

Rapport n° 015592-01
Décembre 2024

Parangonnage sur l'organisation de l'expertise scientifique et technique sur les questions relatives à la protection de la biodiversité au sein des pays membres de l'Union européenne

Jérôme PETITGUYOT - IGEDD
Maryline SIMONÉ - IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	8
Introduction	9
1 L'expertise scientifique et technique pour le compte des politiques publiques de protection de la nature	10
1.1 Qu'est-ce que l'expertise ?	10
1.2 Le cadre réglementaire français	11
1.2.1 L'expertise au service de la protection de la nature est une préoccupation ancienne	11
1.2.2 Une réglementation française qui respecte le droit européen et les accords internationaux et encadre les stratégies nationales.....	11
1.2.3 Les évolutions récentes de la réglementation française	12
1.2.4 CNPN/CSRPN, des périmètres différents	14
1.3 Un environnement très riche en connaissances et en données	17
1.3.1 De grands établissements publics connus et reconnus	17
1.3.2 Des coopérations entre les acteurs de la recherche et de l'expertise.....	20
1.4 Savoir et puissance publique : des enjeux scientifiques, environnementaux, économiques, sociétaux et politiques	22
1.4.1 Des enjeux scientifiques.....	22
1.4.2 Des enjeux sociétaux	23
1.4.3 Des enjeux politiques	23
1.4.4 Des enjeux de conciliation entre environnement et économie.....	24
2 La diversité des modèles européens.....	26
3 Le CNPN confronté à des difficultés	28
3.1 Des difficultés liées à son organisation	28
3.1.1 Des moyens supports à reconsidérer	28

3.1.2 Une composition à questionner	33
3.1.3 Une charge de travail conséquente	34
3.1.4 Les sciences humaines et sociales peu représentées.....	39
3.1.5 Un cadre déontologique imparfait.....	39
3.2 Des difficultés liées à un relationnel qui s'est délité	42
3.2.1 Des relations DEB/CNPN distendues.....	43
3.2.2 Des relations CNPN/CSRPN insuffisantes	44
3.2.3 Des relations maîtres d'ouvrage publics et privés/CNPN lacunaires	45
3.2.4 Les risques psychosociaux	46
4 Les points critiques à solutionner pour un fonctionnement du CNPN amélioré .	48
4.1 L'avis du CNPN dans la procédure environnementale.....	48
4.2 Le manque de doctrine et de lignes directrices.....	50
4.3 Les avis qui font débat.....	52
4.4 Des autosaisines mal perçues	55
4.5 Son isolement préjudiciable	56
4.6 Une visibilité à amplifier	56
Conclusion	58
Annexes.....	59
Annexe 1. Lettre de commande	60
Annexe 2. Décret n° 2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature	62
Annexe 3. Chiffres clés du CNPN	65
Annexe 4. Méthode du parangonnage.....	70
Annexe 5. Questionnaire parangonnage destiné aux pays interrogés.....	71
Annexe 6. Fiche parangonnage Allemagne	75
Annexe 7. Fiche parangonnage Italie	82

Annexe 8. Fiche parangonnage Pays-Bas	87
Annexe 9. Fiche parangonnage Espagne	91
Annexe 10. Fiche parangonnage Suède.....	98
Annexe 11. Fiche parangonnage Tchèque.....	109
Annexe 12. Fiche parangonnage Royaume-Uni	110
Annexe 13. Liste des personnes rencontrées	112
Annexe 14. Glossaire des sigles et acronymes.....	117

Résumé

Par lettre en date du 13 février 2024, le ministre de la transition écologique et des territoires donnait mission à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de réaliser une « *mission de parangonnage relative aux modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne sur les questions relatives à la protection de la nature* », avec les objectifs de :

- « *mettre en exergue les principales modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne, en particulier pour les projets, plans et programmes qu'ils mettent en œuvre ;*
- *proposer sur cette base des ajustements de l'organisation française actuelle et, d'autre part, des modèles alternatifs, avec le double objectif de gagner en efficacité dans la production des avis aujourd'hui rendus et de renforcer leur robustesse scientifique ;*
- *évaluer les moyens tant humains que financiers nécessaires pour mettre en œuvre ces préconisations.* ».

Le présent rapport a été rédigé sur la base d'entretiens avec plus de 70 personnes - membres du CNPN (Conseil national de protection de la nature), d'établissements publics, d'associations environnementales, de services déconcentrés de l'État, maîtres d'ouvrage, ... - et d'échanges avec des conseillers développement durable détachés dans les ambassades, ainsi que des personnes ressources de certains pays européens et au sein de la Commission européenne.

La lettre de commande rappelle la place prépondérante du Conseil national de protection de la nature (CNPN) en matière d'expertise scientifique et technique auprès des pouvoirs publics, telle que définie par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

La puissance publique s'appuie également sur des établissements publics spécialisés dans la recherche et la production de connaissance et de données, et sur diverses instances collégiales chargées d'émettre des avis sur les projets de textes, les plans, projets et programmes.

En partie 1, ce rapport fournit un état des lieux et rappelle l'organisation de l'expertise scientifique et technique. Il aborde la réglementation qui régit le CNPN, expose son évolution récente, son périmètre et celui des conseils régionaux scientifiques du patrimoine naturel (CSRPN). Il décrit plus avant l'environnement direct du CNPN composé notamment d'établissements publics - Office français pour la biodiversité, Museum national d'histoire naturelle, IFREMER, INRAe, ANSES, CNRS, IRD... riches en connaissances scientifiques. Ils réalisent études et expertises, dans le cadre de leurs recherches ou à la demande et dans leur champ de compétences.

Le rapport rappelle que le CNPN est confronté à différents enjeux, scientifiques, environnementaux, économiques, sociétaux et politiques. Ces enjeux cristallisent des oppositions au sein même du monde de l'expertise, compliquent la conciliation entre développement économique et protection de l'environnement, soulèvent la question de la crédibilité d'experts de plus en plus engagés voire militants, et renforcent la difficulté de l'ensemble des parties prenantes à se comprendre et à établir des consensus.

Objet premier de la lettre de commande, la partie 2 explicite la démarche du parangonnage des différents modèles d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres

chargés de la protection de la nature au sein de certains pays membres de l'Union européenne sur les questions relatives à la protection de la nature.

La mission a sélectionné les pays suivants : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, République Tchèque, Suède, ainsi que le Royaume-Uni, hors Union européenne.

Malgré de nombreux contacts, suivis de maintes relances aux retours décevants, les éléments recueillis dans chacun des pays ne sont pas à la hauteur des attentes, s'expliquant à la fois par l'ignorance et l'incompréhension du système français mais aussi par le défaut de n'avoir pu, à deux exceptions près (Allemagne et République tchèque), échanger avec les bons interlocuteurs.

Il semble que la situation française soit singulière, dans la mesure où le CNPN français est la seule structure de ce type sollicitée par les ministres chargés de la protection de la nature pour émettre un avis au sens d'une opinion formalisée dans le cadre d'une délibération.

Néanmoins, quelques pratiques intéressantes méritent d'être regardées, même si leur transposition en France reste incertaine, dans la mesure où elles sont toujours à rapporter à la culture et à l'organisation du pays concerné. Dans certaines sous-parties du rapport, il est fait mention de ces pratiques, très éloignées du dispositif français.

La mission a donc fait le choix de se concentrer sur l'amélioration du fonctionnement du CNPN et de ses interactions avec les acteurs concernés.

La partie 3 met l'accent sur les difficultés du CNPN liées aux enjeux signalés *supra* mais aussi à son statut et son organisation - moyens humains et financiers, composition, charge de travail, déontologie... - avec pour conséquences, ces dernières années, des relations affaiblies avec son ministère de rattachement, le cabinet ministériel et la direction de l'eau et de la biodiversité remettant ainsi en cause les avis produits, leurs conclusions et leur capacité à éclairer la décision publique.

La partie 4 est consacrée à des améliorations possibles et donne lieu à **onze recommandations** visant notamment à :

- **retisser des liens et mettre fin à l'isolement du CNPN** aujourd'hui préjudiciable, pour recréer une confiance partagée à la fois avec le ministère chargé de l'écologie (cabinet, administration centrale, services déconcentrés de l'État), avec l'Autorité environnementale et avec les porteurs de projets ;
- **organiser différemment l'appui au CNPN** apporté par la direction de l'eau et de la biodiversité ;
- **déterminer des lignes directrices** pour une cohérence des avis émis par le CNPN et les CSRPN et pour une meilleure compréhension des conclusions des avis par les pétitionnaires ;
- **amplifier la visibilité du CNPN** pour une plus grande clarté de ses travaux.

Ces recommandations visent également à **renforcer la déontologie du CNPN** en particulier sur l'expression publique et l'intérêt personnel **pour conforter la crédibilité de ses membres** et l'expertise technique et scientifique de cette communauté dans son entièreté.

Dans un souci de stabilité et de sérénité du travail effectué par tous et pour tous, ces ajustements pourraient ainsi transformer l'essai difficile de la conciliation d'aménagements de notre territoire et d'environnement préservé, dans la transparence et la rigueur, et faire d'adversaires des alliés et partenaires.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** [DEB] Centraliser dans un bureau au sein de la sous-direction « protection et restauration des écosystèmes terrestres » de la direction de l'eau et de la biodiversité les activités supports du CNPN. Construire un budget prévisionnel pour le fonctionnement du CNPN et en assurer un suivi régulier. 33
- Recommandation 2.** [DEB/CNPN] Dans le cadre du renouvellement du CNPN, engager un travail pour mettre en place un comité d'audition, revoir la composition de l'instance, notamment en ne nommant que des titulaires, en réduisant le nombre total de membres, en prévoyant le recours à des experts extérieurs en cas de besoins spécifiques et en instituant une décharge professionnelle. 34
- Recommandation 3.** [DEB/CNPN] Renforcer au sein du CNPN l'éclairage particulier par les sciences humaines et sociales, nécessaire à la compréhension des sujets et notamment le rapport de l'homme à la nature. 39
- Recommandation 4.** [CNPN] Renforcer la charte de déontologie du CNPN en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes dans certains établissements publics, notamment en ce qui concerne l'expression publique et l'intérêt personnel, et envisager une collaboration avec le comité éthique ministériel et « Éthique en commun ». 42
- Recommandation 5.** Conduire une démarche commune DEB/CNPN afin de mettre en place des mesures de prévention des risques psychosociaux identifiés. 47
- Recommandation 6.** [DEB/CNPN] Engager une réflexion et une expérimentation, sur un premier passage en CNPN le plus en amont possible après une visite de terrain systématique et la rencontre des acteurs concernés par le projet, au moins sur les grands aménagements structurants. 49
- Recommandation 7.** [CNPN] Organiser des échanges constructifs entre le CNPN et les maîtres d'ouvrage via les fédérations professionnelles notamment pour préciser les objectifs de chacun. 52
- Recommandation 8.** [CNPN/CSRPN/DEB/OFB/CEREMA] Entamer une démarche pour définir des éléments de doctrine et des lignes directrices de façon expérimentale, par exemple sur les dossiers de compensation écologique. 52
- Recommandation 9.** [DEB/CNPN] Appuyer le CNPN pour la rédaction des avis « dérogations espèces protégées ». Établir un inventaire annuel des avis du CNPN pour construire une cohérence, une méthodologie, une culture commune en lien avec les services instructeurs de l'État. 54
- Recommandation 10.** [DEB] Mettre en place une procédure portant sur la décision finale prise suite aux avis du CNPN, procédure argumentée quand l'avis du CNPN n'est pas suivi. 55
- Recommandation 11.** [DEB/CNPN] Mettre en œuvre un plan de communication, même modeste, pour illustrer globalement les missions, le fonctionnement et les travaux du CNPN. 57

Introduction

Par courrier en date du 13 février 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) a sollicité l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) afin de réaliser une « *mission de parangonnage relative aux modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne sur les questions relatives à la protection de la nature* ».

Le courrier décrit l'organisation française en la matière et rappelle que la puissance publique peut également s'appuyer sur des établissements publics spécialisés dans la recherche et la production de connaissance, et sur diverses instances collégiales chargées d'émettre des avis et recommandations sur les conséquences des impacts sur la biodiversité des textes, plans, projets et programmes à mettre en œuvre.

Selon la lettre de commande, le fonctionnement du conseil national de protection de la nature (CNPN) aboutirait à des avis ne permettant plus à cette instance de « *jouer suffisamment son rôle d'éclairage utile à la décision publique* ».

Il est donc demandé à l'IGEDD de :

- « *mettre en exergue les principales modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne, en particulier pour les projets, plans et programmes qu'ils mettent en œuvre ;*
- *proposer sur cette base des ajustements de l'organisation française actuelle et, d'autre part, des modèles alternatifs, avec le double objectif de gagner en efficacité dans la production des avis aujourd'hui rendus et de renforcer leur robustesse scientifique ;*
- *évaluer les moyens tant humains que financiers nécessaires pour mettre en œuvre ces préconisations.* ».

La mission a effectué une étude documentaire et un état des lieux les plus complets possible de l'organisation française et des acteurs en présence. Outre le cabinet du ministre, la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et des DREAL, elle a rencontré les différentes instances que sont le CNPN, le conseil national de la biodiversité (CNB) et les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), mais aussi les principaux établissements publics de recherche intervenant dans le domaine de l'environnement, des maîtres d'ouvrage, des associations de protection de la nature ainsi que des personnes ressources notamment au sein de l'IGEDD (annexe 12). La mission a ensuite pu interroger (annexes 5 à 11) les postes diplomatiques français de six pays membres de l'Union européenne¹ et du Royaume-Uni sur l'organisation de leur pays de résidence respectif.

Si les réglementations au sein de l'UE doivent toutes mettre en œuvre les directives européennes « oiseaux » et « habitats faune flore », les modalités pratiques de cette mise en œuvre sont diverses et liées à l'histoire et à la culture nationales ainsi qu'à l'organisation politique de chacun des pays.

¹ Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suède.

1 L'expertise scientifique et technique pour le compte des politiques publiques de protection de la nature

En France, l'appui scientifique et technique environnemental aux pouvoirs publics est organisé selon un cadre réglementaire déjà ancien dont le CNPN est la figure de proue historique. De grands établissements publics - décrits *supra* - produisant connaissance et données concourent à alimenter cette aide aux décisions des politiques publiques liées en particulier à la biodiversité.

1.1 Qu'est-ce que l'expertise ?

A l'instar du rapport « *Réflexion sur l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité* » de Yvon Le Maho et Julien Boucher de mai 2011², la mission s'est interrogée sur la notion d'expertise, confusément utilisée.

Selon Pierre Lascoumes, « *L'expertise est classiquement définie comme la production d'une connaissance spécifique pour l'action* »³. À la croisée de la recherche et de la décision publique, elle mobilise des connaissances scientifiques et techniques et éclaire de façon indépendante les pouvoirs publics, excluant les productions à titre personnel.

De façon générale, l'expertise s'appuie sur une force scientifique pluridisciplinaire et surtout collective permettant d'évaluer et de synthétiser les connaissances existantes sur un sujet, souvent dispersées. Cet aspect collégial, plébiscité par les personnes rencontrées par la mission, renforce la crédibilité des travaux.

S'agissant d'environnement et de protection de la nature en particulier, l'action publique se repose fortement sur cette expertise scientifique et technique. Les experts et scientifiques, engagés pour certains dans des associations environnementales, se mobilisent de plus en plus fortement pour tenter d'influencer les politiques publiques, créant ainsi une dualité et ambiguïté dans la relation politique/expertise.

Une forme de défiance s'est ainsi installée, liée notamment à une méconnaissance réciproque du travail et des objectifs de chacun, à laquelle s'ajoute une temporalité différente. Le temps long nécessaire à la science et à l'expertise fait face à l'exigence d'immédiateté des réponses politiques.

L'expertise, c'est aussi « *la culture du débat public, de la confrontation et de la controverse qu'il convient d'accepter* » selon une des personnes auditionnées par la mission.

² Rapport Le Mao/Boucher, mai 2011, pages 4/5/6.

https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/293734/mission-de-reflexion-sur-l-organisation-francaise-en-matiere-d-expertise-sur-la-biodiversite?_lg=fr-FR

³ L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix » dans la Revue française d'administration, 2002, p. 369.

1.2 Le cadre réglementaire français

1.2.1 L'expertise au service de la protection de la nature est une préoccupation ancienne

Créé en 1946 et présidé alors par le ministre de l'Éducation nationale, le CNPN a été placé sous le contrôle du ministre chargé de la protection de la nature par un décret⁴ de 1977⁵ (Journal officiel ci-contre⁶). Dans son article 1^{er}, le CNPN avait déjà, à cette date, « pour mission de donner au ministre son avis sur les moyens propres à :

- *préserver et développer la faune et la flore sauvages ;*
- *améliorer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent, notamment en matière de parcs nationaux, parcs naturels et réserves naturels ;*
- *et étudier les mesures législatives et réglementaires et les travaux scientifiques afférents à ces objets. ».*



La décision de créer cette instance au sortir de la guerre démontrait l'intérêt du pays, en pleine reconstruction, de préserver également son environnement.

Présidé par le ministre, le CNPN était alors composé de 40 membres dont 20 membres de droit représentant les ministères, les établissements publics ou associations nationales et 20 autres membres - scientifiques, experts et représentants d'associations régionales - pour une durée de quatre ans renouvelable. Depuis 1977, sous le contrôle du ministre chargé de la protection de la nature, il a fonctionné avec un comité permanent, complété par des commissions thématiques créées en 1996, pour faire face à l'augmentation des dossiers à examiner.

1.2.2 Une réglementation française qui respecte le droit européen et les accords internationaux et encadre les stratégies nationales

Le cadre réglementaire français décline le droit européen et les accords internationaux et permet la mise en œuvre des stratégies nationales sur la conservation de la biodiversité et sur les besoins des populations animales et végétales, qui font fi de nos frontières administratives.

Rappelons notamment :

- La première **directive Oiseaux** 79/409/CEE du 2 avril 1979 prise par l'Union européenne, modifiée et codifiée par la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009, promeut la protection et la gestion des populations d'espèces d'oiseaux sauvages du territoire européen par la mise en place notamment de zones de protection spéciale (ZPS). Pour atteindre les objectifs de conservation de cette directive, les États membres ont pris des mesures, de type contractuel ou réglementaire. La France, avec une superficie de ZPS (terrestres et maritimes) de 75.944,7 km² (381 sites), se place en 2^{ème} position derrière

⁴ Décret n° 77-1300 du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant le conseil national de la protection de la nature.

⁵ Journal officiel de la République française. Lois et décrets (version papier numérisée) n° 0275 du 27/11/1977.

⁶ Source : Légifrance.

l'Espagne (92.377,5 km² - 512 sites) au sein des États membres de l'Union européenne.

- La **directive habitats faune flore** 92/43/CEE du 21 mai 1992 de l'Union européenne concernant la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de la faune et de la flore sauvages assure la protection et la gestion des espaces naturels à valeur patrimoniale. A l'instar de la directive oiseaux, la directive habitats faune flore détermine des zones spéciales de conservation (ZSC) pour empêcher, par des mesures contractuelles, réglementaires ou administratives appropriées, la détérioration des habitats naturels et des espèces recensées sur ces sites.

Les zones de protection spéciale et les zones spéciales de conservation forment le réseau européen Natura 2000. Le réseau français couvre à lui seul 6,8 millions d'hectares, soit 12,9% du territoire terrestre métropolitain.

- La **Convention sur la diversité biologique** (CDB), traité international adopté lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, a pour objectif principal la conservation de la biodiversité et le développement de stratégies nationales au sein des pays signataires.

Face au constat de l'effondrement de la biodiversité - 1 million d'espèces menacées d'extinction, 75 % de la surface terrestre altérée de manière significative et 85 % des zones humides disparues, la **15e conférence des Parties** (COP15) à la Convention sur la diversité biologique évoquée *supra*, tenue à Montréal en décembre 2022, a permis la signature d'un nouvel accord⁷, le cadre mondial pour la biodiversité.

- La **Stratégie nationale biodiversité 2030**⁸ (SNB) traduit l'engagement de la France au titre de ce dernier accord. Co-construite avec les collectivités locales, associations, entreprises et citoyens, elle a pour objectif de réduire les pressions sur la biodiversité, de protéger et restaurer les écosystèmes et de susciter des changements en profondeur afin d'inverser la trajectoire du déclin de la biodiversité. Une feuille de route nationale répondant aux objectifs fixés au niveau mondial est ainsi mise en place.

1.2.3 Les évolutions récentes de la réglementation française

Pour réaffirmer que la biodiversité est bien l'affaire de tous et au nom du dialogue environnemental, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a mis en place des instances sociétales et d'expertise visant à associer les acteurs concernés. Tenant compte des propositions du rapport « *La gouvernance en matière de biodiversité* » du préfet Schmitt en 2012⁹, la loi a ainsi rénové et recomposé l'aide à la décision publique en matière de biodiversité et de protection de l'environnement autour de deux instances consultatives :

- Le **comité national de la biodiversité** (CNB), instance d'information, d'échanges et de consultation sur les questions stratégiques liées à la biodiversité.
- Le CNB est présidé par le ministre en charge de l'environnement. Sa composition actuelle, telle qu'issue de l'arrêté du 17 octobre 2022 est de 143 membres, 67 titulaires, autant de

⁷ Cet accord prévoit notamment la protection de 30% des terres et de 30% des mers à échéance 2030.

⁸ La stratégie actuelle couvre les années 2022 à 2030 et succède aux deux premières stratégies qui couvraient respectivement les périodes 2004-2010 et 2011-2020. La SNB propose 40 mesures autour de 4 axes pour atteindre les ambitions portées par le cadre mondial de la biodiversité d'ici 2050 : (i) réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité, (ii) restaurer la biodiversité dégradée partout où c'est possible, (iii) mobiliser tous les acteurs (iiii) garantir les moyens d'atteindre ces ambitions.

⁹ <https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/290888/la-gouvernance-en-matiere-de-bio-diversite>

suppléants et 9 personnes qualifiées¹⁰, représentant les :

- collectivités territoriales et leurs groupements ;
- établissements publics nationaux œuvrant dans le champ de la biodiversité ;
- organismes socio-professionnels concernés ;
- propriétaires fonciers ;
- usagers de la nature ;
- associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité ;
- gestionnaires d'espaces naturels ;
- scientifiques ou organismes de recherche ;
- personnalités qualifiées.

Chaque membre (titulaire comme suppléant) est nommé *intuitu personae* pour cinq ans.

Selon le code de l'environnement et son article L. 134-1, « le CNB peut être consulté par le gouvernement sur tout sujet relatif à la biodiversité ou ayant un effet notable sur celle-ci. Il peut également se saisir d'office. Le champ de la compétence consultative du comité ainsi que sa composition et les modalités de son fonctionnement sont précisés par décret en Conseil d'État. Il donne son avis sur les orientations stratégiques de l'office français de la biodiversité. ».

Conformément au décret n° 2017-339 du 15 mars 2017, le CNB rend des avis sur tout sujet relatif à la biodiversité ou ayant un effet notable sur celle-ci, dont il est saisi par un ministre, en particulier pour l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation :

- des dispositions législatives et réglementaires relatives à la biodiversité ;
- de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et des autres stratégies nationales ayant un effet direct ou indirect sur la biodiversité, en particulier les stratégies ayant pour objet la mise en place d'espaces protégés et de continuités écologiques ;
- des programmes nationaux de connaissance, d'observation et de diffusion de l'information relative à la biodiversité ;
- des programmes nationaux portant sur la gestion et la conservation de la biodiversité.

Dans ses avis, il veille à la cohérence des politiques de biodiversité aux niveaux national et territorial, en lien notamment avec les comités régionaux de la biodiversité et les comités de l'eau et de la biodiversité.

Les ministres l'associent à l'élaboration, au suivi et à la mise à jour du document-cadre intitulé : « *Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* », en le saisissant aux principaux stades de la procédure afin de recueillir ses observations et propositions. Il veille à la cohérence nationale des trames verte et bleue.

- **Le conseil national de la protection de la nature**, devenu instance d'expertise scientifique et technique sur toutes les questions de biodiversité.

L'article L. 134-2 du code de l'environnement assigne au CNPN la mission « *d'apporter, par ses avis, une expertise scientifique et technique. Il peut être consulté sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence et les travaux scientifiques et techniques y afférents. Il peut également se saisir d'office.*

Un décret en Conseil d'État précise les compétences, les modalités de fonctionnement et la composition du Conseil national de la protection de la nature, ainsi que les conditions

¹⁰ Seules les personnes qualifiées n'ont pas de suppléant.

dans lesquelles sa composition concourt à une représentation équilibrée des femmes et des hommes, d'une part, et à une représentation équilibrée des sciences du vivant et des sciences humaines, d'autre part. Il fixe les règles de transparence applicables aux experts du Conseil national de la protection de la nature.

La composition du Conseil national de la protection de la nature concourt à une représentation significative de spécialistes de la biodiversité ultramarine. ».

Avec ces modalités de désignation de ses membres, il affiche quatre ambitions : une représentation équilibrée des femmes et des hommes, une représentation significative de la biodiversité ultramarine, une représentation équilibrée des sciences du vivant et des sciences humaines, sa focalisation sur l'expertise qui doit être interdisciplinaire et indépendante (décret 2017-342 du 17 mars 2017).

L'article 14 de cette loi donne donc au CNPN une base législative, codifiée aux articles L. 134-2 et suivants du code de l'environnement¹¹, lui accordant ainsi une véritable reconnaissance.

Le CNPN ainsi réformé rend des avis simples à la demande du ministre, en particulier lorsque des textes imposent sa consultation obligatoire, ainsi que sur les questions dont il s'autosaisit.

Le CNPN est désormais composé de 60 membres : 30 titulaires et 30 suppléants, nommés pour une durée de cinq ans. Le décret fixe des règles de transparence et prévoit une indemnité d'expertise dont le montant est calculé en fonction de l'activité des experts dans des conditions fixées par arrêté ministériel. Ces éléments seront détaillés *infra*. A l'instar du CNB, chaque membre (titulaire comme suppléant) est nommé *intuitu personae*.

- Les **conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel** (CSRPN), créés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité sont définis par le paragraphe III de l'article L. 411-1A¹² et par les articles R. 411-22 à 30 du Code de l'environnement. Ils restent inchangés et sont confortés par la loi de 2016. Ils demeurent sous l'égide du préfet de région et du président du conseil régional. La modification de leur périmètre en 2020 est abordée dans la partie *infra*.

1.2.4 CNPN/CSRPN, des périmètres différents

Le **CNP**N exerce principalement deux missions :

- Il a un rôle d'expertise technique et scientifique sur toutes les questions de biodiversité

¹¹ Notamment l'article L. 134-2. « *Le Conseil national de la protection de la nature a pour mission d'apporter, par ses avis, une expertise scientifique et technique. Il peut être consulté sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence et les travaux scientifiques et techniques y afférents. Il peut également se saisir d'office. Un décret en Conseil d'Etat précise les compétences, les modalités de fonctionnement et la composition du Conseil national de la protection de la nature, ainsi que les conditions dans lesquelles sa composition concourt à une représentation équilibrée des femmes et des hommes, d'une part, et à une représentation équilibrée des sciences du vivant et des sciences humaines, d'autre part. Il fixe les règles de transparence applicables aux experts du Conseil national de la protection de la nature. La composition du Conseil national de la protection de la nature concourt à une représentation significative de spécialistes de la biodiversité ultramarine. ».*

¹² III. – « *Il est institué dans chaque région un conseil scientifique régional du patrimoine naturel. Ce conseil est constitué de spécialistes désignés intuitu personae pour leur compétence scientifique, en particulier dans les universités, les organismes de recherche, les sociétés savantes et les muséums régionaux. Il couvre toutes les disciplines des sciences de la vie et de la terre pour les milieux terrestres, fluviaux et marins. [...] Il peut être saisi pour avis par le représentant de l'Etat dans la région ou par le président du conseil régional sur toute question relative à l'inventaire et à la conservation du patrimoine naturel. ».*

terrestre, aquatique et marine.

- Il donne son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires concernant ses domaines de compétences et sur les interventions humaines en milieux naturels dans un objectif de protection des milieux et des espèces (création d'espaces naturels protégés ou encore réglementation relative aux espèces protégées, aux espèces invasives...).

Les dossiers soumis par l'administration sont répartis, après décision du bureau, entre trois instances principales (cf. schéma ci-dessous) :

- le plénier pour les dossiers à fort impact comme par exemple les demandes d'avis pour les espèces emblématiques (loup, ours...), les dossiers sensibles (bouquetins du Bargy, outardes canepetières...), les demandes de dérogation espèces protégées dont l'enjeu est jugé exceptionnel... ;
- la commission espèces et communautés biologiques (CECB), pour les autres dossiers en matière de faune et flore protégées, et autres demandes de dérogation d'espèces protégées... ;
- la commission espaces protégés (CEP), pour les avis sur les parcs nationaux, les réserves naturelles nationales, les parcs naturels régionaux, les réserves biologiques, les parcs naturels marins...

Ces instances s'appuient sur les travaux de rapporteurs ou des deux groupes de travail - « Géodiversité » et « Flore-Fonge-Habitats-Conservatoires botaniques nationaux ».

Ces deux groupes de travail, composés de membres du CNPN et de membres extérieurs associés, ont pour mission de préparer, en amont des réunions plénières, une partie des avis de l'instance et de mener des réflexions prospectives dans les domaines scientifiques qui les concernent.

Conformément au décret du 17 mars 2017, le CNPN peut d'autosaisir en rendant un avis, une motion, une note de prospective ou de constat sur des projets, thématiques et sujets précis. Ces autosaisines formulent des recommandations après la constitution d'un groupe de travail *ad hoc*, des auditions extérieures, des amendements et une délibération en plénier. A l'instar de tous les avis du CNPN, les autosaisines sont publiées sur le site « Avis biodiversité »¹³.

Le CNPN s'est autosaisi 13 fois lors de sa précédente mandature de 2017 à 2022, et 8 fois de 2022 à ce jour. La lettre de commande de la présente mission mentionnant « *un recours accru aux autosaisines* », la mission reviendra *infra* (cf. partie 4.4.) sur cette disposition législative et réglementaire qui a suscité ces derniers mois des tensions entre les pouvoirs publics et le CNPN.

¹³ <https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/ses-avis-r9.html>

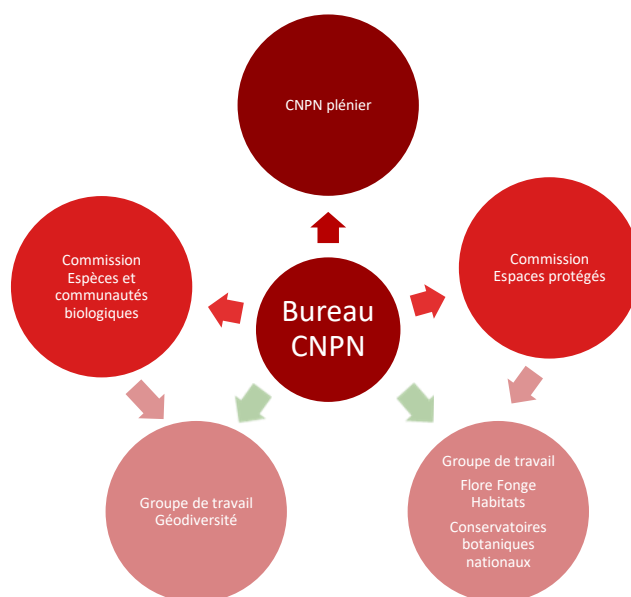


Schéma simplifié du fonctionnement du CNPN (mission)

Les **CSRPN**, placés auprès du préfet de région et du président du Conseil régional, sont consultés sur :

- des décisions de classement en réserve naturelle régionale ;
- les plans de gestion des réserves naturelles nationales et régionales ;
- la valeur scientifique des inventaires du patrimoine naturel lors de leur élaboration ou de leur mise à jour ;
- les propositions de listes régionales d'espèces protégées ;
- la délivrance de dérogations portant sur des espèces protégées ;
- toute question relative au réseau Natura 2000 ;
- toute question relative au patrimoine naturel régional.

Leur secrétariat est assuré par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région concernée.

Les CSRPN peuvent également s'autosaisir.

Le programme « Action publique 2022 »¹⁴ a transféré au niveau régional des dossiers initialement traités par le CNPN. A la demande du Premier ministre, il avait été demandé aux administrations centrales d'engager un mouvement pour déconcentrer le maximum d'actions et de décisions au niveau territorial. Sur cette base et selon une volonté de simplification des procédures d'autorisations environnementales, la DEB a proposé une déconcentration des avis rendus par le CNPN au profit des CSRPN. Cette disposition figurant dans l'article R. 181-28 du Code de l'environnement suite au décret n° 2019-1352 du 12 décembre 2019 a conduit à la déconcentration de 52% des avis rendus par le CNPN vers les CSRPN, mise en œuvre en 2020.

¹⁴ Objectifs du programme « Action publique 2022 » <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/action-publique-2022-pour-transformation-service-public>

Cette séquence, décrite par voie de presse¹⁵, avait généré une forte crispation de la part des membres du CNPN d'alors. En effet le premier projet du décret¹⁶ relatif à cette simplification de la procédure environnementale prévoyait que les demandes de dérogations à la protection des espèces protégées seraient attribuées au CNPN sur une liste limitée à 37 espèces¹⁷, réduisant de 80% les avis du CNPN. Après concertation entre la DEB et le CNPN, cette liste a été revue et 1 187¹⁸ espèces sont depuis soumises par décret à l'avis du CNPN.

1.3 Un environnement très riche en connaissances et en données

La France dispose d'un important réseau scientifique et technique intervenant dans le champ de la biodiversité, composé d'établissements publics spécialisés ayant notamment pour mission le développement des connaissances et la création de données dans leurs champs d'intervention.

Les pouvoirs publics sollicitent fréquemment ces établissements pour réaliser des études destinées à éclairer leurs décisions. Ces travaux sont souvent qualifiés « d'expertises ».

1.3.1 De grands établissements publics connus et reconnus

Dans le champ de la biodiversité, les principaux établissements publics sont :

1.3.1.1 L'Office français de la biodiversité (OFB)

Créé le 1^{er} janvier 2020 par la fusion de l'agence française de la biodiversité (AFB) et l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'office français de la biodiversité (OFB) est un établissement public à caractère administratif sous la double tutelle des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture. Début 2024, il comptait 3 000 agents dont 1 700 inspecteurs de l'environnement répartis sur tout le territoire pour un budget annuel de 623 millions d'euros.

La loi lui donne entre autres pour mission « le développement de la connaissance, de la recherche et de l'expertise sur les espèces et sur les milieux (...) » et « l'appui à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'eau et de la biodiversité ».

Il peut donc être sollicité à ce titre par les décideurs publics dans le cadre de projets de textes ou d'aménagements concernant la préservation de la biodiversité. Il a ainsi récemment réalisé des études sur la dynamique des populations de loups ou sur la viabilité des lynx sur le territoire national à l'horizon 2050. À noter que l'office met à disposition du public les connaissances produites au moyen de portails internet thématiques.

1.3.1.2 Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)

Le Muséum est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel constitué sous la forme d'un grand établissement au sens du code de l'éducation. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de l'environnement et de la recherche.

¹⁵ <https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/050519/pour-la-sauvegarde-du-conseil-national-de-la-protection-de-la-nature> - https://www.liberation.fr/planete/2019/05/06/biodiversite-l-affligeant-ecart-entre-le-discours-et-les-actes_1725349/

¹⁶ Écrit par la direction générale de la prévention des risques.

¹⁷ Figurant à l'arrêté du 9 juillet 1999.

¹⁸ Figurant à l'arrêté du 6 janvier 2020.

Institution fondée en 1635, le Muséum a pour mission la connaissance de la nature sous tous ses aspects et l'étude de ses relations avec l'homme, et pour ce faire développe des activités de recherche, d'enseignement et d'expertise. C'est la troisième institution la plus riche au monde de ce type en termes de collections naturalistes détenues (minéraux, animaux, végétaux, anthropologie, ...) présentées dans des musées, des bibliothèques, des jardins botaniques et parc zoologiques. Il emploie environ 2 500 collaborateurs dont 600 chercheurs.

Le Muséum s'est doté d'une direction de l'expertise en 2017, année de création de « PatriNat » (voir partie 1.3.1.8.), structure experte qui intervient de plus en plus fréquemment auprès des décideurs publics ou privés.

Le Muséum assure pour l'État des missions statutaires comme la responsabilité de l'inventaire national du patrimoine naturel et l'autorité scientifique CITES¹⁹ pour la France. Il donne des avis sur la sélection des membres du CNPN et des CSRPN pour le compte de la DEB.

1.3.1.3 L'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

L'IFREMER est un établissement public à caractère industriel et commercial fondé en 1984 consacré à la recherche marine, qui relève de la triple tutelle du ministère de la transition écologique, du ministère de l'agriculture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il emploie environ 1 500 personnes et dispose d'un budget de 180 M€.

La recherche mobilise le tiers des effectifs pour un budget de 30 M€ par an. Conformément à ses statuts, l'IFREMER réalise très régulièrement des études et émet des avis à la demande de décideurs publics, notamment le ministère de la transition écologique (direction de l'eau et de la biodiversité, direction générale de l'énergie et du climat, direction générale de la prévention des risques), le ministère chargé de la mer (direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture) et le ministère de l'agriculture (direction générale de l'alimentation). Il établit aussi à la demande des rapports utilisés dans le cadre de la définition de la position française dans les discussions internationales. C'est notamment le cas pour les stocks halieutiques utilisés pour la politique commune des pêches de l'Union européenne. Ces travaux sont réalisés selon une charte de « l'expertise et de l'avis » qui fixe notamment des règles déontologiques.

L'IFREMER travaille avec des ONG comme France nature environnement (FNE) ou WWF sur la base d'accords de coopération.

1.3.1.4 L'institut de recherche pour le développement (IRD)

Fort d'environ 2 300 agents dont 950 chercheurs, l'IRD, établissement public scientifique et technologique, sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des affaires étrangères, est présent dans plus de 50 pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie du sud-est ainsi que dans les outremer français. Organisme de recherche pluridisciplinaire, Il met en place des partenariats scientifiques avec l'aide de bailleurs internationaux (OMS, FAO, UE...) au bénéfice des pouvoirs publics et des populations ainsi que d'ONG en matière de biodiversité, climat, ressources, santé ou encore sociologie.

Dans ce cadre, l'institut produit des expertises de divers types : expertises collectives, institutionnelles ou scientifiques avec des recommandations, ou bien individuelles, produites par des experts sollicités à titre privé. Il compte le ministère chargé de la protection de la nature et l'OFB parmi ses commanditaires.

¹⁹ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

L'IRD n'intervient pas en France métropolitaine et n'a pas de ce fait de relations avec le CNPN en dehors de celles pouvant résulter de la participation de certains de ses agents à l'instance consultative. Il est cependant actif dans les départements d'outremer où des relations avec les CSRPN existent.

L'institut porte une attention particulière aux questions relatives à l'éthique et à la déontologie, il est par exemple membre du comité « éthique en commun » (cf. partie 1.3.2.).

1.3.1.5 L'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAe)

Issu de la fusion de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'institut national de recherches en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) le 1^{er} janvier 2020, l'INRAe est un établissement scientifique et technologique sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de l'agriculture, très présent à l'international. Il a pour mission²⁰ « tous travaux de recherche scientifique et technologique dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, de l'environnement, de l'eau, de la biodiversité, de la bioéconomie, de l'économie circulaire, de la gestion durable des territoires et des risques dans les champs de compétence précités ». Il comptait en 2023 presque 10 600 agents pour un budget de 1,13 Mrd €.

Membre de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), l'INRAe anime le comité français pour l'IPBES (plateforme inter-gouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques).

L'INRAe pratique la recherche académique, mais ne conduit pas d'expertises scientifiques sans adossement sur des travaux de recherche, nationaux ou internationaux. Il pratique une recherche ouverte et partage ses résultats.

Au terme d'un accord avec la DEB, l'institut donne des avis sur des projets d'arrêté mais aussi sur des projets et des plans. Plus généralement, il a signé des conventions de coopération avec le ministère chargé de la protection de la nature, notamment pour la définition et l'évaluation des politiques publiques, et l'OFB, en particulier sur l'expertise en appui aux politiques publiques.

L'institut a notamment produit des expertises en matière d'agro-diversité, de génétique et d'évolution, et d'écologie des paysages.

1.3.1.6 L'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

L'ANSES est un établissement public à caractère administratif, créé en 2010, placé sous la tutelle de cinq ministères (santé, environnement, agriculture, travail et consommation), comptant 1 400 collaborateurs et disposant d'un budget de 170 M €.

L'agence a pour mission la surveillance et l'évaluation d'une part des risques pour la santé humaine liés à l'alimentation, l'environnement et au travail, et d'autre part des risques liés à la santé des animaux et des plantes. Elle finance et réalise des études scientifiques dans ces domaines et prend part aux dispositifs de veille sanitaire et à des programmes de recherche nationaux et internationaux.

²⁰ 1 Décret n°2019-1046 du 10 octobre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

L'agence conduit des expertises dans ses domaines de compétence à la demande de ministères ou de parties prenantes. Elle a ainsi récemment été sollicitée pour apporter des données scientifiques et formuler des avis sur le risque sanitaire dans le dossier des bouquetins du Bargy et celui du classement du renard en ESOD²¹. Si ses expertises peuvent être utilisées dans le cadre de dossiers passant devant le CNPN et les CSRPN, l'ANSES n'a cependant pas de relations avec ces deux instances, hormis la possible nomination de membres issus de ses effectifs.

1.3.1.7 Le centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Établissement public à caractère scientifique et technologique créé en 1939 et placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, le CNRS intervient dans tous les domaines de la science, notamment l'écologie et l'environnement au travers de l'institut écologie et environnement. C'est l'institution de recherche la plus connue et la plus importante : 33 000 collaborateurs, 1 100 laboratoires en France et 80 dans le monde, un budget de 3,8 Md €.

Le CNRS a aussi pour mission l'accompagnement des décisionnaires dans le développement des politiques publiques.

1.3.2 Des coopérations entre les acteurs de la recherche et de l'expertise

Les établissements publics présentés ci-dessus travaillent en réseau et il est fréquent qu'ils se sollicitent mutuellement dans le cadre de programmes de recherches et d'études. Ces coopérations peuvent aussi faire l'objet de conventions voire de partenariats institutionnalisés. À ce titre, les exemples suivants sont particulièrement intéressants :

- **PatriNat**²² (centre d'expertise et de données sur le patrimoine naturel) a été créé en 2017 par l'association du MNHM, de l'OFB, du CNRS et de l'IRD. Doté d'un budget global avoisinant les 17,2 M €, il regroupe actuellement environ 180 experts majoritairement issus des deux premiers établissements, seul un agent vient de l'IRD, le CNRS n'en ayant à ce jour pas fourni. Un bâtiment dédié est en construction à Brunoy (91).
- **La fondation pour la recherche sur la biodiversité**²³ est une fondation de coopération scientifique, créée en 2008 par 8 établissements publics de recherche à la suite du Grenelle de l'environnement et à l'initiative des ministères de la recherche et de l'écologie.
Basée également sur des accords associant 10 établissements de recherche publics (BRGM, CIRAD, CNRS, IFREMER, INERIS, INRAe, IRD, MNHN, OFB, et université de Montpellier) auxquels s'est adjointe la fondation LVMH, elle a pour mission de mettre en relation les acteurs du monde scientifique impliqués dans la recherche sur la biodiversité avec les milieux économiques, les pouvoirs publics et les gestionnaires de la biodiversité, en promouvant et diffusant la connaissance ainsi qu'en favorisant les partenariats.
Elle emploie une trentaine de personnes et disposait en 2021 d'un budget de 3,2 M € provenant notamment des ministères précités et de l'Union européenne.
- **Le comité d'experts sur la gestion adaptative** a été créé à la demande des chasseurs. Selon le décret n° 2019-166 du 5 mars 2019²⁴, il « *fournit au ministre chargé de la chasse des recommandations en termes de prélèvements des espèces à partir des données, études et recherches portant sur ces espèces et leurs habitats. Lorsqu'elles concernent des oiseaux migrateurs, ces recommandations tiennent compte des populations dans*

²¹ Espèce susceptible d'occasionner des dégâts.

²² <https://www.patrinat.fr/fr/>

²³ <https://www.fondationbiodiversite.fr>

²⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038203592/>

l'ensemble de leur aire de répartition. Le comité d'experts se fonde notamment sur les données d'inventaires et de prélèvements analysées par les établissements publics compétents ainsi que sur les travaux réalisés par les établissements de recherche et les organismes compétents en matière d'inventaire et de gestion de la faune sauvage. ».

A ce jour, ce comité est, à la connaissance des missionnés, en sommeil.

- **Éthique en commun**²⁵ est le comité d'éthique mis en place en 2020 par l'INRAe, l'IFREMER, l'IRD et le CIRAD²⁶. Il est composé de 10 à 15 personnalités françaises et étrangères, extérieures aux quatre organismes, désignées pour quatre ans, mandat renouvelable une fois. Il émet des recommandations sur les questions complexes auxquelles sont confrontés les chercheurs. Son dernier avis en date porte sur l'exploration, l'exploitation et la préservation des grands fonds marins.

Il est à noter que **certains membres du CNPN et des CSRPN sont parallèlement des agents de ces établissements publics** intervenant dans le domaine de la biodiversité, ce qui sous-entend la nécessité pour les personnes concernées de bien clarifier les limites entre leurs différentes activités, tout en rappelant qu'elles ont été nommées *intuitu personae* au sein du CNPN et des CSRPN.

La création de trois observatoires en charge de valoriser les connaissances existantes et d'acquérir de nouvelles connaissances vient compléter le panorama de l'expertise scientifique et technique.

- **L'observatoire national de la biodiversité (ONB)** : Sa création était un engagement du Grenelle de l'environnement, concrétisé par la loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009 : « *L'État se fixe comme objectif la mise en place d'un observatoire national de la biodiversité mettant à la disposition du public une information actualisée* ». L'observatoire a été inscrit dans la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) 2010/2020, avec pour mission de suivre d'une part l'effet de cette stratégie sur la biodiversité et d'autre part les interactions entre la société et la biodiversité grâce à des jeux d'indicateurs. Ce projet multi-partenarial²⁷ met à la disposition du grand public des informations précises et documentées sur la biodiversité en France²⁸. Les premiers indicateurs de l'ONB ont été publiés en 2012.

L'ONB est coordonné par l'Office français de la biodiversité depuis 2017, en partenariat étroit avec le ministère chargé de la protection de la nature, avec l'appui de PatriNat (cf partie 1.3.2.).

- **L'observatoire de l'éolien en mer** : Créé en avril 2022, l'observatoire de l'éolien en mer est piloté par la direction générale de l'énergie et du Climat (DGEC) du ministère chargé de l'énergie, la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère chargé de la transition écologique, la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) du ministère chargé de la mer et de la pêche avec l'appui de l'Office français de la biodiversité (OFB) et de l'Institut français pour la recherche et l'exploitation de la mer (Ifremer).

Doté d'un budget de 50 millions d'euros sur 3 ans (2022/2024), l'Observatoire national de l'éolien en mer se consacre aux enjeux liés à la biodiversité.

Il doit permettre l'amélioration de la connaissance du milieu marin et des impacts des

²⁵ <https://www.ethique-en-commun.org>

²⁶ Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

²⁷ Projet multi-partenarial, l'ONB fonctionne grâce à l'implication de nombreuses structures et organismes (ministère chargé de la protection de la nature, OFB, MNHN, FRB, INRAe, LPO, FNE, PatriNat, ...) et des contributeurs (IUCN, Cerema, conservatoire du littoral, IGN, Météo France, Humanité et biodiversité, ...).

²⁸ Les travaux de l'ONB sont publiés sur le portail naturefrance.fr

éoliennes en mer et l'information des parties prenantes, avec trois missions principales²⁹ :

- regrouper, valoriser et rendre accessibles les connaissances qui existent déjà, y compris le retour d'expérience des parcs à l'étranger ;
 - acquérir des connaissances complémentaires sur le milieu marin ainsi que sur les interactions entre les éoliennes et la biodiversité marine (y compris la réduction des impacts) ;
 - contribuer à définir une méthodologie nationale scientifique pour l'évaluation et le suivi des impacts environnementaux des parcs.
- **L'observatoire des énergies renouvelables et de la biodiversité** : Un décret³⁰, paru le 7 avril 2024, a créé l'observatoire des énergies renouvelables et de la biodiversité prévu par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite Aper (article 20). Ce nouvel observatoire concerne exclusivement les énergies renouvelables terrestres. Mis en œuvre conjointement par l'Office français de la biodiversité et l'Ademe, sous le pilotage stratégique du ministère de l'Économie et des finances et du ministère de la Transition écologique, cet observatoire, via un comité stratégique, réunira, au moins une fois par an, une assemblée de parties prenantes.

Au vu des enjeux décrits dans la SNB 2030 - « *La France est le sixième pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces menacées inscrites sur la Liste rouge de l'UICN : sur plus de 12 500 espèces évaluées en France, plus de 2 700 espèces sont menacées, dont un quart sont des espèces endémiques strictes* » -, le besoin en recherche, en données et en expertise reste fort avec des résultats qui se doivent d'être probants.

Il serait tentant de dire qu'une simplification par une réorganisation de ces structures pourrait faciliter la lisibilité de leurs actions, mais la mission n'a pas poussé son étude dans le détail de leur fonctionnement et considère, à ce stade, que les différentes coopérations engagées vont dans le bon sens. Néanmoins, le CNPN pourrait nouer des contacts beaucoup plus formels avec ces acteurs.

1.4 Savoir et puissance publique : des enjeux scientifiques, environnementaux, économiques, sociétaux et politiques

Avant d'évoquer, dans la partie 2, les constats mentionnés lors des multiples auditions effectuées, il convient de souligner les nombreux enjeux liés aux expertises et appuis scientifiques et techniques.

1.4.1 Des enjeux scientifiques

La démarche scientifique permet d'accéder à une forme de connaissance qui reste toujours tempérée en attendant qu'un nouvel élément la tranche définitivement ou encore provisoirement.

Cette vérité scientifique reste néanmoins garante de l'objectivité et de la validité des résultats grâce notamment à la répétition et la confirmation des faits additionnées à des conclusions scientifiques collectives.

Mais malgré les progrès de la connaissance, il subsiste de nombreuses incertitudes, dans les domaines aussi complexes que le climat et le vivant, qui font l'objet de controverses. Ces dernières émanent non seulement des scientifiques et des experts eux-mêmes en désaccord entre eux, mais

²⁹ <https://www.eoliennesenmer.fr/observatoire/presentation>

³⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049375494>

aussi des décideurs publics et privés, ce qui rend difficile l'élaboration de toute stratégie.

1.4.2 Des enjeux sociétaux

Les structures de recherche et d'expertise ainsi que le CNPN n'échappent pas aux contestations voire à des polémiques qui ont certes toujours existé mais qui semblent aujourd'hui se multiplier. La crédibilité des experts se trouve ainsi fréquemment remise en cause pour différentes raisons :

- Des experts, souvent auto-proclamés, se sont bousculés, durant la crise du Covid19 notamment, sur les plateaux de télévision, délivrant leur vérité, souvent à titre individuel, discréditant l'expertise dans son ensemble.
- La posture militante, voir la radicalisation de certains experts, due pour partie à la frustration de ne pas être entendus et de la non prise en compte de leur point de vue, a engendré le doute sur leurs compétences et leur objectivité.
- La maîtrise et la connaissance des sujets environnementaux favorisent l'engagement sociétal des jeunes scientifiques, dont certains sont perçus davantage comme des citoyens militants. Leur action et parole publique peuvent ainsi engendrer des réactions négatives à leur égard et par extension à leur expertise.
- En tendance générale, les chaînes d'information en continu et les réseaux sociaux, comme pour bien d'autres thématiques, favorisent les polémiques et des prises de position exacerbées et le relai sans recul d'actions de lobbying, quelles qu'elles soient. Ils se prêtent mal aux débats nuancés, à l'échange d'arguments construits, et à la vérification des faits.
- Le manque de culture scientifique dans la population, les médias et même souvent chez les décideurs rend difficile la prise en compte et l'utilisation des connaissances et de l'expertise pour la prise de décision.
- L'accusation fréquente de conflit d'intérêt, qu'il soit simplement potentiel, pressenti ou avéré.

Ces points cristallisent des oppositions entre le monde de l'expertise, le monde politique et le monde économique. La protection de la nature n'échappe pas à ce mouvement, dans un contexte où elle reste encore trop souvent perçue comme un enjeu secondaire.

1.4.3 Des enjeux politiques

La démocratie « environnementale », inscrite dans la Charte de l'environnement de 2005³¹ et reprise dans le Grenelle de l'environnement de 2007, reste fragile.

Pourtant, concomitamment à la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'ordonnance du 3 août 2016³² portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement avait permis de franchir une nouvelle étape de modernisation et de démocratisation du dialogue environnemental, mais ses avancées sont fortement remises en cause ces dernières années.

³¹ Article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

³² Ordonnance prise dans le contexte des conflits de Notre-Dame-des-Landes et du barrage de Sivens.

Les principaux enjeux majeurs de l'ordonnance de 2016 étaient de :

- « favoriser le passage à une société plus délibérative, de permettre grâce à des débats encadrés de réduire la conflictualité, en d'autres termes de favoriser le passage d'une « délibération chaude » à une « délibération froide », selon les termes de la Commission nationale du débat public (CNDP)³³ ;
- permettre une transition écologique en passant de la pédagogie et l'acceptabilité à la faisabilité des plans, programmes et projets, en les rendant soutenables par les habitants et pour les territoires ;
- renforcer durablement la confiance, dans un contexte de défiance de nos concitoyens envers les institutions et l'expertise. ».

Nous nous retrouvons, dans le présent rapport, à traiter des mêmes problématiques et de la même défiance, cette fois-ci, de nos institutions envers l'expertise et réciproquement ... alors que globalement la défiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics reste d'actualité

Cette suspicion s'illustre par le décalage entre les commandes d'expertise et les décisions finalement prises ou pas prises par les instances de pouvoir (exemple : la réintroduction des ours dans les Pyrénées³⁴). Des décisions sont par ailleurs incomprises par les experts nationaux du CNPN ou les experts régionaux des CSRPN, qui les jugent inappropriées au regard de leur connaissance des territoires, de leur géographie et de leur histoire. Ils estiment que ces décisions ignorent le travail qu'ils ont fourni, à la fois sur la forme et sur fond.

Selon un témoignage reçu par la mission, « les experts ont certainement surestimé les discours politiques environnementaux et sont déçus quant à leur application » quand un autre affirme que « les questions environnementales ne sont toujours pas encore considérées comme des enjeux politiques majeurs ». C'est en effet le hiatus entre les discours et les actes qui peut interroger.

Les experts seraient sans doute moins amers s'ils constataient que les acteurs politiques, pour beaucoup convaincus de la nécessité d'être accompagnés techniquement et scientifiquement dans leurs décisions, manifestent avec plus de détermination le souci de respecter la loi et les objectifs qu'ils ont eux-mêmes fixés en matière de protection de la nature.

1.4.4 Des enjeux de conciliation entre environnement et économie

Les avis obligatoires rendus par le CNPN sur les demandes de dérogations³⁵ par les maîtres d'ouvrage à l'interdiction de destruction des espèces protégées restent le sujet particulièrement délicat et sensible.

L'article L. 411-1 du code de l'environnement prévoit un système de protection stricte des espèces faune et de flore sauvages. Cependant, l'article L. 411-2 précise qu'une demande de dérogation

³³ Rapport du CGEDD, n° 013016-01 « Contribution au bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016 », avril 2020.

³⁴ Concernant le sujet des ours dans les Pyrénées, les experts préconisent l'introduction de nouveaux spécimens pour éviter les risques de consanguinité mais les décisions de réintroduction ne sont pas prises, car jugées comme inacceptables localement.

³⁵ Sur les 623 avis du CNPN d'avril 2022 à décembre 2023, 546 avis émanent de la commission espèces et communautés biologiques dont les demandes de dérogations.

peut être recevable sous certaines conditions³⁶. Cette dérogation fait l'objet d'un avis consultatif obligatoire du CNPN pour certaines espèces.

D'une part, cette disposition continue d'être perçue par les pétitionnaires auditionnés comme une procédure « *pointilleuse et tracassière* » qui ralentirait les dossiers et les avis.

D'autre part, « *sous prétexte d'une réglementation administrative* », les aménageurs publics et privés ont la conscience de « *demandeur une autorisation à détruire* » selon une personne rencontrée et ont l'impression de « *devoir contourner les règles* ».

S'en suit la crainte des avis du CNPN, et surtout une forme de lassitude des maîtres d'ouvrage de recevoir des avis défavorables à leurs projets, qui, s'ils ne sont suivis par l'État, alimenteront quasi systématiquement des recours juridiques, déposés la plupart du temps par les associations environnementales.

Cette situation ne favorise ni la compréhension, pour les uns (scientifiques, experts, ONG...), des projets économiques liés pour certains d'entre eux à la souveraineté industrielle et énergétique de la France, ni l'appropriation, pour les autres (pétitionnaires), des enjeux environnementaux, ni le respect, encore une fois, du travail fourni et des arguments scientifiques avancés.

La conciliation entre les enjeux économiques et la protection de la nature ne pourra se faire, à notre sens, que sur la base d'arguments scientifiques, malgré les incertitudes associées.

³⁶ 1. Il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire.
2. La dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.
3. Le projet s'inscrit dans un des cinq objectifs, parmi lesquels la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels, la prévention des dommages importants aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété, ou un intérêt pour la santé et la sécurité publique ou d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique.

2 La diversité des modèles européens

Une fois la situation française explicitée, la mission avait pour commande de « *mettre en exergue les principales modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne, en particulier pour les projets, plans et programmes qu'ils mettent en œuvre* ».

Après avoir pris l'attache de la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), la mission a suivi la procédure de parangonnage mise en place par la direction générale du trésor (DG Trésor) auprès des services économiques régionaux (SRE) des ambassades de France. Cette procédure prévoit la rédaction d'un questionnaire respectant un plan type, ne comportant pas plus de huit questions et concernant au maximum huit pays.

Au vu de leur géographie, de leur histoire et de leur culture, la mission a sélectionné six pays de l'Union européenne, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, la république Tchèque ainsi que le Royaume-Uni, hors Union européenne, en raison de sa forte sensibilité naturaliste.

En accord avec la DG Trésor, les questionnaires ont été adressés aux conseillers développement durable (CDD) des ambassades. Ces agents du MTE, en poste dans certains SRE, couvrent un pays ou une zone géographique cohérente (exemple : Espagne / Andorre / Portugal ou Pays-Bas / Belgique / Luxembourg).

Au retour des questionnaires, la mission a contacté les CDD pour une meilleure compréhension des éléments recueillis et, le cas échéant, solliciter des contacts avec des fonctionnaires ou parties prenantes locaux.

Les missionnés ont parallèlement engagé des démarches directement auprès des administrations des pays sélectionnés et auprès de personnes diversement recommandées³⁷. Ils ont également tenté de contacter des États membres, autres que ceux initialement sélectionnés - Autriche, Belgique, Danemark, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Suisse.

Il s'est avéré particulièrement compliqué pour la mission d'avoir des contacts pertinents et d'obtenir des réponses sur cette expertise scientifique et technique pour plusieurs raisons :

- la difficulté d'obtenir de la DEB les coordonnées de ses homologues européens ;
- les inexactitudes dans les informations transmises par la DAEI et la DG Trésor concernant le réseau des services économiques régionaux en Europe ;
- la connaissance limitée du système français et en particulier du rôle du CNPN par les conseillers développement durable, ce qui n'enlève rien à leur sérieux et leur volonté de répondre au mieux au questionnaire et aux interrogations des missionnés.

Le modèle français du CNPN a par contre largement intéressé nos interlocuteurs (par exemple la procédure de désignation des membres du CNPN en l'Allemagne), de même que les modalités de gestion de dossiers sensibles concernant certaines espèces (dossier loups pour la Tchéquie).

Malgré de nombreuses prises de contacts, suivies de maintes relances, les éléments recueillis dans chacun des pays ne sont pas à la hauteur des attentes des missionnés.

Ces retours décevants, voire l'absence de retours, peuvent s'expliquer par la méconnaissance de la part de nos interlocuteurs du dispositif français (malgré l'explication systématique, écrite et orale, par les missionnés), par le temps nécessaire à consacrer à cette demande ou tout simplement par le défaut de n'avoir pu identifier le bon interlocuteur dans les pays sélectionnés.

³⁷ Membres de l'IGEDD, UICN, DEB.

Au final la mission a pu constater qu'il n'y a qu'en France qu'une structure comme **le CNPN français est sollicitée directement par les ministres chargés de la protection de la nature pour émettre un avis rendu sous la forme d'une opinion formalisée par une délibération.**

Néanmoins, quelques pratiques méritent d'être mentionnées ici et prise en considération, même si leur transposition en France reste hasardeuse, tant notre système administratif et culturel est différent.

Au vu de ces éléments, la mission a fait le choix de mettre en valeur des pratiques européennes identifiées en fin de certaines sous-parties (cf annexes de 6 à 12).

Par ailleurs, eu égard à l'intérêt de certains pays interrogés et à l'issue d'une audition avec la Direction générale environnement (DG Environnement) de la Commission européenne, la mission suggère que la France expose son modèle à un groupe de travail à l'échelle européenne sur cette question de l'expertise technique et scientifique en appui aux décisions publiques.

L'institution européenne admettant elle-même une connaissance insuffisante de l'organisation de chacun des États membres et chaque État membre ignorant les pratiques de ses voisins, cette présentation serait utile lors de l'évaluation de la stratégie européenne pour la biodiversité et la construction des suivantes. La DEB en particulier pourrait ainsi se confronter aux modes de fonctionnement de ses partenaires, avec un CNPN qui devrait être largement impliqué dans cette initiative.

La DG Environnement a tout de même informé la mission de « *l'utilisation fréquente des rapports du CNPN, notamment pour instruire les plaintes à la Cour de justice* », en précisant « *qu'ils sont très solides et offrent une excellente base d'informations et données* ».

3 Le CNPN confronté à des difficultés

3.1 Des difficultés liées à son organisation

L'organisation actuelle du CNPN telle que prévue dans le décret et le règlement intérieur peut être à l'origine de certaines difficultés évoquées dans la lettre de commande ministérielle.

Comme indiqué précédemment, le CNPN a été créé par décret en 1946 en tant que « **conseil** », c'est-à-dire « *l'assemblée de personnes qualifiées, chargée de fournir des avis à l'autorité compétente sur les questions qui lui sont soumises, ou de prendre des décisions* »³⁸, auprès de la Direction générale de l'architecture au ministère de l'Éducation nationale qui en assurait le secrétariat.

La loi de 2016 ne modifie pas le statut du CNPN qui reste toujours un « conseil » chargé d'apporter, par ses avis, une expertise scientifique et technique (article 14), et renvoie à un décret en conseil d'État pour en préciser les compétences, les modalités de fonctionnement et la composition.

Ce décret, n°2017-342 du 17 mars 2017, déjà mentionné en partie 1.2.3.³⁹ a été codifié dans une sous-section du Code de l'environnement dans laquelle ces divers points sont définis (articles R. 134-20 à 33). Il renvoie à plusieurs reprises au règlement intérieur du conseil.

Malgré son indépendance affichée dans le décret à l'article R. 134-21 et dans l'article 12 du règlement intérieur, le CNPN dépend entièrement des moyens humains et financiers mis à disposition par la DEB.

3.1.1 Des moyens supports à reconsidérer

L'article R. 134-25 prévoit que « *le secrétariat administratif du conseil est assuré par le ministère chargé de la protection de la nature, qui établit les convocations, les procès-verbaux et les rapports annuels d'activité* ».

Les moyens supports du CNPN sont pris en charge au sein de la sous-direction « protection et restauration des écosystèmes terrestres » (ET) de la direction de l'eau et de la biodiversité par des agents dépendant de quatre bureaux différents.

3.1.1.1 Des moyens humains dispersés

Sept agents de la sous-direction ET, répartis ainsi entre quatre bureaux et représentant environ quatre ETP, travaillent pour le CNPN :

- Bureau ET1 (1,5 ETP) : une personne à 60% chargée de l'organisation des réunions plénières et du bureau, ainsi que de la mise à jour de la publication des avis et une personne à 90%, chargée de la gestion des frais de déplacement et fonctionnement.
- Bureau ET2 (0,15/0,20 ETP) : une personne consacre entre 15 % et 20% de son temps à l'organisation des réunions de la commission CEP sur les réserves biologiques et demandes RAMSAR⁴⁰.
- Bureau ET4 (2 ETP) : deux agents à temps plein traitent les demandes de dérogations

³⁸ In <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C3674>

³⁹ [Légifrance - Publications officielles - Journal officiel - JORF n° 0066 du 18/03/2017 \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁴⁰ Convention de Ramsar (Iran - 1971), traité international qui prône la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides d'importance internationale.

espèces protégées transmises par les DREAL via l'outil ONAGRE⁴¹ et leur suivi en collaboration avec le président et le vice-président de la commission ECB.

- Bureau ET5 (0,15/0,20 ETP) : deux personnes organisent les réunions de la commission CEP sur les dossiers de parc naturels régionaux.

Cette organisation appelle plusieurs remarques :

- Les deux agents du bureau ET1 assurent, chaque année, la logistique des 11 réunions plénières et des 11 réunions du bureau du CNPN, ainsi que la gestion des dépenses liées aux déplacements et aux indemnités des membres. L'émission de 623 avis et la tenue de 76 réunions depuis avril 2022⁴² induisent un travail important (logistique, procès-verbaux, publication des avis, gestion du site internet, frais de mission, indemnités...). On peut donc légitimement s'interroger sur l'adéquation des moyens humains mis à disposition, sachant par ailleurs que ces deux agents assurent la même mission pour le CNB.
- L'aide reçue par les commissions n'est pas exactement de même nature. La commission CEP reçoit l'assistance de chargés de missions des bureaux ET2 (parcs nationaux et réserves naturelles) et ET5 (parcs naturels régionaux) qui préparent les dossiers et assistent les membres dans leurs travaux et leurs déplacements sur le terrain. Pour la commission ECB, les dossiers sont identifiés à ET4 dans le logiciel ONAGRE par les agents qui les transmettent ensuite au président et au vice-président pour attribution aux membres et en font un suivi administratif.
- Contrairement aux bureaux ET2 et ET5 pour la commission CEP, le bureau ET4 n'apporte pas d'assistance dans le traitement des dossiers. Les membres de la commission ECB sont donc confrontés à une charge de travail importante sur des dossiers par nature plus sensibles.
- Il n'est pas prévu d'appui à l'organisation des réunions des commissions et des groupes de travail.

Le recours à des agents dépendant de bureaux différents, intervenant à des degrés divers ne facilite pas la coordination du support, ni du point de vue de la DEB ni de celui du CNPN.

Le regroupement au sein d'un bureau unique des missions de support, y compris celles actuellement non prises en charge, serait très certainement de nature à améliorer cette situation. Le CNB profiterait ainsi de cette évolution.

Cette organisation pourrait être une réponse ayant l'avantage d'être effective rapidement, tout en préservant une autre possible et future coordination tels qu'évoqué au point 4.1.

⁴¹ Logiciel utilisé pour la gestion des demandes de dérogation « espèces protégées ».

⁴² Note du 12 mars 2024 du bureau de la biodiversité à Madame la directrice de l'eau et de la biodiversité.

Les pratiques européennes

En Allemagne

La mission a été en contact avec le « conseil d'experts pour les questions environnementales » (Sachverständigenrat für Umweltfragen⁴³), organe consultatif scientifique sur la politique environnementale, créé en 1972, qui établit des rapports à la demande du gouvernement fédéral. Le conseil est composé de sept scientifiques, tous titulaires d'une chaire universitaire, désignés par le ministre pour 5 ans. Leurs activités pour le conseil viennent en plus de leur travail universitaire. Un secrétariat général, composé de huit personnes, peut les assister dans des domaines très variés comme l'organisation des missions, la recherche documentaire et la conception de supports.

Aux Pays-Bas

Les demandes de dérogations « espèces protégées » sont gérées au niveau ministériel ou provincial en fonction du type de dossier par un binôme juriste et écologue. Toutes les activités support relatives aux expertises sont prises en charge par l'administration.

En Espagne

Les projets de textes législatifs et de plans concernant l'environnement sont discutés au sein d'une instance réunissant le ministère de l'environnement et les représentants régionaux, la conférence sectorielle de l'environnement naturel (CSE). Ses travaux s'appuient sur la commission d'État du patrimoine et de la biodiversité qui compte 6 comités thématiques et des groupes de travail *ad hoc* si besoin. Le support de ces structures est pris en charge par l'État.

Prise en charge des activités support	Avantage	Inconvénient
Par les services support de l'administration en général (ex : SG)	Prise en charge par des personnels dont c'est le métier	Pas de traitement personnalisé, les dossiers sont instruits avec tous les autres ► manque de proximité
Par un service dédié (ex : ET/DEB)	Prise en charge par des personnels dont c'est le métier Bonne connaissance des sujets et des enjeux ► réactivité	Des agents non spécifiquement dédiés
Par les membres du CNPN (hors indemnités et frais de mission)	Économie de moyen pour l'administration	Charge de travail supplémentaire, diminuant le temps consacré à l'expertise. Mauvaise connaissance des procédures. Risques psychosociaux accrus

3.1.1.2 Moyens financiers à préciser

Le budget consacré au CNPN est composé des indemnités versées aux membres (présence, rapportage, frais de déplacement) et de frais annexes (rédaction des comptes rendus...). Il est porté par la DEB. Les indemnités et leurs montants sont fixés par un arrêté qui a été revu en juillet 2024. Cette modification a essentiellement porté sur la redéfinition des indemnités et leur revalorisation.

D'après les éléments fournis par la DEB, l'établissement d'un suivi des dépenses liées au CNPN est malaisé. Les indemnités de présence et de remise de rapport font l'objet d'un suivi nominatif,

⁴³ https://www.umweltrat.de/DE/SRU/sru_node.html

alors que les frais de missions sont globalisés avec ceux de toute la direction dans l'application dédiée (Chorus DT), ce qui rend leur identification plus complexe.

Une note de la sous-direction ET, datée de mars 2024, donne les éléments budgétaires suivants :

Dépenses	2023	2025 rapportage simple	2025 rapportage double
Indemnités liées aux rapports	7 070 €	25 430 € (1)	36 410 € (1)
Indemnité de présence (2)	36 920 €	36 920 €	36 920 €
Frais de mission	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Frais de compte rendu (3)	20 860 €	20 860 €	20 860 €
Frais de déplacement des experts extérieurs (4)	7 000 €	7 000 €	7 000 €
Total (hors frais de déplacement)	64 850 €	90 210 €	101 190 €

(1) **Estimation** sur la base d'un nombre et d'une typologie de dossier identique et des nouveaux taux d'indemnisation.

(2) Les indemnités de présence n'ont pas été réévaluées, calcul pour 2025 sur la même base du nombre de présence qu'en 2023.

(3) Les comptes rendus sont réalisés par un prestataire à partir de l'enregistrement des séances, le montant indiqué ne comprend pas les **frais de repas**.

(4) **Estimation** faute de données disponibles.

Le montant annuel des frais de mission⁴⁴, non disponible, est probablement important si l'on considère le nombre de réunions, de participants, et l'origine géographique des participants, notamment ceux issus des outre-mer, même si, depuis la crise sanitaire de 2020, certaines réunions plénières et de commissions se sont déroulées en visioconférence. Il serait souhaitable qu'un suivi précis des dépenses soit mis en place.

La question des indemnités et de leur niveau a fait l'objet de discussions soutenues entre l'administration et le CNPN.

Ce point ne fait toujours pas consensus au sein du conseil, certains membres se souhaitant pas être indemnisés, notamment arguant du fait qu'une indemnisation ne serait pas compatible avec l'indépendance requise par la fonction, d'autres estimant à l'inverse le niveau proposé trop bas au regard des contraintes et du travail effectué. Ces deux appréciations s'expliquent essentiellement par la différence de statut des membres, puisque certains, plutôt opposés à une indemnisation, ne sont plus en activité quand d'autres y sont favorables, prenant du temps sur leur fonction professionnelle pour répondre aux besoins du CNPN. Comme indiqué précédemment, bien que les indemnités aient été revalorisées, la question semble rester ouverte.

⁴⁴ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F527/personnalisation/resultat?lang=&quest0=0&quest1=2&quest2=0&quest=>

Les pratiques européennes

En Allemagne, aux Pays-Bas, en République tchèque

Lors de ses recherches sur les pratiques dans d'autres pays de l'Union européenne, la mission a pu identifier trois grands types d'approches de la question indemnitaire qui peuvent d'ailleurs coexister en fonctions des types de projets ou de leur localisation :

- Le recours à des scientifiques indépendants nommés pour une période déterminée dans un comité chargé de rendre des avis et des expertises :

C'est notamment le cas du « conseil d'experts pour les questions environnementales » **en Allemagne** évoqués au paragraphe précédent. Ses membres, outre la prise en charge de tous leurs frais professionnels, bénéficient d'une indemnité mensuelle forfaitaire de 1 500 € à 2 000 €.

- Le recours à des agents publics et à des experts extérieurs en cas de besoin :

Aux Pays-Bas, les demandes de dérogations pour les espèces protégées, en fonction de la nature du projet, sont instruites par le ministère de l'agriculture, de la pêche, de la sécurité alimentaire et de la nature ou les administrations provinciales qui désignent en interne un juriste et un écologue. Le coût est donc intégré au budget de l'administration. En cas de besoin de compétences spécifiques non disponibles en interne, une expertise peut être sollicitée, elle sera rémunérée par l'administration « au prix du marché ».

- Le recours à des experts extérieurs :

En République tchèque, les expertises scientifiques et techniques pour les projets d'aménagement sont fournies par les maîtres d'ouvrage qui sont libres du choix des prestataires. Les expertises sont jointes au dossier qui sera ensuite instruit par l'autorité publique compétente. Les coûts de l'expertise sont portés par le projet.

Ces différentes approches ont leurs avantages et leurs inconvénients en termes financiers :

Origine des expertises	Avantage	Inconvénient
Comités indépendants indemnisation variable	Dépenses reflètent l'activité du comité	Le budget exact n'est pas connu à l'avance
Comité indépendant indemnisation forfaitaire	Le budget est connu et fixe	Le forfait ne reflète pas l'activité
Administrations	Le coût est intégré au budget de l'administration et il est connu à l'avance	Un budget complémentaire difficile à évaluer doit être envisagé en cas de besoins d'experts extérieurs
Acteurs privés	Pas d'impact direct sur le budget public	Le coût de l'expertise est intégré au montant total du projet sur lequel la puissance publique n'a pas de prise, pas plus que sur le choix des experts

En tout état de cause, la construction d'un budget prévisionnel annuel voire pluriannuel par la DEB, plus détaillé et précis, s'avère désormais indispensable même si la mission est consciente de la difficulté de l'exercice, étant donné l'impossibilité de prévoir à l'avance la disponibilité des membres et donc de leurs indemnités de présence et autres frais de déplacement. Un suivi rigoureux et régulier est d'autant plus nécessaire.

Recommandation 1. [DEB] Centraliser dans un bureau au sein de la sous-direction « protection et restauration des écosystèmes terrestres » de la direction de l'eau et de la biodiversité les activités supports du CNPN. Construire un budget prévisionnel pour le fonctionnement du CNPN et en assurer un suivi régulier.

3.1.2 Une composition à questionner

Pour mémoire, le conseil est composé de 60 membres, titulaires et suppléants (article 134-22), tous « *experts désignés pour leur compétence scientifique ou technique et leur expérience* », « *représentant toutes les disciplines des sciences de la vie et de la terre, des sciences écologiques, ainsi que des sciences humaines et sociales pour les milieux terrestres, fluviaux et marins de métropole et des outre-mer* » (article R. 134-21). Ils sont nommés par le ministre chargé de la protection de la nature après un appel à candidature (article R. 134-23) et leur sélection tient compte des critères de compétences cités plus haut ainsi que de la parité femmes/hommes (article R. 134-24).

La mission a relevé plusieurs points pouvant conduire à des difficultés de fonctionnement :

- **Les critères de sélection**

La réglementation prévoit de choisir les membres du CNPN de façon à couvrir un spectre de compétences très large. Il s'avère, dans les faits, que certaines spécialités sont très peu sollicitées, ce qui est démobilisateur pour les experts concernés. **Il serait peut-être préférable pour les domaines de compétences concernés d'avoir recours à des expertises extérieures ponctuelles.**

- **Le processus de sélection**

Les membres du comité sont nommés « *intuitu personae* » au terme d'un processus au cours duquel chaque candidat fournit « *un curriculum vitae détaillé comprenant la liste de ses publications et la liste des liens d'intérêts de toute nature qu'il a, ou a eus pendant les cinq années précédentes, avec des entreprises, établissements ou organismes dont les activités, les techniques ou les produits sont susceptibles d'avoir une incidence sur la biodiversité ainsi qu'avec des sociétés ou organismes de conseil intervenant dans les secteurs de la compétence du conseil* » et « *une indication de sa disponibilité prévisible pour exercer cette fonction* ».

Il n'y a pas de **comité d'audition** qui permettrait de préciser les diverses composantes du CV et d'avoir un dialogue sur les attentes mutuelles, les obligations, notamment déontologiques, et les contraintes. La mise en place d'un « entretien » aurait probablement la vertu d'aborder ces questions en amont et pourrait permettre **d'éviter des situations conflictuelles, telles que celles survenues dans un passé récent.**

- **Le vivier de membres potentiels**

À plusieurs reprises au cours des entretiens, la question du vivier de membres potentiels a été évoquée. Ce vivier est relativement restreint et doit permettre de nommer des membres du CNPN ainsi que des CSRP. L'extension du vivier est une question complexe qui ne peut se traiter que sur la durée et en travaillant sur des paramètres, comme l'attractivité de l'expertise pour les chercheurs, sa valorisation dans leur carrière ou la question de décharges professionnelles qui pourraient être mises en place.

- **Le nombre de membres et la distinction titulaire/suppléant**

Ce sont au total 60 experts qui sont nommés. Chaque titulaire a un suppléant désigné. Les suppléants peuvent au même titre que les titulaires siéger dans les diverses commissions

et groupes de travail et prendre en charge des dossiers. Bien qu'ils aient en principe d'abord vocation à siéger en l'absence du titulaire, ils peuvent aussi participer aux réunions en même temps que le titulaire, mais dans ce cas, ils n'ont ni voix délibérative ni droit aux indemnités de présence, ce qui n'incite pas forcément à un investissement plein et entier.

La mission estime qu'il serait bénéfique de supprimer le statut de suppléant pour n'avoir que des titulaires tout en baissant le nombre de membres.

Pour que le CNPN puisse délibérer valablement, le règlement intérieur (article 13) prévoit un quorum de 15 membres ayant voix au vote, soit la moitié des membres présents ou représentés par leur suppléant (soit le quart de l'effectif global). Ce même règlement prévoit qu'aucun quorum n'est exigé suite à une seconde convocation. En cas de besoin, le CNPN peut faire son affaire de modifier ces dispositions s'il devait faire sienne cette proposition de réduire le nombre de ses membres. La mission estime ne pas avoir les éléments lui permettant de formuler une proposition quant au nombre pertinent de membres et invite la DEB et le CNPN à travailler sur cette question en vue du prochain renouvellement.

Même si la mission n'avait pas souhaité initialement proposer de modification du décret, certaines propositions, si elles sont retenues, impliqueront sa réécriture sinon dans son ensemble, du moins concernant quelques points mentionnés ci-dessus et ci-après.

Recommandation 2. [DEB/CNPN] Dans le cadre du renouvellement du CNPN, engager un travail pour mettre en place un comité d'audition, revoir la composition de l'instance, notamment en ne nommant que des titulaires, en réduisant le nombre total de membres, en prévoyant le recours à des experts extérieurs en cas de besoins spécifiques et en instituant une décharge professionnelle.

3.1.3 Une charge de travail conséquente

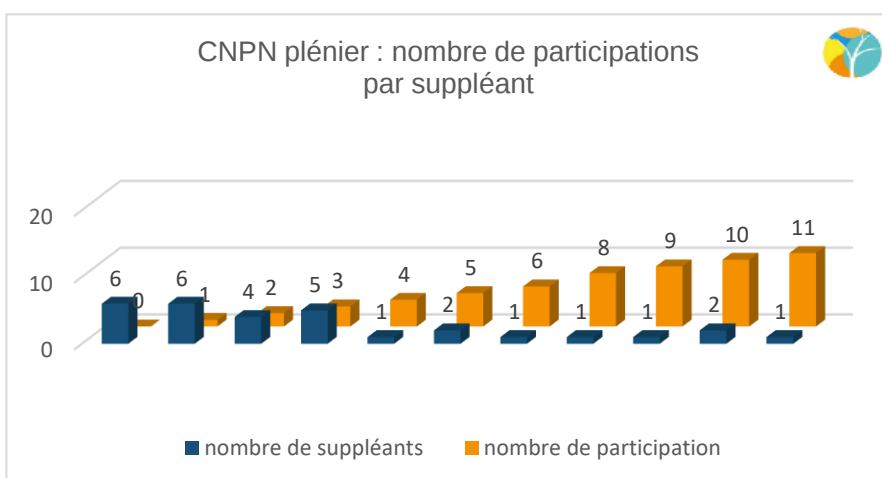
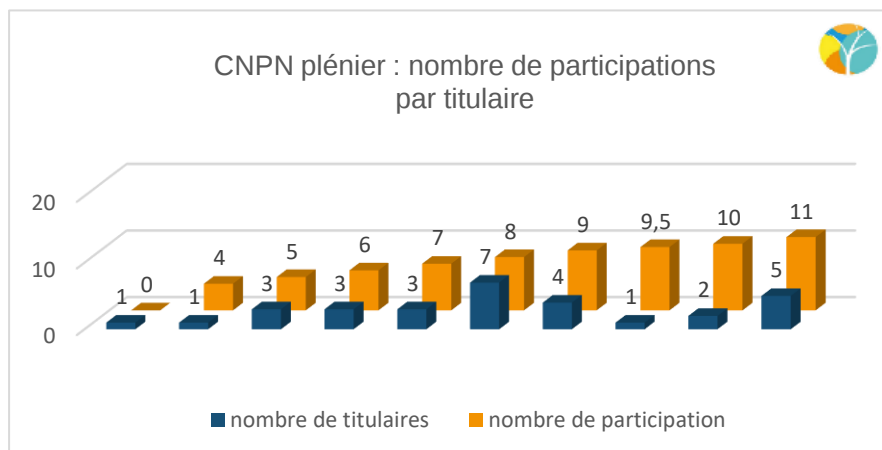
Le sujet de la charge de travail est revenu très souvent dans les discussions. Cette charge est décrite comme importante et inégalement répartie⁴⁵.

Le tableau de suivi des participations aux réunions et de la rédaction des rapports établi par la sous-direction ET pour 2023 apporte les éléments suivants :

3.1.3.1 La participation aux réunions :

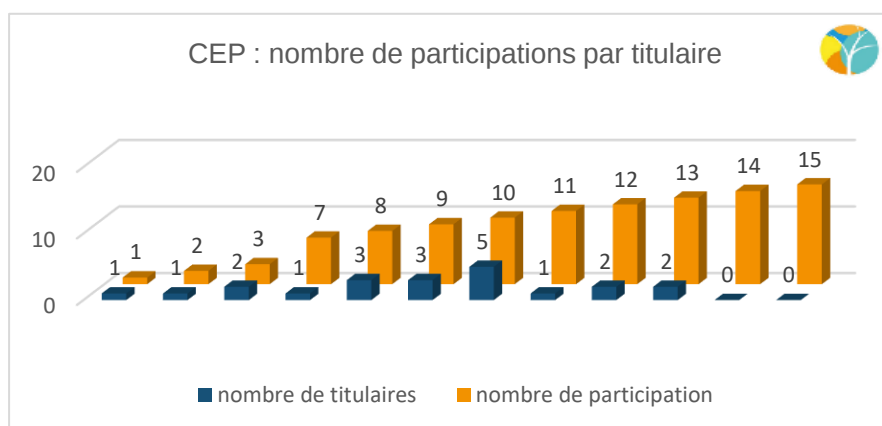
- **CNPN plénier**

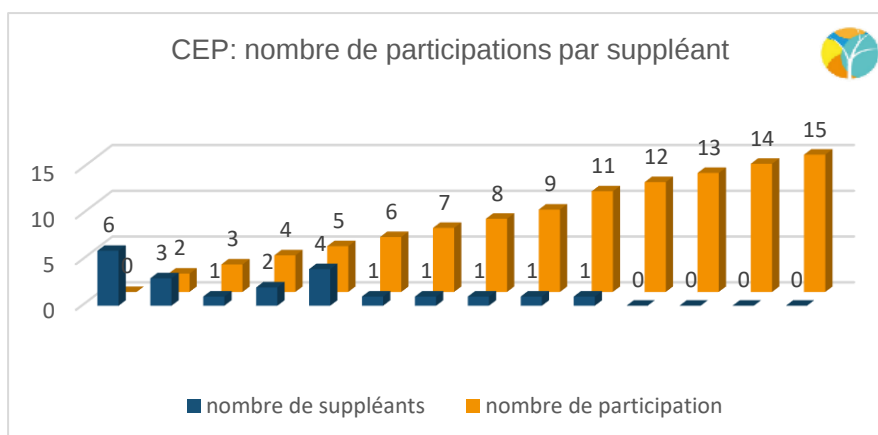
⁴⁵ Les graphiques qui suivent ont été réalisés par la mission.



Le CNPN s'est réuni à 11 reprises en 2023. Ces graphiques montrent une présence forte et régulière des titulaires, la moyenne des participations se situant à 7,8 réunions sur les 11. À noter qu'un titulaire n'a participé à aucune réunion et qu'à l'inverse 5 titulaires ont participé aux 11 réunions. Pour les suppléants, logiquement, la moyenne des participations est beaucoup plus faible, à 2,2 réunions, ce qui tend à valider leur moindre investissement (cf. partie 2.1.3. § 4).

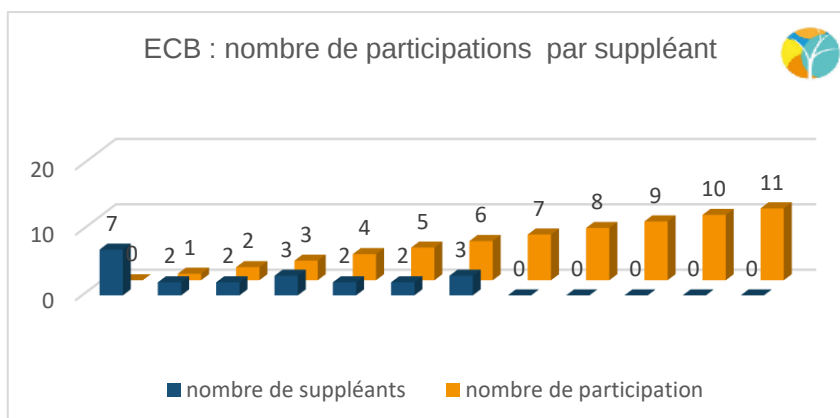
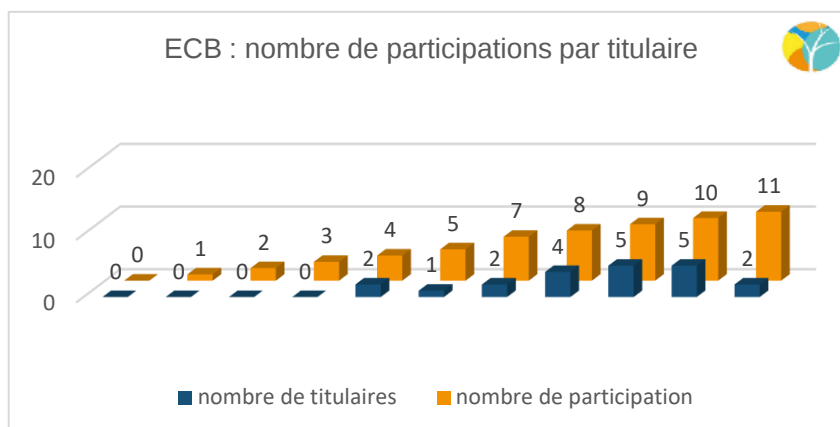
- **Commission CEP**





La commission CEP s'est réunie 15 fois. Pour mémoire, elle compte 21 titulaires et autant de suppléants. La moyenne des participations pour les titulaires est de 5,3 réunions sur l'année. En ce qui concerne les suppléants, on constate une participation moyenne à 2,6 réunions avec 6 personnes n'ayant participé à aucune réunion.

- **Commission ECB**

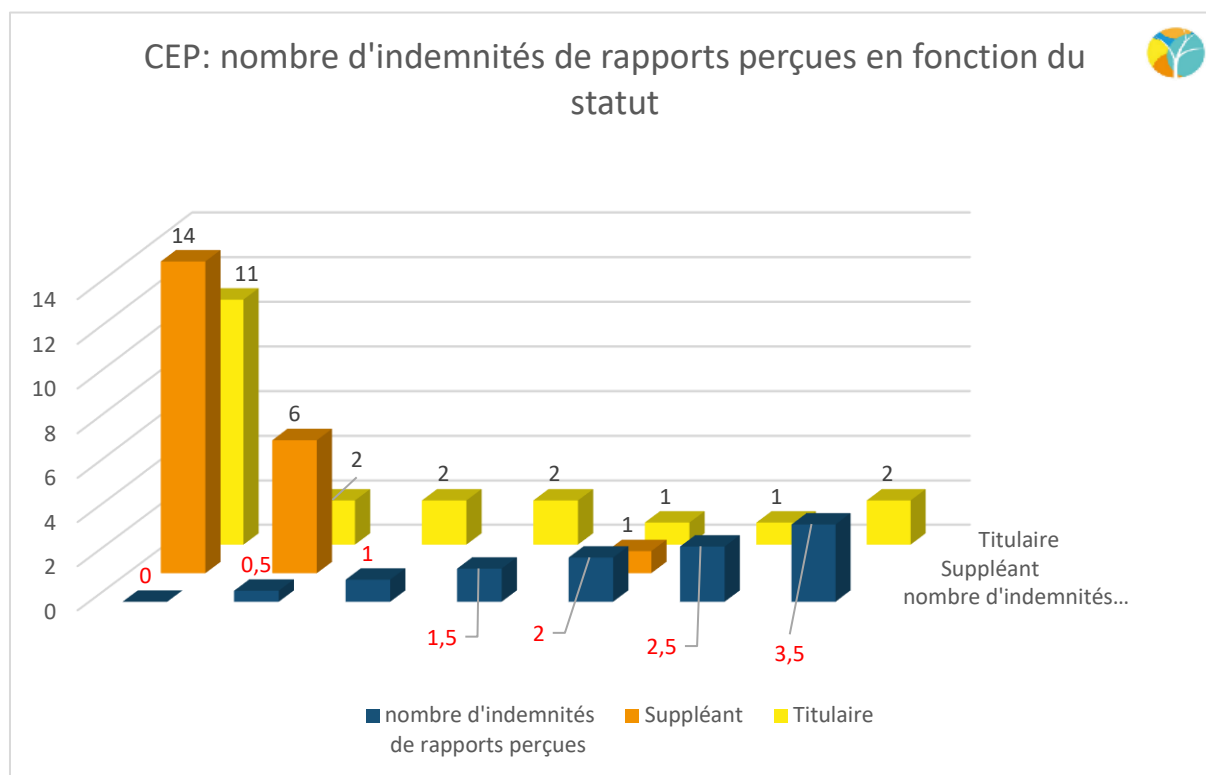


En ce qui concerne la commission ECB, les titulaires ont participé en moyenne à 8,4 réunions et les suppléants à 2,4 réunions (7 suppléants n'ont participé à aucune réunion).

L'analyse brute de ces données montre une participation générale bien plus faible des suppléants aux diverses réunions. Il convient cependant de garder à l'esprit qu'en ce qui concerne les commissions, certains membres sont titulaires de l'une et suppléants de l'autre, ce qui peut aussi expliquer une moyenne de participation plus faible.

3.1.3.2 Le traitement des dossiers

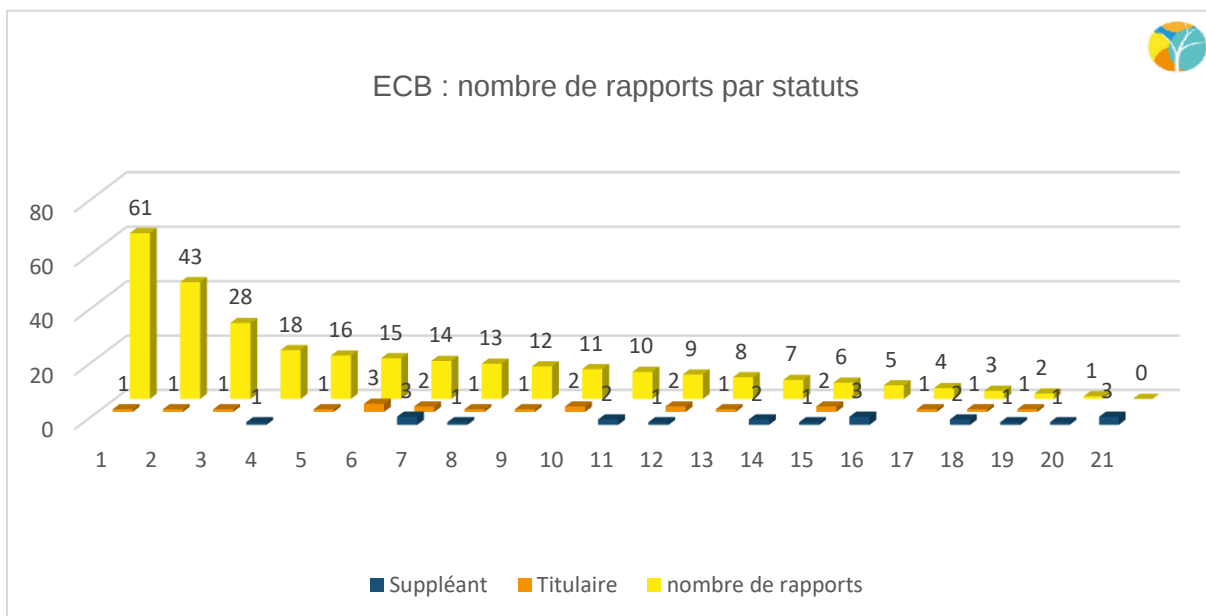
- **Commission CEP**



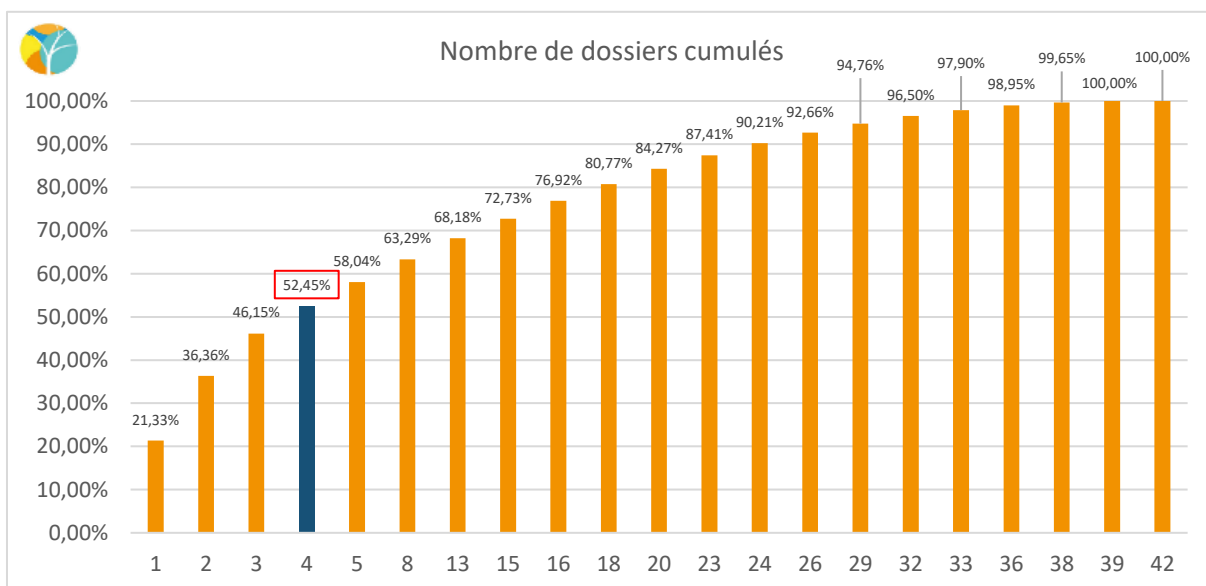
Ce graphique montre le nombre d'indemnités de rapportage perçues en fonction du statut des membres.

Ces chiffres sont issus d'un bilan de la DEB indiquant pour chaque membre le total des indemnisations reçues en 2023 (un rapportage seul est compté pour un taux d'indemnité et un rapportage à deux pour un demi-taux). Le bilan n'indique pas le détail des taux perçus. Ainsi, par exemple, 2 titulaires ont perçu 3,5 taux, le nombre de dossiers traités se situe donc entre 4 (3 en rapportage seul et 1 en rapportage double) et 7 dossiers (7 dossiers en rapportage double). En dépit de son imprécision, ce graphique donne une idée de l'activité des membres et montre que 11 titulaires sur 21 et 14 suppléants sur 21 n'ont pas traité de dossier.

- Commission ECB



En ce qui concerne la commission ECB, il apparaît une concentration importante du traitement des dossiers par quelques personnes, ce qui confirme le graphique suivant :



La moitié des dossiers (52,45%) est traité par 4 personnes, dont le président et le vice-président de la commission, qui considère qu'il leur est nécessaire de relire tous les dossiers avant présentation en commission. Ces éléments confirment les propos recueillis en entretien tout en permettant d'avoir une vision plus nuancée en fonction du statut des membres et du type de dossiers. La charge de travail induite pourrait être régulée par un système de « tour » de lecture incluant tous les membres de la commission, comme le pratique par exemple l'Autorité environnementale.

La charge la plus forte semble en tout état de cause portée par la commission ECB et il conviendrait que le CNPN étudie plus avant les raisons de ce constat.

Il convient de rappeler aussi que l'article R. 134-32 du code de l'environnement, repris à l'article 21 du règlement intérieur, prévoit: « *En cas de manquement d'un membre du conseil aux principes encadrant l'exercice de ses missions fixés par le règlement intérieur ou aux règles de déontologie, ou après trois absences non justifiées au cours d'une même année, il peut être procédé à son remplacement pour la durée de son mandat restant à courir par une personne désignée dans les mêmes conditions. Le membre concerné est préalablement invité à présenter ses observations.* »

3.1.4 Les sciences humaines et sociales peu représentées

Parmi les trente membres titulaires, seuls deux membres ont des compétences en sciences politiques et en sociologie⁴⁶ et un membre en philosophie. Même si ce n'est pas son « métier » premier, le CNPN ne peut faire aujourd'hui abstraction d'études et de débats sur le social humain et sur les interactions sociales entre les individus, les groupes et leurs environnements. Le territoire français, hexagone et outre-mer, riche de sa diversité historique, culturelle et géographique ne peut être appréhendé de manière uniforme et les spécificités locales méritent d'être expliquées chaque fois que nécessaire dans la partie « contexte » des avis.

La description, l'analyse et l'explication de certains phénomènes traversant la société pourraient régulièrement alimenter la réflexion des membres du CNPN, sans pour autant perdre de vue sa vocation à travailler sur la protection de la nature. Mieux comprendre les comportements, les modes de penser, et comment cela peut influencer la société permettrait sans doute de mieux répondre aux détracteurs du CNPN, et de la réglementation de protection de la nature en général. Cela pourrait aussi alerter sur des sujets émergents, permettant alors une anticipation constructive.

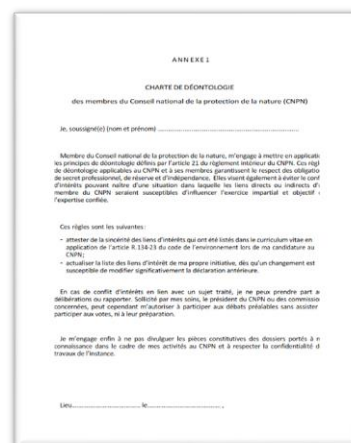
Cette meilleure intégration des sciences humaines et sociales est à prendre en considération et peut faire l'objet, dès à présent, d'invitations spécifiques et ponctuelles de spécialistes à l'occasion des pléniers. En tant que de besoins, il pourra être envisagé, lors du prochain renouvellement du CNPN, d'intégrer plus de membres spécialisés en sciences humaines et sociales ou de continuer avec des personnes qualifiées extérieures.

Recommandation 3. [DEB/CNPN] Renforcer au sein du CNPN l'éclairage particulier par les sciences humaines et sociales, nécessaire à la compréhension des sujets et notamment le rapport de l'homme à la nature.

3.1.5 Un cadre déontologique imparfait

Lors de leur nomination, les membres du CNPN se doivent de communiquer une lettre de motivation et un curriculum vitae précisant leurs relations directes ou indirectes avec des organismes en lien avec les sujets traités par le CNPN. La charte de déontologie du CNPN (ci-contre annexe 1 du règlement intérieur) est alors signée par chacun des membres, principalement pour éviter tout conflit d'intérêts.

Ainsi, chaque membre doit « *attester de la sincérité des liens d'intérêts qui ont été listés dans le curriculum vitae* » lors de sa candidature au CNPN et « *actualiser la liste des liens d'intérêt de sa*



⁴⁶ Source : trombinoscope du CNPN

propre initiative, dès qu'un changement est susceptible de modifier significativement la déclaration antérieure ».

Et « en cas de conflit d'intérêts en lien avec un sujet traité, le membre concerné ne peut pas prendre part aux délibérations ou rapporter. Sollicité par le membre, le président du CNPN ou des commissions concernées peut cependant autoriser ce membre à participer aux débats préalables sans assister ni participer aux votes, ni à leur préparation ».

Les membres se sont ainsi engagés, par la signature de la charte de déontologie, à respecter les « obligations de secret professionnel, de réserve et d'indépendance ».

Cette charte a donc pour objectif de prévenir des situations de conflits d'intérêts, de nature à fragiliser la légitimité et la crédibilité de l'instance, de l'ensemble de ses membres et de ses travaux, ainsi qu'à garantir la confidentialité de ses activités.

La question des conflits d'intérêts a particulièrement fait surface à l'occasion de l'autosaisine du CNPN « relative à la nécessité de l'évaluation des impacts de l'aménagement de la retenue de substitution de Sainte-Soline sur la population reproductrice de l'Outarde canepetière et la faune protégée de la plaine poitevine »⁴⁷ et a généré une nouvelle tension provoquant la défiance de la puissance publique à l'égard du CNPN, évoquée dans la lettre de commande.

Le CNPN avait alors déploré son absence de saisie par l'État sur ce projet et a délibéré en plénier : « *Considérant les impacts prévisibles directs et indirects sur l'Outarde canepetière, espèce d'intérêt communautaire et protégée au niveau national (Arrêté ministériel du 29 octobre 2009) et précisément inscrite à l'arrêté ministériel du 6 janvier 2020, fixant la liste des espèces animales à la protection desquelles il ne peut être dérogé qu'après avis du Conseil National de la Protection de la Nature et faisant, de surcroît, l'objet d'un troisième Plan National d'Action (PNA) validé par le CNPN en décembre 2018, le projet aurait dû être présenté pour avis au CNPN, tel que le prévoit la loi.* ».

L'administration a dénoncé qu'un membre du CNPN ait omis de signaler des liens familiaux conduisant potentiellement à une situation de conflit d'intérêt.

Ce projet de la retenue d'eau de Sainte-Soline dénoncé par des associations environnementales et fortement médiatisé a plus largement révélé la posture de certains membres (prises de position plus ou moins politiques, appartenance à des mouvements associatifs...) préjudiciable à la crédibilité de l'instance.

Cette situation, qui interroge globalement sur l'engagement public des scientifiques et des experts, n'est nullement spécifique au CNPN.

Récemment, dans un article du Monde⁴⁸, Christine Noiville, directrice de recherche au CNRS, juriste et présidente du comité d'éthique du CNRS (Comets) écrit que « *les scientifiques ont le droit et la liberté de s'engager. C'est même vertueux car ils ont quelque chose à apporter au débat public* » tout en rappelant que « *ce droit va avec des devoirs qui sont des conditions de crédibilité et de responsabilité [...] en ayant une démarche scientifique la plus robuste possible* » et d'« *être à la hauteur de la confiance que lui accorde la société* ».

Christine Noiville argumente qu'« *à la notion de neutralité, on doit préférer la notion de fiabilité, de quête d'objectivité et d'intégrité* ».

⁴⁷ https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023-05_autosaisine_retenue-substitution_cnpn_du_18_04_2023_vf.pdf

⁴⁸ Article du Monde daté du 22 mai 2024 https://www.lemonde.fr/sciences/article/2024/05/20/christine-noiville-presidente-du-comite-d-ethique-du-cnrs-les-scientifiques-ont-le-droit-et-la-liberte-de-s-engager_6234451_1650684.html

Un autre article du même quotidien fait mention que « *de plus en plus de climatologues, d'écologues, de physiciens ou de sociologues décident de sortir de leurs laboratoires pour investir l'agora* » mais s'interrogent sur « *le risque de fragiliser leur crédibilité, d'exposer leur carrière, de déroger à la neutralité traditionnellement attendue de la science, de transgresser la frontière entre science et politique* »⁴⁹.

A l'heure des « fake news », Etienne Guilyardi⁵⁰, directeur de recherche et membre du Comets déclare « *Si l'on n'y va pas, on laisse la place à de faux experts, qui ne s'appuient pas sur des données scientifiques* » quand d'autres se voient mal, à l'image de Gilles Rederdin, océanographe, « *s'embarquer dans un engagement public alors que tout mon temps est déjà consacré à produire et à analyser des données, les communiquer dans des articles ou à des colloques scientifiques. On ne peut pas tout faire.* ».

Bref, la communauté scientifique est elle-même divisée sur le sujet mais ce dernier existe et mérite d'être posé et traité même imparfaitement.

Il convient ainsi de rappeler chaque fois que nécessaire l'existence de la charte de déontologie, ses principes fondamentaux, voire de l'enrichir grâce à de bonnes pratiques dont la mission a eu connaissance notamment dans certains établissements publics (ANSES, IFREMER...).

Comme évoqué *supra*, la charte du CNPN fait bien référence à la notion de conflit d'intérêt et de confidentialité mais ne prend pas en considération l'expression publique et l'intérêt personnel des membres.

À titre d'exemple, le code de déontologie de l'ANSES, adopté en 2018, aborde ces sujets qui ont posé question au sein du CNPN et notamment sur les aspects :

- du devoir de réserve : ce code pose les limites de l'expression publique des personnels et rappelle qu'elle ne doit « *ni porter atteinte aux intérêts de l'agence ni jeter le discrédit à son encontre* » « *ni porter atteinte au service public auxquels ils collaborent* » que ce soit à l'occasion d'une expression écrite, orale ou sur les réseaux sociaux ;
- de l'obligation de déclaration des liens lors de prise de parole : en cas de lien avec une entité ou des personnes intervenant dans le domaine de compétences de l'agence, les personnels sont tenus de les « *faire connaître au public lorsqu'elles s'expriment lors de manifestations publiques, dans la presse écrite ou audiovisuelle ou sur les réseaux sociaux.* ». En fonction des situations l'information peut être donnée soit par écrit (presse, internet) soit par oral en début d'intervention (colloque, presse audiovisuelle) ;
- de l'expression émise à titre personnel : l'expert ne peut « *s'exprimer au nom de l'agence, y compris sur ses missions, sans avoir été dûment mandaté* », s'il s'exprime à titre personnel, « *il ne doit pas laisser de doute quant au fait qu'il ne parle pas au nom de l'agence* » ;
- de l'obligation de désintéressement : les agents ne doivent pas « *prendre part à l'analyse des dossiers dans lesquels leur intérêt personnel se trouve impliqué même si cet intérêt n'est qu'indirect ou apparent* » ;
- de l'identification et gestion des risques de conflits d'intérêts : l'ANSES a mis en place un guide d'analyse qui « *constitue un outil d'aide à la décision pour les personnes qui procèdent à l'analyse [des déclarations publiques d'intérêt] en qualifiant les liens d'intérêts identifiés de mineurs ou majeurs.* ».

⁴⁹ https://www.lemonde.fr/sciences/article/2024/05/20/engagement-des-scientifiques-le-ton-monte-dans-les-labos_6234452_1650684.html

⁵⁰ Egalement président de l'Office for climate education.

A l'instar de l'ANSES, l'IFREMER a également exploré cette question de la déontologie, toutefois plus particulièrement en ce qui concerne les relations employeur/salariés.

Actuellement le CNPN dépend du comité d'éthique ministériel, qui couvre l'ensemble des activités du pôle. Le CNPN pourrait aussi s'adresser au comité d'éthique « Éthique en commun » (cf partie 1.3.2.), spécialiste des questions relatives à la science.

Les pratiques européennes

En Allemagne

Le « conseil d'experts pour les questions environnementales » a été confronté à une campagne de presse visant un potentiel conflit d'intérêt d'un de ses membres. Cette situation a donné lieu à une réflexion sur cette question et au projet d'écriture d'une charte, non aboutie à ce jour.

Cette défiance, au final, s'est installée en peu de temps avec une crispation sur un dossier en particulier qu'on peut qualifier de particulièrement sensible et médiatique, qu'il conviendrait de relativiser au regard du nombre d'avis rendus chaque année. Il ne s'agit pas pour autant de ne pas prendre au sérieux ce sujet ou de minimiser l'impact qu'un conflit d'intérêt, pressenti ou réel, peut faire peser sur une structure ou sur une personne.

Pour éviter une telle situation, au début de chaque réunion, il pourrait être rappelé systématiquement les règles pour s'assurer qu'elles sont bien respectées. Dans tous les cas et plus encore en cas de situation personnelle nouvelle des membres (engagement militant ou expression publique par exemple), leur départ devra être clairement notifié sur le compte-rendu de séance.

Recommandation 4. [CNPN] Renforcer la charte de déontologie du CNPN en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes dans certains établissements publics, notamment en ce qui concerne l'expression publique et l'intérêt personnel, et envisager une collaboration avec le comité éthique ministériel et « Éthique en commun ».

3.2 Des difficultés liées à un relationnel qui s'est délité

Les mots forts inscrits dans la lettre de commande « *charge de travail* », « *plaintes répétées de la part des membres* », « *situation de défiance* », « *passage obligé* », « *frein au développement* », « *les avis du CNPN ne jouent plus suffisamment leur rôle d'éclairage utile de la décision publique* », « *l'administration a besoin d'avis de qualité* » sont la traduction assez évidente d'un problème relationnel, d'incompréhension réciproque ou tout simplement de malentendus, faute de discussions et de temps.

Inutile de préciser que ces propos ont été perçus par le CNPN, à la lecture de la lettre de commande, comme la manifestation d'« *une institution qui dérange et qui fait peur* » et donc de sa potentielle « *remise en cause* ».

Toutefois, de façon constructive, le CNPN a rapidement saisi cette occasion pour tirer profit de la mission, en prenant le recul nécessaire et en envisageant toute évolution éventuelle bénéfique à son bon fonctionnement. Et de manière concertée, il est véritablement en attente de tous les modes d'échange avec le ministère chargé de la protection de la nature (cabinets, directions centrales, DEB en particulier, services déconcentrés) et l'ensemble des parties prenantes qui pourraient lui être proposés.

L'analyse de la mission est que la séquence évoquée *infra* en 2019 sur la déconcentration des

procédures environnementales a perturbé considérablement les relations entre le ministère et le CNPN (voir partie 1.3.2.). Ces points de friction, qui ont duré pratiquement une année, se sont caractérisés par le boycott de réunions de la part du CNPN mais aussi, plus positivement, par la création d'un groupe de travail, à l'initiative de la DEB, destiné à sortir de l'impasse.

Ces relations se sont à nouveau dégradées récemment à la suite à d'autosaisines et de certains avis défavorables, mal perçus par le cabinet ministériel de l'époque⁵¹. Cette situation a donné lieu à la commande du présent rapport, sans information préalable du ministère auprès du CNPN, ce qui a créé un malaise notable, vécu par les membres comme une menace sur l'avenir même de la structure, malaise amplifié par le vocabulaire utilisé dans la lettre de mission.

Des difficultés chroniques relationnelles subsistent. Cette situation entraîne chez de nombreux membres du CNPN un inconfort constant. Elle pourrait être en partie liée, au moment des auditions effectuées par la mission, à un défaut de volonté et portage politiques des enjeux de protection de la biodiversité ainsi qu'un certain manque de reconnaissance.

Des recommandations sont proposées en partie 4 en réponse à ces difficultés avérées ou ressenties.

3.2.1 Des relations DEB/CNPN distendues

Sur cet aspect spécifique, les relations se sont, du point de vue du CNPN, sinon dégradées du moins délitées et distancées pour plusieurs raisons :

- Un manque d'organisation formelle du dialogue en l'absence de rencontres récurrentes et planifiées.
- Un secrétariat permanent du CNPN, assuré par la DEB, compétent et dévoué mais pour qui le travail n'est pas simple, notamment pour le bon déroulement des réunions plénières et des commissions.
- Alors que certaines dérogations ou stratégies politiques n'ont pas donné lieu à des avis du CNPN, l'administration centrale aurait proposé à l'instance de s'autosaisir pour le lui reprocher par la suite⁵².
- Un manque de reconnaissance du travail effectué, dû en particulier au manque de retour sur le suivi des avis.
- Le ressenti à la fois d'être rattaché à l'administration sans pour autant « *faire partie de la famille* ».

Il a été nettement perçu la position difficile « *entre le marteau et l'enclume* » de la DEB ; à savoir assumer ses fonctions d'une direction dont l'une des missions est la préservation et la restauration de la biodiversité et l'autre de répondre aux commandes politiques en appliquant les décisions du gouvernement, notamment pour aider à l'aboutissement de certains projets rapidement et sans accroc, et ceci tout en tentant de ménager les membres du CNPN.

« *La défiance* » - terme utilisée dans la lettre de commande - de l'administration envers le CNPN s'est installée suite à « *des situations de conflits d'intérêt (potentiels ou avérés)* » et à sa posture souvent décrite comme « *un censeur des projets de textes qui lui sont soumis* ».

⁵¹ Ce rapport a été remis à une équipe ministériel autre que celle qui l'a commandé.

⁵² Concernant la protection du chacal doré, le CNPN avait souhaité écrire à la ministre, la DEB a insisté auprès du CNPN pour qu'il s'autosaisisse. Concernant la saisine sur l'éolien offshore, la DGECC a proposé au CNPN de s'autosaisir pour une meilleure prise en compte du sujet.

Cette forme de suspicion est réciproque puisqu'une certaine défiance du CNPN envers l'administration existe également et a plusieurs origines. Pour la plupart, les membres du CNPN considèrent :

- qu'ils ne sont pas suffisamment indemnisés au vu de la charge qui leur incombe, évoquant la notion de « *bénévolat* » ; cette question des indemnités⁵³ a été en partie résolue avec une augmentation significative au 1^{er} juillet 2024. La commande du présent rapport a sans doute favorisé l'accélération et la prise de cette décision ;
- qu'ils ne sont pas respectés par l'administration dans la préparation de leurs avis. Le règlement intérieur précise dans son article 5 que le CNPN doit disposer des documents nécessaires à l'examen des dossiers 15 jours au moins avant la date du plénier ou des commissions. Le délai de transmission des documents est très souvent inférieur à ces 15 jours ;
- que leurs avis ne sont pas suffisamment suivis, ce qui pose la question de l'utilité de leurs travaux.

3.2.2 Des relations CNPN/CSRPN insuffisantes

Malgré la présence de certains présidents de CSRPN au sein du CNPN, la différence de pratiques entre les CSRPN eux-mêmes et le CNPN peut poser question, aux pétitionnaires notamment.

La prise en compte des situations locales par les CSRPN dans l'instruction des dossiers présente des avantages (connaissance affirmée du territoire et des acteurs, anticipation des problématiques...) même si la proximité avec les acteurs locaux, comme cela avait été argumenté lors de la déconcentration de 2020 (cf. partie 1.2.4.), peut introduire une forme de pression auprès des membres des CSRPN.

En parallèle, certains maîtres d'ouvrage laissent entendre que l'instruction des dossiers par le CNPN serait "hors sol", éloignée du terrain.

Même si le juste équilibre est toujours difficile à trouver, les échanges CNPN/CSRPN qui se tenaient régulièrement par le passé pour partager les expériences et évaluer les pratiques de chacun contribueraient certainement à limiter les critiques exprimées ci-dessus. La mission propose donc de revenir à ces échanges réguliers (cf. partie 4.5.).

Par ailleurs, sans que cela fasse l'objet d'une recommandation, la mission invite la DEB, les DREAL et les Conseils régionaux à mener une réflexion sur une organisation du CNPN et des CSRPN cohérente et sur une présentation identique des avis. Une répartition différente des tâches pourrait être également envisagée sans pour autant « déshabiller Pierre pour habiller Paul » mais faisant en sorte qu'une hiérarchisation pertinente des travaux puisse résoudre certaines disparités de traitement.

Le redécoupage des régions fait en 2015 et leur poids politique et administratif grandissant, à l'image des Länder allemands, peuvent plaider pour une évolution.

Il est à noter qu'aucune situation conflictuelle n'est à souligner, à ce jour, entre les CSRPN et le CNPN.

⁵³ Le montant des indemnités est évoqué dans la partie 3.1.2.2.

En Italie

Des instances de dialogue État-Régions pour chaque projet d'intérêt local et national (lois, décrets arrêtés et décision) ont été mises en place. Le système national en réseau pour la protection de l'environnement (SNPA) est composé de l'institut pour la protection et la recherche environnementale (ISPRA) et des 21 agences territoriales de protection de l'environnement (ARPA/APPA). Les agences régionales, qui jouent un rôle sensiblement identique aux CSRPN et aux agences régionales de la biodiversité, sont dotées de l'autonomie administrative, technique, et juridique sont placées sous la tutelle du président du conseil régional ou de la province autonome.

En Suède

La responsabilité de la conduite des évaluations environnementales (sur tous les sujets dont la biodiversité) est très décentralisée et incombe aux communes quel que soit le projet. Celles-ci peuvent s'appuyer, si besoin, sur les services administratifs du comté. Il s'agit d'un véritable processus de négociations où les consultations des parties prenantes sont très larges.

En Espagne

La conférence sectorielle de l'environnement naturel (CSE) instruit des projets de textes législatifs et de plans, qui sont discutés au sein d'une instance réunissant le ministère de l'environnement et des représentants régionaux.

3.2.3 Des relations maîtres d'ouvrage publics et privés/CNPN lacunaires

L'État, pourvoyeur de projets d'aménagements se trouve, à l'instar de la DEB, régulièrement en porte à faux entre sa volonté, *via* les DREAL, notamment pour les projets routiers nationaux, de mener à bien les dossiers en sa qualité de maître d'ouvrage et sa responsabilité d'être exemplaire dans sa façon de respecter la loi.

Les DREAL interrogées soulignent la pertinence du CNPN (et des CSRPN), tout en précisant la nécessité de faire preuve d'« *une plus grande force pédagogique* » tant la posture du CNPN reste de fait compliquée à entendre notamment sur les grosses infrastructures ferroviaires, type « Grand projet du Sud-Ouest » (GPSO), ou sur les routes nationales.

Dans leur rôle d'instructeur, les services « nature » des DREAL regrettent que de nombreux projets soient autorisés sans même que les préfets aient demandé le dépôt d'une dérogation espèces protégées (DEP). Un porteur de projet privé peut ainsi reprocher à l'État d'avoir autorisé son projet sans cette décision dérogatoire alors qu'elle était nécessaire, exposant ainsi l'administration à des recours du pétitionnaire contre l'État.

Il est à noter l'initiative de la DREAL Nouvelle-Aquitaine qui procède à un accompagnement amont pour chaque projet, dans une logique gagnant/gagnant pour espérer ainsi que le dossier présenté sera de qualité et permettra ensuite une instruction plus rapide. Cette démarche résulte du constat fait par les services que bon nombre de dossiers déposés par les maîtres d'ouvrage privés sont très rarement complets et aboutis. L'objectif est également de sécuriser *in fine* la décision que prendra l'État.

Par ailleurs, même si les DREAL soulignent une perméabilité excessive entre les CNPN/CSRPN et les associations environnementales, ces services déconcentrés de l'État reconnaissent le travail important accompli. Ils insistent également sur le besoin d'une concertation et de rencontres plus

formelles entre les maîtres d'ouvrage et la structure d'expertise nationale ou régionale en mentionnant la construction indispensable de compromis territoriaux pour sortir de la logique des avis « favorables » et « défavorables ».

Concernant les maîtres d'ouvrage privés, la mission a entendu, lors de ses entretiens, un discours plus tranché vis-à-vis du CNPN. S'il est bien reconnu une compétence affirmée des membres « *ultra-spécialistes* » du CNPN, une méconnaissance réciproque perdure sur le rôle et les objectifs de chacun. Les maîtres d'ouvrage ont pris largement conscience qu'ils « *demandent une autorisation à détruire* » mais regrettent que les membres du CNPN « *soient détachés des sujets* » et qu'un travail de synthèse des enjeux ne soit pas fait même s'ils reconnaissent que le temps accordé pour s'approprier les dossiers et délivrer des avis reste extrêmement contraint.

Les maîtres d'ouvrage s'interrogent également sur la neutralité des avis voire sur l'expression militante des experts mentionnant même que « *le CNPN n'est plus un outil de protection de la nature* » allant jusqu'à dénoncer que l'autosaisine sur l'éolien a été conçue avec l'association Sea Shepherd sur des bases d'après eux erronées et que l'avis « Provence grand large » a été écrit avant même l'audition du maître d'ouvrage.

Ils restent néanmoins preneurs de contacts avec le CNPN. Des propositions sont faites dans ce sens en partie 4.

3.2.4 Les risques psychosociaux

Tout collectif de travail peut être exposé à des risques psychosociaux, qui sont des risques liés aux conditions de travail et qui affectent la santé psychologique. Les situations de travail liées à ce type de risque sont bien identifiées, notamment par les travaux des chercheurs Michel Gollac et Marceline Bodier⁵⁴. Elles font l'objet de nombreuses études, en particulier par l'institut national de recherche et de sécurité⁵⁵ (INRS). C'est l'exposition à ces risques qui pose problème, sur la durée.

En tant que collectif, le CNPN ne fait pas exception. Au travers des situations évoquées lors des entretiens, trois familles de facteurs de risques psychosociaux tels que décrits par l'INRS, peuvent être identifiés, à savoir :

- Les contraintes de rythme de travail : la charge de travail a souvent été évoquée comme étant importante, au moins pour certains membres. C'est un facteur qui peut déstabiliser une organisation en ce qu'il soumet au stress. Une telle situation peut, sur la durée, conduire au mal-être et au désengagement.
- La reconnaissance dans le travail : trois situations identifiées se retrouvent sous cette catégorie, la question du soutien du commanditaire, les désaccords professionnels et la reconnaissance du travail effectué. Dans les trois cas, on constate généralement un désinvestissement qui peut être accompagné d'un sentiment de frustration et/ou d'injustice qui peut conduire, bien sûr à la démotivation mais aussi à une attitude de défiance pouvant potentiellement déstructurer les collectifs.
- Le travail inutile : il s'agit du sentiment de faire un travail n'ayant pas de suite concrète. La question de la reconnaissance est importante, en particulier en cas de fort investissement personnel. Là aussi, le désengagement est une conséquence fréquente.

La mission a pu entrevoir dans certains propos des signes évoquant les conséquences liées aux

⁵⁴ M. Gollac et M. Bodier ont été missionnés en 2010 par le ministère du travail sur la crise connue à l'époque chez France Télécom.

⁵⁵ A ce titre, le document ED 6403 de l'INRS permet une bonne approche de la thématique : <https://www.inrs.fr/media.html?refINRS=ED%206403>

situations décrites plus haut. La mission préconise la mise en place d'un groupe de travail DEB/CNPN sur ce sujet afin d'établir dans un premier temps un constat partagé puis de réfléchir à des mesures de prévention.

Le présent rapport comporte un certain nombre de pistes d'actions dont voici quelques exemples :

Risques psychosociaux	Mesure de prévention associée	Sujet évoqué dans le rapport au point
Contraintes de rythme de travail	La constitution d'une entité « support » dédiée, prenant en charge toutes les missions support	3.1.2. des moyens support à reconsidérer
	La diminution du nombre de membres, la suppression des suppléants, le recours à des experts extérieurs	3.1.3. une composition à questionner
	La mise en place d'un tour de relecture	3.1.4. Une charge de travail conséquente
Reconnaissance dans le travail :		
• Soutien du commanditaire	Le respect des délais de transmission des documents, le manque de rencontres récurrentes et planifiées avec la DEB	3.2.1. des relations DEB/CNPN distendues
• Désaccords professionnel	Les ajouts dans la charte de déontologie du CNPN relatifs à l'expression publique et l'intérêt personnel La mise en place d'un comité d'audition	3.1.6. un cadre déontologique imparfait 3.1.3. une composition à questionner
• Reconnaissance du travail effectué	La prise en charge des frais et la revalorisation des indemnités	3.1.2. des moyens support à reconsidérer
Travail inutile	La prise en compte des avis et leur suivi administratif	3.2.1. des relations DEB/CNPN distendues

Recommandation 5. Conduire une démarche commune DEB/CNPN afin de mettre en place des mesures de prévention des risques psychosociaux identifiés.

4 Les points critiques à solutionner pour un fonctionnement du CNPN amélioré

Les informations et éléments recueillis par la mission dans les États membres de l'Union européenne ont montré qu'il n'y a pas d'équivalent au CNPN. Aussi la mission a fait le choix de réfléchir et de formuler des recommandations susceptibles d'améliorer son fonctionnement, d'asseoir sa crédibilité et de favoriser la reconnaissance de son travail tout en prenant en compte les difficultés de l'ensemble des parties prenantes (ministre et cabinet, direction centrale, services déconcentrés, maîtres d'ouvrages, associations environnementales, citoyens).

Selon un témoignage, « *le CNPN est le dernier garde-barrière* ». Cette expression souligne bien que le CNPN, tel que prévu dans la loi de 2016, a pris une place importante dans l'élaboration d'un projet quel qu'il soit. Aussi, pour fluidifier son action, la mission s'est attachée à lister les derniers points durs qu'il convient de solutionner pour permettre à la France de s'engager plus encore vers une conciliation du développement économique et de la protection de la nature et éviter une opposition souvent systématique.

4.1 L'avis du CNPN dans la procédure environnementale

Pour certains, l'intervention du CNPN se situe trop en aval de l'élaboration des projets.

Comme évoqué en partie 1, une ONG note, à l'instar des services instructeurs, un progrès des dossiers transmis par les porteurs de projet, progrès qu'il convient de ne pas freiner, et considère que les enjeux de biodiversité devraient être pris en compte le plus en amont possible pour ne plus considérer que l'environnement est une contrainte.

Cette association entendue par la mission milite pour une planification territoriale à mettre en œuvre, en faisant référence à une étude de l'OFB en juillet 2023 sur « les leviers de prise en compte de la biodiversité dans le développement des énergies renouvelables »⁵⁶.

Lors des auditions menées par la mission, il a été souvent entendu la nécessité d'un premier avis à formuler le plus tôt possible avec une revoyure pour un ultime avis qui permettrait alors d'afficher en toute transparence la co-construction puis l'amélioration d'un projet en temps réel. Il a été également fréquemment exprimé la volonté, des aménageurs notamment, de visites de terrain plus systématiques comme les pratique l'Autorité environnementale.

Les grands projets structurants (type GPSO...), connus très en amont des procédures environnementales réglementaires, pourraient faire l'objet d'une anticipation et d'une pré-instruction, utiles pour l'ensemble des parties prenantes.

Au même titre que le CNPN, l'Autorité environnementale⁵⁷ formule des avis. Ces derniers portent sur les évaluations des impacts des projets et programmes sur l'environnement et sur les mesures de gestion visant à les éviter, réduire ou compenser et sont intégrés au dossier de l'enquête publique. Comme les avis du CNPN, ils permettent, **du moins en théorie**, d'éclairer non seulement le public⁵⁸ mais aussi le commissaire enquêteur, donnant l'occasion au maître d'ouvrage de modifier ou d'améliorer le projet.

⁵⁶ <https://www.ofb.gouv.fr/actualites/etude-loffice-francais-de-la-biodiversite-scrute-80-leviers-daction-pour-mieux-integrer>

⁵⁷ https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-de-l-inspection-a376.html#H_L-Autorite-environnementale

⁵⁸ A noter toutefois que la nouvelle procédure issue de la loi relative à l'industrie verte prévoit une phase en parallèle d'examen des projets par les instances environnementales et de consultation du public (cf partie 4.2.)

L'Ae peut également intervenir à la demande du porteur de projet, sur un « cadrage préalable » très en amont, après le débat public ou au stade de l'avant-projet sommaire. Cette démarche est encore très peu utilisée : 8 demandes en 2023.

Il est à noter à cet égard la pratique du CSRPN de Guyane qui passe ses dossiers en pré-cadrage avant avis définitif.

Une consultation du CNPN et/ou du CSRPN par les parties prenantes plus en amont de façon informelle et pour établir des bonnes pratiques pourrait être instituée, notamment sur la recevabilité des dossiers. Devront bien sûr être évalués le temps à y consacrer et la charge de travail inhérente.

Recommandation 6. [DEB/CNPN] Engager une réflexion et une expérimentation, sur un premier passage en CNPN le plus en amont possible après une visite de terrain systématique et la rencontre des acteurs concernés par le projet, au moins sur les grands aménagements structurants.

Le CNPN déplore également que les avis du Conseil d'État sur les projets de textes réglementaires soient connus avant les siens.

S'agissant des méthodes de l'Ae, la mission s'est interrogée sur la complémentarité voire sur la zone de recouvrement entre l'Ae et le CNPN, suite au témoignage d'une personne auditionnée précisant qu'« *il faudrait trancher* ».

Selon deux directives clés de l'Union européenne⁵⁹, transposées dans le droit national, l'Ae vise non seulement à « *tenir compte des préoccupations visant à protéger la santé humaine, à contribuer par un meilleur environnement à la qualité de la vie, ...* » mais aussi à l'instar du CNPN « *à veiller au maintien des diversités des espèces et à conserver la capacité de reproduction de l'écosystème en tant que ressource fondamentale de la vie* ». L'objectif spécifique sur la biodiversité n'est cependant pas « fouillé » par l'Ae au même niveau de détails techniques et d'expertise scientifique que le CNPN.

Comme le CNPN, l'Ae n'est pas une « autorité indépendante » au sens juridique du terme et ses avis d'évaluation environnementale sont, de la même manière, consultatifs.

Mais la composition de l'Ae, le statut de ses membres et son affiliation à l'IGEDD marquent une différence notable avec le fonctionnement du CNPN.

Pour envisager à terme des synergies possibles entre ces deux entités, des échanges et des consultations plus régulières entre l'Ae et le CNPN - tout comme entre les MRAe et les CSRPN - sur leurs travaux et avis respectifs pourraient avantageusement nourrir une réflexion sur une démarche d'expertise technique et scientifique au profit des décisions publiques dans le cadre d'une évaluation environnementale globale. Il est à noter ces dernières années de nombreux avis conclusifs convergents entre le CNPN et l'Ae.

Au vu des témoignages apportés à la mission, cette dernière s'est interrogée sur la pertinence du rattachement administratif actuel⁶⁰ du CNPN à la DEB, même si un lien stratégique étroit doit être maintenu et même renforcé entre eux. Il pourrait être engagé une réflexion quant à la mise en

⁵⁹ Directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 modifiant la Directive 11/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIE) et directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive SEA).

⁶⁰ Ce rattachement administratif s'entend dans le sens du support fourni de la DEB au CNPN.

place d'un pôle administratif support partagé entre l'Ae et le CNPN, tout en garantissant que ces deux structures conservent leurs missions et leurs particularités sans qu'elles puissent être altérées.

4.2 Le manque de doctrine et de lignes directrices

« Le cadre légal existe bien mais, dans la réalité, il n'est pas respecté ». « Le CNPN est le révélateur de l'insuffisance du respect de la loi ». Ces deux phrases prononcées lors des auditions illustrent la difficulté pour le CNPN d'appliquer la loi, rien que la loi, au regard des connaissances et des données à sa disposition.

Néanmoins, il a pu être fait le constat que certains projets acceptés par les services déconcentrés de l'État d'un territoire sont rejetés dans d'autres territoires car le premier filtre est fait en particulier par les DREAL. La traduction de la réglementation n'est donc pas perçue et appliquée de la même façon.

Par ailleurs, le reproche fait au CNPN sur ses avis « défavorables » en particulier sur la séquence « Eviter, réduire, compenser » souligne souvent le manque d'anticipation de la part de l'État et des maîtres d'ouvrage qu'il conviendrait de résoudre.

Se pose aussi la question de l'inversion de la charge par la preuve des avis du CNPN, puisque c'est ce dernier qui doit toujours se justifier - alors que le prisme scientifique reste la première des garanties du CNPN - alors que les porteurs de projet ne savent pas toujours argumenter contre la décision d'un avis défavorable.

Ce sont des obstacles à lever par l'écriture d'une doctrine et de grandes lignes directrices qui favoriseraient la crédibilité à la fois de l'État et du CNPN.

Pour cela, il pourrait être fait la commande d'une évaluation croisée associant le CNPN, la DEB et l'OFB pour comprendre pourquoi les dossiers reçoivent un avis défavorable, pour instaurer une présentation des dossiers en amont par les porteurs de projet, sans pour autant porter atteinte à l'indépendance du CNPN. Cette étude sur un échantillon de projets permettrait de s'interroger sur ces fameux avis défavorables, qui mettent souvent en avant les mêmes arguments, les mêmes limites et les mêmes écueils de la part des maîtres d'ouvrages.

De grandes lignes directrices pourraient lever les injonctions contradictoires entre protection de la nature, développement économique et réindustrialisation et production d'énergie renouvelable, face à la demande de toujours plus de simplification des procédures et de raccourcissement des délais, le CNPN devenant le bouc émissaire des projets malmenés voire avortés. Des lignes connues pourraient permettre d'éviter des reproches trop systématiques envers l'instance environnementale.

Dans le cadre de la séquence « Eviter, réduire, compenser » (ERC), l'approche standardisée concernant le dimensionnement des mesures de compensation a fait l'objet d'un guide⁶¹, réalisé par l'OFB, le CGDD et le CEREMA en 2021, qui propose un cadre national avec des éléments méthodologiques pour harmoniser et améliorer les pratiques de compensation. Ce guide a permis également de renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de la séquence ERC mais sans qu'une méthode unique de dimensionnement ait pu être décidée.

61

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Approche_standardis%C3%A9e_dimensionnement_compensation_%C3%A9cologique.pdf

Sans attendre cette méthode unique, un partage d'expériences entre le CNPN, les maîtres d'ouvrages et les bureaux d'études seraient un plus. L'organisation d'échanges via certaines fédérations professionnelles serait également plus que pertinente pour une compréhension respective des missions de chacun.

La mise en place d'une doctrine par grandes familles de dossiers, s'appuyant sur le travail de la DEB, de l'OFB et sur les autosaisines du CNPN (éolien offshore, photovoltaïque, dimension séquence ERC) voire de l'Ae, lèverait des incompréhensions notamment chez les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études et afficherait une cohérence pour faciliter ensuite de potentiels arbitrages de la part du décideur final, même si il a été rappelé pendant toute la durée de la mission par les naturalistes que « *les compromis sont rarement en faveur de la protection de la nature* ».

Un travail pourrait s'appuyer sur les critères d'attribution d'une dérogation et regarder le résultat du statut récent de « projet d'intérêt national majeur » prévu dans la loi relative à l'industrie verte, quand son évaluation sera possible, étant donné sa récente application.

Promulguée en octobre 2023, la **loi relative à l'industrie verte** (décret n° 2024-704 du 5 juillet 2024⁶²) a permis d'introduire le statut de « *projet d'intérêt national majeur* » (PINM) dans le code de l'urbanisme afin de faciliter l'implantation des projets industriels les plus stratégiques pour la France. Un projet peut être par décret qualifié de PINM s'il « *revêt, eu égard à son objet et à son envergure, notamment en termes d'investissement et d'emploi, une importance particulière pour la transition écologique ou la souveraineté nationale* ».

Le décret définit ainsi la liste des secteurs des technologies favorables au développement durable pour lesquels les projets industriels sont rendus explicitement éligibles à la procédure de déclaration de projet prévu par le code de l'urbanisme (article L. 300-6). Il détaille les informations à fournir pour se voir reconnaître de manière anticipée la raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM), au sens de l'article L.411-2 du code de l'environnement.

Un autre décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024⁶³ précise, **pour l'ensemble des projets**, diverses dispositions de la loi relative à l'industrie verte et de simplification en matière d'environnement par :

- la mise en compatibilité accélérée des documents locaux d'urbanisme et des documents de planification régionale,
- des procédures de raccordement électrique effectuées plus rapidement,
- un permis de construire délivré par l'État et non plus par les communes ;
- **une procédure d'autorisation environnementale facilitée**. L'instruction par les services et par l'autorité environnementale ainsi que la consultation du public sont menées en parallèle avec **l'objectif de diviser par deux les délais de délivrance des autorisations, en passant en moyenne** de 17 mois aujourd'hui à neuf mois, avec le risque que les avis des Ae ne puissent plus être utilisés pour la consultation du public, ce qui les prive d'une bonne part de leur portée.

Une instruction, datée du 28 octobre 2024⁶⁴, relative aux modalités de mise en œuvre de la procédure de l'autorisation environnementale a été adressée aux préfets de département et de région. Cette nouvelle procédure entre en vigueur pour les dossiers déposés à compter du 22 octobre 2024.

Pour appuyer l'intérêt d'une doctrine nationale précisée et renforcée, le rapport sur la « compensation écologique des projets d'aménagements du Dunkerquois et foncier agricole » conduit par

⁶² Décret n° 2024-704 du 5 juillet 2024 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049889692>

⁶³ Décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049893436>

⁶⁴ <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0033720/TECL2428215C.pdf;jsessionid=6AE940F4A146CEE61064277D3FC98680>

l'IGEDD et le CGAAER⁶⁵ souligne en effet, après exploitation d'avis du CNPN, « une évolution des exigences de compensation des impacts de l'artificialisation des terres agricoles qui pose question » et recommande l'établissement d'éléments de doctrine.

En cohérence avec le rapport précité, cette démarche pourrait être expérimentée en particulier sur les dossiers de compensation écologique.

Recommandation 7. [CNPN] Organiser des échanges constructifs entre le CNPN et les maîtres d'ouvrage via les fédérations professionnelles notamment pour préciser les objectifs de chacun.

Recommandation 8. [CNPN/CSRPN/DEB/OFB/CEREMA] Entamer une démarche pour définir des éléments de doctrine et des lignes directrices de façon expérimentale, par exemple sur les dossiers de compensation écologique.

4.3 Les avis qui font débat

Les différents types d'avis - avis simple (CNPN), avis conforme (Parc naturel marin), avis technique (DDTM et DREAL) - ne facilitent pas la compréhension de la vocation des uns et des autres. Quand l'avis conforme doit être suivi par l'État, l'avis simple reste consultatif.

Concernant les avis simples du CNPN, donc consultatifs, les retours « terrain » font néanmoins état de stratégies de contournement aussi bien de la part des porteurs de projets que des services de l'État (Préfectures, DREAL), ce qui au final, notamment pour les dossiers concernant les ENR et la réindustrialisation, rend floue l'application du droit de l'environnement.

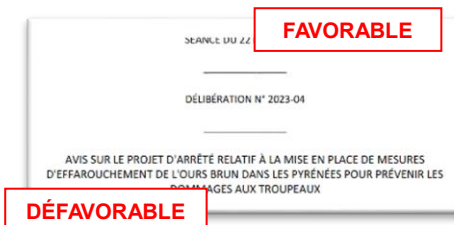
A ce jour, le CNPN donne quatre formulations d'avis, qui ont une résonance et interprétation différentes selon les acteurs :

- avis favorable ;
- avis favorable sous conditions et/ou avec réserves ;
- avis défavorable ;
- avis défavorable avec recommandations.

Ces formulations d'avis continuent de faire débat même s'ils ont évolué avec le temps.

Les « favorable » sont rendus en grande majorité sous conditions, notamment sur les arrêtés ministériels ou préfectoraux. Ils permettent la poursuite du dossier.

Les « défavorable » peuvent être accompagnés de recommandations pour améliorer, le cas échéant, le dossier, dans l'hypothèse d'une nouvelle présentation au CNPN.



⁶⁵ Rapport « Mission d'appui au préfet du Nord : compensation écologique des projets d'aménagements du Dunkerquois et foncier agricole », IGEDDn°015665-01/CGAAERn°24043 - Juillet 2024

	CNPN plénier					Avis Commission ECB					Avis Commission EP				
	Nb total (hors fonct)	Favorable		Défavorable		Total	Favorable.		Défavorable.		Total	Favorable.		Défavorable.	
	Nb	Nb	%	Nb	%	Nb	Nb	%	Nb	%	Nb	Nb	%	Nb	%
2018	24	15	63%	9	37%	316	216	68%	100	32%	21	19	90%	2	10%
2019	41	34	83%	7	17%	374	254	68%	120	32%	6	4	67%	2	33%
2020	31	27	87%	4	13%	315	237	75%	78	25%	14	13	93%	1	7%
2021	22	17	77%	5	23%	342	274	80%	68	20%	16	14	88%	2	12%
2022	25	17	68%	8	32%	292	190	65%	102	35%	22	19	86%	3	14%
2023	34	25	74%	9	26%	320	179	56%	141	44%	17	15	88%	2	12%
Total	177	135	76%	42	24%	1959	1350	69%	609	31%	96	84	88%	12	13%

Source : DEB - mars 2024 - cf annexe 3

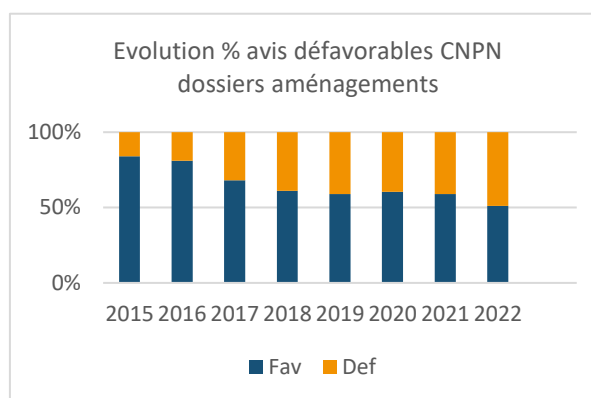
Selon la DEB, « sur la période 2018-2023, sur les 2 222 avis produits par le CNPN, 70 % étaient favorables, avec ou sans réserve, avec ou sans recommandation et 30 % défavorables, avec ou sans recommandation. On note une légère augmentation des avis défavorables concernant les dérogations espèces protégées pour l'année 2023 avec 44% d'avis défavorables, alors que ce chiffre variait entre 20 et 35% depuis 2018 ».

Si l'on examine précisément le tableau ci-dessus, il ne semble pas y avoir de corrélation entre le nombre de dossiers examinés et le pourcentage de « défavorable ». ». Les avis défavorables ne sont jamais majoritaires.

De la même manière, il ne semble pas se dégager de tendance claire à la hausse ou à baisse des avis « favorable » et « défavorable », notamment pour la commission ECB, dont les dossiers sont les plus sensibles et concernent les espèces les plus en danger.

Concernant spécifiquement les dossiers d'aménagements, une tendance à l'augmentation des avis « défavorable » est toutefois observée. Le graphique ci-contre l'illustre⁶⁶ avec pour bémol, la stabilité des années 2019, 2020 et 2021, liée en partie à la crise sanitaire.

Par ailleurs, la politique volontariste de développement économique et notamment de transition énergétique de ces dernières années a certainement contribué à cette baisse progressive et régulière des avis favorables. L'État a effectivement soutenu, sur une période relativement courte et notamment en 2022, de nombreux projets industriels, sources de demandes d'autorisations environnementales plus nombreuses, qui ont occasionné plus d'avis défavorables.



Au-delà des chiffres et pourcentages, la mission s'est interrogée sur l'évolution d'un avis CNPN « type » et notamment sur sa formulation qualifiée de « *trop raide* ». Les membres du CNPN, scientifiques avant tout, pourraient bénéficier d'un appui rédactionnel des avis vus en particulier en commission. Des avis améliorés par la qualité de leur rédaction avec un style plus communicant/pédagogique et une prise en compte plus détaillée des échanges avec les pétitionnaires et bureaux d'études, gagneraient en qualité et efficacité.

⁶⁶ Source CNPN.

En particulier pour la rédaction des avis du CNPN concernant les dérogations « espèces protégées », qui impliquent la charge de travail la plus importante du CNPN et notamment de la Commission « espèces et communautés biologiques », le bureau ET placé en appui à l'instance, tel que proposé par la mission, pourrait utilement apporter son appui à la commission ECB pour la rédaction des avis.

Par ailleurs, outre le bilan d'activités traditionnel, un inventaire annuel des avis CNPN pourrait être fait grâce à l'analyse critique des services instructeurs de l'État, permettant à la fois de regarder la cohérence des décisions, de construire une culture commune, de pointer du doigt les bonnes pratiques ou les difficultés rencontrées, comme instauré par le CSRPN Nouvelle-Aquitaine.

Recommandation 9. [DEB/CNPN] Appuyer le CNPN pour la rédaction des avis « dérogations espèces protégées ». Établir un inventaire annuel des avis du CNPN pour construire une cohérence, une méthodologie, une culture commune en lien avec les services instructeurs de l'État.

Malgré les délais contraints dont il dispose (2 mois), le CNPN doit donc s'engager résolument vers une plus grande pédagogie dans l'écriture de ses avis : « *Il faut expliquer sans donner le sentiment systématique de sanctionner* ».

Côté CNPN, il est à souligner également trois points, devenus très sensibles au fil des années :

- **Ne pas être saisi⁶⁷, sur des dossiers d'importance ou sensibles.** Le code de l'environnement dans son article L. 134-2 précise « *Il peut être consulté sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence et les travaux scientifiques et techniques y afférents* ». Le CNPN, par exemple, a regretté de n'avoir pas été saisi par le Secrétariat d'État chargé de la mer sur le projet de décret sur la Stratégie Nationale pour la mer et le littoral 2023-2029 (SNML2)⁶⁸. Pour ce cas précis, le CNPN s'est alors autosaisi, et a d'ailleurs prononcé un avis favorable à l'unanimité.
- **Ne pas être informé de la suite donnée aux avis et de la décision finale de l'État.** Le CNPN est saisi, il instruit le dossier, donne un avis, - quel qu'il soit -, vote mais n'a aucune information sur la manière dont l'État tranche et surtout n'a aucun retour sur la conclusion de la décision. Il l'apprend, la plupart du temps, par son réseau ou par la presse quand il s'agit de dossiers sensibles et médiatiquement exposés.
- **Ne pas avoir la moindre explication de l'État quand un avis rendu par le CNPN n'est pas suivi.** Outre la situation évoquée *supra* sur la suite de l'avis rendu, le CNPN regrette, là aussi, la manque de relations formelles avec l'État et ses services déconcentrés sur les raisons d'une décision finale prise à l'encontre de l'avis. Il est à noter cet exemple marquant : l'ANSES qui produit des évaluations de risque à la demande du ministère avait été sollicité sur le dossier des bouquetins du Bargy, instruit également par le CNPN. Ce dossier, qui a cristallisé beaucoup d'émotions, avait reçu un avis identique de la part de

⁶⁷ Environ 10 à 15 % maximum des dossiers passent en CNPN ou CSRPN, suite au tri fait par les DDT(M) et DREAL.

⁶⁸ Extrait de la délibération n°2023-29 du CNPN du 19 octobre 2023 « *Règlementairement, la saisine du CNPN n'est pas obligatoire sur le projet de décret. Mais plusieurs des thèmes du projet de SNML2 porté par le dit décret concernent le CNPN très directement, notamment depuis son autosaisine sur l'éolien offshore de juillet 2021, d'autant que le rapport du Comité France Océan (CFO) avait demandé à ce que le CNPN soit missionné pour "une évaluation annuelle des mesures environnementales clés". En conséquence, les membres du CNPN ont approuvé à l'unanimité (28 votes exprimés) le 27 septembre 2023 la décision de s'autosaisir concernant le projet de seconde Stratégie nationale pour la mer et le littoral* ».

l'ANSES et du CNPN mais ces avis n'ont pas été suivis par le préfet.

Côté maîtres d'ouvrage, ils affirment :

- être découragés car malgré l'investissement dans la qualité du dossier, ils savent ou croient savoir qu'ils auront un avis « défavorable » ;
- préférer néanmoins recevoir un avis « défavorable » du CNPN plutôt que les services « omettent » de saisir le CNPN pour leur projet, car alors les recours sont inexorables.

Pour résoudre ces difficultés, la mission propose plusieurs pistes :

- Mettre en place un suivi des avis et un retour argumenté de l'État sur les avis non pris en compte.
- Organiser des interventions en région (préfecture/DREAL/acteurs locaux/maitres d'ouvrage) pour expliquer ce qu'est le CNPN, ses attentes et sa manière de travailler, à l'instar de ce qui a été récemment fait en Corse par un membre de l'instance.
- Créer sur le site « avis biodiversité », dans l'onglet consacré au CNPN, une rubrique « mode d'emploi » expliquant « c'est quoi un bon dossier ? », détaillant les attentes du CNPN et les éléments nécessaires à la bonne instruction du dossier et au déroulé d'un passage devant l'instance. Cette disposition pourrait être complétée par la mise en avant des guides élaborés par certaines DREAL.



La prise en compte de ces points critiques acterait la reconnaissance morale attendue par le CNPN et du travail accompli. Elle permettrait de lier des relations plus respectueuses et constructives entre l'État et le CNPN, formalité souhaitable également pour les CSRPN.

Recommandation 10. [DEB] Mettre en place une procédure portant sur la décision finale prise suite aux avis du CNPN, procédure argumentée quand l'avis du CNPN n'est pas suivi.

4.4 Des autosaisines mal perçues

La lettre de commande mentionne « *un recours accru aux autosaisines* ».

Depuis avril 2022, on compte 8 décisions d'autosaisines dont 6 ont fait l'objet d'un rapport (cf liste en annexe 3). Pour mémoire, lors du précédent mandat de 2017 à 2022, le CNPN avait produit 13 autosaisines. L'augmentation est donc réelle, mais avec un nombre total d'autosaisines qui demeure modeste.

La mission considère que cet outil, clairement prévu par le décret, est utilisé en réaction aux points de crispation ressentis par le CNPN évoqués *infra*.

Un témoignage recueilli par la mission fait état que l'autosaisine serait une « *fausse bonne solution surtout lorsque l'on n'est pas décisionnaire* ». Mais la mission ne retient pas l'idée de réformer cette disposition qui peut véritablement aider la puissance publique à investiguer certains axes stratégiques de développement tout en préservant la biodiversité. L'autosaisine sur la politique de déploiement du photovoltaïque et ses impacts sur la biodiversité en est l'illustration.

Dans un avenir proche, si le CNPN avait à nouveau recours à l'autosaisine, il serait vivement recommandé d'engager une discussion préalable avec la DEB, voire le cabinet ministériel.

Le CNPN émet de façon plus anecdotique des motions et notes techniques (3 depuis avril 2022).

4.5 Son isolement préjudiciable

L'absence de contacts réguliers, au nom de l'indépendance, entre le CNPN, les membres des cabinets concernés et l'administration a provoqué ces dernières années un isolement préjudiciable pour tout le monde.

Cette forme de solitude du CNPN renforce le ressenti d'un manque de reconnaissance voire d'indifférence déjà évoqué mais entraîne également des non-dits, des malentendus qu'il convient de réparer.

Comme évoqué en partie 3.2.3., le manque d'articulation entre le CNPN et les CSRPN a fait naître aussi chez certains CSRPN le sentiment de ne pas être compris surtout lorsque deux visions, nationale et territoriale, s'expriment. Cette situation fragilise les instances, ce dont peuvent profiter leurs pourfendeurs.

Pour résoudre ces difficultés, la mission propose différents temps d'échanges à mettre en place ou à relancer :

- Un séminaire annuel CNPN pour contribuer à l'implication de tous les membres et à créer une cohésion « d'équipe ».
- Un séminaire semestriel délocalisé en région CRSPN/CNPN (non réalisé depuis 2022) pour permettre une meilleure connaissance entre les deux types d'instances, faire un retour d'expérience des pratiques et des questionnements. L'administration centrale et les DREAL pour les projets en région pourraient y participer.

Pour faciliter la participation des membres, le planning annuel - en plus des pléniers, commissions et groupes de travail - devra être anticipé.

4.6 Une visibilité à amplifier

La notoriété du CNPN est modeste et ses missions, telles que perçues par l'extérieur, restent souvent vagues.

Exceptés son site internet et un trombinoscope des membres fait très récemment, le CNPN ne possède aucun outil de communication. Il ne dispose pas *a minima* d'une simple plaquette de présentation rappelant son histoire, les textes de références et ses missions à l'instar de l'Ae (ci-contre).

Le site internet avis-biodiversité⁶⁹, hébergé par le MTEL, mériterait une modernisation et une amélioration de ses fonctionnalités et de la recherche des avis, mentionnant s'ils ont été suivis. Et comme évoqué en partie 4.1., les avis ne sont pas rapidement ou systématiquement mis en ligne, situation qui semble se produire plus fréquemment.

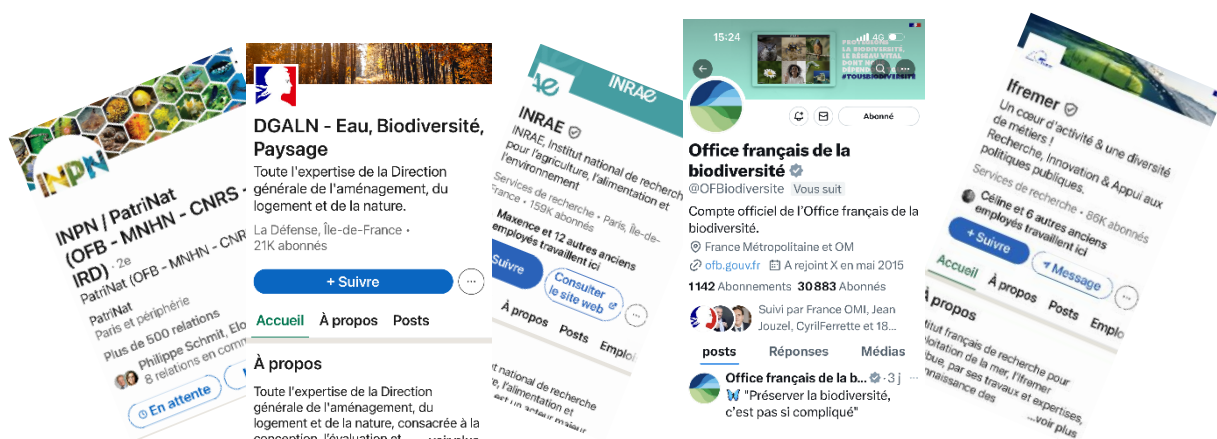
Contrairement à l'Ae qui rédige systématiquement un communiqué de presse après chaque séance⁷⁰, le CNPN ne communique pas auprès de la presse et semble mal à l'aise dans ses relations avec les journalistes, autres que ceux qu'il a pu intéresser dans des moments de crispation (exemple : déconcentration en 2020).



⁶⁹ <https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/conseil-national-de-la-protection-de-la-nature-r3.html>

⁷⁰ <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/les-communiques-de-presse-de-l-ae-r451.html>

Le CNPN est par ailleurs totalement absent des réseaux sociaux⁷¹ alors que toutes les structures rencontrées par la mission qui exercent des activités au service de la décision publique y sont présentes, dont PatriNat.



Pour pallier ces manques, le site internet avis-biodiversité amélioré pourrait faire utilement le lien avec les sites des CSRP, ce qui favoriserait ainsi le réseau national/régional et rendrait également visibles les CSRP qui souffrent aussi d'un manque crucial de notoriété.

Le CNPN, à défaut d'avoir son propre compte LinkedIn, pourrait *a minima* proposer des messages informatifs (posts) sur le compte de la DGALN, notamment sur les avis rendus en plénier.

Cette proposition implique un appui informatique et des compétences dont ne dispose pas, à ce jour, la sous-direction de la DEB.

Pour une meilleure compréhension de ses missions, de son fonctionnement, de ses décisions, le CNPN pourrait organiser des journées ou demi-journées thématiques, associant la DEB et réunissant son « public ».

Enfin, une conférence annuelle, ouverte à tous, pourrait être organisée en partenariat avec les établissements publics pour partager et vulgariser l'état de la science sur certains sujets qui peuvent ou, par anticipation, pourraient faire débat. Cette initiative contribuerait à rendre le CNPN plus visible.

Recommandation 11. [DEB/CNPN] Mettre en œuvre un plan de communication, même modeste, pour illustrer globalement les missions, le fonctionnement et les travaux du CNPN.

⁷¹ Facebook, X (anciennement Twitter), LinkedIn.

Conclusion

La mission estime que le CNPN - tout comme les CSRPN -, a besoin à ce stade d'un fonctionnement stabilisé, quand toutes les parties prenantes s'accordent à vouloir connaître les « règles du jeu ».

Les recommandations illustrent des améliorations qui peuvent certes paraître à la marge mais qui sont essentielles pour l'ensemble des parties prenantes. Elles passent principalement par la reconnaissance du travail fourni de part et d'autre et l'instauration, entre l'État et ces instances consultatives, d'une confiance réciproque qui devra se (re)construire rapidement.

Ces propositions, si elles sont retenues, devront être impérativement co-élaborées par les parties concernées.

Pour conclure, sans perdre pour autant son indépendance, à laquelle il tient tout particulièrement à juste titre, le CNPN doit pouvoir engager au plus vite rencontres, discussions avec les maîtres d'ouvrages, publics et privés, en dehors de tout projet précis. Perçu aujourd'hui comme un adversaire, le CNPN doit devenir avant tout un allié et partenaire de l'État et des différents pétitionnaires, dans une recherche de conciliation entre les priorités stratégiques de l'État, en matière de développement économique et des énergies renouvelables d'une part, et de préservation de la biodiversité d'autre part.

Au-delà de la présente mission, il pourrait être demandé à l'IGEDD d'évaluer l'impact de la Loi biodiversité de 2016 et de mesurer en particulier l'impact des avis du CNPN dans une prochaine commande.

Jérôme PETITGUYOT



Inspecteur

Maryline SIMONÉ



Inspectrice générale

Annexes

Annexe 1. Lettre de commande



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 13 FEV. 2024

**Le ministre de la Transition écologique
et de la Cohésion des territoires**

à

Monsieur le Chef du service de l'Inspection
générale de l'environnement et du
développement durable

Objet : Mission de parangonnage relative aux modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne sur les questions relatives à la protection de la biodiversité

La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a institué deux instances nationales aux missions distinctes : le Comité national de la biodiversité (CNB), instance d'information, d'échanges et de consultation sur les questions stratégiques liées à la biodiversité, et le Conseil national de protection de la nature (CNPN), instance d'expertise scientifique et technique, compétente en matière de protection de la biodiversité et, selon le décret d'application, plus particulièrement de protection des espèces, des habitats, de la géodiversité et des écosystèmes.

Le CNPN a un rôle d'expertise scientifique et technique sur toutes les questions de biodiversité terrestre, aquatique et marine. Il donne son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires concernant ses domaines de compétences et sur les interventions humaines en milieux naturels dans un objectif de protection des milieux et des espèces (création d'espaces naturels protégés ou encore réglementation relative aux espèces protégées, ou aux espèces invasives, etc.).

En 2020, une déconcentration des avis du CNPN a été mise en œuvre dans le cadre du programme « Action Publique 2022 » et des plans de transformation ministériels qui y sont attachés. Cette réforme a confirmé le rôle du CNPN comme instance scientifique et technique pour les espèces d'enjeu national dont l'état de conservation n'est pas favorable, tout en déconcentrant aux conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) les avis sur les autres espèces (52% des avis ont été déconcentrés).

L'activité des 60 membres de l'instance (30 titulaires et 30 suppléants), nommés par arrêté ministériel en mars 2022, n'en reste pas moins soutenue. Chacune des trois instances composant le CNPN (plénier, commission espaces protégés (CEP) et commission espèces et communautés biologiques (CECB)), se réunit ainsi une fois par mois. Au total, le conseil a rendu environ 600 avis depuis son installation en avril 2022.

La charge de travail a fait l'objet de plaintes répétées de la part de membres, d'autant plus qu'elle est inégalement répartie entre eux. Beaucoup regrettent pourtant de ne pas être saisis de façon systématique, en particulier des projets de textes législatifs ou réglementaires ayant un lien avec la biodiversité et des demandes de dérogation à la protection des espèces protégées. On observe ainsi un recours accru aux autosaisines. Les membres du CNPN regrettent aussi que les avis rendus par le CNPN ne soient souvent pas suivis par l'administration.

Une situation de défiance s'est de fait installée entre le CNPN et les pouvoirs publics, aux échelles territoriales et nationale, et les avis du CNPN, souvent perçus comme un passage obligé et comme des freins au bon déroulement des projets, ne jouent plus suffisamment leur rôle d'éclairage utile de la décision publique. L'administration a pourtant besoin d'avis de qualité pour fonder et motiver ses décisions.

Par ailleurs, en dehors des saisines du CNPN voire même en parallèle, l'Etat a recours aussi à d'autres organismes pour fonder ses décisions :

- les organismes scientifiques (Muséum national d'Histoire naturelle, Ifremer, INRAe, IRD, CNRS notamment) qui ont élaboré des dispositifs spécifiques d'appui à la décision publique sous la forme d'un appui permanent ou sur commande (expertises collectives notamment) ;
- l'Office français de la biodiversité qui réalise en particulier pour les préfets au niveau local des avis techniques pour leurs arrêtés de prescription mais produit aussi, avec d'autres acteurs éventuellement, des avis au niveau national (fixation de quotas ou de plafond de prélèvement, par exemple) ;
- l'ANSES participe aussi à la mobilisation de savoirs scientifiques pour les politiques publiques de la nature, dans un contexte de renforcement d'une approche One Health ;
- enfin, dans des cas particuliers, l'Etat a mis en place des structures *ad hoc* comme le comité de gestion adaptative

Le paysage de l'appui scientifique et technique à la décision publique apparaît donc complexe, peu lisible pour les acteurs et ne repose pas sur un socle partagé en termes de processus de production.

Dans ce contexte, votre mission consistera à :

- mener une étude de parangonnage permettant de mettre en exergue les principales modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne, en particulier pour les projets, plans et programmes qu'ils mettent en œuvre ;
- proposer sur cette base, d'une part, des ajustements de l'organisation française actuelle et, d'autre part, des modèles alternatifs, avec le double objectif de gagner en efficacité dans la production des avis aujourd'hui rendus et de renforcer leur robustesse scientifique ;
- évaluer les moyens tant humains que financiers nécessaires pour mettre en œuvre ces préconisations.

Votre mission pourra s'appuyer sur les services de la direction de l'eau et de la biodiversité et de la direction des affaires européennes et internationales. Elle pourra également consulter plus largement des personnalités qualifiées.

Les conclusions de votre rapport sont attendues dans un délai de 6 mois après la signature de la présente lettre de mission.



Christophe BÉCHU

Annexe 2. Décret n° 2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT

Décret n° 2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature

NOR : DEVL1629011D

Publics concernés : Etat et établissements publics, collectivités territoriales et groupements, organismes du monde socioprofessionnel, associations de protection de la nature, scientifiques, particuliers.

Objet : composition, compétences et fonctionnement du Conseil national de la protection de la nature.

Entrée en vigueur : les dispositions des articles R. 134-20 et R. 134-25 à R. 134-33 du code de l'environnement et les articles 2 et 3 du présent décret entrent en vigueur à compter de la date de nomination des membres du Conseil national de la protection de la nature selon la procédure prévue par les articles R. 134-21 à R. 134-24 du même code.

Notice : la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages consacre l'existence du Conseil national de la protection de la nature dont le présent décret précise les missions et les modalités de fonctionnement.

Références : le décret est pris en application de l'article L. 134-2 du code de l'environnement introduit par l'article 14 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Le texte peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat,

Vu le code de l'environnement, notamment son article L. 134-2 ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. – La section 2 du chapitre IV du titre III du livre I^{er} du code de l'environnement (partie réglementaire), créée par le décret n° 2017-339 du 15 mars 2017 relatif au Comité national de la biodiversité, est complétée par une sous-section 2 ainsi rédigée :

« Sous-section 2

« Conseil national de la protection de la nature

« Art. R. 134-20. – Le Conseil national de la protection de la nature rend ses avis :

« 1^o A la demande du ministre chargé de la protection de la nature, sur toute question relative à la protection de la biodiversité et plus particulièrement la protection des espèces, des habitats, de la géodiversité et des écosystèmes ;

« 2^o Dans tous les cas où sa consultation obligatoire est prévue par le code de l'environnement ou un texte réglementaire pris pour son application ;

« 3^o Sur les questions dont il décide de se saisir d'office à l'initiative de ses membres, dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

« Art. R. 134-21. – Le Conseil national de la protection de la nature met en œuvre une expertise scientifique et technique pluridisciplinaire et indépendante.

« Le conseil est constitué d'experts désignés pour leur compétence scientifique ou technique et leur expérience et répartis au sein des trois collèges prévus à l'article R. 134-22. En son sein sont représentées toutes les disciplines des sciences de la vie et de la Terre, des sciences écologiques, ainsi que des sciences humaines et sociales pour les milieux terrestres, fluviaux et marins de métropole et des outre-mer.

« Paragraphe 1

« Composition

« Art. R. 134-22. – Le Conseil national de la protection de la nature est composé de trente membres titulaires et de trente suppléants, nommés par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature pour une durée de cinq ans.

Un membre titulaire et son suppléant peuvent participer simultanément à une même séance, sans que le suppléant dispose alors d'une voix délibérative.

« Le conseil comprend trois collèges, composés de dix membres chacun, ainsi constitués :

« 1° Un collège d'expertise en matière de recherche et d'enseignement sur la biodiversité ;

« 2° Un collège d'expertise en matière de gestion et de restauration des espaces naturels ;

« 3° Un collège d'expertise en matière de connaissance, de veille et d'observation de la biodiversité.

« Art. R. 134-23. – Le Conseil national de la protection de la nature est constitué à la suite d'un appel à candidatures organisé par le ministre chargé de la protection de la nature.

« Les informations relatives à l'appel à candidatures et aux compétences recherchées, comprenant la mention des disciplines prioritairement recherchées, notamment en matière de biodiversité ultramarine, sont mises en ligne sur le site internet du ministère chargé de la protection de la nature. Les modalités de sélection retenues pour l'examen des candidatures y sont précisées.

« Les candidatures sont déposées par voie électronique. Tout candidat joint à sa candidature :

« – un *curriculum vitae* détaillé comprenant la liste de ses publications et la liste des liens d'intérêts de toute nature qu'il a, ou a eus pendant les cinq années précédentes, avec des entreprises, établissements ou organismes dont les activités, les techniques ou les produits sont susceptibles d'avoir une incidence sur la biodiversité ainsi qu'avec des sociétés ou organismes de conseil intervenant dans les secteurs de la compétence du conseil ;

« – une indication de sa disponibilité prévisible pour exercer cette fonction.

« Art. R. 134-24. – A l'issue de l'examen des candidatures, les membres titulaires et suppléants du Conseil national de la protection de la nature sont nommés par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature dans chacun des trois collèges mentionnés à l'article R. 134-22.

« Le ministre tient compte de l'objectif d'assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du conseil, compte tenu des candidatures reçues, et dans la mesure compatible avec le respect des dispositions de l'article R. 134-21.

« L'arrêté de nomination précise le ou les champs de compétences au titre du ou desquels chacun des membres du conseil est désigné. Il indique les membres possédant une connaissance scientifique ou une expertise en matière de biodiversité ultramarine.

« Paragraphe 2

« Fonctionnement

« Art. R. 134-25. – Le Conseil national de la protection de la nature est doté d'un bureau comprenant un président, un vice-président et un secrétaire, élus en son sein, ainsi que, le cas échéant, les présidents des commissions prévues aux articles R. 134-29 et R. 134-30.

« Le bureau est chargé de préparer les travaux du conseil et d'assurer le respect des règles de déontologie selon les modalités prévues par le conseil. Il traite, sur délégation du conseil, des affaires courantes ou de questions spécifiques précisées par le règlement intérieur.

« Le secrétariat administratif du conseil est assuré par le ministère chargé de la protection de la nature, qui établit les convocations, les procès-verbaux et les rapports annuels d'activité.

« Art. R. 134-26. – Les dispositions des articles R. 133-4 à R. 133-7 et R. 133-9 à R. 133-14 du code des relations entre le public et l'administration sont applicables au Conseil national de la protection de la nature.

« Le conseil adopte un règlement intérieur qui précise ses modalités de fonctionnement, notamment les modalités de consultation de ses membres par voie électronique, les conditions dans lesquelles les membres des commissions mentionnées aux articles R. 134-29 et R. 134-30 et les membres bénéficiant d'une délégation du conseil ou d'une commission sont désignés et conduisent leurs travaux, ainsi que la nature des affaires courantes et autres travaux pouvant être délégués. Il détermine également les règles de déontologie applicables à ses membres.

« Le règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature est soumis à l'approbation du ministre chargé de la protection de la nature.

« Art. R. 134-27. – Le Conseil national de la protection de la nature se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président qui en fixe l'ordre du jour, ou à la demande du ministre chargé de la protection de la nature sur un ordre du jour qu'il détermine. Le conseil peut également se réunir à la demande de seize de ses membres.

« Art. R. 134-28. – Les membres du conseil reçoivent, quinze jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et, le cas échéant, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites. En cas d'urgence signalée, ce délai peut être réduit à cinq jours francs.

« Art. R. 134-29. – Le Conseil national de la protection de la nature peut créer en son sein des commissions comprenant des membres titulaires choisis parmi les membres titulaires et suppléants nommés au conseil et des membres suppléants choisis dans les mêmes conditions. Il leur confie la préparation de certains de ses avis ou travaux. Ces commissions peuvent s'adjoindre des experts extérieurs au conseil, qui ne peuvent avoir qu'un rôle consultatif.

« Le conseil, ou la commission agissant sur délégation du conseil, peut également donner délégation à un de ses membres pour formuler un avis sur certaines affaires courantes ou pour préparer certains de ses travaux.

« Art. R. 134-30. – Une commission scientifique placée auprès du Conseil national de la protection de la nature exerce par délégation de celui-ci les missions de veille, de conseil, d'alerte et de réflexion prospective sur les questions scientifiques concernant le patrimoine naturel terrestre et aquatique, qu'il s'agisse d'écosystèmes, d'espèces, de génomes ou des services écosystémiques associés. Cette commission est composée de dix membres titulaires ou suppléants du collège mentionné au 1^o de l'article R. 134-22 et de dix scientifiques choisis à l'extérieur du conseil, désignés par le ministre chargé du développement durable. Les avis de cette commission sont rédigés par consensus entre ses membres. Elle rend compte régulièrement au conseil de ses travaux.

Le secrétariat de cette commission est assuré par le ministre chargé du développement durable.

« Art. R. 134-31. – Les avis rendus par le conseil, ses commissions ou un de ses membres sur délégation du conseil sont rendus publics dans un délai de deux mois.

« Art. R. 134-32. – Les membres du conseil exercent leurs fonctions avec impartialité, intégrité et probité.

« Chaque membre veille à prévenir ou faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts, au sens du premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

« En cas de manquement d'un membre du conseil aux principes encadrant l'exercice de ses missions fixés par le règlement intérieur ou aux règles de déontologie, ou après trois absences non justifiées au cours d'une même année, il peut être procédé à son remplacement pour la durée de son mandat restant à courir par une personne désignée dans les mêmes conditions. Le membre concerné est préalablement invité à présenter ses observations.

« Art. R.134-33. – Les membres du Conseil national de la protection de la nature perçoivent une indemnité d'exercice, liée à leur présence aux séances du conseil, aux réunions des commissions auxquelles ils appartiennent et aux missions qu'ils exercent par délégation du conseil.

« L'indemnité versée est calculée au prorata de la présence ou de l'activité du membre, dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature.

« Les personnes invitées à participer aux séances du Conseil national de protection de la nature ne peuvent prétendre à aucune indemnité. Il en est de même des suppléants qui assistent à une séance du conseil si le titulaire y est présent.

« Les frais de déplacements des membres du conseil et des personnes invitées sont remboursés dans les conditions applicables aux fonctionnaires de l'Etat. »

Art. 2. – I. – Le deuxième alinéa de l'article 3 du décret du 9 juillet 2008 susvisé est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il assure également le secrétariat de la commission mentionnée à l'article R. 134-30 du code de l'environnement. »

II. – Les dispositions issues du I peuvent être modifiées par décret.

Art. 3. – La section 1 du chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'environnement est abrogée.

Art. 4. – Les dispositions des articles R. 134-20 et R. 134-25 à R. 134-33 du code de l'environnement et les articles 2 et 3 entrent en vigueur à compter de la date de nomination des membres du Conseil national de la protection de la nature selon la procédure prévue par les articles R. 134-21 à R. 134-24 du même code.

Les avis rendus par le Conseil national de la protection de la nature antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret sont réputés avoir été pris par le Conseil national de la protection de la nature issu du présent décret.

Art. 5. – La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, et la secrétaire d'Etat chargée de la biodiversité sont chargées, chacune en ce qui la concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 17 mars 2017.

BERNARD CAZENEUVE

Par le Premier ministre :

*La ministre de l'environnement,
de l'énergie et de la mer,
chargée des relations internationales
sur le climat,*
SÉGOLÈNE ROYAL

*La secrétaire d'Etat
chargée de la biodiversité,*
BARBARA POMPILI

Annexe 3. Chiffres clés du CNPN

Ce document a été fourni par la DEB.

Les réunions

- Depuis 2017 : plus de 250 réunions du CNPN organisées.
- Depuis avril 2022 : 76 réunions (plénier, commissions et groupes de travail) et 18 réunions de bureau.
- L'assiduité en réunion : en 2023, sur les 37 réunions (plénier et commissions), 7 membres ont participé à moins de 6 réunions, dont deux à aucune réunion. On note un désengagement des suppléants.

Les avis

- Depuis 2017, le CNPN a produit **2 396 avis** : 184 avis du conseil plénier hors fonctionnement, 2 107 avis issus de la commission Espèces et communautés biologiques, incluant les demandes de dérogation d'espèces protégées et 105 avis relatifs aux espaces protégés.
- Depuis avril 2022 : **623 avis** : 45 avis du conseil plénier hors fonctionnement, 546 avis issus de la commission Espèces et communautés biologiques, incluant les demandes de dérogation d'espèces protégées et 32 avis relatifs aux espaces protégés.
- On note une augmentation des autosaisines depuis la nouvelle mandature :
 - 13 autosaisines pour la période 2017-2022 ;
 - 8 autosaisines depuis avril 2022 dont 2 sont en attente du rapport.
- Sur la période 2018-2023, sur les 2 222 avis produits par le CNPN, 70 % étaient favorables, avec ou sans réserve, avec ou sans recommandation et 30 % défavorables, avec ou sans recommandation. On note une légère augmentation des avis défavorables concernant les dérogations espèces protégées pour l'année 2023 avec 44% d'avis défavorables, alors que ce chiffre variait entre 20 et 35% depuis 2018.

Alors que le règlement intérieur stipule l'obligation pour chaque membre de produire *a minima* un rapport par an, 11 membres n'ont produit aucun rapport en 2023

Enfin, le budget nécessaire au fonctionnement du CNPN est de **57 780€ (2023)**, dont 27 425€ pour les présences en réunion, 9 495€ pour la remise de rapports et 20 860€ pour la réalisation des comptes rendus (hors frais de repas).

Les réunions du CNPN

Depuis 2017, plus de 250 réunions du CNPN ont été organisées (67 réunions du conseil plénier, 76 réunions de la commission Espèces et communautés biologiques, et 96 réunions de la commission espaces protégés (souvent réparties en deux journées, l'une consacrée aux parcs naturels régionaux, l'autre aux réserves naturelles nationales / réserves biologiques). Depuis 2020, les réunions se déroulent alternativement en présentiel et à distance.

Pour la mandature 2022, le CNPN s'est réuni à 76 reprises (plénier, commissions et groupes de travail).

Enfin, depuis avril 2022, le bureau du CNPN s'est réuni à distance en amont de chaque réunion plénière, soit à 18 reprises (7 en 2022 et 11 en 2023).

L'assiduité des membres aux réunions du CNPN

Les 60 membres du CNPN, qu'ils soient titulaires ou suppléants, sont invités à participer à toutes les réunions du CNPN plénier. Les 42 membres des commissions peuvent également participer à toutes les réunions de commissions.

Les membres, lors de leur candidature fin 2021, avaient informé de leur disponibilité pour le CNPN à savoir : entre 15 à 25 jours, entre 25 à 35 jours et, enfin, plus de 35 jours par an. Cette information a participé à la sélection des membres.

La participation des membres aux réunions du conseil fait l'objet d'un suivi détaillé depuis avril 2022 :

- en 2022, sur les 25 réunions organisées, 16 membres ont assisté à moins de 6 réunions, dont certains à une seule ;
- en 2023, sur les 37 réunions (plénier et commissions), 7 membres ont participé à moins de 6 réunions, dont deux à aucune réunion.

Les moyennes des participations des membres aux réunions sont variables :

		Avril-décembre 2022 (8 réunions)	2023	
CNPN plénier	Titulaires	5,6	11 réunions	7,8
	Suppléants	3		3,2
Commission EP	Titulaires	4,6	15 réunions	8,5
	Suppléants	2,1		3,7
Commission ECB	Titulaires	6,4	11 réunions	8,4
	Suppléants	2,5		2,4

Pour ce qui concerne les réunions du CNPN plénier, un titulaire a participé en moyenne à 5,6 réunions sur 8 de 2022 et 7,8 réunions sur les 11 organisées en 2023. On note une présence moindre des suppléants avec une présence moyenne de 3 réunions en 2022 et de 3,2 en 2023. Ces chiffres sont issus du tableau nominatif de la participation en réunion et du rapportage de l'année 2023.

Alors que les membres s'étaient engagés à consacrer *a minima* 15 jours par an au CNPN, il s'avère que, pour certains d'entre eux, cet engagement n'est pas tenu pour les 21 premiers mois de la mandature 2022-2027, le temps consacré au CNPN ne se limitant toutefois pas à la participation aux réunions. La rédaction des avis et les visites nécessaires pour certains d'entre eux peuvent demander un temps conséquent.

Quelques membres titulaires ont une moyenne de participation faible quel que soit le type de réunion (plénier, Commission ECB ou commission EP).

Certains membres privilégient la participation aux réunions de commissions et assistent peu aux réunions du CNPN plénier, alors qu'ils en sont titulaires.

Les suppléants ont tendance à ne pas assister aux réunions alors qu'ils en ont la possibilité (soit en présentiel quand leur titulaire est absent, soit en visioconférence en présence de leur titulaire).

Alors que les réunions sont organisées alternativement en présentiel et à distance, certains membres n'ont jamais assisté à une réunion en présentiel, malgré les rappels du président du CNPN.

La nature des avis rendus

Depuis 2017⁷², le CNPN a produit **24 396 avis** déclinés comme suit :

- 184 avis du conseil plénier (hors fonctionnement) ;

⁷² Mandature 2017-2022 et Mandature 2022-2027 (avril 2022 - décembre 2023)

- 2 107 avis issus de la commission Espèces et communautés biologiques, incluant les demandes de dérogation d'espèces protégées ;
- 105 avis relatifs aux espaces protégés.

Depuis le début de sa mandature en avril 2022, le CNPN a émis 623 avis :

	Avril-décembre 2022	2023	Total	Commentaire
CNPN plénier	11	34	45	- 2022 dont 1 note d'expertise et 1 décision d'autosaisine, à compléter par 18 avis de fonctionnement (élections, etc.) - 2023 dont 7 décisions d'autosaisine, 6 rapports suite à autosaisine, à compléter par 2 notes d'expertise, 1 motion et 2 avis de fonctionnement (désignations extérieures)
Commission ECB + dérogations	226	320	546	- 2022 dont 8 avis de la commission ECB - 2023 dont 10 avis de la commission ECB relatifs aux PNA - Les autres avis relèvent des affaires courantes du CNPN pour lesquelles le président et vice-président de la CECB ont délégation ⁷³
Commission espaces protégés	15	17	32	A noter qu'en complément, une partie des avis techniques préalables de la commission sont présentés et votés en CNPN plénier. Ces avis sont comptabilisés au niveau du CNPN Plénier (3 avis pour 2022 et 2 avis pour 2023)
Total	252	371	623	

Les autosaisines du CNPN plénier

De 2017 à 2022, le CNPN a produit 13 autosaisines :

1. Motion sur la nécessité d'une agriculture non intensive respectant la biodiversité remarquable du site de Notre-Dame-des-Landes (avril 2018).
2. Projet de la nouvelle route littorale à La Réunion avec l'option viaduc (décembre 2018).
3. Mesures dérogatoires quant à l'équarrissage naturel d'animaux domestiques sur les espaces à vocation de préservation de la biodiversité (décembre 2018).
4. Projet de gestion adaptative, traduite par une note de prospective (janvier 2019).
5. Réalisation de forages pétroliers en Guyane et la demande de dérogations à la protection des espèces (mars 2019).
6. Projet de décret de déconcentration totale des travaux en sites classés (mars 2019).
7. Echouage de cétacés et notamment de dauphins en golfe de Gascogne (mars 2019).
8. Motion sur la situation de la RNN de Scandola en Corse (juillet 2020).
9. Note sur l'évolution des PNR en Établissement Public de Coopération Administrative (octobre 2020).
10. Menaces de destruction de la biodiversité et du patrimoine naturel de Mayotte, traduite par une motion cosignée avec le CSRPN de Mayotte (janvier 2021).
11. Intégration de la Stratégie Nationale pour les Aires Protégées dans les PNR (juillet 2021).
12. Développement de l'énergie offshore en France et ses impacts sur la biodiversité, le patrimoine naturel et les paysages (juillet 2021).
13. Renforcement de la résilience des forêts et des écosystèmes forestiers, et la préservation de la biodiversité et la valorisation des services rendus par les forêts (décembre 2021), suite aux Assises de la Forêt et du Bois.

Depuis avril 2022, on compte 8 décisions d'autosaisines prises dont 6 ayant fait l'objet d'un rapport.

⁷³ Dossiers de demandes de dérogations à la protection des espèces et de leurs habitats (art. R. 411-2 du CE) ou à l'interdiction de relâcher des spécimens de certaines espèces dans le milieu (art. R. 411-4 du CE).

	Autosaisines		Avis sur autosaisines rendus	
Autosaisine sur la politique de déploiement du photovoltaïque et ses impacts sur la biodiversité	sept-22	n° 2022-42	Octobre 2024	
Autosaisine relative à la nécessité de l'évaluation des impacts de l'aménagement de la retenue de substitution de Sainte-Soline sur la population reproductrice de l'Outarde canepetière et la faune protégée de la plaine poitevine	avr-23	n° 2023-05	Nov-23	n° 2023-32
Autosaisine sur le projet de décret relatif à la modification de classement et au régime spécial des travaux applicables aux forêts de protection	mai-23	n° 2023-10	juin-23	n° 2023-12
Autosaisine sur le projet de décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols	juin-23	n° 2023-13	juin-23	n° 2023-16
Autosaisine concernant le projet d'arrêté établissant des mesures spatio-temporelles visant la réduction des captures accidentelles de petits cétacés dans le golfe de Gascogne pour les années 2024, 2025 et 2026	sept-23	n° 2023-18	sept-23	n° 2023-21
Autosaisine relative à la Stratégie nationale pour la mer et le littoral	sept-23	n° 2023-19	oct-23	En cours
Autosaisine sur la proposition de protection du chacal doré dans le cadre des espèces arrivant spontanément sur le territoire national	oct-23	n° 2023-23	En attente	
Autosaisine du CNPN concernant les lignes directrices pour l'élaboration de listes d'espèces végétales et fongiques des milieux terrestres, d'eau douce et littoraux à proposer à la protection	déc-23	n° 2023-36	déc-23	n° 2023-37

En complément de ce qui précède, le CNPN a produit :

Avis technique du CNPN relatif au projet de guide d'aide à l'élaboration d'un site naturel de compensation du CGDD	oct-22	n°2022-42
Motion du CNPN relative à tenue de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable (convention de Barcelone) à Marseille les 14-16 juin 2023	mai-23	n° 2023-08
Note concernant les évolutions à prévoir dans les méthodes de capture et de destruction des ESOD afin de garantir que les espèces protégées ne soient pas visées par ces dernières	avr-23	nc
Note concernant le bilan du plan national d'action loup et activités d'élevage	juil-23	nc

Le sens des avis rendus par le CNPN

Les avis du CNPN sont :

- soit favorables, avec ou sans réserve, avec ou sans recommandation,
- soit défavorables, avec ou sans recommandation.

Le sens des avis rendus par le CNPN (2018-2023)

Sens des avis rendus 2018-2023	Nb	Favorables	Défavorables
CNPN plénier	177	76%	24%
Commission ECB	1949	69%	31%
Commission EP	96	88%	12%
Total	2222	70%	30%

	CNPN plénier					Avis Commission ECB					Avis Commission EP				
	Nb total (hors fonct)	Favorable		Défavorable		Total	Favorable.		Défavorable.		Total	Favorable.		Défavorable.	
	Nb	Nb	%	Nb	%	Nb	Nb	%	Nb	%	Nb	Nb	%	Nb	%
2018	24	15	63%	9	37%	316	216	68%	100	32%	21	19	90%	2	10%
2019	41	34	83%	7	17%	374	254	68%	120	32%	6	4	67%	2	33%
2020	31	27	87%	4	13%	315	237	75%	78	25%	14	13	93%	1	7%
2021	22	17	77%	5	23%	342	274	80%	68	20%	16	14	88%	2	12%
2022	25	17	68%	8	32%	292	190	65%	102	35%	22	19	86%	3	14%
2023	34	25	74%	9	26%	320	179	56%	141	44%	17	15	88%	2	12%
Total	177	135	76%	42	24%	1959	1350	69%	609	31%	96	84	88%	12	13%

Les avis du CNPN, quelle que soit l'instance, sont majoritairement favorables.

Les avis favorables, rendus par le CNPN plénier d'avril 2017 à mars 2022, sont accompagnés en majorité de recommandations, notamment en vue de la prise des arrêtés ministériels ou préfectoraux prescriptifs, de contribuer à la réussite du dossier en faveur de la biodiversité, et aussi, parfois, d'éviter un avis défavorable en accompagnant l'avis favorable de fortes recommandations. Les avis défavorables, quant à eux, sont accompagnés d'une argumentation de l'avis donné et parfois de recommandations pour améliorer le dossier dans l'hypothèse d'une nouvelle présentation au CNPN, qui peuvent aussi servir à la prise des arrêtés ministériels ou préfectoraux prescriptifs.

La remise des rapports par les membres du CNPN

Le bilan de la remise des rapports par les membres est réalisé annuellement pour le calcul de leurs indemnités d'exercice (cf. arrêté du 21 novembre 2017 portant indemnisation des membres du CNPN).

Entre 2018 et 2022, plus de 38 000€ ont été alloués aux membres ayant remis des rapports. 11 membres de la mandature 2017-2022 n'ont remis aucun rapport. Quatre membres ne souhaitent pas recevoir d'indemnités.

Il convient de noter que depuis 2022, pour tout membre du CNPN, titulaire ou suppléant, le règlement intérieur révisé impose la rédaction d'au moins un rapport par an (plénier ou commission) (article 6 du règlement intérieur du CNPN). Auparavant, les membres n'étaient pas dans l'obligation de remettre des rapports.

De manière plus précise, pour l'année 2022, sur les 60 membres :

- 16 membres n'ont participé à la remise d'aucun rapport quelle que soit l'instance (plénier ECB ou EP), dont 7 personnes déjà membres du CNPN sur la mandature 2017-2022 ;
- parmi les 42 membres de la commission Espaces protégés, seuls 13 membres ont participé à la remise de rapports ;
- parmi les 42 membres de la commission Espèces et communautés biologiques, à l'inverse, seuls 3 membres n'ont participé à aucune remise de rapports.

Pour l'année 2023,

- 17 membres sur les 42 que compte la commission Espaces protégés ont participé à la rédaction d'au moins un rapport. Cela constitue une légère augmentation due notamment aux séances de formation dispensées pour les nouveaux membres ;
- pour ce qui concerne la commission ECB, 36 membres ont rédigé au moins un rapport ;
- 11 membres n'ont participé à la rédaction d'aucun rapport ;
- 5 membres ne souhaitent pas recevoir d'indemnités pour leur présence en réunion ou la remise de leurs rapports.

Annexe 4. Méthode du parangonnage

Les structures européennes et personnes ont été contactées

- suite aux recherches effectuées par les missionnés ;
- par l'intermédiaire des conseillers de développement durable auprès des ambassades concernées ;
- sur les conseils de certains membres de l'IGEDD ;
- suite à une liste d'interlocuteurs transmise par l'IUCN.

Méthode de la mission

La mission avait pour commande de « *Mettre en exergue les principales modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne, en particulier pour les projets, plans et programmes qu'ils mettent en œuvre* ».

Au vu de leur géographie, de leur histoire et de leur culture, la mission a fait le choix, parmi les 26 états européens autre que la France, de sélectionner 8 pays⁷⁴ : Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Pays-Bas, Slovaquie, Suède, Tchéquie au sein de l'union européenne et le Royaume-Uni, hors de l'union européenne, mais forte de son histoire naturaliste.

Elle s'est donc attachée à utiliser la méthode de parangonnage selon la procédure habituelle mise en œuvre par la direction générale du Trésor (DG Trésor), avec l'aide de la direction des affaires européennes et internationales (DAEI) du MTEI, sans solliciter directement les conseillers économiques des ambassades.

Un questionnaire (cf annexe 4) - sur la base du modèle de la DG Trésor - a été adressé aux conseillers développement durable, agents du MTEI, détachés dans les ambassades. Ces conseillers couvrent un pays ou une zone géographique cohérente (exemple : Espagne/Andorre/Portugal ou Pays Bas/Luxembourg/Belgique).

Outre l'envoi du questionnaire, la mission a organisé une visioconférence avec chacun des conseillers développement durable pour vérifier la compréhension de la commande, reformuler les besoins de mise en relation avec les parties prenantes du pays et évoquer leurs connaissances du sujet dans leur périmètre couvert.

Les missionnés ont parallèlement engagé des démarches directement auprès des administrations des pays sélectionnés et auprès de personnes diversement recommandées⁷⁵.

⁷⁴ Le nombre de 8 pays est la norme de la direction générale du Trésor pour les parangonnages.

⁷⁵ Membres de l'IGEDD, UICN, DEB

Annexe 5. Questionnaire parangonnage destiné aux pays interrogés

Sujet	Mission de parangonnage relative aux modalités d'expertise scientifique et technique sur la protection de la biodiversité dans les pays membres de l'Union européenne
Commanditaire	Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)
Destinataire final	Ministre de la transition écologique et de cohésion du territoire (cf. la lettre de commande)
Nom et coordonnées des responsables	Mme : Maryline SIMONÉ - 0631246430 Fonction : Inspectrice générale de l'environnement et du développement durable - IGEDD Courriel : maryline.simone@developpement-durable.gouv.fr M. : Jérôme PETITGUYOT - 0698845129 Fonction : Inspecteur de l'environnement et du développement durable - IGEDD Courriel : jerome.petitguyot@developpement-durable.gouv.fr
Liste des pays ciblés	Dans l'UE : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Suède, Tchéquie, Hors UE : Royaume-Uni
Échéance de remise souhaitée	Mi-octobre 2024

QUESTIONNAIRE

(en français - une version en anglais a été également adressée)

Le questionnaire ci-dessous a été adressé aux Conseillers développement durable, rattachés aux ambassades. Et il a été quelque peu adapté et enrichi chaque fois que nécessaire pour les administrations, structures européennes et tout autre contact utile à la mission. Pour chacune des questions, il a été mentionné la description de la situation française pour une bonne compréhension de la demande.

1. Contexte de la demande :

Le gouvernement français s'appuie, pour l'évaluation de ses politiques publiques et l'aide à la décision des ministres, sur différentes structures (agences, instituts, conseils et comités nationaux...) disposant notamment de compétences techniques et scientifiques :

2. Objectifs de la demande :

Mener une étude de parangonnage permettant de mettre en exergue les principales modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée aux ministres chargés de la protection de la nature au sein des pays membres de l'Union européenne, en particulier pour les projets, plans et programmes qu'ils mettent en œuvre.

Proposer sur cette base des ajustements de l'organisation française actuelle et, d'autre part, des modèles alternatifs, avec le double objectif de gagner en efficacité dans la production des avis aujourd'hui rendus et de renforcer leur robustesse scientifique.

Evaluer les moyens tant humains que financiers nécessaires pour mettre en œuvre ces préconisations.

3. Calendrier et modalités de réalisation :

Date de livraison souhaitée : automne 2024

4. Modalités de réalisation :

Suivant les réponses apportées au questionnaire ci-après, les missionnés pourraient :

Reprendre contact avec leurs interlocuteurs au sein des ambassades au-delà du renvoi du questionnaire complété,

Auditionner les administrations et parties prenantes des pays concernés (universités, agences, instituts, cabinets d'études...).

Déplacements possibles ou échanges par visioconférences.

Q1/- Quelles sont les principales modalités d'organisation de l'expertise scientifique et technique apportée au.x ministère(s) chargé.s de la protection de la nature du pays concerné et notamment pour les projets, plans et programmes et en particulier pour les demandes de dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées. Merci de préciser si ces modalités sont exercées par des régions (Länder, provinces, communautés...).

Comme décrit dans la partie I (Contexte de la demande), la France compte de nombreux établissements (ANSES, CNRS, IRD, OFB, Ifremer, INRAe, MNHN...) sollicités pour leurs travaux et expertises dans le périmètre du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Ces structures ont des statuts juridiques différents. A titre d'exemple, l'Anses est un établissement à caractère administratif et l'INRAe est un établissement public national à caractère scientifique et technologique. Le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) est quant à lui une simple instance, dénuée de statut juridique. **Seul le CNPN est sollicité pour émettre un avis dans le sens d'une opinion exprimée dans une délibération.**

Q2/- L'organisation de l'expertise scientifique et technique a-t-elle fait l'objet de dispositions législatives ou réglementaires ? Le pays a-t-il l'équivalence du CNPN ? Quelle est la base juridique de la structure ? Son champ thématique est-il circonscrit par des textes ? La structure est-elle indépendante ? Merci de nous transmettre dans la mesure du possible les textes correspondants.

Le CNPN a été rénové dans le cadre de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et a donc fait l'objet de dispositions législatives et d'un décret. <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-reconquete-biodiversite-nature-et-des-paysages> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034207858>

Avant 2016, le CNPN était composé des services de l'État, d'élus, d'associations environnementales, de syndicats de salariés et patronaux, de fédérations professionnelles, de personnes qualifiées. Ces composantes indiquées *supra* ont été regroupées au sein du Comité national de la biodiversité (CNB), présidé par le ministre de la transition écologique. <https://www.ecologie.gouv.fr/comite-national-biodiversite>

Sans être une autorité administrative indépendante au sens juridique du terme comme peuvent l'être la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) et la CNDP (Commission nationale du débat public), le CNPN, avec la suppression en 2016 des membres de droit et les nouvelles modalités de désignation de ses membres, souhaitait ainsi garantir une forme d'indépendance, en particulier de ces membres, à l'égard notamment de tous types d'intérêts.

Q3/-Quelle.s est/sont leur.s composition.s (experts, chercheurs, personnes qualifiées, élus, associations, fédérations professionnelles, syndicats...) ? Qui produit les avis (membres des instances, bureaux d'études, universités...) ?

Après 2016, le CNPN est devenu un groupe pluridisciplinaire d'experts, composé de 30 membres titulaires et 30 membres suppléants, désignés *intuitu personae*. A noter que certains membres sont des agents du MNHN, du CNRS ou autres structures de recherche évoquées *supra*.

Ces sont les membres du CNPN qui produisent les avis.

Q4/- A quel moment intervient la demande d'expertise technique et scientifique ? Qui peut solliciter l'expertise ? Les demandes d'avis sont-ils confiés à des rapporteurs? Sont-ils délibérés? Sont-ils adoptés à la majorité simple? Un délai maximum de production est-il prévu? Le.s instance.s peut-elle ou peuvent-elle s'autosaisir? Dans quelle proportion le politique tient compte des avis formulés par l'expertise ? L'application de ces avis est-elle obligatoire ou consultative ? Les avis sont-ils rendus public ?

Le CNPN est sollicité par l'État et son administration (direction de l'eau et de la biodiversité, DREAL, Préfets) au nom des porteurs de projet à la fin du processus d'ingénierie des maîtres d'ouvrage. Suivant l'importance du sujet et son périmètre, 3 instances (plénier et deux commissions) au sein du CNPN instruit la demande d'avis qui fait ensuite l'objet d'une délibération par ses membres. Ces avis sont rendus public sur un site internet dédié. <https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/bienvenue-sur-le-site-du-cnpn-et-du-cnb-a1.html>

Ces avis sont consultatifs. Le CNPN regrette d'ailleurs la non prise en compte de certains de leur avis par les pouvoirs publics. Inscrite dans les textes, l'autosaisine est utilisée régulièrement par le CNPN sur des sujets de politique prospective (exemple : développement de l'éolien en mer).

Q5/-Quels sont leurs moyens humains et financiers dont dispose la ou les structure.s ? Concernant les moyens humains, s'agit-il d'agents publics ou d'acteurs privés ?

Le CNPN dispose d'un secrétariat composé de 3 ou 4 agents de la Direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère de la transition écologique, non dédiés exclusivement à cette instance.

Le CNPN ne dispose pas d'un budget en propre mais d'une ligne budgétaire gérée par la Direction de l'eau et de la biodiversité (frais de mission, indemnités, ...).

Q6/-Quels sont selon vous les points forts et les points faibles de cette organisation par rapport à celle de la France (en fonction de vos connaissances) ? Cette question est destinée en particulier aux Conseillers développement durable.

Les points forts :

- Le CNPN est composé de scientifiques reconnus ;
- Travail sérieux et reconnu ;
- Implication forte de certains membres.

Les points faibles :

- Manque de coordination avec les autres structures techniques et scientifiques et avec les Comités scientifiques régionaux de la protection de la nature (CSRPN) ;
- Manque de relations avec les services de l'État et les porteurs de projet ;
- Apparition récente d'un problème de crédibilité voire de conflit d'intérêts de certains membres du CNPN ;
- Charge de travail importante et répartie inégalement entre les membres.

Commentaires éventuels du pays questionné :

Aurez-vous la possibilité de nous mettre directement en relation avec les personnes que vous aurez interrogées du pays concerné ?

Merci pour votre attention et vos réponses.

Annexe 6. Fiche parangonnage Allemagne

Contacts de la mission :

- Adèle BESSOULE, attachée Climat et Environnement à l'ambassade de France à Berlin
- Docteur Julia Hertin Secrétaire générale, Sachverständigenrat für Umweltfragen | German Advisory Council on the Environment

Le fonctionnement de l'expertise technique et scientifique en Allemagne :

Les compétences en matière de protection de la nature et de biodiversité incombent aux Länder et qu'il n'y a pas d'équivalent du CNPN en Allemagne avec des avis tels que nous les connaissons en France.

Dans le ressort du ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature, de la Sécurité Nucléaire et de la Protection des Consommateurs (BMUV), le **Bundesamt für Naturschutz - BfN** (Agence fédérale de la protection de la nature) est, en tant qu'autorité fédérale supérieure, en charge de missions techniques, scientifiques et administratives en matière de protection de la nature et de biodiversité. Mais il est utile de rappeler d'ores et déjà que les compétences en matière de protection de la nature et de biodiversité reviennent aux Länder.

Le paysage de consultation politique en Allemagne dans le domaine de la biodiversité est relativement diversifié. L'Allemagne compte de nombreux établissements publics sollicités pour leurs travaux et expertises dans le périmètre du Ministère de l'Environnement (BMUV) :

Le *Sachverständigenrat für Umweltfragen - SRU* (Conseil d'experts pour les questions environnementales) est un organe consultatif scientifique qui conseille le gouvernement fédéral depuis 1972 sur la politique environnementale. Le SRU est indépendant et travaille de manière interdisciplinaire. Sur proposition de la ministre fédérale de l'Environnement, les membres du Conseil sont nommés par le gouvernement fédéral pour 4 ans. Le Conseil est composé de sept universitaires qui disposent d'une expertise scientifique dans le domaine de la protection de l'environnement. Le Conseil rédige à intervalles réguliers, au moins tous les deux ans, des avis et prises de position sur différents thèmes de la politique environnementale. Les expertises et les avis contribuent au débat sur la politique environnementale et soutiennent la prise de décision politique basée sur la connaissance. Le SRU est appuyé dans l'exécution de ses travaux par un secrétariat (8 employés) sur le plan scientifique et organisationnel. https://www.umweltrat.de/DE/SRU/sru_node.html

L'actuelle ministre fédérale de l'Environnement, Steffi Lemke, a nommé le 19 mars 2024 seize experts de haut niveau au sein du *Wissenschaftlicher Beirat für Natürlichen Klimaschutz - WBNK* (Conseil scientifique pour la protection naturelle du climat). Le WBNK est une nouvelle instance scientifique indépendante chargée de conseiller le gouvernement fédéral en matière de protection naturelle du climat et d'accompagner le ministère fédéral de l'Environnement (BMUV) dans la mise en œuvre du programme d'action pour la protection naturelle du climat (ANK). <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundesumweltministerin-steffi-lemke-beruft-wissenschaftlichen-beirat-fuer-natuerlichen-klimaschutz>

Le **Conseil consultatif allemand sur le changement global** (*Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen - WBGU*). Les neuf membres du WBGU sont nommés par le gouvernement fédéral pour une durée de quatre ans. Le ministère fédéral de l'Environnement (BMUV) et le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF) financent conjointement le comité consultatif et se partagent la direction des travaux. Le WBGU travaille de manière indépendante et choisit lui-même ses thèmes. Il est accompagné par un comité interministériel du gouvernement fédéral, au sein duquel tous les ministères et

la chancellerie fédérale sont représentés.

L'*Umweltbundesamt* - UBA (Office fédéral pour l'environnement) est une autorité scientifique en matière d'environnement, dépendant du ministère fédéral de l'Environnement (BMUV). Par l'importance de ses analyses et de ses recommandations pour les décisions politiques, l'UBA est un acteur environnemental unique en Allemagne et qui jouit d'une forte autonomie. L'organisation de l'UBA se structure autour de 5 domaines dont le département II sur la protection sanitaire de l'environnement et des écosystèmes. Les missions de l'UBA sont variées :

- soutien scientifique du gouvernement fédéral ;
- mise en œuvre de la législation environnementale ;
- information du public sur la protection de l'environnement sur la base de recherches indépendantes ;
- mise en place et gestion du système d'information pour la planification environnement et d'une documentation centrale sur l'environnement.

Le ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL) dispose de différents comités consultatifs qui le conseillent entre autres sur le thème de la biodiversité, notamment :

Le *Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen* - WBBGR (Conseil scientifique pour la biodiversité et les ressources génétiques) développe des missions d'expertise et d'appui auprès du ministère fédéral de l'Agriculture (BMEL) sur les questions générales et fondamentales relatives à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique. Le Conseil a récemment publié une prise de position sur l'élaboration en cours d'une nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (NBS)⁷⁶.

[BMEL - Beiräte - Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen](#)

Le *Wissenschaftlichen Beirat für Waldpolitik* - WBW (Comité scientifique pour la politique forestière⁷⁷) conseille et soutient le gouvernement fédéral dans l'élaboration de ses politiques publiques pour une gestion durable des forêts. Le comité consultatif est composé de 15 représentants de différentes disciplines scientifiques qui reflètent les exigences de la société vis-à-vis de la forêt. Les membres sont nommés par le BMEL pour une durée de trois ans. Le Conseil consultatif examine les objectifs et les principes de la politique forestière nationale et internationale et soumet des propositions pour le développement des conditions cadres de la politique forestière et des instruments de mise en œuvre de la stratégie forestière du gouvernement fédéral.

[BMEL - Beiräte - Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik.](#)

Le Thünen-Institut est un des équivalents de l'INRAe. L'institut mène de nombreuses études sur l'impact de l'agriculture sur la biodiversité et sur l'agriculture durable. [Thünen: Home \(thuenen.de\)](#)

Le *Rat für Nachhaltige Entwicklung* - NRE (Conseil du développement durable) assure une mission d'expertise auprès du gouvernement fédéral sur la politique de durabilité. Il est indépendant dans ses activités et est nommé tous les trois ans par le gouvernement fédéral depuis 2001.

[Rat für Nachhaltige Entwicklung - \(nachhaltigkeitsrat.de\)](#)

Comme décrit ci-dessus, au niveau fédéral, **l'Agence fédérale pour la conservation de la nature (*Bundesamt für Naturschutz* - BfN)** est l'autorité compétente en matière d'expertise scientifique et administrative dans le domaine de la conservation de la nature et de la gestion

⁷⁶ [Stellungnahme-biodiversitaetsstrategie.pdf \(bmel.de\)](#) - Avril 2022

des paysages. Le *BfN* est l'une des quatre autorités relevant du ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature, de la sécurité nucléaire et de la protection des consommateurs (BMUV).

Cette agence est en charge de l'application de la législation sur la conservation de la nature, y compris la conservation du milieu marin et des espèces, et soutient le ministère dans toutes les questions relatives à la conservation de la nature, à la gestion des paysages et à la coopération internationale. Elle mène des recherches scientifiques et soutient divers programmes de financement. L'une de ses principales missions consiste à **fournir des informations et des données pour étayer les décisions politiques**.

L'Allemagne étant un État fédéral, les responsabilités légales concernant les projets, plans et programmes spécifiques incombent aux Länder (article 30 de la Loi fondamentale) de manière générale. Par conséquent, **les autorités de conservation de la nature des Länder sont en principe compétentes pour l'expertise scientifique des projets, plans et programmes spécifiques sous la forme de déclarations scientifiques**⁷⁸. Les exceptions à cette règle sont, par exemple, la zone économique exclusive marine ou les programmes nationaux d'aide aux espèces (*nationalen Artenhilfsprogramm - nAHP*). Avec le programme national d'aide aux espèces (*nAHP*), l'Agence fédérale pour la conservation de la nature (*BfN*) finance et soutient des projets favorisant la protection fédérale des espèces et de leurs habitats ainsi que l'amélioration de leur état de conservation. Le programme de financement se concentre sur la protection des espèces affectées par l'expansion nationale des énergies renouvelables.

En tant qu'autorité fédérale supérieure indépendante, le *BfN* travaille en étroite collaboration avec les autorités chargées de la protection de la nature dans chacun des seize Länder allemands. Il fournit des approches et des méthodes dans des domaines tels que l'aménagement du paysage, la conservation des espèces et les zones protégées, et donne des conseils sur leur mise en œuvre.

Pour les questions générales et spécifiques concernant la protection de la nature, le ministère fédéral de l'Environnement peut s'appuyer sur des organes d'experts et des comités consultatifs, par exemple, comme décrit *supra*, le **Sachverständigenrat für Umweltfragen - SRU** (Conseil consultatif allemand sur l'environnement), le **Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen - WBGU** (Conseil consultatif allemand sur le changement global) ou plus récemment le **Wissenschaftlicher Beirat für Natürlichen Klimaschutz - WBNK** (Conseil scientifique pour la protection naturelle du climat) chargé d'accompagner le ministère fédéral de l'Environnement (BMUV) dans la mise en œuvre du programme d'action pour la protection naturelle du climat (ANK).

Il n'existe donc pas d'équivalent du CNPN en Allemagne. En Allemagne, des organismes scientifiques ou des comités consultatifs tels que la SRU et la WBGU ou des établissements publics soutiennent des programmes, des plans et des projets spécifiques grâce à leur expertise scientifique.

Les organisations environnementales reconnues par l'État fédéral ont des droits spéciaux pour participer (*Mitwirkungsrechte*), donner leurs avis et tenter des actions en justice concernant des décisions juridiques et des initiatives législatives sur la protection de la nature (§ 63 de la Loi sur la protection de la nature (*BNatSchG* - [lien](#))).

Les responsabilités de l'Agence fédérale de la protection de la nature (BfN) sont définies dans la loi portant création d'une agence fédérale pour la protection de la nature (*BfNG*) ([lien](#)).

⁷⁸ Exemples : Le ministère de l'Environnement, du Climat et de l'Energie du Land Bade-Wurtemberg ([Naturschutz: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg \(baden-wuerttemberg.de\)](#)) ou le Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et des Transports du Land de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie ([Natur | umwelt.nrw.de](#)).

Au sein de l'Agence fédérale de la protection de la nature (BfN), environ 430 collaborateurs travaillent à Bonn, à Leipzig et sur l'île de Vilm près de Rügen dans différents domaines thématiques pour la protection de la diversité biologique et l'utilisation des ressources dans le respect de la nature.

Concernant le rôle et le statut des *Naturschutzbeauftragte* dans les Länder (délégués à la protection de la nature et à l'entretien des paysages) : les délégués à la protection de la nature sont nommés au niveau des districts (*Landkreise*) et sur proposition. Par exemple, l'association environnementale NABU d'un district peut proposer à l'autorité inférieure de protection de la nature (*unteren Naturschutzbehörden*) un/e candidat.e. La décision de la nomination est prise au niveau politique, c'est-à-dire par le conseil du district (*Kreistag*) ou la commission correspondante.

Les délégués à la protection de la nature soutiennent bénévolement les autorités inférieures de protection de la nature dans le domaine de la protection de la nature. Les délégués doivent avoir des connaissances en matière de protection de la biodiversité et s'engager pour la protection de la nature. Certains d'entre eux ont une formation scientifique, mais ce n'est pas une condition préalable, selon l'organisation environnementale NABU.

Ils sont nommés dans les villes et les districts (*Landkreis*) pour une durée de 5 ans (par exemple au Bade-Wurtemberg⁷⁹) pour conseiller et soutenir les autorités inférieures de protection de la nature, notamment lors de l'évaluation de projets et de planifications liés à des interventions dans la nature et le paysage, comme par exemple les plans d'occupation des sols ou les plans d'urbanisme.

En outre, ils élaborent des avis sur les planifications spécialisées d'autres administrations, par exemple lors de la mise à l'enquête publique, et sont consultés pour tous les projets où les intérêts de la nature et du paysage sont concernés dans les districts urbains et ruraux (*Stadt- und Landkreisen*), comme par exemple la protection des espèces ou des sols et le climat.

Concernant les compétences des *Landesbeirat für Natur und Umweltschutz* et notamment de leur comité consultatif d'experts (*Sachverständigenbeirats für Naturschutz und Landschaftspflege*) :

Pour le Land de Berlin, le conseil d'experts doit être associé aux décisions importantes, en particulier aux dérogations aux réglementations de la loi berlinoise sur la protection de la nature. Les réunions ont lieu six fois par an et traitent de questions fondamentales et de sujets d'actualité soulevés par le comité consultatif lui-même ou suggérés par les autorités, les associations ou les initiatives citoyennes.

Les résultats essentiels des délibérations sont votés sous forme de décision et envoyés personnellement aux destinataires respectifs. Indépendamment de cela, les procès-verbaux sont également envoyés à tous les groupes parlementaires de la Chambre des représentants, aux autorités supérieures et inférieures de protection de la nature ainsi qu'aux associations reconnues.

Quelques exemples de décisions récentes du comité consultatif d'experts pour la protection de la nature et l'entretien des paysages du Land de Berlin :

- projet de construction potentielle en bordure du parc Tempelhofer Feld ;
- avis sur un paquet législatif du Sénat de Berlin sur l'accélération des procédures de planification et d'approbation des projets de construction ;
- décisions sur des nouvelles zones protégées autour de lacs à Berlin.

⁷⁹ <https://inv-bw.de/naturschutzbeauftragte-forderungen-fuer-die-zukunft/>

Pour information ou mémoire, la spécificité allemande concernant les mesures de compensation et le mécanisme de « paiement compensatoire » :

En Allemagne, le principe d'évitement, le principe du pollueur-payeur et le principe de gestion des conséquences de la réglementation des interventions revêtent une importance fondamentale pour la réalisation des objectifs de la protection de la nature et de l'entretien des paysages, mais aussi pour la réalisation des objectifs de l'article 1 de la Loi fédérale sur la protection de la nature ([BNatSchG](#)).

La procédure de « paiement compensatoire », est mise en œuvre dans de nombreux Länder. Celle-ci a été réglementée en 2009 de manière uniforme au niveau fédéral dans [l'article 5, paragraphe 6 de la BNatSchG](#). Outre le calcul et le montant du paiement compensatoire, l'exigence fédérale uniforme doit être remplie de manière technique, en garantissant si possible l'utilisation affectée dans l'espace naturel concerné.

« Somme compensatoire » (*Ersatzgeld*) du destinataire : dans la mesure où la mise en balance à effectuer conformément à l'article 15, paragraphe 5, de la loi fédérale sur la protection de la nature a montré que les intérêts de la protection de la nature et de la conservation du paysage sont subordonnés à l'intervention prévue, le pollueur doit verser une compensation monétaire conformément à l'article 15, paragraphe 6, phrase 1, de la loi fédérale sur la protection de la nature. Les bénéficiaires de ces indemnités sont, sauf dans le cas d'interventions dans la ZEE, les autorités compétentes des Länder.

Chaque Länder a une réglementation spécifique pour la mise en œuvre du « paiement compensatoire » (*Ersatzgeld*). Dans le Bade-Wurtemberg, le système de l'éco-compte a été développé pour les mesures de compensation et de remplacement. Ainsi, le responsable d'une intervention peut également réaliser une mesure de protection de la nature en amont de l'intervention et se faire créditer ce que l'on appelle des éco-points⁸⁰. Le contrôle et l'imputation se font par le biais des districts (via les autorités inférieures de protection de la nature). Si une intervention dans la nature et le paysage a lieu plus tard (par exemple le dragage de gravier), le promoteur peut faire comptabiliser la mesure de remplacement qu'il a déjà prise (valeur en éco-points). Ce n'est que lorsqu'aucune mesure ne peut être prise, qu'un paiement compensatoire pourra être effectué.

Dans le [Bade-Wurtemberg](#), ces paiements compensatoires (dont le montant est déterminé dans chaque procédure par l'autorité d'approbation) sont versés de manière centralisée à la [Fondation pour la protection de la nature](#) (*Stiftung Naturschutzfonds*). La fondation *Naturschutzfonds* peut utiliser les fonds pour des mesures de protection de la nature qui sont mises en œuvre si possible à proximité du lieu où l'intervention a eu lieu. Les communes peuvent déposer des demandes d'utilisation de ces fonds à la fondation, mais aussi d'autres autorités de protection de la nature ou des associations de protection de la nature. La fondation *Naturschutzfonds* statue ensuite sur les demandes et règle le paiement.

Dans le [Brandebourg](#) ([Article 6 de la BbgNatSchAG](#)), le montant du paiement de compensation est fixé par l'autorité d'approbation, par exemple par l'Office régional de l'environnement. Les paiements doivent être versés au Land en tant que « taxe affectée ». Le destinataire du paiement est la caisse principale du Land à Potsdam. A la fin de chaque trimestre, le ministère de l'environnement du Brandebourg effectue des virements trimestriels groupés à la fondation compétente selon [l'article 33 de la BbgNatSchAG](#), la [fondation NaturSchutzFonds Brandenburg](#). La fondation gère le paiement de compensation pour le compte du Land. Dans la mesure du possible, le paiement de compensation doit être utilisé sur le territoire du Landkreis ou de la ville indépendante du Kreis concerné, sinon dans l'espace naturel concerné. Les fonds utilisés peuvent alors avoir un effet levier, car ils sont

⁸⁰ Cette méthode est utilisée hors du cadre de la biodiversité protégée, mais exclusivement pour la biodiversité ordinaire.

reconnus dans les directives de subvention de l'UE, de l'État fédéral ou du Land comme contribution propre à des projets de protection de la nature, susceptible donc d'être complétée par des fonds publics.

Pour la mise en place de mesures compensatoires :

Pour un projet portant atteinte à la nature et au paysage, le porteur de projet élabore un rapport environnemental. Celui-ci se base sur un examen préalable de la dimension de l'intervention pour les biens environnementaux abiotiques (sol, eau, air) et pour les animaux, les plantes et la biodiversité. Pour ces biens environnementaux biotiques, la législation européenne en matière de protection de la nature (directives FFH et Oiseaux) s'applique.

Suite à la rédaction du rapport environnemental, un plan est élaboré par le promoteur du projet, dans lequel sont définies les mesures de compensation et de remplacement. Ce plan d'accompagnement, appelé plan d'aménagement paysager (*Landschaftspflegerische Begleitplan*), est examiné par l'autorité d'approbation et ensuite approuvé. Avant l'approbation, les mesures sont souvent encore modifiées si l'autorité l'exige. Le plan d'accompagnement paysager approuvé doit être mis en œuvre dans les moindres détails pour que l'intervention dans la nature et le paysage soit compensée.

Selon l'association environnementale NABU (antenne du Bade-Wurtemberg), l'expérience de nombreuses procédures de ce type montre qu'une compensation totale n'est pas réaliste, car il reste généralement un dommage à la nature et au paysage. Si le plan d'accompagnement paysager n'est pas jugé suffisant par l'autorité, celle-ci détermine le paiement d'une compensation à la fondation *Naturschutzfonds*. Le montant du paiement dépend d'un catalogue établi pour le Land Bade-Wurtemberg.

Ce qu'il faut retenir

Les compétences en matière de protection de la nature et de biodiversité reviennent aux Länder.

Toutefois, au niveau fédéral, l'Agence fédérale pour la conservation de la nature (*Bundesamt für Naturschutz - BfN*) est l'autorité compétente en matière d'expertise scientifique et administrative dans le domaine de la conservation de la nature et de la gestion des paysages.

Cette agence fédérale est en charge de l'application de la législation sur la conservation de la nature et fourni des informations et des données pour étayer les décisions politiques.

Les Länder, quant à eux, ont l'obligation de mettre en place une agence régionale de conservation de la nature qui tient le même rôle que l'agence fédérale au niveau local. Les plans et programmes sont instruits par le gouvernement du Land en s'appuyant sur leur agence régionale et sur un comité de préservation de la nature composé de sachants bénévoles désignés pour 5 ans. Les projets sont instruits par les administrations des communes et des cantons avec l'aide d'un office local de protection de la nature et d'un comité d'experts locaux bénévoles désignés pour 5 ans.

Concernant en particulier la compensation écologique, l'Allemagne a fait le choix de l'anticipation financière des impacts et de leurs contreparties environnementales, *via* la mise en œuvre de mesures de compensation « par l'offre », en fixant par décret, au niveau de chaque Land, les modalités de calcul du besoin compensatoire et l'offre de compensation nécessaire en retour (« *Ökokonto* »). Cette méthode standard objective et harmonise les calculs et sécurise les projets. Les éco-points peuvent être convertis en unités monétaires

cédées à la collectivité locale pour mettre en œuvre des mesures de restauration écologique.

Annexe 7. Fiche parangonnage Italie

Contacts de la mission :

Claire BERGÉ, Conseillère développement durable Italie, Grèce, Malte, Chypre

Le fonctionnement de l'expertise technique et scientifique en Italie :

En raison de son organisation régionale, l'Italie compte plusieurs niveaux d'expertise scientifique dans les domaines environnementaux. Toutefois, l'organisme de référence est national : l'Institut pour la protection et la recherche environnementales (ISPRA). Il s'appuie sur un réseau en régions, les ARPA. L'ensemble ISPRA + ARPA est rassemblé au sein du Système national pour la protection de l'environnement.

Les avis émis sont confrontés dans des instances de dialogue État-régions pour chaque projet d'intérêt local et national (comme pour toutes les lois, décrets et décisions prises en Italie, en raison du caractère régional de sa constitution et de son organisation administrative).

ISPRA - Institut pour la protection et la recherche environnementales :

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale a été créé en 2008. C'est l'équivalent d'un établissement public administratif français. Cet établissement assure le monitoring de tous les aspects environnementaux du pays. Il correspondrait donc en France à l'ADEME et à l'OFB. Cet établissement assure une mission d'animation des réseaux scientifiques et de dissémination auprès du grand public. De plus, sur certains sujets précis, ISPRA a la vision d'ensemble des actions menées dans les différentes régions italiennes (ex : loups, ours, qualité de l'air). Enfin, l'ISPRA produit ou contribue aux évaluations de l'impact sur l'environnement et évaluations environnementales stratégiques et produit des avis dans plusieurs secteurs environnementaux.

L'ISPRA est directement placé sous la tutelle du ministère de l'environnement et de la sécurité énergétique (MASE). Le MASE transfère annuellement à l'ISPRA les ressources nécessaires aux dépenses de fonctionnement, aux dépenses à caractère obligatoire et aux investissements, telles qu'elles résultent des chapitres appropriés du budget de l'État. Au total, ce sont entre 100 et 120M€ qui sont alloués par le ministère à l'ISPRA chaque année. Le ministère et l'ISPRA sont liés par une convention triennale d'objectifs.

Cet institut de recherche et scientifique, chargé de produire des avis de façon indépendante, est « *inféodé* » au ministère. L'adjonction d'un conseil scientifique peut constituer une garantie d'indépendance et d'objectivité. Le Conseil scientifique est un organe prévu par l'article 8 du règlement de l'ISPRA qui a des fonctions de proposition et de consultation en matière de planification et de vision stratégique de l'institut. En particulier, le Conseil formule des suggestions et des propositions pour la préparation du plan d'affaires triennal de l'institut et de ses mises à jour annuelles ; formule des suggestions et des propositions pour une meilleure exécution des fonctions assignées par la loi à l'institution ; assiste le président dans ses fonctions stratégiques. Il est composé du président de l'ISPRA et de cinq membres - choisis parmi les professeurs d'université, les chercheurs, les technologues ou les experts, y compris étrangers, ayant des qualifications scientifiques avérées dans les domaines de compétence de l'institut - et d'un membre élu par le personnel technico-scientifique. Par décret ministériel n° 252 du 22/06/2022 du MASE, ont été nommés les cinq membres du nouveau Conseil scientifique de l'ISPRA : Dr Enrico BRUGNOLI⁸¹ ; Professeur Porzia

⁸¹ [Microsoft Word - Brugnoli CV 2017 trasparenza.docx \(cnr.it\)](#)

MAIORANO⁸² ; Professeur Maria Cristina PEDICCHIO⁸³ ; Dr Emanuela TESTAI⁸⁴ et Dr Roberto VIOLA⁸⁵. En application des normes anti mafia et corruption, et comme pour quasiment toutes les charges publiques y compris administratives, les salaires sont publiés en ligne⁸⁶. Jusque lors, l'indépendance réelle des avis produits par l'ISPRA n'a pas été remise en cause.

Le Système national en réseau pour la protection de l'environnement :

Créé en 2016 par une loi (loi n° 132 de 2016⁸⁷), le Système national en réseau pour la protection de l'environnement (SNPA) est composé de l'ISPRA et des 21 agences territoriales de protection de l'environnement (ARPA / APPA), établies par des lois régionales, et pré-existantes. Ces agences régionales sont dotées de l'autonomie administrative, technique, juridique, patrimoniale et comptable et sont placées sous la tutelle du président du conseil régional ou de la province autonome.

Il s'agit d'un exemple de système fédéral consolidé, qui combine la connaissance directe du territoire et de ses problèmes avec les politiques nationales de protection de l'environnement. En effet, depuis la création des premières agences régionales, il y avait un besoin évident de créer des occasions et des espaces de discussion et de débat entre l'ARPA / APPA et l'échelon national.

Le Système exprime son avis contraignant sur les mesures gouvernementales à caractère technique en matière d'environnement et informe le ministère en charge de l'environnement et la Conférence permanente pour les relations entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano de l'opportunité d'interventions, y compris législatives, pour la poursuite des objectifs de développement durable, la réduction de la consommation de terres, la sauvegarde et la promotion de la qualité de l'environnement et la protection des ressources naturelles.

Il est à noter la décision en juin 2024 de la création future d'un conseil scientifique pour le climat et l'environnement, composé d'experts qui seront choisis sur la base de leur expertise scientifique dans les différents domaines de la science du climat et de leur indépendance. La sélection sera faite conjointement par les politiques et les scientifiques.

La loi 132/2016⁸⁸ confie à la SNPA des fonctions spécifiques pour soutenir la législation environnementale. Il s'agit en particulier d'une fonction d'avis, exercée sur les mesures existantes mais surtout sur celles qui sont en cours d'adoption, conformément à l'article 13 paragraphe 2 de la loi 132/2016 (« avis contraignant sur les mesures gouvernementales de nature technique sur l'environnement »). Des fonctions de soutien technique scientifique sont également envisagées pour les analyses visant à évaluer l'efficacité et les résultats opérationnels de la législation en vigueur ayant une incidence sur l'environnement. La loi 132/2016 confie également à la SNPA une fonction de proposition de nouvelle législation environnementale ou la modification de la législation existante.

Extraits de la loi : « article 3 :

e) l'appui technico-scientifique aux administrations compétentes pour l'exercice des fonctions administratives dans le domaine de l'environnement expressément prévues par la

⁸² [CV_Porzia_Maiorano.pdf \(isprambiente.gov.it\)](#)

⁸³ [pedicchio_cv_novembre_2023.pdf \(isprambiente.gov.it\)](#)

⁸⁴ [testai_curriculum_vitae_europass_it2023.pdf \(isprambiente.gov.it\)](#)

⁸⁵ [Europass \(isprambiente.gov.it\)](#)

⁸⁶ [copy_of_Decreto_285_del_28112014.pdf \(isprambiente.gov.it\)](#)

⁸⁷ [LEGGE_28_giugno_2016_n._132_-_Normattiva](#)

⁸⁸ [Gazzetta_Ufficiale](#)

réglementation en vigueur, par la rédaction d'enquêtes techniques préliminaires et l'élaboration de propositions sur les modalités de mise en œuvre dans le cadre des procédures d'autorisation et d'évaluation, la réalisation de services technico-scientifiques d'analyse et de mesure et la formulation d'avis et d'évaluations techniques également dans le cadre des conférences de services conformément à la loi n° 241 du 7 août 1990. ».

Les procédures en Italie :

L'Italie n'a pas d'équivalent du CNPN français à ce stade.

L'annonce de juin 2024 évoquée *supra* du ministre laisse entrevoir un futur CNPN mais qui embrasserait la thématique climat en plus de celles relatives à l'environnement.

L'ISPRA, l'ARPA et autres entités régionales produisent jusqu'ici des avis. Les experts sont majoritairement des experts, parfois exerçant aussi à l'université voire chercheurs de l'équivalent du CNRS italien.

Il n'y a pas de procédure unique mais un amoncellement de missions et tâches confiées au fil du temps par les autorités centrales à l'ISPRA. La demande d'expertise scientifique et technique survient - sans surprise - avant la délivrance de l'autorisation.

La mission n'a disposé d'aucune information sur les rapporteurs, les potentielles délibérations, et sur le fonctionnement de la gouvernance.

Selon la matière et ce que prévoient les textes, les avis peuvent être consultatifs ou contraignants. Par exemple, en matière d'espèces non indigènes, l'ISPRA est chargé de préparer et d'approuver les avis techniques contraignants du Conseil de la SNPA sur les procédures d'autorisation pour la dissémination dérogatoire d'espèces non indigènes, en vertu des Article 12 du décret présidentiel 8 septembre 1997, n° 357, de l'arrêté ministériel MATTM 2 avril 2020 et de la résolution du Conseil de la SNPA 143/2021. En revanche, concernant les espèces végétales protégées par la directive Habitat, l'ISPRA doit émettre des avis technico-scientifiques simples sur la conservation et la gestion de la flore indigène italienne (base légale : L. 157/1992, DPR 357 (art. 9, 11)). Concernant l'aquaculture, là encore l'ISPRA émet des avis simples.

S'agissant des avis de l'ISPRA, ils ne sont apparemment pas publiés directement par la structure. Toutefois, certains sont révélés par d'autres parties prenantes :

- la chasse en Vénétie [dgr_668_24_allegatob_532485.pdf](#)
- la chasse dans les Abruzzes [Parere ISPRA n. 257254 del 16.09.2019.pdf \(regione.abruzzo.it\) Prot \(cacciaedintorni.it\)](#)
- la pêche : [14319-15.pdf \(torredelcerrano.it\)](#).

Et d'autres proviennent du SNPA, à titre d'exemples:

- [delibera-SNPA-249_2024.pdf \(snpambiente.it\)](#)
- [delibera-SNPA-246_2024-parere-istanza-ganaspis-Lazio-e-Sardegna.pdf \(snpambiente.it\)](#)
- [Delibera-238_2024_parere-istanza-Regione-Marche.pdf \(snpambiente.it\)](#)

Tant l'ISPRA que les ARPA et le conseil national de recherche scientifique (équivalent CNRS) ont à la fois des employés qui bénéficient de statuts s'apparentant à ceux du secteur public que des experts extérieurs embauchés ponctuellement sur des missions précises.

Le ministère donne entre 100 et 120M€ par an à l'ISPRA⁸⁹. Les dépenses sont fléchées par domaines d'actions et cette nomenclature est inscrite dans les textes :

L'article 1, paragraphes 702 et 706 de la loi n° 197 du 29 décembre 2022, prévoit que « Pour

⁸⁹ [tabella contributo ordinario ISPRA 2024.ods \(live.com\)](#)

l'achèvement et l'informatisation de la Carte géologique de l'Italie à l'échelle 1:50.000, dans le cadre du projet de cartographie géologique (projet CARG), ainsi que pour les activités instrumentales connexes, une contribution de 6 millions d'euros pour l'année 2023 et de 7 millions d'euros pour chacune des années 2024 et 2025 (paragraphe 702) » et « une dotation de 8 millions d'euros pour l'année 2023 et de 12 millions d'euros pour chacune des années 2024 et 2025 (paragraphe 706) » est attribuée au Département du service géologique de l'Italie de l'Institut supérieur pour la protection et la recherche environnementales (ISPRA), soit un total de 14 millions d'euros pour l'année 2023 et de 19 millions d'euros pour chacune des années 2024 et 2025.

En outre, l'article 50, alinéa 4 du décret-loi n° 76/2020, converti, avec des modifications, en loi n° 120/2020, a introduit un fonds de 700 000 € pour l'École de spécialisation dans les disciplines environnementales. La disposition susmentionnée prévoit notamment que L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, par l'intermédiaire de la Scuola di specializzazione in discipline ambientali (École de spécialisation dans les disciplines environnementales) visée à l'article 17-bis du décret-loi n° 195 du 30 décembre 2009, converti, avec modifications, par la loi n° 26 du 26 février 2010, n° 26, garantit, grâce à un fonds spécial de spécialisation dans les disciplines environnementales, l'accès à l'enseignement supérieur et à la formation professionnelle dans le domaine de l'environnement. L'Institut de recherche sur l'environnement et la protection de l'environnement (IRAE), qui a été créé en vertu de l'article 26, assure, par des protocoles d'accord spécifiques avec l'autorité compétente, le soutien scientifique et la formation du personnel du ministère de l'environnement et de la protection de la terre et de la mer, en particulier du personnel de la direction générale chargée des évaluations et des autorisations environnementales. À cette fin, ainsi que pour assurer le fonctionnement de ladite école, le ministère de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer accorde à l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale une contribution égale à 300 000 euros pour l'année 2020 et à 700 000 euros à partir de l'année 2021. Les coûts découlant de ce paragraphe, qui s'élèvent à 300 000 euros pour l'année 2020 et à 700 000 euros par an à partir de l'année 2021, seront couverts par une réduction correspondante de l'autorisation de dépenses en vertu de l'article 3 de la loi n° 120 du 1er juin 2002. Le ministre de l'économie et des finances est autorisé à procéder aux modifications budgétaires nécessaires par l'intermédiaire de ses propres décrets.

En outre, l'article 1, paragraphe 701, de la loi n° 197 du 29 décembre 2022 a attribué à l'ISPRA une contribution de 6M€ pour la construction d'un centre de laboratoire et la gestion de ses activités, pour chacune des années 2023 et 2024.

Enfin, l'article 6, paragraphe 4, du décret-loi n° 111/2019, converti en loi n° 141/2019, dispose que « 4. les données et les informations visées aux paragraphes 1 et 2 sont acquises, par voie télématique, par l'Institut supérieur pour la protection et la recherche environnementale (ISPRA) visé à l'article 28 du décret-loi n° 112 du 25 juin 2008, converti, avec des modifications, par la loi n° 133 du 6 août 2008 ». Le même institut, conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du décret législatif n° 32 du 27 janvier 2010, et sur la base d'un accord spécifique avec le ministère de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer, acquiert et systématise, dans un format ouvert et accessible, toutes les autres données environnementales et les rend publiques dans une section dédiée et accessible du site institutionnel du ministère de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer appelée « Informambiente », également dans la section « Administration transparente ». Le paragraphe 5 du même article prévoit en outre que « 5. aux fins énoncées au paragraphe 4, une dépense de 500 000 euros est autorisée pour chacune des années 2020, 2021 et 2022 ». En contrepartie, ce Département a conclu une [convention](#) avec l'ISPRA pour la mise en œuvre des dispositions précitées.

L'actuelle convention triennale 2022-2024 entre le Ministère et l'ISPRA a été adoptée par le décret ministériel n° 91 du 3 mai 2022.

Cas emblématique sur la biodiversité : la décision d'abattre des ours :

Après la rencontre mortelle d'un joggeur avec une ourse, la province de Trente a décidé d'abattre cet animal. La décision⁹⁰ s'appuie notamment sur l'avis d'ISPRA fourni en urgence dans les 5 jours suivants la demande de la province. L'ISPRA a estimé que l'abattage était compatible avec les engagements internationaux et européens de protection de cette espèce, d'une part, mais a émis des doutes sur la faisabilité d'une simple capture et sur son transfert ailleurs. Actuellement, l'ourse est encore en captivité et la décision est remontée dans l'ordre judiciaire jusqu'à la Cour de justice des communautés européennes.

Les points forts :

- organisation plus ramassée et plus lisible qu'en France ;
- notoriété environnementale et scientifique ;
- travail sérieux et reconnu.

Les points faibles :

- comme pour chaque politique publique, parvenir à un accord entre État et régions est souvent complexe ;
- le poids des politiques ou figures locales dans les décisions.

Ce qu'il faut retenir

L'Italie n'a pas d'équivalent du CNPN même si l'annonce de juin 2024 laisse entrevoir un futur CNPN qui embrasserait la thématique climat avec la création future d'un conseil scientifique pour le climat et l'environnement, composé d'experts indépendants choisis sur la base de leur expertise scientifique dans les différents domaines de la science du climat.

Actuellement, l'organisme de référence italien est une agence nationale : l'Institut pour la protection et la recherche environnementales (ISPRA). Son conseil scientifique est composé de 5 membres. Leurs salaires sont publiés en ligne.

Les avis émis sont confrontés alors dans des instances de dialogue État-régions pour chaque projet d'intérêt local et national (lois, décrets et décision), en raison du caractère régional de la constitution et de l'organisation administrative. Le Système national en réseau pour la protection de l'environnement (SNPA) est composé de l'ISPRA et des 21 agences territoriales de protection de l'environnement (ARPA/APPA). Ces agences régionales sont dotées de l'autonomie administrative, technique, juridique, patrimoniale et comptable et sont placées sous la tutelle du président du conseil régional ou de la province autonome. Le Système peut exprimer un avis contraignant sur les mesures gouvernementales à caractère technique en matière d'environnement.

L'organisation italienne semble plus ramassée et plus lisible qu'en France.

⁹⁰ [Decreto del Presidente n 10 dd 27 aprile 2023.pdf \(provincia.tn.it\)](#)

Annexe 8. Fiche parangonnage Pays-Bas

Contacts de la mission :

Samy Ouahsine, Conseiller développement durable Bénélux

Contexte néerlandais :

Les Pays-Bas se sont dotés d'une loi relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire (*Omgevingswet*) entrée en vigueur en janvier 2024, se substituant à l'ensemble des lois et décrets applicables aux autorisations environnementales. Cette loi instaure un régime d'autorisation rigoureusement simplifié pour les projets.

Les Pays-Bas connaissent depuis 2019 la crise de l'azote, due aux émissions excessives de composés azotés (molécules d'ammoniac et d'oxydes d'azote) dans l'air de certaines activités, dont les dépôts créent des impacts significatifs sur les sites Natura 2000 néerlandais. La crise est née d'une décision du juge, annulant un plan qui, par le fait qu'il prévoyait des mesures de compensation à long terme, permettait la délivrance d'autorisations conduisant à des émissions d'azote dans l'air en dépit de leurs impacts sur des sites Natura 2000. Au plus fort de la crise, toutes les autorisations environnementales ont été gelées, le gouvernement a pris des mesures d'urgence visant à baisser les émissions de NO_x (baisse de la vitesse sur autoroute à 100 km/h au niveau national) et des négociations finalement infructueuses avec les éleveurs, visant à diminuer par deux leur cheptel, ont donné lieu à des soulèvements d'une rare violence. La crise n'est toujours pas résolue.

Le 2 juillet 2024, après une période marquée par la démission du gouvernement Rutte IV en juillet 2023 et des élections en novembre 2023, la nouvelle équipe gouvernementale est entrée en fonction. Cette équipe, présidée par un premier ministre sans parti, précisera dans les mois à venir l'accord de coalition convenu entre quatre partis de droite dont les nationalistes du PVV, les libéraux du VVD et les agrariens du BBB. La raison d'être du BBB est d'infléchir la politique de résolution de la crise de l'azote, vue comme défavorable aux agriculteurs.

Le ministère chargé de la protection de la nature est le ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de la Sécurité d'approvisionnement alimentaire et de la Nature (LVVN). Le ministère LVVN et les provinces (équivalentes aux régions en France) partagent (en fonction de seuils établis dans un décret) la compétence pour les autorisations environnementales qui touchent à l'interdiction de détruire une espèce protégée.

Les autorités compétentes disposent en régie de l'expertise scientifique et technique nécessaire pour instruire les demandes relatives aux espèces protégées. Un échange avec le ministère LVVN montre que la procédure interne d'instruction prévoit que chaque demande soit assignée à un binôme composé d'un juriste et d'un écologue de la direction chargée des autorisations environnementales.

À noter que le ministère dispose d'un contrat-cadre avec l'université de Wageningen (*WUR*) permettant aux agents du ministère d'obtenir des réponses à leurs questions techniques et urgentes, non couvertes par les travaux de recherche de moyen et long terme de la WUR, financés par le ministère. Ces questions peuvent servir à l'élaboration de politiques publiques ou, ponctuellement, à l'octroi d'autorisations. Un formulaire dédié est mis à leur disposition sur [Internet](#).

Par ailleurs, dans le cadre de la résolution de la crise de l'azote, le gouvernement a chargé les animateurs des sites Natura 2000 d'établir des documents d'« analyse des objectifs liés à la nature de leurs espaces » (*natuurdoelanalyse*), qui font l'objet d'un avis de l'Autorité écologique (*Ecologische Autoriteit*), institution *ad hoc* créée fin 2022. Cette [Autorité](#)

écologique, indépendante, a pour mission d'évaluer la pertinence des projets de décisions des autorités compétentes portant sur la protection de la nature, l'environnement abiotique et le climat. Dans le cadre d'une montée en charge progressive et dans l'attente d'une évaluation du dispositif, l'Autorité écologique néerlandaise est créée pour 8 ans et a des prérogatives qui se limitent à l'évaluation desdits documents d'analyse des objectifs N2000 du point de vue de la protection de la nature.

La mission d'assistance aux politiques publiques de la WUR est inscrite dans le décret relatif au subventionnement des instituts de recherche appliquée (*Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek*). Dans ce décret, il est fait la distinction entre les missions réglementaires (zoonoses, etc.) et les travaux de recherches de long et moyen terme, et une mention est faite des « questions de connaissance complémentaire ». Les modalités de mise en œuvre (la mise en place d'un guichet Internet) ne sont pas prévues dans les textes.

L'Autorité écologique mentionnée ci-avant est comparable au CNPN. Instituée par décret, indépendante, l'Autorité écologique a des missions définies réglementairement. Voir également : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/09/instelling-ecologische-autoriteit>.

L'Autorité écologique est composée de membres nommés par décret ministériel et fonctionne sur le modèle de l'Autorité environnementale (« Commissie m.e.r. ») néerlandaise : elle fait appel au cas par cas à des experts externes qui sont chargés à titre personnel de produire les avis.

La structure est pour le moment provisoire (jusque 2030) et est financée par le ministère.

Pour les autorisations relatives aux espèces protégées, l'organisation néerlandaise fait appel à une expertise en régie. Les instructeurs disposent des connaissances nécessaires et peuvent le cas échéant solliciter le milieu académique.

Le fonctionnement avec une Autorité écologique indépendante est encore trop récent pour tirer des enseignements.

Annexe : La révolution législative environnementale entre grandes promesses et embûches (Aude ROBIN-MITREVSKI, cheffe du service économique régional)

L'*Omgevingswet*, ou loi sur l'environnement et l'aménagement du territoire, adoptée en 2016, résulte d'un important travail législatif mené par le ministère de l'Intérieur et des Relations internes au Royaume. Ce texte remplace en une seule loi 26 anciennes lois et 120 textes réglementaires sectoriels (concernant les sols, la biodiversité, le patrimoine, le paysage, l'eau, etc.). Très attendue et suscitant quelque appréhension, son entrée en vigueur, prévue en 2018, a été repoussée plusieurs fois jusqu'au 1er janvier 2024 à cause de problèmes techniques. En mettant fin à la fragmentation de la réglementation, le gouvernement affichait son ambition d'accélérer les procédures, rendre plus flexible le processus décisionnel au profit des projets innovants, tout en garantissant la cohérence des différentes politiques publiques.

1. Les Pays-Bas se sont dotés en 2016 d'une nouvelle loi environnementale pour simplifier l'architecture législative jugée complexe

1.1. L'*Omgevingswet* a été un chantier législatif considérable lancé en 2011 en réponse à des objectifs de simplification du droit de l'environnement. Auparavant, le tissu législatif relatif à l'aménagement du territoire et à la préservation de l'environnement se fondait sur une répartition et une articulation des compétences entre échelons administratifs (État central, provinces et communes) décrites dans la *Wet ruimtelijke ordening* (« Loi sur l'aménagement du territoire » de 2008). En sus, de multiples réglementations sectorielles s'appliquaient aux projets en fonction de leurs caractéristiques, chacune prévoyant des procédures spécifiques

(cf. annexe 1). En 2011, la ministre de l'Infrastructure et de l'Environnement Mme Mélanu Schulz (parti libéral VVD) a pris l'initiative de lancer le programme « Simplement mieux » (*Eenvoudig beter*), associant les ministères chargés de l'économie, de l'agriculture, de la sécurité intérieure, de l'éducation, du patrimoine et de la défense afin d'esquisser les grandes lignes de l'*Omgevingswet*. L'objectif était de rassembler les textes applicables à l'environnement physique en un seul document afin d'apporter de la transparence dans le droit de l'environnement, simplifier les procédures et lever les obstacles aux projets tout en intégrant les enjeux écologiques.

1.2. La nouvelle loi relative à l'environnement, l'*Omgevingswet* regroupe une centaine de textes et révolutionne le rapport entre pétitionnaires et autorités. Pour un coût de plus de 2,7 Md€, cette loi, adoptée en 2016, à droit constant, avait pour but affiché de faciliter les initiatives individuelles et de permettre aux citoyens de s'approprier davantage leur environnement. Elle s'articule autour de quatre axes mis en avant par le gouvernement : (i) améliorer la coordination entre les différents plans et programmes territoriaux, (ii) favoriser les projets liés aux transitions, (iii) faciliter l'adaptation des politiques d'aménagement mises en œuvre par les collectivités aux enjeux locaux, (iv) favoriser l'engagement et la participation de la société civile. Grâce à un guichet unique et numérique (mis en place par les autorités dans un système d'information géographique), le pétitionnaire peut se renseigner sur la faisabilité de son projet en consultant les réglementations en vigueur sur sa parcelle selon les caractéristiques du projet et faire sa demande d'autorisation, déclaration ou enregistrement. Au bilan, les délais de validation des projets de construction devraient passer de 26 à 8 semaines.

2. Après de multiples reports, son entrée en vigueur au 1er janvier 2024 est censée faciliter les projets

2.1. L'*Omgevingswet* revoit la manière dont est pensé l'aménagement du territoire. Dans son esprit, avec le principe de subsidiarité, la loi impose à l'État, aux provinces et aux municipalités l'élaboration, chacun à l'échelle de son territoire, d'une « stratégie d'aménagement et d'environnement » (*Omgevingsvisie*), planification transversale devant prendre en compte les plans de rang supérieur. Les *Omgevingsvisie*, combinées avec la révision des plans de zonage en « plans d'aménagements » (*Omgevingsplan*), obligent à une remise en question de leur cohérence, conduisant le cas échéant à une dérégulation, rendant exceptionnels les cas où une autorisation est nécessaire. Les municipalités ont jusqu'au 1er janvier 2032 pour élaborer leur *Omgevingsplan*. Pendant cette période, elles bénéficient d'un plan transitoire constitué des décisions de l'ancien plan de zonage ainsi que des règles nationales supprimées et transférées au niveau communal. Elles devront être intégrées dans le nouveau document.

2.2. L'entrée en vigueur des nouvelles procédures, initialement prévue en 2018, s'est heurtée à des avaries techniques qui ont obligé à son report de 6 ans. Initialement imaginée en 2011 par le gouvernement, la loi fut publiée en 2016, avec une mise en application prévue initialement pour 2018 mais seulement effective le 1er janvier 2024. Ces reports sont dus à des doutes sur l'outil informatique sur lequel repose la loi. D'abord attribués à une mauvaise coordination du projet, les reports successifs du projet sont surtout dus à sa complexité et son manque de fiabilité. En fin d'année 2022, le Conseil consultatif pour l'évaluation des TIC (AcICT) a formulé un jugement extrêmement critique dans l'un de ses rapports, affirmant qu'« il n'y a pas suffisamment de certitude quant à la qualité des systèmes et au nombre d'erreurs qui restent à prévoir ». Avec des versions test toujours défailtantes à trois mois de l'entrée en vigueur, il avait alors été décidé de reporter une dernière fois, jusqu'à 2024, l'entrée en vigueur de la loi.

2.3. Les collectivités territoriales et leurs agents ont été les premières victimes de cette mise en place laborieuse, mais le crash redouté n'a pas encore eu lieu. Les nombreux reports ont toutefois contraint les collectivités à avancer dans le flou en maintenant l'ancien système tout

en essayant de se familiariser avec le nouveau. En amont de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, les collectivités se sont ainsi fortement exprimées pour souligner leur besoin de clarté quant à la date officielle d'entrée en vigueur au moins six mois en amont. Si les parlementaires signalent des retours indiquant que de nombreuses demandes étaient mal remplies et entraînaient des retards dans le traitement, il n'y a pas eu de crash. Le site Internet d'information aux collectivités, le centre de soutien aux municipalités et les séances hebdomadaires de formations à l'*Omgevingswet* par l'Association des communes néerlandaises (VNG) ont permis d'absorber les questions des agents territoriaux et gérer la transition entre les deux systèmes.

L'*Omgevingswet* est vue aux Pays-Bas comme la plus grande opération législative depuis la constitution de 1848. Ce chantier courageux et libéral doit désormais faire ses preuves. Dans un contexte où la société civile réclame de plus en plus de régulations pour répondre aux défis climatiques, des associations environnementales s'en méfient et l'attendent au tournant. De plus, après l'invalidation du programme d'émissions d'azote du gouvernement par le Conseil d'État en 2019 qui a freiné, voir arrêté, de nombreux projets, l'*Omgevingswet* est-elle assez robuste pour rassurer les porteurs de projets et conférer à l'économie la sécurité juridique attendue ?

Ce qu'il faut retenir

La législation néerlandaise a été entièrement rénovée début 2024.

Les textes préexistants, trop nombreux et portés par des administrations très diverses, n'avaient pas pu empêcher la grave crise environnementale « dite de l'azote » en 2019 provoquant des affrontements violents avec les agriculteurs.

Les avis sur les textes, les plans et les programmes, sont émis par « l'autorité écologique », autorité indépendante, qui pour chaque demande constitue un groupe de travail piloté par un de ses collaborateurs et comprend des experts sollicités pour leurs compétences.

Les avis sont publiés et non contraignants. Les demandes de dérogations aux espèces protégées sont instruites en interne par le ministère chargé de la protection de la nature ou les administrations provinciales (en fonction de seuil définis par un décret) par un binôme juriste/écologue.

Le ministère a signé un accord-cadre avec l'université de Wageningen pour une assistance scientifique et technique en cas de besoin spécifique ou d'urgence.

Annexe 9. Fiche parangonnage Espagne

Contacts de la mission :

Alvaro Espino, attaché sectoriel à l'ambassade de France à Madrid

Contexte :

L'Espagne se distingue par sa diversité et sa richesse naturelles. Avec une superficie de 505 000 km², le pays compte 52 réserves de biosphère, abrite environ 10 000 espèces de plantes différentes. Il abrite plus de 50 000 espèces animales, ce qui en fait l'un des pays ayant la plus grande biodiversité de toute l'Union européenne⁹¹.

Selon la Constitution espagnole, l'État détient le pouvoir (article 149.23) d'établir le cadre réglementaire en matière de politique environnementale. Cependant, la protection de l'environnement a été dévolue par l'État (article 148.9) aux dix-sept communautés autonomes (ou régions), qui sont les entités responsables de la gestion des politiques publiques en la matière, y compris la biodiversité (incluant la flore et la faune), l'élaboration et le développement des plans de prévention et de contrôle des espèces exotiques et invasives, ainsi que la gestion des espaces naturels protégés.

Cette organisation décentralisée s'illustre particulièrement dans la composition du principal organe chargé de discuter des avant-projets de loi, des décrets et des différents plans en matière d'environnement (ex : le Plan stratégique pour le Patrimoine Naturel et la Biodiversité (2023-2030), à savoir la Conférence sectorielle de l'Environnement (CSE).

Composition de la Conférence sectorielle de l'Environnement (CSE) :

Le secrétaire d'État à l'Environnement du ministère de la transition écologique et du défi démographique en assure la présidence. Il comprend les dix-sept conseillers régionaux en charge de l'environnement et un représentant de chacune des deux « villes autonomes » (Ceuta et Melilla).

Pour réaliser son travail et recueillir les avis scientifiques et techniques nécessaires à l'élaboration des plans, programmes et stratégies en matière d'environnement, la CSE sollicite la Commission d'État du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité pour avis. Cette dernière peut renforcer son expertise scientifique en s'appuyant sur :

Les six comités thématiques permanents de la Commission d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité. Ces comités sont spécialisés dans différents domaines de la biodiversité et du patrimoine naturel. Ils fournissent des recommandations et des avis spécifiques sur leurs domaines respectifs.

Des groupes de travail thématiques : ces groupes peuvent être créés de manière temporaire pour traiter des thématiques spécifiques qui nécessitent une expertise scientifique approfondie. Par exemple, des groupes ad hoc ont été formés pour étudier des espèces particulières comme le lynx ou le vison d'Europe.

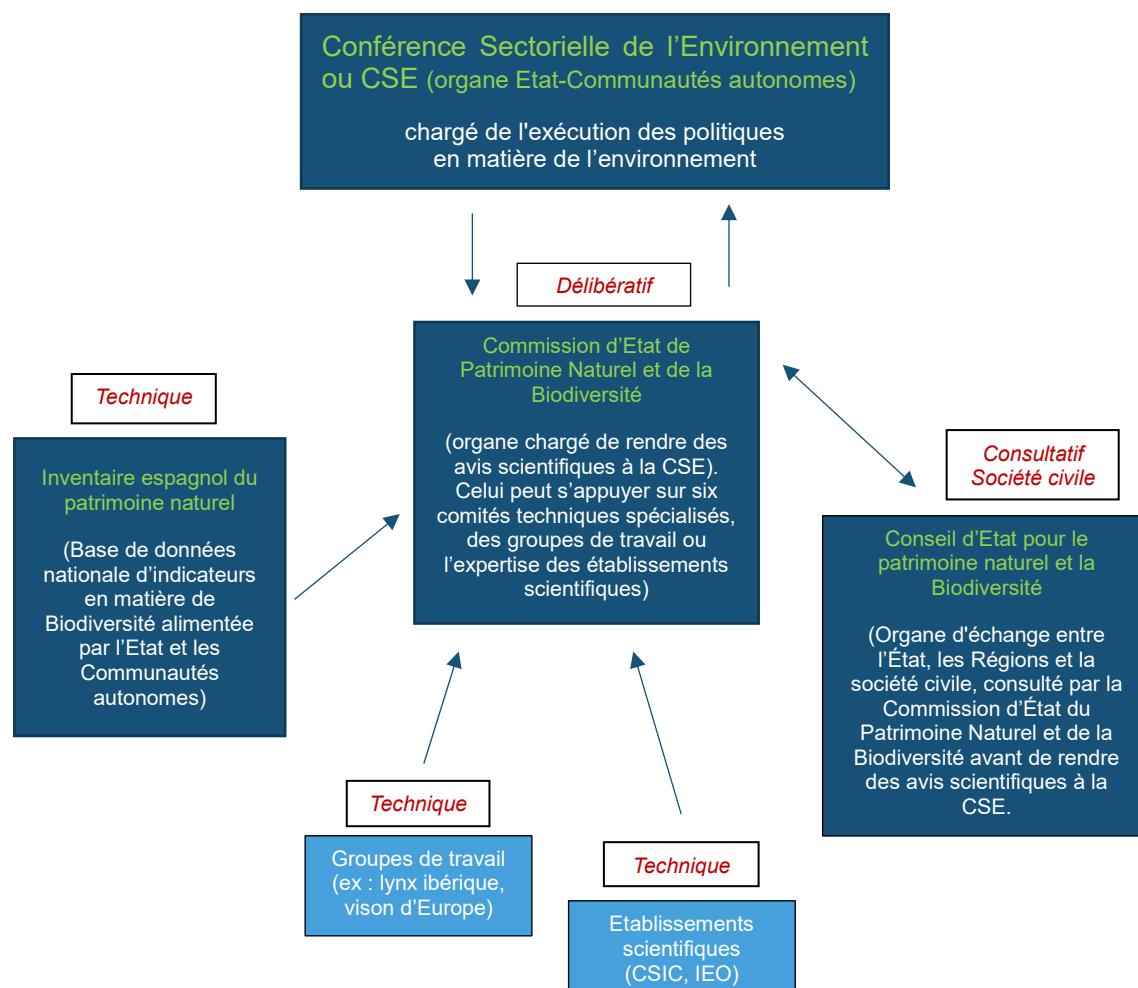
Les établissements publics scientifiques, tels que le CSIC (Centre Supérieur de la Recherche Scientifique, homologue du CNRS), l'IEO (Institut Espagnol d'Océanographie, équivalent de l'IFREMER), et l'INIA (Institut National de Recherche et de Technologie Agricole et Alimentaire, équivalent de l'INRA), complètent le panorama, ainsi que l'Inventaire espagnol du patrimoine naturel et de la biodiversité, principale base de données d'indicateurs en matière de biodiversité.

Avant de soumettre ses recommandations à la CSE, la Commission d'État du patrimoine

⁹¹ <https://www.cbd.int/countries/profile?country=es>

naturel et de la biodiversité doit consulter un organe consultatif connu sous le nom de Conseil d'État pour le patrimoine naturel et la biodiversité, qui représente la société civile.

Organisation des organes impliqués dans la formulation d'avis scientifiques pour la Conférence Sectorielle de l'Environnement :



Brève présentation des principaux établissements publics espagnols en matière de recherche environnementale

Le CSIC ou Centre Supérieur de la Recherche Scientifique (homologue du CNRS) : conformément à l'article 5 du Décret 1730/2007, il est chargé de transmettre les conclusions des études scientifiques et technologiques aux institutions publiques (ministères, communautés autonomes) et privées qui en font la demande. Ce centre s'appuie sur 24 instituts de recherche spécialisés en matière environnementale, tel l'Institut Pyrénéen d'Ecologie, situé dans la Communauté autonome d'Aragon.

L'IEO (Institut Espagnol d'Océanographie, homologue de l'IFREMER) : en vertu de la loi sur la Science et du Décret 718/2010, cet institut est chargé de fournir des conseils en matière de recherche scientifique et d'innovation technologique aux organismes relevant de l'administration centrale de l'État et des communautés autonomes.

L'INIA : l'Institut National de Recherche et de Technologie Agraire et Alimentaire (INIA), équivalent de l'INRA, a été fondé en 1991. Conformément à l'article 2 du Décret 202/2021, celui-ci mène des activités de recherche et fournit un soutien technique et scientifique dans

le domaine de la recherche agroalimentaire. Il travaille tant pour le compte du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation que pour celui du ministère pour la transition écologique et le défi démographique.

En Espagne, les questions relatives aux dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées sont encadrées par l'article 56 de la loi 42/2007, qui établit que la Liste des espèces protégées (*Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial*), relevant du ministère de la transition écologique et du défi démographique (MITECO), ne peut être modifiée que sur proposition de la Commission d'État pour le patrimoine naturel et la biodiversité ou des communautés autonomes. Cette modification peut également être décidée et imposée par le MITECO.

Pour les espèces protégées par les normes de l'Union européenne ou des instruments internationaux, leur inclusion dans la liste est automatique et précédée d'une notification à la Commission d'État pour le patrimoine naturel et la biodiversité. Tout citoyen ou entité privée peut également solliciter une révision de cette liste en présentant une justification scientifique. Une fois inscrites dans la Liste des Espèces Sauvages sous Protection Spéciale (LESPRE), ces espèces font l'objet d'une évaluation régulière de leur état de conservation. Les communautés autonomes ont également la possibilité de créer leurs propres listes d'espèces sauvages sous protection spéciale, assorties de mesures de préservation supplémentaires adaptées à leurs territoires respectifs.

L'organisation de l'expertise scientifique et technique est régie, en Espagne, par des dispositions législatives et réglementaires. La pierre angulaire de ce dispositif est la loi 42/2007 sur le patrimoine naturel et la biodiversité.

La structure, les fonctions et la composition des comités techniques appuyant les avis scientifiques de la Commission d'État pour le patrimoine naturel et la biodiversité sont régies par le décret 1424/2008. En ce qui concerne le Conseil d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité, celui-ci est régi par le décret 948/2009.

Fonctions et composition de la Commission d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité :

Selon le décret royal 1424/2008 qui régit cet organe, la Commission constitue un forum de discussion et d'échange sur toutes les questions relatives à la protection, à la restauration et à l'amélioration des ressources naturelles dans tous les domaines de compétence. Elle assure la coordination entre les différentes administrations et favorise une prise de décision plus efficace, en suivant le principe de solidarité. Ce décret définit également la composition et les attributions de la Commission, énonce les règles régissant son fonctionnement et institue les comités spécialisés qui la composent. Ces comités, ayant un rôle consultatif, facilitent la coopération entre l'État et les communautés autonomes. Cette commission se réunit en moyenne deux fois par an.

Composition de la Commission d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité :

- Le directeur général de la biodiversité, des forêts et de la désertification du MITECO, qui assure la présidence.
- Un représentant du Ministère des affaires étrangères, de l'UE et de la coopération.
- Un représentant par communauté autonome (17) et de chacune des deux « villes autonomes » espagnoles (Ceuta et Melilla).

Fonctions et composition du Conseil d'État du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité :

Ce Conseil est un organe collégial de participation de la société civile dans le domaine de la conservation et de l'utilisation durable du patrimoine naturel et de la biodiversité. Le décret royal 948/2009 établit comme principales fonctions de rendre un avis sur les plans et

stratégies de conservation en matière de patrimoine naturel et de biodiversité qui lui sont soumis par la Commission d'État pour le Patrimoine Naturel et la Biodiversité.

Composition du Conseil d'État du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité :

- La présidence est assurée par le Secrétaire d'État à l'Environnement et le Directeur général de l'environnement naturel et de la politique forestière.

Les autres membres :

- 8 représentants ministériels : 3 du Ministère de la Transition Écologique et du Défi Démographique, ainsi qu'un représentant de chaque ministère de l'industrie, de la santé, du logement, des sciences et de la culture.
- Deux représentants d'organisations professionnelles.
- Deux représentants d'organisations syndicales.
- Trois représentants d'organisations agricoles.
- Un représentant des associations nationales de consommateurs.
- Cinq représentants d'associations professionnelles ayant un impact sur l'environnement.
- Un représentant du CSIC.
- Deux représentants du monde universitaire.
- Cinq représentants d'ONG.
- Deux représentants de fédérations sportives.
- Un représentant du secteur de la pêche.
- Un représentant de chaque communauté autonome (sans droit de vote)

Comme évoqué précédemment, la Commission d'État du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité s'appuie pour rendre ses avis scientifiques sur six comités techniques spécialisés (voir ci-dessous). Selon l'article 2.6. du décret n° 1242/2008, la Commission d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité peut proposer à tout moment au MITECO la création, la modification ou la suppression des comités spécialisés qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. Les membres des comités techniques sont généralement des fonctionnaires des établissements de recherche susmentionnés (CSIC, IEO, etc.).

Comités techniques de la Commission d'État du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité :

- Comité des Espaces Naturels Protégés.
- Comité des Zones Humides.
- Comité de la Flore et de la Faune Sauvages.
- Comité Forestier Espagnol.
- Comité pour l'amélioration et la conservation des ressources génétiques forestières.
- Comité de Lutte contre les Incendies Forestiers.

Groupes de travail :

Ces conseils peuvent à leur tour s'appuyer sur des groupes de travail consacrés à des thématiques spécifiques, comme le lynx ibérique ou le vison d'Europe. La composition de ces groupes de travail est déterminée par chaque comité technique. Les membres des groupes de travail sont généralement également des universitaires ou issus des centres de recherche.

Selon le Sous-directeur chargé de la biodiversité, des forêts et de la désertification, interrogé dans le cadre de ce parangonnage, la CSE peut demander à tout moment l'expertise technique et scientifique de la Commission d'État pour le patrimoine naturel et la biodiversité. Cependant, c'est généralement cette dernière qui s'autosaisit, impliquant ainsi une approche ascendante ou « *bottom up* ». Si nécessaire, des rapporteurs sont nommés. Les décisions sont majoritairement prises par délibération et adoptées à la majorité, avec une recherche générale de consensus. Un délai de production est habituellement fixé.

La Commission d'État pour le patrimoine naturel et la biodiversité peut également s'autosaisir pour soumettre des avis d'expertise. L'application de ces avis est consultative, bien qu'ils soient généralement pris en compte par la CSE. Il n'est pas systématique que les avis soient rendus publics ; la plupart du temps, les documents administratifs restent internes. Cependant, certains documents peuvent être rendus publics sur demande.

Le secrétariat de la Commission d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité est assuré par un agent de la Direction générale de la biodiversité, des forêts et de la désertification du MITECO. De même, chaque comité technique bénéficie du secrétariat d'un agent de cette même direction. Contrairement au CNPN en France, cette Commission n'a pas de budget propre, mais elle dispose d'une ligne budgétaire gérée par la Direction générale de la biodiversité, des forêts et de la désertification. Les chercheurs, membres des comités techniques et des groupes de travail conseillant cette Commission, ne sont pas rémunérés.

Le secrétariat du Conseil d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité est également assuré par un agent de la Direction générale de la biodiversité, des forêts et de la désertification du MITECO. Ce Conseil n'a pas non plus de budget propre, mais il dispose également d'une ligne budgétaire gérée par la Direction générale de la biodiversité, des forêts et de la désertification.

D'après nos interlocuteurs, la sous-direction de la biodiversité du Ministère de la transition écologique et du défi démographique, ainsi que le département de l'environnement de la Communauté autonome d'Aragon, consultés dans le cadre de cette étude comparative, l'organisation espagnole se distingue par une collaboration étroite entre l'État et un haut niveau de compétences scientifiques au sein des comités techniques/groupes de travail. De plus, l'articulation et la qualité des espaces d'échanges entre l'État et les communautés autonomes sont considérées comme des points forts (de même qu'avec la société civile).

Néanmoins, des délais prolongés, parfois jusqu'à un an, sont identifiés comme des points faibles en raison de la nécessité de parvenir à des consensus pour l'adoption de certains avis. Une forme de bureaucratie et de lourdeurs administratives seraient à l'origine de ces délais parfois prolongés.

Plan stratégique pour le Patrimoine Naturel et la Biodiversité (2023-2030) :

Le plan vise à définir des actions pour freiner la détérioration des écosystèmes et renforcer la restauration écologique pour la période 2023-2030. Il a été élaboré en collaboration avec les Communautés autonomes, avec le soutien technique et scientifique de la CEPNB, des associations et des centres de recherche, puis approuvé par la Conférence sectorielle de l'environnement. Ce plan complète également le plan de relance espagnol avec plusieurs paquets de mesures et d'investissements, le premier budget estimé étant de 4 M€ pour 2025.

Parmi les objectifs fixés par ce plan, on retrouve :

- Améliorer les connaissances sur la biodiversité pour élaborer des politiques publiques efficaces en matière de conservation.
- Créer à partir de 2022 un Système national de suivi et gouvernance de la connaissance sur le patrimoine naturel et la biodiversité en Espagne, avec pour objectif qu'en 2030 aucun espace d'intérêt commun n'ait un état de conservation « inconnu ».
- Valoriser économiquement les services écosystémiques et établir un système national de comptabilité du capital naturel.
- Développer les infrastructures vertes, la connectivité et la restauration écologique.
- Restaurer 15 % des écosystèmes dégradés.
- Améliorer et protéger les habitats et les espèces, avec au moins 30% des espaces en tendance positive d'ici 2030.
- Elaborer un Plan national pour la conservation du patrimoine géologique et la géodiversité, ainsi qu'un Inventaire national des lieux d'intérêt géologique (IELIG).
- Protéger 30 % des espaces maritimes d'ici 2030, avec la création de 8 nouveaux espaces

- maritimes Natura 2000 entre 2023 et 2024.
- Maintenir et renforcer les actions contre les délits environnementaux.
 - Intensifier les actions d'éducation et de communication sur la biodiversité.

Inventaire espagnol du Patrimoine naturel et de la biodiversité :

Conformément à la loi 42/2007 sur le patrimoine naturel, la Commission d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité, ainsi que tous les instituts de recherche, s'appuient sur l'« inventaire espagnol du patrimoine naturel et de la biodiversité », une base de données d'indicateurs définis par l'État en collaboration avec les communautés autonomes et les institutions scientifiques. Cette base de données contribue à l'élaboration de normes, d'avis et de plans et stratégies en matière de biodiversité. Cet inventaire comprend divers éléments tels que les habitats menacés, les espèces protégées, les espèces exotiques invasives et les espaces naturels protégés. Ces données, sont à leur tour intégrées dans ce qui a été nommé « banque de données de la nature »⁹². Le Ministère de la Transition écologique et du Défi démographique est responsable de la création et de la mise à jour de cet inventaire, et est chargé de la publication d'un rapport annuel (le [dernier rapport](#) date de 2022).

Fonctions de la Commission d'État du patrimoine naturel et de la biodiversité (Décret 1424/2008)

1. Promouvoir la coopération entre l'Administration générale de l'État et les communautés autonomes et les villes de Ceuta et Melilla pour l'élaboration de règlements, de plans et de programmes, et la mise en œuvre d'actions de protection, de conservation, de restauration et d'amélioration du patrimoine naturel et de la biodiversité, y compris la politique forestière.
2. Promouvoir la coopération entre l'Administration générale de l'État et les communautés autonomes et les villes de Ceuta et Melilla pour la préparation et la mise à jour de l'inventaire espagnol du patrimoine naturel et de la biodiversité et du système d'indicateurs conçu pour exprimer ses résultats de manière synthétique.
3. Préparer la participation espagnole aux organismes, conférences et réunions internationaux relatifs à la conservation du patrimoine naturel et de la biodiversité et contribuer à l'exécution des obligations qui en découlent.
4. Contribuer au développement de programmes internationaux liés à la conservation du patrimoine naturel et de la biodiversité découlant des accords et conventions auxquels l'Espagne est partie.
5. Examiner les propositions qui leur sont soumises par leurs comités spécialisés.
6. Proposer la création, la modification et la suppression des Comités spécialisés qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.
7. Approuver ses propres règles de fonctionnement.

⁹² [Descargas del área de actividad de Biodiversidad y Bosques \(miteco.gob.es\)](#)

Fonctions du Conseil d'État pour le Patrimoine Naturel et de la Biodiversité (Décret 948/2009) :

Le Conseil d'État pour le patrimoine naturel et la biodiversité a les fonctions suivantes :

- a) Éclairer les réglementations et les plans au niveau national, [...], en les surveillant et en évaluant l'impact social, économique et environnemental des politiques publiques.
- b) Connaître, avant sa publication, le rapport annuel sur l'état et l'évolution du patrimoine naturel et de la biodiversité.
- c) Rendre compte, avant son approbation, du Plan stratégique de l'État pour le patrimoine naturel et la biodiversité.
- d) De faire rapport, avant leur approbation, sur les directives de gestion des ressources naturelles auxquelles doivent se conformer les plans de gestion des ressources naturelles approuvés par les communautés autonomes.
- e) Informer, avant leur adoption, des stratégies de restauration des habitats menacés de disparition.
- f) Informer, avant son approbation, de la déclaration d'aires naturelles protégées au niveau de l'État.
- g) Informer, avant son approbation, des stratégies de conservation des espèces menacées présentes dans plus d'une communauté autonome.
- h) Informer, avant son approbation, des stratégies de gestion, de contrôle et d'éradication éventuelle des espèces inscrites au Catalogue espagnol des espèces exotiques envahissantes.
- i) Promouvoir l'élaboration de rapports et d'études sur le secteur forestier et suivre les plans et programmes relatifs aux forêts au niveau de l'État, dans lesquels l'impact social, économique et environnemental des politiques publiques est évalué.
- j) Proposer aux administrations publiques les mesures jugées appropriées pour améliorer la gestion durable de la forêt et la compétitivité du secteur
- k) Préparer un rapport annuel sur le secteur forestier espagnol, qui comprend la situation, l'évolution et les perspectives de celui-ci.
- l) Promouvoir le dialogue, la participation et la collaboration entre toutes les administrations, institutions et agents sociaux et économiques impliqués dans l'utilisation durable des ressources naturelles, en favorisant l'échange d'informations entre tous les membres du Conseil sur les questions à l'examen.
- m) Fournir des conseils techniques et scientifiques aux délégations espagnoles, lorsque cela est requis par l'intermédiaire de son Président, par la personne qui assure la présidence ou le chef de la délégation espagnole, dans les organismes, conférences et réunions internationaux relatifs à la conservation du patrimoine naturel et de la biodiversité et contribuer à l'exécution des obligations qui en découlent.

Ce qu'il faut retenir

L'État espagnol définit le cadre réglementaire, les communautés autonomes et les régions assurent la protection de l'environnement.

Les projets de textes législatifs et de plans concernant l'environnement sont discutés au sein d'une instance réunissant le ministère de l'environnement et les représentants régionaux : la conférence sectorielle de l'environnement naturel (CSE).

Ses travaux s'appuient sur la commission d'État du patrimoine et de la biodiversité qui compte 6 comités thématiques et des groupes de travail *ad hoc* si besoin. Les établissements publics peuvent apporter leur concours à ces travaux.

Les recommandations de la CSE sont soumises pour avis à la commission d'état du patrimoine naturel et de la biodiversité qui représente la société civile. La liste des espèces protégées relève du ministère mais la mission n'a pas eu d'information sur la procédure d'instruction des dérogations.

Annexe 10. Fiche parangonnage Suède

Contacts de la mission :

Selma LABROUE - Chargée de mission Études comparatives internationales au Bureau Pilot
- Étude, stratégie et pilotage du réseau international - de la direction général du trésor

Le fonctionnement de l'expertise technique et scientifique en Suède :

En 1999, la Suède a réformé en profondeur sa législation environnementale avec l'adoption du Code de l'environnement. En plus de consolider une législation auparavant fragmentée, le Code précise le rôle des études d'impact sur l'environnement (EIE), dont la mise en œuvre relève des échelons local et régional et crée des tribunaux spécialisés en matière environnementale qui jouent une pièce maîtresse dans le dispositif.

Il n'y a pas en Suède d'agence unique responsable des évaluations environnementales : les acteurs du processus sont multiples et les modalités d'évaluation peuvent varier au cas par cas. *In fine*, la responsabilité de la conduite des évaluations environnementales est très décentralisée et incombe aux communes et préfectures. Il s'agit d'un véritable processus de négociations où les consultations des parties prenantes sont très larges.

Les directives européennes 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ont été transposées dans le droit suédois au sein du code de l'environnement (chapitre 6) et de l'ordonnance sur l'évaluation environnementale. Une réforme importante du chapitre 6 du Code de l'environnement a eu lieu en 2018 pour transposer la directive modificative de 2014 et simplifier les procédures pour les projets n'ayant pas un impact significatif.

Le droit suédois distingue les **évaluations environnementales stratégiques**, pour les plans et programmes réalisés par les autorités publiques ou les municipalités, et les **évaluations environnementales spécifiques** pour les activités et projets, publics ou privés. Les deux processus sont globalement similaires :

- détermination de l'existence d'un impact significatif sur l'environnement par une enquête et une consultation ;
- évaluation environnementale en trois étapes (consultation de délimitation, déclaration d'impact et commentaire du public) ;
- prise en compte de celle-ci dans la réalisation du plan/programme ou dans l'attribution d'un permis pour le projet.

Les acteurs diffèrent à la marge et les exigences sont un peu plus strictes pour l'évaluation des projets que des plans, mais dans la pratique les autorités suédoises ne font que peu la distinction entre les deux instruments⁹³.

Evaluation environnementale stratégique (plans et programmes) :

En premier lieu, c'est **la municipalité ou la préfecture** qui élabore ou modifie un plan ou programme qui détermine si celui-ci peut avoir un impact significatif sur l'environnement via une enquête. Cette enquête consiste en :

- Une identification des circonstances et de l'impact potentiel.

⁹³ Un rapport de l'OCDE de 2014 note même qu'en dépit de la transposition par la Suède dans sa législation des dispositions de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (2001/42/CE), les autorités suédoises assimilent souvent les évaluations environnementales stratégiques (EES) aux études d'impact sur l'environnement (EIE) et ne font pas de distinction entre ces deux instruments.

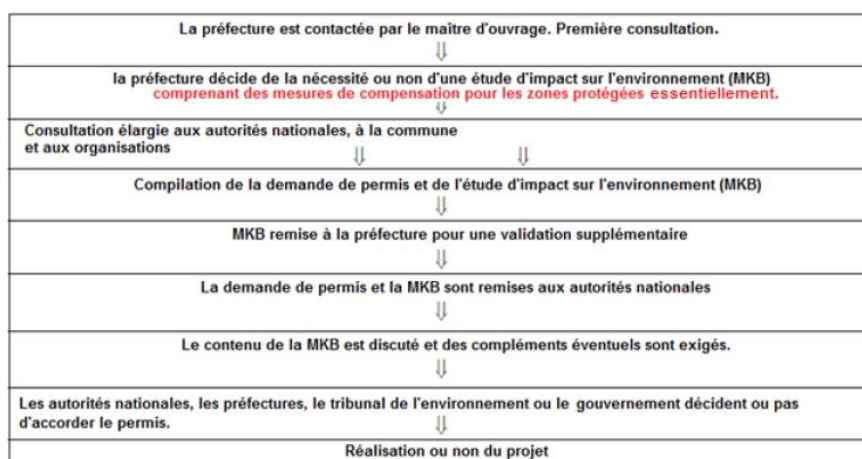
- Une consultation auprès des municipalités concernées, des préfectures (Länsstyrelser), et des autres autorités concernées (ex. Agence suédoise de protection de l'environnement ou *Naturvårdsverket*).

La municipalité ou préfecture rend ensuite une décision spéciale justifiée rendue publique sur la nécessité d'une étude d'impact. Si une évaluation environnementale stratégique est nécessaire, la municipalité ou préfecture doit réaliser une **consultation de délimitation** pour déterminer la portée et le niveau de détail de l'étude auprès des mêmes acteurs, puis produire une déclaration d'impact environnemental. Celle-ci doit ensuite être ouverte aux commentaires. La municipalité ou préfecture doit enfin prendre compte de cette étude d'impact dans la réalisation de son plan ou programme.

Evaluation environnementale spécifique (projets) :

Dans le cas où il y a un doute sur le potentiel impact d'une activité ou d'un projet sur l'environnement (projet non classifié par la loi comme ayant ou non un impact), **c'est à la préfecture (Länsstyrelser) de déterminer si le maître d'ouvrage doit fournir une évaluation environnementale spécifique**. Pour cela, le maître d'ouvrage doit consulter (avec un document de consultation préparé par ses soins) l'ensemble des parties prenantes sur la question de l'impact environnemental significatif ainsi que la Préfecture, l'Agence pour la protection de l'environnement et les parties concernées sur le contenu et la conception de la déclaration d'impact à venir. Le maître d'ouvrage produit ensuite un compte-rendu de consultation qu'il soumet à la commission administrative de la Préfecture. Il agit par une décision spéciale motivée en 60 jours si le projet peut être présumé avoir un impact significatif et si une évaluation environnementale spécifique est nécessaire. Si l'impact est limité, une petite étude d'impact environnemental, moins stricte dans son contenu, suffit. Dans le cas d'une évaluation environnementale spécifique, l'exploitant réalise une **consultation de délimitation** et une **déclaration d'impact environnemental** (dont le contenu est contrôlé par le CA du comté et régulé par le gouvernement) qu'il soumet à la personne ou l'autorité examinant la délivrance du permis (municipalités, préfectures, tribunaux régionaux de l'environnement *Miljödomstolar*⁹⁴ ou gouvernement selon la taille et l'impact du projet, cf. question 3). Celle-ci l'examine, l'ouvre aux commentaires pour au moins 30 jours et la complète au besoin, avant de délivrer ou non le permis. **Dans la pratique, les deux phases enquête/étude d'impact se confondent un peu** : si l'Agence de protection de l'environnement estime que le risque de rejet est grand dès l'examen de critère d'impact significatif, elle doit en informer l'exploitant. De même, le dossier de consultation fourni par l'exploitant pour déterminer l'existence ou non d'un impact significatif doit être suffisamment complet pour servir à l'élaboration de l'étude d'impact.

⁹⁴ Les tribunaux fonciers et de l'environnement (mark- och miljödomstolar) traitent des affaires et des dossiers relatifs, entre autres, aux questions suivantes: permis de traitement des eaux et permis d'exercer une activité dangereuse pour l'environnement; protection de la santé, protection de la nature, propreté publique, pollution, gestion des déchets dangereux; indemnisation en matière environnementale; permis de construire, permis d'abattre et permis de modification de terrains conformément à la loi sur l'urbanisme et la construction; droit foncier, recours contre les décisions en matière d'urbanisme, lotissement, servitudes publiques ou privées, expropriation. Il existe cinq tribunaux fonciers et de l'environnement, qui constituent des juridictions distinctes au sein des tribunaux de première instance de Nacka, Vänersborg, Växjö, Umeå et Östersund. Les jugements et ordonnances des tribunaux fonciers et de l'environnement peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour foncière et de l'environnement (Mark- och miljööverdomstolen), qui fait partie de la Cour d'appel de Svea (Svea hovrätt). Les affaires dont ont été saisis les tribunaux fonciers et de l'environnement et qui ont fait l'objet d'un appel devant la Cour foncière et de l'environnement peuvent encore faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour suprême (Högsta domstolen).



Le processus d'élaboration des études d'impact n'est donc pas complètement internalisé, à l'image de la tradition de consultation publique propre à la Suède, et inclut d'ailleurs souvent des entreprises de consultants. Cela découle également de l'exigence d'expertise prévue par l'article 15 de l'ordonnance sur l'évaluation publique : l'exploitant ou la municipalité (selon qu'il s'agisse d'un projet ou d'un plan) doit s'assurer que la déclaration d'impact soit réalisée par des experts qualifiés (sans que ce terme soit précisé externe/interne ou privé/public).

Acteurs opérationnels :

Les acteurs sont donc multiples, et les municipalités, préfectures et tribunaux environnementaux jouent un rôle prépondérant dans le processus, qu'il s'agisse des évaluations stratégiques ou spécifiques.

Par exemple, le gouvernement devrait prochainement prendre la décision finale en faveur de la construction du site final d'entreposage des déchets nucléaires en couche géologique profonde (SFK) à l'étude depuis 2011. Les agences suédoises (radioprotection, environnement) ont remis des avis favorables au gouvernement, la commune (qui dispose d'un droit de veto sur la décision finale du gouvernement) s'est également prononcée en faveur du projet. Le tribunal de l'Environnement de Nacka (qui évalue la conformité du projet au regard du Code de l'Environnement) a émis des réserves et demandé des analyses techniques supplémentaires sur la corrosion des containers de cuivre. Le gouvernement décidera *in fine* sur la base de ces avis.

Critiques : Le rôle prépondérant accordé aux communes et leur autonomie politique dans le foncier et la construction notamment pourraient amener à une situation de distorsions entre les collectivités sur les dispenses de permis ou la réalisation de l'aménagement du territoire. Cela a d'ailleurs été observé par l'OCDE dans ses rapports de 2004 et 2014, où elle soulignait **une grande disparité entre les communes concernant la prise en compte des aspects environnementaux dans les plans d'urbanisme** (et la qualité des EES). L'OCDE notait également que de nombreuses prescriptions liées à l'environnement dans la réglementation du foncier et de la construction étaient établies au niveau des communes, par exemple la fixation des normes d'efficacité énergétique des bâtiments, conduisant à des distorsions. Une deuxième grande critique est la complexité du processus, régulé par la Code de l'environnement, les ordonnances et lois et orientations de l'Agence Naturvårdsverket, notamment pour les petites entreprises.

Réglementation et type de projets :

Une évaluation environnementale est nécessaire dès lors que le projet/plan est supposé avoir un **impact environnemental significatif** (critère unique). Ce critère vaut aussi bien pour les

plans et programmes que pour les projets. L'existence de cet impact est déterminée selon trois sous-critères, explicités dans l'ordonnance sur l'évaluation environnementale :

- les caractéristiques du projet ou du plan (déchets, utilisation de ressources naturelles etc.) ;
- son emplacement (robuste ou fragile, déjà saturé etc.) ;
- le type et les caractéristiques des potentiels effets environnementaux (temporaires ou permanents, effets transfrontières, sur la biodiversité, le climat, les espèces etc.), en prenant en compte l'aspect cumulatif des autres permis accordés et les risques pour la santé humaine.

La première étape est donc de déterminer l'existence de ce critère. Certaines opérations sont déterminées par avance comme ayant ou non un impact (ex. toutes les activités menées dans le domaine de l'eau, les opérations d'extraction et les enclos cynégétiques selon le Code de l'environnement), **les autres sont tranchées au cas par cas, sans critère de seuil.**

Concernant les plans et programmes, l'évaluation environnementale stratégique ne s'applique pas à ceux destinés à servir le service de défense ou de protection civile, ainsi que les plans et programmes financiers ou budgétaire. Le gouvernement peut également émettre des règlements pour décider que certains types de plans ou programmes ont automatiquement un impact ou non.

Concernant les projets, le gouvernement peut également décider qu'un type de projet est supposé impacter ou non l'environnement. De nombreuses lois exigent ainsi une étude d'impact environnemental dans leur domaine (la loi sur l'aviation civile, la loi sur les routes, la loi sur certaines conduites, la loi sur certaines tourbières, la loi sur les minéraux, la loi sur la construction des chemins de fer et la loi sur l'électricité). On distingue ainsi :

- Ceux dont on peut toujours supposer qu'ils ont un impact environnemental significatif (comprend les activités énumérées dans la directive EIE, les grandes opérations industrielles, certaines opérations hydrauliques, grands projets d'infrastructure etc.).
- Ceux dont on peut toujours supposer qu'ils n'ont pas d'impact significatif (ex. dispositif d'égout, drainage au sol insignifiant, installation de pompe à chaleur etc. soit des petits projets souvent conduits par des PME).
- Ceux où la question de l'impact doit être tranchée au cas par cas, (ex. plans détaillés selon la loi sur la planification et la construction etc.).

Pour les projets et plans étant considérés par le gouvernement comme ayant ou non un impact significatif, on passe directement à l'évaluation environnementale ou à la réalisation du projet. Pour les autres, une **enquête** réalisée par ou auprès de la municipalité est nécessaire.

ENQUÊTE DE CRITERE

Dans le cas d'un plan ou d'un programme, c'est l'autorité ou la municipalité en charge qui réalise elle-même l'enquête. Elle identifie l'existence potentielle d'un impact significatif sur l'environnement et consulte : les municipalités concernées, les conseils d'administration de comté et les autres autorités affectées par le plan ou programme. La municipalité doit motiver sa décision et la rendre publique.

Dans le cas d'un projet, l'enquête est réalisée par l'exploitant mais auprès de la municipalité et avec un contrôle accru. Le maître d'œuvre prépare tout d'abord un document de consultation complet avec le descriptif du projet qu'il transmet au Conseil d'administration du comté, à l'autorité de tutelle (Agence pour la protection de l'environnement) et à toutes les parties prenantes (ex. Agences pour les transports *Trafikverket*, riverains etc.). Cette consultation est également l'occasion de commencer à se coordonner sur le contenu et la conception de la déclaration d'impact future. Un compte-rendu (rapport de consultation) est ensuite adressé au CA du comté pour évaluation. A la suite de l'enquête, le CA du

comté (Länsstyrelsen) détermine si une étude environnementale spécifique est nécessaire pour l'attribution d'un permis ou si une « petite étude environnementale », plus souple, suffit. Le système est fondamentalement coopératif et basé sur la responsabilité commune.

Il existe des exceptions : Un exploitant a la possibilité de directement supposer que son projet peut avoir un impact significatif : dans ce cas, aucune enquête n'est nécessaire et l'étude d'impact peut directement être réalisée (idem pour un plan d'une municipalité). De même, certains lieux sont suffisants pour affirmer l'existence d'un impact significatif : tous les permis Natura 2000 (réseau de sites naturels de l'UE) sont par exemple automatiquement soumis à une évaluation environnementale. Des exceptions prévues par la loi peuvent également être faites à la réalisation d'une étude d'impact pour l'attribution d'un permis, par exemple en cas d'urgence de santé.

Dans certains cas où les projets ne nécessitent pas de permis mais peuvent impacter l'environnement, c'est à l'autorité de surveillance de procéder à un examen d'autorisation pour imposer une demande de permis et une évaluation environnementale.

Avis de l'autorité environnementale :

A noter, en Suède, il n'existe pas de statistiques consolidées au niveau national sur les avis rendus en matière environnementale par les différentes autorités (Ae).

Contenu de l'évaluation environnementale :

Le code de l'environnement modifié en 2018 clarifie les éléments que doivent contenir les évaluations environnementales. Ces éléments sont dans l'ensemble les mêmes qu'il s'agisse d'une évaluation stratégique ou spécifique. Elles doivent inclure une **consultation de délimitation** pour déterminer la portée et le niveau de détail de l'étude d'impact, **une déclaration d'impact** et la possibilité de soumettre des **commentaires**.

La déclaration d'impact doit inclure différents éléments selon que l'évaluation soit stratégique ou spécifique. Pour les plans et programmes, la déclaration doit notamment contenir un résumé, son objectif principal et sa relation avec les plans existants (dont une justification des écarts potentiels avec les plans généraux). Pour les projets, la déclaration est plus complète et doit contenir une présentation technique détaillée du projet (emplacement et conception de l'activité, illustrations techniques, plan financier, immobilier nécessaire, potentiels accords de développement etc.). Dans les deux cas, la déclaration doit présenter :

- les conditions environnementales et les problèmes potentiels ;
- l'évolution environnementale probable hors plan ou projet ;
- les effets probables du plan ou du projet ;
- les mesures envisagées pour prévenir, dissuader, neutraliser ou remédier aux atteintes à l'environnement, y compris de potentielles mesures compensatoires ;
- les solutions alternatives.

La déclaration doit également inclure un compte-rendu des précédentes consultations et un résumé non-technique.

Prise en compte de l'évaluation dans la réalisation des plans et la délivrance de permis :

- Dans sa préparation des plans, la municipalité a l'obligation de « tenir compte » de l'étude d'impact et des commentaires (Section 9, chapitre 6 du code de l'environnement) : lorsqu'elle adopte son plan détaillé, elle doit d'ailleurs spécifier dans un compte-rendu de quelle manière elle a pris en compte l'étude d'impact et les commentaires, si nécessaire pourquoi elle n'a pas suivi les alternatives envisagées, et **mettre en place des mesures de suivi** de l'impact.

- Concernant les projets, l'exploitant doit fournir à l'autorité délivrant le permis une demande d'autorisation et l'évaluation environnementale. **L'autorité qui délivre le permis se détermine selon le degré de risque que les projets représentent pour l'environnement et la santé humaine.** Il y a 2 grandes catégories : les grands projets avec un impact majeur, potentiellement dangereux comme défini par le code de l'environnement (grosses installations industrielles et minières du fait de rejets de solides et de gaz, grands projets aquatiques comme la construction de ponts, les installations portuaires, la régulation des cours d'eau ou le drainage des eaux souterraines), pour lesquelles l'autorisation dépend des tribunaux fonciers et de l'environnement. Les activités avec un impact significatif sur l'environnement mais moins importantes en taille et moins dangereuses nécessitent une autorisation délivrée par les délégations d'évaluation environnementale, i.e. les bureaux administratifs des comtés. Dans tous les cas (y compris pour les projets sans impact significatif n'ayant eu qu'à faire une « petite étude d'impact »), les exploitants doivent auto-surveiller l'évolution de leur activité et suivre les impacts sur l'environnement en rapportant annuellement à l'autorité de contrôle compétente.

Cette répartition des tâches peut en pratique conduire à des conflits. Par exemple, dans le cadre du projet de site de stockage final des déchets nucléaires, les agences et le gouvernement ont exprimé un avis positif, mais le dossier est bloqué par le tribunal, décideur ultime, qui demande une étude environnementale plus précise.

Des **mesures de compensation**, discutées pendant l'évaluation, peuvent être exigées selon le Code de l'Environnement pour des projets ayant un impact sur des cours d'eau et sur des zones reconnues à forte priorité culturelle ou environnementale au niveau national ou international. Cependant, la mise en place de mécanismes de compensation pour les autres espaces non protégés n'est pas contraignante juridiquement. Elle dépend de la bonne volonté des maîtres d'ouvrage et n'est quasiment pas appliquée en Suède. En conséquence, la jurisprudence suédoise est assez stricte, et les engagements en matière de compensation ne permettent pas de baisser les exigences de l'évaluation. Ces mesures sont en outre hiérarchisées : en priorité, les dégâts doivent être évités, puis réduits. Ce n'est qu'en dernier ressort que les dommages doivent être compensés. Il y a donc une distinction formelle à respecter dans l'évaluation entre garanties et mesures compensatoires.

La décision relative à la présence d'un impact environnemental ne peut pas faire l'objet d'un appel séparé. En revanche, les **permis des délégations d'évaluation environnementale peuvent faire l'objet d'un recours** devant le tribunal foncier et environnemental. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la déclaration d'impact environnemental doit être publiée par chaque autorité sur son site Web.

A partir de 2023 et en transposition de la directive modificative 2014/52/UE, l'Agence suédoise de protection de l'environnement aura l'obligation de fournir à la Commission le nombre de projets ayant fait l'objet d'une décision pour impact environnemental significatif et d'une étude d'impact sur l'environnement, la classification de ces études dans les catégories de projets définies par l'UE, et des indicateurs de performance (temps et coût moyen nécessaires pour réaliser les EIE). Pour l'instant, il n'y a pas de statistiques disponibles sur le nombre d'évaluation réalisées et leurs décisions, ni sur les recours engagés.

Cadrage préalable :

Comme la France, la Suède a connu des cas d'études d'impact peu détaillées et des négligences sur la détermination du critère d'impact significatif (ex. arrêt P4498-18 de la Cour suprême foncière et environnementale du 8 mai 2019 pour un plan de 2016). Dans son examen environnemental pour la Suède (2014), l'OCDE relève que nombre d'entreprises étaient d'avis que les EIE étaient exigées pour un trop grand nombre d'activités aux incidences pourtant relativement faibles, et que la procédure était excessivement lourde. La

réforme du chapitre 6 du code de l'environnement de 2018 a depuis permis de préciser les modalités d'enquêtes et de clarifier les évaluations et leurs contenus. Elle a par exemple rendu possible la réalisation d'une étude d'impact plus souple en cas d'existence d'un précédent, et a réduit les délais d'évaluation en regroupant certains bureaux d'administration. La version suédoise de la procédure de cadrage préalable a également été modifiée. Elle est aujourd'hui **obligatoire mais très flexible**.

Pour les projets, la consultation dans le cadre de l'enquête de critère constitue une première phase de dialogue entre l'exploitant (qui réalise le dossier) et les bureaux d'études administratifs des comtés sur les principaux enjeux environnementaux et impacts du projet ou plan. Ils y discutent d'ailleurs déjà du contenu et de la conception de la future déclaration d'impact.

En amont de la déclaration d'impact d'un plan ou d'un projet, la municipalité ou l'exploitant réalise également une **consultation de délimitation** avec les autorités, municipalités et comtés concernés et toutes les parties prenantes permettant de préciser l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans la déclaration d'impact. Cela inclut les critères d'évaluation, les connaissances actuelles, le niveau de détail du plan/programme ou projet, l'intérêt public etc. Le public peut être associé à cette procédure.

La consultation de délimitation doit être réalisée en amont de l'étude d'impact, mais elle doit également ne pas intervenir trop tôt pour avoir les éléments nécessaires à une délimitation appropriée. Cet « avis de cadrage » spécifique à la Suède est très flexible, il peut être modifié au cours du processus d'élaboration du plan si besoin.

L'avis de cadrage est public (un rapport de consultation est publié en ligne et joint à l'étude d'impact) et non-opposable juridiquement.

Artificialisation des sols :

La notion d'artificialisation des sols n'est pas vraiment présente en Suède, et n'a d'ailleurs pas de réelle traduction. Cet enjeu est moins important qu'en France puisque la Suède est moins sujette à l'étalement urbain et au développement massif des périphéries.

Dans le cadre de l'Agenda 2030, la Suède s'est dotée de 16 objectifs environnementaux, visant à promouvoir le développement durable comme inscrit dans le code de l'environnement. L'un d'entre eux est dédié au bâti et au cadre de vie durable. S'il ne mentionne pas explicitement l'artificialisation des sols, il englobe l'ensemble des enjeux liés à l'étalement urbain, à la densification des villes et à l'accès aux espaces verts –plus dans une optique humaine qu'écologique. Ces objectifs, adoptés par le Parlement, sont accompagnés de jalons et d'indicateurs de performance, notamment l'intégration de la verdure urbaine dans les planifications, et des services écosystémiques en villes d'ici 2025. Mais la tendance est aujourd'hui jugée neutre par l'autorité gouvernementale responsable *Boverket* et l'objectif ne devrait pas être atteint à date. Un deuxième objectif, celui de « qualité environnementale », aborde indirectement la notion d'artificialisation des sols dans le cadre de la protection des montagnes et de la lutte contre l'« empiètement ».

Autres outils :

La Suède a mis en place une stratégie fiscale très développée pour atteindre ses objectifs de développement durable, comme indiqué dans le tableau ci-dessous (1€ = 10,15 SEK au 2 février 2021).

Total des taxes environnementales suédoises en MSEK (prix courants)

	1993	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	48 691	63 252	86 962	88 410	91 189	87 894	88 923	88 745	86 866	92 876	98 290	98 839
Sous-total : taxes énergétiques	39 187	52 952	69 192	70 672	73 488	70 873	72 159	71 211	68 965	72 929	77 344	77 058
Redevance déchets nucléaires	1 114	637	650	845	1 033	1 041	2 412	2 480	2 452	3 468	3 736	3 796
Ancienne taxe diesel	591											
Taxe sur l'énergie	19 798	27 175	19 761	20 226	20 146	20 414	19 906	19 895	19 319	20 356	23 559	23 664
Taxe sur l'électricité	5 717	11 298	19 146	20 082	20 930	20 169	20 630	20 754	19 827	20 379	21 309	23 213
Taxe carbone	10 651	12 067	25 639	26 085	27 334	25 369	25 243	24 031	23 333	24 604	24 139	23 530
Ancienne taxe nucléaire	100	827										
Taxe sur l'effet thermique nucléaire		881	3 976	3 395	3 997	3 852	3 939	4 037	3 841	3 768	4 254	2 564
Taxe sur les produits soufrés	187	67	20	39	48	28	29	14	10	12	11	10
Droits d'émissions EU-ETS									183	342	336	281
Ancienne taxe sur l'hydroélectricité	1 029											
Sous-total : taxes sur les polluants	1 020	2 316	1 470	1 194	1 148	1 137	995	886	959	1 047	1 051	1 696
Redevance pour les piles/batteries		133	76	14	25	8	4	4	4	4	4	4
Redevance sur les produits chimiques	16	56	71	68	34	45	44	2	42	43	50	48
Taxe sur les pesticides	13	58	89	72	86	86	93	93	105	115	127	122
Taxe sur les produits chimiques												734
Ancienne redevance	77	116	0									
Redevance NOX	533	511	536	673	714	794	656	668	668	588	568	604
Taxe sur les déchets mis en décharge		1 085	332	189	289	204	198	119	140	297	302	184
Ancienne taxe les engrais/pesticides	196											
Taxe sur les engrais	185	357	366	178	0	0						
Taxe sur les ressources naturelles		125	254	166	153	163	167	146	138	147	157	161
Taxe sur les gravières		125	254	166	153	163	167	146	138	147	157	161
Sous-total : taxes sur les transports	8 484	7 859	16 046	16 378	16 400	15 721	15 602	16 502	16 804	18 753	19 698	19 924
Ancienne redevance sur les moteurs	259											
Ancienne redevance sur la casse	106	253	0	0	0	0						
Taxe annuelle sur le véhicule	4 095	6 847	11 307	11 683	11 875	11 235	11 191	11 493	11 576	13 290	13 383	13 272
Ancienne taxe sur la vente	1 287	194	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ancienne taxe kilométrique	2 737											
Taxe sur les assurances			3 270	3 019	2 948	2 907	2 828	2 765	2 800	2 810	2 840	2 894
Péages urbains de Stockholm/Göteborg			687	785	799	800	811	1 493	1 675	1 834	2 578	2 743
Redevance entretien des routes		565	782	891	778	779	772	751	753	819	897	1 015
Part du PIB suédois	2,98	2,66	2,56	2,69	2,59	2,4	2,41	2,35	2,2	2,21	2,24	2,16
Part dans le PIB (moyenne EU28)			2,28	2,35	2,37	2,4	2,43	2,45	2,45	2,43	2,44	
Part du total des taxes suédoises	6,34	5,38	5,76	6,02	5,92	5,58	5,6	5,42	5,11	5,07	5	4,8

Source : SER/SCB

La Suède a également pris des **mesures dans le cadre du plan de relance** intégré au PLF 2021, notamment 48 M€ de dépenses nouvelles pour la transition verte (rénovation énergétique, protection des zones naturelles, réduction des émissions) et 40 M€ d'effort fiscal pour 2021 (baisse d'impôts pour la technologie verte, révision de la fiscalité sur les transports).

Depuis plusieurs décennies, la Suède a soutenu le développement de systèmes de management environnemental non réglementaires (ex. certifications normatives) et l'harmonisation avec les systèmes européens (ex. EMAS). Elle a également imposé à près de 200 organismes publics de prendre en compte les enjeux environnementaux dans leur fonctionnement. Les entreprises publiques doivent publier un rapport de durabilité et se fixer des objectifs pluriannuels. La Suède s'est enfin dotée d'un programme de certification des déclarations environnementales de produits et a renforcé le poids des critères environnementaux dans les marchés publics.

Modalités de participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale sur des projets, plans ou programmes :

La tradition d'inclusion du public dans les décisions environnementales est particulièrement ancienne et forte en Suède. La Convention d'Aarhus, accord sur les obligations des autorités en termes de transparence, de participation du public et de la possibilité de faire réviser les décisions/actions/omissions des autorités dans le domaine environnemental, a été signée en juin 1998 par la Suède. Cette convention implique que « les citoyens ont le droit d'accéder aux informations environnementales, la possibilité d'influencer les décisions

et le droit d'y faire appel ou de recevoir un examen juridique pour savoir si leurs droits en vertu de la législation environnementale ont été violés ».

Fidèle à la tradition suédoise, la participation du public joue un rôle clé dans la protection de l'environnement, et cela à plusieurs étapes :

- **Consultation d'enquête** : dans la détermination de l'impact significatif (si celle-ci est nécessaire cf. question 3), l'enquête menée par la municipalité ou l'exploitant sous le contrôle du Conseil d'administration du comté interroge les parties prenantes, comme les riverains ou les agences/ entreprises concernées. Cette soumission aux parties se fait généralement en amont de l'enquête pour que celle-ci soit enrichie des apports. Un **rapport de consultation** doit être réalisé par l'exploitant, et si son contenu n'est pas réglementé par la législation, l'Agence de protection de l'environnement considère qu'il doit *a minima* contenir la liste des personnes/organismes consultés, une présentation des apports et des propositions, une présentation des potentiels changements de plan et les avis sur le critère d'impact significatif.
- **Consultation de délimitation** : si un impact significatif a été établi et qu'une étude d'impact est nécessaire, la consultation est **élargie** à toutes les parties prenantes. Si d'autres pays sont touchés par les plans ou projets, ceux-ci doivent également être informés et consultés. Cette consultation a lieu en amont de la réalisation de la déclaration d'impact. Un rapport de consultation est ensuite rajouté à la déclaration d'impact et l'ensemble doit être soumis aux commentaires du public.
- **Dans la phase d'évaluation de l'EIE par l'autorité de délivrance du permis** (pour les projets), une troisième phase de consultation publique a lieu. L'autorité doit alors publier l'EIE avec des informations supplémentaires (qui examine la délivrance, délai de consultation, où trouver des informations etc.). Dans le cas de grands projets avec décision du tribunal, celle-ci a lieu entre la phase de réception du dossier (avec la demande de permis et l'évaluation environnementale) et l'audience principale.

Dans le cadre d'une évaluation environnementale spécifique (projet), les deux premières phases peuvent être coordonnées à condition que la portée et le niveau de détail soient suffisants et que cela soit spécifié aux organisations et personnes consultées, car les consultations de délimitation sont souvent plus larges.

La consultation dans le cas d'une évaluation environnementale spécifique doit être **d'au moins 30 jours**. De manière générale, le délai doit être « suffisant » et s'adapter aux contraintes des organismes consultés (ex. Parlement sami très consulté du fait de l'importance du territoire mais avec peu de moyens).

Pour les plans et programmes, le code de l'environnement oblige l'autorité de surveillance ou les municipalités à informer le public de la décision relative à l'impact environnemental significatif, sans préciser la manière. Dans la pratique les documents sont publiés en ligne.

Pour les évaluations spécifiques, **l'exploitant doit fournir un dossier de base** aux entités ou personnes consultées pour les informer du projet et leur fournir un contact direct pour toute information supplémentaire. Ce dossier doit contenir des informations concernant la portée du projet, les travaux de démolition, le lieu, la sensibilité de l'environnement, les potentiels effets, les **mesures de prévention ou de compensation** prévues, les sources scientifiques. Dans le cas de grands projets avec une large consultation, la relation avec le public consulté peut en addition se faire via des publications en ligne ou la presse locale (mais la simple publication d'une présentation du projet sur un site Web n'est pas considérée comme suffisante).

Comme précisé précédemment, la **municipalité a obligation de prendre en compte l'ensemble de l'étude d'impact dans sa décision** ou dans sa préparation des plans, y

compris les commentaires (Section 9, chapitre 6 du code de l'environnement). Les explications de cette prise en compte doivent figurer dans un compte-rendu joint à son plan détaillé et une non-prise en compte des commentaires doit théoriquement être motivée. De même, les autorités doivent justifier du refus ou de l'accord d'un permis en fonction de l'évaluation d'impact environnemental.

Modalités de consultation du public sur les actes réglementaires non soumis à évaluation environnementale :

- **Pour les actes législatifs** : la tradition de consensus suédoise se traduit par la pratique systématique (et obligatoire) d'un « envoi pour avis » pour chaque projet de loi à l'ensemble des parties prenantes, en sus de la consultation du Conseil de la Législation (*Lagrådet*, équivalence de la consultation du Conseil d'État). Cette obligation est inscrite dans la Constitution (Instrument du gouvernement de 1974) au chapitre 7 : *“In preparing Government business, the necessary information and opinions shall be obtained from the public authorities concerned. Organisations and private persons shall be afforded an opportunity to express an opinion as necessary.”* Cette consultation publique se déroule entre l'étape d'enquête par le comité de préparation de la loi (où l'opposition a déjà pu s'exprimer) et la rédaction du projet de loi du gouvernement. Tout le monde est supposé pouvoir participer à ces consultations, même si certaines entités pertinentes sont visées. Dans la pratique, et selon l'OCDE, le système fonctionne bien pour les parties prenantes établies et pour les grandes problématiques nationales mais il semble être moins effectif pour les lois « secondaires » et pour la participation de l'ensemble de la population. Les organes de référence auxquels les projets de loi sont principalement envoyés sont les agences du gouvernement central, des groupes d'intérêt spéciaux, des autorités locales ou d'autres organismes dont les activités peuvent être affectées par les propositions. Par exemple, les projets peuvent être envoyés à l'ensemble des acteurs d'une même branche pour des régulations sectorielles, comme l'ensemble des entreprises disposant d'un permis ou d'une licence qui pourrait être affecté par la nouvelle régulation.
- **Pour les actes réglementaires** : les actes non législatifs réalisés par le gouvernement (ordonnances) peuvent également faire l'objet de consultation. Les actes réglementaires des agences, « *mandatory provisions* », sont encadrés par un manuel incluant la notion de consultation. Ce n'est cependant pas une obligation et les agences peuvent développer leurs propres procédures (dans la pratique, les recommandations du manuel sont suivies). Dans certains domaines cependant, le cadre légal autorisant les règlements des agences impose une étude d'impact (ex. ordonnance sur les travaux de 1995) ou une consultation publique (ex. ordonnance sur les règles techniques de 1994).

Il n'y a pas d'approche unique dans la manière de procéder. Les ministères et agences agissent selon leur propre approche. La consultation se fait majoritairement par écrit, malgré quelques exceptions d'auditions spéciales. Les propositions initiales sont généralement publiées sur les sites internet des ministères et agences et envoyées aux parties prenantes établies (syndicats, confédérations, représentation du patronat, Parlement sami, associations et ONG etc.), puis les contributions sont publiées en intégralité sur internet. Pour les projets de loi, les contributions sont agrégées par le ministère responsable et présentées dans un mémorandum envoyé au Parlement (lequel peut d'ailleurs procéder à des interviews d'experts ou de parties prenantes).

Si un certain nombre d'organes de renvoi réagissent défavorablement aux propositions initiales, le Gouvernement peut essayer de trouver une solution alternative. Ce n'est pas obligatoire mais cette pratique est traditionnelle en Suède et fortement ancrée dans le processus politique d'élaboration des lois. Cela aboutit d'ailleurs à peu de surprise lors des

votes au Parlement et à une capacité à réaliser des réformes structurelles impressionnantes, bien qu'il y ait des côtés également négatifs (lenteur et incapacité à agir vite en cas de crise, lois parfois peu courageuses, notamment dans la défense etc.). Cette « peur du conflit » dont découle la tradition consensuelle de la crise (*konfliktrádd*) se retrouve aussi bien dans le fonctionnement public que dans le privé.

L'obligation de consulter les parties prenantes lors de l'élaboration de lois étant une exigence constitutionnelle, cette pratique est contrôlée par la Division de la révision des projets juridiques et linguistiques (*Division for Legal and Linguistic Draft Revision*) du Ministère de la Justice.

Il n'existe pas d'indicateur standardisé au niveau national. Chaque échelon en local étant libre de conduire ce type d'exercice ou non.

Ce qu'il faut retenir

Les communes instruisent toutes les demandes d'autorisation ayant un impact sur l'environnement (climat, espèces, biodiversité...).

Divers acteurs interviennent en fonction de l'importance du dossier (administration du comté, tribunal, bureaux d'études...). La loi définit le type d'évaluation environnementale (EE) à mener en fonction du type de projet. Les EE des plans et programmes sont réalisés en interne par les services communaux, qui peuvent solliciter les services du comté.

Pour les grands projets (usines, centrales électriques...), le dossier est instruit par la commune mais l'autorisation est délivrée par le tribunal foncier et de l'environnement. Pour les projets moins importants, ce sont les délégations d'évaluation environnementale (services techniques des comtés) qui délivrent les autorisations.

Les consultations du public et les échanges entre parties prenantes sont présents tout au long des procédures. Les dossiers des porteurs de projet doivent comporter les mesures de prévention et de compensation envisagées ainsi que les sources scientifiques.

Annexe 11. Fiche parangonnage Tchèque

Contacts de la mission :

- Noémie PIASKOWSKI - Conseillère développement durable
Pologne/Slovaquie/Tchèque
- Najma AYAD - Chargée d'études économiques - Ambassade de France en République Tchèque
- Jan SIMA, director, department of species protection and implementation of international commitments, ministry of the environment

Le fonctionnement de l'expertise technique et scientifique en République tchèque :

Les principales institutions fournissant une expertise scientifique et technique sur la nature et la biodiversité sont directement liées au ministère de l'Environnement de la République tchèque, principalement l'Agence tchèque pour la conservation de la nature (ATCN, www.nature.cz/web/en) et l'Agence tchèque de l'environnement, agence d'information (CENIA, <https://www.cenia.cz/czech-environmental-information-agency>). Sur demande, un soutien est également apporté par des instituts de recherche, des universités et d'autres organisations (ONG, sociétés de conseil privées...). Les demandes de dérogation sont déposées auprès de l'ATCN, de l'administration des parcs nationaux ou des autorités régionales.

L'organisation a été créée principalement sur la base de la loi n° 114/1992 Coll. sur la protection de la nature et des paysages.

Il n'existe pas d'équivalent direct au CNPN français en République tchèque, cependant, plusieurs comités ou plateformes consultatifs ont été créés, pour fournir des orientations et des consultations sur des sujets spécifiques (comme les SPANB). Il s'agit généralement d'experts d'institutions de recherche et universitaires, d'institutions directement liées au ministère, ainsi que d'autres membres, en fonction du mandat de cet organisme.

Les institutions directement liées au ministère sont généralement financées sur le budget de l'État. Les comités consultatifs ne reçoivent généralement pas de soutien financier. L'appui scientifique et technique apporté par d'autres organismes est financé par le ministère ou via une coopération de projet (différentes sources de financement).

Ce qu'il faut retenir

Pour les plans, programmes et textes, l'expertise du ministère de l'environnement s'appuie sur l'agence tchèque de conservation de la nature (ATCN) qui peut en cas de demande très spécifique faire appel à des experts extérieurs.

Les demandes de dérogations aux espèces protégées sont instruites en fonction de leur impact et leur localisation, par l'ATCN, les autorités régionales ou les parcs nationaux.

Pour les projets d'aménagement, l'expertise est fournie par le pétitionnaire et analysée par le service instructeur qui peut être le ministère ou une administration locale en fonction du type de dossier.

Annexe 12. Fiche parangonnage Royaume-Uni

Contact de la mission :

Jérémy MAST - Conseiller développement durable au Royaume-Uni auprès de l'ambassade de France

Contexte :

Au Royaume-Uni, la protection de la nature s'exerce dans le cadre d'un vaste *corpus* de normes et de politiques publiques mises en œuvre par une pluralité d'acteurs (agences publiques, ONG, universitaires, entreprises, etc.). Elle fait partie des compétences dévolues aux nations : chaque nation (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) dispose de sa propre stratégie pour la protection de la biodiversité et de l'environnement.

Les ministères chargés de la protection de la nature au sein du gouvernement britannique et des gouvernements des nations peuvent s'appuyer sur l'expertise et les conseils d'organes publics reconnus par la loi (*statutory nature conservation bodies*). Le *Joint Nature Conservation Committee* (JNCC) est l'organe public chargé de conseiller le gouvernement britannique et les gouvernements des nations sur les questions liées à la protection de la nature à l'échelle du Royaume-Uni et à l'international.

Chaque nation dispose en outre de son propre organe public de conseil pour la protection de la nature à l'échelle de son territoire, qui sont compétents, entre autres, pour la délivrance des dérogations à l'interdiction de destruction d'espèces protégées : *Natural England* pour l'Angleterre, *NatureScot* pour l'Ecosse, *Natural Resources Wales* pour le Pays de Galles et *Northern Ireland Environment Agency* et *Committee on Nature Conservation and the Countryside* (CNCC) pour l'Irlande du Nord.

Initialement fondée par l'*Environmental Protection Act 1990*, l'existence juridique de ces différents organes repose désormais sur le *Natural Environment and Rural Communities (NERC) Act 2006*. Cette loi définit leur champ de compétence assez largement : ils conseillent les autorités appropriées dans toutes les matières relevant de la protection de l'environnement.

Ces organes publics sont statutairement indépendants du gouvernement. Ils dépendent toutefois des ressources ministérielles (budget, emplois, communication, etc) pour l'exercice de leurs activités.

Le JNCC est dirigé par un *joint committee* formé de 9 membres (7 membres issus des conseils d'administration des organes dépendant de chaque nation et 2 membres indépendants, dont la présidente). Le JNCC dispose d'une équipe de 300 personnes environ pour l'exercice de ses missions. Il s'agit principalement d'experts et de chercheurs qui travaillent à temps plein pour l'organisation.

Chaque organe national réplique ce modèle d'organisation composé d'un conseil d'administration supervisant l'activité d'une équipe d'employés permanents. A titre d'exemple, *Natural England* est dirigé par un conseil d'administration formé de 15 membres de différents horizons (experts, scientifiques, administrateurs de sociétés du secteur de l'immobilier ou de la protection de l'environnement, etc.) et dispose d'une équipe de 3 000 personnes pour accomplir l'ensemble de ses missions.

Les organes nationaux délivrent les dérogations aux interdictions de destruction des espèces protégées sur demande des porteurs de projet. Si le projet nécessite un permis de construire, la demande de dérogation intervient après la délivrance du permis de construire. La décision des organes nationaux n'a pas valeur d'avis. C'est une décision administrative, juridiquement opposable.

Le service économique régional (SER) de Londres ne dispose pas d'information concernant l'organisation de la procédure de prise de décision.

Natural England dispose d'un budget de 332 M£ pour l'année budgétaire 2023/24 et emploie 3 073 ETP. Il s'agit principalement d'agents publics employé sur des contrats de droit privé.

Natural England n'indique pas le détail des moyens humains et financiers affectés à la mission d'expertise technique et scientifique. On peut toutefois noter que son plan d'action pour l'année 2023/24 prévoit d'affecter 13 % du budget et 12 % des ETP à l'objectif stratégique d'accroître l'abondance des espèces et réduire le nombre d'espèces en extinction.

Le SER n'a pas de connaissance particulière sur ce sujet et n'a pas pu se faire un avis sur la question faute d'avoir pu trouver des interlocuteurs appropriés, aussi bien du côté de l'administration que des ONG.

Ce qu'il faut retenir

La protection de la nature est de la compétence des Nations (Angleterre, Écosse, Irlande du Nord, Pays de Galles).

L'expertise est fournie par des organes publics de conseil : le joint nature conservation committee (JNCC, 300 collaborateurs essentiellement des experts et des chercheurs à plein temps) pour les questions à l'échelle du pays et internationales, et des organes publics nationaux pour les questions relevant des territoires des Nations.

Les organes sont indépendants mais financés sur les budgets ministériels. À titre d'exemple l'organe de conseil anglais (Natural England) dispose d'environ 2 800 collaborateurs et d'un budget de 318 M de GBP pour l'exercice 2024/2025.

Annexe 13. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CHARRIER	Aude	Ministère territoires écologie logement	Sous-directrice de l'action européenne de la direction de l'action européenne et internationale	11/03/2024
CABANIS	Sophie	Ministère territoires écologie logement	Adjointe au chef de bureau performance environnementale des bâtiments à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature	14/03/2024
GALTIER	Bertrand	CNB	Vice-Président	14/03/2024
DELDUC	Paul	IGEDD	Chef de service	20/03/2024
DUMOULIN	Virginie	IGEDD	Inspectrice générale	20/03/2024
MULLER	Serge	CNPN	Président de 2017 à 2022	03/04/2024
OBLED	Loïc	OFB	Directeur général délégué	03/04/2024
BERREBI	Romuald	OFB	Adjoint au Directeur de la direction de la recherche et appui scientifique en charge du conseil scientifique et de la politique de l'expertise	03/04/2024
DUTREIL	Faustine	OFB	Chargée de mission auprès du directeur général délégué	03/04/2024
LEFEVER	Pierre-Louis	OFB	Chef du service prévention, appui et stratégie police	03/04/2024
GAFFAR	Chahoul	Ministère territoires écologie logement	Chef du bureau partenariats, opérateurs et projets à la direction de l'action européenne et internationale	02/04/2024
LEHOUCK	Marie	MTECT	Conseillère technique au cabinet du secrétaire d'État chargé de la mer et de la biodiversité	03/04/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MICHEL	Laurent	Autorité environnementale	Président	04/04/2024
GUILLAIN	Pierre-Edouard	Ministère territoires écologie logement	Directeur adjoint de l'eau et de la biodiversité	10/04/2024 26/09/2024
ABEL	Jean-David	FNE	Pilote du réseau	12/04/2024
MORELLE	Stéphanie	FNE	Animatrice des réseaux biodiversité et océan	12/04/2024
MARION	Loïc	CNPN	Président	09/04/2024 24/04/2024 13/09/2024
MARTEAU	Cédric	LPO	Directeur général	10/04/2024
CHEVASSUS-AU-LOUIS	Bernard	Humanité & biodiversité	Président	18/04/2024
HOUILLER	François	IFREMER	Président directeur général	19/04/2024
MORTIER	Frédéric	IGEDD	Inspecteur général MIGT Lyon	23/04/2024 19/09/2024
BERNARD	Anne	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Cheffe du bureau du pilotage du réseau international à la Direction général du trésor	24/04/2024
LABROUE	Selma	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Chargée de mission au bureau du pilotage du réseau international à la Direction général du trésor	24/04/2024
FLAMMARION	Patrick	INRAe	Directeur général délégué	16/05/2024
RICHARD	Guy	INRAe	Directeur des expertises scientifiques collectives, prospectives et études	16/05/2024
CAQUET	Thierry	INRAe	Directeur scientifique environnement	16/05/2024
MARTIN	Éric	INRAe	Chargé de mission environnement à la direction de l'appui aux politiques publiques	16/05/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
PAGOT	Jean-Philippe	EDF Renouvelables	Directeur Environnement Maritime, offshore	16/05/2024
CELLIER	Mathieu	EDF Renouvelables	Responsable du pôle environnement & SIG, activités terrestres France	16/05/2024
FRANGI	Alessandro	EDF Renouvelables	Directeur du développement durable	16/05/2024
JECHOUX	Vincent	DREAL Nouvelle-Aquitaine	Directeur régional	22/05/2024
GOUTX	David	DREAL Nouvelle-Aquitaine	Directeur régional délégué	22/05/2024
DARSES	Ophélie	DREAL Nouvelle-Aquitaine	Cheffe de service patrimoine naturel	22/05/2024
CHAPELON	Guillain	Skyborn Renewables	Directeur général France	24/05/2024
BENTOLILA	Sacha	Skyborn Renewables	Directeur des affaires publiques	24/05/2024
PERES	Jérôme	Skyborn Renewables	Directeur du pôle environnement marin	24/05/2024
LELIEVRE	Maud	UICN	Présidente France	24/04/2024
LEDENVIC	Philippe	IGEDD	Inspecteur général, ancien président de l'Ae	26/04/2024
BLOCH	Gilles	MNHN	Président	26/04/2024
CHLOUS	Frédérique	MNHN	Professeure d'anthropologie et directrice du département Homme et environnement	26/04/2024
SEON-MASSIN	Nirmala	MNHN	Directrice de l'expertise	26/04/2024
SCHULER	Mathieu	ANSES	directeur général délégué du pôle « sciences pour l'expertise »	31/05/2024
SIBLET	Jean-Philippe	CSRPN Ile-de-France	Président	31/05/2024
SILVAIN	Jean-François	CSRPN Grand-est	Président	31/05/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
RAUD	Stéphane	IRD	Directeur de la mission expertise et consultance	03/06/2024
AVARRE	Jean-Christophe	IRD	Directeur du département Ecobio	03/06/2024
ROCHELLE-NEWALL	Emma	IRD	Directrice adjointe du département Ecobio	03/06/2024
TOSTAIN	Olivier	CSRPN Guyane	Président	20/06/2024
ARTHUR	Christian	CSRPN Nouvelle-Aquitaine	Président	21/06/2024
MORZELLE	Olivier	DREAL Normandie	Directeur régional	05/07/2024
PIVARD	Sandrine	DREAL Normandie	Directrice régionale adjointe	05/07/2024
MAST	Jérémy	Ambassade de France au Royaume-Uni	Conseiller développement durable	31/07/2024
BERGÉ	Claire	Ambassade de France en Italie	Conseillère Développement durable Italie, Grèce, Malte, Chypre	21/08/2024
BESSOULE	Adèle	Ambassade de France en Allemagne	Attachée climat et environnement	21/08/2024
FANOURAKI	Anne-Marie	Ambassade de France en Grèce	Attachée économique pour l'Europe du Sud Est (Grèce, Bulgarie, Chypre, Moldavie, Roumanie)	22/08/2024
PIASKOWSKI	Noémie	Ambassade de France en Pologne	Conseillère développement durable pour la zone de Visegrad et les pays baltes	23/08/2024
AYAD	Najma	Ambassade de France en République Tchèque	Chargée d'études économique	23/08/2024
OUAHSINE	Samy	Ambassade de France aux Pays-Bas	Conseiller développement durable pour le Bénélux	23/08/2023
ZUCCA	Maxime	CNPN	Vice-président commission ECB	12/09/2024 11/10/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SIMA	Jan	Ministère de l'environnement de la République tchèque	Directeur de la protection de la nature	13/09/2024
ZMESKALOVA	Jana	Ministère de l'environnement de la République tchèque	Département espèces protégées	13/09/2024
DE PRACONTAL	Nils	CNPN	Président de la commission ECB	13/09/2024 11/10/2024
URBANO	Serge	CNPN	Membre du bureau, secrétaire	13/09/2024
BILLET	Philippe	CNPN	Président de la commission Espaces protégés	13/09/2024
ROGIER	Philippe	Ministère territoires écologie logement	Sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres de la direction de l'eau et de la biodiversité	26/09/2024
HALLEGOUET	Claire	Ministère territoires écologie logement	DEB	08/10/2024
HERTIN	Julie	Conseil consultatif allemand pour l'environnement	Secrétaire générale	10/10/2024
MIRMAND	Christophe	Préfecture de la région PACA	Préfet de région et de département des Bouches-du-Rhône	24/10/2024
MAHÉ	Zoé	DREAL PACA	directrice régionale adjointe	24/10/2024
MAMIS	Didier	Préfecture de la région PACA	Secrétaire général pour les affaires régionales	24/10/2024
MIGLIORINI	Paola	Commission européenne	Cheffe d'unité - conservation de la nature - adjointe de la direction générale de l'environnement	06/11/2024
MAZZA	Leonardo	Commission européenne	Unité conservation de la nature à la direction générale de l'environnement	06/11/2024

Annexe 14. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AFB	Agence française de la biodiversité
CDB	Convention sur la diversité biologique
CECB	Commission des espèces et communautés biologiques
CEP	Commission des espaces protégés
CNB	Comité national de la biodiversité
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
COP	Conférence des parties
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGA	Direction générale de l'alimentation
DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENR	Energie renouvelable
ESOD	Espèce susceptible d'occasionner des dégâts
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations-unies
FNE	France nature environnement

Acronyme	Signification
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
MTEL	Ministère territoires écologie logement
OFB	Office français de la biodiversité
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONG	Organisation non gouvernementale
SNB	Stratégie nationale biodiversité
SNCRR	Site naturel de compensation, de restauration et de renaturation
UE	Union européenne
WWF	World Wildlife Fund
ZSC	Zone spéciale de conservation



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »