

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Communication

Mardi 7 juillet 2015
15 heures

Commission des affaires européennes

Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la consultation relative au bilan des directives « Oiseaux » et « Habitats », ouverte par la Commission européenne



**COMMUNICATION SUR LA CONSULTATION
PUBLIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
RELATIVE AU BILAN DE QUALITÉ DE LA
LÉGISLATION DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA
NATURE**

de M^{me} Danielle Auroi

Réunion de commission du 8 juillet 2015

La Commission européenne a lancé, en décembre 2012, un programme pour une réglementation affûtée et performante¹ (REFIT²), expression de son attachement à un cadre réglementaire simple, clair, stable et prévisible pour les entreprises, les travailleurs et les citoyens. Ce programme prévoit des « *bilans de qualité* », qui ont pour objectif de mesurer la pertinence, l'efficacité, la cohérence et la valeur ajoutée de la législation de l'Union européenne.

Dans le cadre de cet exercice, la Commission européenne a ouvert une consultation publique relative à la législation communautaire en vigueur dans le domaine de la conservation de la nature, qui court jusqu'au 24 juillet 2015. Il s'agit donc de recueillir l'avis des parties prenantes à propos du bien-fondé du contenu et de l'efficacité de la mise en œuvre des directives « Habitats »³ et « Oiseaux »⁴ :

- ce cadre réglementaire est-il proportionné et adapté à sa finalité ?
- atteint-il les résultats escomptés ?

Conformément à un usage désormais bien établi, particulièrement dans le champ environnemental, la commission des Affaires européennes a décidé de participer à la consultation publique.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2012) 746 final du 12 décembre 2012 « Pour une réglementation de l'UE bien affûtée ».

² Regulatory Fitness and Performance.

³ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Journal officiel L 206 du 22 juillet 1992).

⁴ Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages (Journal officiel L 20 du 26 janvier 2010).

A. LES DIRECTIVES « NATURE », UN ARSENAL JURIDIQUE INDISPENSABLE POUR SAUVEGARDER LA BIODIVERSITÉ EUROPÉENNE

1. Deux directives essentielles pour freiner la perte de biodiversité

Adoptée en 1979 et révisée à plusieurs reprises depuis lors, la directive « Oiseaux » vise à protéger tous les oiseaux sauvages ainsi que leurs habitats les plus importants dans l'ensemble de l'Union européenne. Son objectif stratégique est de maintenir ou d'adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux sauvages à un niveau correspondant aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, tout en tenant compte des considérations économiques et récréationnelles.

Adoptée en 1992, la directive « Habitats » introduit des mesures similaires pour environ 230 types d'habitats rares ou menacés et 1 000 espèces d'animaux et de plantes sauvages, reconnues « d'intérêt communautaire ». Son objectif stratégique est de maintenir ou de rétablir des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable, en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.

Tous uniques et irremplaçables, les espèces et les sites concernés par ces deux directives méritent d'être protégés pour leur valeur intrinsèque.

Mais la nature est aussi importante pour l'humanité, à travers les services écosystémiques qu'elle lui rend, à l'origine de 40 % de l'économie mondiale. C'est ainsi que :

- les zones humides contribuent à nous protéger des inondations ;
- les forêts bien gérées participent à la lutte contre le changement climatique, fournissent du bois et offrent des habitats aux animaux ;
- la pollinisation joue naturellement un rôle essentiel pour la majorité des productions agricoles ;
- la biodiversité constitue une source de bien-être préventive ou curative pour de nombreuses pathologies ;
- passer régulièrement du temps dans la nature contribue à notre plaisir, à notre bien-être et à notre santé.

2. Le réseau Natura 2000, un maillage unique dans le monde

Ces deux directives enjoignent aux États membres de l'Union européenne :

– d’instaurer un système de protection stricte de toutes les espèces d’oiseaux sauvages et d’autres espèces menacées figurant à l’annexe IV de la directive « Habitats » ;

– de désigner :

- des zones spéciales de conservation (ZSC) des espèces et des habitats figurant dans les annexes I et II de la directive « Habitats » ;
- des zones de protection spéciales (ZPS) au titre de l’annexe I de la directive « Oiseaux ».

Ces deux catégories de sites constituent le réseau européen Natura 2000, qui couvre environ 18 % du territoire et plus de 4 % des eaux territoriales de l’Union européenne, à travers quelque 27 000 aires protégées, présentant une valeur irremplaçable pour la biodiversité. Ce système a donné naissance à un maillage d’une densité vraiment unique dans le monde.

Les sites Natura 2000 sont sélectionnés selon des critères exclusivement scientifiques. Chaque État membre décide ensuite des mesures de protection appropriées en fonction des besoins des espèces et des habitats, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.

Afin de vérifier que les directives atteignent leurs objectifs, chaque État membre suit les progrès accomplis et transmet à la Commission européenne, tous les six ans, un rapport sur l’état de conservation des espèces et des habitats d’intérêt communautaire présents sur leur territoire. La Commission européenne regroupe ensuite ces informations afin de déterminer l’état de conservation de chaque espèce ou habitat à l’échelle de l’Union européenne.

3. Natura 2000 en France

En France, un peu plus de 1 700 sites Natura 2000 terrestres ont été désignés, pour une fraction d’environ 12,6 % de la superficie nationale, ainsi qu’un peu plus de 200 sites en mer.

Sous l’impulsion de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) et des Réserves naturelles de France (RNF), la France a choisi un modèle très original pour s’occuper de ces sites : chacun d’entre eux fait l’objet d’un document d’objectifs (DOCOB), véritable plan de gestion des espèces et des habitats, élaboré en concertation avec les partenaires de terrains que sont les collectivités locales, les propriétaires, les associations, les agriculteurs ou encore les chasseurs. L’Instrument financier pour l’environnement (LIFE) a permis d’expérimenter plus de vingt DOCOB.

La France est sans doute l'État où le plus de personnes connaissent le réseau Natura 2000, en raison de l'existence des DOCOB et surtout parce que sont attachées à ceux-ci des mesures concrètes de gestion et de conservation : les contrats Natura 2000 et surtout les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) mises en place via le pilier 2 de la Politique agricole commune (PAC), grâce aux fonds structurels assurant l'essentiel du financement du programme.

Alors que certains acteurs s'inquiétaient des directives « Oiseaux » et « Habitats », eu égard aux risques de contraintes supplémentaires qu'elles comportaient, la démarche Natura 2000 s'avère opérationnelle, mobilisatrice et efficace. La protection des oiseaux, singulièrement des oiseaux d'eau, a nettement progressé.

Les programmes mis en œuvre ont par exemple permis de réintroduire ou de conforter des rapaces totalement ou pratiquement disparus du ciel de France, tels le gypaète, le vautour moine, le vautour percnoptère ou encore le faucon crécerellette. Quant aux mesures agro-environnementales, qui absorbent la part principale des moyens budgétaires consacrés à la gestion des sites Natura 2000, elles ont permis de sauvegarder les habitats, même si leur efficacité pourrait encore être accrue pour restaurer aussi les habitats dégradés.

B. UN CORPUS LÉGISLATIF À DÉFENDRE POUR NE PAS HYPOTHÉQUER L'AVENIR D'UNE BIODIVERSITÉ EUROPÉENNE EN DÉCLIN

1. Une biodiversité d'une valeur incommensurable mais en déclin

Quoique ne couvrant que moins de 5 % des terres émergées de la planète, l'Europe abrite une faune et une flore très diversifiées, dont une bonne partie ne se retrouve nulle part ailleurs dans le monde, ce qui lui confère une valeur incommensurable. Si des progrès significatifs en faveur de la protection de la biodiversité européenne ont été accomplis depuis vingt ans, la tâche reste immense pour enrayer son recul car le rythme d'extinction des espèces s'avère élevé, sous l'effet de plusieurs facteurs.

Les directives « Nature » ont joué un rôle déterminant dans le rétablissement de plusieurs espèces emblématiques européennes comme le butor étoilé, le loup gris ou le lynx ibérique. Un grand nombre des sites protégés sont célèbres dans le monde entier, par exemple :

– les zones humides du Parc national de Doñana, en Espagne, habitat du flamant rose et de l'aigle ibérique ;

– les lacs et marais du delta du Danube, en Roumanie, habitat des pélicans blancs et frisés, et du pygargue à queue blanche ;

– les vieilles hêtraies de Bavière.

Toutefois, avec l'essor des réseaux d'infrastructures, l'artificialisation des sols se poursuit, souvent au détriment des espaces naturels et agricoles : chaque année, 80 000 hectares sont ainsi gagnés par l'asphalte et le béton, soit l'équivalent d'un département français tous les sept ans. Certes, plusieurs pays d'Europe, dont la France, ont mis en œuvre des mesures de réduction et de compensation des impacts des grands projets d'aménagement, mais nous peinons encore à freiner la consommation d'espace et commençons tout juste à nous investir dans les trames verte et bleue, pourtant indispensables à la circulation des espèces et à la réduction de la fragmentation des espaces.

La question des pratiques agricoles – en particulier de l'abus de produits phytosanitaires dangereux – est tout aussi préoccupante. Les contraintes, à commencer par les mesures agro-environnementales, peuvent pourtant constituer une chance. Les ONG environnementales parviennent d'ailleurs souvent à très bien travailler, ponctuellement, avec les acteurs des terroirs, qui ont compris l'enjeu : il est impossible de se contenter de gérer la nature à seule fin productiviste.

Outre la pollution et le braconnage, d'autres menaces, identifiées plus récemment, pèsent aussi sur la biodiversité : la propagation d'espèces envahissantes au détriment de la flore et de la faune indigènes, mais également le changement climatique, devenu une préoccupation majeure y compris au regard de la biodiversité. À quelques mois de la COP 21, il est intéressant de rappeler que, faute d'une limitation du réchauffement climatique à 2 degrés, voire à 1,5 degré, l'épicentre européen de la biodiversité européenne, actuellement situé en France, se trouvera déplacé au sud de la péninsule scandinave.

Face à ce constat, la législation européenne sur la nature est un atout pour les États et les citoyens. Après la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique de Nagoya d'octobre 2010, l'Union européenne s'est fixé un objectif ambitieux : enrayer le recul de la biodiversité d'ici à 2020. Cette ambition est déclinée dans la stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité⁵. Mais nous en sommes encore loin.

Dans le cadre de la « semaine verte », organisée du 3 au 5 juin 2015, la Commission européenne a rendu publique une étude de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et de BirdLife International relative à l'état de conservation de quelque 6 000 espèces – mammifères, reptiles, amphibiens, poissons, etc. – présentes en Europe. Sur cette base a été établie une « liste rouge » actualisée qui rend compte d'une situation contrastée mais d'une tendance générale nette à la dégradation de la biodiversité. Au total, 60 % des

⁵ Communication de la Commission européenne COM(2011) 244 du 3 mai 2011 « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020 ».

populations animales et 77 % de leurs habitats sont toujours menacés dans l'Union européenne.

2. Les craintes suscitées par l'approche « mieux légiférer »

Cette initiative de consultation publique dans le cadre d'un « *bilan de qualité* » intervient dans un contexte encore relativement incertain en ce qui concerne les intentions de la Commission Juncker vis-à-vis de la politique européenne de l'environnement. Rappelons en effet que les paquets « Qualité de l'air » et « Économie circulaire » élaborés par la précédente Commission européenne ont été remis en cause en vertu du sacro-saint « *mieux légiférer* », concept qui peut signifier le meilleur comme le pire.

À la suite de multiples initiatives prises par des organisations non gouvernementales, des autorités gouvernementales nationales et des parlementaires – dont M^{me} Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et votre rapporteure, en sa qualité de Présidente de la commission des Affaires européennes –, la Commission européenne semble avoir rectifié certaines de ses intentions. C'est ainsi qu'elle vient, d'une part, d'obtenir un accord interinstitutionnel provisoire à propos des émissions de polluants par les installations de combustion de taille moyenne et, d'autre part, de s'engager dans l'élaboration d'un nouveau paquet « Économie circulaire ».

Il n'en demeure pas moins que l'établissement d'un rapport de force politique s'avère toujours aussi nécessaire pour défendre l'acquis communautaire en matière environnementale, en particulier en ce qui concerne la défense de la biodiversité. D'autant que certains lobbies économiques, soutenus par des gouvernements nationaux partisans de la dérégulation, ne baissent pas les bras.

Au cours de la présente législature, la commission des Affaires européennes a produit de nombreux travaux portant totalement ou partiellement sur cette thématique, à laquelle elle est particulièrement sensible :

- un rapport d'information relatif à la « *biopiraterie* »⁶ ;
- un rapport d'information relatif au 7^e programme d'action pour l'environnement⁷ ;
- une communication relative au programme LIFE⁸ ;

⁶ Rapport d'information n° 396 du 13 novembre 2012 sur la ratification et la mise en œuvre du protocole de Nagoya, déposé par la commission des Affaires européennes et présenté par M^{me} Danielle Auroi.

⁷ Rapport d'information n° 1010 du 24 avril 2013 sur le septième programme d'action pour l'environnement, déposé par la commission des Affaires européennes et présenté par M. Arnaud Leroy.

⁸ Communication de M. Arnaud Leroy du 17 juillet 2013.

– une communication écrite relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés⁹ ;

– une communication relative à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes¹⁰ ;

– une communication écrite relative à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)¹¹ ;

– une communication relative à la lutte contre le trafic d'espèces sauvages¹² ;

– un rapport d'information pour observations relatif au projet de loi biodiversité¹³ ;

– un rapport d'information relatif à l'objectif « aucune perte nette de biodiversité », assortie d'une proposition de résolution européenne¹⁴ ;

– un rapport d'information relatif au rapport quinquennal de l'Agence européenne de l'environnement¹⁵.

3. Une bonne législation passe par la consolidation du cadre réglementaire posé par les directives « Nature »

Dans la droite ligne des conclusions adoptées à l'issue de ces travaux, et alors que se dégage un large consensus citoyen sur ce dossier, la commission des Affaires européennes estime que les directives « Nature » ne doivent pas être remises en cause ou affaiblies. Elle appelle même à la consolidation de ce cadre réglementaire, afin que l'Union européenne se donne réellement les moyens d'atteindre les objectifs fixés dans sa stratégie.

Celle-ci n'est en effet toujours pas parvenue à inverser le déclin de la biodiversité et de nombreux animaux et plantes sont plus que jamais menacés d'extinction en Europe.

⁹ Point B présenté le 23 juillet 2013.

¹⁰ Communication de M. Arnaud Leroy du 12 novembre 2013.

¹¹ Point B du 29 janvier 2014.

¹² Communication de M^{me} Danielle Auroi du 9 avril 2014.

¹³ Rapport d'information n° 1973 du 27 mai 2014 portant observations sur le projet de loi n° 1847 relatif à la biodiversité, déposé par la commission des Affaires européennes et présenté par M^{me} Danielle Auroi.

¹⁴ Rapport d'information n° 2258 du 8 octobre 2014 sur l'initiative envisagée par la Commission européenne pour atteindre l'objectif « Aucune perte nette de biodiversité », déposé par la commission des Affaires européennes et présenté par M^{me} Danielle Auroi.

¹⁵ Rapport d'information n° 2698 du 1^{er} avril 2015 sur le rapport quinquennal de l'Agence européenne de l'environnement relatif à l'état et aux perspectives de l'environnement en Europe, déposé par la commission des Affaires européennes et présenté par M. Arnaud Leroy.

Grâce aux directives « Oiseaux » et « Habitats », des règles identiques s'appliquent à tous les États membres de l'Union européenne. De ce fait, le niveau d'exigence en matière de biodiversité est le même pour tous les opérateurs économiques : un projet d'aménagement, quel qu'il soit, est soumis aux mêmes exigences partout. Il ne faudrait pas revenir en arrière, au risque d'introduire, au motif contestable que la souplesse est nécessaire à l'économie, de graves distorsions entre les pays dans les niveaux d'exigence posés.

Perdre notre ambition régulatrice sur ce dossier ne reviendrait-il pas à porter un coup supplémentaire à l'Union européenne, alors que la politique européenne de la biodiversité est sans doute l'une de celles qui emportent l'adhésion la plus marquée des citoyens européens ?

Cette position semble partagée par les quatre catégories de parties prenantes françaises sollicitées par la Commission européenne préalablement à l'élaboration du questionnaire de la consultation publique :

- le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- l'Office national des forêts (ONF) ;
- un groupe d'ONG environnementales.

Au plan européen, notons que plus de 280 000 citoyens se sont déjà ralliés à l'action en ligne « *Alerte nature* » lancée par BirdLife International, le Bureau européen de l'environnement (BEE), Friends of the Earth Europe, le World Wild Fund (WWF) pour peser dans la consultation publique.

Dans cet esprit, votre rapporteure suggère que la commission des Affaires européennes se prononce en faveur des mesures suivantes.

Premièrement, il est incompréhensible que les deux directives « Nature » ne s'appliquent pas aux départements et territoires d'outre-mer français – littoral et forêt guyanais, îles de l'océan Indien, du Pacifique, des Caraïbes et de l'Antarctique –, où sont concentrés 80 % de la biodiversité de notre pays et 10 % des récifs coralliens de la planète. Il importe que les dispositions de ces textes soient étendues à la totalité des régions ultrapériphériques (RUP), réservoirs extraordinaires de faune et de flore sauvages.

Deuxièmement, contrairement à ce qui se passe dans d'autres États membres, presque tous les dossiers de demande de subvention au titre de LIFE, en France, sont montés par des associations de protection de la nature ou, plus rarement, par des parcs régionaux. Il conviendrait que la Commission européenne incite les collectivités régionales à prendre leurs responsabilités et à s'impliquer dans cette démarche – par exemple en dressant un palmarès des acteurs les plus

actifs dans l'action en faveur de la biodiversité –, ce qui faciliterait le bouclage des projets, en leur conférant une meilleure solidité financière.

Troisièmement, il apparaît que l'action des pouvoirs publics nationaux contre le braconnage des oiseaux pourrait être plus efficace : la Commission européenne se contente de prendre connaissance du nombre de kilomètres effectués par les services de police ou de gendarmerie pour rechercher des contrevenants, même si le nombre de procès-verbaux dressés est très faible, alors que les lieux de braconnage sont connus. La Commission européenne devrait émettre des recommandations en direction des États membres pour que ceux-ci améliorent leurs performances en matière de répression de cette pratique, délétère pour les espèces en danger.

Commission des affaires européennes

**PROPOSITION DE CONCLUSIONS
SUR LA CONSULTATION PUBLIQUE DE LA COMMISSION
EUROPÉENNE RELATIVE AU BILAN DE QUALITÉ DE LA
LÉGISLATION DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA NATURE**

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 11 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 4, 191 et 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite « directive Habitats »,

Vu la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « directive Oiseaux »,

Vu la communication de la Commission européenne COM(2011) 244 du 3 mai 2011 « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020 »,

Vu la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2012) 746 final du 12 décembre 2012 « Pour une réglementation de l'UE bien affûtée »,

Vu la consultation publique organisée dans le cadre du « bilan de qualité » de la législation de l'UE sur la nature (directives « Oiseaux » et « Habitats »),

Considérant que le réseau Natura 2000, issu des prescriptions des directives « Oiseaux » et « Habitats », a fait la preuve de son efficacité pour

freiner la perte de biodiversité sur le territoire de l'Union européenne et pour y réinstaller des espèces disparues,

Considérant que le rythme d'extinction des espèces animales et végétales demeure anormalement rapide, à cause de phénomènes multiples inhérents à la pression exercée par les activités humaines,

Considérant que la sauvegarde de la biodiversité européenne est essentielle non seulement pour sa valeur intrinsèque mais aussi du fait de la multiplicité des services écosystémiques, sources d'amélioration du bien-être humain et de développement économique,

Considérant que l'Union européenne, compte tenu de ses régions ultrapériphériques, formidables réservoirs d'espèces de faune et de flore, porte une responsabilité particulière dans la protection de la biodiversité mondiale,

Considérant que la démarche consistant à « mieux légiférer » ne doit pas conduire à sacrifier l'acquis communautaire en matière environnementale, notamment dans le domaine de la défense de la biodiversité,

Considérant que la politique européenne de la biodiversité est sans doute l'une de celles qui emportent l'adhésion la plus marquée des citoyens européens,

Considérant que la question de la biodiversité est directement liée à celle du changement climatique et que la conférence annuelle des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques est organisée, cette année, par la France, l'un des États membres de l'Union européenne, et comporte des enjeux particulièrement cruciaux,

1. Prend acte de la consultation publique ouverte dans le cadre du « bilan de qualité » de la législation communautaire en vigueur dans le domaine de la conservation de la nature ;

2. Rappelle son attachement à une politique de préservation et de restauration de la biodiversité européenne ;

3. Appelle par conséquent l'Union européenne à réaffirmer l'importance des directives « Oiseaux » et « Habitats » ;

4. S'oppose catégoriquement à toute remise en cause ou affaiblissement de ces textes et préconise que leur application soit renforcée, à travers trois mesures :

a) étendre leurs dispositions à la totalité des régions ultrapériphériques ;

b) inciter les collectivités régionales à s'impliquer fortement dans la démarche d'élaboration de dossiers de demande de subvention au titre de LIFE ;

c) émettre des recommandations en direction des États membres pour qu'ils améliorent leur efficacité en matière de répression du braconnage.