

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Rapport d'information
n° 1973

Art. 151-1-1 du règlement

**Projet de loi
biodiversité :
une nouvelle étape
vers la solidarité
écologique**

COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPÉENNES

JUIN 2014

Danielle Auroi
Députée

DOCUMENTS D'INFORMATION

www.assemblee-nationale.fr



Avec le changement climatique, la perte de biodiversité constitue manifestement la menace environnementale la plus critique à l'échelle planétaire ; le territoire européen n'est évidemment pas épargné.

L'Union européenne, qui s'attache depuis plus de dix ans à conduire une stratégie d'ensemble pour répondre à cet enjeu, peut néanmoins faire état d'un réel acquis tant en termes d'arsenal réglementaire que d'actions concrètes. Pour gagner en efficacité, elle a adopté, en 2011, une stratégie ad hoc à l'horizon 2020, qui s'est déjà traduite par la multiplication d'initiatives positives.

Au niveau national, le projet de loi englobant toutes les problématiques relatives à la biodiversité, qui avait été annoncé à l'issue de la Conférence environnementale de septembre 2012, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 mars 2014.

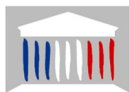
La Commission des affaires européennes s'est saisie de ce projet de loi au titre de l'article 151-1-1 du règlement. Elle l'a jugé progressiste, complet et équilibré, en a approuvé le principe, l'architecture, les grandes orientations et l'essentiel des mesures, sous réserve des remarques et propositions énoncées dans le présent rapport d'information.

Prix de vente : 3,50 €

ISBN 978-2-11-133097-9



En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
7, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 00 33



N° 1973

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2014

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

portant observations

sur le projet de loi n° 1847 relatif à la biodiversité

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} DANIELLE AUROI
Députée

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

(La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M^{mes} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. André CHASSAIGNE, Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRICTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY)

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE DU RAPPORT | 7 |
| INTRODUCTION..... | 15 |
| PREMIÈRE PARTIE : LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE PRÉSERVATION ET DE RESTAURATION DE LA BIODIVERSITÉ..... | 19 |
| I. LA MOBILISATION DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION DES ESPACES ET DES ESPÈCES NATURELS NE RÉPOND QU'IMPARFAITEMENT A LA PERTE DE BIODIVERSITÉ, CONSTATÉE EN EUROPE COMME DANS LE RESTE DU MONDE..... | 21 |
| A. L'ÉTAT DE LA BIODIVERSITÉ, UNE SITUATION ALARMANTE À L'ÉCHELLE DE LA PLANÈTE..... | 21 |
| 1. Des causes diverses, toutes d'origine humaine..... | 21 |
| a. Pression des activités humaines..... | 21 |
| b. Facteurs humains indirects..... | 21 |
| 2. Des effets sur de multiples fonctions écosystémiques..... | 22 |
| B. LES EFFORTS DE L'UNION EUROPÉENNE POUR PRÉSERVER LES ESPACES ET LES ESPÈCES NATURELS | 22 |
| 1. Fondements juridiques..... | 22 |
| 2. L'impulsion d'une démarche globale en faveur de la biodiversité..... | 23 |
| a. Une stratégie d'ensemble à travers les programmes d'action pour l'environnement..... | 23 |
| b. Des résultats en demi-teinte..... | 24 |
| 3. Le plan d'action de 2006 en faveur de la diversité biologique..... | 25 |
| 4. La rationalisation des données relatives à la biodiversité..... | 26 |
| C. L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ..... | 26 |
| 1. Réseau Natura 2000..... | 26 |
| 2. Conservation des oiseaux sauvages..... | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 3. Espèces de faune et de flore sauvages menacées..... | 27 |
| 4. Protection du milieu marin | 28 |
| 5. Gestion de l'eau | 28 |
| D. UNE MISE EN ŒUVRE POLITIQUE QUI LAISSE À DÉSIRESER..... | 29 |
| 1. Les lacunes des politiques européennes constatées en 2010 | 29 |
| a. Retard dans la mise en place des mesures de conservation | 29 |
| b. Faiblesses stratégiques | 29 |
| c. Lacunes en matière de gestion des données..... | 29 |
| d. Intégration insuffisante de la thématique biodiversité dans les autres politiques communautaires | 30 |
| e. Mauvaise estimation des besoins de financement..... | 30 |
| 2. Les contentieux pour manquement impliquant la France..... | 30 |
| a. La condamnation de la France pour défaut de protection du grand hamster d'Alsace | 30 |
| b. Deux mises en demeure pendantes | 31 |
| c. Un sujet préoccupant à approfondir..... | 31 |
| II. DANS LE CADRE DE SA STRATÉGIE AD HOC INSCRITE DANS LE DESSEIN EUROPE 2020, L'UNION EUROPÉENNE S'EST FIXÉ SIX OBJECTIFS, À L'HORIZON 2020, POUR SAUVEGARDER LA BIODIVERSITÉ | 33 |
| A. UNE NOUVELLE STRATÉGIE AD HOC INSPIRÉE PAR LE RETOUR D'EXPÉRIENCE ET INSCRITE DANS LE DESSEIN EUROPE 2020 | 33 |
| 1. Le « message d'Athènes » : inspiré par le retour d'expérience | 33 |
| 2. La stratégie de l'Union européenne pour 2020 : une réponse à deux mandats complémentaires | 34 |
| a. La communication de la Commission européenne de 2011 | 34 |
| b. La 10 ^e Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique..... | 34 |
| B. SIX OBJECTIFS À L'HORIZON 2020 | 35 |
| 1. Conserver et régénérer la nature en mettant pleinement en œuvre la législation existante..... | 35 |
| 2. Préserver, améliorer et rétablir les écosystèmes et leurs services..... | 35 |
| 3. Renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité en assurant leur durabilité | 36 |
| 4. Garantir l'utilisation durable des ressources de pêche..... | 36 |
| 5. Lutter contre les espèces allogènes envahissantes | 37 |
| 6. Gérer la crise de la biodiversité au niveau mondial..... | 37 |
| C. DEPUIS 2012, UNE ACTION COMMUNAUTAIRE RENFORCÉE | 38 |
| 1. Mise en œuvre de la stratégie pour 2020 | 38 |
| a. Cadre de travail | 38 |

| | |
|--|----|
| b. Travaux engagés | 39 |
| c. Cartographie européenne de la biodiversité (action 5)..... | 40 |
| d. Initiative B4Life (action 18)..... | 40 |
| 2. Le volet thématique « nature et diversité » de LIFE+ | 41 |
| 3. Trois textes emblématiques en cours d'adoption..... | 42 |
| a. La mise en œuvre du protocole APA (action 20)..... | 42 |
| b. L'instrument spécifique pour les espèces exotiques envahissantes (action 16).. | 44 |
| c. L'acte portant adhésion à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction | 46 |
| 4. La dimension biodiversité dans les politiques agricoles..... | 47 |
| a. La politique agricole commune post-2013 (action 8)..... | 47 |
| b. La préservation des abeilles..... | 48 |
| c. L'encadrement des organismes génétiquement modifiés (action 10)..... | 49 |

DEUXIÈME PARTIE : UN PROJET DE LOI AMBITIEUX ET PORTEUR DE PROGRÈS MAIS ENCORE SUSCEPTIBLE D'AMÉLIORATIONS 51

| | |
|---|-----------|
| I. LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIODIVERSITÉ A POUR AMBITION DE RENOUVELER LES DIVERSES FACETTES DE L'ACTION PUBLIQUE TOUT EN COUVRANT LA PROBLÉMATIQUE DANS SON ENSEMBLE, DES GÈNES AUX PAYSAGES | 53 |
| A. TITRE I ^{ER} : PRINCIPES FONDAMENTAUX | 53 |
| B. TITRE II : GOUVERNANCE..... | 53 |
| C. TITRE III : CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ | 54 |
| 1. Une seconde agence pour la politique nationale de transition écologique et énergétique | 54 |
| 2. Fonctionnement | 55 |
| D. TITRE IV : ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES ET PARTAGE DES AVANTAGES | 55 |
| 1. Principes..... | 56 |
| 2. Accès et partage des avantages, utilisation des ressources | 56 |
| 3. Mesures annexes | 57 |
| E. TITRE V : ESPACES NATURELS ET PROTECTION DES ESPÈCES | 58 |
| 1. Institutions locales | 58 |
| a. Parcs naturels régionaux..... | 58 |
| b. Établissements publics de coopération environnementale | 59 |
| 2. Mesures foncières | 59 |
| a. Obligations réelles environnementales | 59 |
| b. Zones soumises à contraintes environnementales..... | 60 |

| | |
|--|-----------|
| c. Assolement en commun | 60 |
| d. Remembrement à finalité environnementale | 60 |
| 3. Milieu marin | 60 |
| a. Pêche traditionnelle en zone Natura 2000..... | 60 |
| b. Gestion des réserves naturelles ayant une partie maritime..... | 60 |
| c. Autorisation des activités sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive | 61 |
| d. Encadrement de la recherche en mer | 61 |
| e. Protection des ressources halieutiques et zones de conservation halieutique | 61 |
| 4. Littoral | 62 |
| 5. Sanctions en matière d'environnement..... | 62 |
| 6. Simplification des schémas territoriaux..... | 63 |
| 7. Habilitation à légiférer par ordonnances..... | 63 |
| F. TITRE VI : PAYSAGES | 65 |
| 1. Sites..... | 65 |
| 2. Paysages..... | 65 |
| II. SI L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DOIT PRÉSERVER L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE CE TEXTE PROGRESSISTE, COMPLET ET ÉQUILIBRÉ, QUELQUES AMÉLIORATIONS À LA MARGE N'EN SONT PAS MOINS SOUHAITABLES | 67 |
| A. SOCLE PRINCIPIEL | 67 |
| B. GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ..... | 68 |
| C. AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ | 69 |
| D. SYSTÈME D'EXPLOITATION DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES..... | 70 |
| E. PROTÉGER LES ESPACES NATURELS ET LES ESPÈCES | 72 |
| F. QUEL AVENIR POUR LES SITES REMARQUABLES ?..... | 72 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION..... | 75 |
| PROPOSITION DE CONCLUSIONS..... | 77 |
| ANNEXE | 81 |
| EXTRAIT DU DISCOURS DE CLÔTURE DE M. JEAN-MARC AYRAULT, PREMIER MINISTRE, À LA CONFÉRENCE ENVIRONNEMENTALE DE SEPTEMBRE 2012 | 83 |

SYNTHÈSE DU RAPPORT

En Europe comme partout dans le monde, l'**extinction des espèces naturelles** n'a jamais été aussi rapide : elles disparaissent à un rythme 100 à 1 000 fois plus élevé que la normale ; seulement 17 % des habitats et des espèces et 11 % des écosystèmes protégés par la législation européenne se trouvent dans un état favorable. Ce phénomène, principalement imputable à des **facteurs humains**, a des effets sur de multiples **fonctions écosystémiques**.

Avec le changement climatique, la perte de biodiversité constitue manifestement la menace environnementale la plus critique à l'échelle planétaire, entraînant des **pertes substantielles** en termes de **performances économiques**, de **bien-être social** et de **qualité de la vie**. Outre sa valeur intrinsèque, la biodiversité est en effet indispensable au développement durable, dans la mesure où elle conditionne la fourniture de biens et de services essentiels, par exemple la nourriture ou la séquestration du carbone.

L'Union européenne s'attache depuis plus de dix ans à conduire une **stratégie d'ensemble** pour préserver la biodiversité et peut faire état d'un réel acquis tant en termes d'**arsenal réglementaire** que d'**actions concrètes**.

Son réseau **Natura 2000**, instauré en 1992, est aujourd'hui le maillage de zones protégées le plus dense du monde, avec **27 000 sites écologiques**, dont 1 753 en France. Il inclut pas moins de 18 % du territoire communautaire. Ces sites, rappelons-le, ne sont pas des réserves naturelles mais les **activités humaines** qui y sont exercées doivent être **durables** et s'abstenir de menacer les espèces et habitats rares et vulnérables.

Ce dispositif phare a été complété, dans les années 1990 et 2000, par des **textes sectoriels** concernant la conservation des **oiseaux sauvages**, la protection des **espèces** de faune et de flore sauvages menacées, la préservation du **milieu marin** ou encore la gestion de l'**eau**.

*

* *

Les résultats en demi-teinte de ces textes, dus à des **lacunes intrinsèques** et, parfois, aux **déficiences de leur mise en œuvre** par les États membres, ont cependant amené l'Union européenne à se doter, en mai 2011, d'une **stratégie ad hoc** inscrite dans le dessein Europe 2020, inspirée des travaux de la 10^e Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, dite « *Conférence de Nagoya* ».

Cette stratégie fixe **six objectifs à l'horizon 2020** :

– conserver et régénérer la **nature** en mettant pleinement en œuvre la législation existante ;

– préserver, améliorer et rétablir les **écosystèmes** et leurs **services** ;

– renforcer la contribution de l'**agriculture** et de la **foresterie** au maintien et à l'amélioration de la biodiversité en assurant leur durabilité ;

– garantir l'utilisation durable des **ressources de pêche** ;

– lutter contre les **espèces allogènes envahissantes** ;

– gérer la crise de la biodiversité au **niveau mondial**.

La démarche s'est traduite, en trois ans, par la **multiplication d'initiatives positives**.

Des réflexions ont été conduites en vue de mieux mettre en œuvre les directives liées à la biodiversité, grâce à une optimisation des **modalités de financement et de gestion des actions** qu'elles prévoient.

Deux initiatives concrètes ont été lancées ces jours derniers :

– l'une pour établir une **cartographie européenne** de la biodiversité ;

– l'autre pour aider les **pays les plus pauvres** de la planète à protéger leurs écosystèmes et à lutter contre la criminalité environnementale.

Par ailleurs, l'instrument de financement **LIFE+**, dont l'un des trois volets thématiques vise expressément **la conservation et la restauration de la nature** et de la biodiversité, a été prorogé pour la période de programmation budgétaire 2014-2020.

Enfin, trois textes législatifs emblématiques sont en cours d'adoption par les colégislateurs européens :

– la mise en œuvre du protocole de Nagoya relatif à l'**accès aux ressources génétiques** et au partage des avantages qui en découlent, ou **APA**, à propos duquel la Présidente Danielle Auroi a publié un rapport d'information en novembre 2012 ;

– un instrument spécifique concernant les **espèces exotiques envahissantes**, qui a fait l'objet, en novembre 2013, d'une communication de M. Arnaud Leroy ;

– un acte portant adhésion à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction, ou **CITES**.

Il ne faut pas oublier non plus la dimension biodiversité des politiques agricoles. En la matière, la Commission des affaires européennes est intervenue sur trois dossiers majeurs :

– la **politique agricole commune post-2013**, qui prévoit notamment le verdissement de 30 % des paiements directs, à propos de laquelle la Présidente Danielle Auroi et M. Hervé Gaymard ont rendu un rapport d'information en avril 2013 ;

– la préservation des **abeilles** face au danger mortel des pesticides, sujet sur lequel la Présidente Danielle Auroi a rendu un autre rapport, en mars 2013 ;

– l'encadrement des **organismes génétiquement modifiés**, qui a fait l'objet d'une communication de la Présidente Danielle Auroi, en novembre 2013.

*

* *

À l'issue de la **Conférence environnementale de septembre 2012**, le Gouvernement avait annoncé, près de quarante ans après l'adoption de la loi de protection de la nature, un projet de loi englobant **toutes les problématiques relatives à la biodiversité**. Ce texte a enfin été présenté en conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale **le 26 mars 2014**.

Si sa conception a été aussi longue, c'est notamment parce que le ministère de l'écologie a mené un **vaste travail de concertation préalable** avec les différentes parties prenantes, par le biais de **débats régionaux** et en associant le **Conseil national de la transition écologique**.

Il en résulte un **texte complet et équilibré**, dont l'objectif affiché est, en posant de nouveaux principes fondamentaux, de renouveler la vision de la biodiversité, des services qu'elle rend à l'homme et des actions qui doivent contribuer à sa protection et à sa restauration.

Eu égard aux enjeux inhérents à la préservation de la biodiversité et de la richesse des actions et des réflexions menées à **l'échelon européen** sur ce sujet, il a semblé utile à la Commission des affaires européennes de participer aux débats sur ce projet de loi, à travers un **rapport d'information pour observations**, en application de l'article 151-1-1 du règlement.

Ce rapport d'information s'attache à mettre en évidence la **synergie entre les politiques nationales et européennes**, mais aussi à formuler des **pistes d'amélioration** du projet de loi, qui seront soumises à la sagacité des membres de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, saisie au fond.

*

* *

Le **titre I^{er}** du projet de loi vise à faire évoluer les **grands principes** structurant la politique de conservation et de restauration de la biodiversité, notamment en ajoutant les concepts de « *processus biologiques* » et de « *biodiversité* », en instituant le principe de « *solidarité écologique* » entre territoires et en mentionnant les « *continuités écologiques* ».

Les principes de **mieux-disant environnemental**, de **non-régression du droit de l'environnement** et de **compensation** pourraient également être cités.

En outre, par souci de clarté, l'adjectif « **systémique** » pourrait être ajouté à la notion de « **services** ».

*

* *

Le **titre II** unifie la gouvernance des politiques en faveur de la biodiversité en créant :

– une **instance de concertation**, le Comité national de la biodiversité, ou CNB ;

– une **instance d'expertise**, le Conseil national de protection de la nature, ou CNPN.

Les modalités de fonctionnement et la composition de ces instances sont renvoyées à un décret. Le texte pourrait tout de même tracer quelques **lignes d'action**, notamment en matière de saisine, mais aussi préciser la **composition du CNB en collèges** et les modalités de sa **déclinaison en région**.

La composition des instances de concertation liées à **toutes les politiques publiques impactant la biodiversité** pourrait être revue au passage, en impliquant systématiquement les acteurs de la société civile œuvrant dans la défense de l'environnement.

*

* *

Le **titre III** dote la France d'un opérateur fusionnant plusieurs structures existantes, baptisé **Agence française pour la biodiversité**, ou AFB, qui sera chargé :

– d'organiser la connaissance en matière de biodiversité ;

– de sensibiliser les Français ;

- de participer à la formation et à l’information des acteurs ;
- de soutenir financièrement des projets de restauration des milieux.

Il semble indispensable d’**intégrer l’Office national de la chasse et de la faune sauvage** dans l’AFB, afin de renforcer le volet terrestre du champ d’action du nouvel organisme. Son maintien hors de la nouvelle structure, au contraire de tous les autres établissements publics nationaux qui œuvrent principalement dans des champs interagissant avec la biodiversité, ne serait justifié par aucune raison objective.

La **composition du conseil d’administration** de l’AFB devrait être sérieusement réexaminée car elle est déséquilibrée à plusieurs égards.

Il importe de **supprimer la référence aux préfets** comme autorités de mise en cohérence de la politique de la biodiversité, afin qu’ils ne soient pas imposés comme les responsables régionaux ou départementaux de l’AFB.

Enfin, pour être en mesure d’accomplir l’intégralité de ses missions, l’AFB devra être doublée de **représentations déconcentrées** sur les territoires, être dotée de **moyens budgétaires** suffisants et bénéficier du **soutien des autorités politiques**.

*

* *

Le **titre IV** crée un régime national d’APA, en tenant compte à la fois :

- de l’**exceptionnelle richesse** du territoire français – particulièrement outre-mer – en matière de ressources génétiques ;
- du poids dans l’économie nationale de **secteurs utilisateurs de premier ordre** comme les industries agroalimentaire, pharmaceutique ou cosmétique.

Il est prévu que les procédures d’application s’appliquent à « **toute nouvelle utilisation** » de ressources génétiques. Les caractéristiques de ces nouvelles utilisations pourraient être utilement précisées.

Pour que le projet de loi ne soit pas moins-disant par rapport au protocole de Nagoya, la place accordée aux **communautés d’habitants** pourrait être renforcée à chacune des étapes du processus d’APA, particulièrement celle de l’autorisation pour l’accès aux ressources génétiques et celle de l’autorisation pour l’utilisation des connaissances traditionnelles associées.

La mise en œuvre du processus d’APA n’est pas envisagée pour les **zones transfrontalières**. Des règles supplémentaires pourraient être définies en la matière.

Par ailleurs, afin de lutter contre la délocalisation de la « *biopiraterie* », il serait souhaitable de soumettre à des contraintes supplémentaires les **entreprises françaises** utilisant des ressources génétiques et savoirs traditionnels **à l'étranger**.

*

* *

Le **titre V** modernise les outils de protection des espaces naturels et des espèces sauvages :

- en facilitant l'action des **parcs naturels régionaux** et des établissements publics de coopération environnementale ;
- en adoptant de nouvelles **mesures foncières** ;
- en renforçant l'action sur le **milieu marin** et le **littoral** ;
- en aggravant les **sanctions** en cas d'atteinte à l'environnement ;
- en simplifiant les **schémas territoriaux**.

L'alignement de la durée des chartes des **parcs naturels régionaux** sur celle des parcs nationaux – quinze ans au lieu de douze – devrait s'accompagner d'un parallélisme des formes en termes de gouvernance, avec la mise en place d'un **comité scientifique** et d'un **conseil économique, social et culturel**.

Il n'y a pas lieu de maintenir les possibilités d'**affichage de publicités** dans les parcs naturels régionaux ; il convient au contraire de faire respecter une interdiction totale.

La gestion possible des **réserves naturelles** nationales ou régionales comprenant une partie maritime par des **comités de pêches ou de conchyliculture** pose problème, car l'objectif de préservation de la biodiversité commande de ne la confier qu'à des structures désintéressées et disposant de réelles compétences en matière environnementale.

Il serait bienvenu de généraliser en droit français la notion de **devoir de diligence raisonnée** des opérateurs économiques, déjà applicable pour ce qui concerne le commerce du bois.

Compte tenu de l'étendue du champ des **autorisations à légiférer par ordonnance**, les mesures envisagées par le Gouvernement pourraient être préalablement soumises pour avis au Conseil national de la transition écologique.

*

* *

Le **titre VI** renouvelle l'**approche du paysage**, dans l'esprit de la Charte européenne du paysage :

– d'une part en passant d'une logique de protection des paysages remarquables à une prise en compte de **tous les paysages** ;

– d'autre part en considérant l'**évolution des territoires** au fil du temps, sous l'influence du milieu, des populations et des activités humaines.

Un **atlas de la biodiversité** pourrait être élaboré parallèlement à l'atlas des paysages.

Les critères de **désinscription des sites classés dégradés** de façon irréversible mériteraient d'être précisés. Des garanties pourraient également être apportées en ce qui concerne la procédure de désinscription, notamment l'association des parties prenantes.

L'**abandon de la procédure d'inscription** des sites est contestable car il s'agit d'un outil d'urgence efficace pour préserver des sites dans l'attente de trouver une solution de gestion répondant aux enjeux patrimoniaux et socio-économiques.

Peut-être conviendrait-il de substituer à la notion de sites inscrits celle d'**espaces de continuité biologique**, dans le but d'identifier et de protéger les espaces à forts enjeux, en transcendant les zonages actuels basés sur l'occupation du sol.

Un autre concept à creuser, absent du projet de loi, est celui des « **zones de nature vierge** » – c'est-à-dire des espaces à haute naturalité, très peu modifiés par les activités humaines –, promu par le Parlement européen.

*

* *

La Commission des affaires européennes ne s'est pas prononcée point par point sur ce **projet de loi progressiste**, qui contient plusieurs avancées marquantes en faveur de la biodiversité, mais elle en a **approuvé le principe, l'architecture, les grandes orientations et l'essentiel des mesures proposées**, tout en faisant simplement état des réserves et propositions exprimées dans le présent rapport d'information.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La biodiversité, richesse patrimoniale et moteur économique, est menacée par l'action humaine, à travers :

- la surexploitation des ressources ;
- la destruction, l'altération et la fragmentation des habitats et des milieux naturels ;
- l'introduction d'espèces exogènes envahissantes ;
- les pollutions massives et diffuses ;
- les comportements contribuant au changement climatique.

Selon un sondage publié le 4 novembre 2013 auprès de 25 537 habitants des vingt-huit États membres de l'Union européenne, 93 % des citoyens jugent crucial d'endiguer la perte de biodiversité afin de préserver le bien-être et la qualité de vie des générations présentes et futures. Ils sont aussi 87 % à considérer que ce combat est essentiel pour garantir la pérennité de la production de marchandises comme les denrées alimentaires, les combustibles et les médicaments, et 75 % à craindre que la perte de biodiversité sur notre continent ne conduise à son appauvrissement.

L'Union européenne a au demeurant mis sur pied un arsenal législatif important, avec notamment les zones Natura 2000, qui constituent aujourd'hui le plus grand réseau mondial d'aires naturelles protégées. Les efforts européens, encore lacunaires, sont censés être approfondis dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie pour la biodiversité adoptée en 2011 – partie intégrante de la stratégie Europe 2020 –, qui fixe six objectifs à l'horizon de la fin de la décennie :

- conserver et régénérer la nature en mettant pleinement en œuvre la législation existante ;
- préserver, améliorer et rétablir les écosystèmes et leurs services ;
- renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité en assurant leur durabilité ;

- garantir l’utilisation durable des ressources de pêche ;
- lutter contre les espèces allogènes envahissantes ;
- gérer la crise de la biodiversité au niveau mondial.

Sur le plan national, la France, dès 2004, a marqué sa volonté de faire entrer la biodiversité dans le champ de toutes les politiques publiques en se dotant d’une stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), concrétisation d’un double engagement :

- au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) ;
- découlant de la stratégie nationale de développement durable (SNDD).

La nouvelle SNB, qui court sur la décennie 2011-2020, vise à produire un engagement plus important des divers acteurs, à travers six orientations et douze objectifs couvrant toutes les échelles territoriales, en métropole et en outre-mer.

Elle fixe pour ambition commune :

- de préserver et de restaurer, de renforcer et de valoriser la biodiversité ;
- d’en assurer l’usage durable et équitable ;
- à cet effet, de parvenir à impliquer tous les acteurs et tous les secteurs d’activité.

À l’issue de la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012¹, le Gouvernement avait annoncé, près de quarante ans après l’adoption de la loi de protection de la nature², un projet de loi englobant toutes les problématiques relatives à la biodiversité. Ce texte a enfin été présenté en conseil des ministres et déposé sur le bureau de l’Assemblée nationale le 26 mars 2014, après avoir reçu l’approbation du Conseil national de la transition énergétique (CNTE) par 28 voix pour et 9 voix contre.

Si sa conception a été aussi longue, c’est essentiellement pour deux raisons :

- le ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie a mené un vaste travail de concertation préalable avec les différentes parties prenantes, par le biais de débats régionaux et en associant le CNTE ;
- le Conseil d’État a substantiellement revu sa rédaction et allégé son contenu, en renvoyant de nombreuses modalités pratiques à des textes d’application réglementaires.

¹ Voir, en annexe 2, un extrait du discours de clôture du premier ministre, relatif à la défense de la biodiversité.

² Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Il en résulte un texte complet et équilibré, dont l'objectif affiché est, en posant de nouveaux principes fondamentaux, de renouveler la vision de la biodiversité, des services qu'elle rend à l'homme et des actions qui doivent contribuer à sa protection et à sa restauration, à travers six orientations :

– faire évoluer les grands principes structurant la politique de conservation et de restauration de la biodiversité ;

– unifier la gouvernance des politiques en faveur de la biodiversité en créant :

- une instance de concertation, le Comité national de la biodiversité (CNB) ;
- une instance d'expertise, le Conseil national de protection de la nature (CNPN) ;

– doter la France d'un opérateur intégré, l'Agence française pour la biodiversité (AFB), chargée :

- d'organiser la connaissance en matière de biodiversité ;
- de sensibiliser les Français ;
- de participer à la formation et à l'information des acteurs ;
- de soutenir financièrement des projets de restauration des milieux ;

– créer un régime national d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages découlant de leur utilisation, conformément au protocole de Nagoya à la CDB et en tenant compte à la fois :

- de l'exceptionnelle richesse du territoire français – particulièrement outre-mer – en matière de ressources génétiques, qu'il convient de protéger ;
- du poids dans l'économie nationale de secteurs utilisateurs de premier ordre comme les industries agroalimentaire, pharmaceutique ou cosmétique ;

– moderniser les outils de protection des espaces naturels et des espèces sauvages :

- en facilitant l'action des parcs naturels régionaux et des établissements publics de coopération environnementale ;
- en adoptant de nouvelles mesures foncières ;
- en renforçant l'action sur le milieu marin et le littoral ;

- en aggravant les sanctions en cas d'atteinte à l'environnement ;
- en simplifiant les schémas territoriaux ;

– renouveler l'approche du paysage, dans l'esprit de la Charte européenne du paysage :

- d'une part en passant d'une logique de protection des paysages remarquables à une prise en compte de tous les paysages ;
- d'autre part en considérant l'évolution des territoires au fil du temps, sous l'influence du milieu, des populations et des activités humaines.

Eu égard aux enjeux inhérents à la préservation de la biodiversité et de la richesse des actions et des réflexions menées à l'échelon européen sur ce sujet, il a semblé utile à la Commission des affaires européennes de participer aux débats sur ce projet de loi, à travers un rapport d'information pour observations, en application de l'article 151-1-1 de notre règlement.

Ce rapport d'information s'attache à mettre en évidence la synergie entre les politiques nationales et européennes, mais aussi à formuler des pistes d'amélioration du projet de loi, qui seront soumises à la sagacité des membres de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, saisie au fond.

**PREMIÈRE PARTIE :
LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE
PRÉSERVATION ET DE RESTAURATION DE LA BIODIVERSITÉ**

I. LA MOBILISATION DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION DES ESPACES ET DES ESPÈCES NATURELS NE RÉPOND QU'IMPARFAITEMENT A LA PERTE DE BIODIVERSITÉ, CONSTATÉE EN EUROPE COMME DANS LE RESTE DU MONDE

A. L'ÉTAT DE LA BIODIVERSITÉ, UNE SITUATION ALARMANTE À L'ÉCHELLE DE LA PLANÈTE

En Europe comme partout dans le monde, l'extinction des espèces naturelles n'a jamais été aussi rapide : elles disparaissent à un rythme 100 à 1 000 fois plus élevé que la normale ; seulement 17 % des habitats et des espèces et 11 % des écosystèmes protégés par la législation européenne se trouvent dans un état favorable.

1. Des causes diverses, toutes d'origine humaine

a. Pression des activités humaines

Ce phénomène est principalement imputable à la pression des activités humaines :

- urbanisation et modification des modalités de distribution des terres ;
- intensivité de la production agricole ;
- surexploitation de la biosphère, qu'il s'agisse des forêts, des océans, des rivières, des lacs, des sols ou des carrières ;
- diffusion d'espèces allogènes invasives ;
- pollution ;
- changement climatique.

b. Facteurs humains indirects

Des facteurs humains indirects pèsent en effet lourdement sur les comportements et, par voie de conséquence, sur les milieux naturels :

- croissance démographique ;
- faiblesse de la sensibilisation à la biodiversité dans l'opinion publique ;
- absence de prise en compte de sa valeur économique dans le processus de décision publique.

2. Des effets sur de multiples fonctions écosystémiques

Avec le changement climatique, la perte de biodiversité – c'est-à-dire de diversité naturelle, dans l'espace et le temps, de tous les organismes vivants, écosystèmes, espèces, populations et gènes, incluant l'humanité elle-même – constitue manifestement la menace environnementale la plus critique à l'échelle planétaire, entraînant des pertes substantielles en termes de performances économiques, de bien-être social et de qualité de la vie. Outre sa valeur intrinsèque, la biodiversité est en effet indispensable au développement durable, dans la mesure où elle conditionne la fourniture de biens et de services essentiels, par exemple la nourriture ou la séquestration du carbone.

Après examen de vingt-quatre fonctions écosystémiques, l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM)⁴ a estimé que quinze d'entre elles, soit près des deux tiers, avaient subi une dégradation ou étaient utilisées de manière non durable, notamment :

- l'eau douce ;
- les pêches de capture ;
- l'assainissement de l'air et de l'eau ;
- la régulation du climat local et régional ;
- la régulation des risques naturels ;
- la régulation des animaux nuisibles.

B. LES EFFORTS DE L'UNION EUROPÉENNE POUR PRÉSERVER LES ESPACES ET LES ESPÈCES NATURELS

1. Fondements juridiques

La politique européenne de l'environnement est fondée sur les articles 4, 11 et 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Si la défense de la biodiversité n'y est pas citée expressément, elle participe des objectifs suivants, visés à l'article 191 :

– « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement* » ;

– « *la protection de la santé des personnes* » ;

⁴ Programme de travail international lancé en 2001 à l'initiative du secrétariat général de l'Organisation des Nations unies (ONU).

- « *l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles* » ;
- « *la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement* ».

2. L'impulsion d'une démarche globale en faveur de la biodiversité

a. Une stratégie d'ensemble à travers les programmes d'action pour l'environnement

L'Union européenne s'attache aussi, depuis plus d'une dizaine d'années, à se doter d'une stratégie d'ensemble en faveur du développement durable, incluant les aspects biodiversité, qui couvre un large spectre de politiques communautaires :

- politique agricole commune (PAC) ;
- politique de développement rural ;
- politique régionale ;
- politique commune de la pêche (PCP).

Dans une communication de 2001⁵, l'Union européenne fixe une première stratégie de développement durable, dans laquelle elle s'assigne deux objectifs en ce qui concerne la biodiversité :

- « *protéger et remettre en état les habitats et les écosystèmes et enrayer la diminution de la biodiversité d'ici à 2010* » ;
- « *mettre en place, d'ici à 2003, un système d'indicateurs de la biodiversité* ».

En 2002, dans le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement⁶ (PAE), elle s'engageait, avant 2012, à « *prendre des mesures pour contrecarrer ces pressions [sur la biodiversité], dues notamment à la pollution, à l'introduction d'espèces non indigènes, aux risques liés à la diffusion d'organismes génétiquement modifiés et aux modes d'exploitation des sols et de la mer* ».

⁵ Communication de la Commission européenne du 19 juin 2001 : « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg) » [COM(2001) 264].

⁶ Communication de la Commission européenne du 24 janvier 2001 « Sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010 : notre avenir, notre choix" – Sixième programme d'action pour l'environnement" » [COM(2001) 31].

Quant à son successeur, le 7^e PAE⁷, il se donne pour objectifs, d'ici à la fin de la décennie⁸ :

– d'enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques, de maintenir et de renforcer les écosystèmes et leurs services ;

– de réduire considérablement les incidences des pressions exercées sur les eaux douces, les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux marines ;

– de réduire les incidences de la pollution atmosphérique sur les écosystèmes et la biodiversité ;

– de gérer les terres de manière durable, de protéger les sols et de mettre en chantier l'assainissement des sites contaminés ;

– de gérer le cycle des nutriments – azote et phosphore – de manière plus durable et plus efficace du point de vue de l'utilisation des ressources ;

– de préserver les forêts et les services qu'elles fournissent et de renforcer leur résilience au changement climatique et aux incendies.

b. Des résultats en demi-teinte

Force est de constater que les effets de la stratégie et du PAE ont jusqu'à présent été limités, tout au moins en matière de préservation de la biodiversité. Les examens d'étape de la stratégie de 2001 publiés par la Commission européenne en 2005⁹ puis en 2007¹⁰ et en 2009¹¹ restent pour le moins évasifs : on peut y lire que « *la biodiversité est menacée* », que « *des efforts substantiels doivent être encore consentis pour réaliser l'objectif d'un arrêt de la perte de biodiversité d'ici 2010* » ou encore que « *la stratégie pourrait se concentrer sur [le renforcement de] l'action menée en matière d'environnement afin de protéger la biodiversité* ».

⁷ Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « *Bien vivre, dans les limites de notre planète* ».

⁸ Voir le rapport d'information n° 1010 de M. Arnaud Leroy « 7^e PAE : bien vivre, dans les limites de notre planète », déposé par la Commission des affaires européennes le 24 avril 2013.

⁹ Communication de la Commission européenne du 9 février 2005 : « *Examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable pour 2005 : premier bilan et orientations futures* » [COM(2005) 37].

¹⁰ Communication de la Commission européenne du 22 octobre 2007 : « *Rapport de situation sur la stratégie 2007 en faveur du développement durable* » [COM(2007) 642].

¹¹ Communication de la Commission européenne du 24 juillet 2009 : « *Intégrer le développement durable dans les politiques de l'UE : rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* » [COM(2009) 400].

3. Le plan d'action de 2006 en faveur de la diversité biologique

Afin d'accélérer le processus, la Commission européenne a adopté, en 2006, un plan d'action en faveur de la diversité biologique¹², qui fixe dix objectifs prioritaires répartis, selon quatre domaines politiques :

– biodiversité dans l'Union européenne :

- préservation des principaux habitats et espèces ;
- prise en compte des zones rurales non protégées de manière spécifique ;
- prise en compte de l'environnement marin non protégé ;
- renforcement de la compatibilité avec le développement régional et territorial ;
- réduction sensible des effets des espèces et génotypes allogènes ;

– biodiversité dans le monde :

- renforcement de l'efficacité de la gouvernance internationale sur ce sujet ;
- renforcement de l'aide extérieure consacrée à la défense de la biodiversité ;
- réduction des effets du commerce extérieur sur la biodiversité ;

– biodiversité et changement climatique :

- soutien à l'adaptation de la biodiversité au changement climatique ;

– base de connaissances :

- effort de recherche, de communication et d'interopérabilité des données.

Les résultats obtenus à mi-parcours, inégaux, ont mis en évidence le fait que les objectifs fixés pour 2012 ne seraient pas atteints¹³.

¹² Communication de la Commission européenne du 22 mai 2006 : « Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà, préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain » [COM(2006) 216].

¹³ Communication de la Commission européenne du 16 février 2008 « Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique » [COM(2008) 864].

4. La rationalisation des données relatives à la biodiversité

En plus de ses missions de conservation des espaces et des espèces et de diffusion des bonnes pratiques auprès de secteurs économiques comme ceux de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, l'Agence européenne de l'environnement (AEE) s'est vue confier la tâche de conduire la gestion du mécanisme européen d'échange d'informations sur la biodiversité (ECCHM¹⁴) la responsabilité d'un processus de rationalisation des indicateurs européens de la biodiversité (SEBI¹⁵) et, en commun avec trois services de la Commission européenne – la direction générale Environnement, le Centre commun de recherche (CCR) et Eurostat –, celle du système d'information européen sur la biodiversité (BISE¹⁶).

L'enjeu consiste à parvenir à intégrer l'évaluation des résultats des politiques de préservation et de restauration de la biodiversité, d'une part, en harmonisant les indicateurs nationaux, régionaux et mondiaux et, d'autre part, en veillant à ce que les flux de données pour la production des indicateurs soient en place.

C. L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ

1. Réseau Natura 2000

En 1992, au Sommet de la terre de Rio de Janeiro, en réponse aux inquiétudes croissantes concernant la diminution du patrimoine naturel, une convention sur la diversité biologique (CDB) est adoptée. Ratifiée, à ce jour, par 168 États – la France l'a fait dès 1996 –, elle identifie trois objectifs :

- la conservation de la diversité biologique ;
- l'utilisation durable des composantes de la diversité biologique ;
- le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

C'est dans cet esprit que l'Union européenne s'est engagée à enrayer la perte de la biodiversité sur ses territoires, en créant un réseau de sites écologiques : Natura 2000, instauré par une directive de 1992¹⁷. Il s'agit aujourd'hui du plus grand réseau mondial de zones protégées. Les 27 000 sites

¹⁴ Pour *European Community Biodiversity Clearing House Mechanism*.

¹⁵ Pour *Streamlining of European Biodiversity Indicators*.

¹⁶ Pour *Biodiversity Information System for Europe*.

¹⁷ 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.

concernés – 1 753 en France – représentent un total de plus de 96 millions d’hectares, dont 200 000 kilomètres carrés de territoires marins, soit 18 % du territoire communautaire.

Ces sites ne sont pas des réserves naturelles mais les activités humaines qui y sont exercées doivent être durables et s’abstenir de menacer les espèces et habitats rares et vulnérables. Ils sont répartis en deux catégories :

– les zones de protection spéciale (ZPS), issues des anciennes zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO), sites naturels sensibles pour la reproduction, la migration ou l’habitat des oiseaux ;

– les zones spéciales de conservation (ZSC), destinées à la conservation des habitats naturels ou semi-naturels ainsi que des espèces de faune et de flore d’intérêt européen, de par leur rareté, leur valeur symbolique ou leur rôle dans l’écosystème.

2. Conservation des oiseaux sauvages

Une seconde directive¹⁸, procédant du même esprit et conçue en complément, vise à :

– protéger, gérer et réguler toutes les espèces d’oiseaux vivant naturellement à l’état sauvage sur le territoire des États membres ;

– à préserver, maintenir ou rétablir leurs biotopes et leurs habitats ;

– à réglementer leur exploitation.

3. Espèces de faune et de flore sauvages menacées

Un règlement de 1996¹⁹ vise à assurer la protection et la conservation des espèces animales et végétales sauvages menacées d’extinction, par le biais du contrôle de leur commerce, en établissant des conditions pour leur importation, leur exportation, leur réexportation et leur circulation au sein de l’Union européenne, conformément à la convention sur le commerce international des espèces menacées d’extinction (CITES²⁰) de 1973, dite « *convention de Washington* »²¹.

¹⁸ Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, modifiée à plusieurs reprises.

¹⁹ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

²⁰ Pour Convention on the International Trade in Endangered Species.

²¹ Voir les conclusions de la communication présentée par M^{me} Danielle Auroi devant la Commission des affaires européennes le 9 avril 2014, en réponse à la communication de la Commission européenne du 7 février 2014 : « Approche de l’UE en matière de lutte contre le trafic d’espèces menacées » [COM(2014) 634].

En outre, dans son règlement « bois » de 2010²², l'Union européenne a adopté un système original de « *diligence raisonnée* » pour désamorcer les velléités de trafic illégal de bois précieux et de leurs produits dérivés : chaque opérateur doit appliquer un système de mesures et de procédures afin de réduire le plus possible le risque de mise sur le marché intérieur de telles marchandises.

4. Protection du milieu marin

La directive-cadre « *stratégie pour le milieu marin* »²³ établit un cadre d'action de l'Union européenne en fixant des principes communs sur la base desquels les États membres doivent élaborer leurs propres stratégies afin d'atteindre un bon état écologique dans les eaux marines dont ils sont responsables.

Ces stratégies visent à assurer la protection et la restauration des écosystèmes marins européens et à assurer la viabilité écologique des activités économiques liées au milieu marin.

5. Gestion de l'eau

La directive-cadre « *eau* »²⁴ contribue par ailleurs à la conservation des espèces aquatiques et de leurs habitats en établissant un cadre pour une politique de l'Union européenne dans le domaine de l'eau.

Celle-ci a pour objectif l'atteinte du « *bon état* » des eaux européennes d'ici à 2015, à travers :

- la prévention et la réduction de la pollution ;
- la promotion d'une utilisation durable de l'eau ;
- la protection de l'environnement ;
- l'amélioration de l'état des écosystèmes aquatiques ;
- l'atténuation des effets des inondations et des sécheresses.

²² Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

²³ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

²⁴ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

D. UNE MISE EN ŒUVRE POLITIQUE QUI LAISSE À DÉSIERER

1. Les lacunes des politiques européennes constatées en 2010

L'année 2010, consacrée « *Année internationale de la biodiversité* » par l'Organisation des Nations unies (ONU), marque, en Europe aussi, une nouvelle impulsion. Le 15 mars 2010, le conseil Environnement a reconnu que l'objectif « *biodiversité 2010* » ne serait pas atteint, en dépit de quelques belles réussites, comme le développement du réseau Natura 2000. Les ministres de l'environnement ont donc approuvé le diagnostic dressé dans une communication prospective de la Commission européenne²⁵, dans laquelle celle-ci identifie des facteurs de cinq ordres qui ont empêché l'Union européenne d'atteindre son objectif de 2010.

a. Retard dans la mise en place des mesures de conservation

Premièrement, la mise en place des mesures de conservation relevant de Natura 2000 a pris du retard ou s'est heurtée à des difficultés, notamment au manque de ressources affectées.

b. Faiblesses stratégiques

Deuxièmement, sur le plan stratégique, il importe :

– d'approfondir les politiques relatives aux sols et aux espèces envahissantes ;

– de mieux étudier et protéger les services écosystémiques ;

– d'améliorer, conformément au principe de subsidiarité, la coordination de l'essor des « *infrastructures vertes* » et des investissements qui les accompagnent, sur les 82 % du territoire de l'Union européenne situés en dehors du réseau Natura 2000.

c. Lacunes en matière de gestion des données

Troisièmement, à tous les niveaux – national, communautaire et international –, d'importantes lacunes demeurent en matière de collecte, d'analyse et de validation des données nécessaires à la structuration des connaissances. C'est, du reste, ce qui a motivé la création du BISE, en juin 2010. Dans la même logique, au niveau mondial, l'Union européenne soutient la mise en place de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services

²⁵ Communication de la Commission européenne du 19 janvier 2010 : « *Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité* » [COM(2010) 4].

écosystémiques²⁶ (PIBSE), afin de tenter de réitérer le succès Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC).

d. Intégration insuffisante de la thématique biodiversité dans les autres politiques communautaires

Quatrièmement, les questions de biodiversité doivent être mieux intégrées dans les raisonnements et les mécanismes des autres politiques, en particulier de la PAC, de la PCP et des fonds structurels, qu'elles heurtent parfois frontalement.

e. Mauvaise estimation des besoins de financement

Cinquièmement, les besoins de financement pour la biodiversité en Europe doivent être correctement estimés et tenir compte, notamment, de la contribution des écosystèmes au bien-être. En ce qui concerne les sites Natura 2000, la Commission européenne a estimé que 20 % seulement des besoins de financement totaux nécessaires pour la gestion des zones protégées européennes étaient couverts en 2010.

2. Les contentieux pour manquement impliquant la France

En matière de protection de la biodiversité, les autorités françaises sont notamment mises en cause dans quatre affaires liées à la préservation d'espèces menacées et d'espaces naturels sensibles, dans le cadre de l'application des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE.

a. La condamnation de la France pour défaut de protection du grand hamster d'Alsace

À la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) constatant une protection insuffisante du grand hamster d'Alsace²⁷, les mesures nationales d'exécution font l'objet d'échanges réguliers entre les autorités françaises et la Commission européenne. En écho à un engagement politique fort du Gouvernement, la situation s'est sensiblement améliorée. La stratégie mise en œuvre repose notamment sur :

- un volet urbanistique obligatoire ;
- la promotion de procédures de contractualisation avec les agriculteurs et de mesures agroenvironnementales collectives.

Les résultats du décompte de printemps, attendus sous peu, devraient attester d'une évolution favorable.

²⁶ Cette plateforme a vu le jour en février 2011, à la suite d'une décision prise lors de la 26^e session du conseil d'administration du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

²⁷ Arrêt rendu le du 9 juin 2011 dans l'affaire C-383/09.

b. Deux mises en demeure pendantes

La France a également fait dernièrement l'objet de deux mises en demeure, au titre de l'article 258 du TFUE, concernant :

- la protection de l'ours des Pyrénées²⁸ ;
- la chasse et le braconnage du bruant ortolan dans les Landes²⁹.

En ce qui concerne la première, l'adoption prochaine, conformément aux engagements pris, du volet ours de la Stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité (SPVB) et l'harmonisation des arrêtés de chasse départementaux – en référence à des jugements rendus par les tribunaux administratifs de la région –, sans compter de probables réintroductions en Espagne, devraient permettre de consolider les résultats obtenus.

En ce qui concerne la seconde, la Commission européenne réclame aux autorités nationales et locales des gages supplémentaires – y compris par souci d'égalité de traitement avec d'autres États membres dans lesquels est pratiquée la chasse traditionnelle d'oiseaux sauvages protégés –, en termes ;

- de politique de sensibilisation ;
- de suppression des matoles détectées ;
- d'effectivité dans le suivi des procès-verbaux.

c. Un sujet préoccupant à approfondir

Les contentieux entre l'Union européenne et la France sur les sujets liés à la biodiversité, et plus généralement sur l'application de tous les actes législatifs européens environnementaux, constituent un motif de préoccupation. Des informations complémentaires seraient utiles, en particulier, pour évaluer les problèmes concernant le respect des continuités écologiques prévu dans la directive-cadre « eau » dans notre pays.

Pour avoir une vision exhaustive du sujet, votre rapporteure, en sa qualité de présidente de la Commission des affaires européennes, a préparé une demande d'information qu'elle s'apprête à adresser au Gouvernement.

²⁸ Décision de la Commission européenne 2012/4104 du 21 novembre 2012.

²⁹ Décision de la Commission européenne 2012/2209 du 24 janvier 2013.

II. DANS LE CADRE DE SA STRATÉGIE AD HOC INSCRITE DANS LE DESSEIN EUROPE 2020, L'UNION EUROPÉENNE S'EST FIXÉ SIX OBJECTIFS, À L'HORIZON 2020, POUR SAUVEGARDER LA BIODIVERSITÉ

A. UNE NOUVELLE STRATÉGIE AD HOC INSPIRÉE PAR LE RETOUR D'EXPÉRIENCE ET INSCRITE DANS LE DESSEIN EUROPE 2020

1. Le « message d'Athènes » : inspiré par le retour d'expérience

Les 27 et 28 avril 2009, à Athènes, la Commission européenne a organisé une conférence de haut niveau sur le thème de la biodiversité, dans le but de définir des priorités politiques structurant le débat sur l'avenir de la politique en matière de biodiversité, après 2010. La conférence a réuni des dirigeants politiques communautaires et nationaux, des chercheurs, des économistes et des universitaires, ainsi que des représentants des États membres, de la société civile et du monde des affaires. Ensemble, ils ont délivré le « *message d'Athènes* »³⁰ : un plan en huit points identifiant les actions à mener dans le futur, d'ici à 2020, pour lutter contre la crise de la biodiversité qui sévit à l'échelle mondiale :

- une meilleure idée de ce qui fait l'importance de la biodiversité ;
- une meilleure compréhension de la situation actuelle et de l'action à mener ;
- un réseau performant de zones protégées ;
- la protection de la biodiversité en dehors des zones protégées ;
- la prise en compte du changement climatique ;
- la protection de la biodiversité mondiale ;
- l'intégration de la biodiversité dans d'autres domaines d'action ;
- le financement.

Ce texte désigne, en creux, les faiblesses de la politique européenne en la matière, les orientations tracées recoupant dans une large mesure le diagnostic qu'opérera la Commission européenne, quelques mois plus tard, dans sa communication de janvier 2010.

³⁰ Ce texte fait écho au « message de Malahide » de 2004, relatif à l'objectif de diversité biologique pour 2010, lancé au terme d'une première conférence de haut niveau organisée en Irlande.

2. La stratégie de l'Union européenne pour 2020 : une réponse à deux mandats complémentaires

a. La communication de la Commission européenne de 2011

Une nouvelle communication de la Commission européenne³¹ dote l'Union européenne d'une stratégie pour conserver et améliorer l'état de la biodiversité au cours de la décennie 2011-2020. Ce texte – partie intégrante de la stratégie Europe 2020³², plus particulièrement de l'une de ses sept initiatives phares, consacrée à l'efficacité dans l'utilisation des ressources³³ – apporte une réponse à deux mandats distincts mais complémentaires :

- le premier, endogène, conjugue deux visions, d'ici à 2020 et à 2050 ;
- le second s'inscrit dans le cadre du suivi de la CDB.

La stratégie répond à deux engagements majeurs pris par le conseil Environnement dans les conclusions de sa réunion du 15 mars 2010³⁴ :

– « enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020 » et « assurer leur rétablissement autant que faire se peut », « tout en renforçant la contribution de l'UE dans la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète » ;

– travailler « à long terme », « à l'horizon 2050 », pour que « la biodiversité dans l'Union européenne ainsi que les services écosystémiques qu'elle fournit – son capital naturel – [soient] protégés, évalués et rétablis de manière appropriée, compte tenu de la valeur intrinsèque de la biodiversité et de sa contribution essentielle au bien-être de l'homme et à la prospérité économique et de façon à ce que les changements catastrophiques causés par la perte de la biodiversité soient évités ».

b. La 10^e Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique

Au niveau mondial, la 10^e Conférence des parties (CdP) à la CDB, qui s'est tenue à Nagoya en 2010, a conduit à l'adoption :

– d'un plan stratégique mondial pour la biodiversité 2011-2020, incluant une vision à l'horizon 2050, une mission pour 2020 et vingt objectifs ;

³¹ Communication de la Commission européenne du 3 mai 2011 : « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020 » [COM(2011) 244].

³² Communication de la Commission européenne du 3 mars 2010 : « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive » [COM(2010) 2020].

³³ Communication de la Commission européenne du 26 janvier 2011 : « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020 » [COM(2011) 21].

³⁴ Note 7536/10 du 16 mars 2010 du Conseil de l'Union européenne.

– du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, dit « *accès et partage des avantages* » (APA) ;

– d'un objectif de financement pour la biodiversité mondiale.

B. SIX OBJECTIFS À L'HORIZON 2020

La stratégie de l'Union européenne « *biodiversité 2020* » définit six objectifs, qui couvrent les principaux facteurs de perte de biodiversité et devraient contribuer à une réduction des pressions les plus fortes exercées sur elle, à travers des actions concrètes spécifiques.

1. Conserver et régénérer la nature en mettant pleinement en œuvre la législation existante

Les directives « *oiseaux* » et « *habitats* », qui constituent la colonne vertébrale de la politique européenne de conservation et de régénération de la nature, ont abouti à des réussites reconnues, à commencer par Natura 2000. Les progrès restent toutefois insuffisants pour parvenir à un état de conservation optimal des habitats et des espèces faunistiques et floristiques d'intérêt européen. Un objectif contraignant dans le temps et quantifié accélèrera la mise en œuvre des directives et la réalisation de leurs objectifs.

– action 1 : achever la mise en place du réseau Natura 2000 et en assurer la bonne gestion ;

– action 2 : assurer un financement adéquat des sites Natura 2000 ;

– action 3 : renforcer la prise de conscience et la participation des parties prenantes et améliorer l'application de la législation ;

– action 4 : améliorer et rationaliser le suivi et la notification.

2. Préserver, améliorer et rétablir les écosystèmes et leurs services

Près de 30 % du territoire communautaire est modérément à fortement fragmenté, ce qui provoque la dégradation de nombreux écosystèmes. L'intégration d'une infrastructure verte, le rétablissement d'au moins 15 % d'écosystèmes dégradés à l'horizon 2020 et le développement d'une initiative visant à éviter toute perte nette pour les écosystèmes et leurs services d'ici à 2015 seront des mesures essentielles pour préserver et améliorer les services écosystémiques, par exemple la pollinisation des cultures par les abeilles.

– action 5 : améliorer la connaissance des écosystèmes et de leurs services dans l'Union européenne ;

– action 6 : fixer des priorités pour rétablir les écosystèmes et étendre l'utilisation de l'infrastructure verte ;

– action 7 : éviter toute perte nette de biodiversité et de services écosystémiques.

3. Renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité en assurant leur durabilité

La réforme de la PAC et le futur cadre financier pluriannuel offre des opportunités pour mettre en cohérence ces politiques avec celle relative à la protection de la biodiversité et renforcer les synergies.

Les instruments prévus au titre de la PAC doivent contribuer à étendre les zones cultivées dans les prairies, les terres arables et les cultures permanentes couvertes par des mesures de biodiversité.

Des plans de gestion des forêts ou des instruments équivalents seront mis en place pour toutes les forêts publiques et pour les domaines forestiers dépassant une certaine superficie. Pour bénéficier d'un financement au titre de la politique de développement rural de l'Union européenne, ils devront respecter des normes de gestion durable.

Les mesures adoptées pour assurer un mode de gestion durable dans ces secteurs économiques doivent également contribuer à la réalisation des deux premiers objectifs de la stratégie.

– action 8 : intensifier les paiements directs pour les biens publics environnementaux au sein de la PAC ;

– action 9 : orienter davantage le développement rural vers la conservation de la biodiversité ;

– action 10 : conserver la diversité génétique agricole de l'Europe ;

– action 11 : encourager les propriétaires forestiers à protéger et à améliorer la biodiversité forestière.

4. Garantir l'utilisation durable des ressources de pêche

Les mesures adoptées dans le cadre de la réforme de la PCP doivent permettre d'atteindre le rendement maximal durable (RMD) d'ici à 2015. À cet effet, il est essentiel de parvenir à une bonne distribution des populations par âge et par taille. Grâce à une gestion des pêches sans effets négatifs importants sur les autres stocks, espèces et écosystèmes, il sera possible d'atteindre un bon état écologique d'ici à 2020, conformément à la directive-cadre « *stratégie pour le milieu marin* ».

- action 13 : améliorer la gestion des stocks soumis à la pêche ;
- action 14 : supprimer les effets négatifs sur les stocks halieutiques, les espèces, les habitats et les écosystèmes.

5. Lutter contre les espèces allogènes envahissantes

À l'exception de la législation relative à l'utilisation à des fins aquacoles d'espèces exotiques ou localement absentes³⁵, il n'existe pas de politique européenne de lutte contre les espèces allogènes envahissantes, qui constituent pourtant une menace grave pour la biodiversité européenne et qui entraînent des dommages coûteux : 12,5 milliards d'euros par an pour toute l'Union européenne. Il s'avère donc nécessaire de les répertorier, puis de les éradiquer ou d'endiguer leur progression, ainsi que d'empêcher leur introduction, au moyen d'un instrument législatif *ad hoc*.

– action 15 : renforcer les régimes phytosanitaires et zoosanitaires de l'Union européenne ;

– action 16 : mettre en place un instrument spécifique pour les espèces allogènes envahissantes.

6. Gérer la crise de la biodiversité au niveau mondial

Si elle entend rester leader de la politique internationale de biodiversité, l'Union européenne se doit d'intensifier sa contribution à la lutte contre la perte de diversité biologique au niveau mondial, en tenant les engagements qu'elle a pris lors de la 10^e CdP à la CDB, concernant :

– les objectifs fixés par le plan stratégique mondial pour la biodiversité 2011-2020 ;

– la mise en œuvre du protocole APA ;

– la mobilisation de ressources de financement supplémentaires à la hauteur du défi de la protection de la biodiversité au niveau mondial.

La réalisation de ses objectifs passe par une évolution des pratiques de consommation, d'aides sectorielles et de politique commerciale, l'augmentation significative des ressources allouées à la promotion de la biodiversité mondiale, un ciblage des aides au développement et une ratification du protocole APA au plus tard en 2015.

– action 17 : réduire les causes indirectes de perte de biodiversité ;

³⁵ Règlement (UE) n° 304/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 modifiant le règlement (CE) n° 708/2007 du Conseil relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes.

– action 18 : mobiliser des ressources supplémentaires en faveur de la conservation de la biodiversité mondiale ;

– action 19 : dispenser une coopération au développement de l'Union européenne respectueuse de la biodiversité ;

– action 20 : régler l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des bénéfices résultant de leur utilisation.

C. DEPUIS 2012, UNE ACTION COMMUNAUTAIRE RENFORCÉE

1. Mise en œuvre de la stratégie pour 2020

a. Cadre de travail

Le conseil Environnement du 21 juin 2011 a adopté des conclusions approuvant la stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2020 proposée par la Commission européenne un mois auparavant, considérant qu'il s'agit de *« l'instrument essentiel qui permettra à l'UE d'atteindre [son] nouvel objectif : [...] enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici 2020 et assurer leur rétablissement autant que faire se peut, tout en renforçant la contribution qu'elle apporte à la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète »*.

Le cadre commun de mise en œuvre de la stratégie, validé en mai 2012, établit un cadre de travail entre la Commission européenne, les États membres et les parties prenantes, afin de définir la portée des objectifs de la stratégie et les modalités de leur mise en œuvre.

Il répond à un double enjeu :

– le renforcement de la mise en œuvre des instruments existants et la promotion des transversalités entre politiques environnementales :

- eau ;
- milieu marin ;
- biodiversité ;
- air ;
- sol.

– le lancement de consultations entre autorités environnementales et autorités sectorielles pour renforcer la prise en compte de la biodiversité dans les politiques sectorielles et lutter contre les actions préjudiciables à l’environnement.

b. Travaux engagés

Depuis 2012, des travaux ont été plus particulièrement engagés dans les domaines suivants :

– bilan et perspectives du financement de la mise en œuvre des directives liées à la biodiversité, « *habitat* », « *oiseaux* », « *stratégie pour le milieu marin* » et « *eau* » ;

– mise en œuvre des directives « *habitat* » et « *oiseaux* » :

- organisation de séminaires biogéographiques ;
- définition de cadres d’actions prioritaires afin de renforcer la prise en compte des besoins pour la bonne gestion du réseau Natura 2000 ;

– prise en compte du volet environnemental défini par la directive-cadre « *stratégie pour le milieu marin* » dans la politique maritime intégrée, notamment des besoins de financements ;

– participation aux groupes de travail de la Commission européenne en vue de développer des outils de préservation et de restauration des écosystèmes et des services qu’ils rendent :

- projet de stratégie sur le développement d’infrastructures vertes au service des politiques de cohésion ;
- projet de cadre méthodologique sur la cartographie et l’évaluation des écosystèmes.

Par ailleurs, l’Union européenne a activement participé aux négociations menées dans le cadre de la CDB et de ses protocoles, particulièrement le protocole de Nagoya. La 11^e CdP a ainsi permis des avancées dans plusieurs domaines :

– renforcement des flux financiers internationaux favorables à la biodiversité ;

– suivi de la mise en œuvre du plan stratégique 2011-2020, avec l’adoption d’un jeu d’indicateurs non contraignants ;

– soutien à la biodiversité marine et côtière, avec le dépôt d’un premier jeu de données dans un registre mondial de zones d’intérêt biologique ou écologique.

c. Cartographie européenne de la biodiversité (action 5)

Le programme de cartographie et d'évaluation des écosystèmes et des services qu'ils rendent (MAES³⁶) vient d'être lancé par la Commission européenne, le 22 mai 2014. Son objectif est de développer les connaissances en la matière, encore largement insuffisantes, afin de mieux lutter contre et si possible de stopper les pertes de biodiversité en Europe.

Ce projet devrait fournir un cadre analytique pour l'évaluation des écosystèmes et de leurs services, tel qu'exigé dans le cadre de l'action 5 de la stratégie européenne à l'horizon 2020 (action 5). Il retient une typologie des écosystèmes à évaluer en se calant sur la classification internationale des services des écosystèmes (CICES³⁷) développée pour la comptabilité environnementale.

d. Initiative B4Life (action 18)

L'initiative B4Life, lancée par la Commission européenne, tout récemment aussi, le 22 mai 2014, à l'occasion de la Journée internationale de diversité biologique, vise à :

– aider les pays les plus pauvres de la planète à protéger leurs écosystèmes ;

– lutter contre la criminalité environnementale, notamment le braconnage et le trafic d'espèces menacées.

Financée par le programme thématique Biens publics et défis mondiaux (GPGC³⁸) et par des fonds régionaux et nationaux de coopération au développement, B4Life sera doté d'un budget de 800 millions d'euros pour la période de programmation 2014-2020.

Elle s'articule autour des trois axes prioritaires suivants :

– promotion d'une bonne gouvernance des ressources naturelles :

- lutte contre la corruption ;
- amélioration de la transparence, en impliquant le secteur privé, la société civile et le monde académique ;
- élaboration de stratégies nationales en faveur de la biodiversité ;
- gestion des zones protégées ;

³⁶ *Pour Mapping and Assessing Ecosystems and the Services they provide.*

³⁷ *Pour Common International Classification of Ecosystem Services.*

³⁸ *Pour Global Public Goods and Challenges.*

– sauvegarder la santé des écosystèmes pour assurer la sécurité alimentaire :

- bonnes pratiques agricoles et utilisation de produits agricoles respectueux de l’environnement ;
- restauration des aires dégradées ;
- développement des modes de gestion communautaires ;

– aide à la transition vers une économie verte :

- levées de fonds et élaboration de modèles économiques pour des projets de production verte et d’écotourisme ;
- promotion de partenariats public-privé pour la gestion durable des ressources naturelles ;
- incitation à la rémunération des services écosystémiques ;
- accès au partage des bénéfices pour les peuples indigènes et les communautés locales.

Le volet lutte contre le commerce illégal d’espèces menacées – particulièrement en Afrique – sera géré par la Fenêtre sur la crise de la nature (WCW³⁹), qui mènera la lutte aux niveaux :

- local, par la sécurisation de la gestion des zones protégées prioritaires ;
- national, par le renforcement des règles de droit ;
- régional, par la création de réseaux anticriminels et de zones protégées transfrontalières ;
- international, par le soutien aux organisations de lutte contre le crime organisé.

2. Le volet thématique « nature et diversité » de LIFE+

Le programme LIFE+⁴⁰, successeur du programme LIFE lancé en 1992, a cofinancé, entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2013, des projets en faveur de l’environnement dans l’Union européenne et certains pays tiers – pays candidats à l’adhésion, pays de l’Association européenne de libre-échange (AELE), pays des Balkans occidentaux inclus dans le processus de stabilisation et

³⁹ Pour *Wildlife Crisis Window*.

⁴⁰ Règlement (CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 concernant l’instrument financier pour l’environnement (LIFE+).

d'association. Les projets financés peuvent émaner d'acteurs, organismes ou institutions publics ou privés.

L'un des trois volets thématiques couvert par LIFE+ concernait la nature et la biodiversité, avec pour objectif général de « *protéger, conserver, restaurer, surveiller et faciliter le fonctionnement des systèmes naturels, des habitats naturels, et de la faune et de la flore sauvages, en vue d'enrayer la perte de biodiversité, y compris la diversité des ressources génétiques, au sein de l'Union européenne* ».

L'instrument LIFE vient d'être prorogé⁴¹, dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle 2014-2020⁴². La conservation de la nature et de la biodiversité constitueront l'une des trois priorités du sous-programme environnement de l'instrument. Celle-ci bénéficiera de 55 % au moins des crédits totaux de LIFE – un taux susceptible d'être même porté à 65 % si nécessaire –, au lieu de 50 % jusqu'à présent.

3. Trois textes emblématiques en cours d'adoption

Deux règlements, à propos desquels les négociations entre colégislateurs touchent à leur terme, devraient être publiés d'ici à la fin de l'année 2014.

a. La mise en œuvre du protocole APA (action 20)

Le protocole de Nagoya, instrument juridiquement contraignant, marque un tournant dans la lutte contre la « *biopiraterie* » en instaurant :

– un cadre général couvrant l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées ;

– le partage des avantages ;

– des mesures de poursuites en cas d'accès illégal, avec des sanctions, au niveau national, envers les utilisateurs frauduleux.

Une proposition de règlement⁴³ vise à mettre en œuvre ce protocole en Europe, notamment le volet relatif au respect des règles, tout en apportant quelques éléments d'appui sur le volet accès – labellisation des collections *ex situ*, labellisation des bonnes pratiques – et sur le volet partage des avantages. Il

⁴¹ Règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007.

⁴² Voir la communication présentée par M. Arnaud Leroy devant la Commission des affaires européennes le 17 juillet 2013 sur la proposition de règlement [COM(2011) 874].

⁴³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2012 relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation dans l'Union [COM(2012) 576].

constituera l'instrument de ratification de l'Union européenne et de la majorité de ses États membres⁴⁴.

Ce texte, qui a fait l'objet d'un accord informel entre le Parlement européen et le Conseil, vient d'être définitivement adopté en première lecture par le Parlement européen, le 11 mars, à une très large majorité de 630 voix pour, 14 voix contre et 38 abstentions – sur le rapport de M^{me} Sandrine Bélier (Verts-ALE, France) –, puis par le Conseil, le 15 avril. Par la même occasion, le Conseil a adopté, selon la procédure législative spéciale, la décision autorisant l'Union européenne à ratifier le protocole de Nagoya à la CDB⁴⁵. Ces deux textes seront très prochainement publiés au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Les utilisateurs – chercheurs et entreprises – devront s'assurer de la légalité de leur accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées qu'ils utiliseront. À cet effet, ils devront remplir l'obligation de diligence raisonnée et détenir des documents de preuve. En l'absence de ces documents, un utilisateur pourra être accusé de « *biopiraterie* », poursuivi et sanctionné.

La déclaration de diligence raisonnée sera effectuée devant des points de contrôles – agences attribuant des fonds publics de recherche ou autorités de mise sur le marché des produits avant la commercialisation –, à des moments précis de la chaîne d'utilisation.

Le partage des avantages sera négocié selon des conditions convenues d'un commun accord entre l'utilisateur et le fournisseur.

La Commission européenne labellisera les bonnes pratiques APA des utilisateurs, ainsi que les collections *ex situ*. Un registre européen sera tenu par la Commission européenne pour y enregistrer les collections, qui seront ainsi réputées fiables.

Tout utilisateur ayant accédé à ces collections fiables aura respecté l'obligation de diligence raisonnée. Les autorités compétentes désignées dans chaque État membre auront la responsabilité du contrôle final du respect des règles par les utilisateurs et par les propriétaires des collections. En cas de non-respect, des sanctions seront à prendre par les autorités nationales.

Toutefois, à ce jour, seules vingt-neuf ratifications ont été enregistrées. Or, pour qu'il entre en vigueur, sa ratification par cinquante pays est requise. Il faudrait donc que vingt et une ratifications supplémentaires interviennent d'ici à

⁴⁴ Voir le rapport d'information n° 396 de M^{me} Danielle Auroi « L'Europe s'engage contre la "biopiraterie" », déposé par la Commission des affaires européennes le 13 novembre 2012.

⁴⁵ Proposition de décision du Conseil du 5 octobre 2012 concernant la conclusion du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique [COM(2012) 577].

juillet 2014 pour qu'il prenne force de loi dès octobre 2014, lors de la prochaine CdP à la CDB.

b. L'instrument spécifique pour les espèces exotiques envahissantes (action 16)

Alors qu'elles ont des conséquences négatives sur l'environnement, la santé et l'économie, et qu'elles sont considérées comme étant une des principales causes de régression de la biodiversité avec l'artificialisation des espaces naturels, leur fragmentation et leur pollution, les espèces exotiques envahissantes (EEE) ne faisaient l'objet d'aucun texte de nature législative au niveau européen.

Pour combler cette lacune, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement⁴⁶ relatif à la prévention et à la gestion de leur introduction et de leur propagation⁴⁷.

Le premier enjeu consiste à empêcher l'introduction de nouvelles EEE dans le marché intérieur. À cet effet, une liste des EEE dites « *préoccupantes pour l'Union européenne* » sera adoptée et mise à jour par la Commission européenne au moyen d'actes d'exécution. Les EEE inscrites ne pourront plus être introduites intentionnellement sur le territoire de l'Union européenne, ni y transiter, ni y être détenues, mises sur le marché, cultivées, mises en situation de se reproduire ou libérées dans l'environnement.

Chaque État membre devra aussi :

– réaliser une analyse exhaustive des voies d'introduction et de propagation non intentionnelles sur son territoire d'EEE préoccupantes ;

– élaborer et mettre en œuvre un plan d'action adapté à la situation constatée.

Il s'agit ensuite de détecter et d'éradiquer les EEE préoccupantes déjà présentes dans l'Union. Pour empêcher l'implantation et la propagation d'espèces préoccupantes, le texte prévoit la mise sur pied par les États membres d'un système de surveillance couvrant la totalité de leur territoire national, afin de collecter et d'enregistrer les données sur l'apparition dans l'environnement d'EEE dont la présence était jusqu'alors inconnue, et ainsi de pouvoir prévenir leur propagation dans l'Union européenne.

Il est également prévu de mettre en place des structures pleinement opérationnelles pour exécuter les contrôles officiels sur les animaux et les

⁴⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2013 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes [COM (2013) 620].

⁴⁷ Voir la communication présentée par M. Arnaud Leroy devant la Commission des affaires européennes le 12 novembre 2013.

végétaux pénétrant dans l'Union européenne, afin d'éviter l'introduction intentionnelle d'EEE classées comme préoccupantes.

Après la détection précoce, les États membres appliqueront des mesures d'éradication. Les méthodes employées devront être efficaces, de manière à éliminer totalement et définitivement la population de l'EEE concernée, en tenant dûment compte de la santé humaine et de l'environnement, et en garantissant que toute douleur ou souffrance soit épargnée aux animaux ciblés.

Les États membres procéderont ensuite à un suivi, par le biais du système de surveillance, afin de contrôler l'efficacité de l'éradication.

Il convient enfin de gérer les EEE largement répandues. Les EEE inscrites sur la liste communautaire mais déjà largement répandues sur le territoire d'un État membre feront l'objet, de la part de celui-ci, de mesures de gestion, afin que ses effets sur la biodiversité et les services écosystémiques ainsi que sur la santé humaine et l'économie soient réduits au minimum.

Ces mesures de gestion consisteront en des actions physiques, chimiques ou biologiques visant à l'éradication, au contrôle ou au confinement de la population de ladite EEE. Les méthodes utilisées lors de l'application de ces mesures devront tenir compte de la santé humaine et de l'environnement.

Lorsqu'un État membre constatera l'existence d'un risque important qu'une EEE préoccupante pour l'Union européenne se propage de son territoire vers celui d'un État membre voisin, il devra le lui notifier immédiatement, ainsi qu'à la Commission européenne, afin de permettre la mise en place de mesures de gestion arrêtées d'un commun accord.

Les États membres devront en outre adopter des mesures réparatrices proportionnées contribuant :

- au renforcement de la résilience des écosystèmes face aux invasions d'EEE ;

- au rétablissement des écosystèmes dégradés, endommagés ou détruits par des EEE.

La proposition de règlement a été adoptée, le 3 janvier 2014, par la commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire (ENVI) du Parlement européen, moyennant, toutefois, quelques amendements :

- possibilité, pour les États membres, de s'exonérer de l'interdiction générale si les coûts nécessaires sont excessifs ou disproportionnés ;

- possibilité d'autoriser certaines activités commerciales liées à des EEE, afin de ne pas pénaliser certaines activités agricoles ;

– rejet du plafonnement à cinquante EEE préoccupantes, au profit d’une liste ouverte, modifiable dans le temps et selon les situations particulières de chaque État membre ;

Sur le rapport de M^{me} Eija-Riitta Korhola (PPE, Finlande) et par une large majorité de 606 voix pour, 36 contre et 4 abstentions, le Parlement européen a donné son aval, le 16 avril 2014, à l’accord, reprenant l’essentiel de ses amendements, conclu sur ce règlement, le 5 mars, avec le Conseil. Il reste maintenant à ce dernier de l’adopter formellement.

c. L’acte portant adhésion à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d’extinction

La CITES compte aujourd’hui 178 parties, parmi lesquelles la totalité des États membres de l’Union européenne. Le texte initial de la convention limitait l’adhésion à la CITES aux seuls États. Un amendement au texte de la convention, accepté lors de la deuxième session extraordinaire de la conférence des parties à la CITES, à Gaborone, au Botswana, en 1983, ouvre toutefois l’adhésion à « *toute organisation d’intégration économique régionale constituée d’États souverains et ayant compétence pour négocier, conclure et faire appliquer des accords internationaux dans des domaines qui lui ont été attribués par les États membres et qui sont couverts par la présente convention* ».

Cet amendement est entré en vigueur le 29 novembre 2013, après avoir été ratifié par les deux tiers des 80 États qui étaient parties à la convention lors de l’adoption de l’amendement. L’Union européenne, qui détient un statut d’observateur et s’impose d’ores et déjà comme l’un de ses principaux contributeurs financiers, peut donc devenir partie à la convention, dans la mesure où les questions couvertes ont trait à quatre domaines relevant du droit communautaire :

- la protection de l’environnement ;
- le marché intérieur ;
- le commerce ;
- les douanes.

Le texte législatif européen requis pour que cette adhésion prenne effet⁴⁸ fait toutefois l’objet d’un blocage institutionnel et son examen a été renvoyé à la prochaine législature. Le 16 avril 2014, en première lecture, le Parlement européen a en effet contesté la délégation de pouvoir qu’il devrait consentir à la Commission européenne dans le cadre de la comitologie, le Conseil proposant de

⁴⁸ Proposition de décision du Conseil du 6 décembre 2013 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) [COM(2013) 867].

substituer aux actes délégués des actes d'exécution, qui échappent à tout contrôle de la part du Parlement européen.

Enfin, toujours sur le sujet de la lutte contre le trafic d'espèces sauvages menacées, la Commission européenne a récemment publié une communication ouvrant une consultation publique qui vient de se clore⁴⁹. La Commission des affaires européennes, comme elle le fait de plus en plus souvent, a contribué à cette consultation publique en adressant à la Commission européenne les conclusions adoptées à l'unanimité, le 9 avril 2014, sur la base d'une communication de votre rapporteure.

4. La dimension biodiversité dans les politiques agricoles

a. La politique agricole commune post-2013 (action 8)

Jusqu'à 2013, les aides versées au titre de la PAC étaient presque totalement décorréelées des performances environnementales. Fin 2013, après deux ans de discussions, un paquet de quatre textes destinés à rendre l'agriculture plus compétitive et plus durable a reçu l'approbation du Parlement européen et a été adopté par le conseil Agriculture⁵⁰.

Il s'agit d'impliquer chaque État membre, chaque territoire, chaque agriculteur dans l'action en faveur de la durabilité et de la lutte contre le changement climatique, avec des mesures simples et à l'impact positif avéré. Plus de 100 milliards d'euros seront investis à cet effet entre 2014 et 2020, notamment pour relever le défi de la biodiversité, à travers des actions de trois types⁵¹ :

– 30 % des paiements directs seront « *verdis* », c'est-à-dire liés au respect de trois pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement :

⁴⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 7 février 2014 sur l'approche adoptée par l'UE en matière de lutte contre le trafic d'espèces sauvages [COM(2014) 64 final].

⁵⁰ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil. – Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil. – Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil. – Règlement (UE) n° 13010/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant certaines dispositions transitoires relatives au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les ressources et leur répartition pour l'exercice 2014 et modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ainsi que les règlements (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1306/2013 et (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne leur application au cours de l'exercice 2014.

⁵¹ Voir le rapport d'information n° 928 de M^{me} Danielle Auroi et de M. Hervé Gaymard « La réforme de la politique agricole commune après 2013 », déposé par la Commission des affaires européennes le 16 avril 2013.

- diversification des cultures ;
- maintien de prairies permanentes ;
- préservation de 5 % puis, à partir de 2018, de 7 % de zones d'intérêt écologique ;

– allocation de 30 % au moins du budget des programmes de développement rural à :

- des mesures agro-environnementales ;
- des soutiens à l'agriculture biologique ;
- ou des projets liés à des investissements ou des mesures d'innovation favorables à l'environnement ;

– renforcement des mesures agro-environnementales, en complément des pratiques soutenues dans le cadre du verdissement.

b. La préservation des abeilles

La population des abeilles joue un rôle irremplaçable pour la production de miel et surtout pour la pollinisation. Or, depuis quelques années, il a été constaté un accroissement de la mortalité des abeilles, manifeste dans tous les États membres de l'Union européenne et pouvant atteindre 50 % dans certaines zones⁵². Il est avéré et même confirmé par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA ou EFSA⁵³) que ce phénomène est imputable à l'utilisation de certains pesticides.

Le 24 mai 2013, la Commission européenne a suspendu pour deux ans, durant les périodes d'activité des abeilles, l'utilisation de la clothianidine, de l'imidaclopride et du thiaméthoxame, trois néonicotinoïdes – classe d'insecticide neurotoxique – présents dans des pesticides, pour quatre types de cultures : le maïs, le colza, le tournesol et le coton⁵⁴. Quinze pays, dont la France et l'Allemagne, ont voté en faveur de cette interdiction ; huit, dont le Royaume-Uni, l'Italie et la Hongrie, ont voté contre ; quatre, dont l'Irlande, présidente en exercice de l'Union européenne, se sont abstenus. Ce scrutin serré témoigne des pressions exercées par l'industrie et les lobbies agricoles. Si cette mesure présente

⁵² Voir le rapport d'information n° 871 de M^{me} Danielle Auroi « L'interdiction de certains pesticides responsables de la mortalité des abeilles », déposé par la Commission des affaires européennes le 28 mars 2013.

⁵³ Pour European Food Security Authority.

⁵⁴ Règlement d'exécution (UE) n° 485/2013 de la Commission du 24 mai 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) no 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives.

le mérite de constituer un précédent, son efficacité sur la vitalité des ruches sera nécessairement atténuée par son caractère proportionné :

– dans l'espace, puisque les céréales d'automne et les betteraves en sont exemptées et que les effets de la dissémination dans l'environnement par les poussières de semis et les pulvérisations sont négligés ;

– dans le temps, puisque sa limitation à deux ans ne prend pas en compte la persistance dans les sols et les eaux.

L'Union européenne a décidé mardi 16 juillet 2013 d'interdire l'usage à l'air libre du fipronil, un insecticide mortel pour les abeilles, produit par le groupe allemand BASF et déjà banni en France⁵⁵.

L'usage du fipronil, une autre substance active identifiée par l'AESA comme présentant un risque élevé, a été proscrit depuis lors, pour deux ans, pour le traitement des semences de maïs et de tournesol.

c. L'encadrement des organismes génétiquement modifiés (action 10)

L'usage de plantes transgéniques dans l'agriculture n'est pas non plus dénué de conséquences sur la biodiversité. Le régime d'autorisation de mise sur le marché des organismes génétiquement modifié (OGM) est organisé selon une directive de 2001⁵⁶ dont la modification est en discussion depuis 2010 au sein des services de la Commission européenne⁵⁷. L'enjeu est de ne pas ouvrir davantage le marché intérieur aux semences transgéniques, notamment en refusant que les considérations socio-économiques priment sur les considérations environnementales.

Le dossier a été renvoyé à la prochaine Commission européenne, entre les mains de laquelle pèsera la responsabilité, au-delà de la seule thématique des OGM, de garantir la diversité des semences produites, commercialisées et utilisées en Europe, notamment en promouvant les semences paysannes.

⁵⁵ Règlement d'exécution (UE) n° 781/2013 de la Commission du 14 août 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active fipronil et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant cette substance active.

⁵⁶ Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

⁵⁷ Voir la communication présentée par M^{me} Danielle Auroi devant la Commission des affaires européennes le 7 novembre 2013.

**DEUXIÈME PARTIE :
UN PROJET DE LOI AMBITIEUX ET PORTEUR DE PROGRÈS MAIS
ENCORE SUSCEPTIBLE D'AMÉLIORATIONS**

I. LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIODIVERSITÉ A POUR AMBITION DE RENOUVELER LES DIVERSES FACETTES DE L'ACTION PUBLIQUE TOUT EN COUVRANT LA PROBLÉMATIQUE DANS SON ENSEMBLE, DES GÈNES AUX PAYSAGES

A. TITRE I^{ER} : PRINCIPES FONDAMENTAUX

L'**article 1^{er}** du projet de loi a pour objet de renouveler le vocabulaire du début du code de l'environnement afin de conforter sa portée au regard des nouvelles connaissances et des évolutions sociétales, notamment en ajoutant les concepts de « *processus biologiques* » et de « *biodiversité* ».

La vision de la biodiversité sera ainsi :

- plus complète, intégrant l'ensemble des êtres vivants ;
- moins figée, mettant en avant son caractère dynamique.

L'**article 2** reconnaît l'importance de la connaissance de la biodiversité.

Il établit que l'action préventive passe par l'évitement des atteintes à la biodiversité, la réduction de leur portée et leur compensation.

Il institue le « *principe de solidarité écologique* » entre territoires.

L'**article 3** mentionne les « *continuités écologiques* ».

L'**article 4** traduit les obligations qui découlent de l'article 6 de la CDB concernant l'élaboration d'une stratégie nationale pour la biodiversité. La stratégie française est confortée ; elle se doit d'être conçue dans un cadre partenarial et se doublera dorénavant de stratégies régionales.

B. TITRE II : GOUVERNANCE

L'**article 5** tend à créer, dans le code de l'environnement, un chapitre consacré aux « *institutions relatives à la biodiversité* ». Deux structures seront créées ou pérennisées dans ce cadre :

– le Comité national de la biodiversité (CNB), structure de concertation sociétale ;

– le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) – qui existe déjà mais est d'essence réglementaire –, structure d'expertise scientifique et technique chargée de produire des avis à l'intention du ministre chargé de l'environnement.

L'**article 6** intègre les missions actuelles du Comité national « *trames verte et bleue* » (TVB) dans le futur CNB.

L'**article 7** transforme les comités régionaux TVB en comités régionaux de la biodiversité.

C. TITRE III : CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

L'**article 8** introduit la possibilité de mettre en place une forme de coopération renforcée entre établissements, sous forme d'un « *rattachement* ».

1. Une seconde agence pour la politique nationale de transition écologique et énergétique

L'**article 9** vise à créer l'Agence française pour la biodiversité (AFB), établissement public à caractère administratif. Avec cette dernière et l'Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'État disposera de deux grands établissements pour mener sa politique de transition écologique et énergétique, présents sur tout le territoire.

L'AFB aura vocation à apporter son appui technique, administratif et financier à l'ensemble des acteurs concernés, qu'ils soient :

– publics :

- services de l'État ;
- collectivités et leurs groupements ;
- établissements publics ;

– ou privés :

- associations ;
- acteurs économiques.

Lui incomberont également des missions en matière de :

- développement des connaissances ;
- formation et communication ;
- gestion d'aires protégées.

2. Fonctionnement

L'AFB sera pourvue d'un conseil scientifique et technique ainsi que d'un comité d'orientation thématique dédié au milieu marin.

Les modalités de désignation de son directeur général et d'un directeur adjoint spécifiquement compétent sur les sujets marins seront définies par décret.

En vertu de l'**article 10**, les établissements publics des parcs nationaux sont rattachés à l'AFB.

L'**article 11** organise la continuité des droits et obligations des établissements fusionnés dans la nouvelle agence.

Le transfert des personnels des établissements actuels vers l'AFB est régi par l'**article 12** pour ce qui ne relève pas des règles du droit commun édicté par le statut général de la fonction publique ou le code du travail.

Des règles uniformes de gestion pour les personnels contractuels de droit public de la future agence sont prévues à l'**article 13**.

L'**article 14** organise la période transitoire pour la représentation des personnels au sein du conseil d'administration des personnels.

L'**article 15** régit la période transitoire entre le début des activités de l'AFB et les élections au comité technique ainsi qu'au comité d'hygiène et de sécurité, prévues en 2017.

L'**article 16** organise l'intégration dans la nouvelle agence des établissements suivants :

- l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;
- Parcs nationaux de France (PNF) ;
- le groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels (ATEN) ;
- l'Agence des aires marines protégées (AAMP).

L'**article 17** prévoit la mise sur pied de l'AFB pour le 1^{er} janvier 2015.

D. TITRE IV : ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES ET PARTAGE DES AVANTAGES

L'introduction dans le code de l'environnement, par le biais de l'**article 18**, d'une section intitulée « *Accès aux ressources génétiques et aux*

connaissances traditionnelles associées, et partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation » vise à transposer en droit français le protocole de Nagoya.

1. Principes

Le dispositif d'APA proposé est constitué de trois volets :

– les procédures à respecter au moment de l'accès à une ressource génétique ou à une connaissance traditionnelle associée en vue de son utilisation en recherche et développement (R&D) ;

– le partage des avantages, à mettre en place selon la nature de l'utilisation prévue, qu'elle soit commerciale ou non ;

– la conformité, qui impose aux utilisateurs d'être à tout moment en mesure, grâce à leur « *diligence* », de prouver qu'ils respectent le protocole de Nagoya et les législations prises à ce titre en France et à l'international.

La notion de communauté autochtone et locale, présente dans la proposition de règlement européen, est traduite en droit français comme une « *communauté d'habitants qui tire traditionnellement ses moyens de subsistance du milieu naturel et dont le mode de vie présente un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité* ».

2. Accès et partage des avantages, utilisation des ressources

Le dispositif prévu pour l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées repose sur un régime dual :

– déclaration, dans la plupart des cas ;

– demande d'autorisation en cas de commercialisation.

Tant que la R&D ne débouchera pas sur un produit ou un procédé commercialisable, l'acteur économique pourra donc se contenter de procéder à une déclaration ; puis, dès que la perspective de commercialisation se précisera, en tout état de cause avant la mise sur le marché, il devra formuler une demande d'autorisation.

Des dispositions prévoient le régime de contrôles et de sanctions applicables en cas de non-respect de la législation nationale et des législations étrangères, que la France sera tenue de suivre au titre des articles 7, 9, 10 et 11 de la proposition de règlement européen.

Une personne morale de droit public, désignée par décret, s'assurera du respect de l'esprit et de la lettre du protocole de Nagoya, en particulier des dispositions relatives au « *consentement préalable donné en connaissance de*

cause » par les communautés d'habitants. La procédure s'inspire des principes guidant la conduite des enquêtes publiques telles que pratiquées par les commissaires enquêteurs, ainsi que de ceux relatifs aux débats publics tels qu'organisés par la Commission nationale du débat public.

Les collectivités d'outremer relevant de l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire les départements et régions d'outre-mer, auront le loisir d'exercer les fonctions de ladite autorité administrative.

La labellisation des collections par l'État permettra leur inscription dans un registre européen et aura pour effet pratique de dispenser les utilisateurs du travail de recherche des informations relatives aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles.

Le projet de loi retient le principe général d'affectation des avantages monétaires et non monétaires à la conservation, à la valorisation locale et à l'utilisation durable des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées, option facultative du protocole de Nagoya.

Il applique en outre le dispositif de « *points de contrôle* » prévu dans la proposition de règlement européen.

3. Mesures annexes

L'**article 19** ajoute les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et les agents assermentés des ministères de la défense et de la recherche à la liste des agents habilités à rechercher et à constater des infractions aux procédures décrites ci-dessus.

Des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* » sont instituées à l'**article 20** :

– mises en demeure administratives en cas d'utilisation frauduleuse sans intention commerciale ;

– condamnations pénales allant jusqu'à un an d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende en cas de récidive ou d'utilisation commerciale, dans la mesure où il s'agit d'actes illégaux sans conséquence grave sur la santé humaine ou le milieu naturel ;

– amende pouvant être portée à 1 million d'euros pour les cas d'utilisation commerciale frauduleuse, en fonction des avantages pécuniaires qui en auront été tirés ;

– une possibilité de sanction complémentaire consistant en l'interdiction de solliciter une autorisation d'accès aux ressources génétiques et connaissances traditionnelles pendant une durée de cinq ans maximum.

En vertu de l'**article 21**, la sanction pénale pourra en outre être portée à deux ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende avec la circonstance aggravante du refus de se mettre en conformité malgré une mise en demeure par l'autorité administrative compétente.

Conformément à l'article 18 du protocole de Nagoya, l'**article 22** du projet de loi autorise les différentes personnes morales chargées de recueillir le consentement préalable en connaissance de cause des communautés d'habitants, ainsi que les associations régulièrement déclarées, à se porter partie civile dans le cadre des procédures d'APA.

L'**article 23** insère dans le code de la santé publique un dispositif d'APA spécifique pour les ressources microbiologiques pathogènes.

L'**article 24** étend les dispositions relatives à l'APA aux îles Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises.

L'**article 25** abroge le dispositif d'APA en vigueur pour le territoire du Parc amazonien de Guyane, créé par la loi en 2006, au profit de l'application du dispositif national lorsqu'il sera opérationnel.

L'**article 26** prévoit l'adoption d'ordonnances par le Gouvernement pour les dispositions spécifiques relatives aux ressources génétiques des espèces domestiques et cultivées et relevant du ministère chargé de l'agriculture.

E. TITRE V : ESPACES NATURELS ET PROTECTION DES ESPÈCES

1. Institutions locales

a. Parcs naturels régionaux

Après avoir donné valeur législative à la notion d'intérêt particulier du patrimoine et des paysages d'un territoire classé en parc naturel régional, déjà présente au niveau réglementaire, l'**article 27** décrit les documents composant la charte, autrement dit le projet, des parcs naturels régionaux.

Il précise ensuite les modalités de classement :

- déroulement de la procédure de demande ;
- modalités de renouvellement ;
- consultations requises ;
- ajustement du périmètre
- compatibilité avec les documents d'urbanisme ;

– documents soumis à l’avis du syndicat mixte de gestion et d’aménagement du parc.

L’**article 28** donne au syndicat mixte une assise législative pour le légitimer davantage et rendre plus lisible son rôle vis-à-vis de l’ensemble des acteurs compétents dans les champs d’action du parc – collectivités locales, établissements publics, État –, en inscrivant qu’il assure la coordination de la mise en œuvre de leurs engagements, ainsi que l’évaluation des résultats et le suivi de l’évolution du territoire.

L’**article 29** encadre la possibilité pour les règlements locaux de publicité d’autoriser la publicité dans les parcs naturels régionaux :

– en la conditionnant à l’existence, dans la charte, d’orientations ou de mesures relatives à la publicité ;

– en imposant que le syndicat mixte rende un avis préalable.

En raison des modifications ci-dessus, l’**article 30** introduit des dispositions transitoires pour les chartes de parcs naturels régionaux en cours d’élaboration ou de révision.

L’**article 31** donne aux parcs déjà classés pour douze ans la possibilité d’une prorogation, sur demande, à quinze ans, à l’exception des parcs classés en cours de révision de charte ayant déjà bénéficié d’une prorogation de leur classement.

b. Établissements publics de coopération environnementale

L’**article 32** crée, dans le code général des collectivités territoriales, un outil institutionnel de coopération entre l’État et les collectivités territoriales dans le domaine de l’environnement, inspiré des dispositions équivalentes existant pour la culture, en énumérant les missions qu’il pourra remplir.

2. Mesures foncières

a. Obligations réelles environnementales

L’**article 33** tend à autoriser, dans le code de l’environnement, le propriétaire d’un immeuble à faire naître, pour celui-ci, une obligation environnementale *intuiti rei* durable et automatiquement transmissible à ses ayants cause, qu’ils soient universels ou particuliers, dans un double but :

– faciliter le développement d’actions pérennes permettant de stopper l’érosion de la biodiversité ;

– mettre en place des démarches contractuelles en ce sens avec des personnes morales garantes d’un intérêt environnemental.

b. Zones soumises à contraintes environnementales

L'**article 34** étend à la biodiversité la notion de zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE), déjà utilisée pour la protection de la ressource en eau, afin :

– de rendre effective des mesures agricoles dont la mise en place est d'abord de nature contractuelle ;

– d'engager une évolution du dispositif de mise en place de cultures favorables s'il était constaté que les dispositions actuelles sont insuffisantes pour parvenir aux objectifs de préservation de la biodiversité.

c. Assolement en commun

Le code rural et de la pêche maritime ne prévoit aucune finalité particulière à l'assolement en commun. L'**article 35** affiche qu'il peut exister une finalité environnementale pour la mise en œuvre de cet outil.

d. Remembrement à finalité environnementale

Quant à l'**article 36**, il étend, toujours dans le code rural et de la pêche maritime, l'aménagement foncier agricole et forestier à l'environnement pour inclure des finalités hydrologiques ou écologiques.

3. Milieu marin

a. Pêche traditionnelle en zone Natura 2000

L'**article 37** propose, en cas de besoin, de prendre des mesures réglementaires dans les sites Natura 2000 théâtre d'activités de pêche maritime professionnelle, afin de garantir qu'elles sont dépourvues d'effet environnemental significatif.

b. Gestion des réserves naturelles ayant une partie maritime

L'**article 38** autorise les acteurs socio-économiques à gérer des réserves naturelles en mer. Il modifie en conséquence les compétences des comités des pêches nationaux et régionaux en leur permettant de participer à l'élaboration des réglementations concernant la protection, la conservation et la gestion des milieux et écosystèmes nécessaires au bon état de la ressource halieutique.

Les modalités de la gestion des réserves dans les Terres australes et antarctiques françaises est également précisée.

c. Autorisation des activités sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive

L'**article 39** extrait du régime d'enquête publique de droit commun les projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive.

L'**article 40** identifie la zone maritime constituant la zone économique exclusive et crée un régime *ad hoc* pour prendre en compte le développement de nouveaux usages de la mer, particulièrement l'exploitation de ses ressources naturelles pour la production d'énergies marines renouvelables :

– conditions de délivrance et obligations de remise en état en fin de période d'autorisation ;

– redevances ;

– sanctions ;

– traitement contentieux associé.

Le régime d'agrément sera identique, d'une part, pour les câbles sous-marins installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources et, d'autre part, pour les pipelines sous-marins.

Des dispositions d'application spécifiques sont enfin prévues pour l'outre-mer.

d. Encadrement de la recherche en mer

Afin de maintenir l'homogénéité avec le code minier, il est proposé, à l'**article 41**, de compléter le code de la recherche pour préciser les points suivants :

– les pénalités à appliquer en cas de non-respect de la procédure d'autorisation des activités de recherche scientifique en mer ou de déclaration préalable ;

– la possibilité d'exiger des bénéficiaires de l'autorisation, notamment lorsqu'il s'agit de personnes morales ou physiques privées de nationalité française, qu'ils communiquent les données recueillies lors de ces activités.

L'**article 42** rend ces dispositions applicables aux îles Wallis-et-Futuna.

e. Protection des ressources halieutiques et zones de conservation halieutique

Après avoir, en préambule, précisé que la politique des pêches maritimes, de l'aquaculture marine et des activités halio-alimentaires a également pour

objectif de limiter les répercussions de la pêche sur l'environnement, l'**article 43** crée les zones de conservation halieutiques, nouvel outil de protection voué à la protection des zones fonctionnelles halieutiques comme les frayères ou les nurseries, en vue d'aider les autorités de l'État à interdire ou à réglementer les activités portant atteinte ou susceptibles de porter atteinte à leur bon état.

L'**article 44** complète les dispositions relatives au contrôle et aux sanctions présentes dans le code rural et de la pêche maritime pour assurer l'application des nouvelles mesures.

L'**article 45** inclut ces zones comme parmi les aires marines protégées au sens du code de l'environnement.

L'**article 46** étend leur champ d'application à l'outre-mer.

4. Littoral

L'**article 47** conforte, dans le code de l'environnement, les compétences et les financements du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) dans le domaine du patrimoine culturel lorsqu'il présente un intérêt particulier au regard de ses missions et en matière de gestion d'interface terre-mer.

L'**article 48** impose l'accord exprès du CELRL lors de l'élaboration du plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI).

L'**article 49** accorde, dans le code civil, le bénéfice des biens vacants ou présumés vacants et sans maître au CELRL lorsqu'il est territorialement compétent. Par cohérence, le code général de la propriété des personnes publiques est modifié par deux dispositions.

L'**article 50** sécurise l'intervention du CELRL en cas de superposition d'une zone de préemption propre et d'une zone en périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Les biens acquis pourront être classés dans son domaine propre pour y favoriser le maintien de l'activité agricole.

L'**article 51** assure la mutualisation des personnels compétents pour constater des infractions sur le domaine public maritime.

5. Sanctions en matière d'environnement

L'**article 52** relève très significativement le maximum des peines pécuniaires prévues en cas d'atteinte à des espèces sauvages.

L'**article 53** vise à donner des bases légales aux échanges de données entre les douanes, les inspecteurs de l'environnement et l'organe de gestion de la

CITES. À cet effet, des dispositions miroirs sont introduites dans le code de l'environnement et dans le code des douanes.

L'**article 54** réforme, dans le code de l'environnement, le dispositif de transaction pénale visant expressément le régime d'amende forfaitaire.

L'**article 55** distingue la carpe commune des espèces analogues en danger – anguille, esturgeon, saumon atlantique –, pour lesquelles le quantum de peine est en sus augmenté.

L'**article 56** augmente le quantum de peine, par parallélisme avec les dispositions de pêche en eau douce, lorsque les infractions sont relatives à des espèces piscicoles présentant des enjeux majeurs de préservation – anguille, esturgeon, saumon atlantique.

L'**article 57** crée le délit de trafic de produits phytosanitaires en bande organisée, réprimé par des peines aggravées.

6. Simplification des schémas territoriaux

Afin d'éviter la multiplication des documents de planification concernant la biodiversité, l'**article 58** supprime deux schémas prévus dans le code de l'environnement :

- les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats ;
- les schémas départementaux de vocation piscicole.

7. Habilitation à légiférer par ordonnances

L'**article 59** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance certaines mesures du code de l'environnement relatives :

- à la consultation du public ;
- à des erreurs matérielles entachant des actes administratifs ;
- aux inventaires départementaux du patrimoine naturel, aux rapports d'orientation départementaux sur les espaces protégés ainsi qu'au fonds de gestion des milieux naturels ;
- au régime d'autorisation concernant les animaux d'espèces non domestiques et les végétaux d'espèces non cultivées ;
- aux nids et œufs d'oiseaux ;
- au régime des fédérations interdépartementales de chasseurs.

L'**article 60** habilite le Gouvernement à substituer par ordonnance la notion d'espèce déprédatrice à celle d'espèce nuisible et malfaisante.

L'**article 61** habilite le Gouvernement à abroger par ordonnance les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux mares insalubres.

L'**article 62** habilite le Gouvernement :

– à harmoniser par ordonnance :

- les mesures du code de l'environnement relatives aux périmètres des parcs nationaux, des parcs naturels marins et des réserves naturelles ayant une partie maritime ;
- les mesures du code de l'environnement et du code de la propriété des personnes publiques relatives aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, aux documents d'objectifs des sites Natura 2000 et aux décisions d'utilisation du domaine public maritime ;

– à étendre par ordonnance à Mayotte les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine public maritime.

L'**article 63** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance certaines mesures, dans le code de l'environnement et dans le code général de la propriété des personnes publiques, relatives aux emprises de la servitude de marchepied le long du domaine public fluvial.

L'**article 64** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures relatives aux sites Natura 2000 dans le code de l'environnement.

L'**article 65** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance certaines mesures relatives, dans le code forestier, aux réserves biologiques dans les bois et forêts.

L'**article 66** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans le code de l'environnement et dans le code rural et de la pêche maritime, diverses mesures relatives aux procédures de contrôles et de sanctions administratives et pénales.

L'**article 67** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure visant à permettre l'expérimentation, pour une durée qui ne saurait excéder quatre ans, dans certains parcs nationaux, parcs naturels régionaux et parcs naturels marins et dans un nombre limité de sites Natura 2000 non situés dans l'un de ces parcs, de dispositifs ayant pour objectif principal de simplifier la gestion des espaces naturels protégés.

L'**article 68** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de regrouper, ordonner et mettre à jour les dispositions relatives aux espaces maritimes.

F. TITRE VI : PAYSAGES

1. Sites

L'**article 69** introduit des dispositions visant à donner valeur législative aux évolutions indispensables à la politique des sites inscrits.

Il indique qu'il ne sera plus procédé à l'inscription de nouveaux sites à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et il organise la gestion du stock des sites inscrits en trois catégories distinctes :

– les sites inscrits qui, sans justifier un classement, présentent un intérêt paysager suffisant pour que soient maintenus les effets de l'inscription ;

– les sites justifiant soit une protection au titre du code du patrimoine pour les secteurs bâtis à forte valeur patrimoniale, soit un classement au titre du code de l'environnement pour les espaces les plus remarquables ;

– les sites à supprimer du fait de leur dégradation irréversible ou de la superposition avec un autre outil de niveau au moins équivalent.

Il reprend les dispositions actuelles relatives aux conditions de gestion des sites inscrits.

L'instruction des projets de classement est par ailleurs allégée.

Les travaux sur monument historique classé ou sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques seront exemptés d'autorisation de classement en site classé.

L'articulation des procédures entre enquête publique, autorisation au titre des sites et, le cas échéant, autorisation d'urbanisme est clarifiée.

Il en va de même des modalités de déclassement.

L'**article 70** modifie la composition de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages pour élargir la représentation des élus.

L'**article 71** tire les conséquences, au plan pénal, d'une mesure de simplification de l'article 69.

2. Paysages

L'**article 72** crée dans chaque département un atlas des paysages.

Il charge enfin les autorités compétentes de définir des « *objectifs de qualité paysagère* ».

II. SI L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DOIT PRÉSERVER L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE CE TEXTE PROGRESSISTE, COMPLET ET ÉQUILIBRÉ, QUELQUES AMÉLIORATIONS À LA MARGE N'EN SONT PAS MOINS SOUHAITABLES

Les organisations non gouvernementales reconnaissent unanimement que le projet de loi contient plusieurs avancées marquantes en faveur de la biodiversité. Elles ont au demeurant été étroitement associées à sa préparation et ont pesé pour que le Conseil national de la transition énergétique (CNTE) rende un avis favorable à son sujet. Elles jugent ce texte progressiste, complet et bien équilibré, à tel point qu'elles préconisent, une fois n'est pas coutume, de ne pas ouvrir trop grand la boîte de Pandore des amendements afin de ne pas remettre en cause son économie générale.

Votre rapporteure a pris le parti de ne pas énumérer les multiples dispositions du texte porteuses d'avancées en faveur de la défense de la biodiversité – silence valant approbation – mais d'identifier une série de points appelant, selon elle, des améliorations à la marge, susceptibles de faire l'objet d'un relatif consensus pour rehausser encore l'ambition de la France en matière de biodiversité.

Compte tenu de la multiplicité et de l'hétérogénéité de ses suggestions, plutôt que d'inviter les membres de la Commission des affaires européennes à se prononcer point par point, elle leur propose, dans les conclusions, d'approuver le principe, l'architecture, les grandes orientations et l'essentiel des mesures du projet de loi, et simplement de faire état de ces réserves en renvoyant à la lecture du présent rapport d'information.

A. SOCLE PRINCIPIEL

En plus de la notion de solidarité écologique, introduite au 3^o de l'article 2 du projet de loi en plus des cinq principes déjà existants – précaution, prévention, pollueur-payeur, accès à l'information et participation –, il serait utile de donner force de principe fondamental aux notions suivantes :

– le mieux-disant environnemental consisterait, pour tout projet ou programme susceptible d'affecter la biodiversité, à obliger à démontrer l'inexistence d'une décision alternative plus favorable à celle-ci du point de vue environnemental, à un coût économiquement acceptable ;

– la non-régression du droit de l'environnement reviendrait à reconnaître la constitution d'un acquis environnemental et ainsi d'échapper à tout risque de simplification réductrice voire de régulation dans ce domaine ;

– la compensation, déjà introduite au 2° du projet de loi en corollaire au principe de prévention, pourrait faire l’objet d’un alinéa spécifique pour renforcer la logique éviter-réduire-compenser.

Par souci de clarté, votre rapporteure estime également que l’adjectif « *écosystémique* » doit être ajouté à la notion de « *services* » évoquée au 1° de l’article 2. Il s’agit de bien identifier que les services visés sont exclusivement ceux retirés des écosystèmes sans intervention humaine, à l’exclusion de ceux générés par des activités humaines et bénéficiant à d’autres agents, à savoir les services environnementaux. Rappelons que, dans le projet de loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt, que l’Assemblée nationale s’apprête à examiner en deuxième lecture⁵⁸, cette notion figure parmi les finalités de la politique agricole.

B. GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ

Les missions précises, les modalités de fonctionnement et la composition du CNB et du CNPN sont renvoyés à un décret.

Peut-être le projet de loi pourrait-il tout de même tracer quelques lignes d’action, par exemple :

– l’information régulière du CNB et du CNPN à propos de l’état des financements engagés au titre du programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » ;

– leur saisine – et non facultative, comme le prévoit les 5^e et 8^e alinéas de l’article 5 du texte gouvernemental – en préalable à l’adoption de tout projet de loi, d’ordonnance ou de décret ayant à voir avec la biodiversité ou affectant celle-ci, en vue de la publication d’un avis consultatif, et la possibilité donnée au CNB et à la CNPN de s’autosaisir de tout sujet sur lequel ils jugeraient nécessaire de porter une appréciation ;

De même, votre rapporteure pense que la loi pourrait préciser un peu :

– la composition du CNB en collègues, permettant la représentation de toutes les parties prenantes ;

– les modalités de sa déclinaison en région.

La composition des instances de concertation liées à toutes les politiques publiques impactant la biodiversité – politiques agricole, forestière, industrielle, urbanistique, d’aménagement touristique et commercial – pourrait être revue au passage, en impliquant systématiquement les acteurs de la société civile œuvrant dans la défense de l’environnement. L’enjeu consiste à ce que le ministère de

⁵⁸ *Projet de loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt, modifié en première lecture par le Sénat le 15 avril 2014 (texte adopté n° 98).*

l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, ainsi que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, intègrent la dimension dialogue environnemental dans toutes leurs politiques sectorielles.

C. AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ

Les missions de l'AFB pourraient être élargies à deux domaines dans lesquels des défaillances sont actuellement constatées :

- le suivi des mesures compensatoires ;
- le suivi des invasions biologiques.

Il serait utile d'effectuer l'inventaire des projets en cours par les instances existantes, afin de s'assurer qu'aucun d'entre eux ne sera abandonné du fait de la fusion.

Il semble indispensable d'intégrer l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) dans l'AFB, au même titre que l'ONEMA et l'AAMP, dont il conviendra qu'elle reprenne toutes les missions sans exception, afin de renforcer le volet terrestre du champ d'action du nouvel organisme. Son maintien hors de la nouvelle structure, au contraire de tous les autres établissements publics nationaux qui œuvrent principalement dans des champs interagissant avec la biodiversité, ne serait justifié par aucune raison objective. Son inclusion dans l'AFB est logique et même indispensable, dans la mesure où :

- les études et recherches qu'il conduit, tout comme ses interventions en qualité de police de l'environnement, contribuent clairement à la connaissance, à la défense et à la valorisation de la biodiversité ;

- avec 1 700 équivalents temps plein (ETP), contre 900 à l'ONEMA, il dispose d'une force de frappe dont la future Agence ne saurait se passer.

Les personnels de l'Office eux-mêmes se sont du reste très clairement manifestés en faveur de cette option. Au sein du CNTE, seuls les représentants du monde de la chasse se sont opposés à cette idée.

L'AFB pourrait également être chargée d'élaborer :

- un inventaire national de la biodiversité ;
- un rapport à propos de l'impact des pêcheries sur les milieux marins adjacents.

Selon votre rapporteure, la composition du conseil d'administration de l'AFB telle qu'elle est prévue du 34^e au 45^e alinéa de l'article 9 du projet de loi doit être sérieusement réexaminée car elle est déséquilibrée à plusieurs égards :

- elle donne une majorité absolue au collège État ;
- elle minimise la représentation des usagers de la mer dans le troisième collège ;
- elle oublie l’outre-mer, qui concentre pourtant 80 % de la biodiversité française ;
- elle intègre les représentants des collectivités locales dans le collège société civile.

Toujours à l’article 9 – 13^e alinéa –, il importe de supprimer la référence aux préfets comme autorités de mise en cohérence de la politique de la biodiversité, afin qu’ils ne soient pas imposés comme les responsables régionaux ou départementaux de l’AFB.

Enfin, pour être en mesure d’accomplir l’intégralité de ses missions – connaissance, conseil, gestion, animation et concertation –, l’AFB doit impérativement :

- être doublée de représentations déconcentrées sur les territoires, en rationalisant le système en vigueur, articulé autour de l’ONEMA ;
- être dotée de moyens budgétaires suffisants dès l’exercice budgétaire 2015, peut-être *via* un système de fiscalité incitative et/ou des financements de la Banque publique d’investissement (BPI) ;
- bénéficier du soutien des autorités politiques, à tous les niveaux.

D. SYSTÈME D’EXPLOITATION DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES

Le 49^e alinéa de l’article 18 prévoit que les procédures d’application s’appliquent à « *toute nouvelle utilisation* » de ressources génétiques, y compris de celles collectées avant l’entrée en vigueur de la loi. Il conviendrait de préciser quelles peuvent être les caractéristiques de ces nouvelles utilisations.

Dans le paragraphe consacré aux procédures d’autorisation pour l’accès aux ressources génétiques – du 56^e au 67^e alinéa du même article –, il importe de prévoir une consultation préalable des communautés d’habitants.

Dans le paragraphe consacré à l’utilisation des connaissances traditionnelles associées à des ressources génétiques – du 68^e au 90^e alinéa du même article –, au lieu de laisser tout pouvoir de décision à l’autorité administrative et de ne prévoir qu’une consultation des communautés d’habitants, leur consentement préalable en connaissance de cause pourrait être requis. Dans le

même esprit, elles pourraient être associées à la signature du contrat de partage des avantages.

D'une manière générale, pour que le projet de loi ne soit pas moins-disant par rapport au protocole de Nagoya, la place accordée aux communautés d'habitants pourrait être renforcée à chacune des étapes du processus d'APA. L'expérience montre que l'association des groupes autochtones aux démarches consultatives est inégale d'un territoire d'outre-mer à l'autre ; pour surmonter les difficultés à recueillir des avis représentatifs dans certains d'entre eux, votre rapporteure rappelle qu'elle avait suggéré, dans son rapport d'information de novembre 2012 sur la « biopiraterie »⁵⁹, que soient entreprises des expérimentations administratives visant à développer des modalités de consultation adaptées aux modes d'organisation qui y ont cours.

Eu égard aux montants financiers potentiellement en jeu sur certaines ressources génétiques, il conviendrait de ne pas plafonner les avantages financiers susceptibles d'être versés par les utilisateurs mais de fixer un pourcentage. Le décret en Conseil d'État prévu au 65^e alinéa de l'article 18 du projet de loi devrait être rédigé dans ce sens.

La mise en œuvre du processus d'APA n'est pas envisagée pour les zones transfrontalières. Il conviendrait de fixer des règles en la matière, qui serait notamment valables pour les ressources du Maroni et de l'Oyapock, fleuves frontières entre la Guyane et, respectivement, le Brésil et le Surinam.

Par ailleurs, afin de lutter contre la délocalisation de la « biopiraterie », il serait souhaitable de soumettre à des contraintes supplémentaires les entreprises françaises utilisant des ressources génétiques et savoirs traditionnels à l'étranger :

– les obliger à intégrer le respect de la réglementation APA dans leur *reporting* relatif à la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ;

– ou, mieux, étendre à ces activités le dispositif APA prévu dans le présent projet de loi.

Enfin, parmi les avantages non monétaires, deux types d'instruments pourraient être expressément prévus :

– la création de bases de données des savoirs traditionnels ;

– l'organisation d'actions visant à préserver le patrimoine culturel immatériel des communautés d'habitants détentrices de connaissances traditionnelles.

⁵⁹ Voir page 33 du présent rapport d'information.

E. PROTÉGER LES ESPACES NATURELS ET LES ESPÈCES

L'alignement de la durée des chartes des parcs naturels régionaux sur celle des parcs nationaux – quinze ans au lieu de douze –, prévue au 17^e alinéa de l'article 27, doit s'accompagner d'un parallélisme des formes en termes de gouvernance, avec la mise en place d'un comité scientifique et d'un conseil économique, social et culturel, participant au processus décisionnel en lien avec le syndicat mixte.

Quant à la durée des plans de gestion des réserves naturelles, il serait intéressant, au passage, de la maintenir à cinq ans lors de la création de ces structures, afin d'évaluer assez rapidement leurs conséquences positives sur les écosystèmes, mais de la porter à dix ans dès leur premier renouvellement, pour éviter que cet exercice chronophage ne se répète à des intervalles de temps trop rapprochés.

Votre rapporteure considère qu'il n'y a pas lieu de maintenir les possibilités d'affichage de publicités dans les parcs naturels régionaux ; il convient au contraire de faire respecter une interdiction totale, et recommande de modifier l'article 29 en conséquence.

La gestion possible des réserves naturelles nationales ou régionales comprenant une partie maritime par un comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM) ou un comité régional de la conchyliculture (CRC), envisagée à l'article 38, pose problème. Dans la rédaction du code de l'environnement, elle ne peut être confiée à un syndicat mixte, une association ou une fondation que si la protection du patrimoine naturel constitue son objet statutaire principal. Le parallélisme des formes devrait être retenu pour les deux catégories d'organismes. L'objectif de préservation de la biodiversité incombant aux réserves naturelles commande que leur gestion soit confiée à des structures désintéressées et disposant de réelles compétences en matière environnementale.

Il serait bienvenu aussi d'ajouter un chapitre VI *bis* consacré au trafic d'espèces menacées, afin de généraliser en droit français la notion de devoir de diligence raisonnée des opérateurs économiques, déjà applicable pour ce qui concerne le commerce du bois.

Compte tenu de l'étendue du champ des autorisations à légiférer par ordonnance, les mesures envisagées par le Gouvernement devraient être préalablement soumises pour avis au CNTE.

F. QUEL AVENIR POUR LES SITES REMARQUABLES ?

Un atlas de la biodiversité pourrait être élaboré parallèlement à l'atlas des paysages prévu à l'article 72.

Les critères de désinscription des sites classés dégradés de façon irréversible, évoqués au 9^e alinéa de l'article 69, méritent d'être précisés. Des garanties devraient également être apportées en ce qui concerne la procédure de désinscription, notamment l'association des parties prenantes, dont l'avis pourrait être pris au sein d'une commission *ad hoc*.

L'abandon de la procédure d'inscription des sites, au 5^e alinéa de l'article 69, est contestable car il s'agit d'un outil d'urgence efficace pour préserver des sites dans l'attente de trouver une solution de gestion répondant aux enjeux patrimoniaux et socio-économiques, avec deux conséquences juridiques intéressantes :

- absence de publicité ;
- inconstructibilité.

Il est par ailleurs souvent complémentaire d'espaces patrimoniaux présentant un plus fort degré de protection.

Peut-être conviendrait-il de substituer à la notion de sites inscrits celle d'espaces de continuité biologique, dans le but d'identifier et de protéger les espaces de la TVB à forts enjeux, en transcendant les zonages actuels basés sur l'occupation du sol.

Un autre concept à creuser, absent du projet de loi, est celui des « *zones de nature vierge* », promu par le Parlement européen. Une résolution⁶⁰ proposée par Gyula Hegyi (PSE, Hongrie), adoptée le 3 février 2009 par 538 voix pour, 19 voix contre et 102 abstentions, invitait la Commission européenne à densifier le zonage ciblé sur la diversité biologique, à travers des « *zones de nature vierge* », c'est-à-dire des espaces à haute naturalité, très peu modifiés par les activités humaines, en tenant compte des aspects suivants :

- la valeur du patrimoine conservé ;
- les services écosystémiques rendus ;
- le rôle en matière de lutte contre le changement climatique ;
- le potentiel d'utilisation durable.

Au bénéfice de l'adoption du présent projet de loi, la France pourrait prendre une position d'avant-garde en donnant corps à cette notion au niveau national :

- en définissant les zones de nature vierge ;

⁶⁰ Procédure 2008/2210(INI) – Rapport d'initiative A6-0478/2008 – Texte adopté P6-TA(2009)34.

– en cartographiant les dernières zones de nature vierge préservées sur le territoire national ;

– en détectant les dangers immédiats auxquelles elles sont confrontées ;

– en étudiant la valeur et les avantages de leur protection ;

– en mettant en évidence les conséquences socio-économiques du déclin du niveau de biodiversité dans leur périmètre ;

– en conduisant une démarche de développement, fondée sur une démarche écosystémique et en identifiant les espèces et biotopes menacés, en concertation avec les organisations non gouvernementales, les acteurs socio-économiques et la population locale ;

– en veillant à ce que le tourisme, même s’il vise avant tout à mettre des visiteurs en contact avec les habitats et la vie sauvage de ces zones, soit géré avec le plus grand soin, en tirant parti de l’expérience acquise en Europe et ailleurs quant aux moyens d’en réduire au minimum les conséquences ;

– en luttant efficacement contre les espèces allogènes envahissantes ;

– en contrôlant et en évaluant les répercussions du changement climatique et en faisant de leur conservation une priorité de la stratégie européenne de lutte contre le changement climatique ;

– en assurant le financement nécessaire à toutes ces opérations ;

– en conduisant des campagnes d’information et de sensibilisation du grand public ;

– en s’appuyant sur les connaissances issues de l’expertise scientifique ;

– en échangeant les bonnes pratiques.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 27 mai 2014, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.

M^{me} Laurence Abeille. Je me réjouis que la Commission des affaires européennes, face à des perspectives nationales et internationales aussi alarmantes, se soit emparée du sujet, d'autant que je trouve les propositions de la Présidente très intéressantes et susceptibles de renforcer la portée du projet de loi.

J'estime pour ma part qu'il s'intéresse beaucoup à la biodiversité aquatique mais insuffisamment à la biodiversité terrestre. En particulier, tous les acteurs de la biodiversité terrestre devraient être représentés au sein de l'AFB.

Enfin, je souligne combien il est important, dans l'ensemble des politiques publiques, de passer de la notion de protection de la biodiversité à celle d'intégration de la biodiversité.

M. William Dumas. La régulation de l'eau est un problème fondamental, qui m'inquiète au plus haut point. Dans les Cévennes, il existe des zones où l'activité des agriculteurs est rendue très difficile par la réglementation relative à l'eau. Les fonctionnaires de l'ex-direction départementale de l'agriculture fixent ainsi des seuils qui ne sont même pas atteignables en période hivernale. Soyons conscients que quand nous, députés, ouvrons une ombrelle dans une loi, celle-ci devient souvent parapluie, puis tente, après l'intervention des fonctionnaires chargés de sa mise en œuvre. Que voulons-nous : des zones désertées par les agriculteurs soumis à des réglementations inadaptées ou bien des zones cultivées et entretenues ?

En ce qui concerne les abeilles, dans certaines zones, les frelons asiatiques causent des dégâts considérables. Dans mon département, les pompiers ont été formés et dotés de perches télescopiques ; celles-ci ont permis de détruire 85 essaims en 2012 et 110 en 2013, ce qui témoigne de l'expansion du phénomène. Il faudrait s'inspirer de cette expérience ailleurs. Entre les produits phytosanitaires, les frelons et le mauvais temps, il sera de plus en plus difficile de conserver nos colonies d'abeilles.

M. Yves Daniel. Il me semble que l'homme, en tant qu'être vivant, doit faire partie de la biodiversité et que la biodiversité devrait être davantage intégrée dans le développement durable, c'est-à-dire dans l'économie, la vie sociale et les équilibres écologiques. En outre, il faut certes prendre en compte les expertises scientifiques mais également la réalité du terrain, raisonner de manière pragmatique et pas seulement en intellectualisant les choses.

Par exemple, lorsque j'étais enfant, nous creusions des mares dans les champs pour abreuver les animaux ; avant que nombre d'entre elles, à l'occasion des remembrements, ne soient comblées, elles avaient engendré un nouvel équilibre auquel la biodiversité s'était adaptée. La biodiversité est donc un milieu en évolution permanente et cela appelle une approche pragmatique.

La Présidente Danielle Auroi, rapporteure. En ce qui concerne l'eau, les nouvelles règles de gouvernance devraient favoriser une meilleure visibilité et une véritable interactivité.

Le frelon asiatique est un bon exemple d'espèce invasive. Certaines de ces espèces arrivent par accident, d'autres sont importées. Les coccinelles sont utiles, notamment pour manger les pucerons, mais certaines d'entre elles, d'origine non européenne, ont aussi des effets néfastes.

La logique des services écosystémiques permettra de mieux intégrer la biodiversité.

En Auvergne, à force de planter des pins douglas pendant des années, certains sols se sont acidifiés, sont devenus peu cultivables et ont perdu de leur biodiversité. Une logique plus transversale ne pourrait être que positive.

La France se caractérise par une situation particulière : elle abrite à la fois des fournisseurs de biodiversité à haute valeur ajoutée, notamment en Guyane et à Mayotte, et des fournisseurs des principaux prédateurs, les industries pharmaceutique et cosmétique. À cet égard, je tiens à rappeler que le protocole de Nagoya, sur lequel j'ai eu l'occasion de produire un rapport, a notamment pour objet d'empêcher que les populations ne se fassent piller leur biodiversité.

*La Commission a ensuite **adopté, à l'unanimité**, les conclusions ci-après.*

CONCLUSIONS

Article unique

La Commission des affaires européennes,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 4, 11 et 191 à 193,

Vu l'article 151-1-1 du règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le projet de loi relatif à la biodiversité enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mars 2014,

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,

Vu le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce,

Vu la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau,

Vu la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement,

Vu le règlement (CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+),

Vu la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin,

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

Vu le règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché,

Vu le règlement (UE) n° 304/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 modifiant le règlement (CE) n° 708/2007 du Conseil relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes,

Vu la décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète »,

Vu le règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007,

Vu le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil,

Vu le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil. – Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil,

Vu le règlement (UE) n° 13010/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant certaines dispositions transitoires relatives au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les ressources et leur répartition pour l'exercice 2014 et modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ainsi que les règlements (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1306/2013 et (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne leur application au cours de l'exercice 2014,

Vu le règlement d'exécution (UE) n° 485/2013 de la Commission du 24 mai 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) no 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives,

Vu le règlement d'exécution (UE) n° 781/2013 de la Commission du 14 août 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active fipronil et interdisant

l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant cette substance active,

Vu la communication de la Commission européenne COM(2010) 4 du 19 janvier 2010 : « Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité »,

Vu la communication de la Commission européenne COM(2010) 2020 du 3 mars 2010 : « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »,

Vu la communication de la Commission européenne COM(2011) 21 du 26 janvier 2011 : « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020 »,

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 »,

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 7 février 2014 sur l'approche adoptée par l'UE en matière de lutte contre le trafic d'espèces sauvages [COM(2014) 64 final],

Vu la résolution du Parlement européen du 3 février 2009 sur les zones de nature vierge en Europe,

Considérant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2012 relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation dans l'Union [COM(2012) 576],

Considérant la proposition de décision du Conseil du 5 octobre 2012 concernant la conclusion du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique [COM(2012) 577],

Considérant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2013 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes [COM(2013) 620],

Considérant la proposition de décision du Conseil du 6 décembre 2013 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) [COM(2013) 867],

Considérant que la perte de biodiversité constitue manifestement, avec le changement climatique, la menace environnementale la plus critique à l'échelle planétaire,

Considérant par conséquent que des mesures résolues doivent être adoptées, tant à l'échelle européenne qu'à l'échelle nationale, pour empêcher que la biodiversité ne soit dégradée là où elle a pu être sauvegardée et pour la restaurer là où elle a été altérée,

Approuve le principe, l'architecture, les grandes orientations et l'essentiel des mesures du projet de loi relatif à la biodiversité (n° 1847), sous réserve des remarques énoncées dans le rapport n° 1973 de M^{me} Danielle Auroi « Projet de loi biodiversité : une nouvelle étape vers la solidarité écologique », déposé par la Commission des affaires européennes le 27 mai 2014.

ANNEXE

**EXTRAIT DU DISCOURS DE CLÔTURE
DE M. JEAN-MARC AYRAULT, PREMIER MINISTRE,
À LA CONFÉRENCE ENVIRONNEMENTALE DE SEPTEMBRE 2012**

« La France assumera toute sa responsabilité en la matière tant en métropole qu’outre-mer où se concentrent 80 % de notre biodiversité. Notre pays possède le deuxième espace maritime mondial et abrite 10 % de la surface totale des récifs coralliens. Il occupe la première place en Europe pour le nombre d’espèces, d’amphibiens, d’oiseaux et de mammifères. Nous n’échappons pas malheureusement à la dégradation de la biodiversité observée au niveau mondial ; la France occupe le cinquième rang mondial pour le nombre d’espèces menacées. Et pour faire face aux menaces, nous ne partons pas de rien, c’est vrai, la stratégie nationale pour la biodiversité est reconnue par tous les acteurs comme un élément fondamental. Elle sera déclinée dans tous les ministères. Mais la biodiversité ne peut se limiter à la protection de sites exceptionnels ou d’espèces emblématiques. Il faut aller au-delà d’une certaine conception de la nature musée ; la biodiversité existe aussi au quotidien ; elle constitue un capital qui permet le développement de très nombreuses activités économiques. Les ressources que nous procure le monde vivant, représentent un potentiel de recherche et de développements encore sous-exploité, par exemple pour fabriquer de nouveaux médicaments, de nouveaux matériaux, pour développer de nouvelles technologies et pour créer des emplois. »