

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Mercredi  
6 avril 2011  
Séance de 9 heures 45

Compte rendu n° 42

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

- Examen de la proposition de résolution européenne sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (n° 3205) (*M. Yanick Paternotte, rapporteur*)..... 2
- Présentation, ouverte à la presse, du rapport d'information relatif aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité (*Mme Geneviève Gaillard, rapporteure*)..... 13
- Informations relatives à la commission..... 21

**Présidence de  
M. Serge Grouard  
Président**



La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné la **proposition de résolution européenne sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen** (n° 3205) (*M. Yanick Paternotte, rapporteur*).

**M. le président Serge Grouard.** Je donne la parole à notre collègue Yanick Paternotte pour qu'il présente son rapport sur la proposition de résolution européenne sur la proposition de directive établissant un espace ferroviaire unique européen. Nous examinerons ensuite plusieurs amendements sur ce texte.

A l'issue, notre collègue Geneviève Gaillard présentera son rapport d'information relatif aux enjeux et outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité.

**M. Yanick Paternotte, rapporteur.** La proposition de résolution européenne de notre collègue Gérard Voisin, que j'ai l'honneur de rapporter, a été adoptée le 9 mars dernier par la Commission des affaires européennes. Conformément à l'article 151-6 de notre Règlement, notre Commission, compétente au fond, disposait d'un délai maximum d'un mois pour déposer son rapport.

Nous avons donc travaillé dans un délai très court pour analyser cette proposition de résolution qui, dans la forme, est assez brève mais qui, sur le fond, traduit une réflexion globale qui aurait mérité que nous disposions d'un peu plus de temps pour étudier les enjeux de la constitution d'un marché ferroviaire unique à l'échelle de l'Union européenne.

J'aborderai trois points successifs : à quoi sert une résolution européenne de notre Assemblée, quel est l'objet de celle dont nous sommes saisis, quelles modifications me semblerait-il utile d'adopter.

Ouverte par l'article 88-4 de la Constitution, la possibilité donnée au Parlement de déposer des résolutions sur les projets d'actes législatifs européens tend à permettre à la représentation nationale de peser sur les décisions qui engagent l'ensemble des États membres.

Si elles n'ont pas force de loi, nos résolutions européennes remplissent trois fonctions essentielles : d'abord, exprimer la position de la France en mettant l'accent sur les points qui lui tiennent le plus à cœur ; ensuite, renforcer le poids des autorités françaises dans la négociation des textes communautaires, en offrant un support utile aux négociateurs ; enfin, appeler l'attention sur les points méritant des avancées ou des éclaircissements, ce qui oblige le Gouvernement à mettre l'accent sur des sujets qui auraient pu être traités de manière trop « discrète ».

Une fois la résolution adoptée par la Commission saisie au fond, l'article 151-7 du Règlement fixe un délai de quinze jours pour demander à la Conférence des présidents de l'inscrire à l'ordre du jour. Toutefois, si nous l'adoptons, la résolution sera considérée comme définitive même si elle n'est pas inscrite à l'ordre du jour de la séance publique, ce qui permet de gagner du temps. Les résolutions adoptées sont ensuite transmises au Gouvernement et publiées au *Journal Officiel*.

La présente résolution porte sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen, dont l'orientation a été adoptée

le 27 septembre 2010. L'adoption de la directive elle-même doit intervenir avant la fin de l'année 2011, d'où l'intérêt de l'aborder très en amont afin d'inciter le Gouvernement à s'y intéresser de près.

La proposition de refonte du premier paquet ferroviaire qu'opère cet acte législatif – je vous renvoie au rapport d'information de M. Gérard Voisin qui décrit fort bien le Meccano très complexe qui en résulte – poursuit trois objectifs : simplifier, clarifier et moderniser le cadre réglementaire en Europe, en tirant les conséquences de la mise en œuvre du paquet ferroviaire ; préciser certaines dispositions de la législation sur l'accès au réseau ferroviaire en vue de faciliter la transposition correcte et efficace du droit de l'Union européenne dans tous les États membres ; substituer aux dispositions obsolètes du paquet actuel des mesures mieux adaptées au marché actuel, en particulier pour ce qui concerne la garantie d'accès des nouveaux entrants ou le modèle de détention de l'infrastructure par la puissance publique. Ce dernier point fait l'objet d'un débat récurrent entre Allemands et Français, sur la question de la séparation, de la gestion du réseau et de l'exploitation des lignes.

Les principales modifications proposées dans la directive concernent :

– la séparation comptable entre les activités qui bénéficient d'un monopole légal et celles qui sont soumises à la concurrence ;

– l'obligation faite aux États membres de publier des stratégies de développement du secteur ferroviaire à moyen et long termes, avec l'ambition d'éclairer le jeu pour une industrie ferroviaire dont les délais de retour sur investissement sont particulièrement longs ;

– la clarification des principes afférents aux accords transfrontaliers, entre États membres comme avec les pays tiers, tels que la Suisse ;

– la clarification du contenu des documents de référence du réseau (DRR), très détaillés mais pouvant contenir des « bugs » annihilant toute possibilité d'ouverture à la concurrence ;

– la modernisation des dispositions traitant de l'indépendance des organismes de contrôle, de sorte que ceux-ci puissent garantir l'accès aux services ferroviaires et, au bénéfice des nouveaux entrants, toutes les conditions d'une concurrence équitable entre opérateurs – à cet égard, la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) comportait la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) ;

– enfin, le renforcement de la coopération transfrontalière et des tâches de surveillance du marché confiées à la Commission européenne, en particulier pour ce qui concerne les investissements dans l'infrastructure ferroviaire, l'évolution des prix, la qualité des services et les obligations de service public (OSP) en matière de transport ferroviaire de voyageurs.

J'en viens aux principales modifications que je propose, non sans avoir salué le travail de notre collègue Gérard Voisin et l'initiative de la Commission des affaires européennes, qui a souhaité envoyer quelques signaux en direction du Gouvernement et des négociateurs français.

La résolution qui découle du rapport d'information, intitulé « La libéralisation du transport ferroviaire en Europe : une nécessaire mais complexe régulation », est rédigée de

manière équilibrée. Elle comporte neuf points – je me bornerai, à ce stade, à commenter les principaux.

Le premier tend à ce que l'Assemblée nationale prenne acte et se félicite de la volonté de la Commission européenne de préciser les modalités de la séparation entre gestion et utilisation du réseau ferroviaire. Le deuxième exprime le souhait que soit suspendu le recours en manquement contre la France afin de faciliter la négociation du projet de directive, ce que je viens d'évoquer « en creux » à travers la loi ORTF. Le quatrième point concerne le volet social du texte, qui doit tendre à une meilleure convergence – le mot est important – des différents statuts des personnels du rail. Le point six réaffirme l'exigence de sécurité, en vue de rompre définitivement avec l'idée que l'ouverture à la concurrence entraîne un abaissement du niveau de sécurité, point d'autant plus important que le groupe GDR a déposé deux amendements fondés sur le principe inverse. Selon ses auteurs, la concurrence générerait de l'insécurité, ce que je récuse formellement. En vérité, il s'agit d'un problème d'entretien des infrastructures qui s'est manifesté dans certains pays, notamment La Suède et le Royaume-Uni. Depuis lors, les infrastructures correspondantes ont été remises à niveau et les difficultés ont été résolues, parallèlement à la généralisation de la concurrence. Il convient donc de réaffirmer l'exigence de sécurité sans fustiger l'ouverture au marché du transport ferroviaire.

D'autres points visent, à poursuivre la réflexion interne à la France sur la répartition des moyens et des compétences entre la SNCF et Réseau ferré de France (RFF), y compris à la lumière des expériences étrangères et à renforcer l'ARAF dont l'activité vient de débiter. Avec Maxime Bono, nous avons du reste récemment présenté le rapport sur l'application de la loi qui a créé cet organisme. Même si j'y étais favorable en 2009 en tant que rapporteur du projet de loi, le démarrage de son activité est si récent qu'il me semble peut-être prématuré de songer déjà à renforcer ses moyens. Sans doute serait-il préférable de prendre un peu de recul, comme nous l'avons fait pour l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), dont nous avons élargi le champ de compétences dans le cadre de la loi Grenelle II – contre l'avis de ses responsables.

Les principaux amendements que je vous soumettrai concernent la suppression du point 3, qui rouvre de manière ambiguë et prématurée le débat sur l'ouverture à la concurrence des TER et dont la rédaction imprécise peut être source de confusion. Au plan formel, de même qu'une loi nationale n'a pas vocation à préciser ce que les citoyens n'ont pas à faire, une directive européenne doit se borner à fixer des objectifs et des obligations, sans entrer dans des débats de politique interne.

S'agissant du volet social, je proposerai – tout en comprenant les intentions des auteurs de la résolution – de limiter notre ambition à une « convergence » des conditions d'emploi des personnels du rail, de préférence à leur « harmonisation préalable », laquelle pourrait s'opérer aussi bien vers le bas que vers le haut.

Concernant le regroupement des demandes liées à la sécurité, je présenterai un aménagement tant de forme – les paragraphes concernant le degré de sécurité et la certification du matériel pouvant être fusionnés – que de fond, la notion d'« exigence » de sécurité me paraissant plus forte que celle de « demande » de sécurité et touchant à une question très importante pour les citoyens, aussi bien pour les voyageurs que pour les marchandises – le débat reviendra à n'en pas douter sur la sûreté du transport de matières dangereuses, en particulier dans les zones urbaines ou dans le couloir rhodanien de la chimie.

Enfin, un amendement tendra à ajouter un paragraphe, en forme de rappel de principe, pour préciser que, conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il faut éviter de recourir de manière trop systématique aux actes délégués et aux comités d'experts, auprès desquels les autorités politiques des États membres se dessaisissent trop souvent de leurs prérogatives.

Le groupe GDR a déposé une demi-douzaine d'amendements. J'espère que nous parviendrons à un accord, si possible unanime, afin d'adresser un message significatif au Gouvernement pour la négociation de la future directive.

**M. Gérard Voisin.** Je remercie votre Commission de s'être saisie de cette proposition de résolution et d'avoir travaillé sur la base de mon rapport d'information qui exprime des positions claires et transparentes, y compris de la part des syndicats.

Les Parlements nationaux ne se saisissent pas suffisamment des travaux des commissions chargées des affaires européennes, en dépit du poids croissant de la législation européenne sur nos dispositifs internes. Il est grand temps qu'ils le fassent, comme le fait aujourd'hui votre Commission.

Notre rapport dresse un état des lieux et formule quelques propositions. Le secteur ferroviaire est en pleine évolution, en Europe comme en France, et nous tenons compte du choix fait par la France de séparer totalement la gestion du réseau de l'exploitation du trafic qui, s'il n'était pas obligatoire et quoi qu'en disent certains, constitue une bonne formule, aussi bien pour améliorer le fret que les services rendus aux voyageurs.

Il nous faut traiter de la situation de la SNCF et de RFF, de la mise en place de l'ARAF, des questions de sécurité, de l'amélioration de la productivité et de la modernisation des entreprises, particulièrement dans notre pays. Un quasi monopole continue en effet de s'y exercer, si l'on considère que l'Allemagne compte 350 opérateurs ferroviaires et la France seulement cinq, dont l'opérateur historique.

Comme nous l'avons vu récemment dans le cadre des auditions de la commission d'enquête sur la situation de l'industrie ferroviaire française, la SNCF est également un important transporteur routier et sa stratégie d'entreprise en tient le plus grand compte. Ayant remis un rapport sur l'« eurovignette » au nom de la Commission des affaires européennes, j'ai relevé nombre de problèmes similaires, notamment sur la question des péages, sujet encore trop peu exploré. Or, il conviendra, comme toujours en matière de recettes, d'arbitrer entre l'usager et le contribuable pour combler les déficits, parfois abyssaux, du secteur ferroviaire français.

La gestion d'entreprise appelle à la modernité dans un cadre européen. On cite souvent l'exemple allemand de la *Deutsche Bahn* comme contre-pied du modèle français de séparation de l'exploitant et du gestionnaire du réseau. Nous en reparlerons sans doute.

**M. Philippe Duron.** Nous nous félicitons aussi que notre Commission se soit saisie de ce texte, qui comporte un double objectif : d'une part, obtenir la suspension du recours introduit par la Commission européenne contre la France, le 29 décembre 2010, pour transposition insuffisante du premier « paquet ferroviaire » 1998-2001, d'autre part, intégrer et enrichir la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil de septembre 2010, qui préconise l'établissement d'un espace ferroviaire unique, complète et renforce les trois « paquets » précédents. Constituant un exercice de simplification, de

clarification et de modernisation du cadre réglementaire européen, la directive vise trois objectifs : assurer un financement suffisant et durable des infrastructures ferroviaires ; renforcer les organismes de contrôle des activités ferroviaires ; lutter contre les obstacles persistant à se dresser contre la concurrence.

La proposition de résolution tend à enrichir le projet de directive en introduisant plusieurs recommandations qui peuvent faire consensus entre nous : préciser que les États membres n'ont aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire à courte distance, ce qui soulève la délicate question des TER ; insérer un volet social afin que la concurrence ne soit pas faussée par un *dumping* social – et nous préférons, à cet égard, comme M. Voisin, la notion d'harmonisation, si possible par le haut, à celle de convergence ; prévoir que les obligations d'indemnisation à la charge des transporteurs et des exploitants excluent les cas de force majeure et réservent aux États membres le soin de se prononcer à leur sujet ; rappeler les exigences de sécurité qui ne sauraient être compromises par le souci de performance économique du fait de la concurrence ; enfin, instituer une certification unique du matériel ferroviaire. Sa nécessité nous est apparue dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire, dont M. Paternotte est le rapporteur, qui a aussi montré le besoin urgent de renforcer l'industrie ferroviaire française et européenne.

Si le texte invite les gouvernements à fournir au secteur ferroviaire les moyens d'investir dans la remise en état des réseaux ferrés, cet objectif est rendu très difficile à atteindre en France du fait du niveau de la dette de RFF, qu'il faudra bien résoudre un jour.

On ne peut, en revanche, que se méfier de certains aspects de la proposition de résolution, d'inspiration très libérale et par là conforme à l'orientation de la directive. Il en est ainsi de la séparation qu'elle voudrait plus affirmée entre l'opérateur historique et le gestionnaire des infrastructures, la directive poursuivant ici deux objectifs : renforcer les organismes de contrôle et mettre à l'écart les pouvoirs publics au profit d'une régulation fondée uniquement sur le principe de libéralisation fixé au niveau européen. Or nous avons plutôt le souci de renforcer l'action de l'État dans le secteur ferroviaire.

Nous sommes cependant plutôt bienveillants vis-à-vis de la proposition de résolution, car nous souhaitons obtenir la levée du recours intenté contre la France. Mais nous serons attentifs à la prise en compte des points que je viens de mentionner avant de déterminer notre vote final.

**M. André Chassaigne.** La réforme de 1997 n'a pas permis de résoudre les difficultés du système ferroviaire français, la principale tenant à un grave sous investissement dans le réseau, dont nous observons tous les effets dans nos territoires : des pannes et des ralentissements, imputables à un suivi insuffisant du chemin de fer dans notre pays. La même réforme a porté atteinte à l'efficacité organisationnelle et technique du système. On le constate notamment avec la mise en place des cadencements. Les régions situées en bout de ligne subissent des contraintes imposées par RFF et impossibles à négocier dans le cadre d'échanges entre les élus régionaux, les services correspondants de la SNCF et les usagers.

Avec le système « en cascade » qui s'est mis en place, sont d'abord servies les grandes lignes puis, en fonction de la rentabilité, le fret sur certains sillons. La rigidité du système a fait disparaître toute marge de manœuvre sur les lignes de courtes distances.

La sécurité du réseau ferroviaire soulève bien des préoccupations, notamment de la part de M. Guillaume Pepy, président de la SNCF, qui a indiqué, dans un récent courrier, qu'il

existait des « zones de flou dans le système français de sécurité ferroviaire », lesquelles constituent, « des facteurs de risque qu'il convient de traiter. »

Il faut tenir compte de cette dégradation continue due à la mutation du paysage ferroviaire hexagonal. Par l'ouverture progressive à la concurrence, les acteurs se sont multipliés : RFF, devenu le gestionnaire des rails, l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) qui traite de la sécurité, ainsi que de nouveaux exploitants privés entrant sur le marché.

Au final, nous subissons les conséquences d'une formule bien connue : quand tout le monde est responsable, plus personne ne l'est. En matière de sécurité les cheminots considèrent que les réponses qu'ils pouvaient apporter eux-mêmes il y a quelques années ne peuvent plus l'être aujourd'hui. S'est en effet mis en place un véritable parcours du combattant pour obtenir tout à la fois l'accord de l'État, celui de RFF et celui de l'EPSF, en tenant compte des différents opérateurs qui se multiplient au gré de la mise en concurrence.

**M. Joël Giraud.** Les services transfrontaliers de transport ferroviaire soulèvent un problème particulier pour les régions limitrophes de l'Union européenne. Sont-ils, ou non, concernés par la proposition de directive ? Nous avons des éléments de réponse pour ce qui concerne les agglomérations et les services suburbains, explicitement visés par l'article 3-6. Mais la vie des frontaliers est différente de celle des habitants des agglomérations. Je suis donc inquiet en apprenant que les services transfrontaliers entre deux régions limitrophes pourraient se voir assimilés à un service international de voyageurs au sens de la directive. Cela entraînerait une possible application de la redevance prévue à l'article 12, du régime d'attribution de licences régi par la section II du chapitre II, de la limitation du cabotage de l'article 11, etc. Je pense à des situations précises, comme celle des transports régionaux entre Lyon, Chambéry et Turin. Or, l'on n'est pas en zone suburbaine lorsque l'on va de Saint-Jean de Maurienne à Turin, ou de Nice à Cuneo.

Manque donc un paragraphe pour assimiler les services interrégionaux de voyageurs entre régions limitrophes de deux États membres à des services limitrophes, hormis, bien entendu, les lignes à grande vitesse. A défaut, il n'y aura plus de transports interrégionaux, au sens non urbain ou suburbain du terme, entre régions limitrophes de l'Union européenne.

**M. Jean-Marie Sermier.** Le Jura entretient avec la Suisse des liens très étroits. En conséquence, le texte prévoit les mêmes procédures de certification unique entre l'Union européenne et la Confédération helvétique. Aujourd'hui, l'entreprise *Lyria*, dont 75 % des capitaux appartiennent à la SNCF et 25 % à CFF, régit la totalité des transports ferroviaires entre Paris et la Suisse.

**M. Gérard Voisin.** Le problème des frontaliers est traité par le troisième point de l'article unique de la proposition de résolution européenne, aux termes duquel « la proposition de directive précise que les États n'ont pour l'instant aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire à courte distance, afin que soit prévenu tout contentieux ultérieur. » Cela répond à la demande des deux intervenants précédents, la disposition visant aussi bien les transports régionaux internes à un État membre que les transports régionaux transfrontaliers, y compris avec des pays tiers comme la Suisse.

**M. Yanick Paternotte, rapporteur.** Je rappelle qu'une directive ne sert pas à promouvoir un droit « négatif », mais à dire le droit « positif », qu'il revient ensuite aux États membres de transposer selon leur propre vision des choses. Donner une orientation de droit

« négatif » serait une première dans une directive européenne et il ne me semble pas judicieux de s'engager dans cette voie.

**M. Gérard Voisin.** La proposition de résolution européenne mérite évidemment une discussion sur chacun des points. Mais la brièveté des délais prive votre Commission de la lecture intégrale de notre rapport ce qui est d'ailleurs valable pour tous les rapports. Il serait donc opportun, avant d'éradiquer ou de moduler un certain nombre de propositions de la commission des affaires européennes, votées à l'unanimité grâce aux convergences apparues au cours du débat, de s'imprégner ici du travail accompli en amont.

**M. Jean-Marie Sermier.** La Suisse n'est pas membre de l'Union européenne. Il convient par conséquent de la prendre en compte de façon explicite.

**M. le rapporteur.** Je l'ai précisé tout à l'heure.

◇

◇ ◇

*La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.*

#### **Article unique**

*La Commission est saisie de l'amendement CD 9 de M. André Chassaigne.*

**M. André Chassaigne.** Avant de prendre acte de la situation actuelle du transport ferroviaire, il conviendrait de dresser un bilan de la séparation instituée par la loi de 1997 entre la gestion des infrastructures et l'exploitation des lignes.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable : s'adresser ainsi au Gouvernement français ne relève pas de la résolution européenne.

**M. Philippe Duron.** On pourrait considérer qu'un tel bilan s'impose également au niveau européen et qu'une étude d'impact est nécessaire dans les différents États membres.

**M. Gérard Voisin.** La question a été traitée dans le rapport d'information de la Commission des affaires européennes.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il convient de supprimer, à l'alinéa 5, la mention d'une procédure de ratification de la directive puisqu'elle n'existe pas en droit.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD 2 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement propose de supprimer l'alinéa 6 car une résolution européenne n'a pas à préciser ce que les États membres n'ont pas à faire. Cet alinéa n'a en fait

pour objet que d'évoquer une problématique interne à la France, en l'occurrence l'ouverture des TER à la concurrence.

**M. Maxime Bono.** Lors de la discussion en Commission des affaires européennes, l'unanimité n'était pas acquise dès le départ sur la proposition de résolution. Elle est apparue petit à petit compte tenu des demandes des uns et des autres, acceptées justement pour renforcer le texte initial. À cet égard, la disposition relative aux transports sur courtes distances est fondamentale. Elle concerne les TER, dont certains considèrent qu'ils pourraient, dès aujourd'hui, en l'état actuel de la législation, être mis en concurrence. Il n'est donc pas superflu de préciser que, pour l'instant, les États membres n'ont aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire à courte distance. L'article 88-6 de la Constitution nous permet de vérifier que le principe de subsidiarité est respecté par la Commission européenne.

**M. le rapporteur.** C'est là un débat franco-français qui ne doit pas entrer dans le champ d'une résolution européenne. La disposition de l'alinéa 6 adopte en outre, je le répète, une conception de droit « négatif », expliquant aux États ce qu'ils n'ont pas le droit de faire. Sur le fond, cela ne me choque pas, car l'ouverture à la concurrence n'est pas simple et, comme j'ai eu l'occasion de le dire dans mon rapport sur le projet de loi créant l'ARAF, quelques garde-fous ne sont pas superflus. Mais je crains que cet alinéa soit inopportun, voire contre-productif, même s'il a bénéficié d'un consensus au sein de la Commission des affaires européennes.

*La Commission adopte l'amendement CD 2.*

*En conséquence, l'amendement CD 10 de M. André Chassaigne n'a plus d'objet*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD 3 du rapporteur et CD 11 de M. André Chassaigne.*

**M. le rapporteur.** Mon amendement tend à substituer à la notion d'« harmonisation préalable » des conditions sociales des personnels du rail, celle, plus réaliste, de « convergence ». Le concept d'harmonisation sociale ne figure pas dans le projet européen – il a même fait l'objet d'un veto –, également opposé à l'harmonisation fiscale. Qui plus est, la notion d'harmonisation préalable peut se comprendre aussi bien vers le haut que vers le bas. Et personne ne souhaite favoriser le *dumping* social. Cela peut paraître paradoxal, mais un des problèmes que rencontre l'opérateur historique français réside dans le différentiel social, notamment au titre des avantages s'ajoutant au salaire, y compris entre la SNCF et ses filiales. C'est pourquoi je propose que l'on retienne la formule de la convergence, étant rappelé que deux chartes sociales coexistent en France : celle de l'opérateur historique et celle de toutes les entreprises alternatives rassemblées dans l'union des transports publics (UTP).

**M. Philippe Duron.** Nous ne partageons pas le point de vue du rapporteur. Il existe, avec cet amendement, un risque de réduction des avantages sociaux accordés à un certain nombre de salariés de ce pays et, plus encore, un risque de tension sociale. Nous avons connu le même problème dans les ports avec la situation des dockers.

**M. le rapporteur.** L'exemple des ports n'est pas le meilleur, car le dialogue social qui s'exerce dans ce secteur n'est guère un modèle à suivre ! Au cours des auditions auxquelles nous avons procédé à ce sujet, le terme de « mafia » fut plusieurs fois employé. Il ne faut donc pas amalgamer cette situation et celle des cheminots.

**M. Maxime Bono.** Petit à petit, nous détricotons le consensus apparu en commission des affaires européennes.

Nous venons de le faire à propos des TER. Je rappelle que l'association regroupant les principales entreprises du secteur, hors la SNCF, l'AFRA, conteste l'obligation pour les régions d'attribuer à la SNCF l'exploitation des réseaux ferrés, estimant que la législation française est incompatible avec la réglementation européenne. Un premier verrou vient ainsi de sauter.

On nous parle maintenant de retenir la notion de convergence de préférence à celle d'harmonie. Il existe un appareil très convergent, qui s'appelle l'entonnoir. On fait converger, dans la direction voulue des flux divergents, ce qui peut provoquer des débordements. Je propose donc de maintenir la formule de l'harmonisation.

**M. le rapporteur.** Compte tenu de la discussion qui vient d'avoir lieu, je propose de conserver la rédaction actuelle de l'alinéa 7, mais de supprimer l'adjectif « préalable » car je persiste à considérer que la notion d'« harmonisation préalable » crée trop de contraintes.

**M. le président Serge Grouard.** Il s'agit alors d'un nouvel amendement, oral, CD 16. Monsieur le rapporteur, vous retirez donc l'amendement CD 3.

*L'amendement CD 3 est retiré eu profit de l'amendement CD 16 ainsi rédigé :*

*« À l'alinéa 7, après le mot « harmonisation », retirer le mot : « préalable », le reste sans changement. »*

**M. André Chassaigne.** Notre amendement CD 11 vise, en premier lieu, à rétablir la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7, de la directive européenne du 26 février 2001, qui s'est évaporée à l'occasion de la refonte du « paquet ferroviaire ». Il s'agit de réintroduire ses éléments sociaux dans la présente proposition de résolution. Cette réintégration fera d'ailleurs l'objet d'un amendement soumis au Parlement européen le 24 mai prochain, en provenance de sa commission des transports et du tourisme.

En second lieu, il assure l'harmonisation préalable des conditions de travail des personnels avant toute nouvelle évolution du cadre juridique applicable aux chemins de fer. À cet effet, notre amendement s'appuie sur deux articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : l'article 153-4 garantissant la non-régression des droits, et l'article 151 prévoyant leur amélioration.

Enfin la rédaction proposée prévoit une demande ferme et non une simple prise en considération.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Cet amendement va à l'encontre de l'esprit consensuel qui a présidé à l'adoption de la proposition de résolution.

*La Commission rejette l'amendement CD 11 et adopte l'amendement CD 16.*

*Elle en vient à l'amendement CD 12 de M. André Chassaigne.*

**M. André Chassaigne.** Particulièrement important, cet amendement traite des dispositions relatives au service minimum que le mouvement syndical européen dénonce.

En la matière, la sémantique est fondamentale. C'est pourquoi les gestionnaires d'infrastructure et entreprises ferroviaires sont replacées dans le texte. Cela justifie aussi de reprendre l'expression utilisée dans l'annexe VIII du projet de refonte et abandonner la référence aux « cas de force majeure », susceptible d'être l'objet d'interprétations diverses.

Si la rédaction proposée par le rapporteur traduit une intention louable, elle n'en est pas moins très imprécise juridiquement et ne manquerait pas de créer une situation d'incertitude susceptible d'utilisation par la Commission européenne. Celle-ci outrepasserait en effet ses prérogatives en la matière en ne respectant pas les dispositions de l'article 153-3 du TFUE.

**M. le rapporteur.** Je suis disposé à accepter le paragraphe I de l'amendement qui, en précisant les appellations de transporteurs et d'exploitants, les définit mieux. Mais je suis défavorable au paragraphe II qui remplace la notion de cas de force majeure par celle de « *causes externes qui ne leur sont pas imputables* ». Le champ de la disposition serait alors trop ouvert.

**M. André Chassaigne.** Je suis d'accord pour rectifier mon amendement en ce sens.

**M. le rapporteur.** J'émet alors un avis favorable.

**M. le président Serge Grouard.** Il serait en effet juridiquement hasardeux de remplacer la notion très précise de « cas de force majeure » par une notion beaucoup plus floue.

*La Commission adopte alors l'amendement CD 12 rectifié.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 4 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement permet, à l'alinéa 9, de reprendre la notion de sécurité liée à la certification du matériel ferroviaire et de remplacer la mention de « demande » de sécurité par celle d'« exigence » de sécurité.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je propose un sous-amendement afin de prendre en compte les États limitrophes de l'Union européenne.

**M. le rapporteur.** Cela ne me paraît pas juridiquement possible : on ne peut imposer à des États non membres de l'Union, des éléments de droit qui ne les concernent pas.

**M. Jean-Marie Sermier.** On le fait bien pour les groupements européens de coopération transfrontalière (GECT) en permettant à des États ayant des frontières communes avec l'Union européenne d'y adhérer. Sinon il existerait des GECT sans la Suisse et sans Monaco. Il faut adopter une rédaction similaire.

**M. le président Serge Grouard.** La Commission européenne propose une procédure de certification unique au sein de l'Union. Pour la proposer aussi à d'autres États, il faudrait retenir une formulation spécifique.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** Je soutiens la proposition de notre collègue Jean-Marie Sermier. J'avais du reste déposé une proposition de loi, qui fut votée à l'unanimité, sur les GECT. Les cas de Monaco et de la Suisse avaient été soulevés et nous

avons trouvé une formulation juridique compatible avec le droit européen. Nous pourrions reprendre ici la même rédaction.

**M. le rapporteur.** Ce n'est pas dans une proposition de résolution traitant de l'espace ferroviaire unique exclusivement au sein de l'Union européenne que l'on peut mentionner des négociations entre celle-ci et les pays tiers, fussent-ils limitrophes. Mais rien n'interdit d'élaborer une résolution spécifique lui demandant d'engager des négociations avec les États voisins en vue d'obtenir la réciprocité de la certification.

Je comprends bien l'objectif, mais la présente proposition de résolution ne me semble pas offrir le cadre adapté. Proposez une résolution séparée émanant de notre Commission : nous pourrions alors étudier une formule en ce sens.

*La Commission adopte l'amendement CD 4.*

*Puis elle adopte l'amendement de conséquence CD 5 du rapporteur.*

*En conséquence, l'amendement CD 123 de M. André Chassaigne n'a plus d'objet.*

*La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD 6 du rapporteur et CD 14 de M. André Chassaigne.*

**M. le rapporteur.** Mon amendement tend à réécrire la fin de l'alinéa 11 afin d'inciter le Gouvernement à mettre la France à l'abri de tout risque de contentieux communautaire, comme nous l'avons évoqué tout à l'heure avec MM. Voisin et Duron. À cet effet, il convient de mieux préciser la répartition des moyens et des compétences entre le gestionnaire du réseau et l'opérateur historique.

**M. André Chassaigne.** Mon amendement a le même objet et je le retire, étant précisé que la question du désendettement de RFF doit être liée à celle de la répartition des actifs entre les deux établissements publics, notamment pour les gares et les embranchements de fret.

*L'amendement CD 14 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD 6 à l'unanimité.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD 7 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CD 15 de M. André Chassaigne.*

**M. André Chassaigne.** Il s'agit de préciser le rôle des autorités de régulation.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Le groupe GDR tente ainsi de « revenir en deuxième semaine » sur l'harmonisation sociale en incluant cette préoccupation dans les compétences des autorités de régulation. Attendons de voir comment celles-ci fonctionnent avant d'envisager d'élargir leurs compétences.

*La Commission rejette l'amendement CD 15.*

*Elle examine enfin l'amendement CD 8 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement propose d'insérer un alinéa supplémentaire afin de rappeler que le recours aux actes délégués doit être strictement limité aux éléments non essentiels du domaine couvert par la directive. Comme nous l'avons déjà signalé, il n'est en effet pas souhaitable que les États membres se défassent de leurs responsabilités historiques sur des comités d'experts ou sur les services de la Commission européenne.

*La Commission adopte l'amendement CD 8.*

*Puis elle adopte l'article unique de la proposition de résolution ainsi modifié.*

**M. le président Serge Grouard.** Je constate que seul le groupe GDR se prononce contre la proposition de résolution.



La commission a ensuite examiné le rapport d'information **relatif aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité** (*Mme Geneviève Gaillard, rapporteure*).

**M. Serge Grouard, président.** Nous passons maintenant à l'examen du rapport d'information sur la biodiversité, sujet ô combien important sur lequel nous devrions être plus performants. Je vous rappelle que la création d'une mission a été décidée par le bureau de la commission le 7 juillet 2010. Celle-ci a tenu sa réunion constitutive le 21 octobre 2010 et a décidé de changer sa dénomination en « *mission d'information relative aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité* ». Après plus d'une cinquantaine d'auditions, dont les dernières ont eu lieu la semaine dernière, elle a présenté ses conclusions le mercredi 30 mars dernier. Je veux adresser ici mes remerciements chaleureux et sincères à sa rapporteure, Geneviève Gaillard, qui a porté cette mission d'information avec l'énergie et la compétence qui la caractérisent.

**Mme Geneviève Gaillard.** Je suis très heureuse de vous présenter ce rapport et forme tous les vœux pour que la commission se saisisse de son contenu et que ce travail soit suivi d'effets. La commande initiale portait, à la suite du Grenelle de l'environnement et de la recommandation du groupe 2 – « *Préserver la biodiversité et les ressources naturelles* » - sur une mission parlementaire sur « *l'opportunité, la faisabilité, le périmètre, les missions, les moyens, la méthode et le calendrier de création d'une agence de la nature, chargée de la coordination de la gestion des espèces sauvages, des espaces naturels et des crises écologiques* ». Si ce point a naturellement fait l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport, notre réflexion a été bien plus large. Elle est partie du constat préoccupant d'un échec global – au plan international, malgré les avancées des conférences de Rio, de Johannesburg et de Nagoya, européen et national – de la lutte contre la dégradation de la biodiversité. Quelles sont les causes de cet échec ? L'absence de cohérence des politiques publiques mises en œuvre en constitue la principale, et cet état de fait nous place dans l'obligation de passer à la vitesse supérieure, de « changer de braquet » pour employer une métaphore sportive. Le mépris dans lequel est tenue la biodiversité dite « ordinaire » doit également être incriminé, car celle-ci revêt une importance particulière dans l'équilibre global des écosystèmes.

Au-delà de ce constat et de son analyse, le rapport traite de la structuration des acteurs publics. Ceux-ci sont véritablement pléthore, mais la lisibilité de leur action laisse à désirer. Ils ont besoin d'opérer un réel effort de mutualisation, de mise en commun de leurs actions, et

de rapprochement de leurs structures pour le plus grand bénéfice notamment de la connaissance de la biodiversité, à la fois sur terre et sur mer. Or, force est de constater que le ministère de la recherche ne favorise pas l'amélioration de cette connaissance, l'accent étant mis depuis des années sur les biotechnologies et l'étude des écosystèmes étant considérée comme consubstantiellement secondaire.

La dernière partie du rapport détaille les 25 propositions de la mission ; elles s'articulent autour de quatre thèmes : la gouvernance et la réglementation, l'aménagement du territoire, la restructuration de la recherche scientifique, de la collecte et du partage des connaissances, et enfin les aspects économiques.

S'agissant de la gouvernance et de la réglementation, la mission propose plusieurs mesures afin de placer la préservation de la biodiversité au cœur des politiques publiques : afficher cette préservation comme une priorité nationale, notamment en créant le poste de délégué interministériel pour la biodiversité, placé auprès du Premier ministre, faire de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et de ses déclinaisons locales le fil conducteur de ces politiques, tout en procédant au nettoyage des mesures, notamment fiscales, qui sont préjudiciables à la biodiversité. Le rapport du Centre d'analyse stratégique de M. Guillaume Sainteny, que la mission a auditionné, apportera très bientôt sur ce dernier point des éclairages utiles.

Cette nouvelle orientation stratégique implique également de mieux reconnaître le rôle déterminant des collectivités locales et de les associer à la définition et à la mise en œuvre de ces politiques. Elle nous force aussi à être exemplaires en matière de signature et de respect des accords internationaux, dont le protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des ressources génétiques, et les conventions visant à réprimer le commerce illégal d'espèces ou à lutter contre les espèces envahissantes. Cette exemplarité pourrait être prolongée en menant une réflexion sérieuse, grâce aux services de la Chancellerie, sur l'introduction dans notre droit positif de servitudes écologiques, outils prometteurs de préservation de la biodiversité dite « ordinaire ». Cette réorientation implique par ailleurs une action résolue en matière d'espèces exotiques invasives, un observatoire national pouvant jouer le rôle d'expertise et d'alerte qui manque aujourd'hui dans notre dispositif institutionnel. Un dialogue doit être noué sur ce dossier – dont l'importance a été révélée par exemple à l'occasion de l'invasion du frelon asiatique et de ses conséquences dramatiques sur les populations d'insectes pollinisateurs – entre les ministères de l'écologie et de l'agriculture.

En matière d'aménagement du territoire, la mission propose d'abord de fixer, comme l'a fait le Land de Bade-Wurtemberg en Allemagne, un objectif annuel de réduction progressive d'artificialisation des sols, conduisant, à horizon 2050, à un gel total. Elle souhaite également qu'une réflexion soit menée sur les régions biogéographiques, qui pourraient constituer l'espace géographique idoine pour mener des actions efficaces sur le terrain en matière de biodiversité. S'agissant des infrastructures de l'État, la mission propose qu'un inventaire précis des infrastructures routières soit réalisé par le ministère de l'écologie, du développement durable des transports et du logement. Elle propose aussi qu'un contrôle des mesures de compensation prises dans le cadre de la réalisation de grands aménagements soit réellement instauré, *ex ante* et *a posteriori*, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) semblant les services déconcentrés les plus à même d'effectuer ces contrôles.

S'agissant de la recherche scientifique et des connaissances en matière de biodiversité, la mission propose qu'une répartition claire des responsabilités des opérateurs publics soit

opérée, que les sciences naturalistes bénéficient de fonds plus substantiels et qu'elles soient de nouveau mises à l'honneur dans les programmes scolaires de l'enseignement secondaire. La sensibilisation du grand public passe aussi par le développement d'une connaissance collaborative du vivant, par la création d'un outil mutualisé de recensement – qui peut permettre de découvrir des espèces non encore répertoriées – et de mise en valeur des nombreuses initiatives prises sur le terrain et visant à valoriser concrètement la biodiversité, ainsi que par la création de « modules verts » de six mois destinés aux étudiants non scientifiques en fin d'études. Les touristes doivent également faire l'objet d'actions pédagogiques spécifiques, en particulier lorsqu'ils choisissent des lieux de villégiature dans des « points chauds » de la biodiversité, comme les récifs coralliens.

La réorientation de la recherche doit par ailleurs bénéficier à la recherche agronomique, car l'agriculture a besoin d'un soutien technique qui lui permette d'évoluer vers un modèle moins intensif. Il faut résolument « booster » la recherche sur la biodiversité des sols, qui reste embryonnaire. Cette réorientation doit aussi bénéficier à la connaissance des écosystèmes ultramarins, qui constituent de véritables trésors de notre patrimoine naturel mais dont la fragilité reste ignorée.

Enfin, pour évoquer les aspects économiques, la mission propose que soient poursuivis les recherches visant à mieux évaluer les services écosystémiques dans notre pays, dans le prolongement du rapport de M. Chevassus-au-Louis. Il est néanmoins nécessaire de faire attention aux effets pervers de la financiarisation et de la marchandisation : nous devons certes avoir les moyens d'évaluer le coût de la compensation d'une destruction, mais aussi nous garder de la tentation d'agir de manière irréfléchie. Elle souhaite donc que des mesures visant à encourager la formation d'un marché de la compensation soient étudiées, mais dans l'optique de ne pas encourager des pratiques spéculatives défavorables à la préservation de la biodiversité. Nos différentes auditions ont montré sur ce sujet que le triptyque posé par la loi du 10 juillet 1976 – « éviter, réduire, compenser » – était bien souvent resté lettre morte, sauf pour de très rares grandes infrastructures de l'État, qui de surcroît s'est montré plus que négligent dans le contrôle de l'effectivité et de l'évolution dans le temps des mesures compensatoires. Seules quelques très grandes entreprises compensent parfois.

En matière agricole, la mission propose que les soutiens financiers aux agriculteurs souhaitant s'orienter vers une production à caractère écologique soient renforcés. Elle propose aussi que l'agriculture « écologiquement intensive » soit aidée par un dispositif de recherche, ce qui n'est pas le cas actuellement. Enfin, elle souhaite qu'une réflexion soit menée sur les investissements nuisibles à la biodiversité en outre-mer.

En conclusion, je voudrais revenir à notre point de départ, qui était la création éventuelle de l'agence de la nature. J'ai eu le sentiment qu'avec le Grenelle de l'environnement, une dynamique très mobilisatrice avait été enclenchée, mais qu'elle s'était ensuite enrayée, notamment parce que cette création a été perçue par les professionnels concernés comme un moyen de réduire, au moyen de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), les moyens consacrés par la collectivité à la préservation de la biodiversité. Les opérateurs ont besoin de temps, notamment pour améliorer la mutualisation de leurs efforts et de leur savoir-faire en matière de biodiversité, pour évoluer vers une structure commune qui ne peut être que l'aboutissement d'un processus de moyen terme.

Il faut également envisager la dimension internationale de la biodiversité. Nous aidons des pays en voie de développement, dont la biodiversité est importante et parfois

menacée. Il faudrait que la préservation de celle-ci puisse être incluse dans nos programmes de coopération.

La dimension agricole reste fondamentale : nous connaissons tous de nombreux agriculteurs de plus en plus conscients de la nécessité de protéger la biodiversité. Il faut savoir les aider un peu plus, lorsqu'ils souhaitent abandonner les méthodes conventionnelles et passer à une agriculture écologiquement intensive.

L'outre-mer nous est également apparu comme très important, car il recèle l'essentiel de notre biodiversité.

Je soutiens donc l'adoption de mesures simples, de bon sens, de cohérence et de coordination. Si elles sont portées par une volonté politique forte, au niveau par exemple du Premier ministre, et relayées par un délégué interministériel à la biodiversité, alors je crois que nous pourrions faire mieux que nous avons fait jusqu'à présent. Et si nous ne faisons rien, je crains que les générations futures – et peut-être même la nôtre – ne souffrent grandement de cette inertie. (*Applaudissements sur tous les bancs*)

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Je salue la qualité du travail réalisé par notre collègue Geneviève Gaillard. L'audition de près de cinquante-sept personnes représente un travail considérable.

On parle souvent du changement climatique comme d'un défi environnemental majeur, mais la perte de biodiversité ne l'est pas moins. Il faut reconnaître qu'aujourd'hui, les différents acteurs – et notamment les responsables politiques – ne se sont pas encore appropriés ce défi essentiel. Il faut le regretter et les réflexions présentées dans le cadre de ce rapport ne peuvent qu'aller dans le sens d'une prise de conscience.

Il faudra bien un jour qu'on arrive à identifier les acteurs – collectivités territoriales, ONG, État –, les outils – le dispositif Natura 2000 est un instrument de préservation de la biodiversité – et les financements – la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) constitue un moyen de financement mobilisable, qui représente 260 millions d'euros au plan national.

La réflexion sur les financements doit être poursuivie et je voudrais ici évoquer quelques pistes. Faut-il reproduire la TDENS au niveau régional ? Je crains que cela ne soit pas suffisant. D'autres pensent qu'il faut taxer l'artificialisation des sols, la construction des maisons et des infrastructures routières : pourquoi, par exemple, ne pas réfléchir à instaurer un prélèvement sur les autoroutes, qui viendrait alimenter un fonds national destiné à financer des actions en faveur de la biodiversité ? D'autres encore, toujours en lien avec l'artificialisation, soutiennent la création d'une taxe supplémentaire sur le foncier bâti.

La question de la mise en place d'une agence de la nature a été évoquée. J'ai le sentiment que le projet est mort-né. Faut-il le regretter ?

La proposition de créer un poste de délégué interministériel à la biodiversité me paraît intelligente et pertinente. Nous avons besoin, dans ce domaine, de transversalité et le rôle d'un tel délégué serait fondamental à ce titre.

Je regrette que rien ne soit fait aujourd'hui en matière de lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Cette lutte nécessite en effet non seulement des moyens humains, mais surtout des moyens financiers et techniques très importants.

Je suis également tout à fait favorable à l'institution de servitudes écologiques et je crois que des avancées législatives rapides seraient possibles dans ce domaine. Le groupe SRC, de son côté, y réfléchit actuellement.

**M. Yanick Paternotte.** Je salue le travail fouillé et très méthodique d'une rapporteure passionnée ! Il évoque en effet tous les secteurs et toutes les solutions, y compris dans les domaines les plus particuliers. Et je me félicite de ce que les deux lois « Grenelle » aient provoqué un électrochoc collectif, si tant est qu'une prise de conscience n'existait pas déjà – ce que je crois, pour ma part.

On ne peut qu'adhérer à plusieurs propositions, d'autant que nombre d'entre elles – au-delà de la question de la volonté politique et de la RGPP – relèvent plutôt de la conviction citoyenne et locale et que leur incidence financière est limitée, voire nulle. Dans un conseil général, il y a plusieurs années, j'ai soutenu la mise en œuvre de telles politiques soutenues par des taxes parafiscales presque indolores : de petites gouttes d'eau en grandes rivières, des sommes très importantes peuvent être mobilisées et permettre l'acquisition et l'entretien de zones à protéger. On peut ainsi lutter contre la disparition d'espèces pionnières animales ou végétales.

L'action citoyenne des élus locaux est également très importante. On a beaucoup parlé, à une époque, des « villages fleuris ». Leur définition actuelle est devenue transverse, couvrant tant l'aménagement que la biodiversité. Ils constituent un instrument intéressant, surtout si l'on sait s'appuyer sur l'éducation et la jeunesse.

Ayant vécu quelques années à la Réunion et en Martinique, j'ai le sentiment que la conscience de l'importance de la préservation de la biodiversité y est plus développée qu'on ne croit. L'économie de ces territoires est en effet extrêmement liée au tourisme. On mène aujourd'hui des missions d'étude dans leurs forêts primaires, où l'on découvre des espèces jamais inventoriées. Les expériences de classements – par exemple, à la Réunion – permettent de voir revenir la biodiversité et de reconquérir des fonds sous-marins et des récifs coralliens. Le progrès est certes limité, mais réel.

Au delà de la réflexion hexagonale, la biodiversité ne s'arrête pas aux limites de notre pays. Nous sommes dépendants et interdépendants, tant de nos voisins européens en métropole que de nos partenaires étrangers outre-mer – tout particulièrement, aux Caraïbes. Peut-être faudrait-il alors réussir à mieux sensibiliser l'Union européenne à ces enjeux environnementaux et de biodiversité.

**M. Michel Havard.** Ayant eu l'honneur de présider l'un des groupes de travail sur le plan national d'adaptation au réchauffement climatique, dont le champ de réflexion couvrait la question de la biodiversité, j'ai le plaisir de retrouver dans le remarquable rapport présenté par Geneviève Gaillard une synthèse d'un certain nombre de sujets, qu'il s'agisse de l'état de nos connaissances ou de notre organisation institutionnelle. De fait, l'empilement de structures nuit considérablement à la lisibilité et, en matière de recherche, priorité est effectivement plutôt donnée aux biotechnologies qu'à l'amélioration de l'état naturel.

La proposition présentée en matière de lutte contre l'artificialisation des sols et la destruction de la biodiversité me paraît extrêmement intéressante. On arrive toujours à protéger, malgré les difficultés, la biodiversité extraordinaire. L'idée de la compensation des atteintes à la biodiversité ordinaire, dans les agglomérations, doit être approfondie. Il faut

réussir à donner un prix à cette biodiversité et trouver les moyens de la compenser, par des taxes, un gel des opérations ou d'autres moyens encore.

**Mme Catherine Quéré.** Je salue un résultat remarquable, au terme d'un travail parfois ingrat. La quatrième proposition, celle de la création d'un Observatoire national des espèces exotiques invasives, me semble très intéressante. Mais pourquoi seulement exotiques ? On a bien parlé du frelon asiatique et chacun connaît la menace qu'il représente pour les abeilles, mais quid de la jussie ou des ragondins ?

**Mme Geneviève Gaillard.** Les ragondins sont venus d'Amérique et la jussie n'est pas une plante originaire de nos régions.

**Plusieurs commissaires.** Mais c'est le cas de nombreux fruits et légumes ! La pomme de terre, le maïs, la tomate, ...

**Mme Geneviève Gaillard.** C'est exact, mais ces espèces ont été domestiquées !

**Mme Catherine Quéré.** Pour ce qui concerne l'agence de la nature, portée en son temps par Jean-Louis Borloo, pourquoi ne pas lui confier la confection d'un inventaire de notre patrimoine naturel ?

S'agissant de la protection de la biodiversité, je voudrais savoir si des réflexions ont été conduites sur la question de l'équilibre. Dans ma région, on a introduit des cigognes, on a beaucoup de hérons et d'aigrettes... en conséquence de quoi les grenouilles s'y font rares ! La protection de certains oiseaux menace donc la reproduction d'autres espèces.

**M. Jérôme Bignon.** Je souhaite en premier lieu présenter mes compliments sincères à la Rapporteuse pour son excellent rapport qui constitue une solide base historique et documentaire sur le sujet. La protection de la biodiversité constitue un tout indissociable, que l'on parle de biodiversité extraordinaire ou ordinaire. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a conduit de nombreuses études sur la question des servitudes écologiques, question qui pose de réels problèmes, puisque ce dispositif est privatif du droit de propriété et qu'il est exorbitant du droit commun. Les réflexions doivent pourtant être poursuivies, notamment parce que le recours à cette technique juridique, à laquelle je suis favorable, permettrait au Conservatoire du littoral de recourir moins souvent à des acquisitions foncières.

Le mécanisme de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles constitue, quant à lui, une très bonne piste d'action ; il serait peut-être utile d'en généraliser l'application à l'ensemble des départements, en prévoyant des taxes adaptées, plutôt que de prévoir la création de taxes supplémentaires. Une action sur le taux de cette taxe s'impose : certains départements ont des taux que je qualifierais « de complaisance » et seule une dizaine d'entre eux sont au maximum qui est de 2 %. Par ailleurs, la politique de la biodiversité est souvent négativement impactée par les dispositifs fiscaux. S'agissant enfin de la mise en place d'une agence de la nature qui constitue un vrai sujet, je suis heureux que la mission ait suivi ma proposition de bon sens, qui est d'avancer pas à pas, d'aplanir les difficultés, avant d'aboutir à la création de ce nouvel organisme.

**M. Jean-Marie Sermier.** Le rapport présenté par la mission d'information dont je salue la qualité met l'accent en matière agricole sur la nécessité d'atteindre les objectifs du plan « Agriculture biologique : horizon 2012 », qui a prévu de porter l'ensemble des terres

cultivées en « bio » à 6 % de la surface agricole utile en 2012. Il ne faudrait pas oublier les autres surfaces agricoles et les autres modes de production, tels que l'« agriculture raisonnée », qui a fait un chemin considérable pour concilier développement de la production agricole et respect des milieux, c'est-à-dire à la fois productrice et protectrice. Il paraît utile de disposer ainsi de plusieurs agricultures.

**M. Gérard Menuel.** La biodiversité est aujourd'hui entrée dans les esprits dans le monde agricole, pour qui elle constitue désormais un souci permanent comme le montre, par exemple, l'intérêt que suscitent les techniques sans labour. Il eût peut-être été utile d'étudier les travaux menés en la matière par l'INRA.

**Mme Martine Lignières-Cassou.** Le rapport de la mission d'information insiste justement sur la nécessité d'une transversalité des politiques. La suggestion de se doter d'un délégué interministériel apparaît à cet égard comme prometteuse, car elle devrait permettre que les préoccupations de biodiversité irriguent l'ensemble de nos politiques, notamment la politique urbaine. Il faudrait insister, lorsqu'on traite de la biodiversité, non seulement sur ses contraintes, mais aussi sur les atouts qu'elle présente, afin de constituer un effet d'entraînement. De la même façon, l'action des acteurs locaux mériterait d'être mieux reconnue, et une politique de labels en matière de biodiversité devrait être ainsi développée.

**M. Jean-Pierre Giran.** Je souligne la qualité de ce rapport d'information. Il serait particulièrement intéressant de s'inspirer, s'agissant de la conservation de la biodiversité dans l'avenir, de l'esprit du Grenelle de l'environnement, qui avait su réunir les représentants des diverses parties prenantes. Pourquoi ne pas mettre en place un Haut Conseil à la biodiversité au niveau national, accompagné de comités locaux dans chaque région afin de maintenir en contact toutes ces parties prenantes ?

**M. Philippe Tourtelier.** Les propositions de la mission qui a accompli un excellent travail apparaissent très positives, en particulier la création d'un délégué interministériel à la biodiversité, la conduite d'une réflexion sur les servitudes écologiques, ou encore la réduction programmée de l'artificialisation des sols. L'accent devrait être mis de plus en plus dans l'avenir sur le développement d'une agriculture à haute valeur environnementale et sur les liens entre protection de la santé publique et conservation de la biodiversité, la prise en compte de ces liens constituant un motif puissant d'adhésion de l'opinion à la cause de la préservation du vivant.

**M. Jacques Le Nay.** Bravo pour ce rapport d'information très intéressant. La semaine dernière, nous avons constaté que les objectifs du Grenelle de l'environnement étaient parfois un peu trop ambitieux et il ne faudrait pas qu'il en soit de même pour la préservation de la biodiversité. Dans nos territoires ruraux, pour maintenir la population – je ne parle même pas de la faire progresser ! – dans une ville de 5 000 habitants, il faut construire 30 logements par an. Cela fait autant de terrain pris sur la biodiversité, mais comment l'éviter ? Je ne rejette pas l'idée d'un gel des sols voués à l'artificialisation mais il faut prévoir des compensations ou nos territoires vont mourir. Or des solutions existent : lorsque l'on déboise des espaces naturels pour construire une route, il est souvent possible de reboiser ailleurs. Il convient par conséquent de garder une approche équilibrée de ces questions.

**Mme Chantal Berthelot.** Je me suis efforcée d'être présente à nombre d'auditions de la mission mais je tiens à présenter mes excuses à la rapporteure pour n'avoir pas pu les suivre toutes. J'applique au domaine dont nous débattons une règle des « 3 C » :

connaissance, coordination et cohérence. Connaissance, parce qu'il reste beaucoup à apprendre d'un champ de recherche aussi vaste que celui de la biodiversité ; coordination, tant il est nécessaire de faire dialoguer les différents acteurs que nous avons eu la chance d'auditionner, peut-être au travers de l'Agence de la nature ; cohérence, enfin, à rechercher dans la conduite des politiques publiques territoriales, à l'échelle des collectivités comme de la nation tout entière.

Par qui la stratégie nationale de la biodiversité a-t-elle été établie ? Que va-t-elle proposer ? Comment le rapport de notre collègue Geneviève Gaillard sera-t-il pris en compte dans le programme d'action du Gouvernement ?

**M. le président Serge Grouard.** Même si la biodiversité reste très mal connue, tout le monde s'accorde sur le constat de son appauvrissement. Au cours des dernières années, nous avons cependant connu une petite révolution conceptuelle avec le passage de la préservation exclusive de quelques espaces et espèces extraordinaires à l'attention portée à la biodiversité « ordinaire », présente jusque dans cette salle de réunion !

Agir est toujours possible. Il y a des mesures simples, efficaces, peu coûteuses et de bon sens ; mais aussi des programmes plus lourds, qui, comme l'a dit Jacques Le Nay, doivent se concilier avec les enjeux d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'insertion des infrastructures et de juste compensation des efforts réalisés. En tant que maire, je sais qu'il est compliqué de traduire au plan juridique la volonté de préservation de la biodiversité, notamment dans les POS ou dans les PLU. Si quelqu'un sait comment protéger les jardins privés en ville – y compris lorsqu'ils ne possèdent pas d'espèces classées –, je suis preneur de ses conseils !

Je constate que la promotion d'une Agence de la nature est parfois suspectée de s'inscrire dans une démarche de RGPP mais je ne crois pas que ce reproche soit fondé. Je souscris aux propos de Jean-Pierre Giran sur un Haut conseil de la nature ; son idée d'instance informelle de dialogue pourrait concrétiser une première étape.

Si une bonne part de la biodiversité française se trouve outre-mer, cela ne nous dispense pas d'un effort particulier pour prendre en compte les enjeux de la biodiversité dans les projets de coopération, par exemple avec les pays africains, auxquels nous restons souvent très liés. Je pense notamment à la préservation des parcs naturels d'Afrique : les programmes d'action ne coûtent pas cher et ils sont très efficaces.

En application de l'article 145-8 du Règlement de l'Assemblée nationale, je proposerai, si vous en êtes d'accord, que le travail réalisé dans le cadre de cet excellent rapport d'information se prolonge par un débat ou une séance de questions dans l'hémicycle.  
(*Assentiment*)

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Je remercie les différents orateurs pour leurs louanges et les administrateurs de la commission pour leur aide précieuse.

Oui, Martine Lignières-Cassou, la biodiversité est un atout pour accompagner notre vie sur Terre et il faut faire passer ce message. Ce devrait être le « *b.a.-ba* » de tout projet éducatif et l'éducation nationale ne saurait s'en désintéresser. Au reste, des progrès existent, même s'il faut « *mettre le turbo* » dans ce domaine.

Même s'il faut encore pousser la recherche, la connaissance de la biodiversité avance, *via* les différents inventaires – locaux, urbains, ruraux, ... – et Serge Grouard a raison de dire que des mesures simples et de bon sens peuvent jouer un rôle essentiel.

Quant aux espèces nuisibles pourchassées, laissons-les vivre car le coût de leur éradication est à mettre en rapport avec le bénéfice que retireraient les agriculteurs de leur maintien. Une même recherche d'équilibre doit inspirer la préservation de certaines espèces : d'accord pour les hérons et les cormorans – si chers à Jean-Paul Chanteguet –, mais pas au prix de la disparition des batraciens ! Il est urgent de limiter leur prolifération.

Je souscris à l'idée de décerner un label aux collectivités les plus impliquées dans la protection de la biodiversité. À quand des villes arborant fièrement un logo à imaginer figurant sur un panneau en entrée d'agglomération – même s'il ne faut pas surcharger nos entrées de ville, déjà enlaidies par des panneaux publicitaires ainsi que par une signalisation anarchique ?

Enfin, n'oublions pas les naturalistes bénévoles car leur rôle est essentiel !

Mes chers collègues, comme vous, j'attends avec impatience les conclusions du rapport Sainteny et je remercie Jean-Pierre Giran pour ses propos sur le haut conseil de la nature. Quant au délégué interministériel à la biodiversité, je ne l'imagine pas autrement que directement rattaché au Premier ministre. Toute autre forme d'organisation traduirait un manque de volonté politique.

**M. le président Serge Grouard.** Merci encore pour cet excellent travail. Nous allons réfléchir à la manière de lui donner l'audience qu'il mérite et de le prolonger par une séance dans l'hémicycle.

*Interrogée sur la publication du rapport, la commission l'autorise à l'unanimité.*



### **Informations relatives à la commission**

**M. le président Serge Grouard.** Je vous propose de reporter à notre prochaine réunion, le mercredi 13 avril, la nomination de rapporteurs :

– sur la proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues visant à interdire l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels, à abroger les permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, et tendant à assurer la transparence dans la délivrance des permis de recherche et des concessions (n° 3283) ;

– sur la proposition de loi de M. Christian Jacob et plusieurs de ses collègues visant à abroger les permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures non conventionnels et à interdire leur exploration et leur exploitation sur le territoire national (n° 3301).

*(Assentiment)*



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mercredi 6 avril 2011 à 9 h 45

*Présents.* - M. Jean-Pierre Abelin, M. Yves Albarello, Mme Chantal Berthelot, M. Jérôme Bignon, M. Philippe Boënnec, M. Maxime Bono, M. Christophe Bouillon, M. Christophe Caresche, M. Jean-Paul Chanteguet, M. André Chassaigne, M. Frédéric Cuvillier, Mme Claude Darciaux, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Lucien Degauchy, M. Guy Delcourt, M. Stéphane Demilly, M. David Douillet, M. Raymond Durand, M. Paul Durieu, Mme Odette Duriez, M. Philippe Duron, M. Albert Facon, M. Daniel Fidelin, M. André Flajolet, M. Jean-Claude Fruteau, Mme Geneviève Gaillard, M. Jean-Pierre Giran, M. Joël Giraud, M. François-Michel Gonnot, M. Didier Gonzales, M. François Grosdidier, M. Serge Grouard, M. Michel Havard, M. Antoine Herth, M. Jacques Kossowski, Mme Fabienne Labrette-Ménager, M. Pierre Lang, M. Thierry Lazaro, M. Jacques Le Nay, Mme Annick Lepetit, M. Gérard Lorgeoux, M. Jean-Pierre Marcon, Mme Christine Marin, M. Philippe Martin, M. Gérard Menuel, M. Philippe Meunier, M. Bertrand Pancher, M. Yanick Paternotte, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, M. Philippe Plisson, Mme Catherine Quéré, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean-Marie Sermier, M. Jean-Claude Thomas, M. Philippe Tourtelier, M. André Vézinhét

*Excusés.* - M. Jean-Yves Besselat, M. Jean-Claude Bouchet, Mme Françoise Branget, M. Jean Lassalle, Mme Sophie Primas, M. René Rouquet, M. Max Roustan, M. Martial Saddier

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Martine Lignières-Cassou, M. Gérard Voisin