

BILAN QUALITE DIRECTIVES NATURE UE (FITNESS CHECK)

REPONSES FNC

S.1.1 What progress have Member States made over time towards achieving the objectives set out in the Directives and related policy documents?

Directive Oiseaux et Directive Habitats– Strategic objective - art.2:

- L'objectif d'adaptation du niveau des populations, en tenant compte des intérêts économiques, sociaux et culturels, n'a pas toujours été atteint, ou seulement après de fortes crises : exemples du Grand cormoran^{1 2 3} ou de l'Oie cendrée⁴ (Directive Oiseaux), du Loup en France^{5 6 7 8 9} (Directive Habitats)

Directive Oiseaux (art.11) et Directive Habitats (art.22) – measure/operation objectives :

- Pour ce qui est des espèces exotiques envahissantes (EEE), l'objectif de prévention et lutte contre les espèces « non natives » et leurs impacts sur les espèces natives n'a pas été atteint de façon satisfaisante. L'adoption d'un Règlement UE spécifique en 2014 a été rendu nécessaire¹⁰.

S.3 – Which main factors (e.g. implementation by Member States, action by stakeholders) have contributed to or stood in the way of achieving the Directive's objectives?

Directive Oiseaux – Overall objective:

- L'utilisation de la Directive sous forme d'une focalisation exacerbée sur une stratégie contentieuse ciblée sur la chasse (art. 7 notamment) de la part d'ONG de protection, du moins en France (rien que pour les périodes de chasse des migrateurs, pas moins de 73 contentieux devant le Conseil d'Etat en France depuis 2000 !), relayée par une jurisprudence de plus en plus restrictive pour la chasse et parfois scientifiquement questionnable, a généré chez les

¹ RAPPORT sur l'établissement d'un plan européen de gestion des cormorans permettant de réduire l'impact croissant des cormorans sur les ressources halieutiques, la pêche et l'aquaculture (2008/2177(INI))

² Résolution du Parlement européen du 4 décembre 2008 sur l'établissement d'un plan européen de gestion des cormorans permettant de réduire l'impact croissant des cormorans sur les ressources halieutiques, la pêche et l'aquaculture (2008/2177(INI))

³ Résolution du Parlement européen du 15 février 1996 sur le problème des cormorans dans l'industrie de la pêche européenne

⁴ Effectivity of Dutch Goose management during the breeding season - J. van Eerbeek

⁵ Gens, cornes et crocs. Relations hommes-animaux et conceptions du monde, en Vanoise, au moment de l'arrivée des loups. - Mauz, Isabelle (2002)

⁶ Les territoires de l'imprévisible. Confits, controverses et "vivre ensemble" autour de la gestion de la faune sauvage. Le cas du loup et du sanglier dans les Alpes françaises. Coralie Mounet, 2007

⁷ RAPPORT DE MISSION INTERMINISTERIELLE SUR LA COHABITATION ENTRE L'ELEVAGE ET LE LOUP
Pierre BRACQUE, 1999

⁸ Communiqué de presse : Le Copa-Cogeca se retire de la Plateforme européenne sur les grands carnivores car la Commission ignore les avertissements des agriculteurs confrontés à des attaques, notamment de loups, contre leurs troupeaux

⁹ From conflict to coexistence? Insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions. February 2013 – European Commission

¹⁰ REGULATION (EU) No 1143/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species

chasseurs un climat anti-Directive extrêmement contre-productif pour l'objectif^{11 12}. L'engagement et la contribution des chasseurs dans des actions de conservation en faveur de l'objectif en est freiné, d'autant plus que leurs ressources humaines et financières mobilisables pour ces actions sont dérivées vers le champ du conflit juridique et contentieux.

- La « philosophie » de la Directive au regard de la chasse (et en général de l'utilisation des ressources naturelles), qui n'y voit qu'une « exception »¹³, une « dérogation » à la conservation et ignore ses potentialités^{14 15 16}, participe de ce climat anti-Directive ci-dessus évoqué. De ce point de vue, la Directive Habitats est plus satisfaisante.
- L'absence de définitions techniques des termes plus ou moins scientifiques de la Directive (par ex. : période de reproduction et dépendance, période de trajet de retour, perturbation intentionnelle, plans et projets ...), à la différence de la Directive Habitats, et les définitions trop tardives données dans les Guides interprétatifs de la Commission (ex : Guide sur la chasse¹⁷), a généré une interprétation scientifique jurisprudentielle par les Juges d'une part très protectrice pour les oiseaux (ex. : au niveau de l'individu plutôt qu'au niveau des populations) et d'autre part parfois questionnable sur le strict plan scientifique^{17 18}. L'on peut se demander à quel point, en l'absence de telles définitions « médiatrices » dans le corps même de la Directive, ce n'est pas le seul principe de « haut niveau de protection de l'environnement » prévu par les Traités de l'UE qui a guidé le Juge européen.

Directives Oiseaux et Habitats – strategic objective – art.2 :

- Le non-sens écologique de vouloir assurer un état de conservation favorable de toutes les espèces en même temps, ignorant les phénomènes de compétition interspécifiques et les dynamiques du vivant, est un obstacle à la réalisation de l'objectif stratégique

Directive Oiseaux – Strategic objective – art.2:

- Le champ d'application de la Directive étendu à toutes les espèces d'oiseaux, à la différence de celui de la Directive Habitats limité aux seules espèces d' « intérêt communautaire », est un obstacle à l'atteinte de l'objectif stratégique. Comme le dit un proverbe français : « *qui trop embrasse mal étreint* »...
- Dans cette ligne, le caractère monospécifique des Plans de gestion et d'action d'espèces en état de conservation défavorable initiés par la Commission européenne (plutôt que multi-espèces ou par habitats) en multiplie énormément leur nombre ce qui freine leur mise en oeuvre

Directive Habitats – Specific objectives – art.4, 5 et 6 :

- La méthode de constitution du réseau des sites N2000, qui exige leur délimitation et désignation avant de connaître la réglementation des activités qui s'y déroulent, qui a été

¹¹ RAPPORT N° 177 - PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX DATES D'OUVERTURE ANTICIPÉE ET DE CLOTURE DE LA CHASSE DES OISEAUX MIGRATEURS -Mme Anne HEINIS, Sénateur – 1997-98 ;
RAPPORT D'INFORMATION DÉPOSÉ PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE (1), sur les conditions d'application de la directive « oiseaux » du 2 avril 1979 en Europe, ET PRÉSENTÉ PAR M. DANIEL GARRIGUE, Député. 2003

¹² Estelle Brosset. L'expert, l'expertise et le juge de l'Union. Truilhe-Marengo (E.). La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux, La Documentation française, pp. 247-280, 2011. Voir section B.

¹³ GUIDE SUR LA CHASSE DURABLE EN APPLICATION DE LA DIRECTIVE OISEAUX –Commission Européenne- 2009 – page 11

¹⁴ P. Ballon, L. Ginelli, D. Vollet. Les services rendus par la chasse en France : Regards croisés en écologie, économie et sociologie. Revue Forestière Française, 2012, LXIV (3), p. 305 - p.318.

¹⁵ « Chasse, nature et biodiversité » - Chasseur.com – Fédération Nationale des Chasseurs

¹⁶ GUIDE SUR LA CHASSE DURABLE EN APPLICATION DE LA DIRECTIVE OISEAUX –Commission Européenne- 2009 – pages 23-24

¹⁷ GUIDE SUR LA CHASSE DURABLE EN APPLICATION DE LA DIRECTIVE OISEAUX –Commission Européenne- 2009

perçue par les propriétaires fonciers et les acteurs ruraux comme la « signature d'un chèque en blanc », a été mal reçue et a freiné le processus, allant en France jusqu'à la constitution d'un collectif national des acteurs ruraux (le « Groupe des 9 ») et au gel du processus par le 1^{er} Ministre (processus repris depuis)^{18 19 20}

Directive Oiseaux et Habitats – Overall objective :

- La généralisation progressive de l'usage exclusif de la langue anglaise au sein de tous les travaux de la Commission européenne sur ces Directives (communication, colloques, publications, consultations etc...) est un frein au relais et à la divulgation des messages européens auprès des acteurs sur le terrain, notamment les ruraux.

Directive Oiseaux – specific et mesure/operation objectives

- Le fait que, du moins en France, les fonds publics pour la conservation des oiseaux soient quasi-exclusivement ciblés sur les espèces protégées (toutes en annexe I de la Directive) est un facteur important qui explique que des meilleurs résultats de conservation pour ces espèces puissent parfois être observés, et qui n'est pas explicitement mis en avant dans les publications scientifiques afférentes à ces résultats.

S.4 - Have the Directives led to any other significant changes both positive and negative?

Directive Oiseaux – Measure/Operation objectives – art. 7, 4, 5, 8 et 9:

- Il n'était probablement pas attendu que la mise en oeuvre de ces articles en France, notamment l'article 7.4, dans un climat extrêmement conflictuel du fait des incessants contentieux juridiques et de la jurisprudence, ait pour effet la création d'un parti politique à part entière (CPNT) plutôt « eurosceptique » qui a accédé au parlement européen²¹ et à des Conseils régionaux en France. Cela aura témoigné du fossé qui s'est progressivement creusé chez les chasseurs français (et certains acteurs ruraux) entre la Directive, globalement acceptée dans ses principes, et sa mise en application concrète à la lumière de l'interprétation des textes par les Juges.
- Dans ce contexte, la pratique qui s'est développée pour la mise en oeuvre de la Directive (et des Directives en général) en ce qui concerne l'élaboration de Guides interprétatifs par la Commission (notamment le Guide sur la chasse²²) a été un changement plutôt positif, même si le Guide sur la Chasse reste encore peu intégré par les Juges.
- Pour les chasseurs français, il n'était pas non plus attendu certains effets aberrants ou ubuesques pour le bon sens : par exemple, le fait que des espèces qui en ont le moins besoin devraient être les plus « protégées » par la Directive au regard des périodes de chasse (Canard Colvert, Pigeon ramier, Tourterelle turque...)²³ ; le fait également qu'aient été interdits au titre de la Directive les petites facettes réfléchissantes incrustées sur les « miroirs aux alouettes » (art.8), mode de capture traditionnel, très ancien et très confidentiel mais culturellement ancré. Tout cela a participé au sentiment anti-Directive chez les chasseurs.

¹⁸ LA DIRECTIVE "HABITATS" : ANALYSE D'UN ÉCHEC, RÉFLEXIONS POUR L'AVENIR - J.-C. RAMEAU - Revue Forestière Française, 1997

¹⁹ Rapport n° 309 : Mise en oeuvre de la directive 92/43/cee du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages - M. Jean-François LE GRAND, Sénateur – SENAT-1997

²⁰ Wikipedia :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Directive_habitats#L.27application_de_la_directive_.C3.A0_travers_l.27Union

²¹ 6,77% des voix aux élections européennes de 1999 ; six députés CPNT au Parlement Européen

²² SUSTAINABLE HUNTING UNDER THE BIRDS DIRECTIVE - Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds - 2008

²³ SUSTAINABLE HUNTING UNDER THE BIRDS DIRECTIVE - Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds – 2008 – 2.7.5; 2.7.12; 3.4.33; 3.4.34; Fig. 6 et 7

Directive Oiseaux et Directive Habitats – Strategic objective – art.2, 9 (Dir. Oiseaux) et 16 (Dir. Habitats):

- Le phénomène de développement incontrôlé de certaines espèces (par exemple Grand cormoran, Oie cendrée aux Pays-bas, Loup en France...cf supra S.1.1.) n'était probablement pas attendu au moment de l'approbation des Directives. Il a eu pour effet de révéler le caractère inadapté des Directives pour gérer ces phénomènes, et les phénomènes naturels en général, dynamiques par nature : flexibilité réduite voire inexistante, lourdeur administrative des dispositifs de dérogation et leur « fragilité » juridique etc...

Directive Oiseaux et Directive Habitats – Measure/Operations objectives – art.9 (Dir. Oiseaux) et art.12 (Dir. Habitats) :

- Lors de l'adoption des Directives et notamment des articles sur les dérogations, la quantité très importante des demandes de dérogations de toutes natures n'était probablement pas attendue. En France, l'Administration, saturée par la charge administrative et technique de l'instruction des dossiers de demandes (plus de 1200 dossiers par an, en augmentation de 10 à 20% par an – pour seulement ceux dont une expertise/avis à l'échelon national est requis par la réglementation²⁴), a dû récemment déléguer pour partie à ses niveaux déconcentrés.

Directive Habitats – art.6 :

- Les propriétaires et usagers des sites N2000 ont été déçus que les Etudes d'incidence N2000 doivent être financées par eux-mêmes, alors que la Commission et le Conseil, lors de l'adoption de la Directive, avaient pris l'engagement clair de ne pas leur faire porter la charge financière des mesures contenues dans la Directive (cf Résolution PE 2004/2164 (INI) – considérant N²⁵). cela a contribué à la perception négative de la Directive par ces acteurs.

Y.1 - What are their costs and benefits (monetary and non-monetary)?

Directive Oiseaux et Directive Habitats – opportunity costs:

- Restrictions de l'activité de chasse et du service écosystémique culturel associé :
 - Par la diminution significative des périodes de chasse des oiseaux migrateurs (Dir. Oiseaux – art.7) : par exemple, depuis l'approbation de la Directive, en France, la période de chasse du gibier d'eau a été réduite de 2 mois environ.
 - Par la perte de territoires de chasse du fait de mesures compensatoires aux aménagements d'infrastructures d'intérêt public, qui se traduisent souvent par la création d'aires protégées soustraites à la chasse préexistante (phénomène de la « double-peine »). Par exemple, en Baie de Seine en compensation des aménagements portuaires Du Havre^{26 27}.
 - Par la restriction de la pratique de la chasse en raison de risques de dérangement/perturbation d'espèces protégées (régime de protection stricte): par exemple, suite à divers contentieux engagés par des ONG de protection, dans le département de l'Ariège en France, la pratique de la chasse aux sangliers en montagne est remise en cause pour ne pas déranger l'Ours brun (Dir. Habitats – art.12 et 13)²⁸

²⁴ Modification de la procédure d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L411.2 du Code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées – note explicative relative aux dispositions envisagées – MEDDE 2014 - France

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0078+0+DOC+XML+V0//FR>

²⁶ Rapport Inspection Générale de l'Environnement et Conseil Général des Ponts et Chaussées : « L'estuaire de la Seine » (2004)

²⁷ Rapport Ministère de l'Ecologie et Ministère de l'Agriculture (CGEDD et CGAER) : « Réserve naturelle nationale de l'estuaire de la Seine » (2011)

²⁸ Arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux – 2014-

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000028859425&fastReqId=642390411&fastPos=2>

Directive Oiseaux – coûts financiers :

- L'important et incessant conflit juridique et contentieux sur l'application de la Directive Oiseaux en France en matière de périodes de chasse aux oiseaux migrateurs **cf supra S.3**) absorbe une partie importante de ressources financières (et humaines) des organisations cynégétiques qui pourraient être investies dans la conservation et l'atteinte de l'objectif stratégique de la Directive.

Directive Habitats – coûts financiers – Art.16 :

- Ex des coûts liés au Loup en France : l'art. 16 de la Directive exige la mise en œuvre préalable de solutions alternatives à la dérogation à la protection stricte des espèces (prélèvements). Dans le cas du Loup en France, le coût de ces mesures alternatives (mesures de prévention des dommages et d'indemnisation) a atteint des niveaux budgétairement peu soutenables pour l'Etat (plus de **14,5 millions d'euros en 2014**)²⁹ et qui continuent de croître, tout en n'atteignant que partiellement l'objectif puisque des prélèvements dérogatoires doivent néanmoins être autorisés³⁰.

Y.4 - Can any costs be identified (especially regarding compliance) that are out of proportion with the benefits achieved? In particular, are the costs of compliance proportionate to the benefits brought by the Directives?

Directive Oiseaux

- Les coûts administratifs et financiers de la mise en œuvre conforme du système des dérogations (art.9) est disproportionné au regard des bénéfices dans le cas des espèces qui sont en état de conservation favorable et pour lesquelles la dérogation ne présente aucun risque **immédiat** : exemple de la dérogation pour la tenderie des Grives et Merle dans le département des Ardennes (art.9.1-c)³¹. Il en est de même pour les coûts **administratifs** d'instruction des dossiers récurrents et locaux de demandes de dérogation pour de telles **espèces protégées et en bon état de conservation** ~~au niveau de l'Administration~~ (cas des dérogations pour aménagements d'infrastructures locales) **(cf supra S.4.)**

Y.5 - Can good practices, particularly in terms of cost-effective implementation, be identified?

Directive Habitats:

- Dans le cas de la régulation du Loup en France sous l'art.16 -b) de la Directive Habitats, l'autorisation donnée aux chasseurs à partir de 2014 de contribuer à cette régulation dans le cadre des pratiques de chasse de grand gibier (battues, approche et affûts de grand gibier)³² est un exemple de « bonne pratique » qui a permis d'une part de réduire les coûts de cette régulation quand elle est effectuée par les agents publics et d'autre part une efficacité supérieure dans l'atteinte des objectifs de prélèvement (ainsi, cette année **et à ce jour**, les ¾ du quota de tir a été réalisé par les chasseurs, gratuitement).

²⁹ INFO-LOUPS – Lettre d'informations sur le Loup – janvier 2015 – p.1 - http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/InfoLoup3light_cle56b827.pdf

³⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029186407>

³¹

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000477359&fastPos=2&fastReqId=1446475795&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

³²

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029359313&dateTexte=&categorieLien=i>
d

R.1 - Are the key problems facing species and habitats addressed by the EU nature legislation?

Directives Oiseaux et Habitats – espèces exotiques envahissantes :

- Les espèces exotiques envahissantes (EEE) sont reconnues comme une des 5 causes majeures qui menacent la biodiversité. Cette menace est insuffisamment prise en compte par les Directives, y compris par leurs art.11 (Dir. Oiseaux) et art.22 (Dir. Habitats). L'adoption en 2014 d'un Règlement UE spécifique a été rendu nécessaire³³.

Directive Oiseaux :

- Plusieurs espèces migratrices se reproduisent et/ou hivernent majoritairement hors du territoire de l'UE. Pour celles-ci, les menaces et pressions qui pèsent sur leur reproduction et/ou leur hivernage ne sont de fait pas pleinement prises en compte par la Directive, obérant l'atteinte de l'objectif stratégique de la Directive.

Les habitats des espèces inféodées aux agrosystèmes sont peu « protégés » par la Directive Oiseaux car ils sont très fortement sous l'influence de l'économie agricole et de la PAC, et les mesures de « verdissement » des piliers I et II de la PAC sont inefficaces³⁴, du moins en France. Ainsi, en France, seulement 7% de la Surface agricole est incluse dans des sites N2000 (2.07 Mha pour 29 Mha de surface agricole), alors que les Mesures agri-environnementales sont principalement fléchées sur les sites N2000³⁵ (voir aussi infra C et C.5).

R.3 How relevant are the Directives to achieving sustainable development?

Les Directives consacrent de fait une primauté des intérêts des espèces et habitats sur les autres intérêts sociaux, économiques et culturels : en effet, l'art.2 des deux Directives, censé exercer une « balance » entre ces intérêts n'est pas autonome juridiquement (jurisprudence CJUE) mais intégré dans les autres articles des Directives, la balance est donc déjà faite par les Directives elles-mêmes. Ainsi les intérêts de la chasse (art.7 Dir. Oiseaux) sont une « exception » / une « dérogation » aux intérêts de protection des oiseaux³⁶ et, selon une jurisprudence CJUE, les intérêts des oiseaux sont supérieurs à ceux des chasseurs³⁷. De même, les autres intérêts, économiques ou de santé et sécurité publiques, ne sont pris en compte que subsidiairement à travers un régime de dérogation (art. 9 Dir.Oiseaux et art. 16 Dir. Habitats) et sous des conditions très strictes et limitatives. L'on peut donc s'interroger quant à l'équilibre entre les 3 piliers du Développement durable qu'exerceraient les Directives, ou quant à la réelle balance que le Juge aurait le moyen d'exercer dans sa jurisprudence.

Cette prise en compte difficile des autres intérêts s'est traduite par une forte inertie avant que des mesures d'équilibrage soient prises et, dans cet intervalle, des situations de crise socio-économique

³³ REGULATION (EU) No 1143/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species

³⁴ Cf infra C.4 et C.5

³⁵ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Natura-2000-en-quelques-chiffres.html> (statistiques N2000 du Ministère de l'environnement français) ;
http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_memo10contexte.pdf (statistiques agricoles françaises - AGRESTE : 29 Mha de Surface agricole)

³⁶ GUIDE SUR LA CHASSE DURABLE EN APPLICATION DE LA DIRECTIVE OISEAUX –Commission Européenne- 2009 – page 11

³⁷

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd04d43da9fd1740499a75f736d28a6d1e.e34KaxilC3gMb40Rch0SaxuPbxf0?text=&docid=76945&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&oc=first&part=1&cid=255819> – cf point 29

importante : à titre d'exemples : le cas du Grand cormoran au regard des intérêts piscicoles et halieutiques, le cas du Loup en France au regard des intérêts de l'élevage ovin (cf supra S1.1)

C.1 – To what extent are the objectives set up by the Directives coherent with each other?

Incohérences:

- La Directive Oiseaux s'applique à toutes les espèces d'oiseaux (y compris non migratrices) tandis que la Directive Habitats ne s'applique qu'à une liste limitative d'espèces d' « intérêt communautaire »
- Le système de dérogation couvre d' « autres formes de propriété » dans la Directive Habitats (art. 12.1-b) et pas dans la Directive Oiseaux (art.9.1-a)
- Le régime d'exploitation des espèces dans la Directive Habitats (art. 14) fait application du principe de subsidiarité³⁸, au contraire de celui de la Directive Oiseaux y compris pour les espèces d'oiseaux sédentaires (art. 7, notamment alinéa 4)

C.4 – To what extent do the Nature Directives complement or interact with other EU sectoral policies affecting land and water use at EU and Member State level (e.g. agriculture, regional and cohesion, energy, transport, research, etc.)?

Les directives Oiseaux et Habitats sont prises en compte par les règlements européens qui régissent la PAC et le développement rural.

En France, le respect de ces 2 directives fait partie des mesures de conditionnalité des aides directes.

Les prairies permanentes, landes, parcours, alpages, estives situés en zone Natura 2000 étaient répertoriés dans les particularités topographiques à préserver à hauteur d'une surface équivalente de 4% de la SAU de l'exploitation agricole³⁹. Cette reconnaissance n'a pas été reprise dans la Surface d'Intérêt Ecologique du verdissement de la PAC 2014-2020.⁴⁰

Au niveau des bonnes conditions agro-environnementales (BCAE) **de la conditionnalité des aides**, la mesure relative à la diversité d'assolement qui préconise une gestion des résidus par enfouissement, contient une dérogation spécifique aux sites Natura 2000 selon le contrat d'objectif du site.⁴¹

Le second pilier de la PAC consacré au développement rural propose des mesures de préservation ou d'amélioration de la biodiversité remarquable.

Dans la programmation 2001-2006, la Directive Habitat est prise en considération à travers la mesure t "investissements non productifs" en zones Natura 2000⁴² qui a été mise en place en 2003.

³⁸ Article 14 Directive FFH: « 1. Si les États membres l'estiment nécessaire à la lumière de la surveillance prévue à l'article 11, ils prennent des mesures pour que le prélèvement dans la nature... »

³⁹ Fiche Conditionnalité 2013, Domaine « BCAE » - Ministère de l'Agriculture - 2013

⁴⁰ Fiche Verdissement 2015 - Ministère de l'Agriculture - 2015

⁴¹ Fiche Conditionnalité 2013 - Ministère de l'Agriculture - Domaine « BCAE » - 2013

⁴² Annexe J du PDRN- Premières actions éligibles au titre des mesures de gestion contractuelle des sites proposés au titre de Natura 2000 prévues pour Natura 2000 dans le PDRN – Ministère de l'Agriculture – 2003

Depuis 2007 la France concentre ses efforts financiers du Plan de Développement Rural Hexagonal sur deux objectifs principaux dont l'un est en effet la préservation de la biodiversité remarquable. Les mesures agro-environnementales de l'axe 2 sont concentrées sur les sites Natura 2000. Il existe aussi un dispositif spécifique en axe 3 pour l'animation de ces sites.⁴³

Il faut noter que deux mesures agro-environnementales sont spécifiquement dédiées au Hamster Commun, espèce inscrite sur l'annexe IV de la Directive Habitat.⁴⁴

A l'inverse aucun lien n'est fait, à l'échelon européen, entre la Directive Habitat et la Directive Nitrates. Au niveau français, c'est au sein de quelques régions que le problème a été soulevé et donc considéré à travers des dérogations sur les règles d'enfouissement des résidus de cultures sur les sites Natura 2000.⁴⁵

C.5 - How do these policies affect positively or negatively the implementation of the EU nature legislation

La prise en compte des enjeux des Directives Habitats et Oiseaux à travers la PAC peut être considérée selon nous comme un échec.

Sur la programmation 1999-2005 la prise en compte des Directives Habitats et Oiseaux a été peu efficace par manque de cohérence entre les MAE proposées et les contrats d'objectifs des sites Natura 2000 non encore aboutis⁴⁶ La complexité et la lourdeur de mise en place des deux types de dispositifs (contrats d'objectifs et MAE) nuisent à la cohérence des politiques et à la concordance de disponibilité dans le temps. Trop souvent également, les diagnostics agro-environnementaux étaient déconnectés de ceux des contrats d'objectifs⁴⁷.

La priorité de la PAC restant l'agriculture même au sein du second pilier, l'enjeu biodiversité remarquable n'est pas priorisé par les acteurs locaux. De plus les agriculteurs s'orientent vers les mesures les moins contraignantes, ne modifiant que très peu leurs pratiques⁴⁸.

Hors zone agricole et forestière, le Plan de Développement Rural National, même s'il propose des mesures en faveur de l'environnement lié aux Directives Habitats et Oiseaux n'est pas perçu comme un outil d'environnement et est peu utilisé. Le bilan de la mesure montre une

⁴³ Programme de développement rural hexagonal 2007-2013 TOME 1 : Chapitres 1 à 4 –page 30 et 34- Ministère de l'Agriculture- 2007

⁴⁴ Programme de développement rural hexagonal 2007-2013 TOME 4 : Annexe 2 (Dispositions spécifiques à la mesure 214)- Ministère de l'Agriculture - 2007

⁴⁵ Arrêté préfectoral : Arrête n °2014157-0002 Arrête établissant le programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole pour la région Provence- Alpes- Côte d'Azur -2014

⁴⁶ Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural, Chapitre VI, Soutien à l'agroenvironnement.-AsCA- 2004- page 13

⁴⁷ L'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE) –Urbano G et Vollet D – 2005- page 104

⁴⁸ Evaluation des mesures agro-environnementales AGRI/ G4/ 2004 Annexe 12 : Etude nationale France Oréade-Brèche -2005 -page 51-52

importante sous réalisation, avec 24 millions d'euros dépensés sur un budget prévisionnel de 180 millions d'euros⁴⁹.

En 2010 soit à mi-parcours de la seconde programmation, seuls 9 à 10 % des zones Natura 2000 étaient couverts par des mesures agro-environnementales territorialisées⁵⁰. Les territoires cibles ne sont que très peu impactés.

C.10: How coherent are the directives with international and global commitments on nature and biodiversity?

Incohérences

Pour les mêmes espèces, les régimes juridiques des différents instruments internationaux peuvent être différents. Cela se traduit par une insécurité juridique pour les acteurs dans chaque Etat d'application de ces instruments. Par exemple : des espèces devraient être interdites à la chasse selon l'AEWA (art.2.1.1 du Plan d'Action de l'Accord) mais sont autorisées au titre de la Directive Oiseaux (exemple : Nette rousse pour la France). La solution de maintenir « *à titre exceptionnel* » et sous certaines conditions le statut chassable sous AEWA pour ces espèces (art.2.1.1 du Plan d'action de l'Accord), instaure de fait deux régimes juridiques de chasse différents pour une même espèce (AEWA et Dir. Oiseaux), source d'insécurité juridique pour les chasseurs.

Incohérences entre Directive Oiseaux et Convention sur la Diversité Biologique (CDB) :

La CDB valorise aussi bien la valeur intrinsèque de la biodiversité que ses valeurs « instrumentales » (Services écosystémiques, utilisation durable, ressources biologiques, pratiques traditionnelles des communautés locales...) ⁵¹. Ce n'est pas le cas de la Directive Oiseaux (et dans une moindre mesure de la Directive Habitats), qui ne valorise que la valeur intrinsèque de la biodiversité (les oiseaux dans ce cas) et ne considère les usages de cette biodiversité (entre autres la chasse) qu'en tant que menace et exception.

AV.1 - What has been the EU added value of the EU nature legislation?

Directive Oiseaux:

En France, la Loi sur la protection de la nature de 1976⁵² offrait déjà aux oiseaux un système de protection comparable à la Directive Oiseaux. La valeur ajoutée de la Directive en France est donc faible en théorie. En pratique, le contentieux juridique sur la chasse généré au moyen de la Directive a produit une interprétation jurisprudentielle européenne (qui n'aurait peut-être pas été la même au sein de l'Etat au titre de la Loi de 1976) qui est venue s'ajouter. Mais peut-on réellement parler de « valeur ajoutée » compte tenu des effets « collatéraux » de cette jurisprudence sur le « climat » en France relatif à la Directive ?

⁴⁹ *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National - Soutien à l'agroenvironnement Synthèse de l'évaluation- Rapport final définitif – AND- 2008 -Page 11*

⁵⁰ *Evaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal (PDRH) Rapport final - Epices ADE –2011*

⁵¹ Considérants 20,21 et 23 ; articles 1, 6, 10 de la Convention sur la Diversité Biologique ; Décision V/24 de la CDP (<http://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7166>)

⁵² <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068553>

AV. 3 - Do the issues addressed by the Directives continue to require action at EU level?

Directive Oiseaux – Directive Habitats:

- Pour les espèces en très bon état de conservation, même migratrices, l'action de l'UE n'est peut-être plus nécessaire, en tous cas pas prioritaire. Afin de pouvoir adapter l'action de l'UE en fonction de l'évolution pour ces espèces, pourrait-on les lister dans une annexe spécifique modifiable régulièrement pour laquelle les mesures de la Directive seraient temporairement suspendues ?