

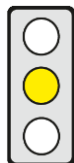
# LA STRATÉGIE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ

Les **Analyses** du cep accompagnées des **Annexes** du cep

## ÉLÉMENTS CLÉS

**Objectifs de la communication** : La Commission présente son programme d'initiatives législatives et non législatives à venir pour la protection ou la restauration de la biodiversité.

**Acteurs concernés** : Les entreprises des secteurs industriels, agricoles et de la pêche.



**Pour** : (1) Comme la nature se développe davantage dans les zones protégées terrestres et maritimes, l'extension de ces zones peut être un instrument efficace pour enrayer l'appauvrissement de la biodiversité.

(2) Des critères de classification des zones protégées à l'échelle de l'UE sont susceptibles de créer un niveau de protection de la biodiversité comparable dans tous les États membres.

**Contre** : (1) Il convient de concilier la protection de la biodiversité avec les nécessités économiques et sociales.

(2) Il est impossible de déterminer précisément la « valeur économique » de la biodiversité ni les « coûts réels » de l'appauvrissement de la biodiversité.

Les passages du texte les plus importants sont signalés par un trait dans la marge.

## CONTENU

### Titre

**Communication COM(2020) 380 du 20 Mai 2020 : Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030**

Les passages de la Communication cités ci-après font référence à la version anglaise du texte.

### Résumé

#### ► Contexte : Biodiversité et appauvrissement de la biodiversité

- Le pacte vert pour l'Europe propose une nouvelle stratégie de croissance, durable et inclusive pour stimuler l'économie et améliorer la santé et la qualité de vie des citoyens [p. 2]. Neufs domaines d'action sont concernés, dont
  - l'« action climatique » [voir [Les Analyses du cep](#) 03/2020] ;
  - la « biodiversité » [la présente édition des **Analyses** du cep] ;
  - la stratégie « de la ferme à la table » [[Les Analyses du cep](#)].
- La « biodiversité » désigne la variété et l'étendue des espèces animales et végétales, y compris leurs gènes et leurs habitats, ainsi que des écosystèmes entiers [p. 2 ; Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB), Art. 2].
  - Les citoyens et les entreprises sont dépendants de la variété et de l'étendue
    - des espèces, par exemple pour la production alimentaire par l'agriculture et la pêche ;
    - des gènes, par exemple pour développer de nouveaux types de médicaments et de nouvelles espèces de cultures ;
    - des « services écosystémiques », comme la régulation des inondations par les zones humides côtières ou la pollinisation des cultures par les insectes.
  - La biodiversité et ses services écosystémiques (« capital naturel ») procurent des « avantages économiques directs » [p. 1]. Plus de 50 % du PIB mondial dépend de la biodiversité et des services écosystémiques.
- « L'appauvrissement de la biodiversité » en cours [p. 2]
  - se manifeste par la mise en danger ou l'extinction d'espèces et la dégradation ou la destruction d'écosystèmes ;
  - est causé par les changements dans l'utilisation des terres et des mers, la surexploitation, le changement climatique, la pollution et les espèces exotiques envahissantes ;
  - diminue le nombre de récoltes et les stocks de poissons et augmente les coûts économiques causés par les catastrophes naturelles.

#### ► Objectifs

- La Stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030
  - présente le programme d'initiatives législatives et non législatives futures de la Commission européenne pour protéger ou restaurer la biodiversité dans le cadre de son pacte vert pour l'Europe [COM(2019) 640; voir [Les Adhocs du cep](#)];
  - vise à garantir que « la biodiversité de l'Europe soit sur la voie du rétablissement d'ici 2030 » [p. 3].

- La Commission veut « améliorer » la législation de l'UE en matière de biodiversité, notamment, la Directive Habitats-Faune-Flore (HFF) [92/43/CEE], la Directive Oiseaux [2009/147/CE], la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) [2000/60/CE], la Directive Inondation [2007/60/CE] et la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM) [2008/56/CE].
- La législation de l'UE prévoit que dans les « zones protégées » désignées par les États membres, un « état de conservation favorable » de la biodiversité soit maintenu (« protégé ») ou rétabli (« restauré ») par la restriction ou l'interdiction des activités néfastes pour l'environnement et des mesures de restauration telles que le boisement.
- La Commission critique le fait que la protection a été « incomplète », la restauration « modeste », et l'application de la législation « insuffisante » [p. 3].
- La Commission veut que l'UE « joue un rôle moteur au niveau mondial par son exemple » pour promouvoir l'adoption d'un « cadre mondial pour l'après-2020 » contre l'appauvrissement de la biodiversité par les parties à la CDB [p. 2].

#### ► **Extension des zones protégées**

- D'ici la fin de 2030, la Commission veut étendre [p. 4]
  - les « zones protégées » de 26 % à 30 % des terres et de 11 % à 30 % des mers de l'UE, et
  - les « zones strictement protégées » de « valeur exceptionnelle en matière de biodiversité » de 3% à 10% des terres et de 1% à 10% des mers de l'UE.
- Pour atteindre ces objectifs à l'horizon 2030 à l'échelle de l'UE, chaque État membre [pp. 4–5]
  - sera tenu de désigner des zones protégées supplémentaires avec des objectifs et des mesures de conservation « clairement définis » afin d'élargir soit le réseau Natura 2000 de l'UE au titre de la Directive HFF et de la Directive Oiseaux (« zones protégées Natura 2020 »), soit son propre « régime de protection nationale » (« zones nationales protégées », ZNP) ;
  - devra « contribuer aux efforts de manière équitable ».
- D'ici 2020, la Commission proposera des critères européens pour la désignation de nouvelles zones protégées, y compris une définition des « zones strictement protégées », et s'efforcera de parvenir à un accord avec les États membres d'ici la fin de 2021 [p. 5].
- D'ici 2023, la Commission évaluera si l'État membre concerné a « démontré des progrès significatifs » dans la désignation de zones protégées supplémentaires [p. 5].
- D'ici 2024, la Commission déterminera si les efforts combinés des États membres sont suffisants pour atteindre les objectifs de l'UE pour 2030 ou si des « actions plus vigoureuses » sont nécessaires, notamment l'adoption d'actes législatifs. [p. 5].

#### ► **Restauration des écosystèmes terrestres et marins**

- En 2021, la Commission proposera des « objectifs de restauration de la nature » pour l'UE, « juridiquement contraignants » pour restaurer les écosystèmes terrestres et marins dégradés. La proposition de la Commission sera fondée sur une analyse d'impact et doit identifier [p. 6]
  - les conditions de la réalisation de ces objectifs de restauration ;
  - les mesures les plus efficaces pour les atteindre ;
  - une méthode au niveau de l'UE pour « cartographier les écosystèmes, les évaluer et les ramener à un bon état écologique », pour leur permettre d'assurer des services tels que la pollinisation, la régulation de l'eau, ainsi que la prévention des catastrophes naturelles.
- La Commission demandera aux États membres de [pp. 6–7]
  - mettre en œuvre la législation existante dans des « délais clairement établis » ;
  - s'assurer que d'ici 2030, en vertu des directives HFF et Oiseaux
    - 100% des espèces et habitats protégés ne montreront aucune dégradation de leur état de conservation ni de leurs tendances ;
    - 30% des espèces et des habitats qui ne présentent pas actuellement un « état de conservation favorable » entrent dans cette catégorie ou affichent une « tendance nettement positive » dans cette direction.
- D'ici la fin de l'année 2020, la Commission devait fournir des orientations pour hiérarchiser la protection des espèces et des habitats.
- La Commission « prendra des mesures » pour que d'ici 2030
  - au moins 25 % des terres agricoles dans l'UE soient « cultivées dans le cadre de l'agriculture biologique » [p. 8] ;
  - l'utilisation de pesticides chimiques soit réduite de 50 % afin d'enrayer le déclin des oiseaux et des insectes des milieux agricoles, en particulier des pollinisateurs [p. 7] ;
  - des « progrès importants » soient réalisés dans l'identification des sols contaminés et leur restauration afin de protéger la fertilité des sols et de réduire leur érosion [p. 9] ;
  - au moins 25 000 km de rivières soient restaurées pour qu'elles puissent s'écouler librement grâce à la suppression de barrières obsolètes [p. 12] ;
  - les prises accessoires d'espèces menacées soient réduites à un niveau qui permette la reconstitution des stocks [p. 11] ;

- le nombre d'espèces menacées par des espèces exotiques envahissantes (« Liste rouge de l'UICN ») soit réduit de 50% [p. 14].

#### ► Incitations économiques

Pour mieux intégrer les considérations relatives à la biodiversité dans les décisions publiques et commerciales, la Commission veut créer davantage d'incitations économiques [pp. 17–18].

- La Commission veut encourager les États membres à mettre en place des politiques fiscales qui reflètent les coûts environnementaux – y compris l'appauvrissement de la biodiversité – des activités économiques néfastes telles que la pollution (« internalisation des externalités négatives »). Les politiques fiscales nationales devraient être conçues pour taxer les externalités négatives plutôt que le travail, de sorte que les principes « utilisateur-payeur » et « pollueur-payeur » puissent être appliqués. [Art. 191 TFUE ; p. 17].
- En 2021, la Commission développera – sur la base de ses travaux antérieurs [SWD(2019) 305] – des méthodes, des critères et des normes pour mesurer la valeur économique de la biodiversité et des services écosystémiques ainsi que l'impact des activités économiques sur l'environnement (« empreinte environnementale ») par la « comptabilisation du capital naturel ».
- En 2021, la Commission adoptera un acte délégué dans le cadre du règlement sur la Taxonomie (UE) 2020/852 [voir [Les Adhocs du cep](#)], destiné à classer les activités économiques et à encourager les investissements qui contribuent à la protection de la biodiversité.

#### ► Cadre de gouvernance

- Pour améliorer la mise en œuvre des engagements contractés au niveau national, européen ou international, en matière de biodiversité, la Commission établira un « nouveau cadre de gouvernance en matière de biodiversité », avec un « mécanisme de suivi et de réexamen » et une « panoplie d'indicateurs » [p. 15].
- En 2023, la Commission évaluera les progrès réalisés et décidera si un cadre de gouvernance de la biodiversité juridiquement contraignant est nécessaire [p. 15].

### Déclaration de la Commission sur le principe de subsidiarité

Selon la Commission, la protection et la restauration de la biodiversité nécessitent des « partenariats solides entre les niveaux local, régional, national et européens » [p. 3].

### Contexte politique

L'UE et ses États membres sont parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB). En 2006, la Commission a publié son plan d'action pour « enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 » [COM(2006) 216]. Ce plan d'action a été suivi en 2011 par la « Stratégie Biodiversité de l'UE à l'horizon 2020 » [COM(2011) 244] qui a été inclus dans le 7<sup>ème</sup> programme d'action pour l'environnement de l'UE (2013-2020) [COM(2012) 710, voir [cepPolicyBrief 05/2013](#)]. En 2015, la Commission a publié son « examen à mi-parcours de la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 » [COM(2015) 478].

### Options pour influencer le processus politique

Direction Générale : DG Environnement (compétente)  
 Commission du Parlement européen : Environnement (compétente)

## ÉVALUATION

### Analyse économique

L'appauvrissement de la biodiversité est considéré comme l'une des plus grandes menaces pour l'humanité au cours de la prochaine décennie [Forum économique mondial (2020), Global Risk Report 2020, p. 7]. Selon la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), environ 77 % des habitats et 60 % des espèces dans l'UE sont dans un état défavorable ou en voie de détérioration ; par exemple, 37 % de toutes les espèces de poissons d'eau douce sont menacées d'extinction [Regional Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services for Europe and Central Asia (2018), pp. 6 et 288]. La vie humaine est liée de façon existentielle à un environnement naturel intact et à ses services écosystémiques non substituables. Ainsi, la protection de la biodiversité est vitale pour les citoyens. Cependant, en l'absence de droits de propriété sur les divers éléments interdépendants des écosystèmes, les coûts des externalités négatives des activités économiques sont supportés par l'ensemble de la sphère publique. Cela crée des incitations à surexploiter les ressources naturelles au-delà de leur capacité de régénération naturelle. **En raison de l'absence de droits de propriété, les mécanismes de marché ne peuvent pas toujours, à eux seuls, assurer la protection de la biodiversité. Par conséquent, des mesures réglementaires – telles que l'interdiction d'activités néfastes pour l'environnement dans les zones protégées – peuvent être justifiées.**

Toutefois, étant donné que les ressources financières sont rares, **ces mesures** devraient être à la fois efficaces et rentables.

**Comme la nature se développe davantage dans les zones protégées, l'extension de ces dernières peut être un instrument efficace pour enrayer l'appauvrissement de la biodiversité.** Toutefois, les zones terrestres et maritimes étant rares, des conflits sont susceptibles d'émerger entre la protection de la biodiversité, d'une part, et les pratiques dans différents domaines (par exemple l'agriculture, la pêche, l'industrie ou les infrastructures), d'autre part. Par conséquent, lors de la désignation de zones protégées, **la protection de la biodiversité doit être conciliée avec les nécessités économiques et sociales.** Si les usages économiques ou sociaux sont d'un intérêt public primordial et qu'une solution adaptée aux considérations de biodiversité n'est pas possible dans la zone en question, des mesures compensatoires – telles que le reboisement sur un site proche pour compenser la déforestation – peuvent constituer une solution de second choix viable pour la conservation générale de la biodiversité. Comme les caractéristiques de l'environnement naturel varient considérablement entre les différentes régions géographiques et climatiques de l'UE, des critères de classification des zones protégées à l'échelle de l'UE peuvent mener à ce que le niveau de protection de la biodiversité soit comparable dans tous les États membres. À cette fin, une définition claire des « zones strictement protégées » à l'échelle de l'UE – que la Commission souhaite proposer d'ici à la fin de 2020 – est pertinente.

Des objectifs de restauration juridiquement contraignants peuvent garantir que les exigences soient respectées dans tous les États membres. Toutefois, ils peuvent également entraîner des coûts économiques ou sociaux élevés si, par exemple, dans les zones protégées, différentes activités industrielles ou touristiques sont interdites. L'analyse d'impact, prévue avant que de nouveaux objectifs juridiquement contraignants de restauration de la nature dans l'UE ne soient fixés, est une condition préalable indispensable pour déterminer avec précision les mesures les plus efficaces et les plus rentables. La législation en vigueur dans l'UE en matière de biodiversité est insuffisamment appliquée dans certains États membres, ce qui limite son efficacité. Cela entraîne également des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur, car les entreprises sont soumises à des exigences environnementales différentes au sein de l'UE. La Commission annonce donc à juste titre la mise en place de délais pour garantir l'exécution de la législation en vigueur dans l'UE.

Comme le rendement des cultures dépend fortement d'écosystèmes intacts, la conservation de la biodiversité est également dans l'intérêt des agriculteurs. Toutefois, il ne faut pas se contenter de fixer des objectifs pour 2030 – à savoir qu'au moins 25 % des terres agricoles devront être exploitées d'une manière plus respectueuse de l'environnement (« agriculture biologique ») et que l'utilisation des pesticides devra être réduite de 50 %. La part des produits « issus de l'agriculture biologique » doit augmenter grâce à la demande croissante des consommateurs et non à l'inverse, par la détermination de l'offre. En outre, la Commission doit définir plus précisément sa définition de « l'agriculture biologique », au demeurant vague. **La pratique accrue de l'agriculture biologique et la réduction de l'utilisation des pesticides doivent être évaluées scientifiquement plutôt que par la détermination d'objectifs arbitraires.** Ces études devraient examiner les effets environnementaux et économiques des deux mesures, y compris une évaluation des avantages pour la biodiversité et des risques d'une éventuelle réduction du rendement des cultures.

En ce qui concerne l'objectif de réduction de 50% de l'utilisation des pesticides chimiques d'ici 2030, la Commission n'a pas précisé la base de référence. Il conviendra de préciser si la réduction se réfère à l'utilisation globale dans l'ensemble de l'UE ou dans chaque État membre, et quelle est l'année de référence. En outre, la Commission n'indique aucune alternative à l'utilisation des pesticides.

La Commission se concentre principalement sur les mesures réglementaires, mais elle envisage aussi, à juste titre, d'appliquer des incitations économiques. Il faudrait que celles-ci prennent la forme d'instruments fondés sur le marché, comme la tarification des activités néfastes pour l'environnement, par exemple par la fiscalité ou par l'émission de certificats négociables autorisant ces activités dans une mesure prédéfinie. **Les instruments fondés sur le marché déclenchent un processus de découverte au cours duquel un prix sera attribué aux services écosystémiques** qui sont actuellement gratuits. Contrairement aux restrictions ou à l'interdiction – imposées directement par la législation – des activités néfastes pour l'environnement, les instruments fondés sur le marché fournissent aux acteurs du marché des incitations économiques indirectes favorables au comportement souhaité, en leur laissant le choix entre différentes options. Cela garantit la réalisation de l'objectif à un coût minimal. La **taxation des activités néfastes pour l'environnement**, telle que la Commission la préconise, **est** en principe un instrument approprié pour atteindre les objectifs fixés d'une manière **efficace et rentable**. Toutefois, ce n'est le cas que si **le taux d'imposition est choisi correctement**. S'il est trop élevé, il crée une charge inutile pour les entreprises. S'il est trop bas, l'objectif risque de ne pas être atteint.

**Mesurer la valeur économique de la biodiversité** – et donc des « coûts réels » de l'appauvrissement de la biodiversité – par la comptabilisation du capital naturel **est une autre possibilité de mettre en place des incitations économiques pour réduire l'appauvrissement de la biodiversité.** Cependant, **il est impossible de déterminer avec précision la « valeur économique » de la biodiversité et les « coûts réels » de l'appauvrissement de la biodiversité**, car certaines valeurs de la nature ne s'expriment pas en termes monétaires et ces coûts peuvent être déterminés de multiples manières.

## Analyse juridique

### Compétence législative de l'UE

L'UE est compétente pour adopter des mesures visant à « préserver, protéger et améliorer » l'environnement [Art. 192 TFUE]. En ce qui concerne l'introduction éventuelle de dispositions fiscales à l'échelle de l'UE, il convient de déterminer si cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence [Art. 113 TFUE]. En outre, le consentement unanime de tous les États membres au sein du Conseil est nécessaire [Art. 113 TFUE].

### Subsidiarité

L'affirmation générale de la Commission selon laquelle la protection et la restauration de la biodiversité nécessitent des « partenariats solides entre les niveaux local, régional, national et européens » [p. 3] ne justifie pas en soi une action de l'UE. Toutefois, compte tenu de la complexité des écosystèmes résultant des interdépendances entre leurs multiples éléments constitutifs, et du caractère transfrontalier de nombreuses causes d'appauvrissement de la biodiversité - par exemple la pollution de l'air et de l'eau, le changement climatique, les espèces exotiques envahissantes - les mesures prévues par l'UE sont conformes au principe de subsidiarité [Art. 5, para. 3 TFUE].

### Compatibilité avec le droit de l'UE en général

Le projet de la Commission de proposer des objectifs « juridiquement contraignants » de restauration de la nature dans l'UE pour les écosystèmes terrestres et marins dégradés laisse en suspens la question de savoir si ces objectifs seraient « juridiquement contraignants » au niveau de l'UE ou bien pour chaque État membre pris de manière isolée. Cependant, c'est uniquement dans ce dernier cas que la Commission pourrait faire appliquer ces objectifs par une procédure d'infraction devant la Cour de justice de l'UE [Art. 258 TFUE]. Par conséquent, le statut juridique de ces objectifs devra être clairement défini par la Commission à l'occasion d'une proposition d'acte législatif dédié à cette problématique.

## Résumé de l'analyse

Les mécanismes de marché ne peuvent pas toujours, à eux seuls, assurer la protection de la biodiversité, étant donné l'absence de droits de propriété. Des mesures réglementaires peuvent donc être justifiées. Toutefois, ces mesures doivent être économiquement rentables. Puisque la nature se développe davantage dans les zones protégées, leur extension peut être un instrument efficace pour enrayer l'appauvrissement de la biodiversité. Toutefois, la protection de la biodiversité doit être conciliée avec les nécessités économiques et sociales. Des critères de classification des zones protégées à l'échelle de l'UE sont susceptibles de créer un niveau de protection de la biodiversité comparable dans tous les États membres. L'utilisation accrue de l'agriculture biologique et la réduction des pesticides devraient être évaluées scientifiquement plutôt que d'être déterminées par des objectifs arbitraires. Les instruments fondés sur le marché déclenchent un processus de découverte au cours duquel un prix sera attribué aux services écosystémiques. La taxation des activités néfastes pour l'environnement n'est efficace et économiquement rentable que si le taux d'imposition est choisi correctement. Mesurer la valeur économique de la biodiversité est une autre possibilité de mettre en place des incitations économiques pour réduire l'appauvrissement de la biodiversité. Cependant, il est impossible de déterminer avec précision la « valeur économique » de la biodiversité et les « coûts réels » de l'appauvrissement de la biodiversité.