

52010DC0004

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'union européenne en matière de biodiversité /* COM/2010/0004 final */

[pic] | COMMISSION EUROPÉENNE |

Bruxelles, le 19.1.2010

COM(2010) 4 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité

1. Introduction

La biodiversité, c'est-à-dire la variété des écosystèmes, des espèces et des gènes, est le capital naturel de la planète. Il fait partie intégrante du développement durable dans la mesure où il fournit des biens et des services essentiels, tels que la nourriture, la séquestration du carbone et la régulation des eaux marines et terrestres, qui sous-tendent la prospérité économique, le bien-être de nos sociétés et la qualité de la vie. Comme le changement climatique, la perte de biodiversité constitue la menace environnementale la plus grave à l'échelle planétaire et entraîne des pertes substantielles en matière d'économie et de bien-être.

En 2001, l'Union européenne s'est fixé l'objectif d'enrayer la diminution de la biodiversité dans l'UE à l'horizon 2010. En 2002, elle s'est engagée à poursuivre un objectif global visant à réduire sensiblement la perte de biodiversité au niveau mondial d'ici à 2010. Des efforts supplémentaires visant à réduire la perte de biodiversité ont ensuite été déployés et un plan d'action de l'UE en faveur de la diversité biologique a été adopté par la Commission en 2006 afin d'accélérer le processus[1].

En dépit des efforts consentis jusqu'ici, il apparaît d'ores et déjà clairement que l'UE n'atteindra pas son objectif[2].

Lors de sa réunion de mars 2009 sur l'environnement, le Conseil a appelé à doter l'Union européenne d'une nouvelle perspective et de nouveaux objectifs en matière de biodiversité, en se fondant, tout en y contribuant, sur les débats internationaux relatifs à une vision mondiale de la biodiversité après 2010, dans le cadre d'une stratégie qui doit être adoptée d'ici à la fin 2010 pour mettre en œuvre la convention des Nations unies sur la diversité biologique.

Les consultations des acteurs concernés sur l'élaboration d'une stratégie pour la biodiversité après 2010 se sont déroulées au cours des derniers mois. Au niveau de l'UE, la conférence de haut niveau organisée par la Commission à Athènes les 26 et 27 avril 2009 a constitué une étape essentielle. Le «message d'Athènes» qui en a résulté souligne la nécessité de définir un objectif pour l'après 2010.

La présente communication marque la première étape vers cet objectif. Elle présente différentes options pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne et a pour but de permettre la poursuite d'un débat éclairé en précisant les enjeux et les travaux à entreprendre pour pouvoir fixer et atteindre des objectifs ambitieux au niveau de l'UE. En se fondant sur ce débat et sur les travaux supplémentaires requis pour justifier les choix entre différents objectifs plus ou moins difficiles à réaliser, la Commission présentera une stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité pour la fin de l'année.

2. Nécessité de protéger la biodiversité

2.1. État et tendances de la biodiversité en Europe et dans le monde

Plusieurs rapports probants[3] confirment que la biodiversité mondiale reste gravement menacée, avec des pertes se produisant de 100 à 1 000 fois plus vite que le rythme normal. Plus d'un tiers des espèces évaluées sont menacées d'extinction et on estime que 60 % des écosystèmes planétaires se sont dégradés au cours des 50 dernières années, avec des répercussions sur les services écosystémiques qui en dépendent. La biodiversité marine subit également des pressions et environ 90 % de la biomasse de la planète se trouve dans l'océan. La biodiversité est soumise à de fortes pressions, qui sont

principalement la destruction, la fragmentation et la dégradation des habitats dues au changement d'utilisation des terres, à la surexploitation, aux pratiques non durables (comme la surpêche), aux espèces envahissantes, à l'acidification des océans, à la pollution et, de façon croissante, au changement climatique. Le rythme actuel de la croissance démographique et l'augmentation de la consommation par habitant, associés à des structures de marché et des institutions insuffisantes pour que les ressources naturelles soient idéalement affectées, entraînent une perte de biodiversité, les ressources étant utilisées plus vite qu'elles ne peuvent être remplacées.

Il est de plus en plus manifeste que l'état de nombreux écosystèmes atteint actuellement ou a déjà atteint le point de non-retour[4]. De même qu'une élévation de 2°C de la température mondiale au-dessus des niveaux pré-industriels conduirait à un changement climatique désastreux, la perte de biodiversité au-delà de certaines limites aurait des conséquences graves pour le fonctionnement même de la planète. Ces limites doivent encore être définies, mais il est déjà clair pour la communauté scientifique que le rythme actuel de perte de biodiversité met en péril le bien-être futur des populations dans l'UE et dans le monde.

En Europe, les évaluations de la conservation des espèces et des habitats montrent qu'en dépit de quelques améliorations, la situation générale a continué de se détériorer. La première évaluation à grande échelle des habitats européens les plus vulnérables et des espèces protégées par la directive Habitats a fait apparaître que seulement 17% d'entre eux étaient dans un état de conservation favorable, conformément à la directive. Les formations herbeuses, les zones humides et les habitats des estuaires et du littoral sont les plus menacés[5]. La biodiversité marine se réduit également à un rythme alarmant. Pour ce qui est des services des écosystèmes dans l'UE, il est par exemple prouvé que la capacité de stockage du carbone de certains sols de terres arables, qui sont fortement tributaires de la biodiversité des sols, est actuellement en diminution[6]. Il importe de définir des formes idoines de gestion terrestre et maritime afin de préserver et de renforcer les écosystèmes qui fournissent des services à l'ensemble de la société. D'importants services écosystémiques marins et côtiers, tels que ceux fournis par les marais salants, peuvent également être perdus du fait de la disparition des zones humides côtières.

2.2. Conséquences de la perte de biodiversité

Outre sa valeur intrinsèque, la biodiversité crée de la valeur grâce aux services écosystémiques, notamment en offrant nourriture et eau ainsi qu'une protection naturelle contre les inondations et les tempêtes et en régulant le climat.

Les conséquences environnementales de la perte de biodiversité peuvent varier de microévolutions à l'effondrement total d'écosystèmes et de services, qui pourrait à terme retentir sur notre prospérité future. Bien que le rôle de la biodiversité dans le maintien du fonctionnement des écosystèmes ne soit pas pleinement connu, il est scientifiquement prouvé que les écosystèmes caractérisés par une grande diversité d'espèces sont plus productifs, stables et résistants, moins sensibles aux pressions extérieures et qu'ils contribuent à un meilleur fonctionnement global des écosystèmes[7]. La nature étant le régulateur climatique le plus efficace et le puits de carbone le plus important, la perte de biodiversité représente une menace pour les objectifs climatiques. Des écosystèmes forts et résistants sont notre assurance-vie contre le changement climatique, qui agissent comme un «remède naturel» pour en atténuer les effets et s'y adapter[8].

La perte de biodiversité et la dégradation des écosystèmes s'accompagnent également de coûts économiques qui ont été jusqu'ici largement ignorés. La perte annuelle de services écosystémiques est estimée à 50 milliards d'euros, tandis que, selon les estimations, les pertes cumulées en termes de bien-être d'ici à 2050 représenteront 7 % du PIB[9]. La biodiversité n'est pas seulement précieuse en tant que telle, mais elle est également la source de services écosystémiques qui contribuent utilement à l'économie, même si cette contribution n'est souvent pas reconnue par les marchés. Il est par conséquent essentiel d'évaluer correctement ces services. Une étude internationale sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité livre également un résultat provisoire essentiel[10].

En outre, étant donné que la biodiversité fournit, souvent pour un coût considérablement moins élevé, un grand nombre de services assurés par des solutions technologiques créées par l'homme, la protection et le rétablissement de la biodiversité offrent des possibilités avantageuses d'atténuation du changement climatique ou d'adaptation à ce changement[11]. Les ressources naturelles contribuant à un large éventail d'activités économiques, leur reconstitution et l'amélioration de leur utilisation pourraient augmenter la productivité ou développer de nouvelles sources de croissance grâce à un processus d'éco-innovation.

Enfin, la biodiversité et les services assurés par les écosystèmes contribuent de manière essentielle au bien-être des êtres humains. Ils garantissent les moyens d'existence de millions de personnes à travers le monde et jouent un rôle primordial dans la diminution de la pauvreté et la réalisation des objectifs de développement du millénaire. La biodiversité est également une source de nourriture. La diversité génétique notamment est un rempart contre les pertes de cultures dues à des nuisibles et à des maladies et contre le changement climatique, assurant ainsi la sécurité de l'approvisionnement en nourriture. Dans l'UE, le déclin des pratiques agricoles favorisant la biodiversité a entraîné la perte de certains services écosystémiques essentiels dans les zones rurales ainsi que celle de terres agricoles

fertiles, l'abandon des terres donnant lieu à des pertes d'ordre social et économique, en particulier dans les communautés rurales. Dans le milieu marin, la situation est similaire pour certaines communautés tributaires de la pêche, qui ont été sévèrement touchées par l'appauvrissement des stocks halieutiques. Ces emplois sont menacés si les écosystèmes continuent de se dégrader. Les écosystèmes côtiers contribuent à réduire l'exposition des communautés côtières aux phénomènes météorologiques extrêmes, à atténuer l'érosion du littoral et à fournir des habitats adéquats aux populations halieutiques, et ils ont une importante capacité de stockage du dioxyde de carbone.

2.3. Réalisations et lacunes des mesures de la politique actuelle

La biodiversité est une priorité essentielle pour l'UE en matière d'environnement et ses objectifs sont intégrés dans la stratégie de développement durable de l'UE. L'objectif de l'UE pour 2010 a été le principal déclencheur du développement d'un plan d'action en faveur de la biodiversité en 2006 ainsi que des efforts plus intenses déployés pour appliquer pleinement les directives Oiseaux et Habitats, qui constituent la pierre angulaire de la législation de l'Union européenne dans le domaine de la conservation de la nature. Le réseau Natura 2000 mis en place par l'Union, qui couvre 17% de son territoire et représente le plus grand réseau de zones protégées au monde, est un succès. L'approche écosystémique est à la base de la directive-cadre sur l'eau[12] et de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»[13], qui visent la bonne santé des écosystèmes en tenant compte des pressions cumulées. D'autres résultats positifs ont déjà découlé et continuent de découler de la mise en œuvre de la législation axée sur certains polluants et d'autres législations en faveur de la biodiversité, les efforts visant à mieux intégrer les questions de biodiversité dans les autres domaines politiques, tels que la politique commune de la pêche depuis la réforme de 2002, et l'élargissement des possibilités financières en faveur de la biodiversité au titre de différentes politiques de l'UE, notamment de la politique agricole commune (PAC).

Des efforts ont été déployés pour réduire l'impact des schémas de production et de consommation sur la biodiversité à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. À titre d'exemple, le plan d'action en faveur d'une consommation et d'une production durables vise à rassembler les forces du marché intérieur, tandis que le plan d'action de l'UE relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) et le projet de règlement établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché communautaire ont pour but de mettre fin à l'érosion des ressources naturelles.

Toutefois, en dépit de ces réalisations, plusieurs facteurs ont empêché l'UE d'atteindre son objectif de 2010 et il convient de les examiner dans le cadre de la politique de biodiversité définie pour l'après 2010.

En premier lieu, certaines lacunes persistent dans la mise en place du réseau Natura 2000, qui ne devrait pas être achevée avant 2010 pour la partie terrestre et avant 2012 pour la partie maritime. Des mesures ciblées prévues par la législation de l'UE en matière de conservation de la nature ont démontré leur efficacité à enrayer le déclin d'espèces et d'habitats menacés, mais leur mise en œuvre a pris du retard ou s'est heurtée à des difficultés, notamment le manque de ressources affectées à ces mesures.

En deuxième lieu, d'importantes lacunes demeurent au niveau stratégique. Il importe notamment d'approfondir les politiques relatives aux sols et aux espèces envahissantes, deux éléments qui jouent un rôle essentiel dans la perte de biodiversité. Jusqu'ici, des exigences de conditionnalité y afférentes ont été établies au niveau de l'UE dans le cadre de la politique agricole commune. De même, la politique actuelle ne couvre pas suffisamment les services écosystémiques. Les seules mesures de conservation de la biodiversité ne suffiront pas à maintenir ces derniers; en effet, les niveaux élevés de conservation des espèces et des habitats ne sont qu'une seule composante essentielle, mais de nombreux services sont fournis en dehors des zones protégées. En vue de combler cette lacune, la Commission élaborera une première série de cartes biophysiques des services des écosystèmes et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) finalisera ses travaux en cours sur l'audit et l'appréciation des services écosystémiques pour la fin 2010.

En outre, alors que la réglementation de l'UE contribue à limiter les effets environnementaux du développement des infrastructures et de l'aménagement du territoire au niveau de l'UE, d'autres effets positifs pourraient être obtenus grâce à une meilleure coordination, conformément au principe de subsidiarité, du développement des «infrastructures vertes»[14], et des investissements qui l'accompagnent, dans les 83 % du territoire de l'UE situés en dehors du réseau Natura 2000. Cette approche appellera à la régénération des écosystèmes la plus étendue possible afin de renforcer leur résistance et de soutenir les services vitaux qu'ils fournissent, tout en poursuivant des objectifs de conservation et en permettant aux États membres de s'adapter au changement climatique. La Commission encourage et favorise les échanges de bonnes pratiques en tant que base d'une stratégie de l'UE relative aux infrastructures vertes, qui sera élaborée après 2010.

En troisième lieu, bien qu'un grand nombre d'informations aient été recueillies depuis l'adoption de l'objectif de 2010, d'importantes lacunes demeurent en matière de connaissances et de données à tous les niveaux (État membre, UE et international). La collecte, l'analyse et la validation des données n'ont pas été effectuées selon une approche globale compte tenu de la complexité de la biodiversité, qui ne peut se résumer à une seule variable et nécessite la définition d'un ensemble d'indicateurs interdépendants. En outre, la transmission d'informations par les États membres en vertu des directives

Oiseaux et Habitats a été inégale, tout comme les efforts de protection de la biodiversité.

Les travaux s'accroissent actuellement en vue de définir un niveau de référence et les indicateurs correspondants au sein de l'UE et au niveau mondial. Une série d'indicateurs européens sont actuellement élaborés, qui, à l'instar des données collectées pour la mise en œuvre de la directive Habitats, devraient être les plus avancés au monde. En juin 2010, l'AEE finalisera le premier niveau de référence de l'UE en matière de biodiversité, lancera un système d'information européen sur la biodiversité (BISE) et élaborera un plan stratégique pour combler les lacunes, en particulier des indicateurs pour les écosystèmes et les services écosystémiques. Dans le milieu marin, de nombreux écosystèmes et habitats sont mal connus, certaines espèces ne sont pas répertoriées et l'étude des ressources génétiques marines en est encore à ses premiers balbutiements. La directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» permettra une évaluation et un suivi améliorés des évolutions des écosystèmes côtiers et marins, y compris celles résultant du changement climatique, et des effets sur la biodiversité, et devrait bénéficier d'efforts tels que le réseau européen d'observation de données du milieu marin (EMODNET) et l'aménagement de l'espace maritime.

Au niveau mondial, l'UE soutient la mise en place d'une plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) afin de réitérer le succès de la plateforme intergouvernementale sur le changement climatique (IPCC) - Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Cette plateforme doit susciter un consensus solide en validant les preuves scientifiques existantes et contribuer à intégrer la biodiversité et les services écosystémiques dans l'élaboration des politiques, afin d'assurer le bien-être à long terme de l'humanité. La mise en place ou non de l'IPBES devrait être décidée au printemps 2010.

En quatrième lieu, les questions de biodiversité doivent être mieux intégrées dans les autres politiques. L'évolution de la biodiversité est un bon indicateur de l'éco-compatibilité de l'activité humaine et de la société. Des mesures visant à traiter des problèmes dans d'autres domaines d'action se sont parfois révélées incompatibles avec les objectifs de biodiversité et ont même eu des effets pervers. Les avantages découlant d'écosystèmes résistants sont souvent négligés. Des efforts restent nécessaires pour faire participer d'autres secteurs de manière systématique à la formulation de réponses aux problèmes de biodiversité, sur la base d'indicateurs clairs permettant de mesurer les progrès accomplis. Les politiques de biodiversité et les autres politiques doivent être cohérentes et se renforcer mutuellement.

Il est prioritaire d'examiner les problèmes identifiés dans le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche, afin de parvenir en 2012 à une politique durable du point de vue écologique, fondée sur les avis scientifiques et réduisant efficacement la surcapacité, et afin de mieux contribuer aux objectifs de biodiversité. Il est essentiel de renforcer la politique de développement rural pour développer les services écosystémiques en préservant et en améliorant les activités agricoles et forestières ayant une haute valeur naturelle dans le contexte de la PAC. Il importera également d'optimiser l'utilisation des fonds structurels, en favorisant les complémentarités et les synergies entre différents volets de mécanismes de cofinancement de l'UE ou d'une autre source, afin de promouvoir les objectifs de biodiversité dans toutes les régions de l'UE.

Poursuivre l'intégration est une priorité de la politique extérieure et des autres politiques étroitement liées à la biodiversité. Outre l'intensification des efforts visant à réduire l'impact négatif de ces politiques sur la biodiversité dans l'UE et dans le monde[15], une plus grande prise de conscience est nécessaire quant aux conséquences de la perte de biodiversité pour la pérennité des activités résultant de ces politiques, ainsi qu'aux avantages économiques pouvant découler d'écosystèmes sains. Cette meilleure prise de conscience revêt également une importance cruciale pour les pays en développement qui sont directement touchés par les effets de la perte de biodiversité.

En cinquième lieu, les besoins de financement pour la biodiversité dans l'UE doivent être correctement estimés et tenir compte, notamment, de la contribution des écosystèmes au bien-être. En ce qui concerne les sites Natura 2000, la Commission évalue actuellement les ressources financières nécessaires pour la gestion de ces sites sur la base des informations fournies par les États membres, afin d'obtenir un tableau réaliste de l'importance et de la répartition des besoins. Les premières estimations montrent que seulement 20% des besoins de financement totaux nécessaires pour la gestion des zones protégées européennes sont couverts. À cet égard, les États membres pourraient exploiter de manière plus systématique les possibilités offertes par le financement au titre du développement rural pour des mesures agro-environnementales, y compris les États membres ayant de vastes zones agricoles, riches en biodiversité et «à haute valeur naturelle».

Enfin il convient d'examiner la question de l'équité au sein de l'UE et au niveau mondial. Étant donné que la biodiversité n'est pas répartie de manière égale et que les évolutions diffèrent d'une région à l'autre, le défi à relever n'est pas le même partout. De ce fait, il est nécessaire de mettre à disposition une panoplie d'instruments combinant réglementation et instruments fondés sur le marché. Outre les principes essentiels du pollueur-payeur et du recouvrement intégral des coûts déjà présents dans la législation environnementale, la recherche de l'équité pourrait conduire à une meilleure application des paiements de services écosystémiques afin que ceux dont les terres fournissent ces services soient récompensés par ceux qui en bénéficient.

Au niveau mondial, l'UE s'est engagée à garantir le succès en 2010 des négociations en cours dans le cadre de la CDB des Nations unies sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur exploitation. Elle a également promis de veiller au succès des négociations sur la réduction des émissions produites par la déforestation et la dégradation des forêts ainsi que d'inclure la conservation comme une première étape essentielle vers une approche plus large de l'évaluation et de rétribution des services écosystémiques. Il convient d'explorer et de mettre en valeur les possibilités prometteuses de la permaculture, et notamment son efficacité à protéger et à restaurer la biodiversité. L'UE doit également évaluer pleinement l'impact de ses schémas de consommation sur la biodiversité au-delà de ses frontières.

3. Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité

3.1. Une perspective pour 2050

Il existe un large consensus entre les acteurs concernés sur les grandes lignes de la nouvelle perspective à long terme de l'UE en matière de biodiversité. Cette perspective devra inclure un calendrier clair (jusqu'à 2050) et tenir compte de l'urgence de la crise qui touche la biodiversité, de la valeur intrinsèque et tangible de la biodiversité et de l'importance des services qu'elle fournit. Elle devra être compréhensible et acceptable par le grand public et s'appliquer aux niveaux de l'UE et du monde entier.

Compte tenu de ce qui précède, les éléments suivants pourraient être utilisés aux fins de définir une perspective de l'UE pour 2050, permettant de soutenir l'objectif premier à fixer et de transformer cette vision en une réalité:

La biodiversité et les services écosystémiques, capital naturel mondial, sont préservés, évalués et, dans la mesure du possible, rétablis pour leur valeur intrinsèque, de façon à ce qu'ils continuent de contribuer à la prospérité économique et au bien-être de l'homme et afin d'éviter des changements catastrophiques liés à la perte de biodiversité.

Des discussions sont en cours au niveau mondial afin de fixer un objectif pour 2020. Dans ce contexte, la Commission considère que l'UE devrait avoir un objectif, et dans les options présentées ci-après, l'année 2020 est considérée comme une variable fixe afin de garantir l'importance de l'objectif de l'UE dans les négociations internationales. En outre, un délai de dix ans est considéré comme une période minimale pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des actions dans le domaine de la biodiversité, où les résultats sont souvent lents et très variables, ainsi que pour l'obtention d'avancées mesurables et réalistes. Par ailleurs, d'autres politiques étroitement liées à la politique de biodiversité ont également 2020 comme date butoir.

L'objectif premier pour 2020 doit permettre de progresser vers la concrétisation de la perspective définie par l'UE; il doit être mesurable, réalisable et rentable et contribuer aux engagements internationaux de l'UE en matière de biodiversité.

Certains de ces critères sont inversement liés. Par exemple, un objectif moins ambitieux est plus facile à réaliser, mais moins susceptible d'éviter les points de basculement pour la biodiversité. Ces facteurs doivent être comparés les uns aux autres afin d'apprécier le degré d'adéquation des options proposées et de fixer le meilleur objectif.

3.2. Un objectif plus ou moins ambitieux

Quatre niveaux d'ambition sont proposés ci-après par ordre croissant pour l'objectif principal de 2020.

Option 1: Ralentir significativement le rythme de perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020

Option 2: Enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020

Option 3: Enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020 et assurer leur rétablissement dans la mesure du possible

Option 4: Enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020 et assurer leur rétablissement dans la mesure du possible, et renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité

Les quatre options, d'un niveau d'ambition croissant, donneront lieu à différents bénéfices et coûts et nécessiteront l'élaboration d'actions et instruments plus ou moins exigeants. Ils s'appuieront sur un niveau de référence commun, fixé au niveau politique, qui inclut la législation de l'UE en matière de conservation de la nature et celle ayant trait aux autres domaines liés à la biodiversité, ainsi que la législation applicable aux autres politiques pertinentes, notamment le climat et l'énergie, la PAC actuelle et la réforme de la PCP. Il devrait être une priorité d'exploiter toutes les possibilités de progresser vers les objectifs de la politique de biodiversité tout en atténuant le changement climatique et en s'y adaptant à moindre coût. Étant donné que la lutte contre certaines pressions s'exerçant sur la biodiversité dans l'UE requiert également une coopération internationale, il sera important d'obtenir des résultats grâce aux engagements internationaux, notamment dans le cadre d'accords environnementaux multilatéraux tels que la convention sur les espèces migratoires, la convention de Ramsar sur les zones humides et l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, et de progresser dans la

délimitation de zones marines protégées au niveau international.

Les quatre options nécessitent la définition d'un niveau de référence scientifique relatif à l'état de la biodiversité et des services écosystémiques en Europe. C'est essentiel pour pouvoir mesurer les progrès accomplis. Le niveau de référence ne se résumera pas à un chiffre, mais se fondera sur l'état actuel des principales composantes de la biodiversité: la conservation des espèces et des habitats, les écosystèmes et les principaux services écosystémiques. De même l'expression «enrayer la perte» de biodiversité n'est pas à interpréter en termes absolus, mais signifie maintenir les principales composantes au-dessus du niveau de référence. Des informations sont déjà disponibles pour définir un niveau de référence clair et fiable, mais des travaux supplémentaires sont encore nécessaires pour traduire ces connaissances en indicateurs spécifiques, mesurables et utiles à des fins d'action.

Il convient également d'intensifier la recherche afin de combler les principales lacunes en matière de connaissances. Celles-ci concernent l'économie de la biodiversité et des services écosystémiques, la définition et l'ajustement d'indicateurs permettant de mesurer et de déterminer les points de basculement de la biodiversité, c'est-à-dire à quel moment sa perte devient irréversible du fait des pressions cumulées, avec des conséquences potentiellement catastrophiques. Si elle est mise en place en 2010, une plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) contribuera significativement à ces efforts, mais une action est également nécessaire au niveau de l'UE. Les travaux en cours dans ces domaines doivent être intensifiés et achevés.

Enfin, s'il est évident que la conservation doit demeurer un pilier central de la politique de biodiversité de l'UE, tout nouvel objectif doit aussi intégrer le rôle des écosystèmes et des services qu'ils fournissent. L'importance des services écosystémiques est déjà reconnue dans la politique actuelle et constitue notamment un élément important de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin», dans le cadre de la politique maritime intégrée de l'UE[16], mais elle n'a pas encore été suffisamment traduite en mesures spécifiques. Il importe de définir et d'évaluer les principaux services écosystémiques et de les prendre en compte dans le futur objectif. Le niveau d'ambition de l'objectif déterminera leur degré d'intégration, qui variera du simple maintien au rétablissement complet.

(Option 1) Ralentir significativement le rythme de perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020

Cette option supposerait d'accepter au niveau politique qu'il n'est pas possible d'enrayer la perte de biodiversité dans l'UE dans un avenir prévisible et supposerait donc de définir un objectif moins ambitieux visant à ralentir significativement le rythme de perte de biodiversité d'ici à 2020. Le but serait de ralentir plutôt que d'enrayer la perte de biodiversité. De ce fait, la biodiversité ne serait pas nécessairement maintenue au-dessus du niveau de référence. Du fait de la nouvelle échéance, les mesures déjà mises en œuvre ou en cours d'application auraient plus de temps pour produire des effets et leur succès serait plus facile à démontrer. Les nouvelles connaissances et évolutions apparues depuis la fixation de l'objectif de 2010 pourraient être intégrées dans les mesures prises en vue de la réalisation de l'objectif.

(Option 2) Enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020

Cette option supposerait de conserver l'objectif actuel, mais de reporter sa réalisation à une date ultérieure. Comme dans l'option 1, on disposerait ainsi d'un délai supplémentaire pour voir les actions déjà mises en œuvre ou en cours d'application produire des effets et pour intégrer les nouvelles connaissances et évolutions. L'objectif serait le même que celui de 2010: enrayer la perte de biodiversité, mais également de services écosystémiques dans l'UE. La réalisation de l'objectif entraînerait le rétablissement de certains écosystèmes et des services correspondants.

(Option 3) Enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020 et assurer leur rétablissement dans la mesure du possible

Cette option supposerait le maintien de l'objectif actuel en matière de biodiversité et le report de l'échéance à 2020, tout en élargissant la portée de cet objectif de façon à garantir une fourniture suffisante des principaux services écosystémiques fournis par la biodiversité dans l'UE et en exigeant le rétablissement des écosystèmes lorsqu'ils ne fournissent pas les services nécessaires. Un premier inventaire et une cartographie des services écosystémiques importants pour l'UE, d'ici à fin 2010, contribueront à définir l'ampleur des efforts de maintien et de restauration nécessaires pour atteindre l'objectif fixé.

Les objectifs de rétablissement pourraient être définis sur la base de ce qui est nécessaire pour atteindre un état de conservation favorable pour les espèces et les habitats visés par la directive Habitats. L'évaluation de l'état actuel des espèces et des habitats, qui a récemment été faite dans le cadre de la directive Habitats, pourrait servir de référence.

L'option reconnaît la nécessité scientifique absolue d'enrayer la perte de biodiversité et tient compte de l'importance des écosystèmes ayant une valeur stratégique pour l'UE.

(Option 4) Enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020 et assurer leur rétablissement dans la mesure du possible, et renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité

Cette option va plus loin que l'option 3: elle reconnaît qu'il est de l'intérêt de l'UE de lutter contre la perte de biodiversité non seulement sur son territoire, mais aussi au-delà de ses frontières. Même si la majeure partie de la biodiversité se trouve hors de l'UE, combattre sa disparition uniquement dans l'UE ne suffira pas à éviter les graves conséquences d'une poursuite de la perte de biodiversité à l'échelle planétaire. Cette option appelle à intensifier l'action de l'UE afin de traiter l'état de crise de la biodiversité au niveau mondial.

Cette action peut inclure des mesures visant à réduire encore davantage l'impact des schémas de consommation de l'UE sur la biodiversité dans une autre partie du monde et à renforcer les efforts de protection de la biodiversité dans d'autres pays, notamment grâce à des instruments spécifiques.

4. Prochaines étapes

La définition d'une perspective et d'un objectif pour l'après 2010 n'est pas une fin en soi. C'est le début d'un processus destiné à mettre en place une nouvelle stratégie de l'UE en matière de biodiversité avant l'expiration de l'objectif actuel.

Lutter efficacement contre la perte de biodiversité n'est pas chose facile. Il est nécessaire de suivre une approche intégrée et fondée sur des preuves pour éliminer les principales pressions qu'exercent sur la biodiversité et les services écosystémiques certains secteurs (changement d'utilisation des terres, surexploitation, espèces envahissantes, pollution et changement climatique). Il conviendra de définir des sous-objectifs pour chaque type de pression, secteur ou écosystème, et de les associer à des mesures rentables, à un niveau d'intervention approprié, pour produire les résultats souhaités.

Il apparaît d'ores et déjà clairement que des solutions équitables adaptées à chaque situation spécifique devront être recherchées. En d'autres termes, les mesures et leur exécution seront nécessaires à différents niveaux: international, UE, national et infranational. L'approche suivie dans le plan d'action de l'UE en faveur de la diversité biologique, qui consiste à partager les responsabilités de mise en œuvre entre tous les secteurs et à établir des partenariats avec les États membres, reste tout à fait pertinente. Il importera de définir un cadre de gouvernance faisant intervenir tous les acteurs concernés à différents niveaux.

La Commission poursuivra ses travaux en 2010, notamment en continuant de consulter les parties prenantes, en vue de disposer des données probantes nécessaires pour progresser dans la définition du nouveau cadre politique de l'UE. Elle contribuera ainsi également à la stratégie et aux objectifs qui seront défendus par l'UE lors des négociations sur le futur cadre international en matière de biodiversité.

[1] COM(2006) 216.

[2] COM(2008) 864.

[3] «Growing within limits», Agence d'évaluation environnementale des Pays-Bas, octobre 2009; «Évaluation des écosystèmes pour le millénaire», 2005; «Liste rouge de l'UICN», novembre 2009.

[4] «A safe operating space for humanity», *Nature*, 23 septembre 2009.

[5] COM(2009) 358.

[6] CLIMSOIL: http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm.

[7] «Biodiversity and ecosystem functionality», *Nature*, 12 juillet 2007.

[8] «Convenient solutions to an inconvenient truth: ecosystem-based approaches to climate change», Banque mondiale, 2009; «TEEB Climate Issues Update», septembre 2009; «The Natural Fix? The role of ecosystems in climate mitigation», PNUE, juin 2009.

[9] COM(2009) 400.

[10] «Rapport d'étape EEB», mai 2008; «TEEB for Policy-Makers» (Rapport EEB destiné aux responsables politiques), novembre 2009: <http://www.teebweb.org>.

[11] Par exemple, on observe de très bons retours sur investissement en ce qui concerne la restauration des forêts tropicales: tandis que les coûts normaux se situent autour de 3 500 euros/ha, les bénéfices annuels découlant des biens et des services publics fournis par ces écosystèmes, qui vont de la séquestration du carbone à la lutte contre les inondations et l'érosion, sont, selon des estimations prudentes, de l'ordre de 7 000 euros/ha.

[12] Directive 2000/60/CE.

[13] Directive 2008/56/CE.

[14] On entend par «infrastructure verte» le réseau interconnecté de zones naturelles comprenant certaines terres agricoles, les voies «vertes», les zones humides, les parcs, les réserves forestières et les communautés végétales indigènes, ainsi que les zones marines qui régulent naturellement les débits d'orage, les températures, les risques d'inondation et la qualité de l'eau, de l'air et des écosystèmes.

[15] L'empreinte écologique de l'UE est de 4,7 hectares globaux, soit le double de la capacité biologique de l'UE selon l'indicateur d'empreinte de l'UE.

[16] COM(2009) 540 final du 15.10.2009.

