



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.5.2006
COM(2006) 216 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**ENRAYER LA DIMINUTION DE LA BIODIVERSITÉ À
L'HORIZON 2010 ET AU-DELÀ
Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain**

{SEC(2006) 607}
{SEC(2006) 621}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Pourquoi la biodiversité est-elle importante?.....	5
3.	Qu'arrive-t-il à la biodiversité et pourquoi?	5
4.	Quelles mesures avons-nous déjà prises et quelle a été leur efficacité ?	7
5.	Quelles sont les autres mesures à prendre?	11

ANNEXE 1: Plan d'action communautaire à l'horizon 2010 et au-delà

ANNEXE 2: Grands indicateurs communautaires sur la biodiversité

1. INTRODUCTION

Au cours des dernières décennies, le développement¹, source d'enrichissement, a largement bénéficié à l'humanité. Mais il s'est souvent fait au détriment de la diversité et de l'étendue des systèmes naturels ou, autrement dit, de la biodiversité². Cette diminution de la biodiversité, qui concerne les écosystèmes, les espèces et les gènes, est préoccupante non seulement en raison de la valeur intrinsèque de la nature, mais aussi parce qu'elle engendre un déclin des "services écosystémiques" fournis par les systèmes naturels. Ces services sont la production de nourriture, de carburant, de fibres et de médicaments, la régulation du cycle de l'eau, de la composition de l'air et du climat, le maintien de la fertilité des sols et le cycle des éléments nutritifs. Ainsi, la préoccupation pour la biodiversité fait partie intégrante du développement durable. Elle sous-tend la compétitivité, la croissance et l'emploi et améliore les conditions de vie.

La récente évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM)³, lancée par le secrétaire général des Nations unies, souligne que la plupart de ces services sont en déclin, tant dans l'Union européenne que dans le monde. Le problème fondamental est qu'en exploitant le capital naturel de la Terre, nous mettons en péril la capacité des écosystèmes à pourvoir à la subsistance des générations futures. Nous pouvons inverser la tendance, mais uniquement en modifiant radicalement les politiques et les pratiques.

L'Union européenne a pris des engagements significatifs à cet égard. Les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont convenu en 2001 de "mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité [dans l'UE], objectif qui devrait être atteint d'ici 2010"⁴ et de "remettre en état les habitats et les écosystèmes"⁵. En 2002, ils ont rejoint 130 dirigeants mondiaux en s'engageant en faveur d'une "réduction significative du pourcentage de perte de biodiversité [mondiale] d'ici 2010"⁶. Selon les sondages d'opinion, ces préoccupations pour la nature et la biodiversité sont largement partagées par les citoyens de l'Union européenne⁷.

Au niveau communautaire, le cadre politique visant à enrayer la diminution de la biodiversité dans l'Union européenne est désormais largement en place. Les objectifs en matière de biodiversité sont, par exemple, intégrés dans la Stratégie en faveur du développement durable⁸ et dans le partenariat de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, ainsi que dans de nombreuses politiques environnementales et sectorielles. Une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique⁹ a été adoptée en 1998, suivie en 2001 par des plans d'action¹⁰. La plupart des États membres ont

¹ Voir, par exemple, l'évolution de l'indicateur du développement humain, dans le *Rapport mondial sur le développement humain 2005* du PNUD.

² Secrétariat de la CDB (2006), *Deuxième édition des perspectives mondiales de la diversité biologique*.

³ <http://www.maweb.org>

⁴ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001.

⁵ COM (2001) 264 final.

⁶ Sommet mondial pour le développement durable, plan de mise en œuvre.

⁷ Eurobaromètre spécial 217 (2005).

⁸ COM (2001) 264 final.

⁹ COM (1998) 42 final.

¹⁰ COM (2001) 162 final.

également élaboré ou sont en train d'élaborer des stratégies et/ou plans d'action de ce type.

Si d'importants progrès ont été réalisés et que les taux de diminution de la biodiversité présentent des premiers signes de ralentissement, le rythme et l'étendue de la mise en œuvre ont été insuffisants. Une grande partie de la biodiversité demeure fortement appauvrie et continue de décliner. Il est toujours possible d'atteindre l'objectif de 2010, mais à condition que l'Union européenne et les États membres en accélèrent la mise en œuvre.

La biodiversité dans l'Union européenne est soumise à deux menaces en particulier. Premièrement, celle de l'utilisation et du développement inconsidérés des sols. Les États membres ont notamment la responsabilité de concilier, par une meilleure planification, l'utilisation et le développement des sols avec la conservation de la biodiversité et le maintien des services écosystémiques. Deuxièmement, l'impact grandissant du changement climatique sur la biodiversité. Il renforce la nécessité impérieuse de prendre des mesures efficaces contre les émissions de gaz à effet de serre, au-delà des objectifs du protocole de Kyoto. Nous devons également soutenir l'adaptation de la biodiversité au changement climatique, tout en veillant à ce que cette adaptation et les mesures d'atténuation du changement climatique ne nuisent pas elles-mêmes à la biodiversité.

À l'échelle planétaire, l'évolution n'est pas encourageante. Le risque de ne pas atteindre l'objectif global de 2010 est réel. L'Union européenne est coresponsable de cette situation. Notre style de vie repose pour une grande part sur les biens importés des pays en développement, dont la production et le transport accélèrent souvent la diminution de la biodiversité. Si nous voulons obtenir des résultats, nous devons asseoir notre crédibilité en protégeant la diversité biologique dans l'Union européenne tout en redoublant nos efforts pour protéger la biodiversité dans le monde par l'aide au développement, les relations commerciales et la gouvernance internationale.

La présente communication décrit l'étendue du problème et analyse l'adéquation de la réponse apportée par l'Union européenne à ce jour. Elle passe ensuite en revue les principaux domaines d'intervention politique ainsi que les objectifs et les mesures permettant d'atteindre les objectifs de 2010 et de rétablir la biodiversité. Ceux-ci figurent sous la forme d'objectifs et de mesures spécifiques dans le "Plan d'action communautaire à l'horizon 2010 et au-delà" ci-joint. Ce plan s'adresse à la fois aux institutions communautaires et aux États membres, dont il définit les responsabilités respectives en vue de la coordination des mesures à prendre. Il est solidement étayé par une consultation des experts et du public, qui s'y sont montrés largement favorables.

Enfin, enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 n'est pas une fin en soi. La Commission a l'intention de lancer un débat sur une vision à plus long terme du futur cadre politique: quel type de nature voulons-nous dans l'Union européenne et quel doit être le rôle de l'Union dans la préservation de la nature à l'échelon mondial ?

2. POURQUOI LA BIODIVERSITE EST-ELLE IMPORTANTE ?

Quelle importance si nous provoquons l'extinction d'un nombre croissant d'espèces ? Le génie humain et la technologie ne peuvent-ils se substituer aux services écosystémiques perdus ?

La perte d'espèces et d'habitats naturels préoccupe de nombreuses personnes qui défendent le point de vue éthique selon lequel nous n'avons pas le droit d'agir sur le devenir de la nature. Plus concrètement, la nature est appréciée en tant que source de plaisir et d'inspiration. Bien que difficile à quantifier, cette appréciation est à la base d'une grande partie des activités touristiques et récréatives.

D'un point de vue économique, la biodiversité bénéficie aux générations présentes et futures par l'intermédiaire des services écosystémiques. Ces services sont la production de nourriture, de carburant, de fibres et de médicaments, la régulation du cycle de l'eau, de la composition de l'air et du climat, le maintien de la fertilité des sols et le cycle des éléments nutritifs. Il est malaisé d'attribuer une valeur monétaire précise à ces services partout dans le monde, mais on estime qu'ils représentent plusieurs centaines de milliards d'euros par an. Ils sous-tendent la croissance, l'emploi et le bien-être dans l'Union européenne. Dans les pays en développement, ils sont indispensables à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Pourtant, selon l'EM, environ deux tiers des écosystèmes du globe sont en déclin à cause de leur surexploitation et de la diminution de la diversité des espèces, qui garantit leur stabilité.

Ce déclin se traduit notamment par la chute des ressources halieutiques, la diminution généralisée de la fertilité des sols, l'effondrement des populations de pollinisateurs et la réduction de la capacité de nos cours d'eau à retenir les inondations. Il y a une limite à la mesure dans laquelle le génie humain et la technologie peuvent se substituer à ces services naturels et, même lorsque c'est le cas, cette substitution coûte souvent plus cher que le maintien de la biodiversité. Une fois franchi un certain cap, il est souvent très difficile, voire impossible, de rétablir les écosystèmes. L'extinction est définitive. À terme, l'humanité ne peut pas survivre sans ces systèmes naturels.

3. QU'ARRIVE-T-IL A LA BIODIVERSITE ET POURQUOI ?

3.1. État de la biodiversité et tendances

Selon l'EM, les écosystèmes ont davantage souffert du morcellement dû aux hommes en Europe que sur les autres continents. Par exemple, 1 % à 3 % seulement des forêts d'Europe occidentale peuvent être considérées comme "non modifiées par l'homme". Depuis les années 1950, l'Europe a perdu plus de la moitié de ses zones humides et la plupart de ses terres agricoles à haute valeur naturelle. De nombreux écosystèmes marins de l'Union européenne sont dégradés. En ce qui concerne les espèces européennes, 42 % des mammifères indigènes, 43 % des oiseaux, 45 % des papillons, 30 % des amphibiens, 45 % des reptiles et 52 % des poissons d'eau douce sont menacés d'extinction. La plupart des grands stocks halieutiques marins se situent sous les limites biologiques de sécurité. Quelque 800 espèces végétales d'Europe sont menacées d'extinction totale. En outre, la diversité des formes de vie inférieures, notamment les invertébrés et les microbes, subit des modifications méconnues mais

potentiellement significatives. De plus, des espèces autrefois courantes voient leur population décliner. Cette disparition d'espèces et ce déclin des populations s'accompagnent d'une diminution importante de la diversité génétique.

La diminution de la biodiversité est encore plus alarmante au niveau planétaire¹¹. Depuis la fin des années 1970, une partie de la forêt tropicale humide plus étendue que l'Union européenne a été détruite, principalement pour son bois, ses produits tels que l'huile de palme et les graines de soja, et pour l'élevage de bétail. Une partie de la forêt d'une superficie équivalente à la France est détruite tous les trois ou quatre ans. D'autres écosystèmes, tels que les zones humides, les terres arides, les îles, les forêts tempérées, les mangroves et les récifs coralliens, subissent des pertes proportionnelles. Les taux d'extinction des espèces sont aujourd'hui environ 100 fois plus élevés que dans les enregistrements fossiles et cette tendance devrait encore s'accroître, ce qui risque de provoquer une nouvelle "extinction massive" d'une ampleur inédite depuis la disparition des dinosaures.

3.2. Pressions et facteurs causant la diminution de la biodiversité

Les principaux facteurs et pressions sont bien connus. La principale pression est la fragmentation, la dégradation et la destruction de l'habitat, dues à un changement dans l'utilisation des sols découlant, entre autres, de la conversion et de l'intensification des systèmes de production, de l'abandon des pratiques traditionnelles (souvent favorables à la biodiversité), des constructions et des catastrophes, telles que les incendies. D'autres pressions importantes sont la surexploitation, la diffusion d'espèces allogènes envahissantes et la pollution. L'importance relative de ces pressions varie d'un endroit à l'autre et, bien souvent, plusieurs pressions agissent ensemble.

À l'échelle de la planète, deux grands facteurs sont à l'origine de ces pressions: la croissance démographique et l'augmentation de la consommation par habitant. Ces facteurs devraient s'intensifier considérablement et renforcer ainsi les pressions qui s'exercent notamment sur les forêts tropicales, les autres écosystèmes tropicaux et les écosystèmes montagneux. Si ces facteurs pèsent moins fortement sur la diminution de la biodiversité dans l'Union européenne, diverses pressions devraient augmenter en Europe, par exemple les besoins en infrastructures de logement et de transport.

À l'échelle planétaire, la mauvaise gouvernance et l'incapacité des économies traditionnelles à reconnaître la valeur économique du capital naturel et des services écosystémiques constituent d'autres facteurs importants.

À ces facteurs s'ajoute le changement climatique, dont les effets sur la biodiversité sont déjà observables (modification de la répartition et des comportements migratoires et reproducteurs, par exemple). En Europe, les températures moyennes devraient connaître d'ici à 2010 une augmentation comprise entre 2°C et 6,3°C par rapport aux températures de 1990, ce qui aurait de profonds effets sur la biodiversité.

Enfin, la mondialisation, y compris les relations commerciales européennes, intensifie la pression sur la biodiversité et les services écosystémiques dans les pays en

¹¹ Secrétariat de la CDB (2006), *op. cit.*

développement et l'Union européenne, notamment en augmentant la demande de ressources naturelles, en contribuant aux émissions de gaz à effet de serre et en facilitant la propagation des espèces allogènes envahissantes.

4. QUELLES MESURES AVONS-NOUS DEJA PRISES ET QUELLE A ETE LEUR EFFICACITE ?

Ce chapitre fait le point sur la mise en œuvre de la stratégie communautaire et des plans d'action en faveur de la biodiversité. Ce faisant, il remplit l'obligation de faire rapport au Conseil et au Parlement. Il se fonde sur une évaluation de la politique en matière de biodiversité menée en 2003-2004¹² et prend en compte les développements ultérieurs.

4.1. La politique communautaire en matière de biodiversité

À travers sa politique, l'Union reconnaît que la répartition de la biodiversité n'est pas uniforme et que certains habitats et espèces sont plus menacés que d'autres. C'est pourquoi elle accorde une attention particulière à la création et à la protection d'un réseau important de sites à très haute valeur naturelle: Natura 2000. Elle admet toutefois qu'une grande partie de la biodiversité se situe en dehors de ces sites. Des mesures concernant l'environnement en dehors des zones Natura 2000 sont prévues par les politiques environnementales (par exemples, des mesures en faveur des espèces menacées et en faveur de la connectivité du réseau Natura 2000); elles passent en outre par la prise en compte de la biodiversité dans les politiques agricole, de la pêche et autres.

Sur la scène internationale, l'Union européenne s'est attachée à renforcer la Convention sur la diversité biologique (CDB) et d'autres accords portant sur la biodiversité, à les mettre en œuvre et à favoriser la biodiversité par une aide extérieure. L'Union européenne a contribué activement à la réglementation du commerce non durable des espèces menacées et a encouragé les synergies entre l'Organisation mondiale du commerce et les accords multilatéraux sur l'environnement. À ce jour, une attention relativement limitée a été accordée à la biodiversité dans les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux.

4.2. La biodiversité dans la politique interne de l'Union européenne

4.2.1. Préserver les principaux habitats et espèces

L'action de l'Union européenne dans cette matière se fonde sur les directives "oiseaux"¹³ et "habitats"¹⁴ (les "directives sur la nature"). Si celles-ci n'ont pas encore été pleinement appliquées dans tous les États membres, la désignation des sites Natura 2000 a bien progressé. Le réseau Natura 2000 est constitué de sites représentant une superficie "suffisante" des 200 principaux types d'habitat de l'Union européenne. Il

¹² Les documents d'audit de la conférence de Malahide contiennent plus de détails (Europa, DG Environnement):
http://europa.eu.int/comm/environment/nature/biodiversity/develop_biodiversity_policy/malahide_conference/index_en.htm

¹³ Directive 79/409/CEE (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1)

¹⁴ Directive 92/43/CEE (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7)

couvre aujourd'hui environ 18 % du territoire de l'UE-15. Son extension aux 10 nouveaux États membres est en bonne voie. Les plans d'action consacrés à une seule espèce s'avèrent bénéfiques pour certaines des espèces européennes les plus menacées.

Les autres problèmes concernent l'absence, à ce jour, de réseau Natura 2000 dans l'environnement marin, l'impact négatif des activités de développement sur les sites Natura 2000 et la disponibilité limitée de fonds pour une gestion efficace du réseau et les mesures d'appui y afférentes. Les effets bénéfiques du réseau sur la biodiversité et les services écosystémiques ne se feront pleinement sentir que lorsque ces problèmes auront été totalement résolus.

Alors que les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer des États membres sont d'une importance internationale pour la biodiversité, la plupart de ces zones ne sont pas couvertes par les directives sur la nature¹⁵.

4.2.2. *Intégration de la biodiversité dans la Stratégie en faveur du développement durable, le partenariat de Lisbonne pour la croissance et l'emploi et la politique environnementale*

La conservation de la biodiversité constitue un objectif clé de la Stratégie en faveur du développement durable et du 6^e programme d'action pour l'environnement¹⁶. Elle est également considérée comme un objectif important en vue de contribuer à la croissance et à l'emploi dans l'Union européenne (deux tiers des États membres l'ont incluse dans leurs programmes de réforme nationaux de Lisbonne). Les progrès significatifs en matière de politique environnementale bénéficient à la biodiversité. Les succès les plus éclatants ont été la réduction des effets des polluants ponctuels, tels que ceux des eaux usées urbaines sur le statut écologique des cours d'eau. Cependant, les polluants diffus, tels que les agents aériens d'eutrophisation, continuent d'exercer une pression importante. Les récentes directives-cadres et stratégies thématiques sur l'eau, l'atmosphère, les milieux marins, les sols, les ressources naturelles, les zones urbaines et les pesticides (à venir) devraient assurer de nouvelles avancées lorsqu'elles seront mises en œuvre.

4.2.3. *Prise en compte de la biodiversité dans les politiques agricoles et de développement rural*

Parce qu'elle gère une grande partie du territoire de l'Union européenne, l'agriculture assure la conservation des gènes, des espèces et des habitats. Cependant, au cours des dernières décennies, l'intensification et la spécialisation, ainsi que, dans le même temps, l'abandon progressif (marginalisation) et la sous-exploitation des terres, ont provoqué une diminution significative de la biodiversité. La politique agricole commune (PAC) a été, avec l'évolution plus globale du secteur agricole, l'un des moteurs de ces processus. Depuis 1992, elle a toutefois été adaptée afin de mieux prendre en compte la diversité biologique. La multiplication des mesures agro-environnementales, les bonnes pratiques agricoles, l'agriculture biologique et le soutien apporté aux zones moins favorisées ont amélioré la biodiversité agricole. La réforme de la PAC de 2003 encourage ces mesures et d'autres encore en faveur de la biodiversité. Les mesures d'application de la politique

¹⁵ Les Açores, Madère et les Canaries sont couvertes.

¹⁶ Décision 1600/2002/CE (JO L 242, 10.9.2002, p. 1).

des marchés et des revenus, y compris l'éco-condition obligatoire, le régime découplé de paiement unique par exploitation et la modulation, devraient bénéficier indirectement à la biodiversité.

Le nouveau règlement sur le développement rural¹⁷ prévoit notamment un soutien renforcé à Natura 2000, le maintien des mesures et paiements agro-environnementaux pour les zones à handicap ainsi qu'une série de mesures d'aide à la gestion durable des forêts (dont certaines visent plus particulièrement à en améliorer la valeur écologique), telles que les paiements sylvo-environnementaux. Cependant, les effets bénéfiques de ces mesures dépendront de leur mise en œuvre par les États membres et du budget disponible.

4.2.4. Prise en compte dans la politique de la pêche

Dans l'Union européenne, la pêche et l'aquaculture ont eu des effets néfastes tant sur les stocks de poisson exploités commercialement que sur les espèces et les habitats non ciblés. Si la biodiversité a été de mieux en mieux prise en compte dans la politique de la pêche au cours des dernières années, il est trop tôt pour juger des effets. Néanmoins, lorsqu'elle sera pleinement mise en œuvre¹⁸, la réforme de la politique commune de la pêche réduira la pression exercée par la pêche, améliorera le statut des stocks exploités et protégera mieux les espèces et habitats non ciblés.

4.2.5. Prise en compte de la biodiversité dans les politiques de développement régional et territorial

Les directives sur la nature et la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement¹⁹ exigent que les effets potentiels de certaines politiques de développement régional et territorial soient pris en compte. Il s'agit notamment d'envisager des solutions de rechange et de concevoir des mesures de prévention et de réduction des effets négatifs. Des évaluations prudentes menées à un stade précoce du processus décisionnel se sont avérées utiles. Pourtant, il arrive souvent qu'elles soient effectuées trop tardivement ou soient de mauvaise qualité. La récente introduction des évaluations environnementales stratégiques²⁰ applicables à certains plans et programmes devrait permettre de mieux concilier préservation et développement en garantissant la prise en compte des incidences beaucoup plus tôt dans le processus de planification.

4.2.6. Contrôle des espèces allogènes

Le 6^e programme d'action pour l'environnement reconnaît comme prioritaires les mesures à prendre contre les espèces allogènes envahissantes. Si le financement LIFE a permis de soutenir certains programmes locaux d'éradication, il reste encore à l'Union à élaborer une stratégie globale permettant de résoudre ce problème. Les travaux en ce sens ont désormais commencé.

¹⁷ Règlement du Conseil (CE) n° 1698/2005 (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

¹⁸ COM (2001) 135 final.

¹⁹ Directive 85/337/CEE modifiée par la directive 97/11/CE (JO L 73 du 14.3.1997, p. 5).

²⁰ Directive 2001/42/CE (JO L 197 du 21.7.2001, p. 30).

4.3. La biodiversité dans la politique extérieure de l'Union européenne

4.3.1. Gouvernance internationale

L'Union européenne joue un rôle actif dans la gouvernance internationale en matière de biodiversité. La Commission et les États membres estiment toutefois qu'il convient de renforcer drastiquement la mise en oeuvre de la Convention sur la diversité biologique (CDB). En outre, l'Union européenne applique activement une série d'autres accords internationaux sur la biodiversité et encourage les synergies entre ceux-ci.

4.3.2. Assistance externe

Les États membres sont des donateurs importants du Fonds pour l'environnement mondial, qui soutient des projets liés à la biodiversité. Cependant, ces fonds représentent moins de 1 % du total des budgets annuels d'aide au développement de l'Union et des États membres. Les progrès effectués dans la prise en compte de la biodiversité par ces budgets ont été décevants, en raison de la faible priorité souvent accordée à la biodiversité par rapport à d'autres besoins pressants.

La communication de la Commission sur la cohérence des politiques au service du développement²¹ précise: "L'UE devrait augmenter les crédits consacrés à la biodiversité et renforcer les mesures visant à intégrer la biodiversité dans l'aide au développement." Cette ambition est poursuivie dans la nouvelle politique de développement de l'Union européenne²² (le "consensus européen sur la coopération au développement) et dans la politique de voisinage²³.

4.3.3. Commerce international

Des efforts ont été entrepris pour lutter contre les effets du commerce du bois sur les forêts tropicales²⁴, mais peu de mesures ont été prises pour s'attaquer aux autres causes de la déforestation liées au commerce. Quelques progrès ont été enregistrés dans le commerce d'espèces sauvages, grâce à un engagement actif dans la convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction. Plus généralement, l'Union européenne a encouragé la prise en compte de la dimension environnementale dans le commerce international (par exemple, par ses travaux relatifs aux évaluations de l'incidence du commerce sur le développement durable) et dans les mesures visant à freiner les modes de production et de consommation non durables, mais avec peu de résultats concrets pour la biodiversité à ce jour.

4.4. Mesures de soutien

4.4.1. Connaissances

Le 6^e programme-cadre²⁵, complété par les fonds pour la recherche des États membres, a permis de renforcer la stratégie européenne en matière de recherche sur la biodiversité,

²¹ COM (2005) 134 final.

²² COM (2005) 311 final.

²³ COM (2003) 104 final, COM (2004) 373 final.

²⁴ COM (2003) 251 final.

²⁵ Décision n° 1513/2002/CE (JO L 232 du 29.8.2002, p. 1).

l'utilisation des sols et le changement climatique et d'intensifier le soutien aux politiques de l'Union européenne et de ses régions partenaires, notamment celles en développement. Il reste toutefois beaucoup à faire pour combler les lacunes critiques dans les connaissances. La plate-forme européenne pour la stratégie de recherche sur la biodiversité a produit une évaluation utile sur les besoins en recherche. La récente proposition de 7^e programme-cadre²⁶ prévoit la possibilité de répondre à ces besoins par la coopération, de nouvelles infrastructures et le renforcement des capacités.

L'EM a joué un rôle clé en attirant l'attention des décideurs politiques et du public sur la situation et l'évolution de la biodiversité et des services écosystémiques dans le monde. Aussi importante que soit cette évaluation, il n'existe actuellement aucun mécanisme garantissant sa révision et sa mise à jour régulières.

4.4.2. *Sensibilisation et engagement du public*

Les institutions communautaires, les États membres et la société civile ont pris de nombreuses initiatives en la matière, y compris l'adoption de directives sur la Convention d'Århus et l'initiative Countdown 2010 qui regroupe plusieurs acteurs. Les objectifs de 2010 ont utilement contribué à la prise de conscience politique.

4.4.3. *Suivi et rapports*

On note des progrès dans l'élaboration et l'harmonisation des indicateurs, du suivi et des rapports. Un indicateur sur l'état de la biodiversité a été sélectionné à la fois comme indicateur structurel en 2004 et comme grand indicateur du développement durable en 2005. En outre, la Commission élabore, en collaboration avec l'Agence européenne pour l'environnement, une série de grands indicateurs sur la biodiversité, fondés sur ceux adoptés par la CDB. Des travaux sont en cours pour élaborer des méthodes et des instruments de suivi et pour harmoniser les rapports relatifs aux directives sur la nature.

5. QUELLES SONT LES AUTRES MESURES A PRENDRE ?

5.1. Plan d'action communautaire à l'horizon 2010 et au-delà

L'examen politique 2003-2004 s'est conclu par une importante conférence des parties intéressées qui a eu lieu sous la présidence irlandaise, à Malahide, en mai 2004. Cette conférence a permis d'atteindre un large consensus sur les objectifs prioritaires menant à la réalisation des engagements de 2010, comme l'expose le "message de Malahide"²⁷.

Se fondant sur ce consensus et sur l'analyse présentée aux chapitres 2 à 4 ci-dessus, la Commission a défini quatre grands domaines d'intervention politique et dix objectifs prioritaires y afférents. Elle a en outre défini quatre grandes mesures de soutien. Ces objectifs et mesures de soutien s'inspirent directement des résultats d'une récente consultation publique²⁸.

²⁶ COM (2005) 119 final.

²⁷ In: Rapport de conférence (Europa, DG Environnement)

²⁸ La consultation de la DG Environnement se trouve sur le site Europa.

Les objectifs et mesures de soutien reposent sur des actions spécifiques qui sont exposées, avec leurs objectifs propres, dans un "Plan d'action communautaire à l'horizon 2010 et au-delà" joint à la présente communication. Ce plan d'action détaille également les mesures et objectifs relatifs au suivi, à l'évaluation et aux rapports.

Le plan d'action constitue une nouvelle approche importante pour la politique communautaire en faveur de la biodiversité, en ce sens qu'il s'adresse tant à l'Union européenne qu'aux États membres, précise les rôles de chacun pour chaque action et contient un plan global relatif aux actions prioritaires permettant d'atteindre dans les délais les objectifs fixés. Son succès dépendra de la qualité du dialogue et du partenariat entre la Commission et les États membres ainsi que de sa mise en œuvre commune.

Ce plan apporte une réponse au récent appel de la CDB à prendre des mesures d'ici à 2010²⁹ et se veut complémentaire à la stratégie et aux plans d'action communautaires en faveur de la biodiversité. Les États membres sont invités à aligner sur lui leurs propres stratégies et plans d'action.

La Commission propose que, suivant l'avis du Conseil et du Parlement, la mise en œuvre du plan d'action soit supervisée par le groupe d'experts en biodiversité. Ce groupe devrait également assurer la coordination et la complémentarité entre les actions menées au niveau de l'Union et des États membres.

5.2. Les quatre grands domaines politiques et les dix objectifs prioritaires

Ce chapitre présente les quatre grands domaines politiques et les dix objectifs prioritaires, explique leur portée et met en évidence certaines actions clés prévues par le plan d'action.

5.2.1. DOMAINE POLITIQUE N° 1: La biodiversité dans l'Union européenne

Objectifs

1. Préserver les principaux habitats et espèces de l'Union européenne

Il est indispensable de prendre des mesures en faveur des principaux habitats et espèces de l'Union européenne pour enrayer la diminution de la biodiversité d'ici à 2010 et favoriser son rétablissement. Pour maintenir ces habitats, il est nécessaire que les États membres s'engagent plus concrètement à proposer, désigner, protéger et gérer efficacement les sites Natura 2000. Ils devront en outre renforcer la cohérence, la connectivité et la capacité de résistance du réseau, notamment en soutenant les zones nationales, régionales et locales protégées. Il convient d'étendre l'application des plans d'action pour le rétablissement des espèces de l'Union européenne les plus menacées. Des mesures comparables en faveur des habitats et des espèces doivent être prises dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne non couvertes par les directives sur la nature³⁰.

²⁹ Secrétariat de la CDB (2006), *op. cit.*

³⁰ Il s'agit des mesures prises volontairement au niveau national pour la Guyane française, la Réunion, la Guadeloupe et la Martinique.

2. ***Préserver et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques dans les zones rurales de l'Union européenne non protégées.***
3. ***Préserver et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques dans l'environnement marin de l'Union européenne non protégé.***

Natura 2000 et la conservation des espèces menacées ne seront pas viables à long terme sans un plus large environnement terrestre, marin et d'eau douce favorable à la biodiversité. Les principales actions sont les suivantes: optimiser l'utilisation des mesures disponibles dans le cadre de la réforme de la PAC, notamment pour prévenir l'intensification ou l'abandon des terres agricoles à haute valeur naturelle et des forêts, et contribuer à leur remise en état; appliquer le prochain plan d'action pour les forêts qui contient des mesures visant à prévenir et combattre les incendies de forêt; optimiser l'utilisation des mesures disponibles dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche, notamment pour rétablir les stocks de poisson, et réduire l'impact sur les espèces non ciblées et les dommages causés aux habitats marins; poursuivre la mise en œuvre des principales directives-cadres sur l'environnement et des stratégies thématiques visant à réduire les pressions sur la biodiversité, notamment en améliorant la qualité de l'eau douce, de l'environnement marin et des sols, et en réduisant la pression exercée par les polluants diffus (tels que les agents acidifiants et eutrophisants aériens, les nitrates d'origine agricole et les pesticides).

4. ***Renforcer la compatibilité du développement régional et territorial avec la biodiversité dans l'Union européenne.***

Une meilleure planification au niveau national, régional et local est la clé de la prévention, de la réduction et de la suppression des effets négatifs du développement régional et territorial, ce qui renforce la compatibilité avec la biodiversité. Pour cela, il convient de prendre en compte la biodiversité plus tôt dans le processus décisionnel. Les principales actions sont les suivantes: tenir réellement compte de la biodiversité dans les évaluations environnementales stratégiques et l'évaluation des incidences sur l'environnement; veiller à ce que les fonds communautaires pour le développement régional bénéficient à la biodiversité au lieu d'y nuire; établir des partenariats entre les responsables de la planification et du développement en faveur de la biodiversité.

5. ***Réduire sensiblement les effets des espèces allogènes envahissantes et des génotypes allogènes sur la biodiversité dans l'Union européenne.***

Bien que différentes mesures de prévention et de contrôle des espèces allogènes envahissantes soient en place, un certain nombre de lacunes politiques demeurent; il conviendrait d'élaborer une stratégie communautaire globale ainsi que des mesures particulières telles qu'un système d'alerte rapide.

5.2.2. *DOMAINE POLITIQUE N° 2: L'UE et la biodiversité dans le monde*

Objectifs

6. ***Renforcer sensiblement l'efficacité de la gouvernance internationale en faveur de la biodiversité et des services écosystémiques.***
7. ***Renforcer sensiblement le soutien à la biodiversité et aux services écosystémiques dans l'aide extérieure de l'Union européenne.***
8. ***Réduire sensiblement les effets du commerce international sur la biodiversité et les services écosystémiques dans le monde.***

Une nouvelle impulsion devra être donnée à l'action de l'Union européenne et des États membres si nous voulons respecter l'engagement consistant à réduire significativement le pourcentage de perte de biodiversité mondiale d'ici 2010. La méthode communautaire doit être plus cohérente pour assurer des synergies entre les mesures relatives à la gouvernance, au commerce (y compris les accord bilatéraux) et à la coopération au développement. En ce qui concerne la gouvernance, l'Union européenne devrait se concentrer sur une application plus efficace de la CDB et des accords connexes. Pour ce qui est de l'aide extérieure, l'Union européenne devrait augmenter les crédits consacrés à la biodiversité et renforcer la prise en compte de la biodiversité dans les programmes sectoriels et géographiques. Quant au commerce, il est particulièrement urgent de prendre des mesures de lutte contre la déforestation tropicale, y compris contre le commerce des matières premières favorisant la déforestation. Une mise en œuvre rapide du programme "Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux"³¹ pourrait apporter une contribution importante en cette matière. Il est indispensable de prendre des mesures dans les pays et territoires d'outre-mer des États membres, si riches en biodiversité, afin d'assurer la crédibilité de l'Union sur la scène internationale.

5.2.3. *DOMAINE POLITIQUE N° 3: Biodiversité et changement climatique*

Objectif

9. ***Soutenir l'adaptation de la biodiversité au changement climatique.***

Les milieux scientifiques et politiques s'accordent à dire que nous sommes entrés inéluctablement dans une période de changement climatique sans précédent. Ses effets sur la biodiversité sont déjà mesurables dans l'Union européenne. Ce changement a la capacité, en quelques décennies, de saper nos efforts de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité.

Une réduction drastique des émissions mondiales de gaz à effet de serre s'impose pour atténuer les menaces qui pèsent à long terme sur la biodiversité. Nous devons honorer nos engagements de Kyoto, à l'heure où il est nécessaire de se fixer des objectifs plus ambitieux concernant les émissions globales pour l'après 2012 afin de limiter à 2°C

³¹ COM (2003) 251 final.

maximum au-delà des niveaux préindustriels l'augmentation de la température annuelle moyenne dans le monde.

La protection de la biodiversité peut contribuer à limiter les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, puisque les forêts, les tourbières et autres habitats emmagasinent le carbone. Les politiques devront également favoriser l'adaptation de la biodiversité aux changements de température et de cycle hydrologique. Pour cela, il est nécessaire de garantir la cohérence du réseau Natura 2000. Il convient également de prévenir, minimiser et supprimer les dommages pouvant être causés à la biodiversité par les mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

5.2.4. *DOMAINE POLITIQUE N° 4: La base de connaissances*

Objectif

10. *Renforcer sensiblement la base de connaissances pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, dans l'Union européenne et dans le monde*

La compréhension de la biodiversité est un des plus grands défis scientifiques que l'humanité va devoir relever. Il est indispensable d'améliorer nos connaissances sur la biodiversité et les services écosystémiques si nous voulons, à l'avenir, affiner notre réponse politique. Il convient à cette fin de renforcer (par le 7^e programme-cadre et les programmes nationaux de recherche) l'espace européen de la recherche, sa dimension internationale, les infrastructures de recherche, l'interface science-politique et l'interopérabilité des données pour la biodiversité. Cela suppose l'exploitation des nouvelles technologies de l'information et des communications. Sous réserve de financements trouvés dans les ressources existantes, la Commission mettra en place un mécanisme communautaire pour recueillir des avis scientifiques indépendants et autorisés, afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions existantes et la formulation des orientations pour l'avenir. Sur le plan international, il convient que l'Union européenne trouve les moyens de renforcer les activités de conseil scientifique indépendant auprès des responsables mondiaux de l'élaboration des politiques, notamment en contribuant activement à l'évaluation 2007 de l'EM, dans le cadre de la Convention sur la biodiversité, ainsi qu'aux consultations en cours sur la nécessité d'améliorer les mécanismes internationaux de conseil scientifique sur la diversité biologique.

5.3. Les quatre grandes mesures de soutien

1. *Assurer un financement adéquat*

Un financement adéquat de Natura 2000 et de la biodiversité en dehors de Natura 2000 est essentiel. Les nouvelles perspectives financières pour la période 2007-2013 permettent de cofinancer la biodiversité et Natura 2000 au titre du fonds de développement rural³², des fonds de cohésion et des fonds structurels³³, de Life+³⁴ et

³² Règlement (CE) n° 1698/2005 (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1) et décision n° 2006/144/CE (JO L 55 du 25.2.2006, p. 20).

³³ COM (2004) 492, 493, 494, 495, 496 final.

du 7^e programme-cadre. Cependant, la réduction du budget prévue par le Conseil européen de décembre³⁵ aura certainement une influence sur les possibilités de financer la biodiversité au moyen de ces instruments. Par conséquent, les choix nationaux de mise en œuvre seront cruciaux. L'Union européenne et les États membres devront garantir, par le cofinancement communautaire et les ressources propres des États membres, le financement adéquat du plan d'action, notamment en ce qui concerne Natura 2000, les terres agricoles et forêts à haute valeur naturelle, la biodiversité marine, la biodiversité mondiale, ainsi que l'étude, le suivi et l'inventaire de la biodiversité. De toute manière, l'allocation de ressources financières communautaires devrait prendre en considération les contraintes budgétaires et être dans les limites des nouvelles perspectives financières.

2. Renforcer le processus décisionnel communautaire

Il s'agit d'améliorer la coordination et la complémentarité entre l'Union et les États membres, notamment par l'intermédiaire du groupe d'experts en biodiversité; de veiller à ce que les politiques et budgets actuels et futurs (y compris ceux élaborés dans les programmes de réforme nationaux de Lisbonne) prennent dûment en compte la biodiversité; de tenir compte du coût environnemental (notamment la diminution du capital naturel et des services écosystémiques) dans le processus décisionnel; d'améliorer la cohérence au niveau national entre les divers plans et programmes relatifs à la biodiversité; de veiller à ce que le processus décisionnel à l'échelon régional et local soit cohérent avec les engagements pris à haut niveau en faveur de la biodiversité.

3. Création de partenariats

Il s'agit d'établir progressivement des partenariats entre les pouvoirs publics, les universités, les professionnels de la conservation, les propriétaires et les usagers des terrains concernés, les secteurs privé, financier et éducatif et les médias afin de mettre en place des solutions. Il convient pour ce faire de se fonder sur les dispositions en vigueur (par exemple dans la PAC et la politique commune de la pêche) et d'établir de nouveaux partenariats, notamment en dehors de l'Union européenne.

4. Améliorer l'éducation, la sensibilisation et la participation du public

Cette mesure consiste à élaborer et appliquer une stratégie de communication au service du plan d'action, en collaboration étroite avec l'initiative Countdown 2010, et à mettre en œuvre la convention d'Århus et les directives y afférentes³⁶.

5.4. Suivi, évaluation et réexamen

La Commission fera rapport annuellement au Conseil et au Parlement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action pour la période s'étendant de l'adoption de la présente communication jusqu'à la fin 2007.

³⁴ COM (2004) 621 final.

³⁵ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005.

³⁶ Directives 2003/4/CE (JO L 41 du 14.2.2003, p. 26) et 2003/35/CE (JO L 156 du 25.6.2003, p. 17).

Le deuxième rapport (à soumettre fin 2008) comprendra une brève évaluation à mi-parcours des avancées vers les objectifs de 2010.

Le quatrième rapport annuel (fin 2010) évaluera dans quelle mesure l'Union européenne a respecté ses engagements de 2010. Il contiendra une évaluation qualitative de la mise en œuvre des mesures du plan d'action et du respect des objectifs, tenant compte des principes sous-jacents et des éventuelles mesures manquantes. L'évaluation reposera également sur des données quantitatives relatives à une série de grands indicateurs sur la biodiversité (annexe 2). Un indice de la biodiversité servant d'indicateur structurel et du développement durable sera élaboré en 2007. La Commission élaborera et mettra en œuvre ces indicateurs et en assurera le suivi en partenariat avec les États membres et la société civile.

Le septième rapport (fin 2013) comprendra une évaluation similaire concernant, en outre, tous les objectifs du plan d'action postérieurs à 2010.

Ces évaluations seront à la base de l'évaluation finale du 6^e programme d'action pour l'environnement, du réexamen des politiques et budgets sectoriels au cours de la période 2007-2013 ainsi que des politiques et budgets pour la période s'étendant au-delà de 2013.

5.5. Une vision à plus long terme de la biodiversité comme cadre politique communautaire

Enfin, enrayer la diminution de la biodiversité et tendre vers son rétablissement constituent des enjeux importants. Il est toutefois nécessaire de porter le regard au-delà de 2010, vers une vision à plus long terme qui servira de cadre politique. Cette vision devrait reconnaître notre interdépendance vis-à-vis de la nature et la nécessité d'un nouvel équilibre entre le développement de l'humanité et la conservation de la nature. La Commission lancera un débat à ce sujet.