La Fabrique Ecologique
FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

DOSSIER
Élections européennes

LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Fiche Biodiversité

Février 2024

Biodiversité : pour une approche stratégique, au-delà de simples objectifs

Carolina Gonçalves, Chargée de mission à LFE
Laurent Simon, Professeur émérite, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

La politique européenne en matière de biodiversité repose depuis 40 ans sur des outils clairement identifiés : les directives « Oiseaux », « Habitats »[1], le réseau Natura 2000 (27 000 sites naturels protégés, le plus grand réseau d'aires protégées au monde) ainsi que le programme LIFE, instrument financier dédié au soutien de projets innovants, privés ou publics, dans les domaines de l'environnement et du climat. Pourtant, malgré les investissements financiers et les multiples outils adoptés, l'état de la biodiversité en Europe reste préoccupant. Plus de 80 % des habitats en Europe sont dans un mauvais état de conservation. Cela aggrave le sort de nombreux taxons, notamment les abeilles (1 espèce d'abeilles sur 3 est en déclin). Ce chiffre alarmant concerne également les amphibiens, les oiseaux et nombre de pollinisateurs. L'objectif phare de l'Union européenne en matière de protection de la biodiversité est de placer sous protection 30 % des terres et mers du territoire européen d'ici 2030.

1. Une nouvelle ambition… à relativiser

En 2022, l'Union européenne a adopté une stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2030 dans le prolongement du Pacte vert[2]. Pour la première fois, la Commission européenne **fixe des objectifs concrets** à atteindre pour 2030[3] en agissant sur les principaux facteurs d'érosion (changements d'utilisation des terres, surexploitation des ressources, changement climatique et pollution, introduction d'espèces exotiques envahissantes). La stratégie sort du cadre strict de la protection des écosystèmes peu artificialisés pour envisager **les espaces « ordinaires** » (pour l'essentiel les espaces agricoles) fortement dégradés. C'est le cœur du texte voté récemment (9 novembre 2023) relatif à la restauration de la nature. **L'effort financier** en faveur de la biodiversité est considérablement augmenté[4]. Ces décisions traduisent le respect des engagements pris par l'Union européenne en décembre 2022 lors de la COP 15 (**cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal**) au cours de laquelle l'UE avait défendu une position ambitieuse. **Mais les objectifs certes ambitieux restent trop imprécis.**

L'objectif phare des instances internationales, 30 % des terres et des mers sous statut officiel de protection, est juridiquement déjà pratiquement réalisé si l'on inclut les statuts de protection UICN et les zones Natura 2000 (26 % des terres de l'UE). Le tiers de cette superficie devrait faire l'objet d'une protection stricte, soit selon la nomenclature internationale de l'UICN, 10 % des terres en réserve intégrale ou en parc national. À ce jour **seulement 3 % des terres et moins de 1 % des zones marines sont strictement protégées dans l'UE (1,8 % du territoire en France)… L'objectif étant irréaliste, aucun critère n'est à ce jour clairement établi pour mesurer les avancées dans le domaine[5].** Cet

[1] La directive « Oiseaux » adoptée en 1979, est l'un des premiers actes législatifs environnementaux à être adopté par l'UE. Elle impose à tous les États membres de protéger toutes les espèces d'oiseaux sauvages et de protéger et restaurer leurs habitats. La Commission a établi une liste de toutes les espèces d'oiseaux sauvages présentes régulièrement et naturellement dans l'UE. La directive « Habitats », adoptée en 1992, impose aux Etats de désigner des sites pour plus de 1 000 espèces végétales et animales (elles-mêmes répertoriées dans les annexes I et II de la directive Habitats [5]) pour lesquels doivent être mis en place des plans de gestion de mesures positives de conservation de la biodiversité

[2] La biodiversité est également abordée dans différents textes comme la directive cadre sur l'eau, les règlements sur la pêche, la directive *Corporate Sustainability Reporting* à destination des entreprises, etc.). La présente note ne pouvant aborder l'ensemble de ces dispositifs se concentre sur les deux textes récents relatifs à la biodiversité terrestre : la stratégie pour la biodiversité adoptée en 2022 et la loi de restauration de la nature votée en novembre 2023

[3] Protection légale de 30% de la superficie terrestre et 30% de la superficie maritime de l'UE ; protection stricte de 30% des zones protégées ; veiller à ce que 30% des habitats en état de conservation défavorable atteignent un état favorable ; réduire de moitié l'utilisation de pesticides chimiques, gérer un quart des terres agricoles en agriculture biologique ; planter 3 milliards d'arbres sur le sol européen ; réduire l'utilisation des engrais de 25% ; restaurer 25 000 km de rivières à débit libre.

[4] Le programme LIFE 2021-2027 prévoit un budget 5.43 milliards d'euros dont 3.9 milliards pour l'environnement (Biodiversité et économie circulaire). D'autres fonds européens (Feder, FJT…) participent aussi de cet effort financier.

[5] En 2021 l'OFB parle de 1.8 % d'espace en protection forte, le gouvernement avance quant à lui le chiffre de 4.2% dans sa stratégie biodiversité présentée en décembre 2023 !

objectif possède en outre l'inconvénient majeur de **focaliser l'attention et les crédits sur la biodiversité remarquable** alors que depuis plus de 20 ans les travaux des écologues ont montré le rôle décisif de la biodiversité ordinaire dans le maintien de l'ensemble du vivant. Il n'est pas étonnant dès lors que les aires de protection soient peu connectées entre elles, car entourées d'espaces délaissés par les politiques de protection.

Un deuxième objectif est de **restaurer 30 % des habitats dégradés** au sein de l'UE d'ici 2030 (90 % d'ici 2050 !). Les critères avancés (indices des oiseaux communs et des papillons de prairies) sont intéressants, mais notoirement insuffisants pour caractériser l'ensemble de la biodiversité et notamment celle du sol, pourtant essentielle. Autre objectif, **25 % des terres agricoles** doivent être **en agriculture biologique** ou témoignant de pratiques agroécologiques. Là encore le flou persiste et certains labels (HVE) ne présentent guère de garantie en termes de biodiversité. **Planter 3 milliards d'arbres**, si cela répond à une logique de stockage de carbone, ne garantit nullement un effet positif sur la biodiversité sans autres précisions sur la nature de ces reboisements, leurs débouchés et les espaces pertinents.

Les critères sont enfin parfois **peu cohérents** entre eux **:** comment rendre compatibles l'objectif souhaitable de limiter l'artificialisation des terres et celui du verdissement urbain dont on sait qu'il favorise l'étalement des villes ! Sur la plupart des points évoqués dans la stratégie 2030, **les critères ne sont toujours pas établis**[6].

La stratégie européenne laisse **une grande marge d'appréciation aux États** dans la mise en place de ces mesures. C'est notamment le cas des conditionnalités environnementales qui sont définies par chaque État. La France a ainsi fait le choix d'une écoconditionnalité accessible à la très grande majorité des exploitations. Selon le ministère de l'Agriculture, 90 % des exploitations françaises en ont bénéficié en 2023. Conséquences : les aides ne favorisent guère le changement des pratiques. Leur massification coûte cher et leur montant a été raboté, notamment les aides à l'agriculture biologique.

2. Les enjeux méritant un vrai débat

L'articulation des politiques européennes

Les questions de biodiversité sont étroitement dépendantes des autres politiques de l'UE, au premier rang desquels la Politique Agricole Commune,[7] mais aussi les politiques énergétiques, forestières et les accords commerciaux.

Restaurer la nature dans les **espaces agricoles** suppose d'accroître les infrastructures d'intérêt écologique (haies, bosquets, bandes enherbées, etc.), de diminuer la quantité d'intrants chimiques, d'augmenter considérablement les surfaces en agriculture biologique. La compatibilité avec une PAC prioritairement tournée vers la compétitivité des filières agroalimentaires et leur capacité à exporter doit impérativement être discutée.

Restaurer la biodiversité des **espaces forestiers** suppose une protection forte des forêts anciennes (incluant notamment des espaces de libre évolution), une sylviculture plus proche de la nature. Le problème se pose là aussi de la compatibilité avec une mobilisation accrue de biomasse pour la transition énergétique[8] et pour fournir des produits biosourcés destinés à remplacer les matériaux de construction énergivores, et ce, dans un contexte de fragilité accrue des écosystèmes forestiers[9].

[6] L'objectif de diminuer de 50 % les espèces exotiques envahissantes est louable mais là encore sans aucun critère ce qui s'explique dans la mesure où les principaux « drivers » impliqués sont les échanges internationaux (maritimes et aériens) et le réchauffement climatique.

[7] Le vote dans la même semaine de la loi de restauration de la nature et la dérogation sur le glyphosate, dont l'effet nocif sur la biodiversité est attesté, témoigne de la difficulté de mettre en cohérence les politiques européennes.

[8] Très fortement contestée par nombre d'associations et de scientifiques

[9] Entre 2011 et 2018 la superficie des forêts exploitées aurait augmenté de 49 % en Europe (Ceccherini, G., et al. *Nature*, 2020). Dans un contexte d'aléas de plus en plus fréquents (Sécheresse, incendies, tempêtes…), la pression sur les forêts parait peu raisonnable.

Limiter **la déforestation importée** suppose notamment de limiter nos importations de soja[10], et donc la part des élevages « industriels » en France. L'objectif pourrait être cohérent avec les objectifs climat (en diminuant les rejets de méthane) à condition toutefois qu'une politique de l'alimentation ambitieuse voie le jour et permette en parallèle la diminution de notre consommation de viande et donc de nos importations…

Les objectifs ambitieux affichés par l'UE en matière de biodiversité ne sauraient masquer le problème fondamental de **l'absence d'articulation entre** les politiques européennes. La biodiversité se trouve dépendante de politiques dont l'objectif premier n'est pas environnemental.

Une absence de vision stratégique

Une stratégie suppose une capacité d'adaptation, de réaction aux situations et aux imprévus que l'approche managériale par objectifs rend délicate. La seule mise en avant de cibles a de fortes chances de conduire à des impasses et des déceptions, les objectifs n'étant pas souvent réalisés (comme c'est le cas pour les différentes COP). Elle ne permet pas de s'adapter aux dynamiques du vivant. **Cette absence de capacité d'adaptation est manifeste à travers :**

- **La politique de protection :** La fixité des aires de protection se heurte aujourd'hui aux mobilités qui vont résulter des changements climatiques. Une étude[11] souligne que 60 % des espèces actuellement présentes dans les aires de protection européenne ne bénéficieraient plus d'un climat adapté en 2080.
- **Les règlements sur la déforestation importée :** Les producteurs de cacao, d'huile de palme et de bois ont tendance à se tourner vers les marchés asiatiques moins exigeants et presque aussi rémunérateurs. Sans action plus globale, l'Europe n'aura pas protégé grand-chose et risque de perdre des marchés.
- Lorsqu'un imprévu survient, c'est le plus souvent aux dépens de la biodiversité que les choix sont faits. Cette difficulté à s'adapter aux situations fut particulièrement manifeste avec le déclenchement de **la guerre en Ukraine** et les critiques qui se sont abattues sur la politique « farm to fork » et sur les réglementations environnementales.

Une approche stratégique suppose également une **capacité de mobilisation** des acteurs et d'adhésion des populations, qui semble étrangère aux textes de l'UE :

- L'objectif de protection forte véhicule **un message négatif** qui laisse entendre que seule la mise à l'écart des humains peut permettre de protéger le vivant non humain. La politique de protection reste très « descendante » et par là même souvent contestée : le réseau Natura 2000 reste l'objet de nombreuses contestations faute d'être discuté avec les gestionnaires et approprié par les populations locales.
- Les politiques forestières ne mentionnent pratiquement pas les **propriétaires privés**. À l'échelle de l'Europe, on dénombre 16 millions de propriétaires privés gérant 60 % des 180 millions d'hectares de surface forestière : ils n'apparaissent pratiquement nulle part dans les « stratégies » adoptées.
- **L'absence d'itinéraire technique (éco-régime dans le langage « administratif ») attractif** pour l'agriculture biologique et la part encore trop limitée du second pilier de la PAC ne permettent pas la mobilisation des acteurs et laisse les gouvernements seuls face aux demandes. Il en résulte un système d'aides peu ciblé et incohérent, le premier pilier de la PAC allant de fait à l'encontre du deuxième pilier. On peut ajouter à cela la lourdeur des démarches bureaucratiques engendrées par ces systèmes d'aides qui ne facilite pas leur acceptation. Faute d'une adhésion des acteurs, **une partie des aides prévues risque d'être utilisée de manière inefficace.**

[10] La relance des discussions autour d'un accord avec le Mercosur ne plaide pas pour une véritable cohérence en la matière.
[11] Araújo, M. B., Alagador, D., Cabeza, M., Nogués-Bravo, D., et Thuiller, W. 2011. "Climate change threatens European conservation areas." *Ecology letters* 14(5) : 484-92.

La stratégie suppose enfin la prise en compte des **contextes territoriaux**. De nombreux travaux soulignent aujourd'hui la nécessité de démarches territoriales, construites par les acteurs locaux et adaptées aux contextes. L'étude de l'Inrae sur le carbone dans le sol, indicateur important pour la biodiversité et pour la transition énergétique, conclut : « La solution la plus efficace est une combinaison de **« bonnes pratiques aux bons endroits »**, où chaque région contribue en fonction de ses caractéristiques ». Les travaux autour de la bioéconomie circulaire aboutissent à des conclusions similaires. Il convient donc de dépasser l'approche objectif-critère, à tout le moins de l'adapter à la diversité des situations européennes, et donc de **décentraliser la prise de décision**.

3. Les trois priorités possibles d'une nouvelle approche stratégique

Une approche réellement stratégique suppose de cibler l'effort sur des mesures efficaces (et donc correctement évaluées[12]), de mobiliser les acteurs impliqués, d'adapter le dispositif aux réalités territoriales, en particulier.

❖ **Préciser les contours de la protection forte et prendre des engagements concrets sur la mise en place d'espaces en libre évolution. L'**engagement de protection des forêts anciennes et des vieilles forêts pour ne pas rester vain devrait permettre d'engager un processus en faveur d'**une grande forêt « primaire » transfrontalière**.

❖ **Cibler les dispositifs de la PAC en fonction des processus et des résultats obtenus.** Le système de l'écoconditionnalité est largement inadapté pour susciter des changements importants. Une partie des aides pourrait être destinée aux agriculteurs « conventionnels » sous réserve de l'introduction de pratiques positives comme le **non-labour et l'agriculture de conservation[13]** ou le recours aux **pratiques de biocontrôle.** Une partie des crédits des **éco-régimes pourrait être attribuée au vu des résultats obtenus** et pas seulement au vu des actions engagées. Un système de bonus est ainsi proposé par un groupe réunissant 300 chercheurs européens. Il faudrait pour cela ne plus distribuer d'aides inopérantes au titre de l'écoconditionnalité, rééquilibrer davantage les deux piliers de la PAC, et limiter les dérogations[14] et mieux cibler les itinéraires techniques.

❖ **Envisager des aides collectives pour mobiliser au-delà de l'individuel.** Les systèmes d'aide nécessitent des changements de pratiques à l'échelle d'une exploitation. Il en résulte souvent un isolement des acteurs, une lourdeur administrative et un manque de cohérence écologique (quelle utilité d'un linéaire de haies s'il n'est pas inséré dans un réseau ?). Pourquoi ne pas proposer des aides à des territoires qui s'engageraient, en fonction de leurs capacités, à adopter en commun des pratiques plus vertueuses ? De tels dispositifs existent déjà (Territoires engagés pour la Nature, territoires à énergie positive, Réserves de Biosphère…), mais restent peu soutenus et peu reconnus. Les développer permettrait la structuration des réseaux d'acteurs motivés. On pourrait ainsi envisager de soutenir des expériences et des réseaux d'acteurs :

- Associant alimentation locale, agriculture « écologique » et protection de la biodiversité, comme proposé par LFE ;[15]
- Favorisant l'accès au foncier de jeunes agriculteurs désireux d'adopter des pratiques agroécologiques ;

Cette évolution des aides participerait de **l'indispensable territorialisation des politiques**.

---

[12] La mise en place et la généralisation de dispositifs de mesure de la biodiversité paraît indispensable pour évaluer l'efficacité des mesures adoptées

[13] L'agriculture de conservation est un système cultural qui favorise une perturbation minimale du sol (c'est-à-dire sans travail du sol), le maintien d'une couverture permanente du sol et la diversification des espèces végétales.

[14] Ainsi, entre 2019 et 2022, quelques 236 dérogations ont été accordées à des substances « hautement toxiques », dont près de la moitié pour des néonicotinoïdes (les insecticides dits « tueurs d'abeilles »).

[15] Chevassus-au-Louis, B. 2017. « Pour des politiques agricoles, alimentaires et environnementales intégrées et territorialisées. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n°10.

A RETROUVER DANS LE DOSSIER

https://www.lafabriqueecologique.fr/dossier-6-les-enjeux-ecologiques-des-elections-europeennes/

CHAPITRE 1 : CLIMAT ET BIODIVERSITÉ

L'action climatique : une nouvelle étape, un changement de méthodes

Biodiversité : pour une approche stratégique, au-delà de simples objectifs

Rendre concrète la transition juste

L'écologie face à la montée du populisme

Sobriété, quel récit pour l'Union européenne

Choisir les bons mots pour l'écologie européenne

Politique d'adaptation à l'échelle européenne

CHAPITRE 2 : AGRICULTURE ET ALIMENTATION

Politique agricole et alimentaire européenne, une nécessaire refondation

Renforcer la régulation européenne des OGM et nouveaux OGM

Lutte contre les pesticides en Europe : la grande désillusion

Engager la transition sociale et écologique des pêches d'ici 2030

Condition animale : les bons sentiments ne suffisent pas

Le tournant climatique et environnemental de la politique commerciale européenne : une avancée fragile à consolider et à développer

L'artificialisation des sols : l'essentiel reste à faire

CHAPITRE 3: ÉNERGIE ET ENTREPRISES

Des politiques énergétiques au milieu du gué

Quelle stratégie européenne vis-à-vis des producteurs d'énergies fossiles ?

Le système d'échange de quotas : garde-fou face à la vague populiste ?

La mobilité des personnes et des biens : il reste tant à faire

L'Europe, chef de file de la durabilité des entreprises

La low-tech, angle mort de la politique industrielle de l'UE

L'impact écologique du numérique : des premières mesures, à renforcer

CHAPITRE 4 : CITOYENS ET ENVIRONNEMENT

Réenchanter l'Europe de l'eau

Consommation durable : de nombreuses initiatives à finaliser et amplifier

Un nouveau souffle pour la co-construction citoyenne de la transition écologique

Impliquer plus et mieux les territoires

Une Europe pionnière pour la reconnaissance du crime d'écocide

Pollution atmosphérique : redoubler d'efforts

Pollution sonore : un sujet majeur trop mal traité