



BIODIVERSITÉ, UTILISATION DES SOLS ET SYLVICULTURE

La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 a constitué une étape majeure pour la préservation de la biodiversité et la protection de la nature, grâce à l'adoption de la convention sur la diversité biologique. Sur le plan international, l'Union européenne a joué un rôle important dans la recherche de solutions aux problèmes de l'appauvrissement de la biodiversité, du changement climatique et de la destruction des forêts tropicales. En 2011, elle s'est engagée à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et à la dégradation des services écosystémiques dans l'Union d'ici à 2020. D'autres objectifs fixés par la directive «Habitats» ou la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) restent à atteindre. L'accord mondial de Paris sur le changement climatique conclu en décembre 2015 en vue d'atténuer les effets du changement climatique et la législation adoptée par la suite au niveau de l'Union afin d'appliquer cet accord devraient avoir des effets positifs sur la préservation de la biodiversité au cours des décennies à venir. Depuis 1992, le programme LIFE est l'instrument financier le plus important pour la protection de la biodiversité et des forêts dans l'Union européenne.

BASE JURIDIQUE

Articles 3, 11 et 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

CONTEXTE GÉNÉRAL

La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, a débouché sur l'adoption de la convention-cadre sur les changements climatiques et de la convention sur la diversité biologique (CDB), ainsi que sur la déclaration de Rio, la déclaration des principes forestiers et le programme d'action intitulé «Agenda 21». La CDB est complétée par deux protocoles importants: le protocole de Carthagène sur la biosécurité, adopté en 2000 et entré en vigueur en 2003, vise à protéger la diversité biologique des risques potentiels occasionnés par les organismes vivants modifiés issus de la biotechnologie moderne; le protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages, adopté quant à lui en 2010 et entré en vigueur en 2014, a pour objectif d'améliorer la sécurité juridique et la transparence tant pour les fournisseurs que pour les utilisateurs de ressources génétiques. L'Assemblée générale des Nations unies a déclaré l'année 2010 «Année



de la biodiversité». Toutefois, le rapport intitulé «Troisième édition des perspectives mondiales de la diversité biologique», publié par le secrétariat de la CDB, a démontré que l'objectif fixé en matière de biodiversité pour 2010 n'a pas été atteint. En 2010, à Nagoya (Japon), les parties à la CDB ont adopté un plan stratégique révisé intégrant les objectifs d'Aichi pour la biodiversité, soit 20 objectifs ambitieux articulés en cinq buts stratégiques visant à garantir la protection de la biodiversité d'ici à 2020, dans le contexte d'un plan stratégique pour la biodiversité pour la période 2011-2020.

Selon une évaluation du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), jusqu'à 24 % des espèces appartenant à des groupes tels que les papillons, les oiseaux et les mammifères ont complètement disparu du territoire de certains pays d'Europe. D'après les données publiées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), 23% des amphibiens, 19 % des reptiles, 15 % des mammifères et 13 % des oiseaux d'Europe sont menacés. L'Union européenne est partie aux conventions internationales suivantes: la convention de Ramsar sur la conservation des zones humides (février 1971); la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) (mars 1973); la convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (juin 1979); la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1982); la convention sur la diversité biologique de Rio de Janeiro (juin 1992); ainsi qu'aux conventions régionales suivantes: la convention d'Helsinki sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique (1974); la convention de Barcelone sur la mer Méditerranée (1976); et la convention sur la protection des Alpes (1991). L'Union est également partie à la convention d'Aarhus (1998), qui prévoit l'accès du public aux informations relatives à l'environnement, sa participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en la matière.

Les mesures prises au niveau international pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) sont adoptées dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC). Le protocole de Kyoto à la CNUCC oblige les pays développés à réduire leurs émissions de GES d'ici à 2020. En décembre 2015, les parties à la CNUCC ont adopté l'accord de Paris, un accord sur le climat juridiquement contraignant qui s'applique à tous les pays et vise à maintenir le réchauffement de la planète nettement en dessous de 2 °C, et si possible en dessous de 1,5 °C. Au sein de la CNUCC, l'initiative REDD+ fournit des instruments pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts dans les régions tropicales. En outre, l'accord de Paris, adopté dans le cadre de la CNUCC, souligne le rôle crucial du secteur de l'utilisation des terres pour atteindre les objectifs d'atténuation du changement climatique à long terme.

OBJECTIFS ET RÉALISATIONS

A. Plans d'action en faveur de la diversité biologique

En mai 2006, la Commission a adopté une communication intitulée «Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà. Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain», qui incluait un plan d'action de l'Union européenne visant à atteindre le niveau requis de protection de la biodiversité. Comme l'Union ne semblait pas en mesure d'atteindre son objectif relatif à l'arrêt du déclin



de la biodiversité pour 2010, une nouvelle stratégie a été adoptée par la Commission en juin 2011 afin d'«enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'Union d'ici à 2020 [et] à assurer leur rétablissement [...], tout en renforçant la contribution de l'Union dans la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète». En décembre 2011, le Conseil a approuvé la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, ainsi que les six objectifs suivants: la pleine mise en œuvre de la législation de l'Union relative à la nature afin de protéger la biodiversité; une meilleure protection des écosystèmes et un recours accru aux infrastructures vertes; une agriculture et une sylviculture plus durables; une meilleure gestion des populations de poissons; des contrôles plus stricts des espèces exotiques envahissantes; et une contribution plus soutenue de l'Union pour éviter la perte mondiale de biodiversité. En plus de fixer l'objectif à atteindre pour 2020, la nouvelle stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 définit la vision à l'horizon 2050: «D'ici à 2050, il convient que la biodiversité de l'Union européenne et les services écosystémiques qui en découlent, c'est-à-dire son capital naturel, soient protégés, évalués et adéquatement rétablis pour leur valeur intrinsèque afin qu'ils continuent de contribuer au bien-être de l'homme et à la prospérité économique et afin d'éviter des changements catastrophiques liés à la perte de biodiversité».

B. Conservation des habitats naturels, de la faune et la flore sauvages

La directive «Habitats» (directive 92/43/CEE relative à la conservation des habitats naturels et de la faune et la flore sauvages, modifiée par la directive 97/62/CE) a créé un réseau européen baptisé «Natura 2000». Il comprend des «sites d'intérêt communautaire/zones spéciales de conservation», désignés par les États membres, et des «zones spéciales de protection», classés en vertu de la directive 79/409/CEE relative à la conservation des oiseaux sauvages. D'une superficie totale de 850 000 km², Natura 2000 est le plus grand réseau structuré de sites protégés au monde. La directive «Habitats» a pour but principal de favoriser la conservation de la diversité biologique, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales. La directive «Oiseaux» modifiée (2009/147) régit la protection, la gestion et le contrôle des oiseaux (sauvages), notamment en prévoyant des règles en matière de chasse durable.

C. Espèces exotiques envahissantes (EEE)

L'un des six objectifs de la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 consiste à exercer des contrôles plus stricts sur les espèces exotiques envahissantes. Chaque année, dans l'Union, les EEE causent des dégâts qui s'élèvent à des milliards d'euros, nuisant non seulement aux écosystèmes mais également aux cultures et au bétail, perturbant l'écologie locale et portant atteinte à la santé humaine. Le règlement n° 1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des EEE propose, parmi ses principaux points, une liste des EEE préoccupantes pour l'Union. Au moyen de mesures de prévention, d'alertes précoces et de réactions rapides, le règlement vise à protéger la biodiversité autochtone et à atténuer et réduire au minimum les effets de ces espèces sur la santé humaine et l'économie. Les États membres devront notamment mettre en place des systèmes de surveillance et définir des plans d'action.



D. Accès et partage des bénéfices

À la suite de l'adoption du protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des bénéfices, la Commission a présenté une proposition en octobre 2012 en vue d'établir des exigences contraignantes en matière d'accès aux ressources génétiques dans le pays d'origine et de garantir le partage juste et équitable des bénéfices réalisés. Un accord entre le Parlement et le Conseil a donné lieu à l'adoption du règlement 511/2014. En vertu de ce règlement, les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles associées à ces ressources ne peuvent être transférées et utilisées qu'en conformité avec les conditions fixées d'un commun accord par les utilisateurs (entreprises, institutions et organismes de collecte privés) et par les autorités du pays d'origine.

E. Exploitation et commerce de la faune et de la flore sauvages

La CITES régit le commerce international, c'est-à-dire l'exportation ou la réexportation et l'importation d'animaux et de plantes vivants ou morts, ainsi que de parties et de dérivés de ceux-ci, sur la base d'un système de permis et de certificats. Le règlement de base n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce applique les objectifs, principes et dispositions de la convention CITES dans le droit de l'Union. La modification de la liste des espèces énumérées dans les annexes au règlement 338/97, par exemple en vue de l'application des décisions d'inscription de la Conférence des parties à la CITES, passe par un règlement d'exécution de la Commission, tel que le règlement 865/2006, qui énonce des règles détaillées relatives à l'application du règlement 338/97 et des dispositions de la CITES. Plus récemment, la Commission a adopté le règlement d'exécution 2017/1915, qui interdit l'introduction dans l'Union de spécimens de certaines espèces de faune et de flore sauvages.

F. Diversité biologique et bien-être animal

La directive 1999/22/CE définit les normes minimales d'hébergement et de soins à apporter aux animaux en environnement zoologique et renforce le rôle des jardins zoologiques dans la conservation de la diversité biologique, tout en maintenant leur rôle dans l'éducation et la recherche. La Commission a lancé le plan d'action pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010 [COM(2006) 0013], soutenant l'application du principe des trois «R»: remplacement, réduction et perfectionnement des méthodes d'utilisation des animaux pour la recherche. La directive 2010/63 relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques (abrogeant la directive 86/609), fondée sur le même principe, a pris effet le 1^{er} janvier 2013. Par ailleurs, le règlement 1007/2009 vise à garantir qu'aucun produit dérivé du phoque n'est plus mis sur le marché européen.

G. Biodiversité marine

La biodiversité marine entre dans le champ d'application des plans d'action relatifs à la biodiversité pour les ressources naturelles et la pêche. Le réexamen de la stratégie de l'Union en matière de biodiversité insiste sur l'importance du «bon état écologique» des mers et des zones côtières si l'on veut qu'elles puissent soutenir la biodiversité. Par ailleurs, la directive pour le milieu marin (2008/56/CE) pour la protection et la conservation du milieu marin est entrée en vigueur en juillet 2008. Elle vise à garantir



un bon état des eaux marines de l'Union d'ici à 2020 et à protéger les ressources dont dépendent les activités économiques et sociales liées au secteur maritime.

H. Forêts

Les forêts représentent près de 30 % de la superficie du réseau Natura 2000. Plusieurs mesures visent à les protéger. Les règlements n° 3528/86 et n° 2158/92 (dont la validité a expiré en 2002), relatifs à la protection des forêts de l'Union contre la pollution et les incendies, ont été incorporés au règlement n° 2152/2003 concernant la surveillance des forêts. Le règlement n° 1615/89 du Conseil a instauré le système européen d'information et de communication forestières (EFICS), système d'information concernant le secteur forestier. Une communication de la Commission intitulée «Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier [COM(2013) 0659] a été adoptée en septembre 2013. Par la suite, les conclusions du Conseil du 19 mai 2014 ont souligné «l'importance pour l'UE du secteur forestier [et] le rôle crucial que jouent les forêts pour rendre possible la transition structurelle de nos sociétés vers des bioéconomies». Le règlement sur le bois (995/2010) fixe les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché européen. Il combat le commerce du bois et des produits du bois récoltés illégalement en imposant des obligations et interdit pour la première fois la mise sur le marché de l'Union de ce bois et de ces produits.

I. Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF)

Le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie couvre l'utilisation des sols, des arbres, des plantes, de la biomasse et du bois et a pour particularité de ne pas seulement émettre des gaz à effet de serre, mais également d'avoir la capacité d'absorber le CO₂ présent dans l'atmosphère. Dans le cadre du protocole de Kyoto, les États membres se sont engagés, jusqu'en 2020, à veiller à ce que les émissions de GES issues de l'utilisation des sols soient compensées par une absorption équivalente de CO₂, rendue possible par des mesures applicables à ce secteur. L'Union a aujourd'hui pour objectif d'inscrire ce principe («bilan neutre ou positif») dans sa législation pour la période 2021-2030, en incorporant l'UTCATF, pour la première fois, dans les secteurs concernés par les mesures de réduction des émissions. Le règlement n° 2018/841, adopté en mai 2018 et entré en vigueur le 9 juillet 2018, qui concerne l'inclusion des émissions et absorptions de GES du secteur de l'UTCATF dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, met en œuvre l'accord passé par les dirigeants européens en octobre 2014, selon lequel tous les secteurs doivent contribuer à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions à l'horizon 2030 de l'Union. En vertu de ce règlement, les émissions de GES provenant du secteur de l'UTCATF devraient être compensées par une absorption au moins équivalente de CO₂ atmosphérique pendant la période 2021-2030.

J. Instruments financiers

Depuis 1992, le programme «LIFE» est l'instrument financier de l'Union spécifiquement consacré à l'environnement. La conservation de la nature et la biodiversité faisaient partie des sous-programmes des quatre phases déjà achevées. La Commission gère le programme «LIFE», qui finance des projets dans les États membres et les pays tiers. La



cinquième phase du programme LIFE (mis en place par le règlement n° 1293/2013 pour la période 2014-2020) se compose de deux sous-programmes relatifs au changement climatique et à l'environnement. Un budget de 1 155 millions d'euros est alloué à la nature et à la biodiversité, dans le cadre du sous-programme «Environnement». D'autres financements visant à favoriser la biodiversité ont été instaurés dans le cadre des politiques en matière d'agriculture et de pêche, des fonds structurels et de cohésion, ainsi que des programmes de recherche pluriannuels.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

En tant que colégislateur, le Parlement soutient de longue date la protection de la biodiversité et les politiques de lutte contre le changement climatique à l'échelle de l'Union. En septembre 2010, il a adopté une résolution sur la mise en œuvre de la législation européenne visant à la protection de la biodiversité^[1], en vue de l'objectif après-2010. Il s'y dit gravement préoccupé par le fait que l'agenda politique international n'attache pas à l'arrêt de la perte de biodiversité la priorité nécessaire et appelle de ses vœux une amélioration de la gouvernance en matière de biodiversité dans les relations européennes comme extérieures.

Début 2016, la Commission a lancé un plan d'action contre le trafic d'espèces sauvages, que l'Union et les États membres sont tenus de mettre en œuvre d'ici à 2020. En novembre 2016, le Parlement a adopté une résolution^[2] en réponse à ce plan d'action, afin de lutter contre cette criminalité organisée et destructrice qui représente une menace pour la biodiversité et pousse de nombreuses espèces au bord de l'extinction. Le plan d'action compte trois priorités: la prévention, le contrôle de l'application et la coopération. Il insiste sur l'importance de la coopération au niveau mondial entre les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination. En octobre 2016^[3] et octobre 2017^[4], le Parlement a adopté des résolutions s'opposant à l'autorisation, par la Commission, d'organismes génétiquement modifiés (OGM) — le maïs et le soja, entre autres — et demandant que des efforts soient consentis pour faciliter l'interdiction de la culture d'OGM par les États membres, conformément à l'objectif de protection de la biodiversité, de la nature et des sols.

Dans sa résolution du 14 octobre 2015 intitulée «Vers un nouvel accord international sur le climat à Paris^[5]», le Parlement a appelé de ses vœux la conclusion d'un accord nécessitant un «vaste effort de la part de tous les secteurs» et relevé que l'utilisation des sols «offre d'importantes possibilités économiquement rentables d'atténuer le changement climatique et d'augmenter la résilience». Il a également souligné, dans sa résolution du 28 avril 2015 sur une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier^[6] que la gestion durable des forêts peut jouer un rôle important dans la réduction des émissions de GES.

[1] Textes adoptés de cette date, [P7_TA\(2010\)0325](#).

[2] Textes adoptés de cette date, [P8_TA\(2016\)0454](#).

[3] Textes adoptés de cette date, [P8_TA\(2016\)0388](#).

[4] Textes adoptés de cette date, [P8_TA\(2017\)0378](#).

[5] Textes adoptés de cette date, [P8_TA\(2015\)0359](#).

[6] Textes adoptés de cette date, [P8_TA\(2015\)0109](#).



