



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.5.2011
SEC(2011) 541 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

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

**La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à
l'horizon 2020**

{COM(2011) 244 final}
{SEC(2011) 540 final}

1. INTRODUCTION

En mars 2010, le Conseil européen a adopté un nouvel objectif prioritaire ambitieux en matière de biodiversité, pour remplacer celui expirant en 2010. Le nouvel objectif consiste à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, à assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et à renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité au niveau mondial.

La politique actuelle en matière de biodiversité ne permettra pas à l'UE d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour 2020. Le Conseil a donc invité la Commission à élaborer une nouvelle stratégie, qui devrait inclure des objectifs ainsi que des mesures et des actions utiles, réalisables et rentables permettant de les atteindre. Le Conseil a demandé que la stratégie prenne en compte les avancées éventuelles de la 10^e conférence des parties (CdP10) à la convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB), qui s'est tenue à Nagoya, au Japon, en octobre 2010, et qu'elle soit achevée aussi vite que possible après la conférence.

2. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le niveau de référence de la biodiversité, défini en 2010 par l'UE, indique qu'en moyenne, dans l'UE, seulement 17 % des habitats évalués sont dans un état de conservation favorable et que jusqu'à 25 % des espèces animales sont menacés d'extinction. La plupart des services écosystémiques ne sont plus en mesure d'offrir la qualité et la quantité optimales de services de base, tels que la pollinisation des cultures, l'eau et l'air purs et le contrôle des inondations ou de l'érosion, qui sous-tendent de nombreuses activités économiques.

La biodiversité en Europe reste gravement menacée par les changements d'utilisation et la fragmentation des terres, la pollution, la surexploitation/l'utilisation non durable des ressources, les espèces envahissantes et le changement climatique. Ces pressions sont toutes constantes ou d'intensité croissante. La situation est partout la même dans le monde. Cette menace découle de facteurs indirects ayant notamment trait à la croissance démographique et aux choix culturels/de style de vie, aux défaillances du marché et à la structure, à la taille et à l'expansion de l'économie.

Cette dégradation et cette perte ont de lourdes conséquences environnementales, économiques et sociales au sein de l'UE et à l'échelle planétaire. Citons par exemple la perte des zones humides ripariennes, qui a un impact sur l'ensemble de la société du fait d'une perte d'une partie des services de protection contre les inondations, d'épuration de l'eau, de loisir et d'agrément et de stockage du carbone. Certains secteurs économiques sont particulièrement touchés car ils dépendent, de manière directe ou indirecte, de la biodiversité et des services écosystémiques. La perte de biodiversité retentit également sur l'emploi, un emploi sur six en Europe étant lié d'une façon ou d'une autre à l'environnement et à la biodiversité, directement ou non. En outre, elle limite la capacité des écosystèmes de fournir une large gamme de services, essentiels au maintien d'une population en bonne santé, allant de la nourriture et de l'eau potable à l'air pur et aux médicaments. Elle a de plus une forte incidence sur la cohésion territoriale, car la biodiversité et les écosystèmes sont constitutifs du tissu social et de l'identité de nombreuses régions européennes.

Les actions proposées dans le présent document sont celles pour lesquelles l'UE a le plus de valeur ajoutée et d'effet de levier. Il est toutefois évident que sans action parallèle menée au niveau des États membres, ces actions ne permettront pas d'atteindre l'objectif d'enrayer la perte de biodiversité. La réalisation de l'objectif prioritaire pour 2020 dépendra d'une combinaison de mesures prises au niveau de l'UE et à l'échelle nationale, régionale et locale, dans le respect du principe de subsidiarité. Les actions pourront varier entre États membres et entre régions.

3. OBJECTIFS

L'objectif général est celui fixé par l'UE pour la biodiversité à l'horizon 2020, accompagné de ses trois composantes. La réalisation de l'objectif prioritaire est également perçue comme une étape intermédiaire pour atteindre l'objectif fixé dans la vision à l'horizon 2050 et un moyen de respecter l'engagement pris par l'UE au niveau mondial en ce qui concerne les objectifs de biodiversité pour 2020.

Des objectifs spécifiques sont définis en tenant compte des facteurs ayant empêché l'UE d'atteindre l'objectif fixé pour 2010 et de la nécessité de refléter les objectifs de biodiversité adoptés au niveau international lors de la 10^e CdP de la CDB. Il ressort d'une évaluation de la politique et de la législation en place dans l'UE que deux des facteurs directs de perte de biodiversité, à savoir le changement climatique et la pollution, sont raisonnablement bien couverts. En revanche, le changement d'utilisation des terres, la surexploitation/l'utilisation non durable des ressources et les espèces allogènes envahissantes sont des lacunes politiques majeures. Trois objectifs spécifiques ont donc été définis pour couvrir ces facteurs. Les trois autres objectifs spécifiques répondent à l'appel lancé dans la vision à l'horizon 2050 et l'objectif prioritaire pour 2020 en faveur de la préservation et de l'amélioration de la biodiversité et des services écosystémiques, à la fois dans l'UE (au sein et au-delà du réseau Natura 2000 de zones protégées) et au niveau mondial.

Plusieurs possibilités d'objectifs opérationnels et différents niveaux d'ambition ont ensuite été examinés en fonction de leur capacité d'améliorer le niveau de référence d'ici à 2020, en vue de concrétiser l'objectif global et la vision pour 2050. Les six objectifs opérationnels sont présentés dans le tableau 1 ci-après:

Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
Enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020.	Mettre pleinement en œuvre les directives «Oiseaux» et «Habitats».	O1 - Enrayer la détérioration de l'état de l'ensemble des espèces et habitats couverts par la législation de l'UE relative à la nature et améliorer leur état de manière significative et mesurable de façon à ce que, d'ici à 2020, par rapport aux évaluations actuelles: i) 100 % des évaluations supplémentaires d'habitats et 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Habitats», indiquent une amélioration de l'état de conservation; et ii) 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Oiseaux», indiquent un état stabilisé ou amélioré.

	Renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité*.	<p>O3a - D'ici à 2020, étendre au maximum les zones cultivées dans les prairies, les terres arables et les cultures permanentes couvertes par des mesures de biodiversité au titre de la PAC, afin d'assurer la conservation de la biodiversité et d'améliorer sensiblement (*) l'état de conservation des espèces et des habitats tributaires de l'agriculture ou subissant ses effets, ainsi que la fourniture des services écosystémiques par rapport au niveau de référence fixé par l'UE en 2010, en contribuant ainsi à une gestion plus durable.</p> <p>O3b - D'ici à 2020, des plans de gestion des forêts ou des instruments équivalents, conformes à la gestion durable des forêts¹, sont mis en place pour toutes les forêts publiques et pour les domaines forestiers dépassant une certaine superficie(**) (à définir par les États membres ou les régions et à indiquer dans les programmes de développement rural), bénéficiant d'un financement au titre de la politique de développement rural de l'UE, en vue d'améliorer sensiblement(*) l'état de conservation des espèces et des habitats tributaires de la foresterie ou subissant ses effets, ainsi que la fourniture des services écosystémiques par rapport au niveau de référence fixé par l'UE en 2010.</p> <p>(*) Pour les deux objectifs, l'amélioration sera appréciée par rapport aux objectifs d'amélioration quantifiés fixés pour l'état de conservation des espèces et des habitats d'intérêt UE, sous l'objectif 1, et pour le rétablissement des écosystèmes dégradés, sous l'objectif 2.</p> <p>(**) Pour les domaines forestiers de plus petite taille, les États membres peuvent prévoir des mesures d'incitation supplémentaires pour encourager l'adoption de plans de gestion ou d'instruments équivalents conformes à la gestion durable des forêts.</p>
	Garantir l'utilisation durable des ressources de pêche	O4 – Atteindre le rendement maximal durable (RMD) ² d'ici à 2015. Parvenir à une distribution de la population par âge et par taille, indiquant un bon état du stock, grâce à une gestion des pêches sans effets négatifs importants sur les autres stocks, espèces et écosystèmes, en vue d'atteindre un bon état écologique d'ici à 2020, conformément à la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin».
	Lutter contre les espèces allogènes envahissantes.	O5 – D'ici à 2020, les espèces allogènes envahissantes et leurs voies d'accès seront identifiées et traitées en priorité, les principales espèces seront endiguées ou éradiquées et les voies d'accès seront contrôlées pour éviter l'introduction et l'installation de nouvelles espèces.
Rétablir du mieux possible les services écosystémiques	Préserver et rétablir les écosystèmes et leurs services	O2 - D'ici à 2020, les écosystèmes et leurs services seront préservés et améliorés grâce à la mise en place d'une infrastructure verte et au rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés.
Intensifier la contribution de l'UE à la lutte contre la perte de biodiversité au niveau mondial	Contribuer à enrayer la perte de biodiversité au niveau mondial	O6 – D'ici à 2020, l'UE aura intensifié sa contribution à la lutte contre la perte de biodiversité au niveau mondial.

Tableau 1: Objectifs généraux et spécifiques et objectifs opérationnels

4. MESURES ET EFFETS CONSÉCUTIFS

Pour chaque objectif, un ensemble cohérent de mesures complémentaires nécessaires à sa réalisation est proposé. Les effets probables de ces mesures sont analysés au regard de critères environnementaux, économiques et sociaux, le cas échéant par type de mesures.

¹ Définie dans le document SEC (2006) 748.

² L'UE s'est engagée à atteindre les niveaux RMD d'ici à 2015 lors du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 ainsi que le nouvel objectif de pêche à l'horizon 2020 adopté lors de la 10^e CdP à la CDB.

Étant donné que la plupart des mesures seront approfondies et analysées ultérieurement dans le contexte des évaluations d'impact qui seront effectuées dans le cadre d'autres propositions politiques en projet, les effets sont essentiellement mesurés sur un plan qualitatif (tableau 2). L'importance des effets quantitatifs agrégés est indiquée chaque fois que possible et des exemples illustratifs de cas spécifiques sont également fournis, généralement au niveau du projet. Le cas échéant, la répartition des effets au sein de l'UE et les impacts prévus au niveau international sont également évalués.

		Effets environnementaux	Effets économiques	Effets sociaux
O1	+	Amélioration de la biodiversité et des services écosystémiques grâce aux sites Natura 2000, meilleure résistance aux pressions exercées, notamment celle du changement climatique. Synergies avec la directive-cadre sur l'eau et la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin».	Meilleurs bénéfices dérivés des services écosystémiques. Possibilités limitées pour le secteur privé au sein de Natura 2000.	Plus d'emploi dans les zones rurales à moyen terme.
	-		Fraction des coûts totaux de gestion s'élevant à 5,8 Mrd EUR par an.	Éventuelles pertes d'emploi à court terme dues à un accès limité aux ressources.
O2	+	Préservation et amélioration des écosystèmes et des services, tels que l'eau et l'air purs, le stockage du carbone et lutte contre les catastrophes naturelles. Meilleure résistance des écosystèmes et moindre vulnérabilité au changement climatique. Synergies avec la directive-cadre sur l'eau et la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin».	Meilleurs bénéfices dérivés des services écosystémiques. Pas d'estimations agrégées des bénéfices, mais des preuves, fondées sur les données du projet, des rapports coûts-bénéfices compris entre 3 et 75. Nouvelles possibilités d'investissement pour les entreprises et potentiel d'innovation. Bénéfices en termes d'atténuation des effets du changement climatique.	Multiples avantages sociaux, à la fois dans les zones urbaines et rurales, tels que des retombées positives sur la santé et la qualité de vie, des bénéfices esthétiques et psychologiques, une moindre exposition aux catastrophes naturelles, de nouvelles opportunités d'emploi dans les activités de régénération et de conservation.
	-		Coûts atteignant plusieurs milliards par an, mais les coûts de l'infrastructure verte pourraient remplacer les investissements plus coûteux de l'infrastructure grise.	
O3	+	Préserver et améliorer les écosystèmes agricoles et forestiers et leurs services, notamment le stockage de carbone, la prévention de l'érosion, la lutte contre la pollution et l'épuration de l'eau. Synergies avec la directive-cadre sur l'eau.	Nouvelles possibilités pour la diversification du secteur agricole; amélioration du revenu des agriculteurs dans les zones Natura 2000 et les zones à haute valeur naturelle; renforcement de la compétitivité et de la diversification du secteur de la foresterie.	Contribution au développement rural dans les zones moins favorisées; nouveaux emplois.
	-		Coûts relatifs au financement des mesures des 1 ^{er} et 2 ^e piliers, qui contribueront partiellement aux coûts de gestion des zones Natura 2000 et à haute valeur naturelle. Il est plus probable que les priorités changent plutôt que les coûts nets. Les coûts administratifs des plans de gestion des forêts sont amplement compensés par les	

			paiements relatifs au développement rural.	
O4	+	Niveaux plus élevés et plus durables des populations halieutiques, préservation et amélioration des écosystèmes marins et de leurs services. Synergies avec la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin».	Effet positif à long terme sur les revenus des pêcheries. Meilleure efficacité des dépenses publiques.	Éviter un effet négatif sur l'emploi en cas d'effondrement des stocks halieutiques.
	-		Effets négatifs à court terme sur les revenus des pêcheries. Coûts de gestion plus élevés pour éviter des effets défavorables sur les écosystèmes.	Coût social à court terme de la réduction de la flotte dans la secteur de la pêche.
O5	+	Moindre pression de la part des espèces allogènes envahissantes sur les espèces et les habitats. Puissants effets de synergie avec d'autres objectifs, tels que le rétablissement des écosystèmes.	Domages économiques réduits. Selon les premières estimations, les bénéfices en termes de coûts des dommages évités seraient situés entre 1 et 9 Mrd EUR/an.	Effets négatifs moindres sur la santé humaine, conséquences négatives sur l'emploi évitées, amélioration des services culturels et des activités de loisir.
	-		Entre 40 et 190 Mio EUR/an.	
O6	+	Amélioration de la biodiversité au niveau mondial, en particulier dans les pays en développement, meilleurs services écosystémiques tels que le stockage de carbone, l'approvisionnement hydrique, l'épuration et la rétention des eaux. Quelques améliorations également dans l'UE.	Avantages économiques issus de la biodiversité et des services écosystémiques, atténuation du changement climatique, meilleurs rendements agricoles grâce à la pollinisation dans les pays en développement. Effets positifs sur la diversité génétique dans l'UE et dans les pays en développement (cosmétiques et médicaments). Le protocole APA apporte une sécurité juridique pour l'accès aux ressources par les entreprises de l'UE.	Réduction de la pauvreté. Moindre risque d'impact social des catastrophes naturelles. Avantages pour la santé. Meilleur niveau de vie des communautés indigènes grâce au partage des avantages liés aux connaissances traditionnelles.
	-		Contribution de l'UE au financement des mesures visant à améliorer la biodiversité mondiale d'ici à 2020; coût du protocole APA au secteur industriel de l'UE.	

Tableau 2: Principaux coûts et bénéfices liés à la réalisation des objectifs

Le rapport examine la hiérarchisation des actions pour chaque objectif. O2 et O5 lancent des mesures dans des domaines qui ne font pas actuellement partie du cadre stratégique pour la biodiversité défini par l'UE et qui promettent des résultats significatifs et rapides. Une meilleure mise en œuvre et intégration au niveau sectoriel est également essentielle pour atteindre les objectifs généraux.

5. FINANCEMENT ET GOUVERNANCE

Le manque de ressources financières ayant joué un rôle déterminant dans la non-réalisation de l'objectif 2010, il importera d'assurer un financement adéquat et efficace pour la mise en œuvre de la stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2020. Tandis que pour certains objectifs, l'accent sera mis davantage sur l'utilisation et la redistribution des ressources existantes, il conviendra que les ressources actuellement disponibles soient renforcées et que de nouvelles ressources, à la fois publiques et privées, soient définies et adoptées aux niveaux européen, national et mondial.

Dans le cadre de l'actuelle période de programmation et sans préjuger de l'issue des négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel, ce résultat devra être obtenu en rationalisant les ressources disponibles et en optimisant les avantages accessoires de diverses sources de financement, y compris celles destinées à l'agriculture et au développement rural, à la pêche, à la politique régionale et au changement climatique. Il s'agit d'exploiter les possibilités offertes par les réformes en cours (par ex. PAC, PCP et politique de cohésion), les nouvelles initiatives (par ex. initiative phare) et les nouvelles perspectives financières, pour concrétiser efficacement l'objectif et la vision. Il convient d'envisager l'ajout d'objectifs de biodiversité dans le cadre stratégique commun actuellement examiné par la Commission en vue de fixer des priorités au titre des cinq instruments de financement des politiques rurale, régionale, sociale et de pêche.

Des mécanismes de financement innovants seront également nécessaires pour mobiliser des ressources provenant des secteurs public et privé, à tous les niveaux. Aux niveaux de l'UE et des États, la réforme des subventions néfastes pourrait créer des opportunités, dans le droit fil de la stratégie 2020 et de l'objectif de la CDB fixé au niveau mondial. Au niveau de l'UE, les paiements en contrepartie des services rendus par les écosystèmes (PES) seront mobilisés plus intensément pour récompenser la fourniture de biens privés et publics par les écosystèmes agricole, forestier et marin. Il convient également que des mesures d'incitation soient prévues pour encourager des investissements de départ dans des projets d'infrastructure verte et le maintien des services écosystémiques, notamment grâce à des sources de financement UE mieux ciblées et à des partenariats public-privé. Le potentiel de compensation de la biodiversité sera apprécié en tant que moyen d'éviter toute perte nette de biodiversité.

Les objectifs communs de l'UE et de la CDB doivent être poursuivis dans le cadre d'actions menées aux niveaux sous-national, national et UE. De telles actions nécessiteront une coordination étroite entre tous les participants à la mise en œuvre. Un cadre commun de mise en œuvre est proposé, dans lequel chaque État membre pourrait intégrer les objectifs UE dans ses propres stratégies et plans d'action en matière de biodiversité, en les complétant au besoin par des objectifs nationaux et en tenant compte des objectifs fixés au niveau mondial lors de la 10^e CdP. Les autorités locales et régionales, le secteur privé et la société civile joueront également un rôle important et leur participation à la mise en œuvre de la stratégie doit être encouragée et facilitée à tous les niveaux.

6. SUIVI, RÉEXAMEN, COMMUNICATION ET PERSPECTIVES D'AVENIR

La Commission et ses partenaires élaboreront d'ici à 2012 un cadre logique pour suivre les tendances et évaluer l'avancement des mesures et des objectifs de manière cohérente, sur la

base du niveau de référence 2010 de l'UE en matière de biodiversité et d'un ensemble rationalisé d'indicateurs communs. On recherchera également les synergies et une meilleure intégration dans les initiatives existantes. La Commission poursuivra ses travaux pour combler les lacunes dans les connaissances, notamment en ce qui concerne les liens entre la biodiversité, les écosystèmes et leurs services. Au niveau mondial, l'UE soutient les efforts visant à mettre en place une plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, en vue de renforcer l'interface science-politique.

La Commission, en concertation avec les États membres, élaborera un système de rapports rationalisé et aligné chaque fois que possible sur les obligations de réexamen et d'information prévues par la CDB. Enfin, des efforts seront consentis pour sensibiliser le grand public à l'importance de la biodiversité et au rôle que tous les acteurs peuvent jouer dans sa conservation et son utilisation durable.

Sur la base des priorités évoquées précédemment et des objectifs et actions présentés, la Commission soumettra des propositions et des initiatives concrètes pour mener à bien les différentes composantes de la stratégie, notamment une initiative sur l'infrastructure verte d'ici à 2012, une stratégie sur les espèces allogènes envahissantes en 2012 et, également en 2012, une proposition législative relative au protocole sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages. Le cas échéant, ces propositions et initiatives s'accompagneront d'évaluations d'impact. Les processus de réforme en cours, notamment pour la PAC, la PCP et la politique de cohésion, offrent en temps utile des opportunités de renforcer les synergies et d'optimiser la cohérence avec les objectifs et les mesures de la stratégie sur la biodiversité.

Un réexamen à mi-parcours de la stratégie sera achevé au plus tard début 2014 et une évaluation finale sera effectuée en 2020. Si nécessaire, la Commission pourra revoir les objectifs à la lumière de nouvelles informations et envisager des étapes complémentaires reflétant l'évolution de la situation et les priorités émergentes aux niveaux national, UE et mondial.