

Un Plan climat français biodiversité-compatible ?

Yann Laurans, Aleksandar Rankovic (Iddri)

Les liaisons, synergiques ou antagonistes, entre transition énergétique et préservation de la biodiversité prennent une tournure renouvelée depuis la publication du Plan climat par le gouvernement français, le 6 juillet 2017.

Tous les acteurs motivés par le développement durable, qu'ils recherchent prioritairement l'efficacité en matière de climat ou pour la biodiversité, ont intérêt à ce que les discussions ainsi soulevées soient clarifiées et structurées pour permettre de dégager des orientations les plus constructives possibles. Faute de quoi les dissensions affaibliraient la mobilisation et fourniraient des brèches idéales aux forces qui résistent ou qui s'opposent aux transitions vers une société durable.

Le Plan climat exprime le cadre dans lequel l'action publique souhaite s'inscrire pour les années qui viennent, pour donner corps aux engagements pris et tenter de tracer les voies concrètes de la mise en œuvre de la transition écologique. Cet *Issue Brief* l'analyse sous l'angle de la biodiversité. Il identifie plusieurs opportunités majeures pour la biodiversité, à travers la focalisation du plan sur l'efficacité énergétique, l'initiative pour mettre fin à la déforestation causée par les importations françaises et le renforcement des objectifs environnementaux dans les accords commerciaux. Il souligne également deux points de vigilance, quant à la manière de mettre les écosystèmes au service des politiques climatiques et quant à l'objectif d'une simplification des procédures pour le développement des énergies renouvelables.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

MESSAGES CLÉS

- Il est primordial de trouver des modalités de discussion fructueuses entre les politiques climat et de biodiversité, car des frictions comme des synergies peuvent apparaître pendant leur mise en œuvre. Notre analyse du Plan climat de la France suggère des voies de mobilisation de la « communauté biodiversité », dans la perspective d'amplifier les synergies entre ces politiques environnementales et d'ouvrir des débats constructifs sur certains points de friction potentielle.
- Pour la biodiversité, le Plan climat présente trois grandes opportunités : l'importance donnée à l'efficacité énergétique, la lutte contre la déforestation importée et le renforcement des objectifs environnementaux dans les accords commerciaux.
- Le Plan climat comporte néanmoins deux sources de risques potentiels à surveiller. Premièrement, la mise au service des écosystèmes pour le climat, tant pour l'adaptation que pour l'atténuation, ne doit pas se faire au détriment de la biodiversité, et doit au contraire venir renforcer les acteurs de la conservation. Deuxièmement, la « simplification des procédures » pour l'installation des énergies renouvelables ne doit pas se faire au détriment du pouvoir de mobilisation des acteurs de la biodiversité : c'est plutôt une modification des méthodes de concertation, permettant de réellement influencer le contenu des projets d'infrastructure, qu'il faudrait mettre en place.
- Mais cela suppose que la communauté des experts et des acteurs engagés pour la préservation de la biodiversité s'engage dans un processus de hiérarchisation des problèmes posés par les énergies renouvelables, condition nécessaire à l'entrée en dialogue avec ceux qui sont engagés dans la mise en œuvre de la transition énergétique.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

1. LES OPPORTUNITÉS DU PLAN CLIMAT POUR LA BIODIVERSITÉ

Les sept premiers axes du Plan climat sont des propositions politiques qui visent l'efficacité énergétique, les économies d'énergie, avec en particulier un plan ambitieux de rénovation thermique des bâtiments anciens, qui mobiliserait une partie du futur plan d'investissement. Un naturaliste ou une association de protection de la nature pourraient être tentés de passer rapidement sur ces mesures en se disant qu'il s'agit de mesures techniques du secteur de l'énergie qui ne vont que peu concerner les espaces, les paysages, la conservation, les rapports de forces dans lesquels ils sont tous les jours avec l'agriculture industrielle, l'urbanisation ou encore la chasse ou la navigation.

Ce serait vraisemblablement une erreur. Il faut au contraire attirer l'attention de la communauté biodiversité sur ces mesures, et envisager une mobilisation de tous, *notamment au nom de la biodiversité*. En effet, tout ce qui concourt à réduire la demande d'énergie est nécessairement positif pour la biodiversité. Chaque kWh nécessaire en moins, c'est environ un litre de pétrole qu'il n'est pas besoin d'extraire, ou quelque 120 grammes de charbon ; c'est aussi, par exemple, environ un m³ d'eau de barrage nécessaire en moins, même si l'hydroélectricité est une énergie décarbonée qui présente des avantages pour le climat. C'est aussi, car c'est souvent corrélé, quelques kg d'autres ressources renouvelables ou non renouvelables qui n'ont pas besoin d'être extraits. Autrement dit, la recherche de sobriété énergétique est une orientation politique positive pour la biodiversité, et les communautés impliquées pour la biodiversité devraient se mobiliser pour soutenir ces mesures.

La deuxième orientation positive, et totalement synergique avec les enjeux de la biodiversité, est l'axe 15 du Plan climat, qui vise à « mettre fin à l'importation en France de produits contribuant à la déforestation ». C'est la première fois que ce sujet reçoit une attention portée à ce niveau, intégrée dans un plan climat, et cela aussi doit être salué et encouragé. Sur les 13 millions d'hectares de forêts détruites ou dégradées chaque année dans le monde entre 1990 et 2008 (à peu près la taille de la Grèce), un tiers est lié aux produits qui sont exportés¹. L'UE est le premier « importateur de déforestation » mondial, et plus d'un tiers de notre déforestation importée est liée aux cultures et à l'élevage. Réduire la part, dans les importations françaises, des commodités qui génèrent de la déforestation est évidemment clé à la fois pour

le climat et pour la biodiversité. Certes, il s'agit principalement de la biodiversité tropicale, et non de celle du territoire métropolitain ; mais les Tropiques concentrent encore une grande part du patrimoine mondial de diversité biologique. Pour cette raison, des travaux ont eu lieu au niveau européen depuis 2011 environ, en vue d'une future stratégie européenne de lutte contre la déforestation importée. Le Plan climat prévoit la mise sur pied d'une stratégie française pour lutter contre ces impacts, et les orientations prises par la France seront éventuellement susceptibles de faciliter ou d'accélérer une mise en œuvre européenne².

Il faut noter par ailleurs que la Convention sur la diversité biologique des Nations unies (CBD) a pris, depuis quelques années, le virage de « l'intégration » (*mainstreaming*) : elle vise à faire sortir la biodiversité de son « domaine réservé » et à l'intégrer aux textes et aux administrations sectorielles qui s'occupent d'agriculture, de ville, de forêt, de pêche, etc. Il est essentiel que cette intégration soit une intégration économique, et non seulement administrative ou législative : c'est dans les échanges internationaux et dans les accords commerciaux, notamment bilatéraux, que résident nombre de facteurs moteurs ou de leviers d'action en matière de dégradation de la biodiversité et d'émissions de gaz à effet de serre. De ce fait, l'axe 23 du Plan climat, qui prévoit la prise en compte de ces actions et de ces objectifs dans les accords commerciaux de la France, est aussi crucial et très positif pour la biodiversité. La question est délicate, car il n'est pas question de fermer tout débouché aux pays producteurs en développement. Cela signifie qu'il faut travailler avec ces pays pour favoriser des modes de production agricole et forestière qui leur assurent à la fois des revenus, des conditions de travail améliorées, et une préservation de leur patrimoine naturel³. La tentation est grande de vouloir régler le problème en restreignant les importations françaises aux productions « certifiées », donc censément implantées sans couper de forêts à haute valeur environnementale ou drainer de tourbières, en excluant le travail des enfants et en accordant un prix d'achat plus élevé. Cependant, à l'heure actuelle, l'effet à large échelle de ces certifications n'est pas significatif sur les secteurs de production agricoles

1. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/1.%20Report%20analysis%20of%20impact.pdf>

2. Laurans, Y., Aubert, P.-M., Amiel, F. (2017). Agir contre la déforestation tropicale « importée » dans l'Union européenne : une ligne de crête délicate. Iddri, *Issue Brief* N°08/17.

3. Aubert, P.-M., Chakib, A., Laurans, Y. (2017). Vers une huile de palme (plus) durable : quel rôle pour les pays importateurs ? Iddri, *Policy Brief* N°04/17.

et l'état de la biodiversité tropicale⁴. Les difficultés ne seront donc pas résolues en spécifiant des exigences de certification, et demanderont un travail et une mobilisation de fond sur les termes des échanges internationaux.

2. LES RISQUES À SURVEILLER

Certains axes du Plan climat réclament vigilance pour la biodiversité.

Tout d'abord, le plan contient plusieurs mesures visant à mobiliser les écosystèmes au service de la lutte contre le changement climatique et ses effets. Sur le volet de l'adaptation, les axes 18 et 19 du plan proposent de développer des « solutions fondées sur la nature » (SFN), qui visent à utiliser différentes propriétés des écosystèmes pour diminuer la vulnérabilité des territoires aux effets du changement climatique. Ici, tout dépendra de la manière dont il s'agira d'utiliser la biodiversité⁵. Pour la biodiversité sur le littoral comme facteur de résilience, par exemple, la seule manière d'apporter des synergies et des bénéfices conjoints significatifs est de *faire de la place* aux écosystèmes, de leur ménager des espaces de liberté pour les laisser fonctionner. Et ce, sur les espaces de bord de mer qui sont parmi les plus convoités, où l'on a au contraire en permanence cherché des solutions techniques pour faire ce que la nature faisait auparavant, mais sur moins d'espace et avec moins de temps. Autrement dit, les SFN ne seront positives pour la biodiversité que si cet objectif se voit doté de suffisamment de force et de priorité politique pour aller à l'opposé complet des tendances de l'aménagement du littoral depuis 70 ans. Faute de quoi, les aménageurs mettront en œuvre des approches qui reposent sur une caractéristique technique d'un organisme vivant (propriétés mécaniques des palétuviers pour arrêter la houle dans des mangroves artificielles, par exemple), sans considération pour l'écosystème, voire en remplaçant l'écosystème existant par des plantations à faible diversité ou avec des espèces potentiellement invasives. C'est donc à la fois une opportunité, si cela conduit à faire de la place à la nature et à étendre les protections existantes, et un risque si cela conduit à du génie biologique sans considération pour les dynamiques et la variété à l'œuvre dans la plupart des écosystèmes.

Du point de vue de la biodiversité, on retrouve cette même tension entre risques et opportunités potentiels au niveau de l'objectif de neutralité carbone à 2050. Au niveau international, où cet objectif est inscrit (article 4.I. de l'Accord de Paris sur le climat), il s'agit de faire en sorte que l'humanité, dans la seconde moitié du XXI^e siècle, n'émette pas plus de gaz à effet de serre que ce que les écosystèmes, mais aussi des solutions techniques, ne pourront absorber sur la planète. Décliné au niveau national, cet objectif pose de sérieuses questions, notamment sur la manière, pour un pays, de mobiliser ses écosystèmes dans le but de se rapprocher de la neutralité à son niveau. Le risque est ici notamment de développer des politiques de boisement intensif, mises en œuvre sans discernement. Ainsi que nous l'ont appris les expériences du passé (voir les programmes de « restauration des terrains de montagne » de la fin du XIX^e siècle), la « reforestation » peut fortement affecter la biodiversité si elle est conduite sans précaution, notamment quant aux espaces sur lesquels la forêt s'implante, aux itinéraires techniques de sa gestion, et aux essences implantées. On ne peut pas dire que toutes les progressions existantes de la forêt sont obligatoirement positives pour la biodiversité, d'autant moins lorsqu'elles se font en remplacement de prairies permanentes extensives ou de savanes⁶. À l'opposé, réfléchir à la manière dont les objectifs de neutralité carbone peuvent aider à renforcer les espaces protégés existants et les projets de conservation et de restauration des écosystèmes, ou à renforcer des incitations au maintien de systèmes agricoles à forte valeur en termes de biodiversité, en augmentant leur légitimité politique et les moyens qui leur sont attribués, est une orientation à privilégier.

Le second point de vigilance concerne l'axe 14 du Plan climat, qui se propose d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables et, pour cela, notamment, de simplifier les procédures. Cette idée résonne avec des thèmes souvent évoqués en France depuis quelques années, qui répandent l'idée que ce qui empêche ou freine le développement d'infrastructures (logement, routes, aménagement du territoire, et désormais énergies renouvelables) est d'abord lié aux oppositions et aux recours qu'intente la société civile à l'égard des projets.

La lourdeur des procédures a, selon nous, deux types d'explications : d'une part, l'encadrement juridique des projets et les possibilités de recours de la société civile, mais aussi, d'autre part, les

4. Aubert, P.-M., Chakib, A., Laurans, Y. (2017). Implementation and effectiveness of sustainability initiatives in the palm oil sector: a review. Iddri, *Study* N°11/17.

5. Rankovic, A., Chan, A., Laurans, Y. (2017). Mise en œuvre des SFN (solutions fondées sur la nature) dans les politiques climat : enjeux pour la biodiversité - Premières leçons du Maroc et de la Tunisie. Iddri, *Study* N°07/17.

6. Veldman, J. W. et al. (2015). Where Tree Planting and Forest Expansion are Bad for Biodiversity and Ecosystem Services. *BioScience*, 65(10), 1011-1018.

processus administratifs. Derrière la « simplification des procédures », il faut donc tout d'abord se demander si l'on ne se focalise pas trop fortement sur la limitation des possibilités de recours et si l'administration, de son côté, va au bout de ce qu'elle peut réaliser en termes de fluidité dans le traitement des dossiers. Il ne faudrait ainsi pas que l'accélération du déploiement des énergies renouvelables se fasse aux dépens de la qualité de la concertation, du pouvoir des associations qui défendent la biodiversité sur le terrain. Bien sûr, il existe des recours abusifs. Mais, en premier lieu, ceux-ci sont de moins en moins possibles car la réglementation a été intégrée par les aménageurs qui présentent aujourd'hui des dossiers très sécurisés sur le plan juridique ; les évolutions de la réglementation réduisent par ailleurs déjà les recours et les préfets agissent le plus souvent dans ce sens.

En second lieu, les recours juridiques sont en fait un reflet de la qualité de la concertation. Non pas que les instruments manquent, mais plutôt que les procédures actuelles de concertation sont faites de telle sorte qu'elles permettent aux porteurs des projets de ne presque rien remettre en cause dès lors qu'ils respectent les formes. C'est la possibilité de *requalifier* les projets, de les redimensionner, de négocier leurs caractéristiques techniques, qu'il faut renforcer, et alors on aura moins besoin de simplifier les procédures : si la société civile obtient de vraies marges de négociation pour modifier substantiellement les projets qui lui sont présentés, modifier leur dimensionnement, réduire leurs atteintes ou encore améliorer les compensations, on peut penser qu'elle aura moins besoin de recours juridiques⁷.

Il reste que l'un des problèmes difficiles vient de ce que, du point de vue strict de la biodiversité, les énergies renouvelables sont presque toutes potentiellement problématiques. Cependant, la communauté des acteurs, des experts et des

scientifiques de la biodiversité doit ici jouer un rôle essentiel pour que la mise en œuvre des énergies renouvelables soit possible à moindre frais pour la nature, en hiérarchisant les problèmes. Entre les différentes énergies renouvelables, entre les barrages, les stations de transfert d'énergie par pompage, le bois, le solaire photovoltaïque ou d'eau chaude sanitaire, l'éolien terrestre ou offshore, il y a certainement des différences du point de vue de la biodiversité, dans l'absolu mais surtout dans le contexte réel des territoires où ces énergies sont déployées. À capacité installée, sur un territoire donné avec toutes ses spécificités géographiques et écologiques, tout n'est peut-être pas aussi grave, tout n'est pas forcément équivalent. Voilà un chantier dans lequel la communauté biodiversité, à notre avis, devrait accepter d'entrer, malgré ses réticences. Car, dans la négative, le risque est que les filières d'acteurs, qui sont derrière chacune de ces énergies et qui promeuvent son développement, aboutissent à un développement des énergies sans pondération, sans choix, dans toutes les directions, et surtout sans prise en compte des besoins de l'eau et de la biodiversité, qui sont encore trop souvent vus par ces filières uniquement comme des obstacles ou des gênes.

Entre mise en œuvre des politiques climat et biodiversité, les liaisons sont donc à la fois pleines d'opportunités et de risques. Ces « liaisons dangereuses » sont aussi les plus fécondes en renouvellement. À ceux qui œuvrent pour la biodiversité d'accepter d'y entrer et d'y préciser les conditions de synergie. C'est un sujet pour la recherche, notamment avec des analyses autant sociopolitiques qu'économiques et techniques. Il faut notamment que les acteurs de la biodiversité s'intéressent, en plus du Plan climat, aux autres interfaces entre transition énergétique et biodiversité – évaluation environnementale stratégique de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et Schémas régionaux climat air énergie (SCRCAE) –, et qu'ils aient les moyens d'y avoir de l'influence.

Le cardinal de Retz disait certes « [qu'on] ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment », mais il disait aussi que « l'on est plus souvent dupé par la méfiance que par la confiance ». ■

7. Mermet, L., Dubien, I., Emerit, A., Laurans, L. (2004). « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement ». *Politiques et Management Publics* 22 (1):1-22. <https://doi.org/10.3406/pomap.2004.2829>.