

LE PROJET DE LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE » ET LA BIODIVERSITÉ



LE PROJET DE LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE » ET LA BIODIVERSITÉ

En bref

Les enjeux relatifs au climat et à la biodiversité sont majeurs, complexes, et liés entre eux.

Centré sur l'atteinte des objectifs de la politique climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), le projet de loi « climat et résilience » en cours de débat au Parlement n'a pas vocation à traiter tous les sujets relatifs à la biodiversité : Il n'aborde que ceux où la biodiversité peut fournir des solutions « fondées sur la nature » à la réduction des émissions, et ceux où les mesures à prendre pour réduire les émissions ont des impacts, positifs ou négatifs, sur la biodiversité .

A ce titre, les domaines d'action les plus significatifs situés à l'interface entre climat et biodiversité et abordés dans le projet de loi sont les suivants :

- *la maîtrise de l'artificialisation des sols résultant de l'étalement urbain, source de déplacements contraints et de gaspillage énergétique, et facteur d'érosion importante de la biodiversité,*
- *l'évolution des pratiques agricoles et alimentaires, nécessaire pour réduire les émissions de GES à très fort pouvoir de réchauffement (notamment méthane et protoxyde d'azote) tout en assurant une meilleure préservation écologique des espaces à vocation agricole,*
- *le développement des énergies renouvelables, dans des conditions compatibles avec la préservation de la biodiversité,*
- *l'amélioration de la capacité de stockage du carbone par les forêts et les produits bois, pour compenser les émissions de GES, et permettre d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050.*

Il s'agit, dans leur principe, des principaux domaines d'intervention publique relevant conjointement des politiques de lutte contre le changement climatique et de préservation de la biodiversité.

Humanité & Biodiversité, comme d'autres ONG, a regretté au titre de sa mobilisation sur la biodiversité le caractère parfois trop timide ou trop retardé de certaines mesures : pourquoi accepter de continuer à artificialiser, même si c'est deux fois moins vite qu'avant ? Pourquoi ne pas réglementer plus fort et plus vite l'usage des engrais chimiques ? Pourquoi ne pas avoir repris intégralement les propositions de la convention citoyenne pour le climat en matière de forêt ?

Le débat de société sur chaque mesure, légitime avant le vote du Parlement, a montré les conséquences importantes de certaines d'entre elles sur des secteurs professionnels particuliers ou sur des catégories sociales, souvent les plus défavorisées.

Des compromis intégrant ces enjeux sociaux sont nécessaires. Ils ne doivent pas faire oublier les objectifs de transformation profonde indispensables pour limiter en même temps les dérèglements climatiques et l'érosion de la biodiversité, dont les conséquences à terme pourraient être beaucoup plus lourdes.

Climat et biodiversité : même combat ?

Le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité constituent deux enjeux environnementaux reconnus comme majeurs depuis plusieurs décennies par la communauté scientifique mondiale¹, et maintenant identifiés par la société dans son ensemble. Les liens entre ces deux phénomènes sont multiples :

- les impacts du dérèglement climatique sur la biodiversité sont faciles à identifier et à comprendre : changements affectant les conditions de vie des espèces animales et végétales, tempêtes détruisant des forêts, sécheresses et canicules affectant les cultures et le régime des cours d'eau, etc. Tout récemment en France, en avril et début mai 2021, les dégâts dus à des gelées, assez classiques à cette saison² mais survenant après un début de printemps très doux, nous en ont donné un exemple marquant ;
- en sens inverse, le rôle de la biodiversité en matière de régulation climatique est moins directement perceptible : chacun est sensible aux effets microclimatiques de la végétation sur le vent ou la fraîcheur atmosphérique, mais les effets globaux d'atténuation par séquestration du carbone dans les sols ou la végétation, et notamment par les arbres, ne relèvent pas du constat direct ou de l'intuition.

Le projet de loi "climat et résilience", en cours de débat au Parlement, est une occasion d'examiner en quoi les politiques publiques relatives au climat et à la biodiversité sont liées, dans des mesures d'application concrète. C'est la question que nous examinons ici, en identifiant dans ce projet ce qui relève de mesures concernant la biodiversité, à partir d'une analyse des facteurs de réchauffement climatique.

La responsabilité principale des émissions de gaz à effet de serre (GES)³ liées aux activités humaines dans le réchauffement climatique n'est plus controversée dans la communauté scientifique des climatologues. La politique climatique en France est donc entièrement orientée vers leur réduction drastique. L'actuel projet de loi rappelle les objectifs déjà fixés dans des textes antérieurs, à la suite de l'accord de Paris de 2015 : par rapport à un niveau d'émission de 535 Mt CO₂eq en 1990, l'objectif de baisse des émissions était fixé jusqu'ici⁴ à - 40% en 2030, ramenant les émissions à environ 320 Mt CO₂eq. Est par ailleurs défini un objectif de "neutralité carbone" en 2050 : cet objectif signifie que toutes les émissions résiduelles à cette date, évaluées à environ 90 Mt CO₂eq, soit - 85 % par rapport à 1990, devront être intégralement compensées par de la séquestration de carbone.

La loi a pour objet de définir des mesures en cohérence avec ces objectifs de réduction des émissions. Nous intéressent ici à la place de la préservation de la biodiversité dans ces mesures, nous

1 Les rapports successifs du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) et de l'IPBES (*International Platform on biodiversity and ecological services*) fournissent régulièrement l'analyse de l'état des connaissances et des recommandations de la communauté scientifique sur chacun de ces deux domaines.

2 Les "saints de glace", ainsi nommés depuis le Moyen-Âge, se situent du 11 au 13 mai

3 Il s'agit principalement du dioxyde de carbone, CO₂, mais aussi notamment du méthane CH₄, du protoxyde d'azote N₂O, et des oxydes d'azote NO_x. Leur impact sur le climat étant différent, on exprime en général les émissions en équivalent CO₂, noté CO₂ eq, chaque gaz étant compté pour son pouvoir de réchauffement global, qui lui est propre.

4 L'Union européenne venant de relever le niveau d'ambition de son propre objectif à - 55% par rapport à 1990, la France sera amenée aussi à revoir à la hausse ce niveau de 40%.

5 La référence initiale à l'année 1990 résulte de la convention des nations unies sur le changement climatique, CNUCC, dite aussi "convention climat" conclue à Rio en 1992. Cette référence à 1990 est retenue par la plupart des pays, mais certains préfèrent définir leurs objectifs de réduction par rapport à une année de référence dont les émissions étaient plus élevées : c'est ainsi que les États-Unis définissent généralement leurs objectifs de réduction par rapport à l'année 2005, qui est pour eux un pic historique d'émissions, environ 17 % plus élevé que 1990.

commencerons par chercher, parmi les sources d'émissions de gaz à effet de serre, celles qui sont en lien direct ou indirect avec la biodiversité et les services qu'en attend la société.

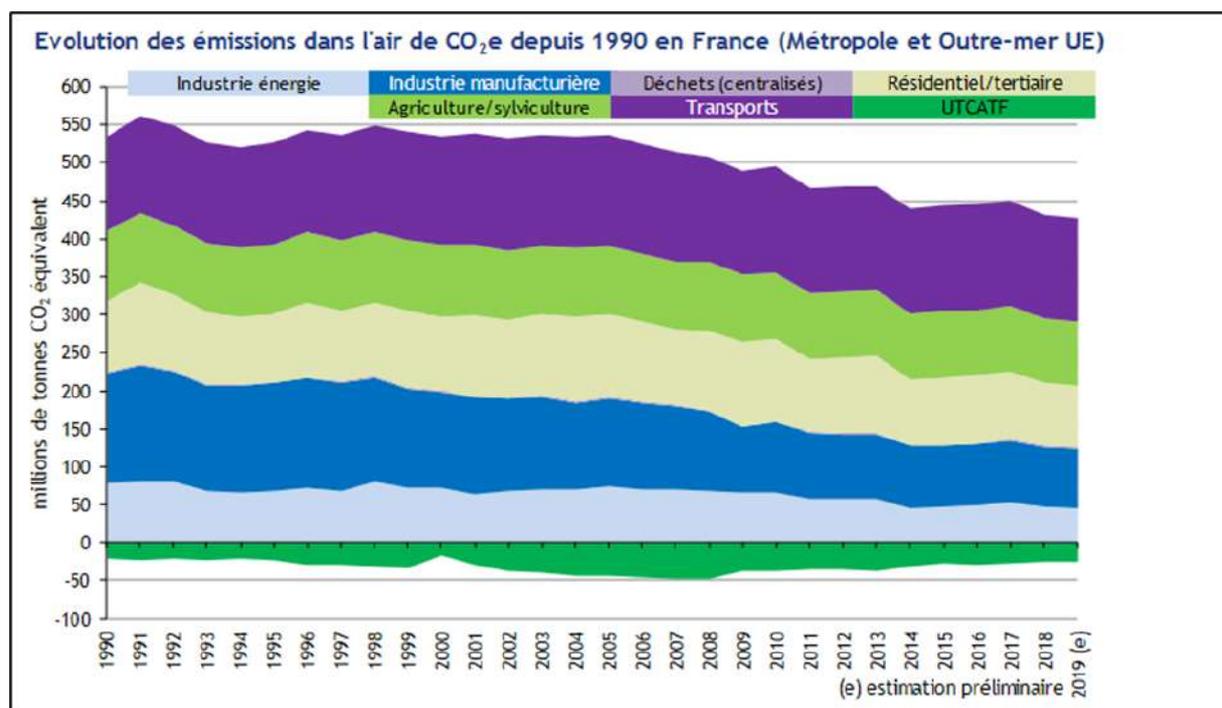
Nous examinerons ensuite, au vu de cette analyse des émissions de GES et de leur origine, les trois domaines de politique publique dans lesquels les politiques relatives au climat dépendent le plus d'actions liées à la biodiversité : la politique agricole, la politique forestière, et la politique d'urbanisme et de maîtrise de l'artificialisation des sols.

Nous concluons en prenant du recul par rapport à la seule question de la réduction des émissions nationales, en nous intéressant à l'empreinte carbone (intégrant en sus des émissions de GES sur le sol national le "contenu carbone" des produits importés), à la nécessité de lier étroitement les politiques sociales aux politiques du climat et de la biodiversité, et au suivi dans le temps des mesures prises.

*
* *

1. Les émissions de gaz à effet de serre et la biodiversité

L'évolution des émissions de GES sur le territoire national, globalement et par secteur, depuis 1990, est donnée dans le diagramme suivant :

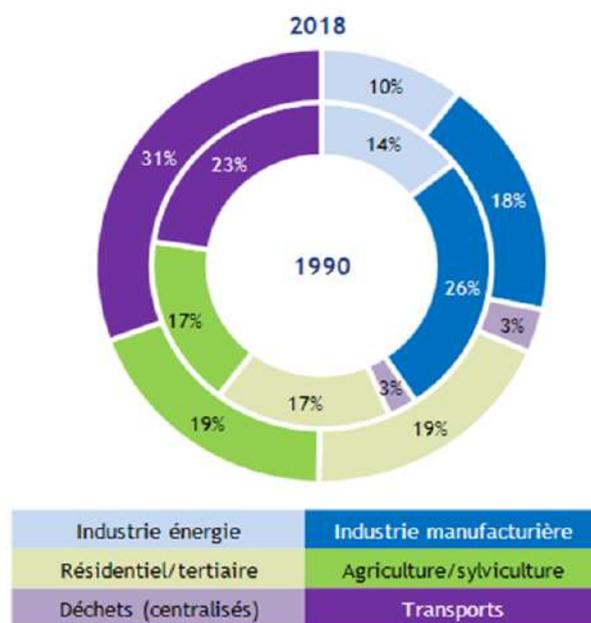


Source : rapport CITEPA – SECTEN 2020 ⁶

6 https://www.citepa.org/wp-content/uploads/Citepa_Rapport-Secten_ed2020_v1_09072020.pdf, p 6

Ce diagramme est complété par la répartition des émissions par secteur et son évolution depuis 1990 :

Répartition des émissions de CO₂e hors UTCATF en France



Source : CITEPA SECTEN, rapport 2020

Les évolutions depuis 1990 de la répartition des émissions par secteur apparaissant sur ces deux diagrammes appellent quelques remarques particulières :

- le secteur des transports est nettement le plus gros émetteur de GES, et le seul à n'avoir pas diminué ses émissions depuis 1990 ;
- le secteur dit UTCATF, "Utilisation des terres, changement d'affectation et foresterie", apparaissant en valeur négative en bas du premier diagramme, correspond au stockage de carbone par les terres et forêts. L'objectif de neutralité carbone en 2050, fixé dans la loi énergie-climat de 2019 et la "stratégie nationale bas carbone" (SNBC) de 2020, repose sur l'hypothèse d'une réduction des émissions totales à environ 90 Mt CO₂eq en 2050, compensées par du stockage géologique (inexistant actuellement, environ 15 Mt CO₂eq prévus en 2050), du stockage dans les sols agricoles (environ 15 Mt CO₂eq) et du stockage en forêt et dans les produits forestiers (environ 60 Mt CO₂eq, contre 30 actuellement) ;
- le secteur de l'agriculture et de la sylviculture⁷, directement lié aux enjeux de biodiversité, est devenu le 2ème secteur émetteur, à égalité avec celui du bâtiment (résidentiel/tertiaire), et devant celui de l'industrie⁸;
- le partage entre secteurs résulte de conventions méthodologiques : par exemple, alors que le projet de loi « climat-résilience » regroupe dans un même titre les questions d'agriculture et d'alimentation, les émissions de gaz à effet de serre comptabilisées au titre de l'agriculture n'incluent, pour le secteur émissif très important des engrais azotés, que les émissions de protoxyde d'azote liées à leur utilisation agricole, mais pas les émissions de dioxyde de carbone résultant de leur production, qui sont comptabilisées au titre de l'industrie. De même, tous les transports entre lieux de production, de transformation ou de consommation de produits

7 Il s'agit ici des émissions brutes de l'agriculture et de la sylviculture, hors stockage par les sols agricoles ou par les forêts et les produits bois : ce stockage est comptabilisé séparément au titre « UTCATF ».

8 Les baisses d'émission significatives du secteur des industries manufacturières étant dues aux efforts des acteurs de ce secteur, mais aussi malheureusement aux délocalisations importantes d'industries émettrices vers d'autres pays.

alimentaires sont comptabilisés au titre des transports, et non de l'agriculture ou de l'industrie. Selon une étude récente de l'IDDRI⁹ sur l'empreinte carbone de notre alimentation (incluant donc, s'agissant de l'empreinte carbone de notre consommation et non des émissions nationales, les importations de produits agricoles et alimentaires) les émissions liées à notre alimentation (y compris transports, industries, commerce depuis les lieux de production jusqu'à notre alimentation sur le territoire national) s'élèvent à 163,3 Mt CO₂eq, alors que l'empreinte carbone de l'agriculture au sens strict (y compris les émissions agricoles dans les pays d'origine) ne sont que de 108,8 Mt CO₂eq ;

- une des particularités des émissions du secteur de l'agriculture et de la sylviculture sur le territoire métropolitain, soit 85 Mt CO₂eq en 2018 selon le CITEPA, est d'être très peu constituées contrairement aux autres secteurs d'émissions de CO₂, mais pour l'essentiel d'émissions de méthane (CH₄, 45% du total), principalement liées à l'élevage, et de protoxyde d'azote (N₂O, 42% du total), principalement liées à la fertilisation des cultures par les engrais azotés, la production de ces engrais, émettrice de CO₂ étant comptabilisée au titre de l'industrie¹⁰. Les volumes d'émission de ces gaz sont bien moindres que ceux du CO₂, mais leur impact par unité de volume sur l'effet de serre, dit « pouvoir de réchauffement global », est beaucoup plus fort, d'où l'importance de leur évaluation en CO₂eq. On notera que le total des émissions liées à la production et à l'utilisation d'engrais azotés, soit environ 40 Mt CO₂eq, représente près d'un dixième du total des émissions nationales, tous secteurs confondus : leur réduction constitue donc un enjeu considérable.

Ces constats concernant les émissions du secteur agricole et celles du secteur dit UTCATF conduisent à identifier comme liés aux objectifs de la politique climatique, donc au projet de loi, trois sujets directement liés aux espaces agricoles, forestiers et naturels et à la biodiversité :

- **les émissions de méthane liées à l'élevage,**
- **l'utilisation d'engrais azotés,** génératrice d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂) pendant leur production et de protoxyde d'azote (N₂O) pendant leur utilisation,
- **la capacité des forêts à stocker le carbone,** y compris dans les produits forestiers issus des récoltes.

Mais les secteurs des transports, et des bâtiments résidentiels et tertiaires, et celui de l'énergie, renvoient aussi indirectement à des enjeux de politique de biodiversité : en effet, une part significative des émissions liées au transport correspond aux déplacements contraints entre le domicile et les lieux de travail, de commerce, de loisirs, et l'étalement urbain apparaît donc comme un facteur aggravant significatif des émissions de GES : l'une des priorités de réduction des émissions de GES du secteur des transports est de réduire ces déplacements contraints. Par ailleurs le développement des énergies renouvelables (notamment éolien terrestre et maritime, et photovoltaïque), et la production d'énergie à partir de biomasse, et en particulier de bois ou d'agrocarburants, modifient le niveau des émissions nettes de GES par rapport à l'usage de combustibles d'origine fossile, mais peuvent avoir par ailleurs des impacts significatifs en matière de préservation de la biodiversité.

9 [https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Hors%20catalogue%20iddri/empreinte-Carbone Alimentation France VF 0.pdf](https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Hors%20catalogue%20iddri/empreinte-Carbone%20Alimentation%20France%20VF%200.pdf)

10 A titre indicatif, les émissions de CO₂ correspondant à la consommation annuelle des engrais azotés, comptabilisés dans les émissions de l'industrie et non de l'agriculture, s'élèvent à environ 3 à 5 Mt CO₂ eq, pour environ 2 Mt d'engrais minéraux azotés utilisés, comprenant 30 à 50% d'azote soit 0,6 à 1 Mt, avec des émissions moyennes de 5,3 kg de CO₂ émis par kg d'azote. Cette évaluation confirme que les émissions de protoxyde d'azote lors de l'utilisation des engrais azotés, soit environ 36 Mt CO₂ eq, sont beaucoup plus importantes en pouvoir de réchauffement global que les émissions de CO₂ lors de leur production, même si celles-ci sont loin d'être négligeables.

C'est pourquoi deux autres domaines d'interaction entre les politiques relatives au climat et à la biodiversité doivent être pris en compte :

- ***L'urbanisme, et en particulier la maîtrise de l'artificialisation des terres,***
- ***le développement des énergies renouvelables.***

C'est la nature des mesures relatives à ces thèmes, à la jonction entre politique climatique et biodiversité, qui sera examinée dans la suite.

*
* *

2. Les mesures du projet de loi¹ à l'interface entre politiques du climat et de la biodiversité

- **L'élevage et les émissions de méthane** : le sujet n'est pas traité directement, mais abordé au titre V ("se nourrir"), articles 59 à 60 bis du projet, par l'intermédiaire des pratiques de consommation de viande, par les menus des cantines scolaires et des restaurants d'entreprise. L'absence d'évaluation des impacts de ces mesures en matière de réduction des émissions ne permet pas d'en prévoir l'effet de façon précise.

En particulier, et en sus des mesures visant à maîtriser en aval de la filière agroalimentaire la consommation de viande, la question des modes de production en amont, pour une même consommation de viande en aval, justifierait un examen et un suivi : les différents modes d'élevage, producteurs de viande blanche ou rouge, et sur des supports allant de la prairie permanente aux batteries industrielles, correspondent en effet à des impacts très différents, aussi bien sur la biodiversité que sur les émissions de gaz à effet de serre, pour les mêmes quantités de protéines alimentaires produites. Les effets du retournement ou non des prairies et ceux de l'usage des effluents sur la qualité des sols et sur la pollution de l'eau ou de l'air sont par ailleurs importants, en matière de bilan net d'émissions de gaz à effet de serre comme au regard d'autres critères environnementaux, notamment de pollutions ou de diversité et de continuités écologiques: la comparaison des différentes filières de production de viande ne doit pas se faire uniquement sur le bilan carbone et d'autres critères écologiques ou sociaux sont à considérer.

Il s'agit là d'un sujet complexe, non abordé par le projet de loi, et qui mériterait de l'être à l'avenir.

- **L'utilisation des engrais azotés et les émissions de protoxyde d'azote** : la question est abordée à l'article 62, avec une rédaction très prudente¹¹. On est ici sur l'un des cas où le potentiel de réduction d'émission de GES, en équivalent CO₂ est important (42% des émissions agricoles, soit environ 8% du total des émissions nationales, correspondent à ces seules émissions de protoxyde d'azote, indépendamment comme on l'a vu plus haut des émissions de CO₂ liées à la production des engrais, comptabilisées dans les émissions des industries manufacturières). La transition vers des pratiques agroécologiques, à partir de modes de production très liés à l'usage d'engrais chimiques (notamment pour les grandes cultures), nécessite des mesures d'accompagnement listées dans l'article 62 du projet de loi. Un volontarisme plus marqué dans la mise en œuvre de ces mesures devrait permettre d'aller

11 "il est envisagé de mettre en place une redevance sur les engrais azotés minéraux si les objectifs annuels de réduction de ces émissions fixés en application de l'article 63 de la présente loi ne sont pas atteints pendant deux années consécutives et sous réserve de l'absence de dispositions équivalentes dans le droit de l'Union européenne"

au-delà de l'objectif, modeste, de baisse de 15% seulement entre 2015 et 2030 des émissions de protoxyde d'azote. La redevance sur les engrais azotés minéraux, envisagée sous réserve de conditions multiples au même article 62, constituerait une application normale du principe pollueur-payeur, et ne devrait donc normalement pas faire débat.

- **La capacité des forêts à stocker le carbone** : cette question est abordée dans l'article 19 bis D, introduit par amendement lors de l'examen par l'Assemblée nationale. La rédaction confirme ou renforce des dispositions existantes en matière d'atténuation du changement climatique, notamment en introduisant explicitement dans le code forestier l'objectif de contribution à la neutralité carbone en 2050. Elle ne modifie pas, et donc confirme implicitement, les évaluations de la programmation pluriannuelle de l'énergie donnée au §1 : L'atteinte de la neutralité carbone suppose le doublement entre 2020 et 2050, de 30 à 60 Mt CO₂eq par an, du stockage de carbone par la forêt et les produits forestiers.

Cet objectif ambitieux suppose que l'adaptation des forêts aux dérèglements climatiques ne remette pas en cause ses capacités de stockage, notamment par l'effet de dépérissements, incendies ou pertes de potentialité de production biologique des écosystèmes forestiers. Il suppose aussi que les pratiques de gestion, de récolte et de transformation du bois permettent de maximiser le stockage du carbone. Ce stockage, à hauteur de 60 Mt CO₂eq par an, pris en compte dans la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) correspond en effet, d'une part, (pour plus de la moitié) à l'accroissement annuel du stock de carbone présent en forêt dans la végétation ligneuse et dans les sols, et, d'autre part, pour le solde, à une augmentation du carbone stocké dans les produits bois récoltés et transformés (charpente, meubles, etc.). Le cycle naturel du carbone forestier correspond à une phase d'accumulation du carbone dans le bois par la photosynthèse, prélevant du CO₂ dans l'atmosphère, lors de la croissance du bois en forêt¹², suivie à plus ou moins long terme par la restitution du carbone sous forme de CO₂, lors de la décomposition du bois mort s'il est resté en forêt ou lors de la fin de vie des produits bois récoltés et transformés, par décomposition naturelle, incendie, etc. : le bilan du stockage est d'autant plus intéressant que les produits sont à vie longue (charpente, meubles) plutôt que courte (papier, bois de chauffage).

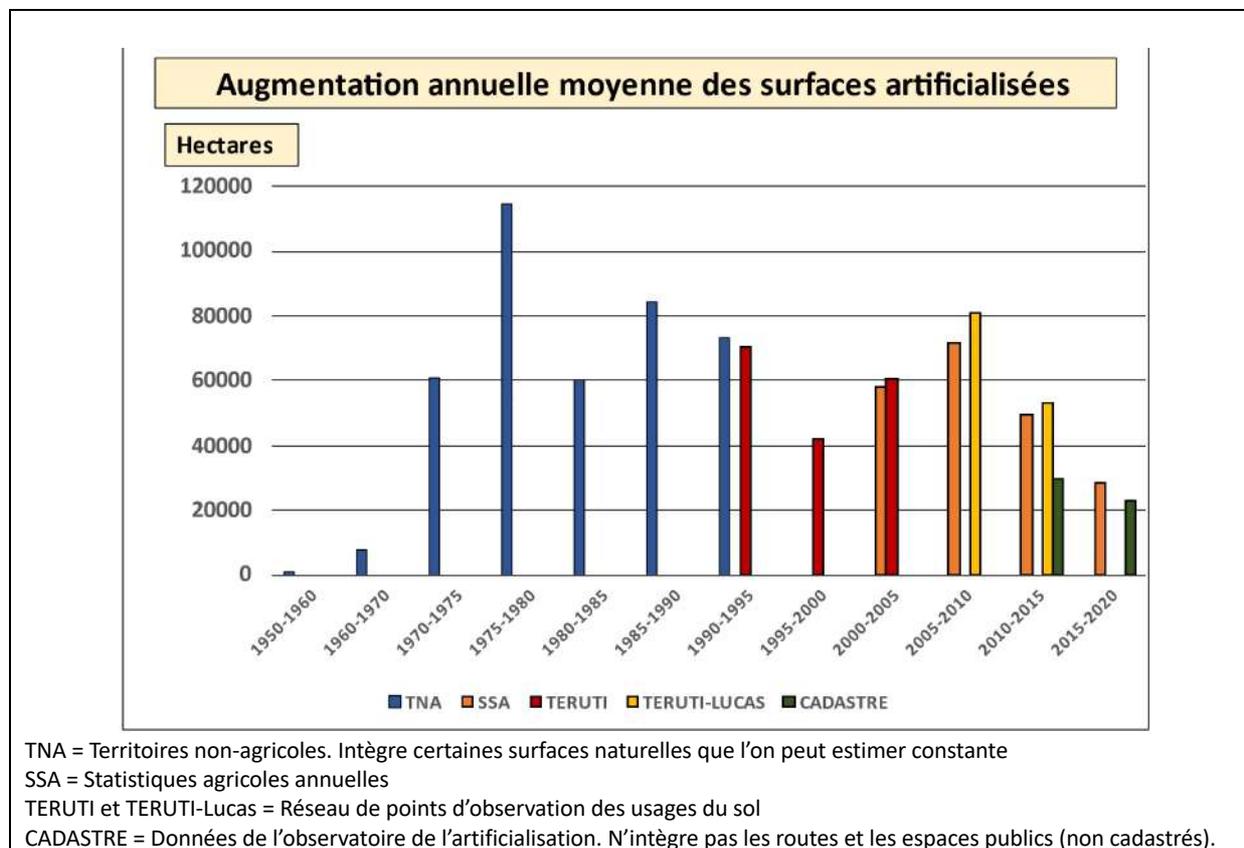
L'effet du vieillissement naturel des forêts, qui sont actuellement plutôt jeunes en moyenne en France métropolitaine, et celui de l'intensité des récoltes sur la capacité de stockage total de carbone pendant les décennies à venir font actuellement l'objet de débats et de controverses dans le monde de la forêt et du bois. Cette question nécessite donc un suivi attentif : la crédibilité de l'objectif de neutralité carbone en 2050 dépend de la capacité effective des forêts (produits bois compris) à doubler leur capacité de stockage du carbone d'ici à cette échéance, malgré les effets des dérèglements climatiques subis par les écosystèmes forestiers dans le même temps, alors que l'adaptation des forêts aux changements climatiques perturbera probablement les capacités de croissance des peuplements forestiers comme les possibilités de récolte et de transformation des bois. On reviendra sur ce point et sur les autres mesures forestières du projet de loi au §3 ci-après.

- **L'urbanisme et la maîtrise de l'artificialisation des terres** : L'artificialisation des terres, par extension des zones urbaines (constructions de logements ou immobilier d'entreprises, installations commerciales, infrastructures de transport ou de service) au détriment des espaces agricoles, forestiers et naturels, concerne chaque année en métropole de 30 à 50 000 ha, soit l'équivalent de la surface d'un département moyen tous les 7 à 10 ans. C'est évidemment un facteur direct d'érosion de la biodiversité, mais l'étalement urbain correspondant est aussi une source majeure d'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, par l'augmentation des déplacements contraints qu'il implique : déplacements entre le domicile et les lieux de travail, de commerce, de services, de loisirs. C'est donc

12 Le stockage annuel est nettement plus fort dans les jeunes peuplements forestiers, dont la croissance biologique est plus élevée, et décroît avec l'âge, ce qui peut inciter à raccourcir les cycles de production pour maximiser le stockage du carbone. Mais ce raisonnement ne tient pas compte du bilan net de carbone dans le sol (dont le stock de carbone est du même ordre que celui des arbres), appauvri par des exploitations fréquentes, ni de la contribution de la biodiversité forestière à améliorer la résistance des peuplements au changement climatique, donc leur pérennité.

à bon droit, dans une loi consacrée au climat, que l'artificialisation des sols est abordée par le thème de sa maîtrise dans les documents d'urbanisme.

La progression de l'artificialisation, mesurée par des outils statistiques différents mais dont les résultats sont cohérents, apparaît dans le diagramme suivant :



Le projet de loi comprend plusieurs dispositions particulières visant à réduire l'artificialisation : l'article 47 indique que, afin d'atteindre l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme d'artificialisation dans les dix prochaines années doit être inférieure à la moitié de la consommation d'espace des dix dernières années ; l'article 48 donne, pour en permettre le suivi, une définition générale de l'artificialisation (à préciser par un décret ultérieur), en relation avec l'affectation durable de ses fonctions écologiques ; l'article 49 précise ce que les documents d'urbanisme aux différentes échelles (SRADDET au niveau régional, SCOT, et plans locaux d'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale) devront prévoir, mais sans que la loi impose à chaque niveau un ratio d'artificialisation à ne pas dépasser. L'autonomie de décision des collectivités, et l'hétérogénéité de leurs situations particulières, ne permettait sans doute pas à la loi d'aller plus loin dans le niveau d'obligation applicable à chaque collectivité. Mais il s'agit là d'un point qui nécessitera un suivi particulièrement attentif, et des négociations rapprochées entre les différents niveaux de collectivité, pour que les objectifs de l'article 47 soient atteints.

- Le développement des énergies renouvelables fait l'objet des articles 22 à 24 du texte. Hormis des dispositions de l'article 24 relatives aux aménagements hydrauliques et à la végétalisation des toitures, ces dispositions ne portent que sur la gouvernance de ce développement par filière ou par territoire : elles n'introduisent pas de disposition nouvelle sur les choix de développement d'une filière ou d'une autre, ni sur la caractérisation et la maîtrise de leurs impacts sur la biodiversité. Les décisions en opportunité et, le cas échéant, les arbitrages nécessaires entre objectifs concurrents relèveront donc, dans le cadre de gouvernance ainsi défini, des lois et règlements applicables aux plans et programmes

et aux projets en matière d'évaluation environnementale. Ils devront par ailleurs, en matière de politique énergétique, respecter la programmation pluriannuelle de l'énergie et sa révision quinquennale. En particulier, les questions relatives aux agrocarburants, et celles relatives au développement de l'utilisation énergétique du combustible bois, sensibles en matière de biodiversité, relèvent de ce cadre et non de la présente loi sur le climat qui n'apporte pas d'élément nouveau sur ce point.

3. Biodiversité et climat : ce qui a été ajouté au projet de loi du gouvernement par amendements de l'Assemblée Nationale concernant la forêt, et le suivi des mesures

Concernant toujours les interfaces entre climat et biodiversité, les débats préparatoires au projet de loi ont conduit à évoquer diverses mesures concernant les forêts, à partir des propositions de la Convention citoyenne sur le climat et du rapport de la mission parlementaire de la députée Anne-Laure Cattelot. Après amendements votés par l'Assemblée nationale, le projet prévoit en la matière, comme indiqué plus haut, l'inscription dans le code forestier du rôle des forêts en matière d'atténuation du changement climatique par stockage du carbone (article 19bis D). Y a également été ajoutée la définition avant la fin 2022 d'une stratégie nationale d'adaptation des forêts au changement climatique (article 19 bis E), et les adaptations nécessaires du programme national de la forêt et du bois (article 19 bis F). C'est donc dans ce cadre général que devront être précisées les évolutions en matière de gestion forestière qui pourraient être introduites pour rendre les forêts plus résilientes, notamment celles évoquées dans le rapport "Forêts en crise" auquel a contribué en 2020 l'association Humanité & biodiversité, avec cinq autres ONG environnementales¹³.

L'Assemblée Nationale a également introduit par amendement un titre 7 nouveau concernant le suivi des mesures prévues. Cette disposition paraît tout à fait pertinente, sachant que, par exemple, ce qui est évoqué plus haut à propos de l'artificialisation et des documents d'urbanisme dépend d'un très grand nombre d'acteurs locaux indépendants les uns des autres.

Par ailleurs, la faiblesse de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi déposé par le gouvernement, destinée à mieux comprendre quels effets aurait chaque mesure envisagée sur les émissions de gaz à effet de serre, ne permettait pas d'avoir une idée précise des résultats attendus. Cette imprécision tenait pour partie à la difficulté réelle de faire ces évaluations d'impact *a priori*. Il apparaît d'autant plus important de mesurer en continu et *a posteriori* l'effet des mesures prises.

Sur des enjeux aussi importants, l'existence d'un tableau de bord accessible à tous et permettant, si nécessaire, les réorientations nécessaires apparaît donc essentiel.

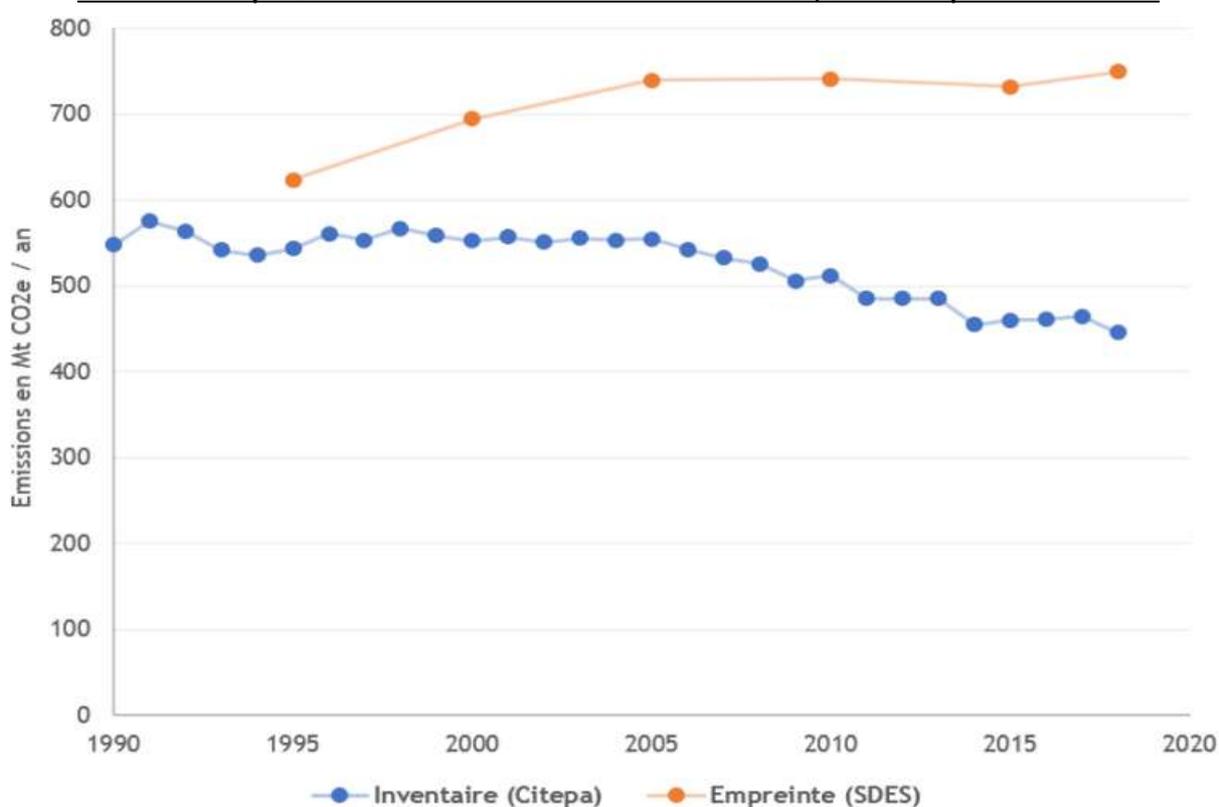
13 <https://www.humanite-biodiversite.fr/articles/70363-forets-en-crise-le-constat-dans-un-rapport-de-6-ong>

4. Émissions de gaz à effet de serre, “empreinte carbone”, et justice sociale

Le projet de loi définit des mesures destinées à réduire les émissions de GES liées aux activités conduites sur le territoire national, en visant la neutralité carbone en 2050. Comme indiqué plus haut à propos de l’empreinte carbone de notre alimentation comparée à celle de l’agriculture, ces émissions n’intègrent pas celles occasionnées par la production, dans d’autres pays, de produits ensuite importés et consommés en France. C’est ainsi qu’une part significative des fortes baisses d’émissions du secteur des industries manufacturières (- 44% de 1990 à 2018, puisque elles sont passées de 26% du total des émissions en 1990 à 18% en 2018 d’un total lui-même en baisse de 19%), correspond à la désindustrialisation en France au profit d’autres pays auxquels nous achetons les produits finis précédemment fabriqués en France: nous avons, en fait, exporté nos émissions vers d’autres pays en délocalisant une partie de nos industries, ce qui n’est pas en soi une très bonne nouvelle.

Pour tenir compte de ces mouvements internationaux, on définit “l’empreinte carbone” de la France, total des émissions produites n’importe où dans le monde pour les biens et services consommés en France. Cette empreinte carbone s’élevait en 2018 à environ 11,5 t CO₂eq par habitant, contre seulement 6,7 t CO₂eq pour les émissions sur le sol national, ce qui signifie que 42% de notre empreinte carbone se fait en dehors de nos frontières. Alors que les émissions nationales ont diminué d’environ 20 % depuis 1990, il apparaît au contraire que l’empreinte carbone continue à augmenter :

Évolution comparée de l’inventaire des émissions nationales, et de l’empreinte carbone :



Source : CITEPA SECTEN pour l’inventaire des émissions, et SDES¹⁴ pour l’empreinte carbone

Les importations de produits à fort contenu carbone portent sur des produits manufacturés (automobiles, électronique, textiles, etc.) mais aussi sur des produits agricoles ou alimentaires, dont la production dans leur pays d’origine peut avoir un fort impact sur la biodiversité locale. C’est ce qui conduit par exemple à parler de “déforestation importée”, pour la consommation de produits tels que

14 Service des données et enquêtes statistiques du Ministère chargé de l’environnement

l'huile de palme, dont la production locale s'est faite notamment en Asie du sud-est après déboisement de forêts naturelles au profit de plantations de palmiers à huile. La France s'est dotée d'une stratégie de lutte contre la déforestation importée¹⁵, qui ne relève pas de l'actuel projet de loi "climat", mais vise à la préservation de la biodiversité dans les pays de la zone intertropicale et à la limitation de l'empreinte carbone française par un meilleur contrôle des importations de ces produits.

On notera que, même en l'absence de déforestation, les importations de produits agricoles importées correspondent à une surface agricole « invisible » qui peut également émettre des GES. On estime ainsi que les importations françaises de soja représentent une surface cultivée d'environ 1,7 million d'hectare, soit près de 10% de la surface des terres arables de notre pays.

La réduction des émissions sur le territoire national, comme celle de l'empreinte correspondant au total des émissions de ce qui est consommé en France, sont des enjeux de politique climatique majeurs. Les liens avec la préservation de la biodiversité, en France comme dans les pays qui nous fournissent notamment en produits agricoles et alimentaires, sont majeurs aussi. Mais il ne suffit pas de relever dans un projet de loi le niveau d'ambition affiché des objectifs à atteindre, ou de définir des prescriptions réglementaires plus sévères : encore faut-il que les mesures de transition des activités et emplois et les mesures d'accompagnement social pour les personnes les plus directement concernées soient étudiées, définies et mises en œuvre avec détermination. C'est ce qui a conduit par exemple notre association Humanité et Biodiversité à s'impliquer dans les discussions sur le plan stratégique national, adaptation à la France de la politique agricole commune : c'est l'un des principaux domaines où la préservation de la biodiversité et le respect des engagements climatiques vont de pair avec l'organisation économique et sociale de l'agriculture et son adaptation aux enjeux environnementaux d'aujourd'hui.

*
* *

D'une façon générale, les politiques relatives au climat d'une part, et à la biodiversité d'autre part, correspondent à des instruments de pilotage différents. Pour le climat, le contrôle des émissions de gaz à effet de serre et le suivi de leur évolution permettent de caractériser globalement les politiques suivies et leur résultat. Pour la biodiversité, dont la caractérisation ne peut être réduite à un ou deux indicateurs simples et universels, la définition et le suivi des objectifs sont nécessairement plus complexes, et font appel à des démarches et des outils plus diversifiés, et souvent plus décentralisés. Cette différence d'approche conduit souvent à privilégier dans les débats économiques ou politiques de société la question climatique, en faisant abstraction de ses liens avec les enjeux de biodiversité.

Dans le cas du projet de loi « climat et résilience », l'objectif explicite du texte est la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, priorité indiscutée de la politique climatique. Les autres domaines de politique publique, dont la préservation de la biodiversité, n'y sont traités que dans la mesure où ils contribuent à cette priorité.

Dans cette logique, les principaux domaines d'action relevant de la biodiversité qui agissent directement sur le climat sont identifiés de façon pertinente par le projet de loi : l'artificialisation des sols, l'agriculture et l'alimentation, la forêt en sont en effet les principaux éléments.

15 <https://www.deforestationimportee.fr/fr>

Humanité et Biodiversité, comme beaucoup d'autres, constate pourtant qu'aller plus loin que les mesures prévues dans ces domaines est nécessaire, face à des enjeux aussi importants.

Cela ne pourra se faire qu'en intégrant plus étroitement les objectifs des politiques sociales à ceux des politiques relatives au climat et à la biodiversité. C'est sur cette bonne intégration, gage de l'équité sociale des mesures prises, que devraient être évaluées les dispositions du texte de loi finalement retenues après son examen en cours au Parlement : c'est en effet de cette intégration que dépendront l'appropriation de la loi par la société et sa bonne application, permettant ensuite d'aller plus loin et plus vite dans la poursuite des transformations profondes indispensables à notre société.

Les Cahiers de la Biodiversité

« Les Cahiers de la Biodiversité » sont une publication de l'association Humanité et Biodiversité paraissant une dizaine de fois par an. Ils présentent les analyses ou propositions de notre association sur des sujets liés à la connaissance et à la gestion de la biodiversité ou à d'autres aspects (agriculture et alimentation, santé, énergie, aménagement du territoire...) pouvant avoir des incidences sur la biodiversité.

Humanité et Biodiversité est une association dont l'objet principal est le renforcement de la perception et de la prise en compte par tous des synergies et des liens indissociables entre l'humanité et la biodiversité. Elle mène des actions de plaidoyer auprès des pouvoirs publics, des actions de sensibilisation et de communication et développe des échanges avec les différents acteurs sociaux.

L'objectif est d'agir pour la transformation concrète de toutes les pratiques qui affectent la biodiversité. Cette stratégie vise à construire aussi de nouvelles solidarités autour de la nature en veillant à ne pas induire de nouvelles inégalités sociales.

Précédents numéros

- Humanité et Biodiversité, 2020. Stratégies européennes pour l'alimentation et la biodiversité et agriculture française. Les Cahiers de la Biodiversité, n°1, juin 2020.
- Humanité et Biodiversité, 2020. Nos systèmes alimentaires sont-ils durables ? Les Cahiers de la Biodiversité, n°2, août 2020.
- Humanité et Biodiversité, 2020. Comment aller vers des systèmes alimentaires durables ? Les Cahiers de la Biodiversité, n°3, septembre 2020.
- Humanité et Biodiversité, 2020. Néonicotinoïdes et compétitivité de la production française de betterave. Les Cahiers de la Biodiversité, n°4, octobre 2020.
- Humanité et Biodiversité, 2020. Plan de relance de l'économie et biodiversité. Les Cahiers de la Biodiversité, n°5, décembre 2020.



Humanité et Biodiversité
94 rue La Fayette, 75010 PARIS
01 43 36 04 72
contact@humanite-biodiversite.fr

WWW.HUMANITE-BIODIVERSITE.FR

