



Jean Monnet Working Paper Series

-

Environment and Internal Market

Vol. 2024/1

Le bilan en demi-teinte du Pacte vert pour l'Europe

par

N. de Sadeleer

Professeur ordinaire à l'UCLouvain, Saint-Louis, chaire Jean Monnet

Published on <https://tradeenvironment.eu/>

© **Nicolas de Sadeleer, 2012**

desadeleer.nicolas@gmail.com

Mesure phare de la Commission von der Leyen, le Pacte vert pour l'Europe de 2019, entraînant dans son sillage près de 160 actes législatifs, a produit l'onde de choc la plus forte depuis la création du marché unique en 1986, en faisant de l'Union européenne (UE) la première économie décarbonisée (neutralité climatique d'ici 2050) et circulaire au monde¹. Aussi ambitieuse qu'inédite, cette réforme résulte à la fois des rapports alarmants du GIEC, des manifestations pour le climat et d'une nouvelle vision géopolitique visant à affranchir l'UE de sa dépendance énergétique (89% de l'énergie fossile consommée en 2019 dans l'UE provenait d'énergies fossiles) et en ressources naturelles. L'augmentation conséquente du prix de l'énergie en 2022, à la suite de l'invasion de l'Ukraine, a d'ailleurs confirmé la pertinence de l'autonomie stratégique. Trois années après son adoption, on peut se demander si ce Pacte sera porteur à l'avenir d'un nouveau modèle économique ou s'il se contentera de « verdir » le marché intérieur, ainsi que les politiques commerciale commune, des transports et de l'agriculture. Si la réponse à cette question ne peut être que nuancée, nous observerons que les axes économiques traditionnels l'emportent largement sur la lutte contre la pollution et l'approche écosystémique; le pilier social du développement durable risque d'être, quant à lui, le grand perdant de la transition verte. Enfin, la protection de la nature est soudainement devenu le bouc émissaire de certains lobbies agricoles.

1. Une réforme à tout point de vue audacieuse

Le Pacte vert est inédit dans l'histoire des politiques publiques². La réforme normative qui s'en est suivie est avant tout pluricentrique, la transition énergétique allant de pair avec l'émergence d'une économie circulaire, la résorption des pollutions, l'amélioration de la qualité de la vie, l'essor d'une agriculture biologique, ainsi qu'une approche écosystémique. Elle est tributaire de processus normatifs complexes où s'entrecroisent des directives, des règlements (législatifs, délégués), des décisions, et des communications qui relèvent d'une noria de politiques, soumises à des compétences à géométrie variable, impliquant des institutions garantes d'intérêts divergents, si ce n'est antagonistes. À la différence des programmes environnementaux précédents³, ce Pacte est ambitieux dans la mesure où tous les secteurs de la société sont mobilisés pour atteindre la neutralité climatique. En raison de l'importance des investissements, sa mise en œuvre s'avère coûteuse. Cette réforme se voulait aussi globale car l'Union cherche à externaliser, voire à mondialiser, son niveau d'ambition environnementale et climatique.

Sans entrer dans un inventaire à la Prévert qui pourrait occuper plusieurs pages, tant les matières concernées sont techniquement complexes, nous ferons le bilan du Pacte vert en ciblant une palette de réglementations emblématiques. Plusieurs d'entre elles ont été conçues dans l'urgence,⁴ d'autres en réaction à des régimes qui n'avaient pas suffisamment fait leur preuve⁵.

¹ L'auteur tient à remercier Mr M. Fauconnier pour son aide.

² Communication de la Commission européenne, *Le pacte vert pour l'Europe*, COM(2019) 640 final.

³ Un huitième programme d'action en matière d'environnement aurait dû approfondir le Pacte vert. Cf. L. Guilloud-Colliat, « Le huitième programme d'action pour l'environnement : trop peu, trop tard », *R.D.U.E.*, 2024-1, p. 111-125.

⁴ Par exemple, la Commission européenne a soumis au législateur de l'UE, dans un délai très bref, sa proposition qui allait devenir la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'impact de certains produits en plastique sur l'environnement, JO L 155/1.

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE (COM/2022/677 final). Le lundi 4 mars 2024, le Conseil et le Parlement européens sont parvenus à un accord politique provisoire sur ce projet de règlement.

Certaines sont incrémentales. Tel est notamment le cas de l'extension du marché carbone qui a déjà été remanié à plusieurs reprises. D'autres sont en rupture : neutralité climatique requise par la Loi climat,⁶ ainsi que le mécanisme d'ajustement aux frontières⁷ tout comme le futur règlement sur la restauration de la nature. Impossible ici d'en faire le détail.

2. Neutralité climatique

Notre continent se réchauffe le plus rapidement que les autres⁸. Année la plus chaude jamais enregistrée en Europe (2,6 °C de plus que le niveau préindustriel),⁹ 2023 aura été marquée par une succession alarmante et sans précédent de records climatiques, qui nous plonge dans l'inconnu. L'UE ressent déjà les effets directs du changement climatique (vagues de chaleur plus longues et plus intenses, sécheresses, pénurie d'eau, incendies de forêt, précipitations, etc.). Si les pertes économiques dues aux conditions météorologiques et climatiques extrêmes pour la période 1980-2022 ont été estimées à 650 milliards d'euros, les pertes pour les années 2020-2022 sont estimées, quant à elles, à plus de 100 milliards d'euros¹⁰. Pourtant, depuis 2019, l'UE n'a pas baissé les bras.

Adoptée dans le sillage de ce Pacte, la Loi européenne sur le climat de 2021,¹¹ oblige les 27 États membres à atteindre la neutralité climatique pour le milieu du siècle. Constituant la clé de voûte de la réforme, cette législation exige une réduction drastique, par paliers (2030, 2040,¹² 2050), des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour tous les secteurs que ce soient l'industrie, les transports, l'énergie, l'agriculture, les bâtiments. Cela étant dit, elle présente des faiblesses sur un plan institutionnel. Par ailleurs, elle ne prévoit pas l'élimination progressive des combustibles fossiles alors que la production de pétrole et de gaz continuera à occuper une place majeure au cours de la transition énergétique, notamment en raison de la volatilité des prix de l'électricité produite par les énergies renouvelables¹³.

En raison de la crise climatique, les crises environnementales s'enchaînent les unes dans les autres. Le changement climatique appelle davantage qu'une transition énergétique dans la mesure où ce phénomène est exacerbé par la dégradation rapide de l'environnement qui est liée à la surexploitation des ressources naturelles¹⁴. Consciente de l'enchevêtrement de ces problématiques, la Commission européenne adopta, dans le sillage du Pacte vert, une noria de stratégies (biodiversité, agriculture, forêts, industrie, transports, etc.) fixant, pour la plupart, des objectifs de développement durable ambitieux. Forte de ses communications, elle a proposé au

⁶ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, JO L 243/1.

⁷ Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, JO L 130/52.

⁸ J. Rockström et al., 'A safe operating space for humanity', *Nature*, vol. 461, September 2009; J. Rockström et al., 'Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity', *Ecology and Society*, vol. 14, no. 2, 32, December 2009.

⁹ Copernicus Climate Change Service, *European State of the Climate 2023*.

¹⁰ D. Armstrong McKay et al., « Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points », *Science*, vol. 377, no. 6611, 2022, <https://doi.org/10.1126/science.abn7950>.

¹¹ Règlement (UE) 2021/1119 précité.

¹² Communication de la Commission européenne, *Assurer notre avenir - Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et voie vers la neutralité climatique d'ici 2050 - Bâtir une société durable, juste et prospère* (COM/2024/63 final).

¹³ Fusion Industry Association, *The global fusion industry in 2023: fusion companies survey by the Fusion Industry Association*, 2023.

¹⁴ ESPAS, *Global Trends to 2040. Choosing Europe's future*, Luxembourg, OPUE, 2024, p. 23.

législateur de l'UE d'adopter près de 160 actes législatifs, cette réforme législative devant produire l'onde de choc la plus forte depuis la création du marché unique en 1986.

3. La transition énergétique : un remède de cheval

Tout d'abord, le volet « énergie » du Pacte vert de 2020 (connu sous son acronyme FF55 pour « *fit for 55* », en raison de l'objectif de réduction d'émissions de GES fixé pour 2030) a dépassé les espérances de ses concepteurs. La solidarité interétatique à la suite de la pandémie a joué en faveur de l'objectif de neutralité climatique consacré par la Loi climat de 2021. Percée historique sur le plan budgétaire puisqu'il a permis à l'Union d'emprunter sur les marchés internationaux, le plan de relance post-Covid (NextGenerationEU) a permis de dégager des moyens financiers conséquents (180 milliards €) destinés à accroître les investissements nationaux pour assurer la transition verte (estimés à 40 milliards € par an)¹⁵. En 2022, se sont ajoutés les 300 milliards d'euros prévus par le plan REPowerEU, adopté à la suite de l'invasion de l'Ukraine, montants qui devaient accélérer le déploiement des énergies renouvelables tel que l'hydrogène vert, etc.¹⁶. Visant à s'affranchir de sa dépendance en hydrocarbures russes, l'UE a relevé, en 2023, avec l'adoption de la directive RED III, son niveau d'ambition en matière d'indépendance énergétique et de déploiement des énergies renouvelables¹⁷. Ainsi, la part de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelable (éolien, solaire, géothermique, hydroélectrique, biomasse, etc.) devra atteindre « collectivement » en 2030 à tout le moins 42,5 %, et au mieux 45 % du bouquet énergétique¹⁸. Or, un train peut en masquer un autre. En vue d'éviter que l'accélération de la transition énergétique n'accroisse la dépendance de l'UE aux matières premières critiques (terres rares, lithium, manganèse, etc.) – dont elle est dépourvue mais qui sont indispensables à la fabrication de technologies clés – le plan industriel du Pacte vert de 2023, dernier maillon de cette réforme, devrait renforcer son autonomie stratégique grâce à l'essor d'une industrie à zéro émissions nette et d'une réglementation sur les matières premières critiques¹⁹.

Ne couvrant actuellement que 45% des GES dans l'UE, le marché carbone s'appliquant aux installations fixes et à l'aviation (ETS 1) demeurera au centre de sa politique climatique. En raison de l'élargissement de son champ d'application, il couvrira, d'ici quelques années, 80 % des émissions de GES de l'UE. Grâce au mécanisme d'ajustement aux frontières, mieux connu sous son acronyme anglais « CBAM »,²⁰ les entreprises en concurrence avec des entreprises d'États tiers ayant obtenu gratuitement leurs quotas d'émission de GES (*grandfathering*) devront à l'avenir les acheter dans le cadre de ventes aux enchères (83.24 € de moyenne pour la tonne de CO2 pour l'année 2023) au fur et à mesure que les importateurs de produits concurrents (acier, ciment, nickel, électricité, etc.) couvriront les émissions de leurs produits importés au moyen de certificats de même valeur. De même, les entreprises aériennes ne pourront plus obtenir gratuitement leurs quotas d'émission pour leurs vols intra-européens.

¹⁵ N. de Sadeleer, «La facilité européenne pour la reprise et la résilience: l'amorce d'une conditionnalité environnementale », *Revue des affaires européennes*, 2021/4, p. 783-795.

¹⁶ Communication de la Commission du 18 mai 2022, Plan REPowerEU (SWD(2022) 230 final).

¹⁷ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, JO L 2023/2413.

¹⁸ Article 3, par. 1er de la directive (UE) 2018/2001 modifiée.

¹⁹ Voir ci-dessous n° 4.

²⁰ Règlement (UE) 2023/956 précité.

Enfin, cerise sur le gâteau, les entreprises commercialisant des hydrocarbures pour les secteurs des transports et des bâtiments relèveront d'un marché carbone parallèle (42% de réduction à atteindre d'ici 2030 par rapport à 2005)²¹. À défaut de pouvoir contribuer aux finances publiques au moyen d'une augmentation des droits d'accises en matière de produits énergétiques à la suite de l'échec de la révision de la directive harmonisant ces derniers²², les consommateurs feront face à une augmentation du prix des hydrocarbures à partir de 2028 en raison du nouveau marché carbone ETS 2. S'ajoutent à ces deux marchés carbone l'interdiction de commercialiser d'ici 2035 des véhicules à combustion accompagnée du renforcement des normes d'émission de polluants, dite Euro 7²³. L'interdiction de la commercialisation de véhicules thermiques entraîne des tensions palpables avec la Chine²⁴. L'obligation d'utiliser des carburants renouvelables et bas carbone dans les transports maritime et aérien devrait contribuer à la diminution de leur empreinte environnementale²⁵. L'obligation de construire des bâtiments passifs,²⁶ et une nouvelle réglementation sur les GES fluorés²⁷ dont les émissions ont doublé entre 1990 et 2014 complètent ce tableau. Pour les secteurs de l'économie qui ne relèvent pas du champ d'application du marché carbone ETS 1 (transports, construction, agriculture, etc.),²⁸ un objectif global de -40 % devra être atteint en 2030 par rapport aux niveaux d'émission de 2005 pour l'ensemble de l'UE.

Secteurs	Instruments
Marché carbone	ETS1 ⇔ CBAM ETS1 ⇔ Fonds social pour le climat ETS2 ⇔ Performance énergétique des bâtiments et diminution du CO2 émis par les véhicules
Produits	Directive sur l'efficacité énergétique, interdiction de véhicules thermiques, Règlement sur les GES fluorés

²¹ Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE et la décision (UE) 2015/1814, JO L 130/134.

²² Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, JO L 238/1-51.

²³ Le règlement 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques sera modifié pour introduire une norme Euro 7, JO L 151/1. Le 18 décembre 2023, le Parlement et le Conseil sont parvenus à conclure un accord provisoire sur le règlement modificatif.

²⁴ L'imposition par la Commission européenne en vertu du règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur, de droits compensateurs provisoires, à partir du 4 juillet 2024 jusqu'à un taux maximum de 17,4 à 38,1% devrait supprimer l'avantage concurrentiel dont bénéficie les producteurs chinois de véhicules électriques à batterie.

²⁵ Règlement (UE) 2023/1805 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE, JO L 234/48; Règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (ReFuelEU Aviation), JO L 2405/1.

²⁶ Directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, JO L 156/75.

²⁷ Règlement (UE) 2024/573 du Parlement européen et du Conseil du 7 février 2024 relatif aux gaz à effet de serre fluorés, modifiant la directive (UE) 2019/1937 et abrogeant le règlement (UE) no 517/2014, JO L 573/1.

²⁸ P. Thieffry, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4ème édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 467.

Bâtiments	Directive RED III, Règlement « Répartition de l'effort », Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments
------------------	---

Ainsi, comme le montre le tableau suivant, des facteurs externes (pandémie, invasion de l'Ukraine) ont permis à la quadrature du cercle de se former : neutralité climatique, transition énergétique, autonomie stratégique et économie circulaire. En l'espace de trois ans, la politique de l'énergie est ainsi devenue, non seulement plus européenne, mais aussi plus durable. Le retrait de l'UE du Traité sur la charte de l'énergie, dont la clause ISDS vise à soustraire les litiges d'investissement à la compétence des juridictions de l'Etat hôte, devrait faciliter la transition énergétique²⁹.

Crises	Réactions de l'UE	Instruments juridiques
2021 –Pandémie de COVID-19	2021 NextGenerationUE	Facilité pour la reprise et la résilience (RRF) - Règlement (UE) n° 2021/24
2022 –Vulnérabilité énergétique	2022 REPowerEU	Directives RED III et sur l'efficacité énergétique, chapitres REPowerRFF
2022 –Approvisionnement en technologies propres	2023 Plan industriel du Pacte vert	Règlements sur les matières premières critiques et pour une industrie net zéro

Toutefois, les insuffisances sont criantes. Certes, les sociétés aériennes opérant les vols intra-européen³⁰ et les compagnies maritimes, faisant naviguer leurs navires d'un port européen à un autre, devront acquérir progressivement aux enchères des quotas pour couvrir leurs émissions de GES. Toutefois, les vols aériens à partir de ou vers l'Europe relèveront d'un mécanisme mondial de compensation des émissions de CO2 (CORSIA) qui n'a pas encore fait ses preuves tandis que les transport maritimes en provenance des autres continents ne relèveront que partiellement du marché carbone. De plus, un régime dérogatoire à l'obligation de mettre sur le marché des véhicules n'émettant pas de CO2 à partir de 2035 est prévu en faveur des véhicules thermiques, produits en petit nombre, fonctionnant au carburant synthétique (dit amendement « Ferrari »)³¹. Les 27 ministres des finances ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur l'augmentation des droits d'accise minimaux concernant les produits énergétiques utilisés comme carburants et dans les transports, ainsi qu'à l'électricité³². Emblème de l'indépendance

²⁹ Recommandation du Parlement européen du 24 avril 2024 sur le projet de décision du Conseil sur le retrait de l'Union du traité sur la Charte de l'énergie. Voy. N. de Sadeleer, « Multilateral Investment and Reform of the Energy Charter Treaty », in X. Groussot, M.-L. Öberg, G. Butler (eds.), *The EU Law of Investment. Past, Present, and Future* (Oxford, Hart, 2024).

³⁰ Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial, JO L 130/115.

³¹ Règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat, JO L 110/5.

³² Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (COM/2021/563 final).

énergétique, l'hydrogène vert qui devrait se substituer au gaz naturel³³ relève jusqu'à ce jour de la quête du Saint Graal, tant ses coûts de production et de distribution sont élevés³⁴. La stratégie de lutte contre le méthane ne s'attaque pas à ses principales sources d'émission, à savoir l'agriculture et le secteur des déchets.

À cela s'ajoute la conviction que l'accélération des investissements en énergies renouvelables requiert un « environnement réglementaire prévisible et simplifié »³⁵, à l'honneur des investisseurs, ce qui pourrait abaisser le niveau de protection environnementale accordée aux riverains des installations et aux animaux sauvages (chauve-souris,³⁶ etc.). À titre d'exemple, les délais stricts en termes de délivrance des autorisations administratives et les permis tacites prévus par la nouvelle directive RED III font fi du temps long requis pour évaluer les impacts des éoliennes sur les oiseaux migrateurs³⁷ ou des installations hydroélectriques sur l'ichtyofaune. Enfin, en renonçant à la sobriété énergétique, ce volet de la réforme témoigne d'une foi inébranlable dans une croissance infinie de la consommation des ressources énergétiques, découplée de ses impacts environnementaux et climatiques.

4. La dernière pièce du puzzle, le Pacte vert industriel

A priori, le Pacte vert devrait offrir des opportunités considérables aux entreprises dans la mesure où 350 milliards d'EUR supplémentaires par an devront être investis dans les années à venir dans la transition énergétique,³⁸ en vue d'atteindre une diminution de 55 % de GES d'ici 2030. Or, cette transition nécessite un recours massif aux technologies propres, à leurs composants et aux matières rares (lithium, graphite, cobalt, nickel, manganèse, etc.), ce qui exacerbera la vulnérabilité de l'UE déjà fortement dépendante des marchés extérieurs. La poursuite, à l'échelle mondiale, d'un niveau de zéro émission de GES d'ici à 2050 devrait ainsi multiplier la demande de minéraux pour les technologies énergétiques propres par six d'ici à 2040 par rapport à l'année 2020, notamment en raison des véhicules électriques et des batteries³⁹. A titre d'exemple, la demande de batteries pour stocker l'électricité et la mobilité durable devrait être multipliée par quatre d'ici 2030 et par sept d'ici 2035⁴⁰. L'agence internationale de l'énergie anticipe d'ailleurs une explosion de 40 % de la demande mondiale de cuivre d'ici 2040. L'offre ne pouvant satisfaire la demande, les prix s'envolent.

Indispensable pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, la transition énergétique butte sur des tensions tant géostratégiques que géoéconomiques. Qui plus est, dans la mesure où les compagnies minières devront extraire toujours plus de tonnages pour obtenir les mêmes

³³ Communication de la Commission, *Une stratégie de l'hydrogène pour une Europe climatiquement neutre* (COM/2020/301 final).

³⁴ E. Durand, « La contribution de l'hydrogène à la réalisation des objectifs du Green deal », *Revue juridique de l'environnement*, 2023, n° 4, p. 835 à 842.

³⁵ Article 16 à 16 septies de la directive RED III.

³⁶ R. Barclay, E. F. Baerwald, J. C. Gruver, « Variation in bat and bird fatalities at wind energy facilities: Assessing the effects of rotor size and tower height », *Canadian Journal of Zoology*, 2007, vol. 85, pp. 381-387

³⁷ Voy. CJUE, 14 janvier 2016, *Commission c. Bulgarie*, C-144/14, EU:C:2016:8.

³⁸ Communication de la Commission européenne, « Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 – Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l'intérêt de nos concitoyens » (COM(2020) 562 final).

³⁹ R. Way et al., 'Empirically grounded technology forecasts and the energy transition', *Joule*, 2022, vol. 6, no. 9, pp. 2057-2082.

⁴⁰ IEA, *Clean energy supply chain vulnerabilities*, Energy Technology Perspectives 2023.

quantités de métal, les pressions environnementales résultant de l'exploitation de minerais et de terres rares en dehors d'Europe augmenteront.

En raison de la programmation des investissements pour réaliser la transition énergétique, qui s'étalent généralement sur plus d'une décennie, les fédérations industrielles estiment que leurs membres ne pourront suivre un train de réformes aussi rapide, notamment en vue d'atteindre une réduction des GES à concurrence de 90 % d'ici 2040⁴¹. Dans leur déclaration d'Anvers, les 916 signataires, dont les géants Ineos ou Bayer, appellent à lutter contre la « surréglementation », au moyen d'« actions urgentes », parmi lesquelles figurent la création d'un fonds de transition pour les projets d'investissement dans l'industrie à forte intensité énergétique. Ainsi, les entreprises et associations signataires souhaitent faire du Pacte vert industriel, une figure de proue de la législature 2024-2029. Leurs vœux seront-ils exaucés ? L'Union peut-elle donner suite à ce pot-pourri de revendications ? Peut-on envisager un soutien financier européen à la grande industrie, sans qu'il ne soit conditionné par des exigences environnementales et sociales ?

Pourtant, le volet « industriel » du Pacte vert, qui est censé être une réponse au plan américain de réduction de l'inflation (IRA), est mis en œuvre par de deux réglementation inédites, lesquelles devraient contrer le risque d'une pénurie d'approvisionnement de certaines matières premières et de produits technologique et, partant, de réduire la volatilité des prix. En premier lieu, compte tenu de l'importance capitale des matières premières critiques pour les transitions écologique et numérique, qui sont largement importées (97 % du magnésium importé de Chine ; 63 % du cobalt mondial, utilisé dans les batteries, est extrait en RDC), le nouveau règlement sur les matières premières critiques devrait permettre aux entreprises européennes de diminuer leur dépendance⁴² et de diversifier leurs importations⁴³. En second lieu, le règlement technologies net-zéro devrait, quant à lui, permettre de sécuriser les chaînes d'approvisionnement et la production de telles technologies, là où l'économie chinoise joue un rôle majeur⁴⁴.

Enfin, en ce qui concerne les « projets stratégiques » dans les secteurs des matières premières⁴⁵ et de l'économie net-zéro⁴⁶, lesquels sont estampillés d'un « statut prioritaire », l'UE – et non pas les Etats membres à titre individuel – est tenue d'atteindre plusieurs objectifs chiffrés d'ici 2030.

⁴¹ Communication de la Commission européenne, Objectif climatique de l'Europe pour 2040 précité.

⁴² Cependant, les obligations en termes de circularité et de valorisation des matières premières prévues par le règlement matières critiques ne parviendront pas à inverser la tendance d'une dépendance plus forte des matières extraites en dehors de l'UE.

⁴³ Règlement (UE) 2024/1252 du 11 avril 2024 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques, JO L 1252/1. (ci-après «Règlement (UE) 2024/1252 sur les matières premières critiques »).

⁴⁴ La Chine contrôle 90% du marché des composants des panneaux solaires. Voy. Goldman Sachs, *China may reach energy self-sufficiency by 2060*, 2023.

⁴⁵ Article 10, para. 14 du règlement sur les matières premières critiques.

⁴⁶ Articles 10 à 12 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie «zéro net» (ci-après «règlement pour une industrie «zéro net» »). Approbation par le Parlement européen le 24 avril 2024.

<i>Secteurs</i>	<i>Objectifs à atteindre d'ici 2030</i>
<i>Capacité d'extraction de minerais</i>	10% de la consommation annuelle de matières stratégiques
<i>Capacité de transformation de minerais</i>	40% de la consommation annuelle de matières stratégiques
<i>Capacité de recyclage de minerais</i>	25% de la consommation annuelle de matières stratégiques

Enfin, pour faciliter la réalisation de ces objectifs, les deux règlements « rationalisent » les procédures d'autorisation, en prévoyant des délais impératifs et, en cas de dépassement de ceux-ci, l'octroi de permis tacites⁴⁷. On peut s'attendre à ce que de nombreuses associations de riverains, comme on le voit en Serbie, monteront au créneau pour s'opposer aux futurs projets d'exploitation minière.

5. La finance à la rescousse de la neutralité climatique

Qu'il s'agisse d'infrastructures (stockage, interconnexion, etc.) ou de modernisation du tissu industriel (décarbonisation des aciéries, des papeteries, etc.), les investissements publics ou privés de la transition écologique représentent un défi colossal. D'après un rapport de l'Institut de l'économie pour le climat, en 2022, pour atteindre les objectifs climatiques fixés à l'horizon 2030, ils étaient de l'ordre de 407 milliards d'euros, soit, 2.5% du PIB de l'Union.

Comme l'ampleur des investissements requis dépasse largement les possibilités du secteur public, un volet financier est venu se superposer au volet énergétique⁴⁸. Aussi plusieurs actes destinés à accroître les investissements privés ont-ils vu le jour. Encadrant, à partir de 2025, les déclarations de performance extra-financière de plus de 50.000 sociétés européennes, la directive de 2022 sur le « reporting » de durabilité des sociétés⁴⁹ devrait rendre plus attractives les entreprises adaptées à évoluer dans un monde décarbonisé, et rendre l'accès au capital plus compliqué pour les autres. La fiabilité, la comparabilité et la transparence des notations des investissements environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) sera améliorée⁵⁰. Destiné à mettre de l'ordre dans les investissements durables, le règlement de 2021 sur la « taxonomie »⁵¹ définit les investissements éligibles (« construction et immobilier », « énergie »,

⁴⁷ Article 10 §1^{er} et 4 du règlement (UE) 2024/1252 sur les matières premières critiques.

⁴⁸ Communication de la Commission européenne, *Stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable* (COM(2021) 390 final).

⁴⁹ Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, JO L 322/15.

⁵⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la transparence et l'intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG) (COM(2023) 314 final). Approbation par le Parlement européen le 24 avril 2024.

⁵¹ Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durable, JO L 198/13.

« industrie manufacturière ») au regard de six objectifs environnementaux. Enfin, un ensemble d'exigences uniformes s'imposent aux obligations émises par des entreprises financières et non financières et par des émetteurs souverains qui utilisent l'appellation « obligation verte européenne » pour leurs obligations⁵². Le tableau suivant expose les principales obligations d'information requises prévus par ces nouveaux actes.

Actes	Champ d'application	Publication d'informations en matière de durabilité
Directive 2022/2464 relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD)	Grandes entreprises de l'UE et toutes les entreprises cotées	Informations rétrospectives et prospectives sur les incidences de l'entreprise sur les questions de durabilité
Règlement 2019/2088 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (SFDR)	Acteurs des marchés financiers proposant des produits d'investissement, et les conseillers financiers	Informations sur les risques en matière de durabilité et les principales incidences négatives
Règlement sur la transparence et l'intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG)	Fonds d'investissement	Transparence des caractéristiques des notations ESG
Règlement 2020/852 modifiant le règlement 2019/2088 sur la taxonomie	Entreprises soumises à la CSRD	Informations sur la durabilité sur le plan environnemental

Comme ces nouvelles obligations sont davantage procédurales que substantielles, les investisseurs ne sont pas soumis à un carcan réglementaire rigide leur imposant une diminution progressive de leurs activités polluantes. Enfin, pour contrer le risque d'écoblanchiment, voire de fraude comme cela a pu être le cas avec le scandale du Dieselpgate,⁵³ omniprésent et facilité en raison de la fluidité des concepts tels que le « développement durable », la « neutralité

⁵² Règlement du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité, JO 263/68.

⁵³ CJUE, 21 mars 2023, *Mercedes-Benz Group*, C-100/21, EU:C:2023:22.

climatique », le « net zero », de nouvelles règles de protection des consommateurs ont vu le jour⁵⁴.

6. Des fonds européens à la hauteur des enjeux ?

Les taux d'intérêt élevés, le coût de l'énergie et le manque de main d'œuvre qualifiée constituent autant de freins aux investissements privés destinés à garantir la transition énergétique. Aussi pour inciter les investisseurs privés à prendre le train en marche mais aussi pour éviter une fracture sociale, les institutions de l'Union ont doté le Pacte vert d'un soutien financier conséquent. Alors que la stratégie de Lisbonne de 2000 n'était pas parvenue à atteindre ses objectifs du fait qu'elle n'était pas accompagnée d'un programme financier spécifique, ces nouveaux fonds devraient renforcer la solidarité entre les Etats membres, leurs régions, et leurs citoyens.

Fonds	Objectifs	Bénéficiaires	Montants
Facilité reprise et résilience - Règlement (UE) n° 2021/24	Solidarité- Pandémie de Covid-19 Composante CC 37%	EM -en fonction de l'impact de la pandémie	2021-27 : 723 Md. €
Transition juste Règlement (UE) n° 2021/1056	Solidarité interrégionale	Régions dépendantes de l'industrie lourde et du charbon	2021-27 : 17,5 Md. €
Fonds Social pour le climat Règlement (UE) n° 2023/955	Solidarité citoyenne	Ménages défavorisés-PME	2026-32 : 86,7 Md. €
Fonds de modernisation Directive ETS 2023/87	Solidarité interétatique	10 EM dont les revenus sont les plus faibles	60 Md. € mais Variable car dépend de ETS (2 % des allocations totales pour 2021-2030)
Plateforme technologies stratégiques pour l'Europe (STEP) Règlement (UE) n° 2024/795	Soutien aux technologies propres	Entreprises	10 Md. €
Fonds Life Règlement (UE) n°2021/783	Soutien pour la protection des écosystèmes.	ONG, pouvoirs publics	5.45 Md. € - 2021/2027

Étant donné que ces fonds apparaissent insuffisants pour mener à bien la transition énergétique, les Etats membres devront les compléter au moyen d'aides d'Etat⁵⁵, la Commission européenne

⁵⁴ Directive (UE) 2024/825 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition verte grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et grâce à une meilleure information, JO L 825/16.

⁵⁵ Voy. l'article 14, par. 1^{er} du règlement (UE) 2024/1252 sur les matières premières critiques.

étant disposée à faire preuve davantage de souplesse, au risque de fragmenter le marché intérieur⁵⁶. Mais le corset budgétaire du Pacte de stabilité et de croissance, qui appelle une cure d'austérité, n'a pas pour autant été desserré⁵⁷.

7. Quelle place pour la justice sociale ?

En outre, la transition verte pourrait échouer sur d'autres écueils. Tout d'abord, les gains obtenus grâce à l'efficacité énergétique⁵⁸ et aux progrès technologiques pourraient être gommés par une consommation débridée de produits meilleur marché (effet rebond) et du gouffre énergétique qu'est l'intelligence artificielle (stockage de données, serveurs, etc.). Ensuite, le Pacte vert pourrait creuser l'écart entre une population citadine (85 % des Européens en 2050) davantage acquise à l'objectif de la neutralité climatique et les populations rurales se sentant incomprises par les élites urbaines. Le fonds « social » pour le climat, doté de 72,2 milliards € pour la période 2025–2032; parviendra-t-il à atténuer l'impact socio-économiques de la transition énergétique sur les ménages les plus vulnérables et les petites et moyennes entreprises ? Pour bien faire, il devrait être quintuplé pour couvrir la rénovation des immeubles occupés par 35 millions des personnes les plus démunies⁵⁹. De même, le Mécanisme de transition juste, doté de 55 milliards € pour la période 2021-2027, ne permettra pas aux régions dépendantes des énergies fossiles de s'adapter à l'économie décarbonisée. À titre de comparaison, depuis la réunification des deux Allemagnes, le transfert annuel 80 milliards d'euros aux Landers de l'Est ne leur a pas assuré un même niveau de développement. Assurément, ce mécanisme ne permettra pas le reclassement professionnel des 180 000 emplois qui seront perdus, selon la Commission européenne, d'ici 2030 dans le secteur minier. Or, à défaut d'une dimension sociale forte, ce vaste projet réglementaire risque de s'ensabler.

8. Neutralité climatique et globalisation

On le sait, en raison d'une tendance à la baisse sur le long terme, l'UE émet actuellement 6,7 % des émissions mondiales de GES⁶⁰. Ainsi, à défaut d'autres initiatives régionales, les efforts conséquents fournis par l'UE pour mettre son économie à la page risquent de ne pas porter leurs fruits. Ainsi le plus grand bloc commercial du monde cherche-t-il à renforcer sa crédibilité en se positionnant à la pointe de la transition verte tout en réduisant son empreinte environnementale globale, notamment en ce qui concerne les chaînes de valeur de produits importés de pays tiers (acier, ciment, nickel, cacao, café, viande bovine, etc.). Adoptée après de nombreux volte-face, la future directive sur le devoir de vigilance obligera plusieurs milliers d'entreprises à s'assurer que leurs chaînes de valeur respectent les obligations internationales

⁵⁶ Communication de la Commission, *Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 (C/2022/48)*.

⁵⁷ Le Pacte de stabilité et de croissance révisé (le Parlement européen a validé la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) le 23 avril 2024) maintient les plafonds de dette (60 % du PIB) et de déficit public (3 % du PIB). Les États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif peuvent néanmoins continuer à investir dans les priorités de l'UE, notamment l'environnement et la défense, quand bien même ils sont tenus de réduire leur solde budgétaire structurel de 0,5 point de PIB par an (avec une flexibilité de 2025 à 2027 pour tenir compte de l'augmentation récente du coût de la dette liée à la hausse des taux d'intérêt).

⁵⁸ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique, JO L 231/1.

⁵⁹ C. Defard, « Energy Union 2.0. to deliver the EGD : stronger governance, common financing and democratic tools », *Notre Europe*, 2023, n° 127, p. 95.

⁶⁰ Agence européenne de l'environnement, *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, 6 octobre 2023.

en matière de droits fondamentaux et de droit de l'environnement⁶¹. Plus spécifiques, les règlements sur les produits « zéro déforestation »⁶² et sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières⁶³ suscitent l'ire de plusieurs partenaires économiques qui, les considérant comme des mesures protectionnistes, pourraient les contester devant l'OMC et obtenir ainsi des compensations financières ou l'autorisation de mettre en place des contre-mesures. Enfin, malgré la complexité des différentes chaînes de valeur, les autorités nationales devront vérifier le respect de ces nouvelles obligations de vigilance.

9. L'émergence d'une économie circulaire

A défaut de posséder des énergies fossiles et des ressources minières suffisantes pour assurer sa croissance, l'UE a tout intérêt, dans un monde où les ressources se raréfient, à assurer la décarbonisation de son économie mais aussi son autonomie en matières premières. Ainsi au modèle « prélever-fabriquer-jeter » dont le *fast fashion* et l'obsolescence programmée sont emblématiques devrait succéder une économie circulaire sonnante le glas de la société du gaspillage⁶⁴. En transformant les résidus en matières premières secondaires, ce nouveau modèle économique devrait permettre de « boucler la boucle ». Obligées d'innover, les entreprises européennes deviendront plus compétitives par rapport à leurs concurrentes étrangères qui seront à terme victimes de la piètre gestion des ressources naturelles. De nombreuses avancées ont été engrangées au cours de ces derniers mois, pour deux secteurs consommant beaucoup de ressources (le textile et l'alimentation),⁶⁵ en matière d'emballages et de déchets d'emballages⁶⁶ et de batteries⁶⁷. Le recyclage indispensable à la mise sur le marché de matières premières secondaires devrait augmenter en raison de la limitation des exportations de déchets en dehors de l'Union⁶⁸. A cela s'ajouteront les nouvelles exigences en matière d'écoconception applicables aux produits durables⁶⁹ et les nouvelles obligations concernant la réparation des biens qui pourraient limiter la production de déchets⁷⁰. L'autonomie stratégique de l'UE s'en

⁶¹ Proposition de directive du 23 février 2022 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937. Accord politique du 15 mars 2024, approbation par le Parlement européen le 24 avril 2024.

⁶² Règlement du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, JO L 150/206.

⁶³ Règlement (UE) 2023/956 précité.

⁶⁴ Communication de la Commission, *Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire Pour une Europe plus propre et plus compétitive* (COM/2020/98 final).

⁶⁵ Proposition de directive du 5 juillet 2023 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (COM(2023) 420 final). Approuvé par le Conseil le 17 juin 2024.

⁶⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE (COM/2022/677 final). Approbation par le Parlement européen le 24 avril 2024.

⁶⁷ Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil relatif aux batteries et aux déchets de batteries, abrogeant la directive 2006/66/CE et modifiant le règlement (UE) 2019/1020, JO L 191/1.

⁶⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux transferts de déchets et modifiant les règlements (UE) n° 1257/2013 et (UE) 2020/1056 (COM/2021/709 final).

⁶⁹ Règlement (UE) 2023/826 de la Commission du 17 avril 2023 établissant les exigences d'écoconception relatives à la consommation d'énergie en mode arrêt, en mode veille et en veille avec maintien de la connexion au réseau des équipements ménagers et de bureau électriques et électroniques conformément à la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) no 1275/2008 et (CE) no 107/2009 de la Commission, JO L 103/29.

⁷⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes visant à promouvoir la réparation des biens et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et les directives (UE) 2019/771 et (UE) 2020/1828 (COM/2023/155 final).

trouvera renforcée. Mais ces progrès sont-ils à la hauteur de l'enjeu de la transformation d'une économie dispendieuse de ressources en une économie vertueuse ?

10. Espoirs déçus

Après l'euphorie des premières heures, le désenchantement a progressivement gagné les protagonistes à partir de 2024. Avec le délitement du plan d'action « pollution zéro », on tombe en effet de Charybde en Scylla. Ainsi la Commission a annoncé le 6 février dernier le retrait de sa proposition qui visait à diminuer de moitié l'épandage des pesticides⁷¹ tandis que la réforme tant attendue de la législation sur les substances chimiques (REACH)⁷², indispensable pour assurer un environnement exempt de substances toxiques, a été renvoyée aux oubliettes. Le flacon demeure de la même eau, lorsqu'en novembre dernier la Commission a renouvelé l'approbation de la substance active Glyphosate,⁷³ alors que le CIRC de l'OMS considère qu'il s'agit là d'un cancérigène de classe 3⁷⁴.

Néanmoins, le renforcement des normes en matière d'émissions industrielles⁷⁵, d'épuration des eaux urbaines résiduaires⁷⁶, de qualité de l'air⁷⁷, de mercure⁷⁸ ainsi que la mise à jour des listes de polluants qui menacent les eaux de surface et les eaux souterraines⁷⁹ auront des effets bénéfiques pour les écosystèmes. De même, le règlement n° 1272/2008 pour la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et des mélanges (CLP) sera modifié en vue

⁷¹ Proposition de directive du 5 juillet 2023 concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115 (COM(2022) 305 final).

⁷² Révision du règlement REACH pour contribuer à la mise en place d'un environnement exempt de substances toxiques. Voy. aussi la Communication de la Commission, *Stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques* (COM(2020) 667 final).

⁷³ Règlement d'exécution (UE) 2023/2660 de la Commission du 28 novembre 2023 renouvelant l'approbation de la substance active «glyphosate» conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission, JO L 2660/1.

⁷⁴ IARC Monographs Volume 112 : Evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides, 20 March 2015.

⁷⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) et la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets (COM/2022/156 final/3). Approuvé par le Parlement européen le 12 mars 2024.

⁷⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (refonte) (COM/2022/541 final). Accord du Parlement le 24 avril 2024.

⁷⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (refonte) (COM/2022/542 final). Accord provisoire du Parlement et du Conseil le 20 février 2024. Approbation par le Parlement européen le 24 avril 2024.

⁷⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure en ce qui concerne les amalgames dentaires et les autres produits contenant du mercure ajouté faisant l'objet de restrictions de fabrication, d'importation et d'exportation (COM/2023/395 final). Approuvé par le Conseil le 30 mai 2024.

⁷⁹ Proposition de directive modifiant la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, la directive 2006/118/CE sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, et la directive 2008/105/CE établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau (COM/2022/540 final). Approuvé par le Parlement européen le 24 avril 2024.

d'introduire de nouvelles classes de danger pour les substances ayant des effets perturbateurs endocriniens et celles qui sont persistantes, bioaccumulables et toxiques⁸⁰.

11. La nature, la grande perdante ?

Le modèle « écosystémique » de la réforme passe difficilement la rampe. Alors que les écosystèmes sont à bout de souffle, des milieux semi-naturels restaurés et diversifiés pourraient piéger des quantités importantes de carbone et seront davantage résilients aux événements climatiques extrêmes (inondations, sécheresses et vagues de chaleur). Or, dans un contexte de crispation préélectorale du printemps 2024, très marqué par rapport à la ruralité, la proposition de directive sur l'usage des produits phytopharmaceutiques, mesure phare des stratégies « biodiversité » et « de la fourche à la fourchette »⁸¹ a été jetée aux oubliettes. Pour empirer les choses, l'énième verdissement de la politique agricole commune (PAC) pour la période 2023-2027 n'aura pas lieu dans la mesure où elle continuera à faire la part trop belle à l'agriculture intensive. S'agissant de ses modalités de conditionnalité environnementale, les institutions de l'UE ont été de concessions en démission⁸². Ces nouvelles exemptions sont antinomiques avec la politique climatique poursuivie par l'Union. Faut-il rappeler qu'en vertu du règlement UTCATF modifié, les États membres seront d'éliminer 310 millions de tonnes équivalent CO₂ d'ici à 2030 dans les secteurs de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie⁸³. Cet objectif devrait d'ailleurs être atteint grâce au déploiement des techniques d'absorption du carbone⁸⁴.

Alors que l'Arche de Noé est sur le point de chavirer, comme l'atteste le taux accéléré d'extinction des espèces sauvages, la Commission européenne a décidé d'édulcorer le statut

⁸⁰ Ces changements de classification pourraient déclencher automatiquement des restrictions et des interdictions de substances chimiques, en vertu du règlement REACH, dans le cadre de l'approche générique de la gestion des risques.

⁸¹ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115 (COM/2022/305 final) ; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature (COM/2022/304 final).

⁸² Règlement 2024/1468 du 14 mai 2024 modifiant les règlements 2021/2115 et 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, JO L 2024/1468. Sur la conditionnalité environnementale, voy. N. de Sadeleer, "La nouvelle PAC : alliée ou ennemie de la nature sauvage ?", in N. Valdeyron (éd.), *Les vingt ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 97-138 ; N. de Sadeleer et M. Fauconnier, "Le détricotage du volet environnemental et climatique de la PAC", *Annuaire de droit européen*, 2024.

⁸³ Afin de réduire les émissions nettes de GES d'au moins au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990, le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) doit absorber 310 millions de tonnes équivalent CO₂ d'absorptions nettes pour 2030 (règlement (UE) 2023/839) alors que l'objectif précédent était de 225 millions de tonnes (règlement (UE) 2018/841).

⁸⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de certification de l'Union pour l'absorption du carbone, COM(2022) 672 final.

protecteur accordé au loup⁸⁵, mammifère emblématique du réensauvagement⁸⁶. Pour les espaces protégés relevant du réseau Natura 2000, les Etats membres sont invités, et non pas contraints, à accroître la superficie de leurs sites⁸⁷. Par rapport aux autres fonds, le budget « Life Nature » est dérisoire : 2,14 milliards d'euros pour la période 2021–2027.

Mais de façon inattendue, le 17 juin 2024, le Conseil des ministres a conclu un accord politique pour adopter la proposition de règlement sur la restauration de la nature⁸⁸. Enfin, les directives modificatives sur l'épuration des eaux⁸⁹, les sols⁹⁰ et l'amélioration de la qualité de l'air⁹¹, constituent des avancées majeures pour les eaux de surface et les habitats oligotrophes. Mais, à défaut d'une loi européenne sur les restaurations de la nature, ces améliorations seront-elles suffisantes pour renforcer la résilience des écosystèmes mis à mal en raison de la multiplication des événements climatiques extrêmes ? Poser la question c'est déjà y répondre.

12. Forces centripète et centrifuge

A terme, les forces centripètes devraient l'emporter (standards uniformes pour les véhicules, les fuels, harmonisation des normes en matière d'énergie, centralisation du marché carbone). Ce phénomène est conforté par les pouvoirs délégués qui ont été conférés à la Commission européenne pour définir tantôt un investissement durable, tantôt l'hydrogène vert, tantôt les critères de dangerosité des micro polluants. Le revers de la médaille tient à ce que la mise en œuvre des stratégies complémentaires mais indissociables en matière de mobilité durable, d'extensification de l'agriculture, de protection de la nature, d'élimination de la pollution tombent dans le giron des Etats, pour la simple raison qu'elles relèvent de compétences inscrites comme « partagées » dans le TFUE. La gouvernance environnementale et climatique étant bien multilatérale, les 27 Etats membres devront supporter l'essentiel de la charge financière de la transition⁹². Ainsi, la décarbonisation du secteur des transports⁹³ exige davantage que la suppression de la mise sur le marché des véhicules thermiques d'ici 2050. Les politiques

⁸⁵ Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne sur la présentation de propositions d'amendement des annexes II et III de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe en vue de la réunion du comité permanent de la convention.

⁸⁶ O. Clerc, *Ethique et droit de la préservation de la nature sauvage dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021.

⁸⁷ N. de Sadeleer « Le nouveau pacte de l'Union européenne pour la nature. De l'ambition à la réalité », *Revue juridique de l'environnement*, 2023, n° 4, p. 789 à 803.

⁸⁸ L'adoption du règlement sur la restauration de la nature (COM/2022/304 final) n'aurait dû être qu'une formalité après qu'un accord en trilogue ait été conclu au mois de mars 2024. Or, le texte de compromis fut retiré de l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Environnement du 25 mars. Le refus de la Hongrie empêchait le Conseil d'atteindre la majorité qualifiée. Par la suite, la proposition a subi les vents contraires des protestations de certains agriculteurs, largement relayées par certains partis politiques à la veille des élections européennes.

⁸⁹ Le Parlement a adopté l'accord conclu avec le Conseil en janvier 2024 sur la révision des normes européennes en matière de gestion de l'eau et de traitement des eaux urbaines.

⁹⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols) (COM(2023) 416 final). Approuvé par le Conseil le 17 juin 2024.

⁹¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (refonte) (COM/2022/542 final). Accord provisoire du Parlement et du Conseil le 20 février 2024.

⁹² Voy. l'article 192, par. 4 TFUE.

⁹³ A. Laget-Annamayer, «Green deal et mobilités : vers un changement de paradigme? », *Revue juridique de l'environnement*, 2023, n° 4, p. 823.

nationales en matière de transport alternatif (car sharing, limitation des vitesses)⁹⁴, et d'aménagement du territoire, matières tombant dans le giron des compétences étatiques,⁹⁵ s'avèrent complémentaires. Malgré les nouvelles obligations relatives aux infractions environnementales,⁹⁶ la politique répressive, qui s'avère indispensable pour combattre la criminalité environnementale en pleine essor, demeure tributaire des ressources étatiques et de la volonté des parquets de poursuivre les infractions. L'Union n'est donc pas au bout de ses peines.

13. La cécité au changement de paradigme

Alors qu'en 1986, la politique environnementale était entrée par la petite porte dans les sphères communautaires, et qu'elle avait figuré pendant des décennies de parent pauvre, en 2019, le Pacte vert pour l'Europe l'a placée au centre de l'échiquier des politiques menées par l'Union⁹⁷. Il s'agit d'un changement de paradigme dans la mesure où les législations commentées ci-dessus devraient intégrer, conformément au principe pollueur-payeur, les externalités environnementales et climatiques dans le prix de nombreux produits et services.

Si la plupart des règles résultant du Pacte vert se contentent de modifier celles déjà en vigueur, il n'en demeure pas moins que de nouvelles techniques réglementaires ont récemment vu le jour (fonds social européen, mécanisme d'ajustement aux frontières, nouveau marché carbone).

Or, malgré les progrès engrangés depuis trois ans, certes significatifs, le chemin à parcourir pour atteindre la neutralité climatique et restaurer les écosystèmes reste parsemé d'embûches. L'UE devra ainsi trouver un juste équilibre entre son autonomie stratégique et sa volonté de coopérer avec des Etats tiers⁹⁸. La réforme se caractérise en tout cas par son climato-centrisme, la crise environnementale se trouvant bien souvent réduite à celle du climat et à la transition énergétique. En raison des modifications apportées aux directives « efficacité énergétique », « promotion des énergies renouvelables » ainsi qu'à l'extension du marché carbone à l'aviation, aux transports maritimes, et aux sociétés commercialisant des hydrocarbures, le volet « énergétique » de la réforme a tenu toutes ses promesses. Mais cette transition énergétique, à un cadence accélérée, place l'UE devant un double dilemme : d'une part, elle demeure tributaire sur le court terme des énergies fossiles et, d'autre part, elle devra sur le moyen terme sécuriser son approvisionnement en matières premières et technologies critiques⁹⁹.

Faisant acte de foi dans les nouvelles technologies (séquestration du carbone, production massive d'hydrogène vert, etc.) qui devraient atténuer l'impact du changement climatique – mais qui n'ont pas encore fait leur preuve –, l'Union n'a pas remis en cause le paradigme économique dominant, et ce, alors que les crises climatique et environnementale trouvent en

⁹⁴ Règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, JO 234/1-47.

⁹⁵ Article 192, par. 2 TFUE.

⁹⁶ Directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE, JO 2024/1203.

⁹⁷ C. Blumann, « De la transversalité à la centralité de la politique européenne de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2023, n° 4, p. 765 à 776.

⁹⁸ ESPAS, *Global Trends to 2040. Choosing Europe's future*, Luxembourg, OPUE, 2024, p. 5.

⁹⁹ C. Defard, *op.cit.*, p. 67.

partie leur origine dans la surconsommation de biens et de services¹⁰⁰. C'est bien là où le bât blesse, contribuant ainsi à l'incertitude globale du bilan climatique pour les générations de demain et une empreinte écologique considérable¹⁰¹.

¹⁰⁰ En approuvant l'examen à mi-parcours du 8e programme d'action pour l'environnement, le Conseil ENVI a souligné, le 17 juin 2024, que les instruments réglementaires actuels ne suffiront pas à réduire les niveaux de consommation non durables et à atteindre les objectifs de ce programme.

¹⁰¹ European Environment Agency, *European Union 8th Environment Action Programme Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023*, EEA Report 11/2023, pp. 10-11.