

DOSSIER

**LE PACTE VERT POUR L'EUROPE :
NOUVELLE ROSE DES VENTS DES POLITIQUES
DE L'UNION EUROPÉENNE**

sous la responsabilité scientifique de :

Benoît BLOTTIN

Maître de conférences en droit public

Institut d'études de droit public (EA 2715), Université Paris-Saclay

Laurent FONBAUSTIER

Professeur de droit public

Institut d'études de droit public (EA 2715), Université Paris-Saclay

PRÉFACE

Lancé en décembre 2019 par la Commission européenne, le Pacte vert européen (*Green Deal*) vise un objectif précis : promouvoir une véritable « bifurcation » écologique, en particulier en rendant l'Europe climatiquement neutre en 2050. Érigée en priorité fondamentale, la lutte contre le changement climatique y est présentée comme « le plus grand défi de notre époque ». À ce jour, il s'agit du plan d'actions environnementales le plus complet présenté aux vingt-sept États membres de l'Union européenne.

Au moment de la publication du présent dossier, près de 160 initiatives législatives et non législatives ont en effet été lancées, sans compter les très nombreux textes qui intègrent l'objectif de neutralité carbone. Toutes politiques confondues, c'est un record, qui confirme sans grand doute que la politique européenne de l'environnement est devenue la nouvelle balise de l'Union.

On sait combien influence lourdement toute analyse le placement de la focale sur ce qu'on observe. Le croisement du temps court et des perspectives plus longues brouillant souvent le regard, le lecteur de ce dossier saura réinscrire les effets de conjoncture, parfois spectaculaires, dans le creuset de l'histoire étirée des politiques européennes. Il gardera alors à l'esprit l'importance cruciale des enjeux originels, liés à une certaine soif de paix, et de la thématique énergétique à l'heure des premières pierres posées et des reconstructions d'alors. Les traces de ces origines seraient-elles encore présentes au moment où le *Green Deal* semble vouloir combler ce qui manque aujourd'hui à notre désir pour faire à nouveau rêver d'Europe ?

En dépit d'une articulation harmonieuse en première intention, le Pacte s'expose au défi d'une redirection qui, si on la veut écologique, se devra d'être véritablement systémique et, pour tout dire, proprement holistique et totalisante. Il ne faudrait pas qu'une hypnose des moyens en vienne à étouffer la mutation des fins, à laquelle renvoie en filigrane la substance même d'un projet politique européen porté par une pensée finalement simple et profonde : un idéal de transition juste auquel il semble indispensable que les peuples consentent. Le risque d'une transition à marche forcée sans autre horizon que celui d'un « changement pour que rien ne change » ou d'une transformation pour le pire plutôt que pour le meilleur pourrait en effet désabuser bien des citoyens de l'Union. L'un des défis dont ce projet titanesque et porteur est justement celui d'une intégration désirable, susceptible de devenir centrale même, de l'écologie dans toutes les politiques de l'Union. Or, à n'en point douter, les vents contraires soufflent en chœur : des effets de conjoncture d'un côté (sortie économique interminable de la crise « Covid », inflation presque galopante, guerre en Ukraine...) ; une ritournelle tristement connue au doux refrain de « l'environnement, ça commence à bien faire » de l'autre, dans un monde largement éco-

nomicisé et traversé par des risques nationalistes qui sapent aujourd'hui, jusqu'à le menacer, un certain rêve lui-même en transit et mal à son aise entre passé et futur.

Semblant souffler le chaud et le froid (si l'on ose écrire dans l'actuel contexte climatique), ces mesures, d'une ampleur inédite dans l'histoire de la construction européenne, seront perçues par certains comme l'expression d'une frénésie dangereuse, d'un « gavage normatif » à haute intensité, mettant au défi l'industrie (mais en réalité tous les secteurs, agriculture et transport également en tête) d'ingurgiter ces normes, et appelant de leurs vœux une « pause réglementaire ». D'autres y verront une action éclatante quoique bien tardive d'une Europe à la recherche d'un nouveau récit. On s'en souvient, la question environnementale brilla par son absence dans l'Europe des origines, mais on ne perdra pas de vue le peu d'importance qu'elle revêtait alors au sein des États fondateurs. Le temps passant et l'urgence écologique croissant, on y regardera donc à deux fois avant de stigmatiser trop vite des instances européennes : leur sincérité, souvent peu discutable, est régulièrement évaporée par une frilosité variant selon les thèmes du côté de certains États, presque toujours virtuoses dès qu'il s'agit de « rouler pour soi ».

Ces ambiguïtés et autres difficultés rappelées (comment repenser notre développement en milieu économique contraint à partir d'une transformation nécessaire dépassant largement les sphères climatique et énergétique pour toucher au global ?), il reste que l'UE affiche et accélère ici sa volonté de devenir un acteur majeur sur la scène internationale. Elle l'affirme à travers un discours de plus en plus ferme sur la menace existentielle que font peser sur elle, et plus largement sur l'humanité, le changement climatique, la raréfaction des ressources naturelles et l'érosion exponentielle de la biodiversité. Forte de sa participation aux objectifs de l'accord de Paris, entré en vigueur le 4 novembre 2016, l'Union cherche à entraîner dans son sillage les grandes puissances économiques mondiales.

C'est dans ce contexte que la Commission a publié le Pacte vert pour l'Europe le 11 décembre 2019, notamment suivi par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » du 14 juillet 2021 destiné à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030. Le Pacte vert se décline ainsi en plusieurs axes, à partir desquels ruissellent de multiples initiatives, qui se divisent elles-mêmes en une myriade de textes publiés à un rythme d'une intensité variable.

Sans qu'il soit possible d'être exhaustif, il s'agit tout d'abord de consolider la législation relative à la préservation de la biodiversité. Si les crispations s'accumulent autour du règlement sur la restauration de la nature, un consensus a pu être trouvé pour l'adoption du règlement relatif à la lutte contre la déforestation. Mais d'autres initiatives pourraient être renvoyées aux calendes grecques, comme celles relatives à la biodiversité océanique, ou encore la mesure phare prévoyant la réduction de moitié des pesticides d'ici à 2030, en raison d'inquiétudes entourant actuellement la sécurité alimentaire, pourtant au cœur du volet agricole du *Green Deal* et de sa stratégie « De la ferme à la table ».



Le *Green Deal* insiste par ailleurs sur la nécessité de procéder à une profonde transformation du système énergétique européen, ce qui implique, sous la pression de la guerre en Ukraine, d'accroître l'efficacité énergétique, d'augmenter une nouvelle fois la part des énergies renouvelables, de repenser la fiscalité de l'énergie, et d'encourager la baisse de la consommation (cette fameuse sobriété qu'il ne faudrait surtout pas nommer décroissance). C'est en ce sens que les États sont incités à mener une politique proactive de rénovation des bâtiments, notamment les plus énergivores.

Il est également question de moderniser la législation européenne des transports. Parmi les différentes mesures favorisant l'utilisation de carburants durables dans l'aviation et le secteur maritime, les États membres, après avoir ferrailé de longs mois, ont réussi à s'entendre sur la fin de la vente des voitures thermiques neuves à partir de 2035. Ce dernier texte n'a pas fini de faire couler de l'encre (des réticences allemandes s'étant rapidement exprimées), tout comme l'instauration du « Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières », en raison de son potentiel impact sur les entreprises situées dans les pays tiers, laissant par ailleurs à penser qu'il s'agit avant tout d'une mesure de défense commerciale.

En invitant les États membres à opérer une transformation radicale de la société et de l'économie, l'UE doit repenser ses outils financiers. Est ainsi évoqué un plan de 1 000 milliards d'euros sur dix ans, dont les modalités pratiques sont peu détaillées, mais qui fera dire à la présidente de la Commission européenne que c'est « le moment où l'Europe décide d'envoyer un homme sur la Lune ».

En voulant faire de la lutte contre le changement climatique le nouveau mantra de sa production normative, l'Union européenne tourne incidemment la tête du côté de ses vieilles origines énergétiques. Voudrait-elle réécrire son histoire, le modèle européen en construction de protection de l'humanité contre elle-même et par l'environnement se substituant au narratif historique, visiblement essoufflé par la guerre à nos portes, de la paix à tout prix ?

L'ambition affichée est à ce point spectaculaire qu'elle soulève des doutes et inquiétudes parfaitement légitimes, tant l'écologie et la logique de marché, qui est souvent si contraignante pour l'Europe et peut faire bien des perdants, vivent rarement en parfait ménage. Au demeurant, n'y aurait-il pas un décalage entre le discours de l'UE, aussi sincère soit-il, et une réalité moins idyllique selon laquelle la réussite d'un tel projet dépend d'abord de la bonne volonté d'États membres à leur tour sous influence ?

Il n'y a rien d'étonnant, donc, à ce que notre dossier, qui complète les réflexions développées lors de la conférence inaugurale de l'Observatoire du *Green Deal* organisée le 27 octobre 2022 à la Faculté Jean Monnet de l'Université Paris-Saclay, dresse un tableau en clair-obscur du Pacte vert européen.

Que soient très chaleureusement remerciés, outre la *RJE*, les contributrices et contributeurs, qui ont su éclairer de leurs réflexions les moindres recoins d'un labyrinthe textuel où se perdre est pourtant si facile.

Benoît BLOTTIN

Maître de conférences en droit public
Institut d'études de droit public (EA 2715), Université Paris-Saclay

Laurent FONBAUSTIER

Professeur de droit public
Institut d'études de droit public (EA 2715), Université Paris-Saclay