



LE NOUVEAU PACTE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA NATURE DE L'AMBITION À LA RÉALITÉ

Nicolas de SADELEER

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

Résumé La transition écologique réclame une politique nettement plus ambitieuse en matière de protection de la nature. L'opposition parlementaire, au cours de l'été 2023, au projet de règlement de la Commission européenne sur la restauration de la nature illustre l'hostilité de plusieurs partis politiques à l'égard d'un niveau de protection élevé. Le présent chapitre systématise les enjeux de la mise en œuvre de ce volet du Pacte vert.

Mots clés : Réseau Natura 2000, restauration des écosystèmes terrestres, d'eau douce et marins, politique agricole commune, espèces envahissantes, financement des projets de restauration.

Summary *The European Union's new nature pact from ambition to reality. The green transition calls for a much more ambitious nature protection policy. Parliamentary opposition in summer of 2023 to the European Commission's draft regulation on nature restoration highlights the hostility of several political parties to a high level of protection. This chapter systematises the challenges faced by the EU institutions in implementing this part of the Green Deal.*

Keywords: *Natura 2000 network, Restoration of terrestrial, Freshwater and marine ecosystems, Common Agricultural Policy, Invasive species, Financing restoration projects.*

INTRODUCTION

Malgré les efforts réglementaires, l'extinction des espèces et la destruction des écosystèmes terrestres et marins, sous le coup des chalutiers, des bulldozers, des tracteurs, des tronçonneuses, des marées noires, des néonicotinoïdes, se poursuivent à un rythme alarmant. En 2019, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) a d'ailleurs mis en exergue que le déclin de la biodiversité se produit à un rythme sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Environ un million d'espèces animales et végétales dans le monde sont actuellement menacées d'extinction¹. S'agissant de l'objectif prioritaire de l'Union européenne (UE) de préserver le « capital naturel de

¹ IPBES, *Rapport 2019 de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques*, Bonn, IPBES Secretariat.

l'Union », les perspectives sont « sombres »². Seuls 23 % des espèces et 16 % des habitats visés par les directives européennes relatives à la protection de la nature sont actuellement dans un état de conservation favorable³. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) estime d'ailleurs que l'Europe est confrontée à un certain nombre de risques environnementaux systémiques « qui peuvent être déclenchés par des événements soudains ou s'accumuler au fil du temps, avec un impact souvent important, voire catastrophique »⁴. Indéniablement, le naufrage de l'Arche de Noé qui s'annonce ne pourra être évité qu'au moyen d'un remède de cheval.

À défaut d'assumer un leadership politico-militaire, l'UE cherche à renforcer sa crédibilité en se positionnant à la pointe de la transition verte, laquelle devrait bouleverser nos schémas de production et de consommation. Cette révolution silencieuse ne se fera pas du jour au lendemain. Point de départ de cette réforme, le Pacte vert de 2019 a été progressivement affiné en 2021 par le « Pack for 55 » ainsi que par une kyrielle de stratégies, allant de la gestion forestière à l'élimination de la pollution. Se substituant à la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, la stratégie « Biodiversité » intitulée « Ramener la nature dans nos vies » fut adoptée cinq mois après l'adoption du Pacte vert⁵. La Commission européenne reconnaît d'emblée que la nature est en crise, les cinq causes principales de l'appauvrissement de la biodiversité consistant dans les changements dans l'utilisation des terres et de la mer, la surexploitation des ressources naturelles, le changement climatique, la pollution et les espèces exotiques envahissantes. En outre, la crise de la biodiversité se trouve exacerbée par la crise climatique⁶. En s'attaquant à ces cinq causes, cette stratégie vise à rétablir d'ici 2030 la biodiversité conformément au programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux objectifs de l'accord de Paris sur le changement climatique.

Cette communication se démarque à plusieurs égards des catalogues de bonnes intentions qui l'ont précédée. Alors que la nature a payé un lourd tribut aux approches ponctuelles et sectorielles souvent à la source de contradictions (les subsides octroyés à l'agriculture intensive gommant les effets positifs des mesures agro-environnementales), la Commission propose désormais de suivre une approche écosystémique de nature holistique, laquelle n'est plus confinée à la seule

² European Environmental Agency (EEA), *Environmental indicator report 2018. In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018, 34 p.

³ EEA, *State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013-2018 (L'état de la nature dans l'UE – résultats des rapports établis en vertu des directives relatives à la nature pour la période 2013-2018)*.

⁴ EEA, *The European Environment – State and Outlook 2010. Assessment of global megatrends*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010, 129 p.

⁵ Communication de la Commission, « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener la nature dans nos vies » (COM/2020/380 final). Voir les commentaires de A. Garcia Ureta, « La estrategia de biodiversidad de la Unión europea 2030 : entre la ambición y la realidad », in A Garcia Ureta (dir.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos*, Marcial Pons, 2022.

⁶ Stratégie, point 1.



protection des espaces protégés. Ainsi la Commission affiche-t-elle des objectifs chiffrés à atteindre d'ici 2030 en termes non seulement de protection – créer davantage d'aires protégées, etc. – mais aussi de lutte intégrée contre la pollution, de restauration des milieux naturels et de bonnes pratiques en matière de pêche.

Or, le succès de cette réforme est tributaire de processus normatifs complexes où s'entrecroisent des directives et des règlements qui relèvent d'une noria de politiques publiques, soumises à des compétences à géométrie variable, impliquant des institutions garantes d'intérêts divergents, si ce n'est antagonistes. En outre, les objectifs ambitieux annoncés dans cette communication devront être concrétisés dans des règles de droit dérivé contraignantes.

Nous mettrons ici en exergue les mesures qui devraient concrétiser les principaux axes de la stratégie, soit des actes contraignants adoptés au niveau communautaire ou national, soit des actes de droit mou. On notera que la stratégie ne remet pas en cause l'acquis communautaire⁷. À plusieurs reprises, la Commission considère que le droit existant concernant la qualité des écosystèmes (directive-cadre sur la qualité des eaux, règlement sur les espèces invasives, etc.) n'a pas donné les effets escomptés dans la mesure où il n'est pas correctement appliqué par les autorités nationales⁸.

I. MISE EN PLACE D'UN RÉSEAU COHÉRENT DE ZONES PROTÉGÉES

Partant du constat que la biodiversité se porte mieux dans les zones protégées qu'ailleurs mais que le réseau Natura 2000 n'est pas suffisamment vaste pour assurer sa préservation⁹, la Commission européenne ambitionne de garantir la protection de 30 % du territoire terrestre et maritime de l'Union, dont 10 % au moyen d'un régime strict¹⁰. Cela devrait représenter un minimum de 4 % supplémentaires pour les zones terrestres et de 19 % pour les zones marines par rapport au régime existant. Il reviendra donc aux États membres de désigner des zones protégées supplémentaires en vue de compléter le réseau Natura 2000. Or, la Commission n'envisage pas à ce stade de modifier la directive Habitats. On le sait, de nombreux États membres ont fait preuve de mauvaise volonté dans les années 90 lorsqu'ils étaient tenus de proposer à la Commission les sites appropriés qui allaient être classés comme zones de conservation spéciale¹¹. À défaut d'être tenue de se

⁷ Pour un aperçu du droit dérivé, voir N. de Sadeleer et C.-H. Born, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2002, p. 435-622.

⁸ Stratégie, point 3.2.

⁹ Stratégie, point 2.1.

¹⁰ La Commission ne définit pas ce qu'il faut entendre par « zone strictement protégée ». Selon la catégorisation réalisée par l'Union internationale pour la conservation de la nature, on y retrouve notamment la réserve naturelle intégrale (catégorie Ib), le parc national (catégorie II), le monument naturel (catégorie III), et les aires de gestion des habitats ou des espèces (catégorie IV).

¹¹ CJUE, 26 juin 1997, *Commission c/ Grèce*, aff. C-329/96, *Rec.* p. I-3749 ; 11 décembre

conformer à de nouvelles obligations de droit dérivé, la majorité des États membres rechignera à étendre la superficie du réseau Natura 2000¹².

II. RESTAURATION DES ÉCOSYSTÈMES TERRESTRES ET MARINS

La restauration des écosystèmes constitue une des pierres angulaires du Pacte vert, d'autant plus que l'UE n'a pas atteint l'objectif volontaire consistant à restaurer au moins 15 % des écosystèmes dégradés pour 2020 conformément à l'objectif 15 d'Aichi de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Consciente que la protection à elle seule ne sera pas suffisante pour inverser la perte de biodiversité, la Commission européenne s'est engagée, dans sa stratégie de 2020, à proposer des objectifs juridiquement contraignants visant à restaurer les écosystèmes dégradés¹³. Estimant que 80 % des écosystèmes sont en mauvais état, la Commission a soumis le 22 juin 2022 au législateur une proposition de règlement relatif à la restauration de la nature¹⁴. Selon cette proposition, qui complètera notamment les directives Oiseaux et Habitats, les mesures de restauration devraient contribuer de manière significative aux objectifs de l'UE en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci. Les mesures de restauration devraient couvrir au moins 20 % des zones terrestres et marines de l'UE d'ici à 2030, et tous les écosystèmes d'ici à 2050. Par ailleurs, le plan d'action de la Commission européenne du 12 mai 2021 visant une pollution zéro pour l'eau et les sols devrait également contribuer à améliorer la qualité des sols et des écosystèmes aquatiques par rapport à l'utilisation des produits chimiques.

III. RESTAURATION DE LA NATURE DANS LES MILIEUX AGRICOLES

Ayant vu le jour en 1962, la politique agricole commune (PAC) célèbre ses 60 ans. Si l'on applique un critère financier, elle constitue toujours la politique la plus importante de l'UE. En 2021, les dépenses agricoles représentaient 33,1 % du budget de l'Union à 27 (55,71 milliards d'euros)¹⁵. Poursuivant ses objectifs productivistes,

1997, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-83/97, *Rec. p.* I-7191 ; 11 septembre 2001, *Commission c/ Irlande*, aff. C-67/99, EU:C:2001:432.

¹² La Commission prévoit, en collaboration avec les États membres et l'Agence européenne pour l'environnement, de publier en 2020 des critères et des orientations pour l'identification et la désignation des zones supplémentaires, y inclus une définition de la protection stricte, ainsi que pour la planification appropriée de la gestion de ces zones.

¹³ L'article 3, §2, de la directive sur la protection des oiseaux prévoit le rétablissement des biotopes détruits.

¹⁴ COM(2022) 304 final.

¹⁵ En ce qui concerne la période 2021-2027, les colégislateurs ont approuvé, en décembre 2020, le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021-2027 (*JOUE*, L 433, 22 décembre 2020), qui établit l'accord interinstitutionnel en matière budgétaire. En conséquence, 378 532,3 millions d'euros (en prix courants) sont mis à la disposition des bénéficiaires de la PAC à partir du 1^{er} janvier



cette politique « commune » a assuré la sécurité alimentaire, compromise par la guerre en Ukraine, et a diversifié la gamme de produits alimentaires commercialisés à des prix raisonnables.

On ne saurait cependant occulter le revers de la médaille. Occupant à l'heure actuelle près de la moitié du territoire de l'UE¹⁶, la physionomie des paysages agricoles européens a été en grande partie modelée par une politique délibérée de soutien à la production agricole. Promues par la PAC, la mécanisation et l'intensification de la production agricole, grâce aux engrais, aux pesticides et aux aliments pour animaux, ont fait de l'agriculture une ennemie et non plus une alliée du milieu naturel. L'accroissement de la productivité se conjugue en effet mal avec la protection de la nature. Comme l'atteste la chute drastique des populations d'insectes et d'oiseaux inféodés aux milieux agricoles¹⁷, l'agriculture intensive constitue aujourd'hui l'un des principaux facteurs de l'érosion de la biodiversité européenne. Au demeurant, les rapports internes de la Commission européenne et ceux de la Cour des comptes européenne ont mis en évidence que les dépenses de la PAC liées à la protection de la biodiversité ne sont pas parvenues à réconcilier agriculture et nature¹⁸. Les enjeux sont significatifs dans la mesure où 38 % des aires du réseau Natura 2000 se trouvent dans des milieux agricoles. Aussi les habitats façonnés par les activités agro-pastorales traditionnelles (pelouses calcaires, landes, prés de fauche, bocage, etc.) nécessitent-ils le maintien de pratiques agricoles extensives.

La stratégie « De la fourche à la fourchette », adoptée le même jour que celle de la « Biodiversité », aurait dû servir de catalyseur au verdissement de l'agriculture. En bref, cette seconde stratégie prévoit des objectifs de diminution d'intrants (-20 %), de pesticides (-50 %), de ventes d'antimicrobiens (-50 %), ainsi que l'accroissement de la superficie consacrée à l'agriculture biologique (25 %). Si elles sont drastiques, ces exigences ne sont pas contraignantes.

Réformant la PAC pour la période 2023-2027, le règlement (UE) 2021/2115 fut adopté le 2 décembre 2021. Ce règlement fusionne les dispositifs relatifs aux aides financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et remplace les dispositions

2021 jusqu'en 2027, représentant 31 % du budget total de l'Union.

16 Le pourcentage du territoire national cultivé varie de manière significative : alors qu'en Finlande et en Suède moins de 10 % du territoire national est cultivé, en revanche, en Irlande et en Hongrie plus de 70 % des terres le sont.

17 Une comparaison entre les principaux types d'habitats en Europe et dans l'UE montre que, de toutes, ce sont les terres agricoles et les prairies qui comptent le plus grand nombre d'espèces menacées et quasi menacées (33 et 40 espèces, respectivement en Europe et dans l'UE). Qui plus est, au moins un tiers des espèces d'oiseaux sauvages associés aux terres agricoles et aux prairies (55 espèces sur 158) manifestent une tendance à la baisse. Voir Bird Life Europe, *European Red List of Birds 2021*, 2021, p. 26-27.

18 Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 2020/13 – Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 62 p.

figurant actuellement dans le règlement (UE) n° 1305/2013 et le règlement (UE) n° 1307/2013¹⁹. La PAC réformée devait constituer une pièce essentielle de la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe. Gardien des espaces naturels, l'agriculteur serait appelé à devenir le nouveau rempart contre les altérations du cadre de vie rural, contribuant de surcroît à la neutralité climatique. Ainsi le règlement 2021/2115 renforce-t-il la conditionnalité, reconduit les « engagements en matière d'environnement et de climat » (MAEC), et introduit un nouveau régime dans le premier pilier, à savoir les éco-régimes²⁰.

Cela étant dit, le niveau d'ambition environnementale et climatique affiché par la PAC réformée 2023-2027 ne paraît pas suffisant pour changer le paradigme productiviste qui caractérise cette politique « commune »²¹. Adoptées en mai 2021 par la Commission européenne, alors que la proposition de règlement était déjà à peine négociée par les deux branches du pouvoir législatif, les deux stratégies découlant du Pacte vert n'ont pas été correctement prises en compte dans le règlement (UE) n° 2021/2115. Aux nouvelles finalités écologiques et climatiques du règlement s'opposent toujours des objectifs de compétitivité et de rendement qui font de la nouvelle PAC un outil hybride et ambigu. Ainsi l'objectif de productivité semble-t-il toujours l'emporter sur les objectifs de conservation des terres agricoles. Ensuite, la nouvelle PAC intègre davantage le principe de subsidiarité via les plans stratégiques permettant à chaque État membre de définir les grandes orientations pour son territoire.

Enfin, la stratégie « Biodiversité » évoque aussi la protection des pollinisateurs dont le nombre a considérablement diminué au cours de ces dernières décennies²². On rappellera que la Commission a adopté en 2018 une communication relative à la lutte contre le déclin des pollinisateurs sauvages²³. Parmi les insectes pollinisateurs, on retrouve dans l'UE 1 900 espèces d'abeilles. Or, la directive Habitats ne prévoit

19 Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), *JOUE*, L 435, 6 décembre 2021.

20 Ceux-ci remplacent les « paiements verts » de la précédente PAC. Ils sont volontaires. En outre, ils portent sur des engagements qui vont au-delà des exigences réglementaires en matière de gestion et des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), des exigences réglementaires (ERMG), des exigences relatives à l'utilisation des fertilisants et des produits phytosanitaires et au bien-être animal (article 31, §5, du règlement 2021/2115). Enfin, à la différence des paiements directs, qui sont financés sur l'entièreté de la période de financement (2023–2027), les aides aux éco-régimes sont financées annuellement.

21 N. de Sadeleer, « La nouvelle PAC : alliée ou ennemie de la nature sauvage ? », in N. Valdeyron et M. Friant-Perrot (éd.), *Les 20 ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 97-114.

22 Ce déclin représente non seulement une perte de biodiversité, mais également une menace pour la sécurité alimentaire.

23 COM(2018) 395 final du 1^{er} juin 2018.



aucun régime de protection pour les 52 espèces d'abeilles menacées²⁴. La dérogation prévue à l'article 53, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques a été abondamment utilisée par les États membres dans le dessein d'affaiblir l'interdiction de toutes les utilisations de trois néonicotinoïdes. Dans son arrêt *Pesticides Action Network Europe*, la Cour de justice a condamné ces pratiques. Elle a jugé que le législateur de l'UE n'avait pas eu l'intention d'autoriser les États membres, par l'entremise de la faculté de dérogations prévues à l'article 53, à remettre en cause l'interdiction explicite de l'usage des semences traitées avec des néonicotinoïdes²⁵. Cet arrêt privilégie ainsi la protection des animaux sauvages par rapport aux contraintes de la production agricole, notamment de betteraves sucrières.

IV. RESTAURATION DES SOLS ET LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

La mauvaise gestion des terres – par exemple, la déforestation, le surpâturage, les pratiques agricoles et forestières non durables, les activités de construction ou l'imperméabilisation des sols – figurent parmi les principales causes de la dégradation des sols²⁶. En outre, l'artificialisation accélérée des terres et l'étalement urbain (*urban sprawl*) ne font qu'aggraver la situation. L'UE s'est engagée à atteindre la neutralité en matière de dégradation des terres d'ici à 2030 dans le cadre de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD). La Commission envisage de mettre à jour en 2021 la stratégie thématique pour la protection des sols²⁷. Or, la plupart des États membres sont toujours opposés à un régime harmonisé de conservation des sols. Aussi la proposition de règlement concernant la restauration des écosystèmes, que nous avons évoquée ci-dessus, devrait-elle contribuer à améliorer la qualité des sols.

V. PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS

Dans la mesure où les écosystèmes forestiers et les zones humides constituent des puits de carbone, il est indispensable de les conserver, voire de les restaurer, en vue d'éviter de dépasser de plus de 2 °C le niveau moyen de température de l'ère préindustrielle. Couvrant plus de 43,5 % de l'espace terrestre de l'UE, les forêts abritent une grande partie de la biodiversité européenne. Si plus de la moitié du réseau Natura 2000 est composée de zones forestières (37,5 millions d'hectares), seulement 49 % de ces habitats forestiers se trouvent actuellement dans un bon état de conservation²⁸.

²⁴ Rapport de la Cour des comptes 15/2020, *Protection des pollinisateurs sauvages dans l'Union européenne*.

²⁵ CJUE, 19 janvier 2023, *Pesticides Action Network Europe*, aff. C-162/21, EU:C:2023:30.

²⁶ Un quart des sols destinés à la production agricole sont érodés. Voir Rapport spécial de la Cour des comptes européenne du 18 décembre 2018 intitulé *Lutte contre la désertification dans l'UE : le phénomène s'aggravant, de nouvelles mesures s'imposent*.

²⁷ Stratégie thématique en faveur de la protection des sols [SEC(2006)620] [SEC(2006)1165].

²⁸ Commission européenne, « Nouvelle stratégie de l'UE en faveur des forêts à l'horizon

Malgré l'accroissement de leur superficie dans certains États membres, les forêts européennes sont soumises à des pressions anthropiques croissantes (changement climatique, feux de forêt, espèces envahissantes, effets de coupure des réseaux routiers, etc.). S'appuyant sur la stratégie en matière de biodiversité de mai 2021, la Commission a adopté, le 16 juillet 2021, « une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030 »²⁹. Reconnaisant le rôle central et multifonctionnel des forêts, cette stratégie vise à dégager un équilibre entre le rôle économique joué par l'exploitation forestière et la restauration ainsi que l'accroissement de la résilience des écosystèmes forestiers. Sur le plan de la conservation de la nature, sont notamment envisagées la protection de toutes les forêts primaires et anciennes qui ne représentent qu'environ 3 % des terres forestières de l'UE³⁰, des pratiques de gestion favorisant la biodiversité (forêts mixtes génétiquement et fonctionnellement diversifiées au lieu des monocultures, habitats protégés, surfaces mises en jachère³¹, reboisement de forêts riches en biodiversité³², etc.), ainsi que la plantation de 3 milliards d'arbres, qui devrait se faire conformément à des critères écologiques (agroforesterie, écologisation des zones urbaines et périurbaines, connectivité, etc.).

La biomasse produite à des fins de production d'énergie constitue la principale source d'énergie renouvelable dans l'UE (60 %)³³. Alors qu'un grand nombre d'ONG considère que la biomasse devrait être retirée de la liste des ressources renouvelables prévue par la directive sur la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (RED II), la Commission européenne préconise, dans le cadre de la révision de RED II « un renforcement ciblé des critères de durabilité actuels » en appliquant les critères existants relatifs aux terres (par exemple, les zones interdites) pour la biomasse forestière³⁴.

Enfin, les principaux facteurs de déforestation et de dégradation des forêts sont liés au commerce international. En particulier, la consommation dans l'UE de six produits de base (bois, bétail, soja, huile de palme, cacao et café) augmentera la déforestation dans les pays tiers d'environ 248 000 hectares par an d'ici 2030. En particulier, le nouveau règlement concernant les chaînes de valeur de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts³⁵ s'appliquera tant aux produits fabriqués en Europe qu'à ceux qui sont importés. Imposant des obligations de vigilance aux importateurs de certains produits de base et aux chaînes d'approvisionnement des produits, il devrait permettre de

2030 », COM (2021) 572 final, p. 1, note 4.

²⁹ COM(2021) 572 final. Voir M. Onida, « The new EU forest strategy for 2030 », in A. Garcia Ureta (dir.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión europea 2030. Aspectos jurídicos*, Marcial Pons, 2022.

³⁰ Stratégie, point 3.1.

³¹ Stratégie, point 3.2.

³² Stratégie, point 3.3.

³³ COM (2021) 572 final, p. 8.

³⁴ COM(2021) 557 final.

³⁵ Règlement (UE) 2023/1115 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 (*JOUE*, 9 juin 2023).



surmonter les faiblesses des instruments réglementaires précédents. On songe au règlement 2173/2005 FLEGT et au règlement 995/2010, qui interdisent la mise sur le marché de l'UE de bois (et des produits dérivés) provenant de coupes illégales. Ces réglementations sont axées sur la légalité des bois importés et non pas la durabilité des processus d'exploitation dans les pays tiers.

VI. RÉTABLISSEMENT DU BON ÉTAT ÉCOLOGIQUE DES ÉCOSYSTÈMES MARINS

Les États membres étaient obligés d'atteindre d'ici 2020, en vertu de la directive-cadre 2008/56, dite « stratégie pour le milieu marin », un bon état écologique du milieu marin. Malgré cette obligation, les perturbations physiques à grande échelle des fonds marins se poursuivent dans les eaux côtières de l'UE, en particulier du fait du recours aux chalutiers de fond³⁶. Dans sa stratégie, la Commission envisage la mise en place de zones strictement protégées, la restauration des zones de frai et d'alevinage³⁷, et l'adoption d'un nouveau plan d'action visant à préserver les ressources halieutiques. Par ailleurs, des mesures pourraient être adoptées pour limiter l'utilisation des engins de pêche les plus néfastes pour la biodiversité, notamment pour les fonds marins. Aussi la stratégie encourage-t-elle les États membres à désigner de nouvelles zones maritimes protégées, dont la superficie devrait être augmentée de 19 % par rapport à aujourd'hui.

La Commission préconise également, de manière vague, l'adoption de nouvelles mesures de gestion en ce qui concerne l'exploitation des stocks halieutiques. On rappellera à cet égard qu'il n'est guère aisé de démêler l'écheveau des compétences. Si la politique commune de la pêche (PCP) et celle de l'environnement relèvent d'une compétence partagée³⁸, la conservation des ressources biologiques de la mer assurée dans le cadre de la PCP relève de la compétence exclusive de l'Union³⁹.

VII. RESTAURATION DES ÉCOSYSTÈMES D'EAU DOUCE

La pollution des eaux constitue une des facettes de la crise environnementale certes ancienne, mais dont la gravité ne s'est pas nécessairement estompée malgré l'accumulation des régimes réglementaires. La directive-cadre 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

³⁶ Rapport de l'AEE intitulé *Marine Messages II*, p. 34.

³⁷ Stratégie, point 2.2.6. Le Parlement européen, quant à lui, a souligné l'importance de désigner des zones de reconstitution des stocks de poissons ou des zones de non-prélèvement pour permettre la reconstitution des stocks, y compris dans les zones de reproduction et de frai. Voir Résolution du Parlement européen du 9 juin 2021 sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Ramener la nature dans nos vies (2020/2073), point 74.

³⁸ Article 4, paragraphe 2, d) et e), TFUE.

³⁹ Article 3, paragraphe 1, d), TFUE. Voir CJUE, 20 novembre 2018, *Commission c/ Conseil*, aff. C-626/15, EU:C:2018:925, point 83.

(ci-après DCE) oblige les États membres à atteindre un « bon état » de toutes les eaux de surface de l'Union pour la fin de l'année 2015⁴⁰. Cependant, les résultats obtenus sont médiocres. Selon les données les plus récentes de l'AEE concernant la période 2010-2015, les eaux côtières bénéficient dans la plus grande proportion d'un statut écologique bon ou très bon (61,02 %), suivies des lacs (56,13 %), des rivières (43,87 %) et, enfin, des eaux de transition (32,96 %)⁴¹. En outre, les formes de pollution ont évolué avec le temps. À la contamination des cours d'eau par des matières organiques fermentescibles se sont substituées des pollutions chimiques à la toxicité aiguë, plus difficiles à combattre en raison de leur caractère diffus⁴². Partant du constat que les objectifs de la DCE ne sont toujours pas atteints et que la qualité des eaux douces laisse à désirer, la Commission estime indispensable de rétablir les fonctions naturelles des cours d'eau⁴³. Pour concrétiser cette ambition, sa stratégie envisage la restauration écologique de 25 000 km de cours d'eau « grâce à l'élimination des obstacles essentiellement obsolètes et à la restauration des plaines inondables et des zones humides ».

VIII. LUTTE CONTRE LES ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES

Sur les 1 872 espèces actuellement recensées comme étant menacées d'extinction en Europe, 354 le sont par des espèces exotiques envahissantes⁴⁴. Le règlement (UE) n° 1143/2014 du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes devait éradiquer cette cause d'érosion de la biodiversité. Or, il n'est pas parvenu à diminuer le rythme auquel les espèces exotiques envahissantes sont introduites dans l'environnement. Au demeurant, la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'UE répertorie moins de 6 % des espèces envahissantes présentes dans l'UE⁴⁵. Aussi la mise en œuvre de ce règlement devrait-elle être renforcée en limitant au minimum l'introduction et l'établissement d'espèces exotiques dans l'environnement

⁴⁰ La CJUE a précisé la portée de l'obligation de prévenir la détérioration de la qualité des eaux de surface dans deux arrêts. Le premier arrêt, rendu le 1^{er} juillet 2015 par la grande chambre de la Cour (CJUE, 1^{er} juillet 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV c/ Bundesrepublik Deutschland*, aff. C-461/13, EU:C:2015:433) porte sur le caractère obligatoire de l'obligation de prévenir la détérioration des masses d'eau de surface ainsi que l'obligation pour les autorités publiques d'éviter toute dégradation de la qualité des eaux à l'intérieur même des cinq classes établies conformément à l'annexe V de la directive. Rendu le 5 mai 2022 (CJUE, 5 mai 2022, *Association France Nature Environnement c/ Premier ministre et Ministre de la Transition écologique et solidaire*, aff. C-525/20, EU:C:2022:350), le second arrêt oblige les États membres à évaluer les impacts temporaires de courte durée des programmes et des projets affectant la qualité d'une masse d'eau de surface.

⁴¹ AEE, *Ecological status of surface waters in Europe*, 2021, <https://www.eea.europa.eu/ims/ecological-status-of-surface-waters>

⁴² AEE, *Signaux de l'AEE 2020, vers une pollution zéro en Europe*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2020, p. 20-23 et 43-45.

⁴³ Stratégie, point 2.2.7.

⁴⁴ Stratégie, point 2.2.10.

⁴⁵ Résolution du Parlement européen 2020/2073, *op. cit.*, point 131.



et en réduisant de 50 % le nombre des espèces inscrites à la Liste rouge qu'elles menacent.

IX. POLITIQUES EXTÉRIEURES

Constituant la plus grande économie et le plus grand bloc commercial du monde, l'empreinte environnementale de l'UE (par le biais de l'utilisation des matériaux, du carbone, de l'eau et des terres) est loin d'être négligeable, notamment en ce qui concerne les chaînes de valeur de produits importés de pays tiers. Une des principales difficultés de l'UE est de parvenir à garantir la cohérence entre ses politiques internes et externes. Le Parlement européen a plaidé pour l'adoption d'un accord multilatéral contraignant pour l'après-2020, semblable à l'accord de Paris, dont l'objet serait d'enrayer, voire d'inverser, la perte de biodiversité d'ici à 2030⁴⁶. Selon cette institution, l'UE devrait endosser un rôle de chef de file et faire pression pour que les négociations soient marquées par un niveau d'ambition élevé, notamment en ce qui concerne les objectifs mondiaux juridiquement contraignants en matière de protection et de restauration des écosystèmes d'au moins 30 % à l'horizon 2030. Un certain nombre de mesures de l'UE mettant en œuvre le Pacte vert devraient contribuer à garantir la protection de l'environnement dans les États tiers en vue de réduire l'empreinte globale de l'UE. On en veut pour preuve le règlement (UE) 2023/1115 du 31 mai 2023 concernant les chaînes de valeur de produits associés à la déforestation, qui devrait accroître le commerce de matières premières et de produits dits « exempts de déforestation ».

X. FINANCEMENT DES MESURES ENVISAGÉES

Sans même que nous en prenions pleinement conscience, la diversité biologique procure une foultitude de ressources et garantit les processus écologiques, qui plus est gratuitement. La Commission a justifié ses objectifs ambitieux en termes de conservation et de restauration de la biodiversité à l'aune d'analyses économiques. La dégradation des services écosystémiques au niveau mondial entre 1997 et 2011 se serait traduite par une perte économique de 3,5-18,5 trilliards d'euros. Les bénéfices engendrés par le réseau Natura 2000 seraient de 200-300 millions d'euros par an. Or, le règlement (UE) 2021/783 du 29 avril 2021 établissant le programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)⁴⁷ prévoit pour la nature et la biodiversité seulement 2 143 millions d'euros pour la période de financement 2021-2027.

Si l'affirmation par les institutions de l'UE d'objectifs ambitieux est une chose, la détermination des moyens pour y parvenir en est une autre. Il faudra davantage que le bâton pour faire avancer l'âne. Aussi, à défaut d'investissements publics et privés, les normes envisagées ne produiront pas les effets escomptés. À cet égard,

⁴⁶ *Ibidem*, point 154.

⁴⁷ JOUE, L 172, 17 mai 2021, p. 53.

la Commission suggère un financement global des projets de restauration à hauteur de 20 milliards d'euros par an, cofinancés par les secteurs public et privé.

Comme les investissements publics seront insuffisants pour atteindre la neutralité climatique en 2050⁴⁸, le secteur privé est, depuis 2020, encouragé par le 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 (règlement « taxonomie »), à investir dans des activités économiques qualifiées de durables. Par ailleurs, une partie du budget de l'UE est déjà soumis à une conditionnalité environnementale. En effet, le législateur européen a prévu, dans le processus décisionnel de chacune des politiques publiques nationales susceptibles d'être financées par la facilité pour la reprise et la résilience établie par le règlement (UE) 2021/241 du 12 février 2021 (ci-après le règlement FRR), la prise en considération des besoins de protection de l'environnement ainsi que l'objectif de neutralité climatique⁴⁹. Consacrant le principe consistant à « ne pas causer de préjudice important », le règlement FRR renvoie au règlement « taxonomie », lequel ne considère un investissement comme étant durable que s'il ne cause pas un « préjudice important » à un certain nombre d'intérêts environnementaux. À cet égard, l'article 17, paragraphe 1^{er}, f), prévoit qu'une activité économique est considérée comme causant un préjudice important lorsqu'elle est « i) fortement préjudiciable au bon état et à la résilience d'écosystèmes ; ou ii) préjudiciable à l'état de conservation des habitats et des espèces, y compris ceux qui présentent un intérêt pour l'Union ».

CONCLUSION

Complètement disparue de la scène médiatique en 2020, la crise écologique actuelle – en particulier les perturbations climatiques et l'effondrement de la biodiversité, étroitement liés – n'en constitue pas moins une menace existentielle bien plus inquiétante que la crise sanitaire provoquée par le Covid-19, du fait qu'elle menace, de façon irréversible, les conditions de vie de l'humanité. Il aura ainsi fallu attendre cette pandémie pour que les Européens prennent pleinement conscience du caractère non durable de leur mode de vie. La période de confinement leur a en effet rappelé l'importance que revêtent les espaces verts et la vie sauvage.

Dans ce prolongement, la stratégie « Biodiversité » de la Commission européenne réclame une nouvelle « gouvernance », conformément à une approche intégrée impliquant l'ensemble de la société⁵⁰. Elle suggère un changement radical dans la gestion des territoires et des milieux marins, tant dans le chef des pouvoirs publics (s'agissant de l'implantation des grandes infrastructures) que des acteurs privés

⁴⁸ Il faut rappeler que, dans la mesure où la protection de l'environnement relève d'une compétence partagée, il revient aux États membres de financer la mise en œuvre des mesures communautaires.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Stratégie, point 3.2.



(agriculteurs, propriétaires forestiers, promoteurs immobiliers). Si ce n'est le jargon habituel de la coresponsabilité, les modalités de cette nouvelle « gouvernance » n'ont pas encore été définies.

Certes, la stratégie est ambitieuse notamment du fait qu'elle énonce des objectifs précis et qu'elle couvre différentes politiques sectorielles. Cependant, son *modus operandi* n'a pas été bien défini et les lacunes sont nombreuses. La Commission ne propose pas de réviser la liste des espèces protégées au niveau européen, qui remonte aux années 90. Elle reste évasive sur les questions sensibles mais cruciales d'aménagement du territoire et de fiscalité écologique, qui ne peuvent être réglées qu'à l'unanimité des États membres⁵¹. Elle n'aborde pas l'impact de l'UE sur la biodiversité mondiale. Enfin, le chemin emprunté par le législateur européen est parsemé d'embûches. Les stratégies, relatives à l'agriculture, à la protection de la nature et l'élimination de la pollution, sont tributaires de la bonne volonté des États membres, pour la simple raison que ces domaines ne sont pas ou ne sont que partiellement harmonisés. Aussi faudra-t-il que les institutions de l'UE avancent de concert avec les autorités nationales. Plus fondamentalement, la transition verte préconisée par la Commission européenne repose sur le postulat d'un découplage des externalités négatives de la croissance économique, laquelle n'est pas remise en cause, alors que la crise environnementale trouve en partie son origine dans la surconsommation de biens et de services.

⁵¹ Articles 113 et 192, §2, a), TFUE.