



DOSSIER

Élections européennes



LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Février 2024



Les contributeurs au dossier

Cléa Blanchard, Damien Borot, Lise Breteau, Pauline Bureau, Mathilde Boitias, Marine Calmet, Alain Charraud, Bernard Chevassus-au-Louis, Chiara Corsini, François Demarcq, Julien Fosse, Jean-Jacques Fresko, Carolina Gonçalves, Géraud Guibert, Jeanne Koskas, Valérie Le Brenne, Thierry Libaert, Lucas Moiselet, Astrid Österreicher, Jill Madelenat, Lorraine de Montenay, Claire Nouvian, Christian de Perthuis, Denis Pingaud, Raphaël Quinteau, Salomé Roynel, Denis Tersen, Lucile Schmid, Laurent Simon, Christoph Then, Pierre Victoria, Eric Vidalenc.



Les prochaines élections européennes seront particulièrement cruciales pour l'avenir de l'Europe et la réussite de l'action climatique et écologique.

Le contexte est fortement marqué par les crises ayant affecté le monde ces dernières années, du COVID à la guerre en Ukraine, de la crise énergétique au conflit israélo-palestinien, des menaces isolationnistes outre-Atlantique à l'aggravation des conflits en Afrique ou en Asie. Face à ces crises, l'Europe a su réagir, notamment en assouplissant ses règles budgétaires afin de mener des politiques communes, par exemple sur les vaccins ou l'aide à l'Ukraine. Elle reste pourtant loin d'une Europe puissante. Sur le climat, **la première partie de la mandature a été marquée par une vraie priorité politique** donnée à l'action climatique et environnementale. L'existence du Pacte vert est d'autant plus importante que la décennie en cours est totalement décisive pour se mettre sur la trajectoire des accords de Paris en matière de changement climatique.

Ces deux dernières années, cette priorité a cependant subi plusieurs reculs importants, en particulier sur l'agriculture. Les partis d'extrême droite et une partie croissante de la droite européenne affichent dorénavant une hostilité assumée à une transition menée à un rythme compatible avec la réduction des émissions programmée pour 2030. Ils cherchent à en ralentir le tempo et à vider de leur substance les mesures déjà prises. Cette attitude s'est traduite, par exemple, par le détricotage de la récente loi européenne de protection de la nature, adoptée *in fine* de justesse.

De façon générale, la montée électorale des partis dits « populistes », qui s'observe dans pratiquement tous les pays de l'Union, s'effectue sur une base très hostile à l'écologie et à la transition climatique, sur fond de climato-scepticisme. La question est délibérément reléguée derrière d'autres préoccupations, à commencer par l'immigration. Quand elle se préoccupe d'écologie, l'approche populiste s'efforce assez systématiquement de la restreindre à une vision protectionniste et localiste aux limites évidentes. **Il serait dramatique qu'une coalition majoritaire anti-climat, rassemblant populistes et droites européennes, sorte des urnes.**

*

Pour contrecarrer cette tendance, il faut mener une analyse précise et lucide sur ce qui contribue à alimenter ce sentiment anti-climat. Il y a d'abord des facteurs extérieurs à la politique écologique européenne. La guerre en Ukraine a montré l'ampleur des risques que courait le continent, relativisant le risque climatique, perçu comme étant à plus long terme. Les mesures prises pour faire face à la crise énergétique n'ont pas été en accord avec le sens de l'action climatique, s'agissant par exemple des boucliers tarifaires sur les énergies fossiles. Mais l'action écologique elle-même a aussi sa part de responsabilité. Corriger ses difficultés et ses carences constitue ainsi un enjeu majeur.

Il y a d'abord un « déficit d'horizon », au niveau français ou européen. La récente crise agricole en a été l'une des manifestations, la colère et la protestation révélant l'illisibilité de l'avenir pour les agriculteurs dans le contexte de changement climatique. Plus fondamentalement, l'action contre le dérèglement climatique et pour la protection de la biodiversité **se résume trop souvent à des solutions techniques**, comme le remplacement de moteurs diesel par des moteurs électriques, ou à des choix financiers différents. **Pour réussir, elle doit aussi s'atteler à des changements structurels.** Le plus facile a été fait, le plus dur reste à faire, par exemple en matière d'aménagement du territoire, de sobriété, de changement de modèles de production et de consommation. Dès lors que l'organisation de la société et les modes de vie sont concernés, l'inquiétude voire l'hostilité d'une partie de la population peut être forte, alors que les bénéfices restent difficiles à appréhender à court terme.

Voilà pourquoi les objectifs de la campagne électorale européenne doivent être de tracer l'horizon 2050 de la France et de l'Europe en situation de neutralité climatique, de fixer les objectifs pour 2040, **et, peut-être surtout, de mettre en débat les choix structurels d'organisation des sociétés européennes.** C'est un enjeu à la fois économique, social et culturel.

*



Comment faire pour convaincre les électeurs ?

Il s'agit d'abord de donner une nouvelle impulsion réelle à des transformations structurantes, en particulier en les mettant à l'ordre du jour de la future Commission européenne, une nouvelle étape du Pacte vert, avec des incitations claires à la nouvelle économie de l'usage ; une réforme fiscale permettant que le prix des produits propres ne soit pas supérieur à celui des produits sales ; des mécanismes précis d'encouragement à la sobriété énergétique et consumériste ; une approche disruptive de l'aménagement du territoire pour transformer les conditions de mobilité en réduisant par exemple les temps de trajets contraints entre le domicile et le lieu de travail. **Changer le modèle de développement européen est un prérequis pour réussir l'action climatique.**

Il convient ensuite de faire en sorte que les décisions prises n'accroissent pas les inégalités, mais au contraire les réduisent. Le sentiment dominant des populations aux revenus modestes est que les mutations demandées entraînent d'importants efforts dont seraient dispensées celles aux revenus aisés. Et il est vrai que certaines transformations indispensables, par exemple pour les industries pétrolières, automobiles, ou encore l'élevage, vont exiger des reconversions et méritent d'être pleinement accompagnées. De ce point de vue, le dispositif européen de solidarité est largement insuffisant et risque d'être consacré principalement au soutien des reconversions industrielles dans les régions d'exploitation de charbon. **Accroître fortement les montants affectés par le budget européen à la solidarité climatique est une condition d'acceptabilité sociale de la transition.**

La question du financement mérite également d'être remise à plat. Pour réussir à financer les investissements nécessaires, les montants à mobiliser sont considérables. Le sujet n'a jusqu'à présent pas fait l'objet de décisions suffisantes et satisfaisantes à Bruxelles. L'Union européenne a tendance à agir principalement par des objectifs, des normes, des lois et des règlements, contrairement aux États-Unis qui misent très majoritairement sur des incitations ou des interventions budgétaires. Il est temps de changer de méthode. **L'urgence impose de définir un régime spécifique pour le financement des investissements de la transition écologique.**

Si l'action climatique européenne a tendance à être vécue comme contraignante et lointaine, c'est l'un des reflets de la crise que connaissent les démocraties occidentales, accentuée par la place donnée aux faits et à l'expertise scientifique. En régime démocratique, les politiques doivent justifier et éclairer leurs décisions. Mais celles-ci, en aucune manière, ne peuvent se substituer aux choix des citoyens. Encore faut-il que ces derniers soient partie prenante d'un réel processus de délibération collaborative, ce qui est loin d'être suffisamment le cas compte tenu des caractéristiques de l'Union européenne et de son histoire, construite par le haut. Il est donc temps de lancer des initiatives de débat et de co-construction citoyenne, avec par exemple, au lendemain des élections européennes des États généraux du climat et de la biodiversité, associant toutes les parties prenantes. **La transition ne pourra réussir qu'en s'appuyant sur une extension de la démocratie citoyenne en Europe.**

Amplifier la politique écologique européenne, tout en changeant un certain nombre de ses méthodes, est un impératif. Sortir de l'Europe ou, ce qui revient au même, s'affranchir de ses règles serait à l'inverse une grave erreur. Sans elle, depuis plusieurs décennies, les sujets environnementaux auraient avancé probablement beaucoup moins vite, sur la pollution de l'air, sur la gestion de l'eau ou les risques. S'agissant du climat, en particulier, aucun pays, pas même la France, n'a le poids ni la capacité de mener une politique qui ne convergerait pas avec celle de ses partenaires européens. **Quand on envisage la politique climatique à l'horizon de la décennie, plus que jamais résonne la célèbre formule : la France est notre patrie, l'Europe est notre avenir.**

La Fabrique Ecologique, le 8 février 2024.



TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 : CLIMAT ET BIODIVERSITÉ.....	6
L'action climatique : une nouvelle étape, un changement de méthodes.....	7
Biodiversité : pour une approche stratégique, au-delà de simples objectifs.....	11
Rendre concrète la transition juste.....	15
L'écologie face à la montée du populisme.....	17
Sobriété, quel récit pour l'Union européenne.....	20
Choisir les bons mots pour l'écologie européenne.....	23
Politique d'adaptation à l'échelle européenne.....	26
CHAPITRE 2 : AGRICULTURE ET ALIMENTATION.....	29
Politique agricole et alimentaire européenne, une nécessaire refondation.....	30
Renforcer la régulation européenne des OGM et nouveaux OGM.....	34
Lutte contre les pesticides en Europe : la grande désillusion.....	37
Engager la transition sociale et écologique des pêches d'ici 2030.....	40
Condition animale : les bons sentiments ne suffisent pas.....	44
Le tournant climatique et environnemental de la politique commerciale européenne : une avancée fragile à consolider et à développer.....	47
L'artificialisation des sols : l'essentiel reste à faire.....	51
CHAPITRE 3 : ÉNERGIE ET ENTREPRISES.....	53
Des politiques énergétiques au milieu du gué.....	54
Quelle stratégie européenne vis-à-vis des producteurs d'énergies fossiles ?.....	59
Le système d'échange de quotas : garde-fou face à la vague populiste ?.....	62
La mobilité des personnes et des biens : il reste tant à faire.....	65
L'Europe, chef de file de la durabilité des entreprises.....	71
La low-tech, angle mort de la politique industrielle de l'UE.....	74
L'impact écologique du numérique : des premières mesures, à renforcer.....	77
CHAPITRE 4 : CITOYENS ET ENVIRONNEMENT.....	80
Réenchanger l'Europe de l'eau.....	81
Consommation durable : de nombreuses initiatives à finaliser et amplifier.....	84
Un nouveau souffle pour la co-construction citoyenne de la transition écologique.....	87
Impliquer plus et mieux les territoires.....	90
Une Europe pionnière pour la reconnaissance du crime d'écocide.....	93
Pollution atmosphérique : redoubler d'efforts.....	96
Pollution sonore : un sujet majeur trop mal traité.....	99





CLIMAT ET BIODIVERSITE

- ❖ Climat
- ❖ Biodiversité
- ❖ Transition juste
- ❖ Populisme
- ❖ Récit de sobriété
- ❖ Mots de l'écologie
- ❖ Adaptation

L'action climatique : une nouvelle étape, un changement de méthodes

Géraud Guibert, Président de La Fabrique Ecologique (LFE)

Grande nouveauté de ce dernier mandat, l'action climatique qui s'était structurée autour du paquet énergie-climat de 2008, révisé en 2014, est devenue depuis 2019 une priorité politique majeure de l'action européenne. Le nombre et l'importance des décisions prises en sont la meilleure démonstration. Ce nouveau rang est le fruit de la convergence pendant une bonne partie de la mandature entre les principales forces politiques européennes, à l'exception de l'extrême droite.

Selon les chiffres les plus récents¹, 3,5 milliards de tonnes de gaz à effet de serre² (Gt CO₂ éq) ont été émises sur le territoire de l'Union européenne en 2021, en diminution de 28,9 % par rapport à 1990 (contre une augmentation de 58 % dans le Monde sur la même période). Globalement, l'UE se situe derrière la Chine (15,3 tonnes CO₂ éq), les États-Unis (5,8) et l'Inde (3,8). Au sein de l'UE, les cinq principaux émetteurs sont l'Allemagne, la France, l'Italie, la Pologne et l'Espagne. Par habitant, l'UE émet 8,1 tonnes CO₂ éq (USA 17,5, Chine 10,8, Monde 6,7, France 6,3). Mais, pour mesurer le véritable impact du mode de vie européen, il faudrait cependant prendre en compte les émissions importées ainsi que le rôle historique de l'UE en ce domaine.

Entre 1980 et 2020, plus de 138 000 personnes dans l'UE ont perdu la vie en raison de phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes, causant plus de 487 Mds € de pertes financières. Au sein de l'UE en moyenne, 700 000 hectares brûlent chaque année à cause des incendies, pour un coût annuel de 2 Mds €. Le coût économique des crues dépasse quant à lui 5 Mds € par an.

L'action climatique a progressé dans l'Union européenne, davantage que l'autre priorité environnementale que constitue la protection de la biodiversité. Mais elle reste insuffisante pour atteindre les objectifs de l'accord de Paris. Un récent rapport du Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique publié en janvier 2023 montre que les mesures prises ne permettent de réduire les émissions de CO₂ que de 49 % d'ici à 2030, et non de 55 %.

Elle se heurte en outre depuis quelques mois à la montée très préoccupante au sein de certaines forces politiques d'un sentiment anti-écologie voire d'une utilisation de l'écologie comme bouc émissaire.

1. La transition écologique lors du dernier mandat : une priorité politique, des décisions ambitieuses

Le Pacte vert est présenté fin 2019 avec l'objectif de la neutralité climatique de l'UE d'ici 2050. Il se traduit par une loi européenne sur le climat entrée en vigueur en juillet 2021, qui fait de l'ambition politique d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050 une **obligation juridique**. En l'adoptant, l'UE et ses États membres s'engagent à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre dans l'UE **d'au moins 55 % d'ici à 2030** par rapport aux niveaux de 1990, objectif juridiquement contraignant.

Le Pacte vert est constitué d'un ensemble de 75 projets de textes (directives ou règlements), dont 40 ont été adoptés depuis 2019. Pour que l'UE atteigne l'objectif de 2030, la Commission propose en outre en 2021 un ensemble de mesures législatives nouvelles et révisées appelé « Fit for 55 » ou « Ajustement à l'objectif 55 ». Cet ensemble comprend 12 lois révisées interdépendantes et 6 propositions de loi sur le climat et l'énergie, portant notamment sur l'interdiction de vente de véhicules thermiques à horizon 2035, la révision du système d'échange de quotas d'émission, le mécanisme d'ajustement aux frontières, des textes spécifiques sur l'aviation, les poids lourds, le transport maritime, les émissions de méthane ou encore l'accroissement des énergies renouvelables (voir les détails dans les différentes fiches du dossier).

¹ Ceux publiés en 2023 (<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/chiffres-cles-du-climat-france-europe-et-monde-edition-2023>) portent sur l'année 2021.

² En équivalent CO₂.



La stratégie industrielle européenne publiée en mai 2021 et le plan d'action en faveur de l'économie circulaire décidé en 2020 complètent ce dispositif, afin que la transition écologique se traduise non par une fuite d'emplois, mais par un retour sur le territoire des activités économiques correspondantes. L'UE a par exemple adopté un règlement relatif aux batteries, adopté en 2023, afin de créer une économie circulaire pour ce secteur en ciblant toutes les étapes du cycle de vie des batteries, de la conception au traitement des déchets. Cette initiative revêt une importance majeure, notamment compte tenu de l'essor considérable de la mobilité électrique.

Ces directives ont été complétées par des feuilles de route sectorielles qui précisent leurs modalités de mise en œuvre. Ainsi la stratégie « De la ferme à la table » a été proposée pour orienter **le système alimentaire actuel de l'UE vers un modèle durable. Mais la réforme de la PAC votée ensuite ne reprend pas tous ses objectifs.** En octobre 2020, l'UE adopte parallèlement les objectifs de sa stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. La **loi relative à la restauration de la nature** vise à transposer dans la législation certains des objectifs, mais est finalement largement vidée de son contenu. En juin 2021, les ministres de l'Environnement de l'UE adoptent la nouvelle stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique, avec pour objectif que, d'ici à 2050, la société européenne soit davantage **résiliente**.

Sur le plan financier, les pays de l'UE s'engagent à consacrer 30 % du budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027 et de l'instrument de relance Next Generation EU à des projets liés au climat. Le plan de relance européen de 2020 à la suite de la crise du COVID-19 consacre un tiers des crédits fléchés vers le verdissement. La Banque européenne d'investissement, devenue banque du climat, doit par ailleurs fournir un milliard d'euros d'investissements dans la prochaine décennie.

Un **mécanisme pour une transition juste** est doté en principe de 55 Mds € sur la période 2021-2027, dont un fonds pour la transition juste de 17,5 Mds € de subventions, mais aussi des prêts et des garanties. Il s'agit notamment de faciliter les possibilités d'emploi et de reconversion professionnelle, d'améliorer l'efficacité énergétique des logements et de lutter contre la précarité énergétique.

Sur le plan international, l'UE joue traditionnellement un rôle essentiel et moteur dans les négociations internationales sur le climat et elle a continué à le faire au cours du dernier mandat. Mais ses résultats encore insuffisants et le non-respect des engagements financiers vis-à-vis des pays en voie de développement constituent des handicaps. Plus d'un tiers du budget de l'UE consacré au soutien aux pays voisins et aux pays en développement (28,5 Mds € en 2022) est néanmoins réservé pour intensifier dans ce domaine les efforts en matière d'atténuation au changement climatique.

L'évaluation précise de ces mesures est aujourd'hui difficile à mener, la plupart d'entre elles devant se mettre en œuvre sur plusieurs années. Mais plusieurs textes importants pour le climat et l'environnement ont, ces deux dernières années, été amoindris, vidés de leur substance ou retirés, en particulier ceux en lien avec l'agriculture. C'est le cas de la fameuse loi de protection de la nature, tout récemment l'objectif de réduction des pesticides, ou des projets de texte sur les produits chimiques ou le bien-être animal. L'accumulation des crises et en particulier la dernière d'entre elles, la guerre en Ukraine, a en outre entraîné des mesures, en particulier sur les énergies fossiles, largement à l'inverse de ce qu'il faudrait pour lutter contre le changement climatique.

2. L'importance de l'enjeu exige un changement de méthode

a) Pour avancer, l'enjeu préalable est de **bien comprendre les raisons pour lesquelles une partie des citoyens craint voire refuse les actions écologiques en particulier au niveau européen.** Le contexte général y joue un rôle important. Face aux guerres aux portes de l'Europe, le risque climatique, perçu comme étant à plus long terme, a pu être relativisé. L'inflation et le ralentissement économique pèsent sur le pouvoir d'achat des ménages et les perspectives des entreprises. Ces situations renforcent l'inquiétude d'une partie de la population vis-à-vis de mesures écologiques perçues comme trop coûteuses ou contraignantes.



Cette situation pourrait avoir d'autant plus d'impact sur les politiques climatiques que des décisions ambitieuses ont été prises dans la dernière période, mais qu'elles ne sont pas encore pour la plupart d'entre elles rentrées en application. Cela laisse la porte ouverte à des peurs plus ou moins fondées ou entretenues en ce qui concerne leurs impacts sur les modes de vie. Elle pourrait aboutir, si cette tendance se confirmait lors des prochaines échéances électorales, à des reculs de fond et de calendrier.

Mais la méthode utilisée par l'UE en matière climatique et de protection de l'environnement a, elle aussi, sa responsabilité dans le rejet de mesures écologiques par certains citoyens. Conformément à son organisation et à ses règles actuelles, l'UE agit principalement par la fixation de grands objectifs et par des normes. La part des incitations, en particulier budgétaires, est réduite du fait de la faiblesse de son budget. Ceci contraste avec le plan climat américain, construit presque exclusivement sur des mécanismes incitatifs. L'encadrement budgétaire, y compris dans sa dernière version, intègre mal les besoins massifs de financement d'investissements liés à la transition écologique. La gouvernance de l'UE, très complexe, permet en outre des discussions régulières avec les représentants des lobbies, très présents à Bruxelles, mais a du mal à prévoir et à faciliter la nécessaire co-construction de solutions écologiques avec les citoyens.

Il n'y a pas de récit précis et concret qui décrive l'avenir possible de l'Europe et de ses différents pays en situation de neutralité climatique en 2050, sur la manière dont nous vivrons, nous logerons, nous nourrirons, nous déplacerons. Il y a en outre de grandes faiblesses dans la présentation des bénéfices réels de l'action climatique sur la santé, le pouvoir d'achat, l'emploi ou les modes de vie, qui permettraient de montrer tous les avantages d'une action forte dans ce domaine. Il n'y a pas enfin de prise en compte suffisante de la nécessité d'une vraie transition juste, évitant d'accroître les inégalités et les réduisant. Ainsi, les personnes aux revenus modestes, qui pourtant, tous les sondages le montrent, sont, elles aussi, sensibles à la réalité du changement climatique, ont le sentiment qu'elles vont devoir subir des mesures, par exemple de taxation, sans pouvoir agir pour trouver des solutions alternatives.

b) Pour atteindre ses objectifs en 2030 et la neutralité carbone en 2050, **les mesures déjà prises par l'UE devront être appliquées selon le calendrier prévu**, et il faut même aller beaucoup plus loin. Des objectifs ambitieux devront être fixés pour 2040, dans la ligne des indications toutes récentes de la Commission européenne (moins 90 %). Des financements importants devront être dégagés pour permettre aux investissements dans la transition écologique de se déployer. De nouvelles décisions importantes seront à prendre en particulier en matière d'agriculture et d'alimentation, de mobilité et sur des sujets structurels comme l'organisation des territoires, les modes de consommation ou la publicité. De nouveaux moyens de solidarité devront être mis en place, avec des efforts additionnels des grands pollueurs, des ménages riches, et des filières très polluantes de l'aviation ou de production d'énergies fossiles.

Pour y parvenir, l'Europe doit à la fois prendre de nouvelles décisions et changer de méthode. La nécessaire nouvelle étape suppose que les sujets structurels soient enfin abordés et traités, l'aménagement du territoire pour réduire les trajets contraints, l'adaptation de la fiscalité pour que les produits propres ne soient pas plus chers que les produits sales, l'incitation à la sobriété dans les modes de consommation, l'incitation au développement de l'économie de l'usage plutôt que l'actuel mode de production et de consommation.

Une règle impérative devrait être que chaque ménage aux revenus modestes soit accompagné, voire indemnisé par rapport à des changements affectant son mode ou son niveau de vie. Répondre de manière simple et satisfaisante à cette demande est légitime lorsqu'il s'agit des plus pauvres, qui n'ont pas les moyens d'investir par exemple pour isoler leurs logements ou changer leurs véhicules.

Il s'agit aussi de mieux associer les citoyens et les corps intermédiaires aux décisions à prendre. L'Europe, et plus précisément l'Europe du climat, reste lointaine, avec un projet de transformation aux contours très techniques et finalement assez mal connu et peu mobilisateur. Un effort considérable



doit être entrepris pour convaincre les citoyens de la pertinence de l'horizon et coconstruire avec eux les solutions indispensables.

Au total, il est urgent de proposer des solutions pour que, de manière crédible, la transition devienne désirable pour tous, moins inégalitaire et s'attaquant à l'organisation même de la société. Plutôt qu'un débat électoral aboutissant à des reculs de fond ou de calendrier par rapport aux dispositifs existant, il est important que ces sujets soient abordés en tant que tels au cours de la campagne électorale en proposant de nouvelles ambitions pour une transition écologique qui donne envie. L'enjeu de cette nouvelle étape est immense, alors que notre décennie est décisive pour se mettre sur la bonne trajectoire en matière d'atténuation, d'adaptation ou de protection de la biodiversité.

3. Trois priorités pour le climat dans la prochaine mandature

❖ Confirmer, conformément aux recommandations des scientifiques, **l'objectif pour 2040 de réduire de 90 % les émissions de gaz à effet de serre, en l'assortissant d'une nouvelle étape pour le Pacte vert traitant notamment des enjeux structurels nécessaires** pour atteindre la neutralité carbone. La nouvelle étape pourrait comporter des mesures par exemple sur les temps de trajet contraints, la fiscalité des produits propres, l'incitation à la sobriété, l'alimentation ou le déploiement massif de l'économie de l'usage.

Sur ces différents sujets, une pédagogie importante doit être menée pour montrer l'impasse que constitue la seule approche d'un localisme fermé aux apports extérieurs, mais l'importance d'une logique de résilience et de proximité ouverte notamment aux autres citoyens de France et d'Europe.

❖ **Élaborer un pacte financier spécifique à la transition écologique**, permettant à l'Europe et aux États de manière spécifique de s'endetter pour cette transition, le remboursement étant notamment assuré par les économies réalisées. Ce plan devra prévoir en outre une augmentation des moyens budgétaires permettant de garantir aux ménages aux revenus les plus modestes que les mesures de transition n'auront aucun effet sur leur niveau de vie et leur pouvoir d'achat. Il devra enfin définir le moyen avec lesquels ceux qui polluent le plus, ménages très riches et entreprises, peuvent contribuer à cet effort financier, non pas seulement ponctuellement, mais de manière régulière.

❖ **Mettre en place dès le début du nouveau mandat de nouveaux mécanismes de co-construction citoyenne des solutions de transition écologique**, sous des formes diverses, par exemple via le lancement d'états généraux européens du climat (et) ou une convention citoyenne européenne pour le climat. Ces initiatives doivent permettre de décrire et de mettre en avant les nombreux co-bénéfices associés à l'action climatique, montrant à quel point la transition peut être désirable.



Biodiversité : pour une approche stratégique, au-delà de simples objectifs

*Carolina Gonçalves, Chargée de mission à LFE
Laurent Simon, Professeur émérite, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

La politique européenne en matière de biodiversité repose depuis 40 ans sur des outils clairement identifiés : les directives « Oiseaux », « Habitats »³, le réseau Natura 2000 (27 000 sites naturels protégés, le plus grand réseau d'aires protégées au monde) ainsi que le programme LIFE, instrument financier dédié au soutien de projets innovants, privés ou publics, dans les domaines de l'environnement et du climat. Pourtant, malgré les investissements financiers et les multiples outils adoptés, l'état de la biodiversité en Europe reste préoccupant. Plus de 80 % des habitats en Europe sont dans un mauvais état de conservation. Cela aggrave le sort de nombreux taxons, notamment les abeilles (1 espèce d'abeilles sur 3 est en déclin). Ce chiffre alarmant concerne également les amphibiens, les oiseaux et nombre de pollinisateurs. L'objectif phare de l'Union européenne en matière de protection de la biodiversité est de placer sous protection 30 % des terres et mers du territoire européen d'ici 2030.

1. Une nouvelle ambition... à relativiser

En 2022, l'Union européenne a adopté une stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2030 dans le prolongement du Pacte vert⁴. Pour la première fois, la Commission européenne **fixe des objectifs concrets** à atteindre pour 2030⁵ en agissant sur les principaux facteurs d'érosion (changements d'utilisation des terres, surexploitation des ressources, changement climatique et pollution, introduction d'espèces exotiques envahissantes). La stratégie sort du cadre strict de la protection des écosystèmes peu artificialisés pour envisager **les espaces « ordinaires »** (pour l'essentiel les espaces agricoles) fortement dégradés. C'est le cœur du texte voté récemment (9 novembre 2023) relatif à la restauration de la nature. **L'effort financier** en faveur de la biodiversité est considérablement augmenté⁶. Ces décisions traduisent le respect des engagements pris par l'Union européenne en décembre 2022 lors de la COP 15 (**cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal**) au cours de laquelle l'UE avait défendu une position ambitieuse. **Mais les objectifs certes ambitieux restent trop imprécis.**

L'objectif phare des instances internationales, 30 % des terres et des mers sous statut officiel de protection, est juridiquement déjà pratiquement réalisé si l'on inclut les statuts de protection UICN et les zones Natura 2000 (26 % des terres de l'UE). Le tiers de cette superficie devrait faire l'objet d'une protection stricte, soit selon la nomenclature internationale de l'UICN, 10 % des terres en réserve intégrale ou en parc national. À ce jour **seulement 3 % des terres et moins de 1 % des zones marines sont strictement protégées dans l'UE (1,8 % du territoire en France)... L'objectif étant irréaliste, aucun critère n'est à ce jour clairement établi pour mesurer les avancées dans le domaine**⁷. Cet objectif

³ La directive « Oiseaux » adoptée en 1979, est l'un des premiers actes législatifs environnementaux à être adopté par l'UE. Elle impose à tous les États membres de protéger toutes les espèces d'oiseaux sauvages et de protéger et restaurer leurs habitats. La Commission a établi une liste de toutes les espèces d'oiseaux sauvages présentes régulièrement et naturellement dans l'UE. La directive « Habitats », adoptée en 1992, impose aux États de désigner des sites pour plus de 1 000 espèces végétales et animales (elles-mêmes répertoriées dans les annexes I et II de la directive Habitats [5]) pour lesquels doivent être mis en place des plans de gestion de mesures positives de conservation de la biodiversité

⁴ La biodiversité est également abordée dans différents textes comme la directive cadre sur l'eau, les règlements sur la pêche, la directive *Corporate Sustainability Reporting* à destination des entreprises, etc.). La présente note ne pouvant aborder l'ensemble de ces dispositifs se concentre sur les deux textes récents relatifs à la biodiversité terrestre : la stratégie pour la biodiversité adoptée en 2022 et la loi de restauration de la nature votée en novembre 2023

⁵ Protection légale de 30% de la superficie terrestre et 30% de la superficie maritime de l'UE ; protection stricte de 30% des zones protégées ; veiller à ce que 30% des habitats en état de conservation défavorable atteignent un état favorable ; réduire de moitié l'utilisation de pesticides chimiques, gérer un quart des terres agricoles en agriculture biologique ; planter 3 milliards d'arbres sur le sol européen ; réduire l'utilisation des engrais de 25% ; restaurer 25 000 km de rivières à débit libre.

⁶ Le programme LIFE 2021-2027 prévoit un budget 5.43 milliards d'euros dont 3.9 milliards pour l'environnement (Biodiversité et économie circulaire). D'autres fonds européens (Feder, FJT...) participent aussi de cet effort financier.

⁷ En 2021 l'OFB parle de 1.8 % d'espace en protection forte, le gouvernement avance quant à lui le chiffre de 4.2% dans sa stratégie biodiversité présentée en décembre 2023 !



possède en outre l'inconvénient majeur de **focaliser l'attention et les crédits sur la biodiversité remarquable** alors que depuis plus de 20 ans les travaux des écologues ont montré le rôle décisif de la biodiversité ordinaire dans le maintien de l'ensemble du vivant. Il n'est pas étonnant dès lors que les aires de protection soient peu connectées entre elles, car entourées d'espaces délaissés par les politiques de protection.

Un deuxième objectif est de **restaurer 30 % des habitats dégradés** au sein de l'UE d'ici 2030 (90 % d'ici 2050 !). Les critères avancés (indices des oiseaux communs et des papillons de prairies) sont intéressants, mais notoirement insuffisants pour caractériser l'ensemble de la biodiversité et notamment celle du sol, pourtant essentielle. Autre objectif, **25 % des terres agricoles** doivent être **en agriculture biologique** ou témoignant de pratiques agroécologiques. Là encore le flou persiste et certains labels (HVE) ne présentent guère de garantie en termes de biodiversité. **Planter 3 milliards d'arbres**, si cela répond à une logique de stockage de carbone, ne garantit nullement un effet positif sur la biodiversité sans autres précisions sur la nature de ces reboisements, leurs débouchés et les espaces pertinents.

Cette ligne directrice a été validée le mardi 27 février 2024. En effet, les eurodéputés ont adopté à la majorité le règlement sur la restauration de la nature, ce qui entérine le texte ayant fait l'objet d'un accord en novembre dernier et les objectifs de restauration de la biodiversité : au moins 20 % des terres et des mers de l'UE d'ici 2030, ainsi que 100 % (et non plus 90 %) des écosystèmes ayant besoin d'être restaurés d'ici 2050.

Les critères sont enfin parfois **peu cohérents** entre eux : comment rendre compatibles l'objectif souhaitable de limiter l'artificialisation des terres et celui du verdissement urbain dont on sait qu'il favorise l'étalement des villes ! Sur la plupart des points évoqués dans la stratégie 2030, **les critères ne sont toujours pas établis**⁸.

La stratégie européenne laisse **une grande marge d'appréciation aux États** dans la mise en place de ces mesures. C'est notamment le cas des conditionnalités environnementales qui sont définies par chaque État. La France a ainsi fait le choix d'une écoconditionnalité accessible à la très grande majorité des exploitations. Selon le ministère de l'Agriculture, 90 % des exploitations françaises en ont bénéficié en 2023. Conséquences : les aides ne favorisent guère le changement des pratiques. Leur massification coûte cher et leur montant a été raboté, notamment les aides à l'agriculture biologique.

2. Les enjeux méritant un vrai débat

L'articulation des politiques européennes

Les questions de biodiversité sont étroitement dépendantes des autres politiques de l'UE, au premier rang desquels la Politique Agricole Commune,⁹ mais aussi les politiques énergétiques, forestières et les accords commerciaux.

Restaurer la nature dans les **espaces agricoles** suppose d'accroître les infrastructures d'intérêt écologique (haies, bosquets, bandes enherbées, etc.), de diminuer la quantité d'intrants chimiques, d'augmenter considérablement les surfaces en agriculture biologique. La compatibilité avec une PAC prioritairement tournée vers la compétitivité des filières agroalimentaires et leur capacité à exporter doit impérativement être discutée.

Restaurer la biodiversité des **espaces forestiers** suppose une protection forte des forêts anciennes (incluant notamment des espaces de libre évolution), une sylviculture plus proche de la nature. Le problème se pose là aussi de la compatibilité avec une mobilisation accrue de biomasse pour

⁸ L'objectif de diminuer de 50 % les espèces exotiques envahissantes est louable mais là encore sans aucun critère ce qui s'explique dans la mesure où les principaux « drivers » impliqués sont les échanges internationaux (maritimes et aériens) et le réchauffement climatique.

⁹ Le vote dans la même semaine de la loi de restauration de la nature et la dérogation sur le glyphosate, dont l'effet nocif sur la biodiversité est attesté, témoigne de la difficulté de mettre en cohérence les politiques européennes.



la transition énergétique¹⁰ et pour fournir des produits biosourcés destinés à remplacer les matériaux de construction énergivores, et ce, dans un contexte de fragilité accrue des écosystèmes forestiers¹¹.

Limiter la **déforestation importée** suppose notamment de limiter nos importations de soja¹², et donc la part des élevages « industriels » en France. L'objectif pourrait être cohérent avec les objectifs climat (en diminuant les rejets de méthane) à condition toutefois qu'une politique de l'alimentation ambitieuse voie le jour et permette en parallèle la diminution de notre consommation de viande et donc de nos importations...

Les objectifs ambitieux affichés par l'UE en matière de biodiversité ne sauraient masquer le problème fondamental de **l'absence d'articulation entre** les politiques européennes. La biodiversité se trouve dépendante de politiques dont l'objectif premier n'est pas environnemental.

Une absence de vision stratégique

Une stratégie suppose une capacité d'adaptation, de réaction aux situations et aux imprévus que l'approche managériale par objectifs rend délicate. La seule mise en avant de cibles a de fortes chances de conduire à des impasses et des déceptions, les objectifs n'étant pas souvent réalisés (comme c'est le cas pour les différentes COP). Elle ne permet pas de s'adapter aux dynamiques du vivant. **Cette absence de capacité d'adaptation est manifeste à travers :**

- **La politique de protection** : La fixité des aires de protection se heurte aujourd'hui aux mobilités qui vont résulter des changements climatiques. Une étude¹³ souligne que 60 % des espèces actuellement présentes dans les aires de protection européenne ne bénéficieraient plus d'un climat adapté en 2080.
- **Les règlements sur la déforestation importée** : Les producteurs de cacao, d'huile de palme et de bois ont tendance à se tourner vers les marchés asiatiques moins exigeants et presque aussi rémunérateurs. Sans action plus globale, l'Europe n'aura pas protégé grand-chose et risque de perdre des marchés.
- Lorsqu'un imprévu survient, c'est le plus souvent aux dépens de la biodiversité que les choix sont faits. Cette difficulté à s'adapter aux situations fut particulièrement manifeste avec le déclenchement de **la guerre en Ukraine** et les critiques qui se sont abattues sur la politique « farm to fork » et sur les réglementations environnementales.

Une approche stratégique suppose également une **capacité de mobilisation** des acteurs et d'adhésion des populations, qui semble étrangère aux textes de l'UE :

- L'objectif de protection forte véhicule **un message négatif** qui laisse entendre que seule la mise à l'écart des humains peut permettre de protéger le vivant non humain. La politique de protection reste très « descendante » et par là même souvent contestée : le réseau Natura 2000 reste l'objet de nombreuses contestations faute d'être discuté avec les gestionnaires et approprié par les populations locales.
- Les politiques forestières ne mentionnent pratiquement pas les **propriétaires privés**. À l'échelle de l'Europe, on dénombre 16 millions de propriétaires privés gérant 60 % des 180 millions d'hectares de surface forestière : ils n'apparaissent pratiquement nulle part dans les « stratégies » adoptées.
- **L'absence d'itinéraire technique (éco-régime dans le langage « administratif ») attractif** pour l'agriculture biologique et la part encore trop limitée du second pilier de la PAC ne permettent pas la mobilisation des acteurs et laisse les gouvernements seuls face aux demandes. Il en résulte un système d'aides peu ciblé et incohérent, le premier pilier de la PAC allant de fait à l'encontre du deuxième pilier. On peut ajouter à cela la lourdeur des démarches bureaucratiques engendrées par

¹⁰ Très fortement contestée par nombre d'associations et de scientifiques

¹¹ Entre 2011 et 2018 la superficie des forêts exploitées aurait augmenté de 49 % en Europe (Ceccherini, G., et al. *Nature*, 2020). Dans un contexte d'aléas de plus en plus fréquents (Sécheresse, incendies, tempêtes...), la pression sur les forêts paraît peu raisonnable.

¹² La relance des discussions autour d'un accord avec le Mercosur ne plaide pas pour une véritable cohérence en la matière.

¹³ Araújo, M. B., Alagador, D., Cabeza, M., Nogués-Bravo, D., et Thuiller, W. 2011. "Climate change threatens European conservation areas." *Ecology letters* 14(5) : 484-92.



ces systèmes d'aides qui ne facilite pas leur acceptation. Faute d'une adhésion des acteurs, **une partie des aides prévues risque d'être utilisée de manière inefficace.**

La stratégie suppose enfin la prise en compte des **contextes territoriaux**. De nombreux travaux soulignent aujourd'hui la nécessité de démarches territoriales, construites par les acteurs locaux et adaptées aux contextes. L'étude de l'Inrae sur le carbone dans le sol, indicateur important pour la biodiversité et pour la transition énergétique, conclut : « La solution la plus efficace est une combinaison de **“bonnes pratiques aux bons endroits”**, où chaque région contribue en fonction de ses caractéristiques ». Les travaux autour de la bioéconomie circulaire aboutissent à des conclusions similaires. Il convient donc de dépasser l'approche objectif-critère, à tout le moins de l'adapter à la diversité des situations européennes, et donc de **décentraliser la prise de décision**.

3. Les trois priorités possibles d'une nouvelle approche stratégique

Une approche réellement stratégique suppose de cibler l'effort sur des mesures efficaces (et donc correctement évaluées¹⁴), de mobiliser les acteurs impliqués, d'adapter le dispositif aux réalités territoriales, en particulier.

❖ **Préciser les contours de la protection forte et prendre des engagements concrets sur la mise en place d'espaces en libre évolution.** L'engagement de protection des forêts anciennes et des vieilles forêts pour ne pas rester vain devrait permettre d'engager un processus en faveur d'**une grande forêt « primaire » transfrontalière**.

❖ **Cibler les dispositifs de la PAC en fonction des processus et des résultats obtenus.** Le système de l'écoconditionnalité est largement inadapté pour susciter des changements importants. Une partie des aides pourrait être destinée aux agriculteurs « conventionnels » sous réserve de l'introduction de pratiques positives comme le **non-labour et l'agriculture de conservation**¹⁵ ou le recours aux **pratiques de biocontrôle**. Une partie des crédits des **éco-régimes pourrait être attribuée au vu des résultats obtenus** et pas seulement au vu des actions engagées. Un système de bonus est ainsi proposé par un groupe réunissant 300 chercheurs européens. Il faudrait pour cela ne plus distribuer d'aides inopérantes au titre de l'écoconditionnalité, rééquilibrer davantage les deux piliers de la PAC, et limiter les dérogations¹⁶ et mieux cibler les itinéraires techniques.

❖ **Envisager des aides collectives pour mobiliser au-delà de l'individuel.** Les systèmes d'aide nécessitent des changements de pratiques à l'échelle d'une exploitation. Il en résulte souvent un isolement des acteurs, une lourdeur administrative et un manque de cohérence écologique (quelle utilité d'un linéaire de haies s'il n'est pas inséré dans un réseau ?). Pourquoi ne pas proposer des aides à des territoires qui s'engageraient, en fonction de leurs capacités, à adopter en commun des pratiques plus vertueuses ? De tels dispositifs existent déjà (Territoires engagés pour la Nature, territoires à énergie positive, Réserves de Biosphère...), mais restent peu soutenus et peu reconnus. Les développer permettrait la structuration des réseaux d'acteurs motivés. On pourrait ainsi envisager de soutenir des expériences et des réseaux d'acteurs :

- Associant alimentation locale, agriculture « écologique » et protection de la biodiversité, comme proposé par LFE ;¹⁷
- Favorisant l'accès au foncier de jeunes agriculteurs désireux d'adopter des pratiques agroécologiques ;

Cette évolution des aides participerait de **l'indispensable territorialisation des politiques**.

¹⁴ La mise en place et la généralisation de dispositifs de mesure de la biodiversité paraît indispensable pour évaluer l'efficacité des mesures adoptées

¹⁵ L'agriculture de conservation est un système cultural qui favorise une perturbation minimale du sol (c'est-à-dire sans travail du sol), le maintien d'une couverture permanente du sol et la diversification des espèces végétales.

¹⁶ Ainsi, entre 2019 et 2022, quelques 236 dérogations ont été accordées à des substances « hautement toxiques », dont près de la moitié pour des néonicotinoïdes (les insecticides dits « tueurs d'abeilles »).

¹⁷ Chevassus-au-Louis, B. 2017. « Pour des politiques agricoles, alimentaires et environnementales intégrées et territorialisées. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n°10.



Rendre concrète la transition juste

Jeanne Koskas, Chargée de mission à LFE

Lucile Schmid, Vice-Présidente de LFE

L'expression de « transition juste » est utilisée dans nombre de textes internationaux, en particulier l'Accord de Paris sur le climat. Fin mars 2023, dans son dernier rapport, le GIEC appelle également à la justice sociale face à la crise climatique. Au sein de l'Union européenne, cette préoccupation existe également, mais les sujets sociaux restent largement l'apanage des États. Les liens entre les échelles nationale et européenne tardent à être définis et mis en œuvre ; ils sont variables d'un État à l'autre. Un déficit d'accompagnement explique en grande partie les risques qui pèsent sur l'avenir du Pacte vert, dont la colère des agriculteurs dans plusieurs pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Pays-Bas, Roumanie) est emblématique.

1. Un contexte peu propice

Dans les années 1980, l'Europe sociale figure parmi les priorités de Jacques Delors. En 1989, l'UE adopte la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, repris dans les traités de Maastricht, de Lisbonne et la charte européenne des droits fondamentaux en 2000. En novembre 2017, un socle européen des droits sociaux est adopté. La politique sociale relève essentiellement de la compétence des États membres. Le législateur européen peut cependant fixer des règles minimales que les États doivent respecter¹⁸. L'Union européenne coordonne aussi les politiques des États membres au sein d'une stratégie commune.

Les indicateurs sociaux établis par Eurostat illustrent l'hétérogénéité des situations nationales, en matière de taux de chômage (de 12,8 % en Espagne à 2,4 % en République tchèque) ou de salaire minimum (de 2 387 € brut par mois au Luxembourg à 399 € euros en Bulgarie). Ces inégalités sociales se conjuguent à des inégalités territoriales. Si l'UE a réussi à faire converger les économies des États membres, le fossé entre les régions à l'intérieur des pays s'est creusé. Nombre de régions à revenus intermédiaires (France, Italie, Allemagne, Espagne, Portugal) ont vu leur PIB stagner ou même décroître et les régions métropolitaines ont progressé plus vite. La France est particulièrement touchée par ces disparités régionales.

Dans ce contexte, mettre en œuvre des ambitions climatiques fortes sans creuser de nouvelles inégalités ne va pas de soi. C'est pourtant indispensable. Les liens entre inégalités sociales et environnementales sont avérés. Les personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire, estimées à 16,8 % des Européens en 2018, sont les premières victimes des dérèglements climatiques. L'affaiblissement du pouvoir d'achat des classes moyennes et l'absence d'alternatives satisfaisantes rendent inapplicables les incitations classiques et certaines taxes sans compensation sociale, comme l'a illustré le mouvement des Gilets jaunes en 2018. Les populations les plus précaires sont contraintes à une sobriété subie : en 2022, plus de 41 millions d'Européens ne sont pas en mesure de chauffer suffisamment leur maison.

2. L'ambition inachevée du Pacte vert d'associer l'écologique et le social

Le mouvement des Gilets jaunes a été observé de près par l'ensemble des États de l'UE¹⁹ et a entraîné un début de prise de conscience des nécessités d'accompagner socialement la transition écologique. En décembre 2019, en définissant la démarche du Pacte vert, il est annoncé la mise en place d'outils sociaux de transition.

Au sein du Pacte vert, le Fonds de transition juste, adossé à des plans territoriaux de transition, est destiné à favoriser la transition énergétique dans les régions les plus consommatrices d'énergies fossiles en finançant notamment la requalification des travailleurs ayant perdu leur emploi. Son budget

¹⁸ En matière de temps de travail, une directive du 4 novembre 2003 fixe ainsi la durée maximale hebdomadaire de travail à 48 heures.

¹⁹ La COP24 qui a eu lieu à Katowice en Pologne avait notamment été l'occasion d'échanges importants entre les Européens sur les risques de nouvelles inégalités liées à la transformation énergétique.



est de 17,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Il est complété par des facilités de prêts auprès de la BEI et des dispositifs pour faciliter les investissements privés. Les États membres peuvent compléter leur dotation au titre du Fonds pour une transition juste par les ressources allouées au titre du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen+.

Mais avec le nouveau contexte issu de la guerre en Ukraine depuis février 2022, cette approche est trop limitée. L'inflation sur l'énergie, mais aussi l'alimentaire et les intrants agricoles touche de plein fouet les sociétés européennes. L'élargissement du périmètre du marché carbone de l'UE va conduire à partir de 2027 à la mise en place d'un prix du CO₂ européen¹⁶ sur les carburants, le gaz et le fioul. Un Fonds social pour le climat (86,7 milliards d'euros pour la période 2026-2032) est destiné à atténuer les conséquences sociales et distributives du nouveau système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) pour les secteurs du bâtiment et du transport routier. Il s'agit de soutenir financièrement les citoyens et les entreprises les plus touchés, de lutter contre la précarité énergétique et d'améliorer l'accès à la mobilité et aux transports à émissions nulles ou faibles dans l'UE.

Pour en bénéficier, les gouvernements doivent élaborer des plans de transition pour les catégories sociales les plus modestes. La plupart des États membres ont d'ailleurs déjà mis en place de tels dispositifs, qu'il s'agisse de rénovation des logements, ou de mobilité (véhicule électrique, facilités d'accès aux transports en commun). Le ticket climat en Autriche, en Allemagne et en Espagne a permis de rendre les transports publics, et surtout le train, moins chers.

La transition juste repose aussi sur le mécanisme d'ajustement carbone à ces frontières (MACF). Il s'agit pour l'UE de rendre obligatoires ses normes environnementales hors de son territoire pour que leur respect conditionne l'importation en Europe. L'objectif est de lutter contre le dumping environnemental et le dumping social, et de susciter des relocalisations. Il est censé en contrepartie inspirer la politique européenne d'aide au développement.

Enfin une proposition de directive portant sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (largement inspirée de la loi française de 2017) devrait être adoptée en 2024. Celle-ci prévoit d'obliger les entreprises à « identifier, traiter et corriger les aspects de leur chaîne de valeurs qui pourraient porter préjudice ou qui portent préjudice aux droits humains, y compris les droits sociaux et des travailleurs, à l'environnement et à la bonne gouvernance ».

3. Les nécessaires débats européens autour de la transition juste

❖ **La définition d'une stratégie de transition juste à l'échelle européenne devrait faire l'objet d'un document d'orientation** et donner lieu à un débat politique en début de mandature. Il devrait impérativement porter sur les questions les plus cruciales : accompagnement social des travailleurs les plus touchés par les processus de transition environnementale, stratégies territoriales, articulation des dispositifs nationaux et européens. Si de nouveaux emplois seront créés (électricité par exemple), ils ne le seront pas mécaniquement dans les mêmes territoires et les mêmes calendriers. Les perspectives d'élargissement du marché carbone européen renforcent encore cette situation. Les outils définis dans le cadre du Pacte vert (Fonds de transition juste, Fonds social pour le climat) prennent en considération ces enjeux, mais sont insuffisamment dotés en moyens, et leur efficacité devra être évaluée.

❖ Le Pacte vert repose sur une certaine asymétrie entre les objectifs environnementaux et les mesures d'accompagnement social, s'expliquant par le partage de compétences entre les États et les institutions européennes sur les questions sociales. Les mouvements de colère des agriculteurs observés dans l'ensemble de l'Union européenne sont venus rappeler que **cette articulation entre enjeux sociaux et transition écologique n'était pas une option, mais bien une condition de la mise en œuvre du Pacte vert et même de sa pérennité.**

❖ Enfin avec l'installation d'une taxe carbone aux frontières de l'UE, il devient clair qu'une transition juste doit pour exister associer les politiques intérieures européennes et une nouvelle relation au monde. **L'ambition est bien d'élever les normes environnementales et sociales plus largement avec l'ensemble des partenaires de l'UE.**



L'écologie face à la montée du populisme

*Denis Pingaud, Vice-Président de LFE
et Président du cabinet conseil Balises*

La menace est visible. Dans la plupart des pays européens, la montée du populisme pèse sur l'agenda du Pacte vert européen. Les prudences, les délais, voire les renoncements sonnent comme un écho à la remise en cause des objectifs climatiques de l'Union par une alliance de plus en plus soudée entre les courants nationalistes et les droites traditionnelles. Par ailleurs, les récentes mobilisations d'agriculteurs, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas soulignent l'impasse d'une transition qui n'est pas assortie de mesures compensatoires pour les professions et publics les plus impactés.

Face à cette vague et à ces revendications, l'écologie, en tant que politique globale visant à répondre au dérèglement climatique et à ses conséquences sur la biodiversité, doit s'atteler à une double exigence. **D'une part, affirmer l'impératif d'une transition juste** qui réponde aux malaises sociaux par des mesures systématiques d'accompagnement des plus défavorisés. **D'autre part, conduire la bataille culturelle contre les climato-sceptiques** en affirmant sans relâche les objectifs d'une transition heureuse.

1. La montée d'un populisme anti-climat

Les forces populistes, à l'extrême droite de l'échiquier politique, se répartissent aujourd'hui en deux groupes distincts au Parlement européen : « Identité et Démocratie », qui compte 58 députés dont la majorité sont français et italiens, accueille notamment le Rassemblement national, la Ligue du Nord italienne et l'AFD allemande ; « Conservateurs et réformistes européens », qui compte 67 députés dont la majorité sont polonais, italiens et espagnols, accueille notamment le PIS, récemment défait aux élections législatives de Pologne, Fratelli d'Italia, le parti de la cheffe du gouvernement Giorgia Meloni et la formation Vox espagnole. À eux deux, **ces groupes totalisent 125 députés, soit 18 % des 705 membres de l'Assemblée européenne.**

Les prochaines élections européennes devraient logiquement renforcer le poids de ces forces dans l'Assemblée. D'après une étude du Conseil européen pour les relations internationales, au vu des sondages disponibles, **la part des députés populistes nationalistes devrait monter à 26 %.** Dans nombre de pays, en effet, l'extrême droite a sensiblement progressé sur la scène électorale. Dans les cinq pays les plus pourvoyeurs de représentants au Parlement de Bruxelles, l'état précis des lieux aujourd'hui illustre la tendance par rapport au précédent scrutin de 2019.

En Allemagne, l'AFD, formation d'extrême droite radicale, est créditée d'un potentiel électoral d'environ 20 % quand elle n'avait obtenu que 11 % des voix. **En France, le Rassemblement national frôle la barre des 30 % dans tous les sondages alors que son score n'était que de 23 %.** En Italie, la victoire de Fratelli d'Italia aux élections législatives de 2022 dans le cadre d'une alliance avec la Ligue du Nord et la droite berlusconienne, devrait rebattre les cartes au profit du parti de Giorgia Meloni et au détriment de celui de Matteo Salvini qui avait fait le score historique de 35 %. En Espagne, la poussée de Vox, malgré un recul aux élections générales de 2023, devrait lui assurer un résultat nettement supérieur. Enfin, en Pologne, la chute du Pis aux dernières élections générales pourrait limiter ses espoirs de gain après le carton plein d'il y a cinq ans.

Dans beaucoup d'autres pays, au Nord et à l'Est de l'Europe notamment, les partis populistes d'inspiration identitaire et nationaliste ont plutôt le vent en poupe, laissant augurer quelques paquets de députés supplémentaires pour les deux groupes de la droite radicale au Parlement.

Le programme de ces formations sur la question climatique ressort d'une approche « climato-relativiste » hostile aux politiques de transition et favorable à la croissance. L'AFD allemande propose ainsi de sortir de l'accord de Paris et de renouer avec le nucléaire pour produire de l'électricité. Le Rassemblement national, de son côté, se positionne également comme pronucléaire,



s'oppose aux éoliennes terrestres au motif de défendre les paysages et condamne la « chasse » à la voiture thermique. Quant au gouvernement de Giorgia Meloni, il souhaite une renégociation du Pacte vert européen.

2. Un « ecological backlash »

Ce constat est évidemment de mauvais augure pour la transition climatique et environnementale engagée, vaille que vaille, par les instances politiques européennes. Les Anglo-Saxons parlent d'un « ecological backlash », **un retour de bâton écologique** qui imprègne les programmes de beaucoup de partis politiques, à des degrés différents. **Le phénomène s'observe non seulement au niveau des instances européennes, mais également au niveau local** dans nombre de grandes villes du continent qui ont basculé de gauche à droite lors des élections municipales de 2023 et dont les édiles ont rapidement remis en cause les politiques visant à restreindre l'usage de la voiture.

Des facteurs objectifs expliquent que le Pacte vert, adopté en 2021, a commencé à susciter réserves et oppositions à partir de l'année suivante. La crise énergétique et l'inflation, notamment, sur fond de guerre en Ukraine, servent désormais de prétextes à l'extrême droite pour entraîner l'ensemble des forces conservatrices dans une dérive populiste sur la question environnementale, à coups de démagogie, de déni et, finalement, de propension à l'inaction. Au Parlement européen, les droites flanquées de leur extrême ont déjà torpillé quelques textes sur fond de technosolutionnisme.

Ce sont les mesures sur l'agriculture et l'alimentation qui ont connu le plus de revers. Faute de cohérence entre elles et la Politique agricole commune (Pac), la réduction de l'usage des pesticides à l'horizon 2030 ou la hausse de la part des surfaces cultivées en bio alimentent la grogne des agriculteurs européens, soutenus opportunément par les forces populistes. L'irruption électorale du parti BBB aux Pays-Bas, un mouvement « agriculteur-citoyen », a ainsi traduit le rejet d'un projet de réduction des émissions de CO₂ du secteur agricole. Au niveau européen, le texte sur la baisse des pesticides a finalement été rejeté par le Parlement européen, son contenu ayant été vidé de substance par la coalition des droites. Celui sur la restauration de la nature, qui prévoit de restaurer 30 % des écosystèmes terrestres et marins au cours de la décennie a déjà été considérablement affaibli avant son éventuelle adoption qui devait intervenir en février 2024.

De façon générale, l'émergence d'une offre « climato-relativiste » s'appuie sur un discours simpliste, anti-élites et anti-écologie. Surfant sur les craintes face aux conséquences sociales de la décarbonation, celui-ci cible les institutions européennes au nom d'un souverainisme populiste²⁰. Il marque des points, non seulement auprès du monde agricole, mais aussi auprès de l'ensemble des catégories populaires. **Ainsi, en France, trois électeurs sur quatre considèrent que la sobriété énergétique est imposée au peuple, mais pas aux élites.**

3. Un sursaut indispensable pour une « révolution écologique heureuse »

❖ **Le mécontentement qui gronde exprime un ressentiment à l'égard d'une transition écologique perçue comme injuste, « punitive » et urbaine.** Il impose un sursaut de la part de toutes les forces politiques qui ne renoncent pas à engager l'Europe sur la voie d'un modèle qui limite le réchauffement climatique et préserve la biodiversité.

❖ S'agissant de la politique agricole, l'enjeu est d'apporter des réponses concrètes à la colère des agriculteurs. Cela implique de **définir des politiques beaucoup plus ambitieuses de rémunération des pratiques environnementales.** Autrement dit, il faut que l'écologie paie mieux, en accroissant significativement les aides à la conversion des pratiques agricoles et en soutenant les filières durables. De la même façon, il est indispensable de faire en sorte que les exploitations ne soient pas concurrencées par des produits étrangers qui suivent des normes moins strictes. L'accord de libre-échange en cours de négociation avec les pays du Mercosur, qui concentre les critiques, doit être

²⁰ Voir : Gonçalves, C. 2024. « Le changement climatique : nouvelle thématique populiste ? » La Fabrique Ecologique, CÉI n°52.



l'occasion de définir ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas pour défendre le monde rural européen.

❖ Plus généralement, le défi est culturel et sémantique. Pour contrer la rhétorique commode consistant à désigner l'écologie comme fauteur de trouble, il convient de déployer, au contraire, un discours écologique sur l'agriculture, reconnaissant la contribution des agriculteurs à la protection de l'environnement et **faisant de ces derniers l'une des pierres angulaires de la stratégie de décarbonation au niveau européen.**

Cette démarche vaut également pour l'ensemble des politiques économiques, industrielles et énergétiques qu'impose la bifurcation climatique et environnementale. Trop souvent cantonné à un registre d'alerte, **le plaidoyer pour la transition mérite d'évoluer considérablement et de s'attarder sur les objectifs et les conditions qui en feront une révolution « heureuse ».**

❖ **Deux prérequis apparaissent essentiels.** Le premier est d'énoncer un principe simple selon lequel **toute directive aux principes louables pour accélérer la décarbonation suppose un ensemble de mesures d'incitation et d'accompagnement dans les pays membres de l'Union.** Il s'agit ni plus ni moins de garantir les conditions de vie des populations qui seront les plus exposées aux mutations. Pour évoquer un seul exemple, l'objectif de basculement généralisé vers les mobilités douces, qui suscite toujours la résistance des lobbies de l'industrie automobile, implique de s'assurer de son acceptabilité sociale. En permettant à la fois un accès aux véhicules électriques, à pouvoir d'achat constant, pour les catégories les plus modestes et une reconversion organisée des salariés du secteur vers les métiers d'une économie décarbonée.

Le second prérequis est d'ordre démocratique. Le populisme développe la thèse selon laquelle les politiques climatiques conduiraient à une forme d'« éco-dictature ». Pour contrer cette vision, il est impératif que les mesures écologistes ne soient pas perçues comme portant atteinte aux libertés. Aussi, **les citoyens doivent être davantage inclus dans la définition de leurs objectifs et de leur calendrier d'application.** S'agissant de la question agricole, le mode de décision par le haut doit faire place à une structuration collective de la feuille de route agroécologique, incluant agriculteurs, scientifiques et pouvoirs publics.

❖ L'idée du référendum est souvent avancée par les populistes comme le nec plus ultra de la procédure démocratique. Face à la complexité des sujets que soulève la transition, il est certainement préférable de **s'inspirer du modèle des conventions citoyennes pour mobiliser les Européens autour de solutions,** en renforçant ainsi leur sentiment d'appartenance et d'action à la cause climatique. **Une convention européenne, synthétisant les conclusions de conventions nationales, serait un pas décisif pour dépasser les mauvais débats opposant la fin de mois à la fin du monde.**



Sobriété, quel récit pour l'Union européenne

Jeanne Koskas, Chargée de mission à LFE

Lucile Schmid, Vice-Présidente de LFE

L'usage du concept de sobriété dans le champ des politiques publiques est une nouveauté. À l'échelle européenne, son émergence est liée à l'accélération de l'urgence écologique, à certains éléments géopolitiques (guerre en Ukraine), à la volonté du gouvernement français de promouvoir la sobriété énergétique à Bruxelles, et à l'engagement d'ONG et de chercheurs sur ces enjeux.

1. L'Union européenne a construit sa légitimité environnementale sans faire de la sobriété une notion centrale

Il y a quelques mois, en mars 2023, le GIEC donnait dans son sixième rapport de synthèse, sa définition de la sobriété : « **éviter dès le départ la demande en énergie, en matériaux, en terres, en eau, tout en assurant le bien-être de tous** ». Cette définition des scientifiques, en référence aux limites planétaires, n'exclut pas **des visions plus sociétales ou philosophiques**. Le dictionnaire Le Robert définit la sobriété comme une « modération, réserve (dans un domaine quelconque) ». Elle rassemble alors un ensemble de pratiques, **différentes les unes des autres**, de modération dans la production et la consommation de produits ou de ressources, notamment énergétiques (**e.g. la low-tech, le zéro déchet, l'économie de la fonctionnalité**). Le terme français de sobriété lui-même, s'il peut renvoyer à l'anglais *sobriety* ou *sufficiency* n'a pas de traduction évidente, et il est moins couramment employé en langue anglaise qu'en français.

Le terme de sobriété ne fonde explicitement aucune politique européenne. Mais la prise en compte de l'environnement existe dès l'Acte unique européen de 1986, et est confirmée dans le traité de Maastricht en 1992. Le développement durable a ensuite été posé comme un objectif de l'Union dans le traité d'Amsterdam de 1997. L'Union européenne (UE) a progressivement élaboré des stratégies thématiques sur l'air, les déchets et l'économie circulaire, la gestion des ressources naturelles, l'usage des pesticides, la préservation des sols, le milieu marin ou la notion de ville durable, et formule depuis 1998 le principe d'« intégration des préoccupations environnementales » dans les autres politiques. Le rôle moteur de l'UE dans les négociations internationales sur le climat doit également être rappelé.

C'est dans le domaine énergétique que l'UE a, de la manière la plus notable, adopté tôt des objectifs qui peuvent renvoyer au concept de sobriété. Dès 2005, dans le cadre des engagements du protocole de Kyoto²¹, **elle a créé le plus grand marché du carbone au monde ; la faiblesse du prix n'a cependant pas incité les entreprises à réduire leurs émissions. La hausse de ce prix depuis 2018 a cependant inversé la tendance (cf. fiche Marché du carbone).**

L'adoption d'un paquet climat-énergie de 2008 a mis en avant plusieurs objectifs à réaliser d'ici 2020 : réduction de 20 % des émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990, 20 % d'économies d'énergie, part des renouvelables portée à 20 % de la consommation. **En 2014, l'ambition a été rehaussée à l'horizon 2030 :** réduction d'au moins 40 % des émissions de GES sur le territoire de l'UE, part des énergies renouvelables d'au moins 32 %. Mais conformément à la démarche de libre échange qui la fonde, l'UE et ses États membres n'ont pas vraiment agi pour modifier un système de mondialisation économique et sociale qui a du mal à vraiment intégrer les préoccupations environnementales et qui vient percuter la notion de sobriété.

²¹ Dans le cadre de ce protocole, les **38 États les plus industrialisés au monde** s'étaient engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5% par rapport aux niveaux de 1990.



2. Depuis 5 ans, l'ouverture progressive d'une vision plus favorable à la sobriété

Le dernier mandat du Parlement et de la Commission a marqué **l'émergence des préoccupations en faveur de la sobriété à l'échelle européenne**. Il ne figure pas en tant que tel dans le Pacte vert européen. Avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, **la sobriété énergétique est devenue en revanche un enjeu central**. Cet impératif géopolitique (dépendance à l'égard du gaz russe) implique de trouver des fournisseurs alternatifs, mais aussi de réduire la consommation d'énergie. La directive européenne sur l'efficacité énergétique adoptée en juillet 2023 va dans ce sens, en prévoyant une baisse de la consommation énergétique d'ici à 2030 de 11,7 % à l'échelle de l'UE (soit la consommation énergétique de l'Espagne). Elle définit l'économie d'énergie comme « la quantité d'énergie économisée, déterminée en mesurant et/ou en estimant la consommation avant et après la mise en œuvre d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique »²². **Il est donc question d'efficacité et non de sobriété**. La Commission européenne a préconisé des mesures en 2022 pour réduire la consommation d'énergie en Europe — gaz et électricité — pour faire face à la pénurie de gaz russe. Celles-ci étaient provisoires, et leurs modalités laissées à l'appréciation des États membres.

L'expression de sobriété énergétique n'a pas à ce stade de traduction littérale dans les textes européens. L'interrogation sur les modèles de consommation reste à construire. Mais l'un des apports de cette nouvelle législation est la création d'une définition officielle de la pauvreté énergétique²³. **La sobriété comme levier pour la lutte contre le réchauffement climatique reste donc un concept émergent**.

Aujourd'hui, notre pays est en pointe pour porter la notion. Il fait valoir que la sobriété est **un concept qui permet de construire une évolution structurelle du modèle de consommation énergétique**. En se fondant sur les scénarios énergétiques à l'horizon 2050 élaborés par RTE dans lesquels la baisse de la consommation d'énergie est un élément central, la France veut transposer l'approche à l'échelle européenne.

Plusieurs ONG et think tanks vont dans le même sens. L'association française négaWatt et une vingtaine de partenaires européens (universités, think tanks, centres de recherche, ONG appartenant à 21 pays européens) ont appelé à miser sur la baisse de la demande d'énergie, l'efficacité et les renouvelables, pour que la sobriété soit le point de départ, et non la variable d'ajustement, des politiques climatiques. En juin 2023, ils ont présenté à Bruxelles un scénario de transition énergétique européen baptisé Clever (« A Collaborative Low Energy Vision for the European Region ») pour décarboner l'Europe, en répondant aux exigences de sécurité d'approvisionnement et de soutenabilité (consommation des ressources, protection de la biodiversité...).

La Commission européenne finance par ailleurs le projet Fulfill²⁴. En se fondant sur des analyses de cas dans cinq pays européens, combinées à des études qualitatives et quantitatives, il met l'accent sur le changement des comportements et sur la nécessité de transformer les infrastructures, les pratiques sociales et les régulations pour réduire la demande finale d'énergie, sans renoncer au bien-être collectif. En France, négaWatt et l'institut Jacques Delors font partie des structures associées.

3. Les enjeux et les modalités des changements nécessaires au niveau européen

Donner une plus grande place à la notion de sobriété à l'échelle européenne se heurte à certains obstacles politiques, et nécessite de trouver des réponses adaptées sur les interactions entre mesures écologiques et enjeux sociaux d'une part, sur les enjeux d'innovation, de réindustrialisation et d'indépendance stratégique de l'Europe d'autre part.

²² « Il faut maintenant que l'efficacité énergétique devienne un élément encore plus systémique de notre société, et cette directive révisée y contribue », a souligné le Vice-Président de la Commission Frans Timmermans.

²³ « Les nouvelles dispositions sur la responsabilisation des consommateurs et la pauvreté énergétique garantiront que notre transition vers une énergie propre est accessible à tous, y compris aux plus vulnérables », a expliqué la commissaire à l'Énergie, Kadri Simson.

²⁴ Celui-ci a débuté en septembre 2021 et devrait se poursuivre au moins jusqu'à l'automne 2024. <https://www.eurac.edu/en/institutes-centers/institute-for-renewable-energy/projects/fulfill>



L'un des obstacles évidents tient à la « plasticité » de la notion et à la difficulté à la traduire en mesures opérationnelles qui ne renvoient pas seulement à l'efficacité et/ou des économies de coût. **La sobriété relève du champ philosophique et éthique, mais aussi de réflexions plus scientifiques, économiques ou sociales.** Autant elle peut être un concept englobant et renvoyer à une vision et une orientation de moyen terme, en écho par exemple aux engagements de l'Accord de Paris et à l'objectif de neutralité carbone en 2050, autant elle doit être traduite en termes opérationnels. Les associations qui promeuvent la sobriété énergétique comme *negaWatt* ont ainsi développé des scénarios prospectifs. **Mais il n'existe pas encore aujourd'hui de référentiel commun au sein des institutions européennes pour définir et mettre en œuvre la sobriété.**

La place donnée au Pacte vert (*Green Deal*) dans la dernière mandature pourrait constituer un point d'entrée et un exemple. La manière dont a été installée en juin 2019 l'expression de *Green Deal* dans le débat public européen représente un exemple de récit écologique et institutionnel réussi. Celle-ci s'est approprié une expression qui était l'apanage des Verts au Parlement européen pour en faire sa marque de fabrique et conquérir sa légitimité politique. Ce succès a ensuite été prolongé autour de l'idée d'un nouveau Bauhaus européen²⁵, forme d'école de pensée et de mise en œuvre du Pacte vert.

Il reste que le terme de sobriété pose des interrogations spécifiques : est-il compatible avec des enjeux de croissance ? Lui donner une extension générale ne fragiliserait-il pas les fondements de certaines politiques européennes (libre-échange, concurrence, agriculture...) ? L'angle n'est par ailleurs pas le plus simple, alors que les États membres ont des situations énergétiques très différenciées. Mais c'est aussi un domaine où les outils de décarbonation européens existent.

Donner à la sobriété énergétique une existence à l'échelle européenne suppose que les travaux relatifs à la modification des comportements prennent une nouvelle ampleur. Cela nécessite aussi que les questions liées à la pauvreté énergétique et aux inégalités trouvent des réponses crédibles, comme d'ailleurs à l'échelle nationale (comment dépasser la « sobriété subie »).

À l'approche des élections européennes de 2024, la tentation d'affaiblir le Pacte vert est sensible²⁶, au-delà même des partis populistes et leurs alliés. **Dans ce contexte, la sobriété peut être une notion qui cristallise les enjeux.** La promouvoir nécessite de sortir du strict récit institutionnel. La montée en puissance de cette notion ne peut reposer que sur des initiatives conjointes d'instances citoyennes et de recherche, et d'acteurs plus officiels. Enfin, alors que l'évolution du monde oblige l'Union européenne à une réflexion structurelle sur son projet, **la notion de sobriété doit prendre place dans un récit plus large.**

4. Deux propositions pour faire avancer le débat

❖ **Une Conférence citoyenne sur la sobriété à l'échelle européenne** avec mandat de réfléchir aux formes que pourraient prendre la transposition de la définition du GIEC dans le projet européen. La sobriété est une notion à la fois plastique et « multiculturelle ». Elle se prête donc à un dialogue entre les institutions, des chercheurs, des acteurs associatifs et des citoyens qui permettrait d'aboutir à une définition partagée à l'échelle européenne.

❖ **Une réflexion interinstitutionnelle sur le Pacte vert européen pour structurer la démarche autour de trois angles fondamentaux : l'autonomie stratégique, l'exemplarité climatique et la sobriété.** Après une mandature, le Pacte vert européen doit être pérennisé et trouver un second souffle. La sobriété peut représenter une notion structurante, mais elle doit être articulée à des enjeux externes (justice climatique et exemplarité de l'UE) et à une stratégie d'autonomie stratégique et industrielle crédible.

²⁵ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/articles/le-nouveau-bauhaus-europeen-des-actions-et-des-financements-pour-associer-la-durabilite-au>

²⁶ Foucart, S. 2023. « Pour la première fois, toute l'Union européenne a enclenché la marche arrière sur l'environnement. » *Le Monde*, le 26 novembre 2023. https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/11/26/pour-la-premiere-fois-toute-l-union-europeenne-a-enclenche-la-marche-arriere-sur-l-environnement_6202428_3232.html



Choisir les bons mots pour l'écologie européenne

Pauline Bureau, Vice-Présidente de LFE
Jeanne Koskas, Chargée de mission à LFE

Il existe un **large éventail de mots pour parler d'écologie**, mais cela reste relativement récent. Alors que le terme d'« écologie » date de 1866²⁷, le sujet ne fait son apparition dans les débats publics que dans les années 1960-1970, avec la publication de *Printemps silencieux* de Rachel Carson en 1962, les catastrophes pétrolières et nucléaires, le développement des grandes ONG environnementalistes, ou les sommets internationaux dédiés au climat et au développement durable. Les crises environnementales jouent un rôle primordial dans le déplacement de l'écologie de la sphère scientifique et technique vers le champ du politique. Dans les années 1970, les pays européens se sont dotés de ministères de l'Environnement (ou de l'Écologie) et différents partis écologistes ont émergé.

Les communautés discursives traitant des enjeux écologiques sont multiples : communautés scientifiques, institutions nationales, supranationales, internationales, syndicats, partis, associations, élus locaux ou européens, citoyens, médias, etc. Cette diversité induit une **profusion de genres de discours** autour de ces questions (rapports d'expertise scientifique, textes de loi, discours politiques, articles de presse, documentaires, conventions, etc.), à travers lesquels les termes circulent et s'échangent, participant ainsi à la **co-construction d'un vocabulaire transdisciplinaire de l'écologie**.

La façon dont ce lexique est mobilisé n'est **pas neutre**. L'appropriation d'un terme par telle ou telle communauté ou parti politique a tendance à influencer sa portée sémantique et la façon dont il sera compris par le destinataire. En raison des connotations qui peuvent leur être associées, **tous les mots du discours politique écologique n'ont pas le même niveau d'acceptabilité auprès des électeurs**, comme en témoignent les critiques qui ont pu être formulées autour des concepts de sobriété et de décroissance.

« Rien n'est plus politique que de désigner »²⁸. Dans le débat politique et électoral, l'emploi des mots a une grande importance pour se constituer une identité politique et séduire les électeurs. C'est aussi à cet endroit que les différents partis peuvent et doivent se distinguer. **Le fait que le politique s'empare de certains termes (et qu'il en délaisse d'autres) conduit en outre parfois à un délitement du sens** de ces derniers, en raison de la difficulté de passer du discours aux actes²⁹.

Plusieurs termes se révèlent occuper une place relativement importante dans le débat politique autour des enjeux écologiques, et pourront constituer des points d'attention particuliers dans le débat pour les élections européennes. Trois exemples sont donnés ici, **sécurité, urgence et développement durable**.

1. De la sécurité énergétique et alimentaire à la sécurité nationale face au changement climatique

Le concept de **sécurité** est largement mobilisé dans le discours politique à travers la « sécurité énergétique » et la « sécurité alimentaire ». En creux, la notion de sécurité implique un danger, **qui menace le type de sécurité ainsi désigné ou son actualisation. Mobiliser le terme sécurité** en discours va donc de pair avec **la désignation du ou des dangers en question**. Il peut dès lors orienter l'opinion publique **en lui indiquant ce dont il faut avoir peur** et ce qui doit constituer une priorité en matière de politique publique.

Dans le cas de la **sécurité énergétique**, il existe une tendance dans certains programmes à **présenter le danger en question comme étant la transition énergétique elle-même**, pourtant nécessaire à l'atténuation du changement climatique. De même, **certaines mesures écologiques et sanitaires**, par exemple l'interdiction du glyphosate, sont **décrites comme constituant des menaces**

²⁷ Créé par le biologiste allemand Ernst Haeckel.

²⁸ Chetouani, L. et Tournier, M. 1994. « Environnement, Ecologie, Verts ». *Mots*, n°39.

²⁹ Catellani, A. et Errecart, A. 2023. « Les discours sur l'environnement, entre performativité et mise en scène de l'action ». *Semen*, n°55.



pour la sécurité, alimentaire cette fois. Les objectifs de sécurité alimentaire et de sécurité énergétique d'une part et de transition écologique d'autre part, apparaissent ainsi comme étant distincts et ne pouvant être menés de pair. De plus, la mobilisation de l'unité « sécurité », qui désigne le deuxième besoin le plus important sur la pyramide des besoins de Maslow³⁰, introduit une **hiérarchie entre ces différents objectifs** en donnant la priorité à ceux qui impliquent cette unité dans leur dénomination — en l'occurrence *sécurité énergétique* et *sécurité alimentaire*.

Il est cependant possible de **se réapproprier le concept de sécurité** de telle sorte que l'actualisation de cet enjeu universel ne se fasse pas au détriment de la transition écologique. Dans la mesure où **le changement climatique et la crise écologique constituent eux-mêmes des dangers**, ils **peuvent à eux seuls justifier de recourir au terme sécurité**, à travers par exemple les composés *sécurité physique* ou *sécurité nationale*, dont l'emploi est de plus en plus justifié en raison de la multiplication des feux de forêt et des épisodes de sécheresse sur notre territoire. À travers une telle stratégie discursive, l'objectif de transition écologique pourrait bénéficier des connotations associées à la notion de sécurité et à sa dimension performative, qui tend à faire de l'objectif qu'elle désigne une priorité politique. En outre, il serait également possible de **se réapproprier les composés mêmes de sécurité alimentaire et de sécurité énergétique** en explicitant la façon dont le changement climatique et l'absence de mesures pour l'atténuer peuvent en eux-mêmes menacer ces deux formes de sécurité.

2. Développement durable, un terme trop consensuel ?

Le terme de **développement durable** est aujourd'hui un peu daté, mais il reste largement mobilisé dans les discours politiques comme **cadre de référence pour penser la transition écologique**. Sa popularité a permis la démocratisation de la question écologique et son institutionnalisation. Elle peut s'expliquer par son caractère relativement consensuel³¹, soit un compromis entre **les tenants de la croissance économique et les défenseurs de l'environnement**. S'il a fait l'objet de quelques critiques par l'un ou l'autre de ces deux groupes d'opinion, il reste largement admis.

Le privilégier dans les discours risque d'aboutir à une certaine **neutralisation de débats, alors que ceux-ci seraient pourtant nécessaires**. Ainsi, on peut regretter de ne pas voir de **termes désignant des propositions écologiques plus audacieuses** dans les discours des candidats, comme en témoigne la quasi-absence des concepts, de *sobriété (heureuse, énergétique)*, de *transition écologique*, de *décarbonation*, de *décroissance*, de *scénario à zéro émission*, de *économie circulaire* ou *régénérative*, ou encore de *croissance organique*³², qui auraient pourtant le mérite de permettre un nécessaire débat **tout en stimulant l'imaginaire**.

3. Parler d'urgence climatique : nécessaire, mais risqué

Le terme « **urgence** » est de plus en plus mobilisé dans les médias à travers les composés *urgence écologique* ou *urgence climatique*. Il est utilisé par le GIEC dans son dernier rapport pour qualifier la situation climatique. Défini comme une « situation pathologique »³³ ou qui « peut entraîner un préjudice », il implique des connotations négatives. Sa mobilisation peut permettre de **représenter la potentielle gravité des impacts climatiques** et ainsi constituer une **stratégie de conscientisation**.

Mais la notion d'*urgence* dénote également l'idée qu'il est nécessaire « d'agir vite ». Ceci implique **une accélération de la prise de décision politique** sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, discours dont la crédibilité est cependant très incertaine tant on l'a déjà entendu et alors que l'action climatique n'est nulle part dans le monde à la hauteur de ce qu'il faudrait. Autre inconvénient possible, la focalisation sur la vitesse de l'action peut donner l'impression de **nier la nécessité d'un effort soutenu sur le long terme pour une transformation profonde de nos sociétés**.

³⁰ Maslow, A. H. 1943. « A Theory of Human Motivation ». *Psychological Review* 50 (4) : 370-96.

³¹ Biro, C. 2011. « Contribution à l'étude du discours environnemental : les organisations et leurs discours au Royaume-Uni ». Thèse de doctorat, Université Bordeaux 2, p. 145-6. <http://www.theses.fr/2011BOR21860>.

³² Pestel, E.C. (1988). *L'homme et la croissance : près de vingt ans après « Halte à la croissance ? »*. Paris, Economica.

³³ Larousse (s.d.). « Urgence ». <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/urgence/80704>.



Évoquant également l'**état d'urgence**, le concept d'*urgence* peut signifier un régime où les autorités politiques peuvent recourir à des **mesures exceptionnelles prises sans consultation citoyenne** et restreindre certaines libertés fondamentales, comme ce fut le cas durant la pandémie de la COVID-19. Ainsi, s'il peut être intéressant de mobiliser le concept d'*urgence écologique* ou *climatique* à des fins de prise de conscience et pour influencer l'agenda politique européen, il est nécessaire d'être précautionneux dans son emploi. **La prégnance de cette notion dans les discours écologistes peut nourrir le positionnement « anti-climat » des discours populistes**, qui présentent les questions climatique et écologique comme étant source de privation de libertés et de baisse du niveau de vie pour les citoyens³⁴.

4. Les stratégies pour optimiser l'usage des mots de l'écologie

Les points suivants pourraient représenter des stratégies possibles pour faciliter la mise à l'agenda politique et médiatique des enjeux écologiques et climatiques :

- ❖ Éviter de recourir exclusivement à des **concepts trop consensuels** (e.g. *développement durable*) ou relevant d'un **lexique exclusivement technocratique**, qui peuvent avoir tendance à neutraliser le débat politique.
- ❖ Présenter le changement climatique comme **un enjeu de sécurité physique ou nationale**, et souligner les liens positifs avec la sécurité énergétique et alimentaire.
- ❖ Combiner, dans un même discours, des **expressions soulignant l'urgence de la situation écologique** à des termes désignant des **formes de réponses démocratiques à cette urgence**. Ces dernières doivent tenir compte des différentes temporalités de la problématique écologique et intégrer ainsi des mesures à court, moyen et long terme.

³⁴ Voir : Gonçalves, C. 2024. « Le changement climatique : nouvelle thématique populiste ? » La Fabrique Ecologique, CÉil n°52.



Politique d'adaptation à l'échelle européenne

Lucile Schmid, Vice-Présidente de LFE

L'adaptation aux dérèglements climatiques pose au continent européen des défis importants. L'élévation des températures pourrait y être située entre 2,6° à 4,8° d'ici la fin du siècle³⁵. Le nombre de citoyens exposés aux vagues de chaleur dans l'UE et au Royaume-Uni passerait de 10 millions par an à 300 millions, soit 50 % de la population. Dans l'hypothèse d'un scénario de réchauffement à 3 degrés, une vague de chaleur intervenant aujourd'hui tous les 50 ans dans certaines régions d'Espagne et du Portugal, se produirait chaque année dans ces régions, tous les trois ans dans les autres régions méditerranéennes et tous les cinq ans dans les autres régions européennes. Les phénomènes de submersion sont fréquents, surtout en France, en Belgique, aux Pays-Bas ou dans le nord de l'Italie³⁶.

Les territoires européens ne sont pas exposés avec la même intensité à ces effets, ce qui alimente le débat entre les régions du sud qui dépendent de la solidarité européenne, et l'Europe du Nord moins vulnérable. Dans plusieurs pays (en Bulgarie, en Grèce, en Italie, en Espagne...), les régions les plus affectées par les vagues de chaleur sont celles où le PIB/habitant est le plus faible, voire qui comptent la plus forte proportion de personnes âgées (Grèce, Italie, Portugal)³⁷.

1. Un intérêt ancien pour l'adaptation, mais des actions limitées

Comme l'ensemble des questions environnementales, les politiques d'adaptation sont une **compétence partagée** entre l'Union européenne et les États membres. Lorsqu'il s'agit d'adaptation, ce partage de compétences existe aussi entre les États et les différents échelons locaux. D'un territoire à l'autre — mer, montagne, espace rural ou urbain — les vulnérabilités, les besoins et les moyens d'action sont en effet variables, y compris en fonction de l'organisation institutionnelle (État fédéral ou centralisé).

Dès 2005 l'Union européenne (UE) engage une réflexion sur l'adaptation avec plusieurs rapports : un Livre vert³⁸ en 2007 avec les axes de ce que pourrait être une stratégie, un Livre blanc³⁹ en 2009, qui a fondé la préparation de cette stratégie européenne, mise en œuvre à partir de 2013. Celle-ci met en avant le rôle de coordination des institutions européennes. L'accompagnement des politiques nationales et les travaux de recherche sont les deux priorités. Les États membres sont donc en première ligne en termes d'initiatives comme de mesures concrètes. Grâce à un partenariat entre la Commission européenne et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), une plateforme consacrée à l'adaptation (Climate-ADAPT) est mise en place pour élaborer une base de connaissances.

Ces orientations n'ont pas en revanche été pleinement intégrées aux textes sectoriels : la directive-cadre sur l'eau adoptée en 2000 et la directive Inondation en 2007 ont connu un effet peu opérant face à l'intensité des phénomènes (crues, sécheresses). Concernant la PAC (l'agriculture est responsable de près d'un quart des captages d'eau), l'intégration des préoccupations d'adaptation a été trop limitée. La gestion durable des ressources naturelles (y compris l'eau) constitue un des trois objectifs stratégiques de la PAC 2014-2020, mais le pourcentage de terres irriguées passant à des systèmes d'irrigation plus économes en eau reste très faible. En 2017, la Cour des comptes européenne ne relève ainsi de changements dans les pratiques agricoles que sur 5 % de l'ensemble des terres agricoles, et l'UE continue de soutenir sans restriction des cultures nécessitant de grandes quantités d'eau.

³⁵ Limb, L. et Yanatma, S. 2023. « 2023, année record : à quelle vitesse les pays européens se réchauffent-ils ? » *Euronews*, le 12 septembre 2023. <https://fr.euronews.com/green/2023/09/12/2023-annee-record-a-quelle-vitesse-les-pays-europeens-se-rechauffent-ils#:~:text=En%202022%2C%20la%20temp%C3%A9rature%20annuelle,plus%20de%202%C>

³⁶ Lepesant, G. 2023. « Quelle stratégie européenne face au changement climatique ? » Blog Caisse des Dépôts, le 14 mars 2023. <https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/quelle-strategie-europeenne-face-au-changement-climatique>

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Ce Livre vert s'intitule *Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'UE*.

³⁹ Le Livre blanc s'intitule *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*.



2. Face à l'accélération des dérèglements, les ambitions renouvelées avec le Pacte vert

Pour le GIEC, l'Europe doit affronter quatre risques clés, les vagues de chaleur avec des conséquences irréversibles sur les écosystèmes, des diminutions très fortes des rendements agricoles, des pénuries d'eau et des inondations. Ces risques peuvent se cumuler et générer des risques en cascade. En Outre-mer, les impacts sont encore plus marqués et les risques plus élevés. Les événements extrêmes (vagues de chaleur, cyclones...) sont plus fréquents et plus intenses et la montée des eaux menace fortement les habitats. Les écosystèmes sont également en grand danger. À l'échelle européenne, les obstacles à l'action cités par le GIEC sont le manque de volonté politique, le faible engagement des citoyens et du secteur privé ainsi qu'un « sentiment d'urgence faiblement ressenti ». Plus que les solutions, ce qui manque c'est la volonté de les appliquer.

Avec l'adoption du Pacte vert en 2019, la stratégie d'adaptation européenne s'est pourtant nettement amplifiée. Si la quasi-totalité des pays membres dispose désormais d'un plan d'adaptation, le manque d'articulation au sein des États entre les différents échelons de gouvernance, des moyens financiers trop faibles, le manque de synergies entre services d'urgence et organismes publics en charge de l'adaptation, et l'insuffisance des dimensions sociales, sont autant de limites. De ce diagnostic conforté par deux consultations des parties prenantes en 2018 et 2020, la Commission a tiré une nouvelle stratégie d'adaptation en février 2021 : renforcement de la capacité d'adaptation de l'Europe et du reste du monde, réduction de la vulnérabilité des territoires, définition et accélération des mesures d'adaptation.

La nouvelle stratégie donne une importance centrale aux enjeux d'amélioration des connaissances et à la gestion des incertitudes (y compris sanitaires). Elle prévoit l'élaboration d'une politique qui concerne toutes les échelles et l'ensemble des secteurs via les programmes et fonds européens existants (FESI, Life, etc.). Elle met l'accent sur l'interaction avec les autres politiques de l'UE — agriculture, industrie et innovation, pêche, biodiversité, aides régionales — pour une vision d'ensemble. Au moins 37 % de l'enveloppe allouée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience doivent être consacrés à l'action pour le climat couvrant à la fois l'atténuation et l'adaptation. Enfin, dans le cadre de la Convention des maires de l'UE, l'Union pilotera un mécanisme de soutien destiné à aider à passer de la planification à l'action. Il fournira une assistance technique directe pour élaborer et mettre en œuvre les plans d'adaptation locaux.

Reconnaissant un important déficit de financement, la nouvelle stratégie prévoit d'accélérer les investissements et les opportunités en termes de financements innovants (investEU, BEI). Le premier plan de la BEI relatif à l'adaptation aux changements climatiques a en ce sens été rendu public en octobre 2021.

Face à la multiplication des catastrophes naturelles, le secteur de l'assurance apparaît comme un partenaire indispensable dans la collecte de connaissances, et pour augmenter la couverture des territoires. À l'échelle européenne, la moitié des compagnies d'assurance n'a pas fait d'évaluation des implications du réchauffement climatique sur le modèle d'affaire. La Commission a annoncé le lancement d'une série d'exams des risques climatiques (EUCRA — *EU-wide climate risk assessment*). Le premier EUCRA, préparé conjointement par la Commission et l'Agence européenne de l'environnement, sera soumis en 2024 et d'autres EUCRA sont prévus tous les cinq ans. En outre, parmi les cinq Missions Europe lancées récemment dans le cadre de la politique recherche-innovation, une Mission sur l'adaptation visant à assister 150 municipalités et régions en Europe à améliorer leur résilience face au changement climatique a été initiée.

Le 26 juillet 2023, la Commission européenne présente, en complément, des lignes directrices à l'intention des États membres. Elle y liste les éléments nécessaires à une politique d'adaptation effective — cadre national contraignant, mise à jour régulière, évaluations précises et régulières des risques climatiques, ressources financières et humaines, participation de l'ensemble des parties prenantes, de tous les secteurs concernés et de tous les niveaux de l'administration publique. Les



lignes directrices s'inscrivent également dans la mission « adaptation » du programme Horizon Europe qui a pour objectif d'accompagner les territoires européens dans leurs stratégies d'adaptation.

À ce jour, la mesure d'adaptation la plus visible de l'UE reste la mise en commun des « capacités de réaction » pour aider les pays en cas d'urgence, comme les pompiers et les avions qui se tiennent prêts, en Grèce, l'été, ou les fonds destinés à la reconstruction après les catastrophes.

3. Les enjeux et les modalités des changements nécessaires au niveau européen

Il est d'abord indispensable de parler de politiques d'adaptation à l'échelle européenne, et non d'une politique d'adaptation globale. Les situations d'un État membre à l'autre sont très variables, qu'il s'agisse des défis posés aux territoires eux-mêmes, des modalités d'intervention des acteurs publics et privés, des moyens humains et financiers à mobiliser. Mais des politiques d'adaptation à l'échelon européen sont aussi nécessaires parce que les catastrophes et leur prévention sont souvent transnationales. Les rivières qui traversent plusieurs pays doivent être gérées conjointement comme en cas de sécheresse ou d'inondation.

Le premier enjeu est celui de la solidarité entre les États. On sait d'ores et déjà en effet que les conséquences socioéconomiques du changement climatique, en termes de mortalité, de pertes dans l'agriculture et la production d'électricité, ou de dommages causés par les inondations, seront plus importantes autour de la Méditerranée. La hausse des températures pourrait aussi avoir un impact sur la croissance économique à long terme, augmentant les clivages entre les pays européens. Les mécanismes de redistribution (fonds de cohésion régionale) devront être abondés. Les besoins annuels en investissements pour l'adaptation représenteraient entre 0,2 et 3,5 % du PIB de l'Union européenne, selon la BEI.

Le second enjeu est l'élaboration d'une planification à l'échelle européenne, comme à celle des États ou des régions, ce qui implique une capacité à produire des connaissances régulièrement actualisées, à les structurer et les organiser en termes d'outils, à les doter des moyens adéquats. Cette capacité doit être améliorée au sein des États membres comme à Bruxelles. La mise en commun de celles-ci entre les pays de l'UE ne peut que nourrir l'efficacité des politiques d'adaptation nationales et favoriser la coordination et la définition d'actions transverses.

Enfin le principal enjeu pour l'UE reste *in fine* d'intégrer les enjeux de l'adaptation dans l'ensemble des politiques européennes, au premier rang desquelles la PAC.

4. Des propositions pour faire avancer cette politique

❖ **Intégrer les enjeux de l'adaptation à l'ensemble des politiques et initiatives européennes.** Dès le début de la nouvelle mandature, un travail de réflexion approfondi devra être engagé pour proposer les réformes indispensables à cette intégration dans les politiques européennes. Cet exercice devra donner une importance particulière à l'adaptation de la PAC.

❖ L'augmentation des inégalités territoriales et sociales devant l'adaptation implique inévitablement **une forme de refondation des mécanismes de solidarité européens pour que les moyens humains, financiers et techniques adéquats soient mis en place.** La Commission devrait porter des propositions précises en ce sens et un débat politique d'orientation avoir lieu au Parlement européen.

❖ **L'enjeu d'une couverture plus équilibrée des territoires européens par des mécanismes d'assurance adéquats est essentiel.** Pour élaborer des propositions, un groupe de travail de haut niveau devrait être lancé conjointement par la Commission et le Conseil, et des acteurs européens de l'assurance.





AGRICULTURE ET ALIMENTATION

- ❖ PAC
- ❖ OGM
- ❖ Pesticides
- ❖ Pêche
- ❖ Condition animale
- ❖ Politique commerciale
- ❖ Artificialisation

Politique agricole et alimentaire européenne, une nécessaire refondation

Bernard Chevassus-au-Louis, Président d'Humanité et Biodiversité

En 2023, la valeur totale de la production agricole française a été de 95,5 milliards d'euros (hors subvention). Une partie de cette production (environ 22 milliards d'euros) est exportée et, inversement, notre pays importe pour environ 18 milliards d'euros de produits agricoles bruts⁴⁰. La balance commerciale des échanges reste donc légèrement excédentaire, mais avec d'importants écarts entre filières. La dépense alimentaire des ménages est quant à elle, selon l'INSEE, d'environ 3600 € par Français et par an, soit une dépense totale d'environ 240 milliards d'euros.

Au regard de ces chiffres, les quelque 10 milliards d'euros que les agriculteurs français reçoivent de l'Union européenne au titre de la politique agricole commune (PAC) peuvent sembler assez secondaires. Cependant, de nombreux débats sur l'agriculture portent sur le montant de ces versements et, surtout, sur leur répartition. Pourquoi une telle focalisation ? La réponse est fournie par l'analyse du revenu des agriculteurs. Selon l'INSEE, ce revenu moyen⁴¹ est d'environ 1800 euros mensuel pour des actifs agricoles à temps plein. Pour l'ensemble des 400 000 agriculteurs concernés, cela représente... environ 8 milliards d'euros, soit sensiblement le montant total des aides de la PAC. **En l'absence de telles aides, l'agriculture française (et également celle de la plupart des pays européens) serait économiquement inviable.**

C'est pourquoi il est souhaitable de conserver au niveau de l'Union européenne ce financement de la politique agricole, de montrer que, malgré des évolutions indéniables, la durabilité du modèle agricole français apparaît de plus en plus précaire et, enfin, de proposer une vraie refondation pour la future politique européenne, qui sera mise en place au début de 2028, ce qui signifie que des discussions sur son cadrage vont commencer dès 2025.

1. Les raisons de la colère

La première raison, légitime, de cette crise est celle de la mise en œuvre des politiques publiques, qui conduisent souvent à des complexités administratives et à des retards pouvant atteindre plusieurs années dans le versement de diverses aides dont les agriculteurs peuvent bénéficier. La deuxième, plus structurelle, est l'importance des inégalités de revenu entre les agriculteurs et le fait que la PAC ne corrige pas suffisamment, voire entretienne ces inégalités. Le revenu moyen des agriculteurs s'est globalement maintenu, voir a progressé entre 1990 et 2020⁴² et cette progression s'est poursuivie en 2021 et 2022, avec une légère baisse en 2023. **Il ne s'agit donc pas d'une crise globale du revenu agricole.**

Cependant, cette progression du revenu, alors que la valeur de la production agricole totale a diminué, n'a été rendue possible que par la diminution du nombre d'agriculteurs et l'augmentation concomitante de la taille des exploitations. Même si ces évolutions sont progressives, elles alimentent le sentiment du monde agricole d'être de moins en moins reconnu, voire marginalisé, au sein de la société française.

Au-delà de ces chiffres moyens, **il y a une tendance à une instabilité croissante de ce revenu**, du fait de la disparition progressive de divers dispositifs de régulation (quotas, prix garantis), avec des années noires comme 2009. Cette instabilité crée un sentiment d'incertitude, en particulier dans les exploitations agricoles fortement endettées⁴³.

De leur côté, les inégalités de revenu entre agriculteurs sont importantes et, en particulier, entre types de production. 15 % des agriculteurs affichaient en 2021⁴⁴ un revenu nul. Cette année là,

⁴⁰ Chiffres 2022. Source : <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/SynCex23402/consyn402202304Cext.pdf>

⁴¹ Il s'agit du « revenu d'activité non salarié avant déduction des contributions sociales (CSG non déductible et CRDS) ».

⁴² Voir le rapport du CGAER à <https://agriculture.gouv.fr/evolution-du-revenu-agricole-en-france-depuis-30-ans>

⁴³ Voir <https://www.agriculture-strategies.eu/2023/03/evolutions-du-revenu-agricole-queles-lecons-pour-l'action-publique/>

⁴⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7676317?sommaire=7676376#titre-bloc-6>



selon la Mutualité Sociale Agricole⁴⁵, plus d'un agriculteur sur dix percevait un revenu de solidarité (RSA). Les données 2022⁴⁶ montrent que ces revenus varient dans un rapport de 1 à 6 entre les orientations des productions agricoles.

Les subventions actuelles de la PAC ne semblent pas contribuer à réduire ces inégalités. Même si le « découplage » entre les aides et les volumes produits a été mis en place à quelques exceptions près, les aides de la PAC prennent en compte, à travers la notion de « références historiques », les revenus passés des exploitations agricoles, tant en termes de types de culture que de surface des exploitations.

Le troisième « registre » de la crise actuelle est la question, souvent mise en avant, des « contraintes » environnementales et de la « surtransposition » des normes. En ce qui concerne l'environnement, les documents européens de 2020, souvent incriminés (« Pacte vert », stratégie « De la fourche à la fourchette », « stratégie biodiversité ») ne sont que des propositions de la Commission européenne que les États membres ont « acté » (et non approuvé) et, n'ont pas connu depuis de traductions concrètes dans les États membres.

La « surtransposition » mérite une analyse au cas par cas pour juger de sa pertinence. Pour les pesticides, par exemple, la répartition des compétences mérite d'être rappelée : les autorités européennes, en s'appuyant sur les compétences des agences d'expertise des États membres et après consultation du conseil de ces États membres, décident d'autoriser, pour l'ensemble de l'Union, une substance active (comme le glyphosate) ; les États membres ont la responsabilité d'autoriser, ou non, sur leur territoire, des produits contenant cette substance, et donc, éventuellement, de l'interdire). Il ne s'agit donc pas d'une surtransposition, mais d'une capacité laissée aux États membres d'adapter à leur territoire une politique européenne.

Quant à la question des « distorsions de concurrence » liées à ces normes, il est légitime que les États membres puissent adopter des « clauses miroirs » pour interdire les importations de produits contenant des substances qu'ils auront interdites d'usage sur leur territoire et que l'Union européenne refuse globalement l'importation de ces produits.

2. Les enjeux de la politique agricole européenne

Dès lors que le budget de l'Union européenne est principalement alimenté par les contributions des États membres, peut se poser la question de l'intérêt d'un budget commun pour l'agriculture plutôt que des rémunérations des agriculteurs par des budgets nationaux. Deux raisons justifient cette option : **la forte interdépendance des systèmes alimentaires européens**, tant pour les produits agricoles bruts que pour des produits transformés ; **la régulation des flux aux frontières de l'Union**. Cette politique doit se fixer deux objectifs stratégiques.

Le premier est **d'assurer un niveau suffisant d'autoapprovisionnement alimentaire (autonomie, souveraineté) en quantité et qualité (en particulier sur le plan sanitaire) pour les citoyens européens**. Divers événements récents (sécheresse ou inondations, crises sanitaires, tensions internationales, voire guerres) ont montré les limites de la logique d'approvisionnement à moindre coût sur les marchés mondiaux et donc de perte de souveraineté. Globalement, cet objectif est atteint. **L'alimentation des consommateurs européens est assurée dans sa grande majorité par les agriculteurs et les éleveurs européens** avec un excédent des échanges avec le pays tiers d'environ 5 milliards d'euros⁴⁷.

Le second objectif stratégique est de veiller à la durabilité des agricultures européennes et à leur juste contribution aux objectifs de préservation de l'environnement et de changements climatiques. La question est donc de savoir quelle part doit prendre la PAC dans ces politiques plus larges, dès lors que, d'une part, diverses dégradations de l'environnement sont liées à des activités

⁴⁵ <https://reporterre.net/Agriculteurs-au-RSA-quand-le-travail-ne-suffit-plus-pour-vivre>

⁴⁶ Voir https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Pri2314/Primeur2023-14_Rica2022.pdf

⁴⁷ En 2022, les exportations étaient de 18,2 milliards d'euros et les importations de 13,7 milliards d'euros.



agricoles et que les dérèglements climatiques sont susceptibles de les impacter fortement. Il ne s'agit pas bien sûr de faire de la PAC une politique entièrement dédiée à ces objectifs environnementaux, mais, à l'inverse, défendre l'idée qu'elle doit rester pour l'essentiel orientée sur le maintien du revenu des agriculteurs présente un risque fort de voir son enveloppe se réduire inexorablement, devant la montée des dépenses nécessaires à la lutte contre la dégradation de l'environnement. La question de la durabilité du modèle agricole et, plus globalement, du système alimentaire des pays de l'Union européenne, est ainsi posée⁴⁸.

Sur un plan économique, on assiste depuis 2020 à une forte augmentation du prix des intrants, liée en particulier à la hausse du prix de l'énergie. Cette augmentation risque d'être une tendance durable, conduisant à une augmentation des coûts de production des produits agricoles. Il est bien sûr souhaitable que les agriculteurs puissent répercuter au niveau des produits finaux cette hausse des coûts de production. Cette question est au centre de l'élaboration des lois EGALIM de 2018 et 2021, qui instaurent le caractère « non négociable » du prix de la matière première agricole entrant dans les produits transformés. Face à l'inflation, les consommateurs peuvent rogner sur leur budget alimentaire, comme le montre la crise actuelle de la consommation de produits bio. De même, l'option d'une augmentation des exportations pour pallier la stagnation du marché intérieur ne pourra sans doute concerner qu'un petit nombre de filières déjà exportatrices (céréales, vins et spiritueux)⁴⁹.

Une autre raison d'inquiétude est la limite des mécanismes qui ont permis de maintenir jusqu'à maintenant le revenu agricole par actif, à savoir la réduction du nombre d'agriculteurs et l'agrandissement des exploitations. Ces limites sont économiques, notamment au niveau des difficultés de transmission d'exploitations de grande taille, mais aussi sociales, avec une réticence de l'opinion publique vis-à-vis de l'agriculture « industrielle » ou des « fermes usines ».

Sur un plan environnemental, même si des progrès ont été faits dans certains domaines (utilisation des engrais, émissions de gaz à effet de serre, développement de l'agriculture biologique...), d'autres aspects demeurent problématiques, comme la consommation de pesticides ou la diminution, qui se poursuit, des « infrastructures » favorables à la biodiversité (haies, arbres isolés, prairies permanentes). **Ces progrès restent largement insuffisants vis-à-vis d'un objectif de bon état écologique des milieux.** On peut citer l'exemple des algues vertes, pour lequel la teneur en nitrates des rivières bretonnes a diminué d'environ 30 % au cours des 20 dernières années⁵⁰ : à ce rythme, il faudra encore au moins une vingtaine d'années pour atteindre des concentrations suffisamment faibles (environ 10 mg/l) pour enrayer la prolifération des algues.

Les progrès sont plus rapides dans les autres secteurs d'activités, ce qui conduit à augmenter la part de l'agriculture dans les émissions. Celle de l'azote actif dans l'atmosphère (ammoniac et divers oxydes d'azote) est passée de 44 % à 66 % entre 1990 et 2020⁵¹. Cette visibilité accrue des pollutions agricoles ne peut qu'accentuer à terme la pression qui sera exercée pour les réduire. **Certains progrès apparents se sont faits via une réduction de la production et ne sont que des transferts de pollution en dehors de notre territoire.** C'est le cas de la réduction des émissions de méthane, qui est liée essentiellement à une diminution d'environ 17 % du cheptel bovin depuis 1990 : comme la consommation de viande bovine n'a pas diminué dans la même proportion, cela s'est traduit par une augmentation des importations, dont les émissions ne sont pas comptabilisées. Une autre dimension de la durabilité environnementale est l'influence désormais évidente des dérèglements climatiques sur les productions agricoles. Cela se traduit par une stagnation, voire une diminution des rendements,

⁴⁸ Nous renvoyons par exemple à notre étude de 2017 « Pour des politiques agricoles, alimentaires et environnementales intégrées et territorialisées » publiée par La Fabrique Ecologique. <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2017/03/politique-agricole.pdf>

⁴⁹ voir <https://www.franceagrimer.fr/content/download/66727/document/PERF%20AGRI%20AGRO%20EXPORT%20WEB.PDF>

⁵⁰ <https://bretagne-environnement.fr/nitrates-cours-eau-bretons-datavisualisation>

⁵¹ Source : CITEPA.



après des années de hausse continue,⁵² mais aussi par une augmentation de l'impact environnemental des cultures.

3. Une réorientation indispensable pour la future PAC

Quelles qu'en soient les difficultés, une réorientation profonde du système agricole et alimentaire européen est indispensable et devra être au cœur de la future PAC, et même de la révision à mi-parcours, en 2025, de la PAC actuelle.

❖ **La transition doit porter sur l'ensemble du système alimentaire.** De nombreux exemples montrent que des actions limitées à certains acteurs ne peuvent être efficaces que si les autres acteurs concernés sont identifiés et associés à la mise en œuvre de ces actions. Ainsi, un encouragement à la diversification des productions sur un territoire donné peut se heurter au fait que, pour des raisons économiques, les organismes de collecte favoriseront plutôt une spécialisation de ce territoire. **La PAC doit ainsi porter sur une analyse globale du système alimentaire**, dans l'ensemble de ses composantes, mais aussi de ses fonctions nutritionnelles, sanitaires, sociales et environnementales.

❖ **La réduction des inégalités dans le soutien au revenu est indispensable** en attribuant par exemple la moitié des aides du premier pilier sur le critère du nombre d'actifs agricoles dans les exploitations. C'est d'autant plus indispensable que certaines filières, par exemple d'élevage, devront profondément restructurer leurs activités pour limiter le changement climatique.

❖ Le soutien public doit se fonder sur la fourniture de biens publics et la résilience des territoires. Un soutien public aux agriculteurs est indispensable dès lors qu'une rémunération par les prix des produits alimentaires ne peut suffire à prendre en charge les contributions souhaitées de l'agriculture aux objectifs majeurs que sont la lutte contre les dérèglements climatiques et l'érosion de la biodiversité. Pour être légitime aux yeux des citoyens-contribuables, le maintien de ce soutien public doit d'ailleurs revendiquer fortement cette finalité. **Il convient donc que ces contributions des agriculteurs à la fourniture de biens publics et à la résilience soient clairement identifiées, mesurées tant sur le plan technique qu'économique et rémunérées « au juste prix ».**

❖ **Les approches territoriales et collectives doivent être encouragées.** La politique agricole doit être définie au niveau de l'Union européenne, elle doit permettre une adaptation fine à la diversité des situations locales, en particulier dans notre pays. Des expériences comme les PAT⁵³ (Programmes alimentaires territoriaux), les TEN⁵⁴ (Territoires engagés pour la nature), les « Territoires engagés pour un environnement, une santé »⁵⁵, les « contrats de territoire »⁵⁶ doivent être encouragés et, surtout, rapprochés et mis en synergie, en obligeant à un dialogue entre les ministères concernés.

Il faut aussi privilégier les formes collectives d'action, associant les différents acteurs du territoire (agriculteurs, collectivités, associations, acteurs économiques...). La création de services écologiques (gestion quantitative et qualitative de l'eau, continuités écologiques, restauration de la biodiversité) doit se raisonner en termes « d'écologie du paysage », à des échelles supérieures à celle des exploitations agricoles. Pour favoriser ces actions, la PAC actuelle présente sans doute des contraintes qu'il faut analyser. Mais des expériences ont été menées, comme les CTE⁵⁷ (Contrats territoriaux d'exploitation) ou les PSE (Paiements pour services environnementaux) des Agences de l'eau⁵⁸, qui montrent que ces approches collectives sont possibles.

⁵² Voir https://www.agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/IraGcu20144/2020_144inforapgdscultures.pdf et https://www.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/National/Revue_Chambres-agriculture_1031_2014_Rendements_Grandes_Cultures.pdf

⁵³ <https://agriculture.gouv.fr/pres-de-430-projets-alimentaires-territoriaux-pat-reconnus-par-le-ministere-au-1er-avril-2023>

⁵⁴ <https://www.ofb.gouv.fr/territoires-engages-pour-la-nature>

⁵⁵ <https://territoire-environnement-sante.fr/>

⁵⁶ <https://territoires.nouvelle-aquitaine.fr/la-politique-territoriale/les-contrats-de-territoire>

⁵⁷ <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2006-3-page-405.htm>

⁵⁸ <https://pse-environnement.developpement-durable.gouv.fr/>



Renforcer la régulation européenne des OGM et nouveaux OGM

Cléa Blanchard, Chargée de mission à LFE

Mathilde Boitias, Directrice de LFE

Astrid Österreicher, Chargée de plaidoyer Testbiotech

Dr. Christoph Then, Directeur Testbiotech

L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) en agriculture et leur dissémination dans l'environnement ont toujours été des questions controversées. **Ce sujet semble être passé au second plan** après les mesures d'interdiction de mise en culture d'OGM en plusieurs pays d'Europe. Cependant, **ces questions doivent toujours être débattues** : les autorisations d'importation (environ 100 autorisations d'importation de maïs, soja, colza, coton et betterave sucrière transgéniques ont été délivrées au cours des dernières décennies⁵⁹), la réglementation des organismes issus des nouvelles techniques, les nouveaux développements techniques à venir tels que les applications sur les insectes, y inclus les « gene drives », et les brevets sur les semences.

1. Au cours du dernier mandat, des avancées modestes

Au cours des cinq dernières années, la Commission européenne a accordé une vingtaine d'approbations pour l'importation et la commercialisation de plantes transgéniques, alors que le Parlement européen a adopté des résolutions contre chacune de ces approbations, toutes adoptées à une large majorité. Aucune de ces résolutions n'a été prise en considération.

En juillet 2023, la Commission européenne a présenté une proposition pour la future réglementation des plantes dont le génome a été modifié à l'aide de nouvelles techniques génomiques (NTG). Elle propose que de nombreux organismes obtenus notamment par la technique CRISPR/Cas9 **ne soient plus soumis à une évaluation des risques** et d'abandonner les anciennes exigences en matière de méthodes de détection, d'étiquetage et de coexistence. La proposition a été approuvée au Parlement européen le 7 février 2024, mais n'a jusqu'ici pas obtenu de majorité au Conseil de l'UE.

Les brevets sur les semences et d'autres matériaux de reproduction des plantes sont devenus une question centrale au cœur des débats sur les NTG⁶⁰. Les monopoles sur les semences limitent l'accès à la diversité des espèces cultivées, nécessaire aux sélectionneurs⁶¹. La société américaine Corteva⁶² occupe une position dominante en termes de brevets sur les plantes liés à CRISPR/Cas, avec environ 100 demandes de brevets internationaux et environ 30 brevets accordés par l'Office européen des brevets (OEB) jusqu'à la fin de l'année 2022. L'UE est également confrontée à des problèmes de brevets sur les plantes issues de méthode de sélection conventionnelle : plusieurs centaines de brevets sur ces plantes ont déjà été accordés par l'OEB. Ces brevets concernent plus d'un millier de variétés européennes sélectionnées de manière conventionnelle, malgré la demande d'arrêt de ces brevets, faite par l'UE en 2017.

En ce qui concerne les discussions au niveau international, l'UE a adopté une position de précaution dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB)⁶³. Le Parlement européen a également mis en garde contre les conséquences de la dissémination d'insectes génétiquement modifiés.

2. Des enjeux importants en matière de risques

Les risques liés aux cultures transgéniques s'avèrent plus complexes que prévu, avec des effets systémiques dépassant les limites de l'évaluation actuelle des risques spécifiques à chaque

⁵⁹ En provenance de pays tels que le Brésil et les États-Unis, destiné à être utilisé comme aliment pour animaux en Europe.

⁶⁰ Fortuna, G. 2023. « Europe Patent Office: Gene-edited plants will be patented under GMO rules. » *Euractiv*, le 22 août 2023. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/europe-patent-office-gene-edited-plants-will-be-patented-under-gmo-rules/>

⁶¹ Représentant ainsi une menace pour l'innovation en matière de sélection végétale.

⁶² Anciennement Dow Dupont.

⁶³ La CDB est un traité international juridiquement contraignant qui a trois principaux objectifs : la conservation de la diversité biologique, son utilisation durable et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

plante. **La méthodologie actuelle n'est pas suffisante pour protéger la santé et l'environnement, et n'est pas à jour par rapport aux progrès scientifiques récents.**

Les importations de plantes OGM ont entraîné une augmentation de l'utilisation de pesticides dans les pays de culture en raison de l'adaptation croissante des mauvaises herbes et des insectes à ces plantes transgéniques⁶⁴. Parmi les risques sanitaires de ces plantes, on note les effets cocktail entre les résidus des herbicides pulvérisés sur les plantes⁶⁵, les effets de molécules herbicides produites par les plantes sur le système immunitaire des consommateurs⁶⁶, et les effets des résidus de glyphosate sur le microbiome intestinal. Plusieurs OGM pouvant être mélangés dans les régimes alimentaires, des tests et une évaluation des risques des effets combinatoires seraient nécessaires.

Les NTG (ou « nouveaux OGM ») comprennent une série de techniques comme la mutagenèse dirigée ou l'édition du génome, la technique la plus utilisée étant les ciseaux génétiques CRISPR/Cas⁶⁷. La Cour de justice de l'UE a statué en juillet 2018 que les plantes obtenues par les NTG ne peuvent pas être exemptées de la réglementation européenne existante sur les OGM. Des mesures telles que l'évaluation des risques, la surveillance après mise sur le marché et l'étiquetage s'appliquent. La Commission européenne, en juillet 2023, a pourtant proposé de **déréglementer plus de 90 % des NTG**.

Les partisans de la déréglementation affirment que, dans la plupart des cas, il n'y aurait pas de différences entre les plantes sélectionnées de manière conventionnelle et celles obtenues par les nouvelles techniques génomiques (NTG). De nombreux experts et plusieurs institutions⁶⁸ ne sont pas de cet avis et soulignent que les effets biologiques provoqués par les NTG peuvent être très différents comparé aux plantes sélectionnées de manière conventionnelle et doivent donc faire l'objet d'une évaluation des risques. Des exemples tels que celui de la tomate GABA, qui peut provoquer une baisse de la tension artérielle, montrent que les NTG peuvent entraîner des changements considérables dans la composition des plantes alimentaires, sans insertion de gènes supplémentaires. De plus, des effets inattendus peuvent se produire en raison des interactions dans les réseaux complexes de gènes, de protéines et d'autres molécules biologiquement actives. C'est pourquoi des agences gouvernementales⁶⁹, des organisations scientifiques⁷⁰ et des experts travaillant avec des organisations de la société civile⁷¹ s'accordent à dire qu'une évaluation des risques sera nécessaire pour ces plantes génétiquement modifiées, y compris à l'avenir.

Au niveau international, dans le cadre de la CDB, il a été débattu notamment des vaccins autodiffusés pour la faune sauvage, du développement des « gene drives » pouvant exterminer des espèces sauvages, ou encore des effets cumulatifs potentiels des organismes synthétiques diffusés dans l'environnement⁷². Ces débats montrent que les préoccupations en matière de biosécurité augmentent considérablement.

La biosécurité et le principe de précaution doivent devenir une question d'urgence internationale. La rapide évolution technique s'accompagne de nouveaux risques pour la santé, les espèces protégées et la biodiversité en général. Si l'on ne met pas fin aux brevets sur la sélection conventionnelle, les monopoles sur les semences entraveront et bloqueront l'accès à la biodiversité

⁶⁴ Mertens, M. 2023. « OGM et pesticides : les inséparables » (p.36-7) et Bödeker, W. 2023. « Exposition toxique universelle » (p.18-9). Dans Fondation Heinrich-Böll, La Fabrique Ecologique, Générations futures et Pesticide Action Network Europe. 2023. *Atlas des pesticides*. <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2023/05/atlas-des-pesticides-2023.pdf>

⁶⁵ Tels que le glyphosate et le glufosinate, le 2,4D, le dicamba et le mésotrione.

⁶⁶ Ou sur les cellules des parois intestinales.

⁶⁷ Le système CRISPR/Cas9 est un nouveau système simple, rapide et efficace pour couper l'ADN à un endroit précis du génome, dans n'importe quelle cellule. Il est constitué d'un « ARN guide », qui cible une séquence d'ADN particulière, associé à l'enzyme Cas9, qui, comme des ciseaux moléculaires, coupe l'ADN.

⁶⁸ Comme l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

⁶⁹ Telles que l'ANSES, l'Agence fédérale allemande pour la conservation de la nature (BfN) et les experts de l'Agence autrichienne pour l'environnement (UBA).

⁷⁰ Telles que la Société écologique d'Allemagne, d'Autriche et de Suisse (GFOE).

⁷¹ <https://www.testbiotech.org/en/content/joint-statement-scientists-future-eu-regulation-ngt-plants-perspective-protection-goals>

⁷² D'autres sujets ont été évoqués comme les bactéries modifiées pour la fixation de l'azote et les engrais, la modification transitoire des plantes agricoles, des ravageurs et des agents pathogènes à l'aide de l'ARNi ou de nanomatériaux, les plantes modifiées par le génome, l'utilisation d'organismes biologiques synthétiques (de synthèse) dans l'environnement.

nécessaire à tous les types de sélection végétale. Cela réduira encore la biodiversité des cultures dans les champs, mettra en danger la survie économique des petits et moyens agriculteurs et compromettra notre capacité d'adaptation au changement climatique.

3. Les sujets sur lesquels les débats doivent être relancés et des décisions prises

❖ Élever les normes en matière d'évaluation des risques des OGM

En principe, la réglementation actuelle de l'UE sur les OGM⁷³ devrait garantir la sécurité pour la santé et l'environnement : elle demande une évaluation des risques au cas par cas, tenant compte des effets intentionnels et non intentionnels, qu'ils soient directs ou indirects, immédiats ou différés. Elle demande également que les effets cumulatifs à long terme soient évalués. Une entreprise qui souhaite accéder au marché doit d'abord démontrer la sécurité. La loi exige que l'évaluation des risques effectuée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) respecte les normes les plus strictes. De plus, l'UE doit veiller à ce que la recherche sur les risques soit effectuée de manière indépendante de l'industrie.

Toutefois, comme l'a montré une affaire portée devant le Tribunal général de l'UE, il n'est pas possible d'appliquer ces normes pour garantir dans les faits la sécurité des produits importés⁷⁴. Par conséquent, **des initiatives politiques doivent être prises pour garantir la mise en œuvre de la loi sur la réglementation des OGM**, en tenant compte également des effets combinatoires et systémiques sur la santé et l'environnement. Cela inclut également des mesures visant à **préserver l'évaluation indépendante des risques**.

❖ Empêcher la déréglementation des plantes obtenues par NTG

Le potentiel technique, mais aussi les lacunes techniques des outils tels que CRISPR/Cas, rendent essentiel **que tous les OGM continuent d'être soumis à une évaluation approfondie des risques**. Cela inclut **l'utilisation de procédures appropriées** pour évaluer les changements génétiques intentionnels et non intentionnels causés par les NTG, pour les effets directs et indirects, immédiats ou différés, et les effets cumulatifs à long terme pouvant affecter les plantes et leur environnement.

Pour assurer une réglementation à jour des plantes NTG, des normes scientifiques solides seraient nécessaires pour vérifier leur équivalence avec les plantes obtenues par sélection conventionnelle. De plus, la dissémination de plantes NTG dans l'environnement nécessiterait des méthodologies claires pour garantir une traçabilité, évaluer les interactions potentielles avec les autres plantes et les effets cumulatifs. Enfin, une évaluation technologique devrait être établie pour évaluer les revendications de durabilité et l'impact global des brevets NTG sur la sélection végétale et l'agriculture. Le principe de précaution doit être renforcé et non l'inverse.

❖ Limiter les brevets sur les plantes et animaux obtenus par sélection conventionnelle

Les initiatives politiques devraient renforcer les interdictions de l'article 53 (b) de la Convention sur les brevets européens, qui limite les brevets aux procédés microbiologiques et aux produits obtenus par ces procédés. Une distinction claire entre les inventions techniques du génie génétique et les autres méthodes de sélection, excluant les brevets sur les caractéristiques naturelles, les variants génétiques survenant au hasard et les plantes obtenues par sélection conventionnelle, doit être établie.

⁷³ Directive 2001/18/CE et Règlement 1829/2003.

⁷⁴ T-605/21-8 et T-606/21-8.

Lutte contre les pesticides en Europe : la grande désillusion⁷⁵

Carolina Gonçalves, Chargée de mission à LFE
Salomé Roynel, Chargée de plaidoyer à PAN Europe

L'Union européenne (UE) figure parmi les plus importants consommateurs de pesticides au monde. En 2021, 355 175 tonnes de pesticides ont été vendues au sein de l'UE dont 20 % en France⁷⁶. En 2018, 81 000 tonnes de pesticides contenant des substances interdites d'utilisation dans l'UE ont en outre été produites dans l'UE et exportées vers des pays tiers⁷⁷.

Les citoyens sont exposés à ces substances par différentes voies d'exposition⁷⁸ (inhalation, ingestion, exposition cutanée). Une fois appliqués, les pesticides dérivent⁷⁹ et migrent dans l'air et dans l'eau sur des distances de plusieurs kilomètres. Leurs résidus se retrouvent alors sur les terrains de jeux, dans et autour des jardins d'enfants, des écoles, des bâtiments publics et des habitations. Leur présence est aussi détectée dans les sols, les ressources aquifères, les animaux et les êtres humains. De plus en plus d'études scientifiques démontrent les liens entre l'exposition aux pesticides et l'apparition de maladies chroniques : cancers⁸⁰, troubles de la fertilité⁸¹, du développement ou neuro-dégénératifs⁸²... Les femmes enceintes, les enfants et les fœtus sont particulièrement vulnérables.

En 2009, l'UE s'est dotée d'un cadre législatif visant à protéger la santé des citoyens européens et l'environnement des pesticides et à encourager le recours à des méthodes plus durables de protection des cultures. La **directive CE/2009/128 pour une utilisation durable des pesticides** rend obligatoire, depuis 2014, la promotion par les États membres de la « **lutte intégrée contre les ravageurs** ». Cela consiste pour un agriculteur à considérer de façon intégrée toutes les méthodes culturales (rotation des cultures, couverture des sols, etc.), mécaniques (désherbage) et biologiques (biopesticides) de protection des cultures disponibles pour traiter une parcelle avant d'utiliser un pesticide de synthèse. Par ailleurs, le règlement CE/1107/2009 encadrant la mise sur le marché des pesticides établit des critères d'autorisation stricts pour s'assurer que les pesticides n'ont **pas d'effet nocif sur la santé humaine ou inacceptable sur l'environnement**. Ce cadre n'a toutefois pas permis d'enrayer l'utilisation des pesticides en Europe ni l'interdiction totale des pesticides dangereux.

1. Les promesses non tenues du « Pacte vert »

Une ambition forte

Avec le Pacte vert européen, la Commission européenne promet en 2019 une grande « détox » en produits chimiques. Dans la stratégie de la « Ferme à la Fourchette », l'UE annonce vouloir réduire de 50 % l'usage et les risques des pesticides et l'usage des pesticides les plus dangereux d'ici 2030. En outre, l'UE s'engage à aligner les normes pour les produits importés sur celles applicables dans l'UE. Concrètement, elle annonce vouloir agir pour prohiber l'importation de produits alimentaires contenant des résidus de pesticides interdits dans l'UE.

En 2020, la Commission européenne présente également sa stratégie pour la durabilité des produits chimiques. Parmi les 80 actions listées, la stratégie prévoit l'interdiction d'exporter vers des pays tiers les pesticides interdits dans l'UE, ce qui n'est pas encore le cas. Alors que l'UE possède la réglementation la plus stricte au monde en matière d'autorisation de pesticides, ces exportations

⁷⁵ Voir l'[Atlas des pesticides](#), publié par La Fabrique Ecologique et la Fondation Heinrich Böll, mai 2023

⁷⁶ Toute l'Europe. (2023, September 21). Quel pays européen utilise le plus de pesticides ? Toutedl'Europe.eu. [Lien URL](#).

⁷⁷ L. Gaberell and G.Viret; *Banned in Europe: How the EU exports pesticides too dangerous for use in Europe*. 2024. [Lien URL](#).

⁷⁸ Hernández, A. F., Lozano-Paniagua, D., González-Alzaga, B., Kavvalakis, M., Tzatzarakis, M., López-Flores, I., Aguilar-Garduño, C., Caparrós-González, R. A., Tsatsakis, A., & Lacasaña, M. (2019). Biomonitoring of common organophosphate metabolites in hair and urine of children from an agricultural community. *Environment International*, 131, 104997. [Lien URL](#).

⁷⁹ Cech, R. et al. (2023). Pesticide drift mitigation measures appear to reduce contamination of non-agricultural areas, but hazards to humans and the environment remain. *Science of the Total Environment*, 854, 158814. [Lien URL](#).

⁸⁰ Lemarchand et al (2017). Cancer incidence in the AGRICAN cohort study (2005–2011). *Cancer Epidemiology*, 49, 175–185. [Lien URL](#).

⁸¹ Rani, L., et al. (2021). An extensive review on the consequences of chemical pesticides on human health and environment. *Journal of Cleaner Production*, 283, 124657. [Lien URL](#).

⁸² *How pesticides impact human health and ecosystems in Europe*. (n.d.). European Environment Agency. [Lien URL](#).



toxiques décrédibilisent les politiques européennes causant des ravages désastreux sur la santé et la biodiversité dans des pays tiers.

Le bilan : lenteurs et renoncements

En octobre 2020, la réglementation relative aux statistiques sur les pesticides est réformée afin d'obtenir l'enregistrement et la transmission de statistiques harmonisées et précises sur l'utilisation des pesticides par chaque État membre. Néanmoins, les premières données ne seront publiées qu'en 2028, soit trop tard pour s'assurer de la réalisation des objectifs de réduction d'ici 2030.

En juin 2022, la Commission européenne présente enfin sa très attendue proposition de révision de la Directive pour une utilisation durable des pesticides (SUR)⁸³, initiative clé pour parvenir à la réduction des pesticides. Ce texte, qui devait consacrer juridiquement l'objectif de réduction annoncé, comprend en outre l'interdiction totale de l'usage des pesticides dans les zones sensibles (parcs publics, cours de récréation, zones à haute valeur écologique, zones de captage d'eau, zones Natura 2000, etc.) et la mise en place de zones tampons non pulvérisées de 3 mètres auprès des habitations et des cours d'eau. Consciente de la menace pour ses activités, l'industrie des pesticides a massivement œuvré au sabotage de cette proposition. Ces acteurs ont trouvé un soutien clé auprès d'eurodéputés libéraux, conservateurs et d'extrême droite au sein du Parlement européen qui a refusé dans sa majorité de l'approuver. De leur côté, plusieurs États membres s'y opposent eux aussi. **Tout récemment, la présidente de la Commission européenne a annoncé son retrait**, tout en indiquant qu'une nouvelle proposition sera présentée après les élections européennes.

En dépit du soutien reçu d'institutions, syndicats et organisations de la société civile, la Commission européenne échoue par ailleurs à présenter une proposition pour interdire l'exportation vers des pays tiers de pesticides prohibés dans l'UE.

Début 2023, la Cour de justice européenne déclare illégale⁸⁴ la pratique des États membres consistant à accorder année après année des autorisations d'urgence temporaires à des pesticides interdits dans l'UE en raison de leur toxicité⁸⁵. À titre d'exemple, des substances telles que les néonicotinoïdes ne peuvent plus être autorisées pour traiter les semences de betteraves sucrières. Néanmoins, cet arrêt de la Cour n'est toujours pas respecté par certains États membres, qui continuent de délivrer des autorisations illégales⁸⁶.

Fin 2023, la Commission européenne adopte unilatéralement **une décision de réapprobation du glyphosate pour 10 ans⁸⁷**. Alors que la France s'était opposée à sa réapprobation pour 5 ans en 2017, elle s'est abstenue en 2023. La Commission justifie ce renouvellement en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Ces travaux révèlent pourtant de nombreux manques de données y compris sur des aspects cruciaux (génotoxicité, impact sur l'environnement, neurotoxicité, effets sur le microbiome)⁸⁸. Ils vont à rebours de la classification du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) et de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)⁸⁹.

Le règlement oblige les fabricants à fournir toute étude mettant en évidence le caractère nocif pour la santé humaine, animale ou l'environnement de leurs pesticides. Pourtant, en 2023, une étude⁹⁰ a révélé que **des fabricants de pesticides n'ont pas divulgué aux régulateurs européens des études attestant de la neurotoxicité de leur substance**. Alors que le règlement requiert des États membres

⁸³ La Directive CE/2009/128 devient le règlement pour une utilisation durable des pesticides, Sustainable Use of pesticides Regulation (SUR)

⁸⁴ Case C-162/21.

⁸⁵ Entre 2019 et 2022, PAN Europe a identifié 236 dérogations accordées à des pesticides contenant 14 substances actives dangereuses dont près de la moitié délivrés à des néonicotinoïdes (47,5%). Banned pesticides still in use in the EU (2023, January). [Lien URL](#).

⁸⁶ 29 illegal new pesticide derogations, EU Commission closes eyes. (2023, July 20). PAN Europe. [Lien URL](#).

⁸⁷ Ledroit, V. (2023) Pesticides : la Commission européenne propose de prolonger de 10 ans l'autorisation du glyphosate. [Lien URL](#).

⁸⁸ NGOs initiate legal challenge against EU glyphosate re-approval (2024, January 25). PAN Europe. [Link URL](#).

⁸⁹ Neirinck-Fauvelle, V. (2023, July 7). Glyphosate : l'Autorité européenne de sécurité des aliments soutient un renouvellement de son autorisation. [Touteurope.eu](#). [Lien URL](#).

⁹⁰ Mie A, Rudén C. What you don't know can still hurt you - underreporting in EU pesticide regulation. Environ Health. 2022;21(1):79. Published 2022 Sep 5. [Lien URL](#).



qu'ils sanctionnent de telles violations de la loi, aucun d'entre eux n'a indiqué avoir sanctionné les fabricants mis en cause. La Commission européenne n'a pas non plus utilisé son rôle de gardienne des traités pour suspendre l'autorisation de ces substances.

2. Des enjeux majeurs pour l'environnement et la santé, y compris chez les agriculteurs

Les scientifiques ne cessent d'alerter de l'impact nocif des pesticides sur la biodiversité⁹¹, les services écosystémiques, la santé humaine et la sécurité alimentaire à long terme⁹² tout en soulignant le besoin urgent de réduire la dépendance de l'agriculture européenne à ces solutions chimiques de protection des cultures. Ces appels se font l'écho des demandes citoyennes en faveur d'une régulation plus stricte des pesticides exprimées avec les pétitions européennes « Stop Glyphosate »⁹³ et « Sauvons les Abeilles et les Agriculteurs »⁹⁴ lors de la conférence sur le Futur de l'Europe⁹⁵ ou encore dans un récent sondage Ipsos⁹⁶.

Les agriculteurs sont les premiers affectés, en atteste le diagnostic de plus en plus répandu de lymphome non hodgkinien et la maladie de Parkinson chez les agriculteurs utilisateurs réguliers de pesticides⁹⁷. Des études montrent une hausse continue des dépenses des agriculteurs en pesticides par hectare dans presque tous les principaux États membres agricoles de l'UE dans les dernières décennies, bien supérieures aux hausses de rendement sur la même période⁹⁸, soulignant le manque de viabilité du système actuel par rapport aux modèles fondés sur l'agroécologie⁹⁹. Parmi les facteurs de cette baisse de la rentabilité figurent l'extinction des pollinisateurs et la pollution des sols.

3. La nécessité de propositions fortes au cours du prochain débat électoral

❖ **Soutenir les agriculteurs dans leur transition vers l'agroécologie**, en proposant une législation promouvant efficacement la lutte intégrée contre les ravageurs et en réformant la Politique commune agricole (PAC) pour financer cette transition.

❖ **Mieux protéger la santé et l'environnement**, en appliquant des zones tampons autour des zones agricoles pour protéger les résidents, en reconnaissant la profession d'ouvrier agricole comme une profession à haut risque, en intégrant la littérature scientifique indépendante faisant état d'effets nocifs dans l'évaluation des substances, en appliquant le principe de précaution et en imposant des sanctions aux entreprises qui ne respectent pas la législation européenne.

❖ **Mettre fin aux standards doubles** en prohibant la production et l'exportation de pesticides interdits dans l'UE vers des pays tiers et en interdisant l'importation en Europe de denrées alimentaires contenant des résidus de pesticides interdits en Europe.

⁹¹ Brühl, C *et al* (2021). Direct pesticide exposure of insects in nature conservation areas in Germany. *Scientific Reports*, 11(1). [Lien URL](#).

⁹² Pe'er, G. *et al*. (2023). Scientists support the EU's Green Deal and reject the unjustified argumentation against the Sustainable Use Regulation and the Nature Restoration Law. *Zenodo (CERN European Organization for Nuclear Research)*. [Lien URL](#).

⁹³ *Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides*. (n.d.). European Citizens' Initiative. [Lien URL](#).

⁹⁴ "Save bees and farmers!" (2023, April 5). European Commission - European Commission. [Lien URL](#).

⁹⁵ *Conference on the Future of Europe: report on the final outcome: May 2022*. Publications Office of the EU. [Lien URL](#).

⁹⁶ 77,7 % des personnes interrogées estiment que l'utilisation de pesticides nuit à l'environnement. (*Pesticides: Play It Safe!*, 2023)

⁹⁷ Zhang *et al.*, Exposure to glyphosate-based herbicides and risk for non-Hodgkin lymphoma: A meta-analysis, 2019

⁹⁸ BASIC, Break out of Silo: impact of the agro-industrial food system on food security and farmers' income. [URL link](#).

⁹⁹ *Ibid.*



Engager la transition sociale et écologique des pêches d'ici 2030

*Valérie Le Brenne, Chargée de projet Association BLOOM
Claire Nouvian, Fondatrice et directrice de BLOOM*

En grande partie méconnu et inexploré, l'océan est le plus grand réservoir de biodiversité¹⁰⁰ sur Terre et assure la régulation climatique de la planète. En absorbant chaque année près de 25 % des émissions anthropiques de CO₂ et plus de 90 % des excès de chaleur atmosphérique générés par les activités humaines¹⁰¹, l'océan est notre premier allié contre le dérèglement climatique. Mais pour pouvoir jouer son rôle de régulateur du climat et de thermostat planétaire, l'océan doit être sain et riche afin d'assurer la fonctionnalité des cycles biogéochimiques.

Or, les scientifiques nous alertent : l'océan est à bout de souffle. En surchauffe, pollué, acidifié, surexploité, l'océan pourrait commencer à émettre du CO₂ au lieu d'en absorber¹⁰². Il est aussi, et surtout, assailli par des méthodes de pêche destructrices qui vident les eaux du globe. Aujourd'hui, des activités de pêche sont ainsi recensées sur 55 % de la surface des océans, ce qui représente une empreinte spatiale de 200 millions de km², soit quatre fois celle de l'agriculture¹⁰³.

Selon l'IPBES, la pêche est l'activité ayant eu l'impact le plus important sur la biodiversité marine au cours des cinquante dernières années¹⁰⁴. Les statistiques publiées par la FAO fournissent un aperçu vertigineux des évolutions globales survenues en l'espace de quelques décennies¹⁰⁵. Alors qu'elles se situaient autour de 19 millions de tonnes en 1950, les captures mondiales s'élèvent désormais à 90 millions de tonnes par an. Simultanément, la consommation moyenne annuelle par habitant a été multipliée par deux, passant de 9,9 kg en 1960 à 20,5 kg en 2020. Aujourd'hui, 35,4 % des stocks mondiaux de poissons sont surexploités contre à peine 10 % dans les années 1970.

L'Union européenne est un acteur clef de la pêche. Avec 3,6 millions de tonnes pêchées en 2021, l'UE est la huitième puissance de pêche mondiale¹⁰⁶. En 2023, ses flottes comptaient 71 631 navires qui opèrent dans les eaux communautaires et en haute mer ainsi que dans les zones économiques exclusives (ZEE) de pays d'Afrique de l'Ouest et de l'océan Indien grâce aux accords de pêche conclus entre l'Union européenne et ces États.

Toutefois, les flottes européennes sont confrontées à la raréfaction des ressources. Après-guerre, la construction et la modernisation des flottes ont conduit à une augmentation sans précédent de la pression de pêche dans les eaux européennes¹⁰⁷. À la fin des années 1990, près de 90 % des stocks d'Atlantique Nord-Est étaient ainsi surexploités¹⁰⁸. Bien que les mesures prises par l'Union européenne pour réduire la capacité de pêche aient permis des améliorations, 69 % des 397 stocks européens évalués étaient encore surexploités en 2018¹⁰⁹.

Sur le plan économique, la dépendance des flottes au carburant les rend extrêmement vulnérables à l'augmentation des prix du pétrole. En effet, les navires de pêche utilisant des engins traînants comme le chalut et la senne sont très énergivores. À titre indicatif, un chalutier de 18-24 mètres consomme en moyenne 34 000 litres de gasoil par mois, soit près de quatre fois plus qu'un

¹⁰⁰ UNESCO. 2022. [What is Ocean Biodiversity.](#)

¹⁰¹ NOAA. 2023. [Climate Change : Ocean Heat Content.](#)

¹⁰² UNESCO. 2021. [Integrated Ocean carbon research: a summary of ocean carbon research, and vision of coordinated ocean carbon research and observations for the next decade.](#)

¹⁰³ Kroodsma et al. 2018. [Tracking the global footprint of fisheries.](#)

¹⁰⁴ IPBES. 2019. [Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services.](#)

¹⁰⁵ FAO. 2022. [La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Vers une transformation bleue.](#)

¹⁰⁶ EUMOFA. 2023. [Le marché européen du poisson.](#)

¹⁰⁷ BLOOM. 2024. [Changer de cap : pour une transition sociale-écologique des pêches.](#)

¹⁰⁸ Gascuel, D. 2022. [Bilan 2022 de l'état des stocks halieutiques européens : la surpêche recule, mais reste forte.](#)

¹⁰⁹ Froese et al. 2018. [Status and rebuilding of European fisheries.](#)



fileyeur ou un caseyeur de taille équivalente¹¹⁰. Par conséquent, les flottes les plus consommatrices en carburant — qui sont donc aussi les plus émettrices de CO₂ et utilisent des engins à fort impact sur les écosystèmes marins — sont les principales bénéficiaires des exonérations de taxes sur le carburant¹¹¹. Pourtant, malgré ces exonérations et les aides complémentaires mises en place depuis mars 2022 pour pallier la hausse des prix du gasoil provoquée par la guerre en Ukraine, les armements chalutiers déclarent ne pas s'en sortir économiquement¹¹².

1. La politique européenne de gestion des pêches

Tout comme l'agriculture, la pêche est une compétence communautaire. Cette activité est encadrée par la PCP (Politique commune de la pêche) qui établit les objectifs à atteindre à l'échelle de l'Union européenne et fixe un cadre réglementaire aux États membres. Lors de sa création en 1983, la PCP visait principalement à garantir une exploitation équitable des ressources halieutiques entre les différents États membres. Des mesures de gestion ont également été mises en place à travers l'instauration de TAC (Totaux admissibles de captures à l'échelle européenne) qui sont ensuite subdivisés en quotas et accordés aux États membres suivant une clef de répartition fondée sur les droits historiques de pêche.

Le système opaque des quotas est une prime à la surpêche. Les navires ayant le plus pêché étant ceux pouvant prétendre à la part la plus importante de quotas, ce mécanisme revient donc à récompenser *a posteriori* les principaux responsables de la surexploitation des ressources. Le système des quotas est également critiqué pour son opacité et son iniquité¹¹³. En France, sa gestion est confiée à une poignée d'OP qui les gèrent dans l'opacité la plus totale et, le plus souvent, au détriment de la petite pêche¹¹⁴.

À partir des années 1990, les différentes réformes de la PCP ont visé à lutter contre la détérioration des stocks européens. Outre les mesures de réduction de la flotte de pêche (réforme de 1992), les aides structurelles à la construction et certaines aides à la modernisation des navires ont été interdites (réforme de 2002). Faute de résultats significatifs, des dispositions supplémentaires ont été prises lors de la dernière réforme de 2013, notamment : 1) l'adoption de plans de gestion pluriannuels ; 2) l'obligation de ramener les stocks à un niveau d'exploitation durable ; 3) l'établissement de plans nationaux de gestion de la capacité des flottes par les États membres ; 4) l'interdiction des rejets et l'obligation de débarquements des captures pour les pêcheurs.

Le règlement de 2013 a aussi établi des mesures spécifiques visant à préserver la petite pêche¹¹⁵. En l'absence de suivi des captures pour cette partie de la flotte et sachant que les quotas sont fondés sur les données historiques, la petite pêche a en effet vu ses droits de pêche se réduire depuis la mise en place de la PCP en 1983. L'article 17 du règlement de 2013 a donc établi la possibilité d'accorder des quotas en fonction de la performance sociale et écologique des pêches. Mais faute de mise en œuvre et de volontarisme politique, les quotas continuent d'être accaparés par les industriels au lieu de bénéficier aux pratiques les plus performantes socialement, écologiquement et économiquement¹¹⁶.

¹¹⁰ BLOOM. 2024. [Qui aurait pu prédire la fin du chalut ?](#)

¹¹¹ BLOOM, Institut Rousseau. 2024. [À contre-courant. L'action publique et les enjeux de transition : synthèse des subventions publiques allouées au secteur de la pêche en France entre 2020 et 2022.](#)

¹¹² France Bleu. 2023. [En Finistère, les armements de chalutiers bretons alertent : le gasoil trop cher risque de les faire disparaître.](#)

¹¹³ Autorité de la concurrence. 2015. [Avis n°15-A-19 du 16 décembre 2015 relatif aux effets sur la concurrence du mécanisme de répartition des quotas de pêche en France.](#)

¹¹⁴ BLOOM. 2023. [Quotas de pêche : les associations montent au créneau.](#)

¹¹⁵ La petite pêche désigne la pêche pratiquée par des navires de moins de 12 mètres et utilisant des engins dits « passifs » tels que le casier, la ligne etc.

¹¹⁶ BLOOM. 2024. [Changer de cap : pour une transition sociale-écologique des pêches.](#)

En parallèle, les fonds européens à la pêche ont également été réformés afin d'éliminer les aides qui encouragent la surcapacité et la surpêche. La mise en œuvre de la PCP impliquant un volet financier, un fonds structurel dédié a été créé à partir de 1994¹¹⁷. Bien que la part des subventions encourageant la surcapacité et la surpêche ait globalement diminué depuis le premier fonds européen pour la pêche (67 % pour la période 1994-1999), au moins 30 % des aides du dernier programme (FEAMP, 2014-2020) étaient encore considérées comme néfastes¹¹⁸.

Les crises récentes ont toutefois donné lieu au déblocage d'aides d'urgence pour sauvegarder économiquement le secteur de la pêche, en dehors de toutes considérations sociales et écologiques. En 2021, des aides provenant du FEAMP ont ainsi été mises en place pour compenser l'arrêt des activités de pêche durant le COVID. Notre analyse des bénéficiaires de ces subventions en France a permis de montrer que 82,5 % des aides COVID avaient été captés par des navires utilisant des méthodes de pêche destructrices (chaluts à panneaux, dragues et sennes)¹¹⁹. En comparaison, la petite pêche côtière qui représente 74,5 % de la flotte française n'a reçu que 8,7 % de cette enveloppe.

Le manque global de contrôle et de sanction nuit à la mise en œuvre du cadre réglementaire. Alors que la dernière réforme de la PCP a permis d'enregistrer des avancées significatives, la Commission européenne manque à son rôle en ne sanctionnant pas suffisamment les États membres qui contreviennent au cadre réglementaire. Alors que plus de 20 millions d'euros de fonds européens ont été utilisés pour développer illégalement la pêche électrique aux Pays-Bas, la Commission n'a ni sanctionné le gouvernement néerlandais ni exigé le remboursement des aides indues. Au niveau des États membres, la Cour des comptes européenne a pointé un contrôle défectueux des activités de pêche, notamment en ce qui concerne la jauge des navires et leur puissance motrice¹²⁰.

Malgré les engagements internationaux de l'Union européenne et les objectifs qu'elle s'est fixés, les aires marines ne sont pas protégées. Très loin d'atteindre l'objectif international de 30 % d'aires marines protégées d'ici 2030, seuls 12 % des eaux européennes sont actuellement protégées et moins de 1 % bénéficie d'une protection stricte¹²¹. Pourtant, 86 % de ces aires dites « protégées » sont intensément exploitées avec des méthodes de pêche destructrices¹²².

En février 2023, la Commission européenne a publié un plan d'action pour l'océan appelant les États membres à interdire l'utilisation d'engins de pêche entrant en contact avec le fond dans toutes les aires marines protégées¹²³. Alors qu'il ne présentait pourtant aucun caractère contraignant, ce document a déclenché une véritable levée de boucliers de la part des États membres et des lobbies industriels¹²⁴.

2. Cinq ans pour changer de cap

Alors que le GIEC nous donne jusqu'à 2030 pour opérer les changements structurels dans la fenêtre d'action qu'il nous reste, les cinq prochaines années seront donc cruciales et les institutions européennes devront prendre des mesures ambitieuses afin d'engager la transition sociale-écologique des pêches.

¹¹⁷ Cinq fonds structurels à la pêche se sont succédé : IFOP 1 (1994-1999), IFOP 2 (2000-2006), FEP (2007-2013), FEAMP (2014-2020) et FEAMPA (2021-2027).

¹¹⁸ Skerritt et al. 2020. [A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union.](#)

¹¹⁹ Le Brenne et al. 2021. [Sustainable objectives and commitments deceived by fisheries subsidies for temporary cessations in times of COVID.](#)

¹²⁰ Cour des comptes européenne. 2017. [Contrôle des pêches de l'UE : des efforts supplémentaires sont nécessaires.](#)

¹²¹ European Commission. 2023. [Questions and Answers on Action Plan to protect and restore marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries.](#)

¹²² Perry et al. 2022. [Extensive Use of Habitat-Damaging Fishing Gears Inside Habitat-Protecting Marine Protected Areas.](#)

¹²³ BLOOM. 2023. [« Paquet pour l'océan » : sous influence des lobbies industriels, la Commission européenne renonce à sauver la vie marine et le climat.](#)

¹²⁴ BLOOM. 2023. [Qui sème le mensonge et la peur récolte le chaos.](#)

Bien que rien ne soit acté à ce stade, des débats ont été engagés concernant une potentielle réforme de la PCP. Si tel était le cas, la prochaine PCP devra poser tous les jalons nécessaires à la transition du secteur de la pêche vers un modèle bas carbone, respectueux des ressources et pourvoyeur d'emplois. Pourtant, ce n'est pas du tout l'avenir que dessine le rapport de M. Mato adopté le 18 janvier 2024¹²⁵. Au contraire, ce rapport multiplie les attaques contre les mécanismes de gestion des stocks et contre la pêche artisanale, tout en déformant certaines préconisations scientifiques pour mieux défendre les intérêts des industriels. Au lieu d'engager une nouvelle réforme, les institutions européennes devraient donc plutôt s'employer à en renforcer la mise en œuvre.

Afin de réduire de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 et atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, la Commission européenne a présenté une proposition de révision de la Directive sur la taxation énergétique (DTE) en juillet 2021¹²⁶. Le texte prévoit notamment une restructuration des taux de taxation fondée sur la performance environnementale et la suppression de l'exemption obligatoire de taxe sur le carburant au secteur de la pêche. Le taux minimal de taxation des carburants utilisés pour la pêche resterait néanmoins bien inférieur à celui applicable à l'utilisation générale du carburant, avec un taux proposé de seulement 0,036 €/litre. La fin progressive des avantages dont bénéficient les navires de pêche les plus énergivores constitue pourtant un prérequis à la transition du secteur et à la fin de sa dépendance aux énergies fossiles.

La décarbonation du secteur ne doit pas faire l'impasse sur la conversion vers des méthodes à faible impact sur les écosystèmes marins. Les lobbies de la pêche industrielle utilisent l'argument de la nécessaire réduction de la consommation de carburant des navires pour réclamer des aides au renouvellement de la flotte et demander l'augmentation des capacités, mais sans jamais manifester la moindre volonté de transformer leurs méthodes de pêche.

La transition sociale-écologique du secteur de la pêche doit être soutenue financièrement. Avec une enveloppe qui excèdera certainement les 6 milliards d'euros, le prochain Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) jouera un rôle déterminant à condition qu'il soit utilisé pour mettre un terme aux méthodes de pêche destructrices et pour aider les pêcheurs à se convertir à des méthodes à faible impact¹²⁷.

3. Trois orientations fortes à débattre et à mettre en œuvre

❖ **Mettre fin aux méthodes de pêche destructrices** en déchalutisant les flottes avec l'objectif d'avoir désarmé ou converti l'ensemble des chalutiers d'ici 2030 et en interdisant les engins qui entrent en contact avec les fonds marins comme la senne démersale.

❖ **Cesser de financer les activités de pêche destructrices** en interdisant les subventions qui favorisent la surcapacité et la surpêche et en redirigeant ces financements vers la conversion et le soutien à des méthodes à faible impact carbone et respectueuses des écosystèmes marins.

❖ **Créer de véritables aires marines protégées** en y interdisant toute infrastructure et activité industrielle, notamment la pêche industrielle.

Pour en savoir plus, consulter les 15 points pour sauver l'océan, la pêche et les emplois soulevés par l'association Bloom [ici](#).

¹²⁵ BLOOM. 2024. Dernier vote pour l'océan au Parlement européen.

¹²⁶ Commission européenne. 2021. Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte).

¹²⁷ BLOOM. 2024. Changer de cap : pour une transition sociale-écologique des pêches.



Condition animale : les bons sentiments ne suffisent pas

Jean-Jacques Fresko, Rédacteur en chef d'Infonature.media
Cléa Blanchard, Chargée de mission à LFE

La thématique de la « condition animale » doit s'imposer dans le prochain débat électoral. Mais il serait regrettable de limiter le sujet à la « simple » question du « bien-être » des animaux domestiques, et notamment des animaux de rente (bétail), au détriment d'une réflexion plus profonde sur notre rapport au Vivant.

L'espèce humaine représente 36 % de la biomasse totale des mammifères, tandis que le bétail surpasse cette proportion avec 60 % (il ne reste donc que 4 % pour les mammifères sauvages !). Sur le plan économique, les productions animales contribuent de manière significative à l'agriculture de l'UE (45 % de la production agricole finale au cours des dix dernières années). La consommation de protéines animales est deux fois plus élevée par rapport à la moyenne mondiale. La consommation totale de viande en France a connu une hausse constante, passant de 3,8 millions à 5,8 millions de tonnes équivalent carcasse entre 1970 et 2022, soit une augmentation de 50 %¹²⁸. Les Européens expriment un intérêt croissant pour des produits animaux à valeur patrimoniale, soulignant un besoin croissant de qualité dans la production alimentaire, bien que les volumes sous signes de qualité officiels demeurent relativement modestes et méconnus¹²⁹.

La situation de la faune sauvage en Europe se manifeste à travers la liste rouge de l'UICN, où au moins 1 677 des 15 060 espèces évaluées sont menacées d'extinction. D'après l'évaluation de la Commission¹³⁰, la grande majorité des espèces affichent un état qualifié de « médiocre », voire « mauvais »¹³¹. Au-delà de ces espèces classées « en danger » ou « en danger critique » d'extinction, c'est toute la cohorte de la faune sauvage qui est menacée en Europe. En 2017, une étude allemande révélait que la biomasse des insectes s'est effondrée de 80 % en trente ans¹³². **L'effondrement de l'entomofaune entraîne évidemment toute une série de dégâts collatéraux dans les écosystèmes : perte de pollinisation et disparition de flore associée aux insectes, perte de ressources alimentaire pour les oiseaux et les petits mammifères insectivores, etc.** Les causes de cet effondrement sont connues : dégradation et morcellement des habitats, intrants agricoles délétères, et pour un nombre limité d'espèces pratique excessive de la chasse ou de la pêche. Les mesures « de protection » (Natura 2000, directives « oiseaux » ou « habitat »), si elles permettent de limiter les dégâts, montrent clairement leurs limites.

Selon le dernier Eurobaromètre de mars 2023¹³³, **une forte majorité, soit 94 % des Européens, est convaincue que les animaux nécessitent un environnement de vie approprié pour leur bien-être. 89 % des citoyens européens soutiennent l'idée que l'Union européenne devrait interdire les mutilations animales. 60 % des Européens sont disposés à payer un prix plus élevé pour des produits respectueux du bien-être animal.** Ces résultats révèlent une inquiétude croissante en Europe au sujet du traitement éthique des animaux, soulignant le désir collectif d'améliorer leurs conditions de vie.

Les règles de l'UE sur le bien-être animal, résumées par les « cinq libertés », s'appliquent en théorie de manière étendue aux animaux domestiques (de compagnie ou de rente). Ces « cinq libertés » sont : 1) ne pas souffrir de la faim ou de la soif ; 2) ne pas souffrir d'inconfort ; 3) ne pas souffrir de douleurs, de blessures ou de maladies ; 4) pouvoir exprimer les comportements naturels

¹²⁸ FranceAgriMer. 2023. « Synthèse conjoncturelle : La consommation de viandes en France en 2022. » Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, n°412 (juillet).

¹²⁹ Vincent Chatellier, V. et Dupraz, P. 2019. « Les performances économiques de l'élevage européen : de la "compétitivité coût" à la "compétitivité hors coût". » *La Revue INRAE Productions animales* 32 (2 / Num. spécial) : 171-88. <https://doi.org/10.20870/productions-animales.2019.32.2.2479>

¹³⁰ Basée sur un rapport technique approfondi de l'Agence européenne pour l'environnement sur le rapport de 2020 de la révision quadriennale de l'état de la conservation des espèces.

¹³¹ Cf. fiche Biodiversité.

¹³² Hallmann, C. A., et al. 2017. "More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas." *Plos One* 12 (10). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>

¹³³ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2996>



propres à l'espèce ; 5) ne pas éprouver de peur ou de détresse. Une extension des cinq libertés animales aux espèces sauvages et leur intégration au droit positif de l'Union aurait en cascade des conséquences révolutionnaires. Cela ne conduirait pas à l'interdiction pure et simple de la chasse, par exemple, mais condamnerait à terme les chasses les plus cruelles. Cela n'interdirait pas le recours aux intrants agricoles, mais conduirait à réévaluer les pratiques culturales et à bannir les pesticides les plus nocifs.

1. Des mesures timides de protection ces dernières années

L'adoption par le Parlement en 2016 de son rapport d'initiative sur les normes minimales pour la protection des lapins d'élevage (2016/2077/[INI])¹³⁴ a marqué une avancée politique, témoignant de l'importance croissante accordée au bien-être des animaux.

L'initiative « Pour une nouvelle ère sans cage » lancée par CIWF en 2018 a rassemblé 1,4 million d'Européens en un an¹³⁵, devenant la troisième plus grande mobilisation des initiatives citoyennes européennes. L'initiative a obtenu l'engagement de la Commission européenne pour éliminer l'utilisation des cages d'ici 2027, soutenue massivement par le Parlement européen. Dans cette logique, la Commission a présenté en mai 2020 sa stratégie « De la ferme à la table » qui vise à évoluer vers un modèle alimentaire durable, incluant l'amélioration du bien-être des animaux. Cependant, **les propositions attendues en septembre 2023 pour réformer les lois sur le bien-être animal et l'abattage n'ont pas encore été rendues publiques**, suscitant des préoccupations. Seule la proposition sur la protection des animaux pendant le transport a été confirmée. En réponse, le comité « Pour une nouvelle ère sans cage » envisage désormais d'engager une action en justice pour faire avancer cette cause.

L'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) a proposé des règles plus strictes pour encadrer le transport des animaux, mettant l'accent sur les températures, les durées de trajet et l'espace alloué¹³⁶. Une lacune notable concerne le transport maritime, sur lequel l'EFSA n'a pas rendu de conclusions, malgré les préoccupations concernant les conditions déplorables lors des exportations de bétail. **L'application irrégulière de la législation existante constitue également un problème majeur**, souligné par une commission d'enquête du Parlement européen en 2021, mettant en évidence des violations systématiques et une application inégale des règles. Cela nécessite une meilleure mise en œuvre des réglementations existantes dans le cadre d'un futur cadre réglementaire sur le transport des animaux.

Le rapport de la Cour des comptes européenne, publié en avril 2023, souligne le stress et les souffrances subis par des milliards d'animaux lors de leurs transports annuels dans l'Union européenne. Le rapport propose une tarification de la souffrance animale pour l'intégrer dans les coûts de transport et les prix de vente, en recommandant le transport de viande plutôt que d'animaux vivants, l'utilisation d'abattoirs mobiles et une meilleure transparence dans l'étiquetage pour informer les consommateurs.

2. Les enjeux : un meilleur respect du vivant

Plusieurs visions s'opposent sur ce qui doit être pris en compte en matière de condition animale. D'un côté la **tendance « animaliste »** entend, pour des **raisons éthiques**, parvenir à terme à **l'éradication de toute production animale**. Elle soutient l'idée que l'homme, étant omnivore, peut aisément devenir végétivore, ou recourir à la « viande » synthétique. Les associations qui relèvent de cette tendance (PETA, L 214) sont du reste très proches des entreprises qui développent des productions de viande synthétique. L'approche animaliste extrême encourt le reproche de dissimuler **une forme de transhumanisme**, visant à modifier de manière autoritaire les caractéristiques physiques, psychiques et comportementales de l'être humain pour parvenir à transformer son régime

¹³⁴ <https://www.animalwelfareintergroup.eu/what-we-do/cage-free-farming-working-group>

¹³⁵ <https://www.endthecage.eu/en/>

¹³⁶ Gérard, M. 2022. « Températures maximales et temps de trajet : l'EFSA propose de nouvelles règles pour encadrer le transport d'animaux. » *Le Monde*, le 7 septembre 2022.



alimentaire. Elle questionne en outre la place de l'être humain parmi les autres espèces prédatrices... et le sort qu'il convient de réserver à ces dernières¹³⁷.

À l'opposé, la **tendance « productiviste »** revendique à la fois une forme de « réalisme » économique et une forme de mission sacrée, celle de **nourrir le monde**. Elle est portée par les organisations agricoles qui revendiquent une hégémonie en Europe (FNSEA en France, COPA à l'échelle européenne) et qui s'adonnent à un lobbying intense relayé par les instances de l'UE, et par les gouvernements nationaux¹³⁸. L'approche productiviste repose sur une **mystification** aperçue par Philippe Descola, relayé par nombre de penseurs contemporains : **l'éleveur ne « produit » pas de viande, mais oriente un processus biologique**. Qualifier de tels processus de « production » permet à leurs protagonistes de s'approprier le fruit de la transformation. Cela permet en outre **d'invisibiliser totalement les sévices infligés aux animaux**.

Il n'est pas contestable qu'un élevage pratiqué dans des conditions qui respectent la dignité respective de l'animal et de l'éleveur et qui se rapproche d'une forme de « convivialisme » ne puisse pas atteindre les niveaux de productivité de l'agro-industrie. Une telle orientation implique nécessairement une **réévaluation de la quantité de protéines animales consommée** par habitant. En dépit de ses bénéfices sanitaires¹³⁹, cette évolution ne peut se concevoir que sur le temps long, pour de multiples raisons : socio-politiques¹⁴⁰, économiques¹⁴¹, et techniques¹⁴². Elle suppose un accompagnement suffisant pour les agriculteurs. Un élevage extensif conforme aux exigences du bien-être des animaux d'élevage ne peut en outre se développer tant que la question des conflits entre humains et prédateurs concurrents (concentrée en Europe sur le loup, le lynx) ne sera pas, sinon réglée, du moins maîtrisée.

3. Des propositions pour une nouvelle étape

❖ **Mieux informer et former** : promouvoir auprès de la population de régimes alimentaires moins carnés (sur le modèle de la campagne « les antibiotiques, ce n'est pas automatique ») ; créer un cahier des charges et un label « bien-être animal », qui permettrait aux consommateurs de choisir de manière éclairée ; réorienter radicalement les programmes de l'enseignement agricole pour abandonner la vision obsolète de l'« animal-machine ».

❖ **Améliorer des conditions d'abattage et renforcer les contrôles et la transparence** : programmer l'extinction des abattoirs industriels ; adopter les abattoirs mobiles pour réduire le stress du transport des animaux ; créer des normes plus contraignantes pour les « élevages » industriels subsistants, garantissant les « 5 libertés » fondamentales ; imposer une supervision vidéo permanente dans les élevages et les abattoirs industriels ; mettre en place des commissions régionales de contrôle quadripartites avec des représentants des producteurs, des ONG, des consommateurs et des pouvoirs publics ; autoriser l'accès aux établissements et aux images vidéo pour assurer une surveillance efficace.

❖ **Étendre à terme à la faune sauvage les « 5 libertés » reconnues à la faune domestique et réévaluer le statut des grands prédateurs**. Un immense chantier d'adaptation juridique devrait être conduit, et l'objectif atteint par paliers et remettre à plat des mesures de protection dans un échange entre les filières d'élevages extensif (et elles seules) et les ONG naturalistes.

¹³⁷ Méry, A. 2000. « Sur la prédation : réponse à Philippe Laporte. » *Les Cahiers antispécistes* n° 19 (octobre).

¹³⁸ En France, la FNSEA se cache à peine de valider la nomination du ministre de l'agriculture.

¹³⁹ Voir les effets sur la santé de la surconsommation de viande.

¹⁴⁰ L'idée que la consommation quotidienne de viande est « bonne pour la santé » doit être déconstruite.

¹⁴¹ Le passage d'un modèle productiviste industriel à un modèle plus éthique ne peut pas être brutal.

¹⁴² Les savoir-faire nécessaires ne sont pas immédiatement disponibles.



Le tournant climatique et environnemental de la politique commerciale européenne : une avancée fragile à consolider et à développer

Denis Tersen, Haut fonctionnaire, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques

La crise agricole française l'a rappelé : **le commerce et l'environnement ne font pas « spontanément » bon ménage**. Dans les cibles des manifestants se trouvaient le projet d'accord de libre-échange entre l'UE et l'union douanière sud-américaine, le Mercosur, ainsi que les importations de produits ne respectant pas les normes européennes en matière environnementale ou sanitaire. À l'unisson des professionnels agricoles, la totalité de la classe politique française est venue condamner le projet et réclamer l'imposition de mesures « miroirs » aux frontières. Le débat est très français¹⁴³, mais pas seulement¹⁴⁴, ce qui est problématique dans un domaine, la politique commerciale, de compétence communautaire dès la création du marché commun. Pour les opposants au libre commerce, celui-ci favorise le dumping environnemental et les fuites de carbone. Pour les partisans d'échanges ouverts, le commerce favorise la diffusion des biens et services environnementaux et permet à l'UE d'utiliser sa puissance commerciale et la taille de son marché pour imposer des exigences environnementales à ses partenaires intéressés à y vendre leurs produits. L'environnement est donc un empêchement de commercer librement.

Soucieuse à la fois de liberté des échanges et de promotion d'un modèle de développement soutenable et le respect de l'accord de Paris, l'UE a essayé de tenir conjointement ces deux objectifs¹⁴⁵. La politique commerciale a commencé à évoluer en faveur du climat pendant le dernier mandat européen. Mais ce mouvement reste à être consolidé et à prolonger.

1. Dans le dernier mandat, plusieurs avancées écologiques dans la politique commerciale

Dans sa communication de décembre 2019 sur le Pacte vert, la Commission affiche son ambition que « la politique commerciale agisse comme une plateforme permettant de nouer le dialogue avec les partenaires commerciaux sur l'action en faveur du climat et de l'environnement » et annonce qu'« elle proposera de faire du respect de l'accord de Paris un élément essentiel de tous les accords commerciaux globaux futurs »¹⁴⁶. **La politique commerciale doit donc servir de levier pour favoriser la réalisation des objectifs environnementaux de l'Union annoncés dans le programme « Fit for 55 »**. L'UE a mobilisé pour ce faire les différents outils de la politique commerciale.

Compte tenu de la quasi-paralysie de l'OMC et du système commercial multilatéral¹⁴⁷, **le premier levier actionné a été celui des accords de partenariats économiques**. Deux d'entre eux, l'accord de coopération et de commerce post-Brexit de décembre 2020 entre l'UE et le Royaume-Uni¹⁴⁸ et l'accord de libre-échange UE — Nouvelle-Zélande signé en juin 2022 présentent des innovations « vertes » importantes. Dans ces deux accords, le respect de l'accord de Paris est considéré comme une « clause essentielle »¹⁴⁹ de l'accord dont la violation peut conduire l'autre partie à suspendre son

¹⁴³ Lors du vote de ratification de l'accord de partenariat économique entre l'UE et la Nouvelle Zélande au Parlement européen en novembre 2023 les parlementaires français ont été presque seuls à s'opposer à l'accord au sein des groupes les Verts et « socialistes et démocrates ».

¹⁴⁴ Le parlement néerlandais vient ainsi de voter une résolution demandant l'exclusion de l'agriculture du projet d'accord UE/Mercosur.

¹⁴⁵ L'accord de Marrakech de 1994 créant l'organisation mondiale du commerce (OMC) fait du développement durable une condition de la libéralisation des échanges, l'accord sur le commerce (GATT) prévoyait dans son article XX des exemptions à ses principes de libéralisation et de non-discrimination pour des raisons relevant de la protection de l'environnement (cf. infra) ; depuis 2010, les accords de libre-échange signés par l'UE contenaient des chapitres environnementaux, mais non contraignants.

¹⁴⁶ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

¹⁴⁷ *A contrario*, récemment l'OMC est parvenue à un accord sur l'encadrement des subventions à la pêche, à des fins de préservation de la ressource halieutique en juin 2022. https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_f.htm

¹⁴⁸ Celui-ci est très particulier puisqu'il acte un recul de la libéralisation commerciale et de l'intégration économique entre les deux partenaires. Tersen, D. 2024. « Brexit : désillusions dans la démondialisation. » La Grande Conversation, le 9 janvier 2024.

¹⁴⁹ Celles-ci étaient précédemment limitées au respect des droits humains et de la démocratie. Sur les « éléments essentiels » : Van Der Ven, C., Lamy, P., Pons, G., et Leturcq, P. 2022. « GT12 - Make-or-break: Including multilateral environmental agreements as « essential elements » in EU free trade agreements. » Europe Jacques Delors, Policy Brief.



application¹⁵⁰ ou à prendre des mesures de rétorsion. L'accord UE-Royaume-Uni comporte une clause anti-régression en matière de protection de l'environnement — comme dans le domaine social — qui empêche une des deux parties d'abaisser ses normes environnementales pour en tirer un avantage commercial¹⁵¹. En cas d'infraction, s'il est démontré que ces mesures de « dumping environnemental » impactent le commerce et l'investissement, la partie lésée peut prendre des rétorsions commerciales.

Il a été par ailleurs créé un **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** (MACF ou CBAM selon l'acronyme anglais)¹⁵². Il vise à limiter les fuites de carbone et à mettre en place des conditions de concurrence équitable entre les producteurs européens qui participent au régime de **système d'échange de quotas d'émissions** de l'UE (SEQE-UE)¹⁵³ et les producteurs situés dans des pays n'ayant pas de régime de prix du carbone. Les importations en provenance de ces pays feront l'objet d'une « remise à niveau » sous forme de prélèvement à la frontière, progressivement à compter de 2026, dans des secteurs intensifs ou potentiellement intensifs en carbone (acier, aluminium, ciment, engrais azotés, hydrogène, électricité).

D'autres mesures dites miroirs visant à imposer des règles environnementales identiques à tous les produits proposés à la vente sur le marché européen, qu'ils soient « locaux » ou importés, ont également été mises en œuvre. La première, relative à l'interdiction d'importation de viande bovine aux hormones pour des raisons de santé publique, est très antérieure au « Pacte vert ». Elle a donné lieu à un conflit commercial de grande ampleur entre les États-Unis et l'UE, traité notamment dans le cadre de l'OMC entre 1996 et 2009. Il s'est conclu *in fine* par le maintien de la législation européenne en contrepartie de l'ouverture de contingents d'importations de viande bovine américaine sans hormones à droit nul. Ces mesures relèvent de secteurs très divers — batteries automobiles, écoconception des produits — avec un champ d'application privilégié dans le domaine agroalimentaire — restrictions dans l'utilisation de certains pesticides, limites maximales de résidus pour plusieurs néonicotinoïdes¹⁵⁴.

Des outils législatifs ont enfin été mis en place pour **accroître la responsabilité des importateurs européens**. En mai 2023 a été adopté le règlement européen contre la déforestation importée. Les importateurs de « commodités » comme le bois, le café, le cacao, l'huile de palme, devant être capables de montrer que ces produits ne proviennent pas de terres récemment déforestées ou ont contribué à la dégradation forestière, et pour ce faire ont une obligation de « diligence raisonnée »¹⁵⁵. D'autres mesures adoptées ou en phase d'adoption s'inscrivent dans ce nouveau cours : directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, qui comporte une dimension extraterritoriale¹⁵⁶ ; règlement sur l'interdiction d'exporter des déchets toxiques et des plastiques dans les pays non OCDE n'ayant pas les moyens de les traiter¹⁵⁷.

¹⁵⁰ L'accord UE-Royaume-Uni dispose dans son article 764 : « chaque Partie respecte l'accord de Paris et le processus établi par la CCNUCC et s'abstient d'actes ou d'omissions qui porteraient fondamentalement atteinte à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris. » Il ajoute dans son article 772 : « Si une Partie considère que l'autre Partie a manqué gravement et substantiellement à l'une des obligations qui sont décrites comme des éléments essentiels [...], elle peut décider de mettre fin à, ou de suspendre, l'application de toute ou partie du présent accord... ».

L'accord UE-Nouvelle Zélande comporte des dispositions similaires.

¹⁵¹ L'article 391-2 de l'accord dispose : « Une Partie n'affaiblit ni ne réduit, d'une manière qui affecte les échanges commerciaux ou les investissements entre les Parties, ses niveaux de protection de l'environnement ou son niveau de protection du climat au-dessous des niveaux en vigueur à la fin de la période de transition, y compris en ne veillant pas à l'application effective de son droit de l'environnement ou de son niveau de protection du climat ».

¹⁵² Texte publié le 10 mai 2023.

¹⁵³ Celui-ci établit des quotas d'émissions de gaz à effet de serre par producteur, quotas réduits progressivement pour parvenir à la neutralité carbone de l'UE en 2050. Les quotas d'émissions peuvent donner lieu à ventes et achats (mécanisme dit de « cap and trade »).

¹⁵⁴ Pour un recensement complet de ces mesures miroirs : Dupré, M. et Kpenou, S. 2023. *Les mesures miroirs, un outil essentiel de mise en œuvre du Pacte vert. Premier bilan du mandat européen 2019-2024 et perspectives*. Institut Veblen.

¹⁵⁵ Ensemble des vérifications qu'un importateur doit réaliser afin de se faire une idée précise concernant l'origine légale du produit à importer.

¹⁵⁶ Conseil européen. 2023. « Devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord pour protéger l'environnement et les droits de l'homme. » Communiqué de presse, le 14 décembre 2023.

<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/12/14/corporate-sustainability-due-diligence-council-and-parliament-strike-deal-to-protect-environment-and-human-rights/>

¹⁵⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16528-2023-INIT/en/pdf>



2. Des enjeux majeurs pour les prochaines années

Le « Pacte vert » a mis l'environnement et le climat au même niveau que la libéralisation des échanges et l'ouverture des marchés étrangers dans les principes guidant la politique commerciale de l'UE. Il reste à passer des principes à la pratique. Donner aux enjeux environnementaux une importance comparable ou supérieure aux enjeux commerciaux ne va pas de soi. Les mesures environnementales prises unilatéralement suscitent des oppositions des pays tiers et peuvent avoir un coût commercial si ceux-ci prennent des mesures de rétorsion. En France, certains secteurs d'exportation (aéronautique, vins et spiritueux) sont très exposés au risque de fermeture des marchés des pays tiers¹⁵⁸. L'Allemagne est particulièrement sensible à ce risque, son industrie étant très dépendante des marchés extérieurs. Les arbitrages au niveau européen sont donc rarement en faveur du climat. L'UE étant exportatrice nette de biens et services¹⁵⁹, **le premier enjeu de la mandature sera de confirmer la place du climat et l'environnement dans l'action extérieure de l'Union.**

L'UE défend traditionnellement le multilatéralisme commercial c'est-à-dire les acquis de l'OMC et de son corpus de règles.

De fait, elle a été amenée à juger de nombreuses décisions prises au nom de la défense de l'environnement, remplissant un vide institutionnel¹⁶⁰. Elle s'appuie pour cela sur l'article XX du GATT qui prévoit dans ses exceptions générales : « rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales. ... »

Ce texte n'est clairement plus adapté aux nouvelles politiques environnementales qui comportent de plus en plus souvent des dispositions de politique industrielle, non conformes aux règles commerciales¹⁶¹. L'Europe qui veut être à la fois irréprochable sur le plan environnemental et respecter le multilatéralisme est bridée dans sa capacité d'action et module ses interventions pour qu'elles apparaissent compatibles avec l'OMC, mais sans convaincre ses partenaires et sans avoir la certitude que ses dispositifs seraient *in fine* jugés conformes aux règles si le mécanisme des différends de l'OMC était amené à trancher. C'est particulièrement le cas du MACF¹⁶².

3. Quelques propositions à mettre en débat

❖ Le temps multilatéral étant particulièrement lent et aléatoire, **l'Union doit d'abord continuer à avancer dans ses politiques bilatérales et unilatérales et réaffirmer le primat du climat et de l'environnement dans sa politique commerciale.** C'est un enjeu important de la nouvelle mandature européenne.

Sur un plan interne, l'adoption de mesures miroirs environnementales doit être étendue.

En matière d'accords bilatéraux : au-delà de l'accord de Paris, les autres accords environnementaux — comme la convention sur la diversité biologique — pourraient à leur tour être reconnus comme des éléments essentiels des accords.

¹⁵⁸ Dans des dossiers pas directement environnementaux mais liés à l'industrie « verte », le projet d'imposition de droits anti-dumping aux panneaux solaires chinois en 2013 et plus récemment l'ouverture d'une enquête sur les véhicules électriques chinois en 2023, la Chine mise en cause a directement ciblé la France dans ses mesures de représailles, en l'occurrence le vin en 2013 et les spiritueux (« brandy ») fin 2023.

¹⁵⁹ 2022 a été un contre-exemple du fait de l'augmentation des prix de l'énergie. 2023 devrait voir un retour à l'excédent y compris sur la seule balance des biens et marchandises.

¹⁶⁰ "International environmental regimes have proliferated since the 1970s but still lack a key element: a formal way to resolve inter-state disputes. Since its 1995 founding, the World Trade Organization (WTO) and its dispute settlement mechanism have filled the void." Dans Johnson, T. 2015. "Information revelation and structural supremacy: The World Trade Organization's incorporation of environmental policy." *The review of International Organization* 10: 207-29. <https://doi.org/10.1007/s11558-015-9215-y>

¹⁶¹ L'exemple de l'Inflation Reduction Act américain vient immédiatement à l'esprit.

¹⁶² Dans sa forme actuelle, le MACF ne permet pas de mettre les entreprises de l'UE sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes sur les marchés mondiaux, toute en suscitant une levée de boucliers des pays tiers.



Parallèlement pour limiter les accusations de protectionnisme vert porté par les pays en développement, des discussions devraient être engagées avec les plus pauvres des pays en développement pour les accompagner dans leur transition climatique et écologique (transfert de technologie, affectation d'une partie des recettes du MACF évaluées à plusieurs milliards d'euros).

Enfin, sur le plan multilatéral, certaines initiatives seraient bénéfiques, par exemple :

- Suspension encadrée des règles, lorsqu'une décision est prise dans le cadre d'une politique environnementale sous la forme d'une dérogation (*waiver*) ;
- Engagement des principales puissances commerciales de ne pas contester de manière contentieuse les politiques environnementales des partenaires (clause de paix) ;
- Création d'un mécanisme de question prioritaire climatique renvoyant l'interprétation des dispositions climatiques contestées à des experts climatiques — provenant du GIEC par exemple — pour trancher de leur légitimité du point de vue de la lutte contre le réchauffement climatique ;
- Ouverture de négociations sur les subventions « vertes » afin de déterminer celles qui pourraient d'emblée être acceptées et celle qui le seraient sous condition ;
- Création d'un secrétariat commun CCNUCC/OMC, ébauche d'une organisation mondiale du commerce et du climat à construire.

❖ **Si l'UE affirme clairement ses priorités, elle pourra peser et renforcer les liens entre environnement et commerce.** En son sein, la France sera entendue si elle sait arbitrer entre des intérêts et des valeurs parfois contradictoires, qui peuvent faire douter de sa sincérité environnementale. Que ce soit au sein du Conseil, du parlement ou de la société civile, elle doit éviter l'isolement et favoriser l'émergence de coalitions positives pour le climat et l'environnement.



L'artificialisation des sols : l'essentiel reste à faire

Julien Fosse, Président du centre INRAE Hauts-de-France

Jeanne Koskas, Chargée de mission à LFE

« Trop peu d'entre nous ont conscience du fait que notre avenir repose sous nos pieds »¹⁶³. Les sols sont notre source de nourriture, de biomasse, de fibres et de matières premières. Ils régulent le cycle de l'eau, du carbone et des nutriments et rendent possible la vie sur terre. Les sols abritent environ 25 % de la biodiversité mondiale.

L'artificialisation des sols consiste à « transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale »¹⁶⁴. Un sol est dit artificialisé lorsqu'il est bâti, imperméabilisé, et plus généralement urbanisé (infrastructures ferrées ou canaux, zones d'activités commerciales, portuaires, gares, mais aussi jardins publics, parcs de loisirs, terrains de sport...). Il se distingue des surfaces agricoles utiles (SAU), des surfaces boisées et autres espaces naturels (y compris les zones humides et les cours d'eau).

Sans protection efficace, les sols cultivés ont perdu en quelques années entre 50 à 70 % de leur stock de carbone. Les sols plantés de forêts et de prairies absorbent chaque année 80 millions de tonnes de carbone à l'échelle européenne. L'érosion impacte environ 25 % des terres agricoles de l'Union. Chaque année, un milliard de tonnes de sol sont détruites par l'effet de l'érosion.

L'Union européenne dispose d'une grande diversité des sols, constituant un véritable patrimoine. On y retrouve 24 types de sols parmi les 32 principaux recensés dans le monde¹⁶⁵. Mais l'intensification de l'agriculture et l'utilisation abusive de pesticides ont très largement contaminé les sols européens. Selon des données communautaires, plus de 80 % des habitats naturels sont dans un état de conservation « mauvais ou médiocre » et jusqu'à 70 % des sols en mauvaise santé¹⁶⁶.

Investir dans la prévention et la restauration des sols dégradés est également pertinent d'un point de vue économique. Des sols en bonne santé soutiennent de nombreux secteurs de l'économie tandis que leur dégradation a un coût évalué à 50 Mds €/an pour l'UE. Les pratiques visant à maintenir et améliorer la santé des sols et favoriser la biodiversité augmentent la rentabilité et limitent les intrants (e.g. pesticides, engrais). À l'échelle mondiale, une protection des sols pourrait générer jusqu'à 1,2 milliard d'euros de bénéfices économiques par an¹⁶⁷.

1. Au cours du dernier mandat, la fixation d'objectifs

La Commission européenne a présenté en novembre 2021 une nouvelle stratégie pour les sols, qui prévoit l'adoption d'une directive-cadre en 2023. Les objectifs sont d'« augmenter la teneur en carbone des sols dans les terres agricoles, lutter contre la désertification, restaurer les terres et les sols dégradés, faire en sorte que, pour 2050, tous les écosystèmes soient en bon état ». À l'horizon 2030, il s'agit notamment de restaurer des terres et des sols dégradés, d'absorber 310 millions de tonnes équivalent CO₂ de GES/an et de dépolluer une grande partie des sites contaminés.

À long terme à l'horizon 2050, les objectifs sont ambitieux, notamment atteindre le « zéro artificialisation nette » et réduire la pollution des sols jusqu'à un niveau qui ne sera plus considéré comme nuisible à la santé humaine et aux écosystèmes naturels.

Une proposition de directive sur la surveillance et la résilience des sols est présentée en juillet 2023 par la Commission européenne. Y sont considérées comme artificielles « les terres utilisées comme plateforme pour les constructions et les infrastructures, comme source directe de matières premières ou comme archives pour le patrimoine historique, au détriment de la capacité des sols à

¹⁶³ Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 : Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat, COM 2021

¹⁶⁴ Note "Les défis de la lutte contre l'artificialisation des sols", La Fabrique Ecologique, 2021

¹⁶⁵ Commission européenne (2005), Soil Atlas of Europe

¹⁶⁶ Commission européenne, 2020, Caring for soil is caring for life

¹⁶⁷ IPBES (2018), Rapport d'évaluation sur la dégradation et la restauration des sols.



fournir d'autres services écosystémiques ». Ce texte prévoit la mise en place d'un système de surveillance des sols. Il fixe des principes d'atténuation à respecter en cas d'artificialisation des sols.

2. Des enjeux de gouvernance

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) classe l'environnement parmi les compétences partagées entre l'UE et les États membres. L'article 192 du TFUE précise que les mesures doivent être adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, ce qui est difficile à atteindre. Beaucoup de sols européens appartiennent en outre à des propriétaires privés et la propriété échappe au droit européen selon les dispositions de l'article 45 TFUE.

L'UE a échoué jusqu'à présent à respecter ses engagements internationaux et européens pour la protection des terres et des sols : la fin de l'augmentation nette de la surface des terres occupées d'ici 2050, la réduction de l'érosion, la lutte contre la désertification, la restauration des sols dégradés, ainsi que la gestion durable des terres par l'Union (objectif qui aurait dû être atteint en 2020).

Les États membres ont été dans l'incapacité d'adopter un cadre juridique européen adéquat et contraignant, accordant au sol le même niveau de protection que celui accordé à l'eau, au milieu marin et à l'air. Il n'existe ni cohérence entre les mesures de la Commission et celles des États membres ni vision partagée sur l'objectif de neutralité en matière de dégradation des terres. L'absence de législation européenne spécifique en la matière a été mise en avant par beaucoup comme étant en grande partie responsable de l'état alarmant de nos sols.

3. Les orientations essentielles pour l'avenir

- ❖ Il est indispensable de **disposer d'une connaissance harmonisée précise au niveau européen** des dynamiques d'artificialisation des sols et de leurs déterminants dans chaque région de l'UE.
- ❖ Il serait utile de **porter au niveau européen un discours urbanistique ambitieux, valorisant les principes de sobriété foncière**. Il s'agirait de décloisonner les regards en donnant par exemple à voir des exemples d'opérations de logements collectifs ambitieux, compatibles avec les désirs des habitants.
- ❖ **Renforcer la participation des citoyens aux décisions urbanistiques locales** apparaît essentiel. La mise en cohérence des instruments de planification implique de disposer d'une gouvernance adaptée, effective aux échelles territoriales pertinentes. Des orientations européennes pourraient être fixées en ce sens pour inciter les états membres à développer des instances de concertation locales et aligner leurs objectifs de sobriété foncière sur les cibles européennes.





ENERGIE ET ENTREPRISES

- ❖ Politique énergétique
- ❖ Producteurs d'énergies fossiles
- ❖ Marché carbone
- ❖ Mobilité
- ❖ Entreprises durables
- ❖ Low-tech et industrie
- ❖ Numérique

Des politiques énergétiques au milieu du gué

Cléa Blanchard, Chargée de mission à LFE

Damien Borot, Trésorier de LFE

François Demarcq, Responsable thématique « énergie » de LFE

L'Union européenne a dans le dernier mandat donné une impulsion forte aux politiques énergétiques au sein des pays européens. Cette action est essentielle pour le climat : la production et la consommation d'énergie représentent environ 75 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'UE (3,36 Gt-eqCO₂¹⁶⁸ en 2021), provenant principalement de la combustion de combustibles fossiles. Les émissions nettes de GES liées à l'énergie diminuent depuis une trentaine d'années.

La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie est passée de 12,5 % en 2010 à 23 % en 2022¹⁶⁹. L'UE atteint ainsi dans ce domaine l'objectif fixé¹⁷⁰, mais la France n'atteint pas le sien¹⁷¹. Les pays de l'Union européenne affichent des disparités significatives dans ce domaine : la Suède est en tête avec 62,6 %¹⁷² d'énergie renouvelable, tandis que d'autres, comme le Luxembourg, Malte, et l'Irlande, ont des proportions nettement plus faibles que la moyenne.

Malgré cette croissance, le mix énergétique de l'UE reste dominé par les énergies fossiles qui représentent près de 70 % de l'énergie primaire. Le pétrole et les produits pétroliers se trouvent en première place à 34,5 % en 2022, suivis par le gaz naturel à 23,7 % et par les combustibles fossiles solides à 11,5 %. Les énergies renouvelables y figurent pour 17,4 % et le nucléaire pour 12,7 %¹⁷³. Malgré une progression dans le secteur électrique (39,4 % de l'énergie électrique provient de sources renouvelables en 2022), les progrès dans le chauffage et les transports restent modestes.

Les décisions prises ont eu aussi pour finalité de faire face à la récente crise énergétique liée à la guerre en Ukraine. Les décisions de l'Union ont mis l'accent sur la réduction de la dépendance aux combustibles fossiles, en encourageant la diversification des importations et un soutien accéléré aux énergies renouvelables. Les efforts pour réduire rapidement les importations de gaz russe ont été conséquents : celles-ci sont passées de 155 milliards de mètres cubes à 80 milliards de mètres cubes entre 2021 et 2022, pour atteindre environ 40-45 milliards de mètres cubes en 2023. L'UE a en outre permis aux États membres d'atténuer, au bénéfice des consommateurs, l'envolée des prix de l'énergie. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis en lumière les vulnérabilités de l'UE. La nécessité de diversifier les sources d'approvisionnement et de répondre à la demande en toutes circonstances, y compris via le stockage, est une condition de l'indépendance et de la sécurité énergétique de l'UE.

1. Dans le dernier mandat, un avenir tracé par des décisions fortes et ambitieuses, mais qui reste à concrétiser

Pour atteindre la neutralité climatique en 2050, l'UE a lancé en 2021 l'initiative « Fit for 55 » ou « Ajustement à l'objectif 55 », visant une réduction des émissions nettes¹⁷⁴ de gaz à effet de serre de 55 % au moins en 2030 par rapport à 1990. L'UE doit ainsi réduire ses émissions près de trois fois plus rapidement que ce qu'elle a fait au cours de la dernière décennie. Cette initiative, qui concrétise le

¹⁶⁸ Gt-eqCO₂ : milliard de tonnes équivalent dioxyde de carbone.

¹⁶⁹ European Commission. s.d. « Renewable Energy Directive. » https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules/renewable-energy-directive_en

¹⁷⁰ L'objectif de la part d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie avait été fixée à 20 % pour 2020 par la directive sur les énergies renouvelables de 2009. Elle atteint 22 % en 2022.

¹⁷¹ Notre pays devait atteindre une part de 23 % d'énergies renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie en 2020, il atteint 19,3 % en 2021 et 20,7 % en 2022. C'est le seul État-membre dans ce cas, ce qui va conduire à payer une amende de l'ordre de 500 M€ à l'UE.

¹⁷² Olivier, A. 2023. « Les énergies renouvelables dans l'UE. » *Touteurope.eu*, le 17 mai 2023.

<https://www.touteurope.eu/environnement/les-energies-renouvelables-dans-l-ue/>

¹⁷³ European Environment Agency. 2023. « EU energy mix. » Infographie. <https://www.eea.europa.eu/signals-archived/signals-2022/infographics/eu-energy-mix/view>

¹⁷⁴ Les émissions « nettes » sont calculées en soustrayant le stockage de CO₂ par les puits de carbone des émissions « brutes » de gaz à effet de serre. La « neutralité carbone » est ainsi obtenu lorsque les émissions nettes sont nulles.

<https://www.ecologie.gouv.fr/emissions-mondiales-carbone-ont-fortement-augmente-au-cours-derniere-decennie-des-solutions-existent>



Pacte vert dans le domaine du climat et de l'énergie, a engendré un « paquet » de 12 modifications législatives couvrant de nombreux domaines. Suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'UE a adopté en 2022 le plan REPowerEU. Celui-ci renforce les objectifs énergétiques de « Fit for 55 » pour 2030 et vise à se passer du recours au gaz, au pétrole et au charbon en provenance de Russie d'ici à 2027.

Réduire les consommations d'énergie des bâtiments, des transports et de l'industrie

Le Parlement et le Conseil se sont mis d'accord pour réduire de 11,7 %¹⁷⁵ la consommation d'énergie finale de l'UE d'ici 2030 par rapport aux projections de référence de 2020. La Commission européenne a proposé 74 mesures en ce sens. En parallèle, le règlement sur la répartition de l'effort (RRE) fixe des objectifs annuels contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour les États membres dans les secteurs non couverts au niveau communautaire par le marché « historique » des quotas d'émissions¹⁷⁶. La réduction moyenne des émissions de ces secteurs (bâtiment, transport, industrie légère...) est désormais fixée à 40 % par rapport à 1990, contre 30 % précédemment. Un nouveau système d'échange de quotas d'émission sera en outre institué pour ces secteurs (cf. fiche climat).

De nouvelles règles visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 14,5 % ou à atteindre 29 % d'énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie du secteur des transports d'ici 2030¹⁷⁷ (cf. fiche Mobilité). En particulier, le règlement FuelEU Maritime vise à diminuer jusqu'à 80 % l'intensité des émissions de gaz à effet de serre issues de l'énergie utilisée à bord des navires d'ici 2050¹⁷⁸. En parallèle, le règlement ReFuelEU Aviation impose une augmentation progressive de la part des carburants durables (biocarburants avancés, e-fuels, hydrogène¹⁷⁹) distribués par les fournisseurs de carburant d'aviation dans les aéroports de l'UE.

De nouvelles règles ont été fixées pour surveiller et réduire les émissions de méthane dans le secteur gazier et pétrolier, étant donné l'importance du méthane en tant que deuxième gaz à effet de serre après le dioxyde de carbone.

Accélérer le déploiement des énergies renouvelables et de l'hydrogène

Sur les énergies renouvelables (solaire, éolien sur terre et en mer, biomasse y compris biogaz et biocarburants, géothermie et énergie « ambiante »¹⁸⁰), l'Union européenne s'est fixé un nouvel objectif, 42,5 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie d'ici 2030. Le Plan REPowerEU prévoit une obligation progressive d'installer des panneaux solaires sur les nouveaux bâtiments et un doublement du taux de déploiement actuel des pompes à chaleur dans les bâtiments.

Après des désaccords au sein de l'UE concernant l'utilisation de la biomasse comme énergie « 100 % verte », les directives RED II et RED III ont tranché en fixant des critères de durabilité applicables à toutes les formes de biomasse¹⁸¹. En décembre dernier, il a été annoncé que la durabilité des bioénergies, selon la directive RED II, entrerait dans sa phase opérationnelle pour plusieurs filières énergétiques, dont le biométhane, l'électricité, la chaleur et le froid. S'agissant de la biomasse forestière, la directive RED III prévoit que les États membres doivent également, dans leurs régimes

¹⁷⁵ Ciucci, M. 2023. « La politique de l'énergie : principes généraux. » Parlement européen, Fiches thématiques sur l'Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/68/la-politique-de-l-energie-principes-generaux>

¹⁷⁶ Ce marché couvre les installations, essentiellement industrielles, à l'origine des émissions unitaires les plus importantes de gaz à effet de serre.

¹⁷⁷ Ciucci, M. 2023. « Énergies renouvelables. » Parlement européen, Fiches thématiques sur l'Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/70/renewable-energy>

¹⁷⁸ Conseil européen. 2023. « Infographie - « Ajustement à l'objectif 55 » : accroître l'utilisation de carburants plus écologiques dans les secteurs aérien et maritime. » <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/fit-for-55-refueleu-and-fueleu/>

¹⁷⁹ A côté des biocarburants fabriqués à partir de matière végétale, les carburants renouvelables non biologiques couvrent l'hydrogène et les e-fuels (carburants de synthèse fabriqués à partir de CO₂ d'origine biogénique ou capté dans l'atmosphère et de l'hydrogène d'origine renouvelable).

¹⁸⁰ Énergie thermique tirée de l'atmosphère, du sol ou de l'eau par des pompes à chaleur.

¹⁸¹ La Fabrique Ecologique. 2023. « Les bioénergies : quelle place dans la transition énergétique ? » La Fabrique Ecologique, Note n°51.



d'aides, suivre le principe de l'utilisation en cascade¹⁸², même si les spécificités nationales et locales peuvent être prises en compte.

En 2020, la Commission européenne a adopté une stratégie visant à établir un écosystème complet pour l'hydrogène, incluant la recherche, le développement d'infrastructures et la standardisation. L'hydrogène renouvelable ou bas carbone¹⁸³ est identifié comme un élément clé dans la décarbonation des industries et des transports lourds. Le programme REPowerEU a introduit le concept « d'accélérateur de l'hydrogène » pour intensifier le déploiement de l'hydrogène renouvelable. Il vise ainsi à ce que l'Union européenne produise 10 millions de tonnes d'hydrogène renouvelable et en importe autant d'ici à 2030. Dans le cadre de « l'Ajustement objectif 55 », 42 % de l'hydrogène utilisé dans l'industrie devra être d'origine renouvelable en 2030 et 60 % en 2035 (des conditions alternatives pouvant toutefois s'appliquer pour tenir compte de la part du nucléaire)¹⁸⁴.

L'approvisionnement de l'Union en hydrogène renouvelable, provenant en partie d'importations, soulève des préoccupations quant à de potentielles nouvelles dépendances. Les pays membres de l'Union européenne connaîtront inévitablement une demande croissante en hydrogène renouvelable, que la production locale aura du mal à satisfaire, conduisant à l'établissement de nouveaux liens et dépendances énergétiques, un phénomène déjà en cours. En juin 2020, l'Allemagne a signé un accord avec le Maroc visant à soutenir la construction d'infrastructures pour la production et le transport d'hydrogène vert dans le pays, un investissement totalisant 300 millions d'euros.

Diversifier les sources d'approvisionnement en combustibles fossiles

Dans le cadre du plan REPowerEU, un accord avec les États-Unis a été conclu pour accroître les importations de gaz naturel liquéfié (GNL). Cette augmentation vise à atteindre 50 milliards de mètres cubes par an, dépassant même les volumes importés pour toute l'année 2021. Cependant, cette stratégie de diversification, bien qu'essentielle pour réduire la dépendance à l'égard de la Russie, crée une nouvelle forme de dépendance de l'UE, notamment au gaz de schiste américain¹⁸⁵. En parallèle, des protocoles ont été établis avec l'Égypte, Israël et l'Azerbaïdjan afin de garantir une livraison stable de gaz naturel à l'UE. Entre août 2022 et janvier 2023, la demande européenne en termes de consommation de gaz a diminué de 19,3 %¹⁸⁶ par rapport à la moyenne des cinq dernières années sur la période.

Réduire la volatilité des prix de l'électricité pour protéger les consommateurs

Les prix de gros de l'électricité ont connu une forte envolée en 2022 (pour la France, de 50 €/MWh en valeur hebdomadaire en moyenne dans les premiers mois de 2021 à un sommet de 600 €/MWh en août 2022¹⁸⁷), en raison des prix du gaz après le début de la guerre en Ukraine conjugués à la faiblesse momentanée de la production nucléaire dans notre pays. Corrélativement, les tarifs de l'électricité vendue aux consommateurs ont connu une augmentation de 35 % en septembre 2022 au niveau européen par rapport à l'année précédente, malgré les mesures d'amortissement prises

¹⁸² La biomasse est affectée en priorité aux produits à base de bois ayant la valeur économique la plus élevée avant d'être éventuellement recyclée, brûlée pour produire de l'énergie ou éliminée. La Tribune. 2023. « L'UE s'engage à quasi doubler la part des énergies renouvelables d'ici à 2030. » *La Tribune*, le 30 mars 2023. <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/energie-environnement/l-ue-s-engage-a-quasi-doubler-la-part-des-energies-renouvelables-d-ici-a-2030-957190.html>

¹⁸³ L'hydrogène renouvelable, ou hydrogène vert, est généré par électrolyse de l'eau à partir d'électricité provenant de sources renouvelables. L'hydrogène bas carbone en France est produit par électrolyse de l'eau utilisant l'électricité du réseau français, lequel inclut une part significative d'énergie nucléaire. <https://agirpourlatransition.ademe.fr/entreprises/potentiel-hydrogene-bas-carbone-renouvelable>

¹⁸⁴ Fabrégat, S. 2023. « Énergie renouvelable : la directive RED III définitivement adoptée. » *Actu-environnement*, le 10 octobre 2023. <https://www.actu-environnement.com/ae/news/directive-europenne-red3-energies-renouvelables-objectifs-transport-industrie-batiments-42703.php4>

¹⁸⁵ Le gaz naturel liquéfié importé des États-Unis est principalement issu du gaz de schiste, obtenu par fracturation hydraulique de roches, ce qui est une méthode d'extraction jugée très polluante. Sallé, L. 2022. « Pourquoi le gaz naturel liquéfié américain, le GNL, est-il néfaste pour l'environnement ? » *Europe 1*, le 4 mai 2022. <https://www.europe1.fr/societe/pourquoi-le-gaz-naturel-liquefie-americain-le-gnl-est-il-nefaste-pour-lenvironnement-4109362>

¹⁸⁶ Olivier, A. 2023. « REPowerEU : comment l'Union européenne veut sortir de sa dépendance aux énergies fossiles russes. » *Touteleurope.eu*, le 23 février 2023. <https://www.touteleurope.eu/environnement/repowereu-comment-l-union-europeenne-veut-sortir-de-sa-dependance-aux-energies-fossiles-russes/>

¹⁸⁷ <https://analysesetdonnees.rte-france.com/marche/evolution-prix>



par les États membres¹⁸⁸.

En 2023, l'Union européenne a entrepris une réforme du marché de l'électricité pour répondre de manière durable à la problématique croissante liée à la volatilité des prix de l'énergie, en particulier de l'électricité. La réforme vise à atténuer la dépendance du prix de l'électricité vis-à-vis des combustibles fossiles et ainsi de permettre une meilleure stabilité des prix. Elle encourage la conclusion de contrats de long terme. Elle rend obligatoires les contrats d'écarts compensatoires¹⁸⁹ pour les productions d'énergies décarbonées financées par des fonds publics et elle les rend possibles pour les nouvelles installations (comme pour les centrales nucléaires faisant l'objet de travaux liés à une prolongation de leur durée de vie). Par ailleurs, elle prévoit une protection renforcée des consommateurs, en particulier des plus précaires ; en particulier, en offrant aux consommateurs la liberté de choisir leur fournisseur et aux États, celle de redistribuer aux consommateurs les recettes provenant des contrats d'écarts compensatoires, cette réforme renforce la protection des consommateurs contre les fluctuations abruptes des prix.

Amortir les effets de la transition pour les plus vulnérables

Enfin, le Fonds social pour le climat, qui fait partie du paquet « Fit for 55 », est une initiative visant à soutenir les foyers les plus vulnérables et à atténuer les répercussions sociales et économiques de la transition énergétique. Ces aides spécifiques destinées aux populations les plus fragiles marquent une avancée inédite en Europe.

2. Les enjeux : l'Union au défi de la mise en œuvre de ses propres ambitions

Les émissions nettes de GES liées à l'énergie diminuent certes depuis une trentaine d'années, mais les efforts des États membres doivent être considérablement intensifiés pour atteindre les objectifs de réduction pour 2030 et la neutralité climatique pour 2050. Les énergies renouvelables ont gagné en importance dans le mix énergétique européen, mais de fortes disparités persistent entre les États membres.

La Commission qui émergera après l'élection du nouveau Parlement européen aura pour tâche essentielle de concrétiser les avancées importantes réalisées au cours des dernières années en appuyant les États membres dans leur propre mise en œuvre. Les plans nationaux devront être révisés à la hausse pour respecter les nouveaux objectifs climatiques européens. Toute remise en cause fragiliserait la sécurité d'approvisionnement en énergie et affaiblirait la position de leader de l'UE dans la lutte contre le changement climatique.

Toutefois, de nombreux aspects des textes récemment adoptés reposent sur des avancées technologiques ou des mutations industrielles et agricoles significatives (comme sur l'hydrogène, les biocarburants avancés, les e-fuels, etc.), qui devront être encouragées et suivies de près pour assurer une adaptation des outils ; le cas échéant, une redéfinition de certains objectifs partiels ne serait acceptable que dans le cadre d'une ambition globale maintenue à un même niveau très élevé. Il appartiendra au Parlement européen d'y veiller particulièrement.

3. Quatre orientations majeures à débattre lors de la campagne électorale

❖ **Se donner les moyens d'une sortie des énergies fossiles** (cf. fiche Producteurs d'énergies fossiles).

Le développement des énergies décarbonées (renouvelables ou nucléaire) ne peut suffire pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. **Celle-ci ne pourra être atteinte qu'avec une maîtrise des consommations d'énergie (par la sobriété et l'efficacité énergétiques) et l'élimination progressive des énergies fossiles.** L'abandon effectif des énergies fossiles (d'abord dans le système électrique et dans la production de chaleur, puis progressivement dans les autres usages) restera un des sujets brûlants des prochaines COP, après le premier pas franchi à la COP 28.

¹⁸⁸ Cf. notamment le « bouclier tarifaire » en France.

¹⁸⁹ En anglais : *contract for difference* (CfD). L'expression « contrat pour la différence » est parfois utilisée en français également.



Pour pouvoir défendre cet objectif et parvenir à un pic de consommation mondiale au cours de la décennie, l'UE doit montrer le chemin et mettre en place les incitations et réglementations indispensables pour le rendre possible à son niveau. Un plan massif de reconversion des actifs physiques (infrastructures, équipements) et de la main-d'œuvre liée à la production et la consommation des énergies fossiles doit être mis en place (voir ci-dessous paragraphe c).

❖ **Limiter les variations des prix de l'énergie et remédier à la précarité énergétique.**

Des mécanismes de surveillance et de régulation des marchés de l'énergie, particulièrement de l'électricité, doivent fonctionner pour éviter les variations trop brutales des prix de l'énergie proposés aux consommateurs. Pour maîtriser les coûts de financement des infrastructures de production d'énergie, les États membres doivent fortement encourager le développement des contrats donnant une meilleure visibilité à long terme (Contrats pour la différence, Power Purchase Agreements).

Des aides temporaires aux citoyens et entreprises en cas de prix excessifs de l'énergie doivent être rapidement mises en place, sans que ces aides deviennent des encouragements à consommer de l'énergie (par exemple via un ciblage vers les populations les moins favorisées et une forfaitisation des aides). La Commission doit être mobilisée pour accélérer les procédures qui lui incombent (notamment en ce qui concerne le respect des règles de concurrence) et réactive en cas de crise.

❖ **Fournir un effort important sur les ressources humaines.**

Au-delà de la reconversion des personnels en place dans les entreprises liées aux énergies fossiles et aux technologies qui en dépendent (comme l'automobile par exemple), qui nécessite des actions spécifiques d'accompagnement et d'aides aux mutations professionnelles, un grand effort de formation des jeunes générations, notamment aux métiers techniques, doit être entrepris, en particulier dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie. L'UE apporte d'ores et déjà des aides importantes : 99,3 milliards d'euros d'aides à l'emploi, l'inclusion sociale, l'éducation et les compétences sont fournis par le Fonds social européen Plus et 17,8 milliards d'euros du plan NextGenerationEU doivent être consacrés à l'éducation et l'apprentissage des adultes¹⁹⁰. Il est indispensable que la transition énergétique bénéficie d'une part importante des moyens mobilisés dans ce cadre.

❖ **Renforcer les moyens financiers pour soutenir la production en Europe des équipements et infrastructures stratégiques pour atteindre la neutralité carbone.**

Au titre du budget à long terme de l'UE (appelé Cadre financier pluriannuel) adopté en 2020 pour un montant de 1216 milliards d'euros pour la période 2021-2027, un objectif climatique global de 30 % s'applique au montant total des dépenses. Dans le cadre du plan de relance de l'UE qui a été ajouté au budget à long terme de l'UE, un effort supplémentaire de 750 milliards d'euros a été adopté (plan Next Generation EU). Au sein de ce plan, 37 % sont consacrés aux objectifs liés au climat.

Une proposition de renforcement du budget de l'UE dans un nombre limité de domaines prioritaires a été présentée par la Commission en juin 2023, avec la création d'une nouvelle « Plate-forme pour les technologies critiques d'avenir pour l'Europe » visant particulièrement les technologies propres. Pour faire face au défi de la transition énergétique tout en répondant aux conséquences économiques de la guerre en Ukraine et des répercussions sur les coûts de l'énergie, les prix à la consommation et les taux d'intérêt, il est important que cette nouvelle marge de manœuvre soit donnée à l'UE dans ses budgets pour honorer ses engagements et traiter les priorités les plus urgentes.

¹⁹⁰ https://social-rights.campaign.europa.eu/skills_fr?gad



Quelle stratégie européenne vis-à-vis des producteurs d'énergies fossiles ?

Carolina Goncalves, Chargée de mission à LFE

Géraud Guibert, Président de LFE

Eric Vidalenc, Directeur régional adjoint à l'ADEME

Jusqu'à une période récente, les engagements internationaux et la politique climatique portaient quasi exclusivement sur les émissions de gaz à effet de serre plutôt que directement sur l'essentiel de leur origine, les énergies fossiles.

La COP 26 à Glasgow en 2021 a marqué une première évolution importante en préconisant d'accélérer pour le charbon « *les efforts en vue de la réduction progressive de l'électricité produite à partir du charbon non adossée à des dispositifs de captage ou de stockage de carbone ("unabated") et des subventions inefficaces aux énergies fossiles* ». La présence dans un texte international sur le climat d'un engagement sur une source d'énergie explicitement désignée constitue une première. Parallèlement, dans la « déclaration sur la transition du charbon vers l'énergie propre » regroupant plusieurs dizaines de pays, les signataires s'engagent notamment à « *assurer une transition vers la sortie de l'électricité produite à partir du charbon [...] dans la décennie 2040 et, pour les économies majeures, dans la décennie 2030* » et à « *mettre fin à la délivrance de nouveaux permis et de nouvelles constructions de centrales de production d'électricité produite à partir du charbon, non adossée à des dispositifs de captage ou de stockage de carbone.* »

L'accord de la COP 28, fin 2023, semble confirmer qu'une bascule s'opère. Le texte évoque explicitement les énergies fossiles, en appelant à « *transitionner hors des énergies fossiles dans les systèmes énergétiques, d'une manière juste, ordonnée et équitable, en accélérant l'action dans cette décennie cruciale, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050 conformément aux préconisations scientifiques pour cibler les énergies fossiles* ».

Parallèlement, la contestation des politiques menées par un certain nombre de grands producteurs monte en puissance ces dernières années. Elle critique les profits importants faits par ces entreprises du fait de la crise énergétique et de la hausse des prix, sans rétrocession jugée suffisante aux consommateurs ou aux États. Elle demande la remise en cause des stratégies d'investissement de ces grandes firmes, qui ne sont pas en ligne avec l'objectif de stabilisation climatique à l'horizon 2025.

S'agissant du pétrole et du gaz, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) indique dans son rapport de 2023¹⁹¹ que, pour atteindre la neutralité carbone en 2050, la consommation doit se réduire de 75 % à cette échéance. Ceci suppose que les firmes concernées consacrent d'ores et déjà au moins 50 % de leurs investissements à des projets d'énergie propre, contre 2,5 % en 2022 (et entre 15 et 25 % pour les quatre « majors » Equinor, Shell, BP et TotalEnergies). Cela suppose en outre, selon les projections de cet organisme, l'arrêt du développement de nouveaux projets de production de pétrole et de gaz.

1. Dans le dernier mandat, une approche européenne très peu tournée vers la production d'énergies fossiles

Les objectifs fixés au niveau européen (cf. fiches climat et politique énergétique) portent sur la réduction des émissions de GES, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, mais pas directement sur les énergies fossiles. La guerre en Ukraine a cependant conduit à fixer, dans le cadre du paquet climat « Fit for 55 », un objectif de réduction de 30 % de la consommation en gaz naturel d'ici 2030. La politique climatique et énergétique européenne est de fait une politique de réduction de la consommation des énergies fossiles, mais sans les cibler directement. La décision d'interdire la vente de véhicules thermiques neufs à partir de 2035 n'empêche pas par exemple que l'électricité alimentant les nouvelles gammes de véhicules puisse provenir de sources fossiles. De fait, la consommation

¹⁹¹ [World Energy Outlook 2023 \(windows.net\)](#)



d'énergies fossiles en Europe ne diminue que légèrement (-5 % en 20 ans) depuis le début des années 2000 avec un pic à 11 000 TWh¹⁹².

La nouveauté du dernier mandat européen est cependant d'organiser une réduction coordonnée de la consommation de gaz, mais du fait de la guerre en Ukraine plutôt que de la politique climat. Dans son programme REPowerEU, le Conseil a décidé, sur proposition de la Commission européenne, que les États membres réduiraient leur consommation de gaz de 15 % entre août 2022 et mars 2023 par rapport à la moyenne des cinq dernières années sur la période. Les résultats sont concluants : la réduction a été de 19 %¹⁹³. La Finlande a même réduit sa consommation de moitié¹⁹⁴.

Le charbon voit de son côté sa part décroître depuis les années 1990 en Europe (-75 % en 30 ans). Il ne s'agit plus du principal combustible fossile utilisé pour la production d'électricité dans l'UE, sauf notamment pour les Balkans occidentaux, l'Allemagne et la Pologne¹⁹⁵.

Dans les dernières années, la pandémie du coronavirus suivie de l'invasion russe de l'Ukraine a entraîné la mise en place de subventions aux consommateurs d'énergies fossiles, en contradiction forte avec une trajectoire de diminution. Les États membres ont dépensé près de 600 Mds € pour limiter les hausses de prix, faisant de l'Union européenne la responsable des deux tiers des aides gouvernementales mondiales attribuées pour l'accessibilité énergétique à court terme¹⁹⁶. Ces subventions ont facilité le rebond conjoncturel des énergies fossiles lié à la reprise économique à la suite à la crise du COVID-19.

2. L'enjeu : la régulation de la production d'énergies fossiles

L'enjeu n'est que très partiellement sur le territoire européen. La consommation de pétrole en Europe repose à 90 % sur des importations (446 Mt/an). De 41 Mt/an dans les années 2000¹⁹⁷, sa production actuelle plafonne à 17 Mt/an (avec la Roumanie, le Danemark et l'Italie comme seuls producteurs notables). La dépendance européenne au gaz importé est encore plus importante avec 97 % d'importation. Les Pays-Bas et la Roumanie, principaux producteurs européens, ont vu leur production, déjà faible, baisser encore de 7 % entre 2021 et 2022¹⁹⁸.

Concernant le charbon, la Pologne et l'Allemagne sont les deux principaux producteurs. Dans un contexte de réduction forte de la consommation, la dépendance de l'UE est donc moindre, avec seulement 40 % de combustibles solides fossiles importés, mais quelque 60 % pour le charbon en particulier¹⁹⁹. La production d'électricité à partir de sources fossiles diminue en Europe (40 % soit moins de 1 100 TWh en 2022), avec notamment une division par deux du charbon en 20 ans. Au premier semestre 2023, la proportion d'électricité produite à partir d'énergies fossiles est même tombée à 33 %, le plus bas niveau depuis les années 2000. La dépendance énergétique, et en particulier fossile, de l'UE, reste donc importante, et c'est bien sûr un argument majeur pour accentuer l'effort en matière d'efficacité énergétique, de sobriété et d'énergie décarbonée.

L'étude sur les « bombes carbone²⁰⁰ » réalisée en 2022 fait état l'existence de plus de 420 sites autour du globe. L'Union européenne ne fait pas partie des territoires à en accueillir le plus²⁰¹. C'est logique puisque l'Europe et l'Asie ne concentrent que 9,1 % des ressources prouvées de pétrole, alors

¹⁹² Eurostat - https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview#Final_energy_consumption et IEA - <https://www.iea.org/regions/europe>

¹⁹³ Rédaction. (2023, June 16). REPowerEU : comment l'Union européenne veut sortir de sa dépendance aux énergies fossiles russes.

[Touteurope.eu](https://touteurope.eu). REPowerEU : comment l'Union européenne veut sortir de sa dépendance aux énergies fossiles russes - [Touteurope.eu](https://touteurope.eu)

¹⁹⁴ Eurostat. (2022, December 20). EU gas consumption down by 20.1%. *Eurostat*. [EU gas consumption down by 20.1% - Products Eurostat News](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

¹⁹⁵ *Europe – Countries & Regions - IEA*. (n.d.). IEA. [Europe – Countries & Regions - IEA](https://www.iea.org/regions/europe)

¹⁹⁶ *Government Energy Spending Tracker – Analysis - IEA*. (n.d.). IEA. [Government Energy Spending Tracker – Analysis - IEA](https://www.iea.org/energydata/government-energy-spending-tracker)

¹⁹⁷ Soit moins que la consommation annuelle de la France pour donner un ordre de grandeur

¹⁹⁸ Statistics explained. (n.d.). [Natural gas supply statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

¹⁹⁹ *Statistics explained*. (n.d.). [Coal production and consumption statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

²⁰⁰ Il s'agit de sites majeurs d'extraction d'énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz) dont le potentiel d'émissions de CO₂ liées à l'utilisation des produits nuit au respect des +1.5°C.

²⁰¹ Aubert, R., Sanchez, L., & Vaudano, M. (2023, 31 octobre). « Bombes carbone » : explorez la carte mondiale des mégagisements de ressources fossiles. *Le Monde.fr*. [Bombes carbone](https://www.lemonde.fr) : explorez la carte mondiale des mégagisements de ressources fossiles



que le Moyen-Orient centralise près de la moitié des réserves mondiales²⁰². L'UE des 27 fait partie du « reste du monde » qui comprend seulement 12 % des réserves mondiales de gaz naturel²⁰³ et 7,3 % des réserves mondiales de charbon en 2020²⁰⁴. L'Union européenne a cependant une bien plus grande responsabilité dans la production fossile. Ainsi, la multinationale française TotalEnergies est la deuxième plus grosse productrice derrière l'entreprise chinoise China Energy. Sur les 425 bombes carbone recensées, TotalEnergies exploite 23 de ces sites d'extraction, dont le plus grand et le plus polluant, North Field, situé au Qatar.

Il est donc essentiel que l'action climatique européenne soit complétée par une régulation plus rigoureuse sur les investissements, notamment à l'étranger, des entreprises énergétiques, dans l'idéal la totalité d'entre elles, et en tous cas celles à capitaux majoritairement européens. La production des énergies fossiles s'effectue certes dans un marché globalisé (mondialisé pour le pétrole et le charbon, partiellement régionalisé pour le gaz) qui dépasse les frontières européennes. Mais la politique climatique n'a aucune chance d'aboutir à des résultats satisfaisants en l'absence d'effort pour diminuer en même temps la consommation et la production. Il serait très malsain que les consommateurs soient, de fait, encouragés à ne pas investir ou changer de comportement face à une disponibilité massive d'énergies fossiles perçue comme pérenne. C'est d'autant plus important d'agir suffisamment en amont que la tentation pour ces firmes est d'exploiter au maximum les réserves dont elles disposent ou qu'elles estiment, et d'éviter d'avoir à les laisser dans le sol.

L'orientation souhaitable a de ce point de vue été fixée par l'AIE : pas de nouveau projet de production, des investissements dans le renouvelable à parité avec ceux dans les énergies fossiles. Les Européens ont les moyens d'agir, en collaboration avec les autres pays occidentaux. Ils doivent en outre répondre aux revendications d'une partie de leurs populations, qui ne comprendrait pas que ces grandes firmes s'exonèrent des efforts à fournir.

3. Pour une régulation européenne et internationale de la production d'énergie fossile

Trois grandes orientations méritent d'être mises en débat au niveau européen :

❖ **Publier une vision consolidée et prospective de l'activité des groupes énergétiques** en s'appuyant sur la directive CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) avec affichage des moyens choisis pour l'atteinte de la neutralité climatique d'ici 2050.

❖ Réunir les industriels producteurs fossiles sous l'égide des institutions internationales pour **rendre publics à échéances fixes les engagements concrets de ces producteurs** sur les différents périmètres (Europe, Monde...) et sur les différentes énergies (fossiles, EnR, nucléaire), les mettre en perspective et en débat et pousser ainsi à une généralisation des meilleures pratiques.

❖ **Conditionner certains dispositifs européens** s'appliquant aux entreprises, charbonnières, pétrolières et gazières, par exemple en matière fiscale, **au respect d'une trajectoire crédible de diminution des émissions de gaz à effet de serre découlant de leurs activités.**

²⁰² Énergies, C. D., & Énergies, C. D. (2016, December 15). *Réserves de pétrole dans le monde*. Connaissance Des Énergies. [Réserves de pétrole dans le monde](#)

²⁰³ *Réserves mondiales de gaz naturel*. (n.d.). Planète Énergies. [Réserves mondiales de gaz naturel | Planète Énergies](#)

²⁰⁴ *Réserves mondiales de charbon*. (n.d.). Planète Énergies. [Réserves mondiales de charbon | Planète Énergies](#)



Le système d'échange de quotas : garde-fou face à la vague populiste ?

Christian de Perthuis, Économiste²⁰⁵

Lorsque la Russie a envahi l'Ukraine en février 2022, les prix du gaz et du charbon se sont envolés. Celui du quota de CO₂ a perdu un tiers de sa valeur. Certains ont alors cru (ou espéré) que le système européen d'échange de quotas n'allait pas résister à la nouvelle donne géopolitique. Le trou d'air a été passager. Le prix du quota s'est redressé et le cadre législatif et réglementaire visant à renforcer le marché carbone a été adopté par le Parlement et l'Exécutif européen en avril 2023.

L'essentiel reste cependant à faire. La prochaine législature devra mettre en application la réforme du marché carbone, dans un contexte où l'action climatique devient de plus en plus clivante au sein de la classe politique européenne, à l'image de ce qui a été observé aux États-Unis.

1. Malgré de nombreuses vicissitudes, le marché a délivré des résultats

Lancé en 2005, le marché carbone européen couvre en 2023 les émissions de CO₂ du secteur de l'énergie (électricité, chaleur et raffinage du pétrole), de l'industrie lourde (sidérurgie, cimenteries, chimie, etc.) et celles du trafic aérien à l'intérieur de l'Union européenne, soit un peu plus de 40 % des rejets de CO₂ liés au carbone fossile.

Complexe dans sa mise en œuvre, le principe de base du système d'échange de quotas est simple. Il s'agit d'un mécanisme de rationnement avec flexibilité. Le rationnement est imposé aux acteurs soumis au système par la fixation d'un plafond global d'émission à ne pas dépasser. Ce plafond crée d'autant plus de rareté qu'il est contraignant. Plus de rareté fera monter le prix du quota et vice versa. La flexibilité résulte de la possibilité d'échanger les quotas qui sont autant de droits à émettre une tonne de CO₂. Chaque année, tous les acteurs soumis au système doivent restituer autant de quotas qu'ils ont émis de CO₂. Plus le prix du quota est élevé, plus il devient coûteux d'émettre une tonne de CO₂.

Cet instrument est potentiellement un puissant accélérateur de la transition énergétique, car il incite au désinvestissement des énergies fossiles. Côté demande, il renchérit leur usage en incitant les utilisateurs à modérer leur consommation et à se reporter sur des énergies décarbonées. Côté offre, il incite les producteurs à trouver des substituts aux énergies fossiles.

Ce système a connu bien des vicissitudes. La principale a été la distribution trop généreuse de quotas gratuits qui a conduit à des prix trop bas et constitue une forme déguisée de subvention aux énergies fossiles. Durant la décennie 2010, le mécanisme n'a pas été contraignant pour une raison basique. L'objectif européen, une baisse de 20 % des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2020, n'était lui-même pas contraignant. La meilleure preuve : il a été atteint dès 2013. Pas besoin d'un système de quotas pour viser un objectif déjà atteint. Malgré ce parcours parfois tortueux, **l'instrument a délivré des résultats** : entre 2005 et 2022, les émissions des installations soumises au système des quotas ont baissé de 38 %, contre 17 % pour celles du reste de l'économie.

2. Durant la mandature, un marché recalibré pour atteindre l'objectif de -55 %

La donne a complètement changé en décembre 2020, lorsque le Conseil européen s'est accordé sur un objectif de réduction d'émission des gaz à effet de serre de 55 % entre 1990 et 2030, contre 40 % antérieurement. Le marché n'a pas été long à réagir. Le prix du quota est remonté en quelques semaines au-dessus de 80 €/tonne, les acteurs soumis au système anticipant un durcissement de la contrainte. Pour atteindre l'objectif européen de réduction de 55 % entre 1990 et 2030, il faudra tripler le rythme actuel de baisse (recule d'un tiers entre 1990 et 2022)²⁰⁶. En France,

²⁰⁵ Auteur de « Carbone fossile, carbone vivant » (Gallimard, 2023).

²⁰⁶ European Environment Agency. 2023. *Total net greenhouse gas emission trends and projections in Europe*. 8th Environment Action Program.



les calculs effectués à partir des données de l'inventaire donnent un résultat comparable. Trois réformes importantes ont donc été introduites.

Le resserrement du plafond de quotas distribués

La réglementation européenne prévoit le doublement du rythme de baisse du plafond à partir de 2024, et deux retraits de quotas en 2024 et 2026. Ces mesures devraient faire baisser de 64 % les émissions des secteurs couverts par le système entre 2005 et 2030, ce qui va notamment impliquer d'engager sérieusement la décarbonation de l'industrie lourde.

Des allocations payantes et un prélèvement à la frontière pour décarboner l'industrie

Depuis 2005, les différentes activités couvertes par le système des quotas n'ont pas réagi de façon uniforme. La plus grande partie de la baisse des émissions a été obtenue dans le secteur de l'électricité et de la chaleur où un prix du carbone, même modeste, disqualifie rapidement les procédés utilisant du charbon ou du fioul lourd et où la distribution gratuite des quotas a été supprimée dès 2013 en quasi-totalité. L'industrie lourde, qui continue de recevoir gratuitement ses quotas afin de protéger les industriels européens face à leurs concurrents non soumis à une contrainte climatique équivalente, n'a de son côté guère entamé sa décarbonation.

Le deuxième pilier de la réforme consiste à supprimer d'ici 2034 cette attribution gratuite de quotas, synchronisée avec la mise en place d'un mécanisme improprement dénommé « taxe carbone à la frontière ». Ce mécanisme consiste à faire régler le prix des quotas aux importateurs de biens comme l'acier ou le ciment pour les mettre à parité avec ceux produits sur le territoire européen. Simple dans son principe, le prélèvement carbone à la frontière pose quelques problèmes techniques épineux, en particulier le traitement des produits transformés. Le mécanisme protège en effet le producteur d'acier européen, mais pas celui d'éoliennes ou d'automobiles qui utilisera un acier plus coûteux que celui utilisé par ses concurrents non européens. Or la réglementation ne prévoit pas, en son état actuel, de prélèvement à la frontière pour les produits transformés.

Le mécanisme pose également un problème politique vis-à-vis des pays tiers, souvent enclins à y voir une nouvelle forme de protectionnisme. Peu audible quand il émane de puissances comme la Chine ou les États-Unis, elles-mêmes orfèvres en la matière, le reproche devrait être mieux pris en compte quand il vient de pays moins avancés. Une partie de la recette perçue grâce au prélèvement carbone pourrait être utilisée pour accroître les financements internationaux au titre de la justice climatique au lieu d'être intégralement versée au budget européen.

L'inclusion des transports et des bâtiments et une redistribution aux ménages

La navigation civile va être graduellement incluse d'ici 2026 dans le système des quotas. Le prix des marchandises importées va ainsi incorporer le coût des émissions rejetées par les navires les transportant jusqu'aux ports européens. Les rejets de CO₂ du transport maritime, jusqu'à présent passés au travers des réglementations environnementales, représentent des montants comparables à ceux du transport aérien.

Les émissions diffuses de CO₂ liées aux transports terrestres, à l'usage des bâtiments et au fonctionnement des petites unités de production non soumises au système des quotas représentent environ la moitié des rejets de CO₂ de l'Union européenne. Comme l'a montré l'épisode des gilets jaunes en France, appliquer la tarification carbone à ces émissions sans protéger les ménages les plus vulnérables risque de provoquer un rejet brutal du système au sein du corps social.

C'est la raison pour laquelle l'extension de la tarification carbone à ces émissions va s'effectuer de façon très prudente. La réforme prévoit qu'un deuxième système d'échange de quotas sera mis en place pour ces émissions, au plus tôt en 2027. Au démarrage, le prix du quota y sera plafonné à 45 €/t (prix moyen du quota en 2023 : 85 €/t). La totalité des quotas sera mise aux enchères, les États membres devant redistribuer leur produit aux ménages les plus vulnérables. La majeure partie de cette



redistribution va s'opérer via un nouvel outil : le « Fonds social européen » qui devrait être opérationnel dès 2026.

3. Le climat, nouveau facteur de polarisation au sein du monde politique

Si le marché carbone a fait preuve d'une grande résilience face à la nouvelle donne géopolitique, la mise en place des trois volets de sa réforme va s'opérer dans un contexte de politique intérieure très incertain.

❖ Historiquement, l'action climatique a fait l'objet en Europe d'un consensus assez large au sein de la classe politique. Des compromis ont pu être trouvés, notamment avec les pays d'Europe centrale ayant rejoint l'Union européenne dans les années 2000, souvent très dépendants du charbon. Des contreparties financières leur ont été accordées en échange de leur adhésion au marché carbone, pour faciliter les restructurations de leur système énergétique. Les voix discordantes, en provenance des extrêmes, n'ont guère pesé dans la discussion et encore moins dans la prise de décision.

❖ Sur la période récente, ces voix semblent résonner bien plus fortement²⁰⁷. En France, le Rassemblement national reprend ainsi une ritournelle anti-énergies renouvelables, allant jusqu'à prôner le démantèlement des éoliennes en place. Il est loin d'être isolé. En Allemagne, la pression du parti d'extrême droite AFD a fait reculer le gouvernement sur la réglementation des chaudières. En Suède, la taxe carbone nationale est contestée par le parti nationaliste allié au gouvernement en place. Sans évoquer les cas de la Hongrie et, à un moindre degré, de l'Italie où les gouvernements sont opposés à l'accélération de la transition climatique.

❖ Pour résister à cette vague, le système d'échange des quotas dispose d'un atout par rapport aux autres instruments de politique climatique. Il ne coûte rien aux finances publiques. Mieux, il crée de nouvelles recettes : pas moins de 39 milliards d'Euros en 2022 ! Ces recettes vont être amenées à s'élargir fortement avec la mise en place des réformes. La clé de leur réussite résidera dans une stratégie ambitieuse de redistribution de ces nouvelles ressources pour assurer l'équité de la transition en accompagnant les multiples restructurations que va requérir la marche vers la neutralité climatique.

Le marché carbone peut-il constituer un garde-fou suffisamment robuste face à l'inquiétante montée des populismes ? C'est l'un des enjeux majeurs du prochain scrutin européen.

²⁰⁷ De Perthuis, C. 2023. « Climat, attention : rétropédalages. » Site de l'auteur, le 26 octobre 2023. <https://christiandeperthuis.fr/2023/10/23/climat-attention-retropedalages/>



La mobilité des personnes et des biens : il reste tant à faire

Jill Madelenat, Directrice des études de LFE

La mobilité est au cœur du projet européen, dans ses dimensions économiques, politiques et philosophiques. Elle est en effet cruciale pour permettre la **liberté de circulation** des personnes, des marchandises, des services et des capitaux et faciliter ainsi les échanges économiques internationaux dans une économie mondialisée. Depuis la création de l'Union européenne, le nombre d'infrastructures de transports et de kilomètres parcourus par les personnes et les marchandises a explosé, en faveur des transports les plus carbonés. De 1995 à 2020, la longueur des autoroutes européennes a augmenté de 60 %, tandis que les voies ferrées ont diminué de 6,5 %²⁰⁸.

Le secteur des transports a un poids économique très important dans l'Union européenne : **5 % du PIB européen et 10 millions d'emplois**²⁰⁹, ce qui en fait le **premier employeur de l'Union européenne** (services de transports et entreposage)²¹⁰. Ce caractère stratégique permet d'expliquer en partie des difficultés rencontrées pour faire évoluer ce secteur, les intérêts économiques étant particulièrement élevés et le lobbying particulièrement intense, tout comme les affaires de fraude, comme l'a illustré le *diesel-gate* il y a quelques années.

Les conséquences écologiques des flux de transport sont multiples et constituent un « **cocktail de nuisances** »²¹¹ : émissions de gaz à effet de serre, pollutions de l'air, de l'eau, des sols, pollution sonore, consommation d'espace, fragmentation des espaces et impacts sur la biodiversité, étalement urbain et artificialisation des sols, etc. Les différentes formes de pollution génèrent des impacts sanitaires très importants et encore sous-estimés.

L'impact climatique des transports est élevé (**un quart des émissions de GES de l'UE**, ce qui en fait le premier émetteur). Ce secteur est le seul dont les émissions ont augmenté ces trente dernières années²¹². **Le transport routier** (personnes et marchandises) **est la première source d'émissions des transports** et les voitures particulières représentent à elles seules 12 % des émissions de CO₂ de l'UE. Le transport de marchandises se fait majoritairement par la route (53 % des marchandises). Le transport par camion représente 6 % des émissions de GES de l'UE et 34 % des émissions d'oxyde d'azote. Alors que les transports routiers représentent 71 % des émissions de GES du secteur des transports, l'aviation en représente 14,4 %²¹³, mais cette part a doublé depuis 1990, tout en ne concernant qu'une partie de la population²¹⁴. Le transport maritime représente quant à lui 13,5 %²¹⁵ des émissions du secteur des transports. Le train ne représente que 0,5 % des émissions du secteur des transports. Les analyses sur la décomposition des émissions²¹⁶ montrent que **l'augmentation constatée ces 25 dernières années s'explique principalement par l'augmentation des distances parcourues**. Les émissions pour le transport de marchandises ont augmenté deux fois plus vite que celles générées par le transport de passagers. Cela s'explique également par une hausse de la demande de transports, mais également par le report modal qui s'est opéré au détriment des modes les plus vertueux tels que le train ou le fluvial.

En dehors des émissions de GES, les transports contribuent fortement aux pollutions

²⁰⁸ Rudolph, F., Riach, N., et Kees, J. 2023. *Development of Transport Infrastructure in Europe. Exploring the shrinking and expansion of railways, motorways and airports*. Berlin/Wuppertal: T3 Transportation Think Tank et Wuppertal Institute.

²⁰⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789&from=EN>

²¹⁰ Fondation pour la recherche sur la Biodiversité. 2022. « Des experts européens proposent des solutions pour intégrer la biodiversité dans les infrastructures de transport. » FRB, Communiqué de presse, le 19 septembre 2022. <https://www.fondationbiodiversite.fr/communiqued/des-experts-europeens-proposent-des-solutions-pour-integrer-la-biodiversite-dans-les-infrastructures-de-transport/>

²¹¹ Héran, F. 2020. « La remise en cause du tout automobile. » *Flux* 1-2 (119-120) : 90-101. DOI : 10.3917/flux1.119.0090.

²¹² Agence européenne de l'environnement. 2023. « Il est grand temps de changer de vitesse dans le secteur des transports. » AEE, le 25 mai 2023. <https://www.eea.europa.eu/fr/signaux/signaux-2022/articles/il-est-grand-temps-de>

²¹³ Soit 3.6 % des émissions de l'UE tous secteurs confondus.

²¹⁴ Bruel, U., Van der Schueren, G., et Brunnuquell, C. 2022. « Transport aérien : où en est-on ? » La Fabrique Ecologique, Décryptage n°40.

²¹⁵ Soit 3.4 % des émissions de l'UE tous secteurs confondus.

²¹⁶ Bousquet, A., Bigo, A., Lapillonne, B. et Sudries, L. 2022. « Quelles tendances des émissions des transports dans l'UE ? » Enerdata, le 29 septembre 2022. <https://www.enerdata.fr/publications/breves-energie/emissions-co2-tendances.html>



atmosphérique, sonore et plastique, qui entraînent des **conséquences majeures sur la santé des personnes et des écosystèmes** (cf. fiche Pollution atmosphérique et Pollution sonore). Ils contribuent également à la consommation d'espace, à l'artificialisation des sols, à la destruction ou la fragmentation des habitats naturels, et à la propagation des espèces exotiques envahissantes.

1. Bilan la mandature 2019-2024 : des objectifs ambitieux, mais une mise en œuvre qui reste à concrétiser

Dans le cadre du Pacte vert européen, les émissions de GES du secteur des transports sont amenées à diminuer de 90 % d'ici 2050 par rapport à 1990. En décembre 2020, la Commission européenne a lancé une nouvelle « stratégie pour une mobilité durable et intelligente », élaborée conjointement avec le Pacte vert européen. D'ici 2030, elle prévoit un doublement du trafic ferroviaire à grande vitesse, la neutralité carbone pour les déplacements collectifs n'excédant pas 500 km, la mise en circulation de 30 millions de voitures et 80 000 camions zéro émission, de navires zéro émission prêts à être commercialisés, et l'achèvement du « réseau central » du RTE-T (réseau transeuropéen de transport)²¹⁷. D'ici 2050, elle prévoit le doublement du trafic de marchandises par le rail, le triplement du transport ferroviaire à grande vitesse de personnes, ou encore l'achèvement du réseau « global » du RTE-T.

Le transport routier : une décarbonation des véhicules qui reste à concrétiser

Les instances de l'Union européenne ont validé l'**interdiction de vente de véhicules thermiques légers dans l'espace européen à partir de 2035**. Cette mesure positive, qui donne de la visibilité aux constructeurs, présente cependant plusieurs limites, en matière de commercialisation des véhicules thermiques en dehors de l'espace européen et de plusieurs exceptions (voitures de luxe, deux-roues motorisés). L'Union européenne a également révisé fin 2023 la norme Euro (Euro 7) pour les émissions de polluants des véhicules neufs à partir de 2030. Si elle apporte quelques avancées (prise en compte des émissions liées à l'abrasion des pneus et des freins), elle est jugée insuffisante par une diversité d'acteurs : le calendrier a été repoussé (5 ans pour les voitures et 3 ans pour les poids lourds) ; les seuils d'émissions n'ont pas été abaissés par rapport à la norme Euro 6.

Des mesures spécifiques au transport routier de marchandises ont également été prises. Le 18 janvier 2024, les États membres de l'UE se sont mis d'accord sur un **calendrier de réduction d'émissions de GES des poids lourds** : -45 % en 2030 par rapport à 1990, -65 % en 2035 et -90 % en 2050. Ces seuils correspondent aux émissions des véhicules neufs. Une directive européenne du 24 février 2022 permet d'appliquer des redevances ou des péages en fonction du niveau de pollution des poids lourds. Des objectifs similaires concernent les bus. De plus, le 24 février 2022, l'Union européenne a adopté la directive européenne sur la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures. L'objectif est d'appliquer le principe pollueur-payeur aux véhicules lourds. C'est donc le retour de l'écotaxe. Les États doivent traduire dans leur droit cette directive qui consiste à appliquer des redevances ou des péages en fonction du niveau de pollution des poids lourds. Enfin, le 12 mars 2024, le Parlement européen a adopté la révision de la directive sur le poids et les dimensions des camions autorisés à circuler sur les routes européennes. Cette directive, critiquée par les écologistes, permet la circulation de « méga-camions », des camions pouvant mesurer jusqu'à 25 mètres de long (contre 18.75 mètres aujourd'hui) et peser jusqu'à 60 tonnes (contre 44 tonnes autorisées aujourd'hui).

Enfin, il est prévu qu'un marché du carbone spécifique aux émissions diffuses (bâtiments et transports routiers) soit mis en place à partir de 2027. Afin de protéger les ménages les plus vulnérables, un plafond de 45 €/tCO₂ est envisagé, tout comme la création d'un fonds dédié aux ménages les plus vulnérables : « le fonds social pour le climat ».

²¹⁷ Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) vise à connecter les différents systèmes de transport nationaux entre eux, afin de faciliter les déplacements de personnes et de marchandises au sein du marché unique, et ce pour les différents modes de transport. Le réseau « central » désigne les parties jugées les plus stratégiques, tandis que le réseau global désigne l'entièrement du réseau.



Le transport ferroviaire : une volonté d'accroître sa part, mais des mesures limitées

Alors que **le transport ferroviaire à grande vitesse de personnes doit doubler d'ici 2030 et tripler d'ici 2050**, tandis que **celui de marchandises doit doubler d'ici 2050**, les mesures mises en place restent encore limitées. Ces vingt dernières années, les investissements dans les transports ferroviaires des pays de l'Union européenne ont diminué au profit de ceux dans les transports routiers, et le réseau ferroviaire a ainsi diminué de 6,5 %. Le transport ferroviaire représente 6 % des déplacements de passagers et 5 % des déplacements de marchandises. Malgré cela, le réseau ferroviaire européen reste un des plus denses au monde, ce qui constitue une véritable opportunité pour décarboner les transports.

La politique ferroviaire européenne s'est principalement articulée ces dernières années autour de **quatre « paquets ferroviaires »** qui visent à ouvrir le secteur à la concurrence, à améliorer l'interopérabilité des systèmes nationaux et à définir un cadre pour « l'espace ferroviaire unique européen ». En 2021, dans le cadre de la révision du règlement du RTE-T, l'Union européenne a décliné une série de mesures permettant de rendre le train plus compétitif. Elle a notamment proposé d'augmenter la vitesse de circulation des trains, ou encore, a développé un instrument (le « European Rail traffic management system ») permettant d'harmoniser les différents systèmes de signalisation utilisés sur les réseaux ferroviaires. En effet, la longueur du réseau n'est pas le seul facteur d'efficacité. L'amélioration de la signalisation, la réduction de la vétusté des infrastructures ou encore l'interopérabilité des réseaux sont autant d'éléments d'amélioration de la part modale du train. Là où il est pertinent, le transport ferroviaire doit également devenir moins coûteux que la route afin que s'opère un report modal.

L'Union européenne participe également au financement des infrastructures de transports. Ainsi, en juin 2022, la Commission européenne a présenté la liste des 135 projets de transport qui bénéficieront d'un financement dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Elle n'a pas soutenu deux projets de LGV français, contestés par des associations et des élus écologistes (lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax). Le budget du volet « Transport » du MIE s'élève à 25,8 milliards d'euros²¹⁸ sur la période 2021-2027²¹⁹, et permet de subventionner des projets d'infrastructures de transports, aussi bien (auto) routières, ferroviaires, portuaires ou aéroportuaires.

Le transport aérien : une vision techno-optimiste de la transition

Comme d'autres activités polluantes, le secteur aérien fait désormais partie du marché européen de quotas de CO₂ (EU-ETS)²²⁰. Cependant, jusqu'à présent, les compagnies aériennes bénéficiaient de quotas gratuits²²¹. **En décembre 2022, il a été décidé que la distribution de ces quotas gratuits s'achèvera à partir de 2026.** Cette mesure ne concerne que les vols intraeuropéens. En outre, le fait que ces quotas ne soient plus distribués gratuitement permet de générer des recettes supplémentaires, mais ne modifie pas l'incitation à la décarbonation qu'ils sont censés générer.

L'UE mise principalement sur les progrès technologiques des carburants. Dans le cadre du règlement *Refuel UE Aviation* approuvé par les États membres en octobre 2023, elle prévoit d'obliger les compagnies aériennes à incorporer une part croissante de carburants alternatifs dans les avions au départ de l'UE : 2 % à partir de 2025, jusqu'à 70 % en 2050, en passant par 6 % en 2030. Les carburants issus de cultures vivrières et les sous-produits de l'huile de palme sont exclus, mais pas ceux issus de

²¹⁸ Sur une enveloppe totale de 33,7 milliards.

²¹⁹ Olivier, A. 2023. « Mobilités durables : quel avenir pour le train en Europe ? » *Touteurope.eu*, le 7 juillet 2023. <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/mobilites-durables-quel-avenir-pour-le-train-en-europe/>

²²⁰ European Union Emissions Trading System.

²²¹ Le WWF estime que la gratuité des quotas sur le marché RU-ETS a privé l'UE de 100 milliards d'euros de recettes entre 2013 et 2021. Gouty, F. 2022. « Marché du carbone : les quotas gratuits ont coûté près de 100 milliards d'euros à l'Union européenne. » *Actu-Environnement*, le 2 décembre 2022. <https://www.actu-environnement.com/ae/news/marche-carbone-ets-quotas-gratuits-cout-milliards-euros-union-europeenne-40762.php4>



graisse animale ou d'huiles de cuisson usagées, qui sont controversés²²². Cependant, cette croissance reste problématique au regard de la mobilisation des ressources en biomasse qu'elle suppose si la croissance du trafic aérien devait se confirmer²²³. Cette loi ouvre enfin la voie à la réglementation des émissions dites « non-CO₂ » de l'aviation, représentant environ deux tiers de l'impact climatique de l'aviation.

La principale question non traitée est le niveau de taxes sur le transport aérien, sur le kérosène et les billets d'avion. Cependant, l'unanimité requise semble difficile à atteindre. La Commission européenne a proposé une loi visant à taxer le kérosène, dans le cadre de la révision de la directive sur la taxation de l'énergie. La proposition consiste en une augmentation progressive, étalée sur 10 ans, du taux de taxation minimale du kérosène, et en une exonération, également valable 10 ans, de taxe pour les carburants alternatifs. Mais le projet rencontre de nombreux blocages.

Le transport maritime et le fluvial : un rôle ambivalent et peu de mesures structurantes

Présentés comme faiblement émetteurs de GES comparativement au transport routier, ces modes de transport ont des impacts importants en termes de pollutions, d'artificialisation des cours d'eau, d'impacts sur la biodiversité et sur la santé. En outre, **le transport fluvial est concerné par la baisse du débit des cours d'eau engendrée par le changement climatique.** Il est donc important de considérer l'ensemble de ces impacts et de réduire l'ensemble des pressions qu'ils génèrent. Le transport maritime représente 75 % du volume d'échanges extérieurs de l'UE, 31 % de ses échanges intérieurs et dénombre 400 millions de passagers annuels. Le fluvial correspond à 6 % du fret de l'UE.

Le transport maritime a fait l'objet d'une réglementation similaire à *Refuel UE Aviation*. Intitulée *Fuel EU Maritime*, cette réglementation vise la diminution des émissions de GES des navires de plus de 5 000 tonnes de jauge brute (55 % des navires, 90 % des émissions du secteur). Les émissions devront avoir décru de 6 % d'ici 2030, de 31 % d'ici 2040 et de 80 % d'ici 2050. Ces navires devront se raccorder à une alimentation électrique lorsqu'ils sont à quai, afin d'éviter la pollution atmosphérique. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2024, le secteur maritime fait partie du marché européen des quotas carbone (EU ETS). Le prix des marchandises va donc incorporer une composante reflétant les émissions de GES.

En ce qui concerne le transport fluvial, les principales mesures sont rassemblées dans le plan NAIADES III qui définit le programme de soutien au développement du secteur pour la période 2021 - 2027 autour de 35 mesures. Il a pour objectif d'augmenter de 25 % la part du fluvial d'ici 2030, et de 50 % d'ici 2050. La Commission ambitionne de réviser la directive sur le transport intermodal, qui date de 1992, afin de favoriser le transport fluvial.

Les mobilités douces

Le vélo, et plus globalement les mobilités douces, ne font pas l'objet d'une politique dédiée à l'échelle européenne, le niveau d'action se situant plus au niveau des États et des collectivités locales. Néanmoins, l'UE a récemment pris des mesures visant à favoriser l'utilisation du vélo : les entreprises ferroviaires devront mettre à disposition au moins 4 places pour les vélos dans tous les trains, ce qui reste **anecdotique**. Les députés européens ont appelé en 2023 à une stratégie européenne dédiée au vélo²²⁴. Des subventions pourraient être accordées, pour l'achat de matériel comme pour soutenir la filière vélo européenne.

2. Les enjeux : une politique plus systématique et globale vis-à-vis de la mobilité

Les enjeux de la politique de mobilité européenne sont parties prenantes de trois autres grands enjeux : l'enjeu écologique, l'enjeu de santé publique et l'enjeu d'aménagement du territoire.

²²² Transport & Environment. 2023. « Aviation : L'UE s'accorde sur l'un des mandats les plus ambitieux au monde en matière de carburants durables. » Transport & Environment, le 26 avril 2023. <https://www.transportenvironment.org/discover/aviation-lue-saccorde-sur-lun-des-mandats-les-plus-ambitieux-au-monde-en-matiere-de-carburants-durables/>

²²³ La Fabrique Ecologique. 2023. « Les bioénergies : quelle place dans la transition énergétique ? » La Fabrique Ecologique, Note n°51.

²²⁴ https://villes-cyclables.org/mediacenter/uploads/move_european_declaration_on_cycling.pdf



Pour progresser dans l'ensemble de ces domaines, il est nécessaire d'assurer la bonne application des mesures déjà prises, sans retard ni retour en arrière. Il est par exemple probable que des pressions vont s'exercer pour reculer la date butoir de 2035 pour l'arrêt de la vente des véhicules thermiques. Cette tentation risque d'être forte si le rythme d'accroissement de la part des véhicules électriques est insuffisant. Un autre enjeu est la régulation nécessaire de la demande du transport aérien et la définition de mesures efficaces en la matière, la taxe sur le kérosène étant l'une d'entre elles.

Au-delà de ces enjeux précis, **c'est la vision globale de l'UE en matière de mobilité qui mérite d'être réévaluée**. La stratégie européenne repose sur l'idée que les distances parcourues et les flux vont continuer d'augmenter. Pourtant, depuis de nombreuses années, les expertises s'accordent pour dire que **la réduction des distances parcourues par les personnes et les marchandises doit être le premier levier de réduction des nuisances générées par la mobilité**, en particulier par des politiques plus volontaristes d'aménagement du territoire. Si ces dernières sont majoritairement du fait des échelons nationaux et régionaux, la stratégie de l'UE doit mettre au premier plan la réduction des distances parcourues, comme horizon et comme critère de financement des infrastructures de transport qu'elle finance.

La stratégie européenne accorde également une place importante à la numérisation et à l'automatisation des transports. Toutefois, des travaux ont montré que la mobilité connectée et autonome est porteuse de nombreux effets rebonds, en ce qu'elle est potentiellement très consommatrice en énergie et en ressources. En outre, le calendrier de déploiement est beaucoup plus incertain que mentionné par la stratégie de l'UE²²⁵.

3. Trois grandes orientations et thèmes de débats pour la mandature à venir

❖ **Compléter l'interdiction des véhicules thermiques en 2035** : introduire des normes exigeantes de poids sur les véhicules électriques (voitures et véhicules lourds), dans un contexte de pression accrue sur les métaux ; engager des financements de R&D importants pour développer des véhicules beaucoup plus légers²²⁶ ; interdire l'export des véhicules thermiques en dehors de l'Union, car continuer de les produire pour l'export n'aurait aucun sens d'un point de vue climatique et serait particulièrement injuste.

❖ **Mettre en place de véritables politiques de réduction des distances parcourues**, en insistant sur les distances parcourues par les modes de transport les plus polluants, la route et l'aviation, et pour les trajets contraints, en particulier domicile/travail. Il faut dépasser une approche purement technosolutionniste ou portant sur les seuls modes de mobilité et ouvrir le débat sur l'organisation spatiale et temporelle de nos sociétés.

❖ Renforcer fortement la régulation de la demande pour le transport aérien, notamment en **donnant la priorité absolue à l'introduction d'une taxe européenne sur le kérosène**. La prochaine mandature devra en outre engager des réflexions prospectives sur les modalités possibles de la réduction du nombre de vols.

²²⁵ Madelenat, J. 2021. *Le véhicule autonome : quel rôle dans la transition écologique des mobilités ?* La Fabrique Ecologique, Forum Vies Mobiles, Etude n°3.

²²⁶ La Fabrique Ecologique et Forum Vies Mobiles. 2023. « Pour une mobilité sobre : la révolution des véhicules légers. » La Fabrique Ecologique, Note n°47.





L'Europe, chef de file de la durabilité des entreprises

Pierre Victoria, Vice-Président de LFE

L'Union européenne est l'initiateur et le fer de lance des politiques de responsabilité sociétale des entreprises au sein des États membres. Dès 2001, le livre vert *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* demande la prise en compte par les entreprises européennes des préoccupations sociales et environnementales et de promouvoir un dialogue avec leurs parties prenantes.

La première loi française sur la RSE, Nouvelles réglementations économiques, votée en 2001, en est directement inspirée. Définie par la Commission européenne en 2011 comme « *la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la Société* », la politique européenne s'est d'abord focalisée sur la gestion des risques et la mesure de l'impact négatif engendré par l'activité des entreprises, avant de les inviter à contribuer plus largement à la résolution des problématiques environnementales et sociales et à rendre publique leur propre utilité sociétale. Il s'est ainsi construit au fil de ces dernières années une politique européenne de durabilité des entreprises qui est la plus avancée au niveau mondial.

1. Un bilan important pour le dernier mandat

Le bilan de l'Union européenne sur l'économie durable a été particulièrement important au cours du mandat 2019-2024. Une politique ambitieuse a été menée dans ce domaine : Pacte vert, règlement Taxonomie, directive sur le *reporting* de durabilité (CSRD), directive sur la finance durable (SFDR), directive sur le devoir de vigilance des entreprises (CSSD). Le plan d'action 2020-2025 en faveur des droits de l'homme et la démocratie met l'accent sur le rôle des entreprises pour le respect et la promotion des droits de l'homme, la lutte contre la corruption et le développement durable. Dans le cadre du Pacte vert, le secteur privé est essentiel pour la mobilisation nécessaire des flux financiers pour réaliser les ODD et respecter les objectifs de l'accord de Paris.

En matière de finance durable, trois réglementations traduisent cette ambition : la directive SFDR, qui crée de nouvelles obligations de transparence en matière de durabilité des établissements financiers ; le règlement Taxonomie qui crée l'obligation pour les entreprises de préciser et de classer ses activités durables et non durables afin de favoriser le financement de celles ayant un impact favorable sur l'environnement ; le règlement « benchmark » avec de nouveaux indices boursiers liés au climat et à la transition énergétique.

Mais c'est surtout **l'adoption de la directive CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive)** en 2022 qui va permettre de consacrer les spécificités de la vision européenne de la relation entre l'entreprise et son environnement. Ce texte porte, dans sa dénomination, un changement fondamental. On ne parle plus de « *reporting* extra-financier », dénomination de la directive précédente de 2014 qu'elle remplace, mais de ***reporting de durabilité*** (ou de soutenabilité).

Cette directive sera progressivement mise en œuvre de 2024 à 2027. Les grandes entreprises sur les marchés européens (qui sont concernées dès 2025 pour l'exercice 2024), puis celles de plus de 250 salariés cotées en 2026, puis les PME de plus de 50 salariés cotées en 2027. 130 obligations de reporting de durabilité couvrant l'ensemble des aspects ESG ont été définies pour les entreprises concernées au titre de l'exercice 2024. Pour les autres, elles restent à définir et à adapter à la taille et aux moyens des entreprises concernées.

Elle standardise les données afin de favoriser leur fiabilité et leur comparabilité par tous les acteurs. Les sociétés devront publier des informations détaillées sur leurs risques, opportunités et impacts matériels en lien avec les questions sociales, environnementales et de gouvernance. À cette fin, la CSRD définit des normes détaillées de *reporting* de durabilité, dites normes « ESRS » (European Sustainability Reporting Standards) permettant d'encadrer et d'harmoniser les publications des sociétés. L'obligation de *reporting* est considérablement élargie : 49 000 entreprises sont concernées



au lieu de 12 000 actuellement. Elle concernera toutes les sociétés cotées ou non, au-dessus de deux des trois seuils suivants : 250 salariés ; 40 M€ de chiffre d'affaires et 20 M€ de total de bilan.

Une directive européenne sur le **devoir de vigilance des entreprises** en matière de durabilité Corporate Sustainability Due Diligence (CSSD) a été adoptée en décembre 2023 par l'Union européenne. Cette directive vise à obliger les entreprises à gérer les impacts sociaux et environnementaux tout au long de leur chaîne d'approvisionnement, y compris lorsqu'ils sont issus de leurs propres opérations commerciales. Elle permettra aux victimes d'accéder à la justice devant les tribunaux européens. Fortement soutenue par les organisations de droits de l'homme et les ONG, elle est inspirée de la loi française votée en 2017 sur proposition du député socialiste Dominique Potier. Le secteur financier a *in fine* été exclu du dispositif.

2. L'enjeu du prochain mandat : la bonne mise en œuvre de la vision européenne de la responsabilité des entreprises

La vision politique européenne de la place de l'entreprise dans la société va s'affirmer autour du concept de **double matérialité**. La matérialité, dans le cadre de la conception classique, rend compte de l'impact des enjeux de responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise (RSE). Historiquement, elle renvoie à l'impact des questions sociétales sur son fonctionnement et sa valeur financière. En consacrant le concept de « double matérialité », l'Union européenne y ajoute **l'impact des entreprises sur la société et l'environnement en les plaçant au même niveau de préoccupation et de transparence**. C'est une façon d'affirmer que l'entreprise a des comptes à rendre à la Société et qu'elle n'appartient pas à ses seuls actionnaires.

Face aux initiatives européennes, l'International Sustainability Standards Board (ISSB), comité créé en 2021 par l'IFRS (organisme de définition des normes comptables internationales à l'initiative de la bourse des États-Unis) pour définir des standards de *reporting* dans le cadre d'une simple matérialité destiné aux investisseurs. Après des mois de controverses, la Commission européenne et l'EFRAG, son organisme chargé de définir les normes de durabilité d'une part et l'ISSB, d'autre part, se sont rapprochés pour définir l'interopérabilité de leurs exigences de transparence en matière climatique. La bataille des normes de *reporting* n'est pas achevée, car elle procède d'une vision antagoniste à la fois de la régulation (par la politique ou autorégulation des acteurs) et plus largement de la responsabilité de l'entreprise à l'égard de la Société.

3. Poursuivre la construction d'un nouveau modèle d'entreprise

En augmentant les exigences de responsabilité et de durabilité des acteurs économiques, l'Union européenne a dessiné les contours d'un nouveau modèle d'entreprise au double projet économique et sociétal. Mais la dynamique actuelle reste fragile au sein même de l'Union. En octobre dernier, un groupe d'eurodéputés a présenté une motion, finalement rejetée, pour remettre en cause les nouvelles normes de durabilité et réduire les obligations des entreprises. Le nouveau mandat européen doit, avant toute chose, les conforter.

❖ Promouvoir les standards européens de *reporting* et de taxonomie constitue un enjeu de souveraineté. Le sujet des normes de durabilité n'est pas un sujet technique, mais géopolitique et de concurrence avec les États-Unis, mais aussi la Chine sur la vision du développement. L'enjeu de demain est celui de la **mesure d'une performance plurielle de l'entreprise**, financière, sociale et environnementale. **L'intégration des données financières et non financières dans un document unique de mesure de la performance de l'entreprise devient une évidence et un enjeu stratégique.**

❖ Les États-Unis ont imposé leurs normes comptables au reste du monde. En retard sur les normes ESG, leurs agences de notation financières, Moody's, Standard & Poor's, Fitch, ont racheté ces dernières années les agences de notation extra-financières notamment européennes. Ainsi Vigeo, agence créée par Nicole Notat est devenue Moody's France en 2019. Il serait paradoxal que les données plus abondantes et pertinentes produites par les entreprises européennes dans le cadre de leurs nouvelles obligations, nourrissent les bases de données des agences américaines et leur permettent



d'imposer des normes de comparabilité de la performance globale des entreprises au bénéfice exclusif des marchés financiers. L'idée de **création d'une agence publique d'évaluation européenne** portée par la Commission européenne après la crise financière de 2008 pourrait être fort opportunément relancée.

Un triple combat, déjà en cours, va se poursuivre au fil du prochain mandat européen : à l'intérieur de l'Union européenne pour poursuivre la dynamique de durabilité, au sein des États membres pour la mise en œuvre effective et pertinente des nouveaux dispositifs réglementaires (la question de l'appropriation par les PME est majeure) et sur le plan international, pour imposer sa vision de l'entreprise dans la bataille des normes.



La low-tech, angle mort de la politique industrielle de l'UE

Raphaël Quinteau, Chargé d'études à LFE

Le Conseil européen adopte en 2000 la stratégie de Lisbonne engageant de manière non contraignante les États de l'UE à consacrer au moins 3 % de leur PIB en recherche et développement (R&D). Deux décennies plus tard, et malgré une nouvelle stratégie « Europe 2020 » devant permettre de rattraper le retard observé, l'objectif est toujours loin d'être atteint. La part du PIB consacrée à la R&D au sein de l'UE était de 2,3 % en 2020. Cette part était de 3,45 % aux États-Unis et de 3,26 % au Japon pour la même année²²⁷. Mais ce pourcentage cache **de fortes disparités et fractures entre États membres, avec des concentrations géographiques très innovantes, où les dépenses en R&D sont importantes** (en Europe du Nord et de l'Ouest), **et d'autres accusant d'importants retards**²²⁸.

Si la recherche et l'innovation sont des domaines politiques de compétence partagée entre l'UE et les États membres, en matière de politique industrielle l'UE n'a qu'une compétence d'appui (soutenir, coordonner, compléter). Jusqu'à récemment, sa stratégie industrielle visait à accroître le niveau de concurrence dans l'industrie européenne et à renforcer sa compétitivité. Mais la crise sanitaire et l'agression de la Russie contre l'Ukraine ont conduit à un changement de paradigme qui s'illustre à travers le nouveau « Plan industriel du Pacte vert pour l'ère du zéro émission nette ». Ce plan comprend un bouquet de mesures qui visent à **accélérer les transitions écologique et numérique, placer l'UE comme leader dans les technologies « vertes » et tendre vers une autonomie stratégique**. Le principal changement réside dans le soutien sélectif à certaines industries définies comme stratégiques.

La transition écologique, et plus précisément énergétique, apparaît bien comme centrale et au cœur de la stratégie d'innovation, interface entre les politiques industrielle et de R&D. Néanmoins, **la focale semble largement mise sur les innovations de rupture à fort contenu technologique, en délaissant massivement d'autres formes d'innovations** toutes autant nécessaires pour la transition écologique. En effet, quid des low-tech, qui semblent totalement absentes des référentiels européens ? L'UE a pourtant pris des mesures pour tenter de sécuriser ses approvisionnements en métaux stratégiques, signe d'une certaine prise de conscience des risques inhérents à des ressources essentielles pour son industrie et sa stratégie actuelle de transition, mais en quantité finie.

1. Un nouveau volontarisme pour orienter sur le territoire européen les technologies visant la neutralité carbone

Horizon Europe, nouveau programme-cadre (2021-2027) de la recherche et de l'innovation (95,5 Mds €, un record), fixe les objectifs, le budget, les formes de financement et les règles d'octroi de ces financements. Il vise à accentuer la coopération et les synergies entre les secteurs public et privé. Les principales ambitions sont de favoriser l'élaboration de solutions pour la transition écologique et numérique, de soutenir la compétitivité industrielle et de mettre au point des innovations de rupture (notamment les *deep tech*²²⁹). La principale nouveauté réside dans **la création de missions visant à répondre aux besoins de la société**. Les domaines sont : l'adaptation au changement climatique ; le cancer ; la santé des océans, des mers, des eaux côtières et intérieures ; des villes climatiquement neutres et intelligentes ; la santé du sol et l'alimentation. Chacune de ces missions est adossée à un portefeuille d'actions qui doivent permettre d'atteindre des objectifs spécifiques mesurables d'ici 2030. **L'UE souhaite que ce dispositif s'ancre dans une forme de démocratie participative et donc à une échelle locale**. Les projets répondant à l'une de ces 5 missions doivent donc mobiliser et faire participer

²²⁷ Polluveer, K. 2023. « La politique de l'innovation ». Parlement européen, Fiches thématiques sur l'Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/67/la-politique-de-l-innovation>

²²⁸ Voir le tableau de bord européen de l'innovation publié chaque année qui classe les États en quatre groupes : les champions de l'innovation (Danemark, Suède, Finlande, Pays-Bas, Belgique pour l'année 2023), les innovateurs notables, les innovateurs modérés et les innovateurs modestes. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_5682

²²⁹ Innovation à fort contenu technologique.



les citoyens dans la définition des actions à conduire et dans leur mise en œuvre (co-conception). *In fine*, les résultats doivent avoir un impact fort sur la vie des citoyens²³⁰.

Début 2023, la Commission européenne a présenté la proposition **réglementaire pour une industrie « zéro net »**. Un tel règlement doit permettre à l'UE d'accélérer la transition vers la neutralité carbone. Les objectifs sont de plusieurs ordres : veiller à la compétitivité de son tissu industriel au niveau mondial, créer des emplois et accroître l'indépendance énergétique du continent pour tendre plus largement vers une autonomie stratégique. Pour ce faire, le règlement promeut les investissements dans huit technologies vertes²³¹, avec un assouplissement des règles en matière d'aide publique, élabore un cadre juridique simplifié pour les industries de technologies dites stratégiques « zéro net » basées au sein de l'UE et accélère les procédures d'octroi de permis en lien avec la production de ces technologies.

L'UE s'est également munie d'une **législation pour sécuriser ses chaînes d'approvisionnement en matières premières critiques essentielles aux écosystèmes industriels**²³². Les deux volets sont leur production intra-UE (mais l'UE ne compte que très peu de réserves d'où un objectif d'extraction de 10 % de la consommation annuelle à l'horizon 2030) et la diversification des fournisseurs à l'extérieur de l'UE pour éviter les risques de rupture d'approvisionnement (actuellement, l'UE importe 100 % des terres rares lourdes à la Chine). Cette politique vise également à renforcer la circularité dans l'utilisation des matières²³³ et à soutenir la recherche et innovation (R&I).

2. Des mécanismes de soutien à la transition écologique mal construits

Par le biais du règlement pour une industrie « zéro net », l'UE répond à l'Inflation Reduction Act²³⁴ des États-Unis et aux aides publiques massives de la Chine en direction des industries nationales spécialisées dans les technologies « vertes ». Il s'agit de faire en sorte que le développement et l'industrialisation des technologies « vertes » se fassent au sein de l'espace communautaire. Les montants d'investissements devraient être satisfaisants, mais cette nouvelle politique n'est pas exempte de faiblesses.

Le ciblage des industries stratégiques semble trop large, car il ne tient pas assez compte des avantages comparatifs de l'UE vis-à-vis de la concurrence internationale (e.g. : les panneaux photovoltaïques, technologie mature dont le degré de dépendance de l'UE en matière d'approvisionnement tend à se réduire²³⁵) et des **potentiels effets contreproductifs du développement de certaines technologies** (e.g. : les perspectives de captage et stockage du carbone détournent l'attention des solutions qui permettent d'éviter les émissions telle que l'électrification). Le **mécanisme de financement par des aides d'État, et donc sur une base nationale, risque d'accroître les fractures** susmentionnées au sein de l'UE. Les États les moins riches et contraints sur le plan budgétaire auront une moindre capacité à soutenir leur industrie, notamment en raison du risque de procédure de déficit excessif²³⁶. Pourtant, ces États seront des maillons stratégiques dans des chaînes de valeur industrielle.

²³⁰ Commission européenne. 2021. #HorizonEU. Programme UE Recherche & Innovation 2021-2027. <https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-06/rtd-2021-00013-02-00-fr-tra-01.pdf>

²³¹ Les technologies solaires photovoltaïques et solaires thermiques ; technologies éoliennes terrestres et renouvelables en mer ; batteries ; pompes à chaleur ; hydrogène renouvelable ; biométhane et biogaz ; captage et stockage du CO₂ ; technologies des réseaux électriques.

²³² La législation établit une liste de 34 matières premières critiques parmi lesquelles 17 sont également catégorisées « matières premières stratégiques » en raison des nécessités d'approvisionnement qui seront exponentielles et donc davantage à risque (e.g. : nickel, cobalt, lithium, cuivre, terres rares, etc.).

²³³ D'ici 2030, l'UE s'est fixée pour objectif de consommer annuellement 25% de matières premières critiques recyclées. Conseil européen. 2023. « Infographie - Une législation de l'UE sur les matières premières critiques pour l'avenir des chaînes d'approvisionnement de l'UE. » <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/critical-raw-materials/>

²³⁴ L'IRA est un vaste programme de subventions et donc d'incitation aux industries et technologies propres d'un montant de 369 milliards de dollars sur 10 ans. Afin de pouvoir bénéficier de ces subventions, ces technologies « vertes » doivent être produites sur le territoire national (conditionnalité).

²³⁵ Levasseur, S. 2024. « L'Europe ne s'est pas donné les moyens de sa réindustrialisation. » *Alternatives Economiques*, Hors-Série n°128 (janvier 2024) : 32-3.

²³⁶ Lorsqu'un Etat dépasse le plafond de déficit budgétaire imposé (dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance de l'UE), le Commission européenne lance une procédure de déficit excessif contre cet Etat.



L'élaboration d'un fonds d'investissement commun revêt donc un certain avantage²³⁷. Le règlement prévoit de **raccourcir les délais d'octroi des permis pour les projets industriels stratégiques, ce qui peut représenter un risque important aussi bien sur le plan environnemental que démocratique**. Ce sont aussi les consultations publiques qui pourraient être entravées, malgré l'évocation dans le texte réglementaire de mécanismes alternatifs de règlement des litiges²³⁸.

Les différents documents relatifs à ces politiques font écho à **un discours technosolutionniste laissant penser que seules les innovations de ruptures sont à même de répondre aux défis écologiques**. Les différentes innovations *deep tech* censées optimiser les consommations futures nécessitent pour fonctionner d'importantes infrastructures numériques (capteurs, antennes, réseaux, centres de calcul, etc.) gourmandes en ressources, avec un impact environnemental (extraction, importation, difficultés de recyclage), **remettant en question leur rapport coûts/bénéfices**²³⁹.

Dans ce contexte, **la démarche *low-tech* pourrait apporter un certain nombre de solutions alternatives** dans la conception et l'évolution des produits, services, procédés et plus largement des systèmes techniques. Elle répondrait au triple enjeu d'utilité sociale, de durabilité environnementale et d'accessibilité et d'appropriation par le plus grand nombre²⁴⁰. Il est donc étonnant que l'innovation *low-tech* ne fasse pas partie de la stratégie européenne et ne soit pas présentée comme un vecteur de résilience complémentaire à certaines innovations *deep tech*. En 2017, une étude réalisée pour la Commission européenne sur les innovations frugales²⁴¹ identifiait comme obstacles à leur développement un manque d'intérêt et un conservatisme des responsables des marchés publics, et un intérêt européen limité pour l'innovation ouverte et inclusive²⁴². Ce constat semble toujours d'actualité.

3. Les priorités pour une UE plus durable, résiliente et souveraine

❖ **Procéder à un rééquilibrage de sa politique d'innovation afin de laisser une place aux innovations *low-tech***. Il s'agirait en premier lieu de mettre en œuvre la démarche *low-tech* au sein des missions d'Horizon Europe qui visent à accélérer la transition écologique. Cela pourrait se faire en imposant des critères dans la sélection des projets qui s'inscrivent dans l'une des cinq missions. In fine, le but serait de développer des écosystèmes locaux d'innovation *low-tech* à travers l'UE. De nombreux secteurs d'activités pourraient s'imprégner de cette démarche : l'urbanisme, la mobilité, l'industrie, etc. En la matière, un corpus croissant d'études réalisées sur le territoire français donne à voir comment ces alternatives pourraient concrètement se matérialiser²⁴³.

❖ Si l'UE a émis le souhait de rendre son programme de R&I plus ouvert avec davantage de participation citoyenne, elle devrait davantage s'en donner les moyens. Des outils tels qu'une **convention citoyenne pourraient permettre de coconstruire avec la société civile les questions de recherche prioritaires** et les projets sélectionnés qui bénéficieraient d'un financement européen²⁴⁴.

²³⁷ Korolec, M. 2023. « L'industrialisation verte de l'Europe à la croisée des chemins. » IDDRI, Billet de blog, le 30 novembre 2023.

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/lindustrialisation-verte-de-leurope-la-croisee-des>

²³⁸ Ten Brink, P. et Haywood, L. 2023. « Comment l'Europe peut réussir sa politique industrielle. » *Le Grand Continent*, le 27 juillet 2023.

<https://legrandcontinent.eu/fr/2023/07/27/comment-leurope-peut-reussir-sa-politique-industrielle/> ; Chap. 2, Sec. 1, Art. 4, §6 de la Proposition de règlement du Parlement 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 » (règlement pour une industrie « zéro net »).

²³⁹ Bihouix, P. 2014. *L'âge des low-tech*. Le Seuil ; Bihouix, P. 2021. « Smart world vs « monde d'après » : quelle technologie pour demain ? » Dans *Technologie et écologie : alliées ou ennemies ?* L'Économie politique n°90 (p.55-6).

²⁴⁰ La Fabrique Ecologique. 2019. « Vers des technologies sobres et résilientes. Pourquoi et comment développer l'innovation low-tech ? » La Fabrique Ecologique, Note n°31 ; ADEME, Goodwill-management et Low-tech Lab. 2022. *Démarche « low-tech ». Etat des lieux et perspectives*. ADEME, Rapport final (Mars).

²⁴¹ Il s'agit d'innovations se focalisant sur les fonctionnalités strictement nécessaires aux consommateurs avec un enjeu d'accessibilité par le prix, en découlerait un certain degré de durabilité sur le plan social et environnemental. De ce fait, frugal n'est pas synonyme de low-tech.

²⁴² Direction Générale de la Recherche et Innovation, Fraunhofer ISI, Nesta et al. 2017. *Study on frugal innovation and reengineering of traditional techniques*. Commission européenne.

²⁴³ Étude sur un écosystème industriel *low-tech* (AMERMA, ADEME PACA), sur la ville *low-tech* (Institut Paris Région, ADEME), etc.

²⁴⁴ L'initiative Horizon TERRE a mené un important travail en ce sens : <https://horizon-terre.org/>



L'impact écologique du numérique : des premières mesures, à renforcer

Cléa Blanchard, Chargée de mission à LFE

Lise Breteau, Avocate, Chargée de plaidoyer Green IT

Lorraine de Montenay, Consultante numérique responsable, Chargée d'études Green IT

En Europe, les services numériques sont responsables de 185 Mt éq. CO₂, soit 4,2 % des émissions totales de gaz à effet de serre (GES) du continent²⁴⁵. Ces dernières devraient connaître une augmentation substantielle, liée à l'utilisation croissante du numérique, triplant au cours des 15 prochaines années (de 2 % en 2010, à une estimation de 6 % d'ici 2025²⁴⁶). Le numérique contribue à hauteur de 26 % à l'épuisement des ressources fossiles²⁴⁷. Il est ainsi impératif de dépasser la vision purement centrée sur le carbone²⁴⁸ et de se tourner vers une analyse multicritères du cycle de vie du numérique, en particulier des terminaux utilisés.

En Europe, ceux-ci sont identifiés comme responsables d'environ 71 % des impacts environnementaux du secteur numérique, tandis que les réseaux contribuent à hauteur de 11 %, et les *data centers* à 18 %²⁴⁹. La fabrication des équipements est la principale source d'impacts du numérique, devant la phase d'utilisation. La télévision représente à elle seule 14 % environ de l'empreinte écologique du secteur numérique en Europe²⁵⁰. Les équipements qui façonnent le numérique aujourd'hui ont une fabrication très coûteuse en métaux, qui nécessitent un très grand nombre de métaux et d'un très haut degré de pureté. Les terminaux utilisateurs, tels que nos smartphones, nos télévisions, nos ordinateurs, sont les équipements qui contribuent le plus à l'épuisement des ressources en minéraux et métaux, à hauteur de près de 90 % contre 5 % respectivement pour les équipements réseaux et les équipements des centres de données.

Le caractère non circulaire du numérique se manifeste à tous les stades, depuis une production rarement écoconçue jusqu'à un processus de recyclage encore très partiel. Les déchets d'équipement électroniques et électriques (57 millions de tonnes en 2021) dépasseront les 70 millions de tonnes d'ici 2030²⁵¹. Plus de 82 % de ces DEEE ne sont pas correctement répertoriés à l'échelle mondiale, et 70 % échappent aux filières légales de recyclage²⁵². La sophistication croissante des composants des terminaux complique davantage le processus de recyclage des ressources métalliques.

L'Europe détient un rôle essentiel dans l'amélioration de la traçabilité et la prévention de l'exportation des DEEE, parfois déguisée en équipements prétendument de seconde main, une pratique contraire aux principes énoncés dans la convention de Bâle²⁵³.

1. Dans le dernier mandat, des premières mesures

L'Union européenne a développé une méthode d'évaluation des impacts environnementaux prenant en compte des critères multiples (au-delà du seul « carbone ») et sur l'ensemble du cycle de

²⁴⁵ Le numérique en Europe : une approche des impacts environnementaux par l'analyse du cycle de vie, Green IT, 7 décembre 2021. <https://www.greenit.fr/wp-content/uploads/2021/12/EU-Study-ACV-7-DEC-FR.pdf>

²⁴⁶ Dossier présidentiel LFE : <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2022/03/25-Levolution-du-numerique.pdf>

²⁴⁷ Le numérique en Europe : une approche des impacts environnementaux par l'analyse du cycle de vie, Green IT, 7 décembre 2021. <https://www.greenit.fr/wp-content/uploads/2021/12/EU-Study-ACV-7-DEC-FR.pdf>

²⁴⁸ Cependant, il faut noter que ces chiffres peuvent varier en fonction du mix énergétique de chaque pays, notamment en Europe qui est caractérisée par une empreinte carbone relativement faible.

²⁴⁹ Le numérique en Europe : une approche des impacts environnementaux par l'analyse du cycle de vie, Green IT, 7 décembre 2021. <https://www.greenit.fr/wp-content/uploads/2021/12/EU-Study-ACV-7-DEC-FR.pdf>

²⁵⁰ Le numérique en Europe : une approche des impacts environnementaux par l'analyse du cycle de vie, Green IT, 7 décembre 2021. <https://www.greenit.fr/wp-content/uploads/2021/12/EU-Study-ACV-7-DEC-FR.pdf>

²⁵¹ Info prise sur <https://le-reses.org/les-dechets-dequipements-electriques-et-electroniques-un-poison-pour-lenvironnement/> ; source : https://weee-forum.org/ws_news/international-e-waste-day-2021/

²⁵² Dossier présidentiel LFE : <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2022/03/25-Levolution-du-numerique.pdf>

²⁵³ Elle a pour objectifs de réglementer le commerce international de déchets dangereux et d'autres déchets, de réduire au minimum leur production et leurs mouvements transfrontières et d'assurer leur élimination de manière écologiquement rationnelle. Source : <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/economie/les-dechets-ressources/article/les-mouvements-transfrontaliers-de-dechets>



vie²⁵⁴. Cette méthode dite « EF » (*environmental footprint*) est un outil clé pour identifier les impacts et hiérarchiser les leviers d'action. Elle s'adapte très bien au secteur du numérique. La Commission recommande son utilisation à tous pour développer les outils les plus pertinents : États membres pour la réglementation, secteur privé pour les politiques d'entreprise, secteur financier pour flécher les financements.

La prise de position officielle de l'Union européenne est de considérer le numérique comme un levier essentiel pour favoriser une transition vers une Europe plus durable, pour l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'utilisation judicieuse des ressources²⁵⁵. Ces affirmations illustrent l'importance stratégique accordée à cette transition numérique pour atteindre les objectifs environnementaux. Au cours du dernier mandat européen, la stratégie numérique pour l'Europe (2020-2030) a débouché sur un programme pour une Europe numérique publié en 2021²⁵⁶ avec un budget estimé à 7,5 Mds € pour la période 2021-2027²⁵⁷.

Bien que la transition écologique et la transition numérique soient distinctes, l'UE a intensifié ses actions pour atténuer l'impact du numérique sur l'environnement. Le plan sur l'économie circulaire de mars 2020²⁵⁸ met l'accent sur le numérique, proposant une « initiative d'économie circulaire pour le matériel électronique ». Cela inclut des propositions telles qu'un chargeur commun et un « Programme de reprise à l'échelle de l'UE pour retourner ou revendre » les appareils²⁵⁹.

En février 2024, un accord a été conclu pour la future directive européenne sur le « droit à la réparation », garantissant aux consommateurs ce droit²⁶⁰. L'écoconception a été promue avec la proposition de règlement en mars 2020²⁶¹, pour améliorer la durabilité, la fiabilité et la réparabilité des produits. Un règlement de juin 2023 a pris en compte cette nouvelle approche pour l'écoconception et la réparabilité des smartphones, établissant un indice de réparation européen pour ceux-ci.²⁶² Par ailleurs, cette directive, si appliquée, renforcerait la transparence sur la durabilité des produits en imposant aux entreprises des obligations pour informer les consommateurs sur la durabilité et la réparabilité des produits. En décembre 2023²⁶³, un nouvel accord a étendu ces normes à un éventail plus large de produits.

Depuis août dernier, la Chine a restreint ses exportations de terres rares, gallium, germanium et graphite, mettant en évidence la nécessité de sécuriser la souveraineté sur les métaux critiques. À l'échelle européenne, des mesures ont été prises depuis 2022 pour renforcer cette souveraineté, notamment avec le CRMA (Critical Raw Materials Act), qui exigent que 50 % des métaux soient raffinés en Europe, 25 % recyclés, et que la dépendance envers un pays ne dépasse pas 65 %²⁶⁴.

²⁵⁴ Recommandation 2021/2279 de la Commission du 15 décembre 2021 relative à l'utilisation de méthodes d'empreinte environnementale pour mesurer et indiquer la performance environnementale des produits et des organisations sur l'ensemble du cycle de vie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021H2279R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021H2279R(01))

²⁵⁵ « La technologie peut améliorer l'efficacité énergétique et l'utilisation efficace des ressources, faciliter l'économie circulaire et permettre une meilleure allocation des ressources ; réduire les émissions, la pollution, la perte de biodiversité et la dégradation de l'environnement ». Source : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/news/eu-countries-commit-leading-green-digital-transformation>

²⁵⁶ Instauré par le règlement (UE) 2021/694,

²⁵⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/64/une-strategie-numerique-pour-l-europe>

²⁵⁸ "A new Circular Economy Action Plan, For a cleaner and more competitive Europe", European commission, 11 mars 2020. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

²⁵⁹ "Greening Digital Sovereignty: uncovering the links between green and digital policies in the EU", Tamian Derivry, *Sciences Po*, 24 janvier 2023. <https://www.sciencespo.fr/public/chaire-numerique/en/2023/01/24/greening-digital-sovereignty-uncovering-the-links-between-green-and-digital-policies-in-the-eu/>

²⁶⁰ « L'Union européenne s'accorde autour d'un projet de directive visant à promouvoir la réparation des biens », *Reuter et Le Monde*, 6 février 2024.

²⁶¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_420

²⁶² Règlements délégués 2023/1669 et 2023/1670 du 16 juin 2023 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?toc=OJ%3A2023%3A214%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.L.2023.214.01.0009.01.FRA> et <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?toc=OJ%3A2023%3A214%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.L.2023.214.01.0047.01.FRA>

²⁶³ https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-se-felicite-de-laccord-provisoire-en-faveur-de-produits-plus-durables-reparables-et-2023-12-05_fr

²⁶⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_1661



2. Les enjeux multiples pour l'Europe de la réduction de l'impact du numérique

Un premier enjeu est la compétition d'usage, où la transition énergétique demandant les mêmes métaux que le numérique (notamment pour la fabrication des cellules photovoltaïques et les batteries des voitures électriques)²⁶⁵. Les besoins de métaux critiques vont pousser à l'exploitation des mines européennes, ce qui risque d'avoir des impacts significatifs sur la biodiversité, le CRMA ne proscrivant actuellement pas la prospection et l'extraction minières dans des zones sensibles (sites Natura 2000 et grands fonds marins notamment)²⁶⁶.

Le deuxième enjeu est la réduction de l'effet rebond. Même quand elles sont conçues pour optimiser l'efficacité énergétique et matérielle, l'utilisation accrue de ces technologies a tendance à annihiler ces avantages²⁶⁷. Bien qu'il paraisse actuellement difficile de se passer de ces dispositifs, la nécessité d'une utilisation réfléchie et de mesures visant à réduire l'impact environnemental de ce secteur se pose inévitablement. Ainsi, il devient impératif de prévenir la mise au rebut prématurée des équipements grâce à une utilisation judicieuse²⁶⁸.

Au-delà de ces répercussions sur l'environnement, la quantité d'heures consacrées quotidiennement par personne aux écrans pose un défi sociétal mondial, l'Europe n'étant pas une exception à cette tendance. En plus de l'impact sur le « temps de cerveau disponible », voire même sur la santé, le temps passé devant les écrans est consommateur d'énergie. Dans un rapport de janvier 2024, l'Agence Internationale de l'Énergie estime que la consommation d'électricité des *data centers*, incluant le minage des cryptomonnaies et l'IA, pourrait doubler d'ici 2 ans (2026) au niveau mondial.

Le troisième enjeu est l'intelligence artificielle (IA). L'Union européenne a l'intention d'y consacrer des efforts significatifs²⁶⁹. Elle peut contribuer à la réduction de la consommation de ressources et à l'efficacité énergétique. Cependant, il n'existe encore que peu d'étude sur les impacts environnementaux de l'IA. À ce jour, les chercheurs n'ont pas encore pu évaluer pleinement les impacts environnementaux découlant de la fabrication des équipements spécifiques à l'IA.

3. Faire du numérique responsable un vrai enjeu européen

Au-delà d'un discours appelant à la sobriété et à l'allongement de la durée de vie des produits, il s'agit de :

❖ **Promouvoir et utiliser la méthode EF d'analyse de cycle de vie multicritères dans les politiques publiques et la réglementation.** Baser les initiatives politiques et réglementaires sur des évaluations complètes et fiables est indispensable. L'utilisation de la méthode européenne « EF » évite les déplacements d'impacts causés par une approche monocritère limitée au carbone. C'est d'autant plus essentiel dans le numérique, que la plus grande partie de l'empreinte dans ce secteur est une empreinte « matière » (métaux, minéraux et énergies fossiles).

❖ **Renforcer l'économie circulaire.** C'est essentiel notamment du fait d'une dépendance très forte à des ressources non renouvelables, des traitements polluants et des produits très peu recyclables.

❖ **Prioriser les utilisations du numérique.** Les conflits d'usage dans le numérique vont augmenter avec la raréfaction des ressources nécessaires à la construction des puces, batteries, panneaux solaires, etc. Anticiper l'indisponibilité du numérique devrait nous amener à identifier les besoins prioritaires et hiérarchiser les usages.

²⁶⁵ Il faut près de 13 kg de cobalt pour faire une voiture électrique, sans compter le nickel, le graphite et le lithium.

<https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/minerals-used-in-electric-cars-compared-to-conventional-cars>

²⁶⁶ Friends of the Earth Europe (2023), <https://friendsoftheearth.eu/press-release/new-raw-materials-laws-give-way-to-eus-extraction-worldwide/>

²⁶⁷ <https://www.greenit.fr/2014/02/19/l-effet-rebond-dans-le-numerique-est-il-evitable/>

²⁶⁸ Dossier présidentiel LFE : <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2022/03/25-Levolution-du-numerique.pdf>

²⁶⁹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/64/une-strategie-numerique-pour-l-europe>





CITOYENS ET ENVIRONNEMENT

- ❖ Eau
- ❖ Consommation durable
- ❖ Démocratie participative
- ❖ Politique régionale
- ❖ Écocide
- ❖ Pollution atmosphérique
- ❖ Pollution sonore

Réenchanter l'Europe de l'eau

*Géraud Guibert, Président de LFE
Pierre Victoria, Vice-Président de LFE*

23 millions de citoyens européens n'ont pas accès à un réseau d'eau potable²⁷⁰, et seulement 40 % des eaux européennes de surface peuvent être qualifiées en « bon état » (44 % en France²⁷¹).

À partir du milieu des années 1970, l'Union européenne s'est intéressée au domaine de l'eau en se focalisant **sur la santé publique** (directives relatives à la qualité des eaux brutes superficielles destinées à l'alimentation humaine, aux eaux de baignade, aux eaux à vocation piscicole et aux eaux conchylicoles), et sur l'égalité des industriels devant les normes environnementales. Dans les années 1990, L'UE s'est emparée de **la question environnementale** avec deux directives majeures (directive eaux résiduaires urbaines et directive nitrates).

La **Directive-cadre sur l'eau** de 2000 regroupe les directives existantes avec pour objectif la reconquête de la qualité écologique et chimique de l'eau, initialement prévu pour 2015, puis reconduit à l'horizon 2025, selon l'état de dégradation des masses d'eau. L'enjeu n'est pas seulement la maîtrise des rejets liés à l'activité humaine, mais le retour du vivant, flore et faune, dans les masses d'eau. Elle demande l'application du principe du recouvrement des coûts, en prenant en compte le principe pollueur-payeur dans la tarification des services d'eau, en distinguant au moins les ménages, l'industrie et l'agriculture et en y intégrant les coûts environnementaux et en fixant des districts hydrographiques pour mettre en œuvre une politique globale et concertée.

Le cadre juridique relatif à la gestion de l'eau s'appuie également sur la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM). Elle vise à garantir le bon état écologique pour les eaux marines. Depuis mai 2020, la nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité a pris le relais, et a pour ambition de renforcer davantage la protection des écosystèmes marins.

En plus de la pollution domestique, notamment par les eaux usées, l'eau subit une pollution liée à d'autres secteurs, comme l'industrie (rejet de produits chimiques) et l'agriculture (produits phytosanitaires et pesticides). Au plan qualitatif, le bon état écologique n'a pas été atteint en 2015 et ne le sera pas en 2025. En 2019, 60 % des masses d'eau de surface européennes étaient en mauvais état écologique. Par ailleurs de grandes problématiques comme **la gestion des eaux pluviales et les micropolluants nécessitent** des mises à jour importantes de la directive. Du fait du retard pris par les États membres, l'UE a préféré privilégier l'atteinte des objectifs de bon état des eaux, reportée à 2027.

Dans son dernier rapport à la Commission européenne, la France précise que 67 % des masses d'eau superficielle risquent de ne pas atteindre les objectifs environnementaux. À terme, 14 % des masses d'eau souterraine risquent de ne pas atteindre le bon état quantitatif et 40 % de ces mêmes masses d'eau risquent de ne pas atteindre le bon état chimique.

20 ans après l'adoption de la Directive-cadre et sa transcription en droits nationaux, le désenchantement est perceptible. 20 % des Européens disent ne pas avoir confiance en l'eau du robinet²⁷². Le consommateur ne s'y retrouve plus sur le juste prix, la qualité et la responsabilité. Des problèmes récurrents en matière de gouvernance et de financement maintiennent une situation instable à l'échelle du continent. L'eau est une ressource dégradée et limitée, aujourd'hui fortement impactée par le changement climatique, ce qui se répercute inégalement sur les ménages et les territoires. Par exemple, de nombreux pays, comme l'Espagne, souffrent d'une « sécheresse long terme » et doivent faire l'impasse sur certaines récoltes.

²⁷⁰ La Rédaction. 2020. « L'Assemblée nationale évalue la politique européenne de l'eau. » Vie publique, le 15 janvier 2020. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/272579-lassemblee-nationale-evalue-la-politique-europeenne-de-leau>

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*



1. Durant le dernier mandat, des mesures techniques pour l'essentiel

Au cours de ce mandat, l'actualité européenne sur l'eau a été marquée par plusieurs textes.

La directive eau potable a été révisée en 2020, puis transcrite dans le droit français par ordonnance en 2022. Elle fixe de nouvelles règles pour protéger la santé humaine des risques de contamination des eaux potables, en renouvelant notamment les paramètres pour surveiller dans l'eau, avec l'intégration de nouveaux tels que les composés perfluorés. Elle prévoit la mise en place de plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux, du captage jusqu'au robinet du consommateur, pour l'ensemble des acteurs concernés.

La **révision de la directive eaux résiduaires urbaines** fixe les normes d'eau potable et de dépollution des eaux usées au niveau européen, qui évoluent en fonction des connaissances scientifiques et des problèmes émergents.

La directive sur la **dépollution des eaux usées** harmonise leur utilisation à des fins agricoles, voire de recharge de nappes. Recycler l'eau en créant des boucles locales d'économie circulaire se fait dans de nombreux pays, comme l'Espagne. Un règlement européen applicable à partir de juin 2023 fixe des exigences minimales pour les communes par rapport à l'irrigation agricole.

2. Les enjeux : une prise de conscience nécessaire des enjeux de sécheresse et de crues

Dès 2008, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) alertait sur les problématiques en devenir de la gestion de l'eau en Europe²⁷³ ; la préoccupation grandissante pour le stress hydrique et l'augmentation constante du risque de sécheresses et de crues sur le continent. Aujourd'hui, l'Union européenne ne semble pas avoir pris conscience de l'ampleur du problème et des avertissements scientifiques. Un des défis, notamment pour les pays du sud de l'Europe, est l'accentuation de la pression sur les ressources du fait de l'intensification de l'irrigation, l'étalement urbain et de l'accélération du changement climatique.

La politique de l'UE s'inscrit également dans un contexte de forte pression de l'opinion publique, qui se mobilise pour plus de transparence sur la qualité de l'eau et sa répartition. La pétition « Right2water » a recueilli 1,8 million de signatures, ce qui est en grande partie à l'origine de la révision de la directive eau potable.

Malgré l'ensemble de nombreux textes, les crises de l'eau sont devant nous : **de la disponibilité** du fait d'un accroissement de la demande dans un contexte de rareté plus grande des ressources, **de la qualité** par la prégnance et de la permanence des pollutions d'origine agricole (nitrates et pesticides), **de l'émergence de micropolluants** de mieux en mieux détectés (résidus médicamenteux, microplastiques, nanoparticules, métaux lourds, solvants, biocides, détergents, pesticides...), **de l'accès à l'eau** pour tous, près de 100 millions d'Européens (dont les habitants des territoires ultramarins) n'ayant pas accès à l'eau potable, **de l'intervention des citoyens** enfin, avec l'exacerbation des tensions entre usagers qui rend de plus en plus difficile le partage de l'eau au niveau territorial.

Dans ces temps incertains pour l'avenir de l'eau, il faut plus de prévisions, plus de gouvernance territoriale à la bonne échelle, plus d'écoute et de partage, plus de circularité, mais aussi plus de sobriété et d'efficacité dans l'utilisation de la ressource.

3. Mieux déterminer les principes de gestion de l'eau adaptés au changement climatique

❖ Il serait important que le débat européen permette la **fixation des grands principes de gestion de l'eau dans cette nouvelle période marquée par le changement climatique**. Ceci vaut par exemple pour les dispositifs de stockage de l'eau, leurs règles de gouvernance notamment pour répartir entre les différents usages, les règles d'adaptation au changement climatique ou les questions de financement.

²⁷³ Bates, B., Kundzewicz, Z. W., Wu, S., Palutikof, J. (dir.). 2008. *Le changement climatique et l'eau*. Document technique VI du GIEC. Secrétariat du GIEC, Genève.



❖ L'Union européenne doit également s'appuyer sur **une forte politique d'innovation** en la matière. Des projets tels que PowerStep, MASLOWATEN ou encore CYTO-WATER tentent de remédier aux différents problèmes par le biais technique, afin de garantir la sécurité et l'approvisionnement de l'eau en Europe (traitement des eaux usées, irrigation pour l'agriculture, microorganismes dans les eaux industrielles, etc.).

❖ Enfin, les conclusions de la mission d'information sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique, présentées à l'Assemblée nationale française le 17 janvier 2024, résonnent à l'échelle européenne. En effet, **l'Union européenne devrait coordonner les politiques nationales** pour encourager une meilleure protection des écosystèmes dans les milieux aquatiques, sécuriser les ressources en eau potable, améliorer la gestion des périodes de sécheresse, et promouvoir davantage de sobriété d'usage. Ainsi, « faute d'anticipation, les conséquences pour notre système économique et sur notre qualité de vie pourraient être dramatiques »²⁷⁴.

²⁷⁴ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/commissions-permanentes/developpement-durable/missions-de-la-commission/mi-adaptation-politique-eau-defi-climatique>



Consommation durable : de nombreuses initiatives à finaliser et amplifier

*Thierry Libaert, Président de la Commission Consommation & Environnement
au Comité Économique et Social Européen
Jeanne Koskas, Chargée de mission à LFE*

À l'origine, le projet européen est un projet essentiellement économique fondé sur le charbon et l'acier, les échanges économiques et un marché commun. L'Union européenne n'élargit réellement son champ de compétences qu'à partir du traité de Maastricht, le 7 février 1992. L'évolution des enjeux, notamment en matière de lutte contre le dérèglement climatique, incite à prendre en compte des considérations davantage tournées vers le rôle de chacun, et particulièrement du consommateur.

Jusqu'à une période récente, les principaux textes concernant les consommateurs ne portaient pas spécifiquement sur les questions environnementales. La directive du 11 mai 2005 traite des pratiques commerciales déloyales et celle du 26 octobre 2011 des droits des consommateurs, mais sans leur faire un sort particulier.

Le consommateur est pourtant souvent confronté à des pratiques commerciales déloyales qui l'empêchent de faire des choix durables en toute connaissance de leurs impacts certifiés sur l'environnement. L'obsolescence précoce des biens, les allégations environnementales trompeuses (*greenwashing*), les labels de durabilité non transparents et non crédibles ou les outils d'information sur la durabilité sont des pratiques courantes.

Aujourd'hui, 53 % des allégations vertes donnent des informations vagues, trompeuses ou infondées, 40 % des réclamations n'ont aucune preuve à l'appui. Sur les 230 labels de durabilité, la moitié offre une vérification faible ou inexistante. Il existe 100 labels d'énergie verte dans l'UE, avec des niveaux de transparence très différents. D'après les chiffres de la Commission, 68 % des personnes font attention à l'impact environnemental des produits qu'ils achètent, mais 61 % déclarent n'y rien comprendre. La vérification de la fiabilité des allégations environnementales sur les produits est un des principaux obstacles empêchant les consommateurs de s'engager dans la transition verte.

1. Depuis le début de la décennie, la multiplication des projets de directives pour encourager la consommation durable

Atteindre l'objectif de devenir le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050 suppose que les consommateurs et les entreprises consomment et produisent de manière plus durable. Alors que les problématiques de la consommation et de l'environnement étaient autrefois pensées indépendamment l'une de l'autre, elles se rejoignent en particulier pour l'information du consommateur, la lutte contre le *greenwashing* et la promotion de la réparabilité et de la réutilisation des produits.

Une succession de propositions a été formulée en ce sens, commençant en décembre 2019 avec le Pacte vert, suivi du Plan d'action pour l'économie circulaire en mars 2020. Les thèmes abordés couvrent tous les aspects : la production par la directive Eco Design, les ventes par la directive « faire du consommateur un levier de la transition écologique » de mars 2022 et la directive Green Claim de mars 2023, la fin de vie d'un produit par la directive « droit à la réparation » de mars 2023.

Le 30 mars 2022, la Commission européenne publie un ensemble de six textes cohérents : le plan de travail pour l'écoconception et l'étiquetage énergétique 2022-2024, la stratégie de l'Union européenne pour des textiles durables et circulaires, la proposition de révision du règlement sur les produits de construction, la proposition de règlement sur l'écoconception pour des produits durables, la communication « Faire des produits la norme » et surtout « Intégrer les consommateurs à la transition verte ».



La proposition de directive visant à donner aux consommateurs les moyens d’agir pour la transition verte du 30 mars 2022²⁷⁵, modifiant la Directive sur les droits des consommateurs

Il est proposé **un nouveau droit d’information sur la durabilité et la réparabilité des produits**. La garantie commerciale de durabilité représente un engagement du producteur à ce que le bien conserve certaines fonctionnalités ou atteigne un certain niveau de performance pendant une période déterminée, dont le consommateur est clairement informé avant tout achat. En ce qui concerne les réparations et mises à jour, le vendeur doit fournir des informations pertinentes sur les réparations (score de réparabilité, disponibilité de pièces de rechange, manuel de réparation...). Les consommateurs auront ainsi le droit en particulier de savoir combien de temps un produit est conçu pour durer et comment, le cas échéant, il peut être réparé.

our répondre à un enjeu de confiance des consommateurs, de nouveaux critères ont été établis afin **d’empêcher les entreprises de faire des déclarations trompeuses sur les mérites environnementaux** de leurs produits et services. La Commission propose plusieurs amendements à la Directive sur les pratiques commerciales déloyales (UCPD). **La liste des caractéristiques des produits sur lesquelles un commerçant ne peut pas induire les consommateurs en erreur est élargie pour couvrir l’impact environnemental ou social, ainsi que la durabilité et la réparabilité**. De nouvelles pratiques considérées comme trompeuses sont ajoutées, comme faire une allégation environnementale liée aux performances environnementales futures sans engagements et objectifs clairs et vérifiables, et sans système de surveillance indépendant. Ces amendements visent à garantir la sécurité juridique pour les commerçants, mais également faciliter la répression des cas liés au *greenwashing* et à l’obsolescence précoce des produits.

La proposition de directive sur les allégations vertes du 22 mars 2023²⁷⁶ complète et rend plus opérationnelle la proposition de directive précédente visant à responsabiliser les consommateurs dans la transition verte. Elle prévoit que les entreprises justifient les allégations qu’elles font concernant les aspects environnementaux ou les performances de leurs produits et de leurs organisations en utilisant des méthodes solides, fondées sur la science et vérifiables. La nécessité de lutter contre le *greenwashing* a été érigée en priorité dans le cadre du nouveau plan d’action pour une économie circulaire et du nouvel agenda pour les consommateurs.

La proposition de directive concernant des règles communes favorisant la réparation des biens du 22 mars 2023²⁷⁷ garantit que davantage de produits seront réparés dans le cadre de la garantie légale et que les consommateurs disposeront d’options de réparation plus faciles et moins coûteuses. **Elle introduit un nouveau « droit à la réparation » pour les consommateurs**. Dans le cadre de la garantie légale, les vendeurs seront tenus de proposer la réparation sauf lorsqu’elle est plus coûteuse que le remplacement. Au-delà de la garantie légale, un nouvel ensemble de droits et d’outils seront à la disposition des consommateurs pour effectuer des réparations. La priorité est donnée à la réparation plutôt qu’au remplacement, le lancement d’un formulaire assurant la transparence auprès des consommateurs sur les conditions de réparation et la création d’une plateforme dans chaque État membre afin que chacun puisse trouver un réparateur dans sa région.

2. L’enjeu : l’adoption, la mise en œuvre et l’approfondissement de ces textes

L’enjeu principal est l’adoption et la mise en œuvre de ces textes. Le texte majeur, « Faire du consommateur un levier de la transition écologique » vient d’être voté le 17 janvier 2024 par le Parlement européen, la directive est désormais prête à être transposée dans la législation nationale.

²⁷⁵ Commission européenne. 2022. « Economie circulaire : la Commission propose de nouveaux droits des consommateurs et une interdiction de l’écoblanchiment. » Communiqué de presse, le 30 mars 2022.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2098

²⁷⁶ Direction générale de l’environnement. 2023. *Proposal for a Directive on Green Claims*. Commission européenne.

https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-directive-green-claims_en

²⁷⁷ Commission européenne. 2023. « Droit à la réparation : la Commission introduit de nouveaux droits pour les consommateurs en vue de réparations faciles et attrayantes. » Communiqué de presse, le 22 mars 2023.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_1794



La directive relative aux allégations environnementales est prévue pour une adoption en session plénière du Parlement européen le 11 mars 2024. La proposition de directive sur le droit à la réparabilité a été votée en première lecture le 21 novembre 2023, elle doit faire l'objet de nouvelles discussions entre la Commission et le Conseil.

Mais ces textes ne doivent en outre constituer qu'une étape, il est important d'aller plus loin dans le renforcement des moyens concrets donnés aux consommateurs d'être plus sobres, de privilégier les produits propres, et d'avoir toutes les informations de manière claire et lisible pour choisir en toute connaissance de cause. La transition écologique, on l'oublie trop souvent, repose aussi sur des modifications profondes des comportements de consommation, que la réglementation peut faciliter ou encourager.

3. Trois propositions pour continuer à faire évoluer les modes de consommation

❖ Aller au-delà de la seule information

De nombreux sondages indiquent une forte volonté d'agir des consommateurs européens. Encore faut-il que le consommateur soit mieux informé de l'impact environnemental de certains produits pour qu'il puisse moduler ses achats dans un sens plus vertueux. Le problème est que le consommateur est déjà saturé d'informations, qu'évoluant souvent dans un univers de court terme, il lui est difficile de prendre le temps d'examiner la complexité des informations. Par ailleurs, il est nécessaire d'éviter toute charge de responsabilité excessive sur une catégorie comme celle des consommateurs.

Concrètement, il ne faudrait pas que la seule information soit l'axe dominant en matière de consommation durable, les entreprises ne sauraient s'abstraire de leur responsabilité. Il ne suffit pas d'informer le consommateur sur l'absence de responsabilité d'un produit, il faut inscrire dans la loi européenne qu'un produit non réparable n'a simplement pas sa place sur le marché européen.

❖ Réduire les tendances insidieuses pour la réparation des produits durables

Sachant que les procédés techniques visant délibérément une fin de vie anticipée d'un produit ou ceux interdisant sa réparation sont susceptibles d'alerte et de risque réputationnel, certaines entreprises ont mis en place des procédés qu'il est nécessaire d'interdire. Parmi ceux-ci, la sérialisation consiste à interdire toute réparation par un professionnel extérieur au réseau de distribution de l'entreprise. En clair, le produit comprend un système électronique d'identification qui rend sa réparation impossible chez un réparateur non agréé. Cela permet à l'entreprise d'être en situation de monopole sur la réparation de son produit et donc d'appliquer des tarifs dissuasifs. Une plainte en ce sens avait été déposée en mai dernier contre Apple.

❖ *Greenwashing* : relever le niveau d'ambition

Le *greenwashing* fait son grand retour et la Commission européenne a décidé de lancer un travail d'harmonisation en créant un socle commun. La démarche est louable, mais force est de constater que l'ambition est singulièrement réduite. Le *greenwashing* est un problème grave, car il nous place dans un imaginaire de facilité où quelques petites réalisations d'entreprises seraient suffisantes à endiguer la menace climatique.

Il faut empêcher la publicité de représenter des comportements contraires à l'environnement, elle doit interdire les représentations de véhicules dans des espaces naturels, elle ne doit pas induire en erreur sur la réalité des impacts environnementaux, ses messages doivent être proportionnés à l'impact du produit, elle doit interdire la profusion des termes « écologiques », « naturels » et les logos aux symboles auto proclamés. En clair, il s'agit d'aller clairement au-delà de la proposition de directive et la France doit porter ce message.



Un nouveau souffle pour la co-construction citoyenne de la transition écologique

Cléa Blanchard, Chargée de mission à LFE

Alors que la citoyenneté au sein de l'Union européenne (UE) date de trente ans (traité de Maastricht²⁷⁸), l'Union européenne connaît, au même titre que ses États membres, une crise démocratique et de la représentation. La participation électorale aux élections européennes entre 1994 et 2009 a été marquée par une abstention croissante due à la perception d'une Europe distante et déconnectée des citoyens. Les dernières élections en 2019 ont en revanche marqué un mieux. Le scrutin a enregistré une abstention légèrement inférieure à 50 %²⁷⁹. Ce tournant pourrait marquer un regain d'intérêt des citoyens européens pour les institutions européennes.

Ces dernières années, des démarches participatives innovantes ont émergé, par exemple les conventions de citoyens partiellement ou totalement tirés au sort comme en France avec la Convention Citoyenne pour le Climat²⁸⁰, mais ces outils sont restés partiels et imparfaits²⁸¹. Ce n'est pas un hasard si elles ont porté sur les questions environnementales, qui suscitent une préoccupation croissante au sein de la population européenne. Dans l'Eurobaromètre du printemps 2021²⁸², la protection de l'environnement et le changement climatique sont au second rang (quatrième place en 2020). L'Eurobaromètre de juin 2023²⁸³ confirme ce classement : plus de huit citoyens sur dix souhaitent par exemple que l'Union européenne intensifie ses investissements dans les énergies renouvelables. De plus en plus de citoyens européens se sentent concernés par les enjeux environnementaux et s'y engagent au niveau local, national ou transnational.

Différents outils existent dans l'UE pour que les citoyens européens fassent remonter leur opinion vers les instances décisionnelles. Les pétitions concernent des domaines relevant des compétences de l'UE et sont adressées au Parlement européen²⁸⁴. Mais leur nombre (1217) a connu en 2022 une baisse record. L'environnement représente 21 % des pétitions soumises²⁸⁵. Un autre outil, l'Initiative Citoyenne Européenne (ICE), qui a gagné en importance pendant le dernier mandat, datant de 2011 et du traité de Lisbonne, permet aux citoyens de l'UE de proposer à la Commission européenne des changements législatifs ou des nouvelles législations²⁸⁶. Les conditions de déclenchement sont cependant très contraignantes (un million de signatures provenant d'au moins sept pays membres de l'UE²⁸⁷) et la Commission n'est tenue qu'à fournir une réponse formelle²⁸⁸. C'est le principal mécanisme de démocratie directe dans l'Union européenne, mais le nombre d'ICE reste faible : en janvier 2024, 109 ICE ont été enregistrées et seulement dix ont reçu une réponse. La pandémie de COVID-19 a

²⁷⁸ Commission européenne. 2023. « La Commission présente un ensemble de mesures visant à renforcer les droits des citoyens de l'Union. » Communiqué de presse, le 6 décembre 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6330

²⁷⁹ Bouthier, B. 2019. « Européennes : la participation du siècle. » *Libération*, le 26 mai 2019.

https://www.liberation.fr/france/2019/05/26/europeennes-la-participation-du-siecle_1729693/

²⁸⁰ La Convention Citoyenne pour le Climat française, constituée en octobre 2019, est une assemblée de 150 citoyens volontaires tirés au sort, était chargée de proposer des mesures structurantes visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France d'au moins 40 % d'ici 2030, dans un esprit de justice sociale.

²⁸¹ La Fabrique Ecologique. 2021. « Quelles leçons de la Convention Citoyenne pour le Climat ? » La Fabrique Ecologique, Note n°42.

²⁸² Cazenave, F. 2021. « L'environnement devient la deuxième préoccupation la plus importante pour les Européens. » *Ouest-France*, le 13 septembre 2021. <https://www.ouest-france.fr/environnement/l-environnement-devient-la-deuxieme-preoccupation-la-plus-importante-pour-les-europeens-84129dca-149f-11ec-acf0-3f32804666b8>

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Les pétitions peuvent être soumises par des citoyens comme par des personnes physiques ou morales résidant ou ayant leur siège dans un pays de l'UE, soit de manière individuelle ou en association avec d'autres.

²⁸⁵ Palacin, H. 2023. « Pétition, initiative citoyenne, médiateur européen : 3 outils pour agir en tant que citoyen au niveau européen. » *Touteurope.eu*, le 14 décembre 2023. <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/petition-initiative-citoyenne-mediateur-europeen-3-outils-pour-agir-en-tant-que-citoyen-au-niveau-europeen/>

²⁸⁶ Les ICE se distinguent des pétitions présentées juste avant, car elles permettent aux citoyens d'appeler directement la Commission à présenter de nouvelles propositions législatives. Les pétitions classiques sont, elles, soumises au Parlement dans son rôle de représentant direct des citoyens au niveau européen et ne doivent pas être soutenues par un nombre minimum de signatures ou par des citoyens issus d'un nombre minimum d'États membres différents.

²⁸⁷ Davoli, A. 2023. « Initiative citoyenne européenne. » Parlement européen, Fiches thématiques sur l'Union européenne.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/149/initiative-citoyenne-europeenne>

²⁸⁸ Mineo, L. 2023. « Euman's European Citizens' Initiatives (ECIs) for 2024 ». *Eumans.EU*. <https://www.eumans.eu/eumans-european-citizens-initiatives-ecis-2024>



fortement perturbé les initiatives citoyennes européennes en cours, entravant leur capacité à mener des campagnes et à collecter des signatures dans toute l'UE²⁸⁹. Face à ces défis, les institutions de l'UE ont réagi²⁹⁰ en prolongeant les périodes de collecte, en adaptant les procédures de vérification et en facilitant l'e-participation.

1. Des initiatives pour rendre les outils de démocratie participative plus accessibles et efficaces, mais peu de résultats

Une révision de l'ICE, considérée comme trop lourde et complexe²⁹¹, a été initiée en 2019²⁹² pour améliorer son efficacité et son accessibilité. Cette réforme²⁹³ élargit le champ des initiatives éligibles, introduit des simplifications. Elle prolonge la phase d'examen pour permettre des débats plus approfondis et une représentation équilibrée des parties impliquées. Elle prévoit également des audiences publiques ouvertes à davantage d'intervenants au Parlement européen.

Durant le dernier mandat, la Commission a répondu à six ICE, parmi lesquelles cinq concernaient des sujets environnementaux²⁹⁴, avec pour certaines des conséquences significatives. L'ICE « Pour des cosmétiques sans cruauté », qui a obtenu plus de 1,2 million de signatures, a entraîné la Commission européenne à élaborer une feuille de route pour mettre fin aux tests sur les animaux et proposer des actions pour réduire l'utilisation de la recherche animale dans divers domaines²⁹⁵.

Cependant, pour la plupart des ICE examinées, les réponses des institutions européennes ont été mitigées, révélant des avancées sur certains aspects suivies par des mesures contradictoires. L'ICE « Sauvons les abeilles et les agriculteurs ! », par exemple, lancée en 2019, demande à réduire de 80 % l'utilisation des pesticides de synthèse d'ici 2030 et à éliminer totalement leur usage d'ici 2035 dans l'UE²⁹⁶. La Commission européenne a présenté des propositions législatives, le Parlement européen a, le 22 novembre 2023, rejeté la proposition de réduction des pesticides. Un résultat similaire se retrouve avec l'ICE « Pour une nouvelle ère sans cage »²⁹⁷.

La Conférence sur l'Avenir de l'Europe a réuni, de mai 2021 à mai 2022, 200 citoyens européens choisis au hasard parmi les 27 pays de l'UE. 300 mesures concrètes en sont ressorties et ont donné lieu à une cinquantaine de recommandations²⁹⁸. Leur concrétisation est cependant incertaine, car leur mise en œuvre nécessiterait des changements dans les traités européens, une idée peu soutenue au sein du Conseil européen.

2. Les enjeux pour rendre ces outils vraiment efficaces

Faciliter la connexion entre les institutions de l'Union européenne et les citoyens représente un défi, en raison notamment de la fragmentation des espaces politiques nationaux et la structure de l'Union. Pour mieux faire connaître les outils disponibles, il conviendrait de faire de l'ICE une promotion accrue dans les médias sociaux et une intégration systématique dans les programmes d'éducation, en s'adaptant aux populations ayant un accès insuffisant à l'internet²⁹⁹. Des difficultés persistent en effet

²⁸⁹ Commission européenne. 2023. *Report on the application of Regulation (EU) 2019/788 on the European citizens' initiative*. https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-12/COM_2023_787%20-%202023%20ECI%20review%20report.pdf

²⁹⁰ Règlement (UE) 2020/1042.

²⁹¹ Jullien, D. 2023. « L'initiative citoyenne européenne, un outil peu efficace de démocratie directe ». *Le Monde*, le 7 juin 2023. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/06/07/l-initiative-citoyenne-europeenne-un-outil-peu-efficace-de-democratie-directe_6176609_4355770.html

²⁹² Nouveau règlement (UE) 2019/788 remplaçant l'ancien (UE) n° 211/2011 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

²⁹³ Commission européenne. 2018. *Rapport sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0157>

²⁹⁴ « Review of the application of the European Citizens' Initiative Regulation - Key facts & figures 2020-2023 » *Publications Office of the European Union*, 6 décembre 2023. file:///C:/Users/guill/Downloads/European_Citizens_Initiative_Regulation.pdf-1.pdf

²⁹⁵ Gircor. 2023. « ICE : La réponse de la Commission européenne est publique. » *Gircor*, le 25 juillet 2023. <https://www.gircor.fr/ice-la-reponse-de-la-commission-europeenne-est-publique/>

²⁹⁶ <https://www.savebeesandfarmers.eu/fra/>

²⁹⁷ Cf. fiche Condition animale.

²⁹⁸ Schoen, C. 2022. « La conférence sur l'avenir de l'Europe, oui, mais après ? » *Alter Echos*, le 14 juillet 2022. <https://www.alterechos.be/la-conference-sur-lavenir-de-leurope-oui-mais-apres/>

²⁹⁹ Résolution du Parlement européen du 13 juin 2023 sur la mise en œuvre des règlements relatifs à l'initiative citoyenne européenne : 2022/2206(INI). [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2022/2206\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2022/2206(INI))



dans l'utilisation du système de collecte de signatures numériques et dans la non-harmonisation des procédures en ligne au sein des différents pays membres de l'UE.

Mais l'essentiel est d'accroître la transparence de la Commission européenne. Ignorer ou rejeter catégoriquement des propositions non conformes à l'agenda de l'UE doit être évité³⁰⁰. En effet, cela peut engendrer un risque de désengagement citoyen en cas d'absence persistante de réponses concrètes, pouvant intensifier le cynisme et l'apathie. Afin d'améliorer la procédure, la Commission devrait fournir des réponses détaillées et des suggestions de solutions lorsque des initiatives sont déclarées partiellement ou totalement irrecevables et assurer un suivi plus efficace des ICE qui ne relèvent pas du champ de compétence de l'Union, en coopérant avec les autorités des États membres. Il est en outre essentiel que la Commission européenne fournisse un soutien financier aux ICE valides qui atteignent le seuil d'un million de signatures³⁰¹. Il serait souhaitable que le Parlement européen vote sur une résolution parlementaire à la suite de chaque ICE validée et de chaque communication de la Commission exposant ses conclusions juridiques et politiques sur une ICE spécifique³⁰².

Tant que les instances restent consultatives, des changements significatifs semblent peu probables. C'est pourquoi il serait souhaitable de mettre en place **des États généraux sur le climat et la biodiversité**, précurseurs d'une **assemblée permanente sur le climat au niveau européen**, composée de citoyens tirés au sort et renouvelés chaque année³⁰³. La mise en place d'un système de tirage au sort, visant à réduire la distance entre les gouvernants et les gouvernés, pourrait constituer une solution pour dépasser l'opposition croissante entre élites et peuples³⁰⁴. Fondé sur le principe de la rotation, le tirage au sort offre à chaque individu l'opportunité d'occuper alternativement les rôles de gouverné et de gouvernant. Il ne s'agit pas de remplacer la démocratie représentative basée sur l'élection, mais plutôt de la compléter. La chercheuse en science politique Kalypso Nicolaïdis³⁰⁵ souligne la nécessité d'intégrer différentes pratiques démocratiques, qu'elles soient électorales, participatives, délibératives ou directes. Une légitimité institutionnelle, impliquant une modification des traités européens, est cruciale pour garantir l'efficacité des propositions citoyennes et leur permettre de déboucher et d'être mises en œuvre.

3. Deux propositions pour renforcer le rôle des citoyens dans la politique écologique de l'UE

❖ **Améliorer le fonctionnement de l'initiative citoyenne européenne**, notamment en prévoyant sur les réponses à ces initiatives d'accroître la transparence de la Commission européenne et de renforcer le rôle du parlement.

❖ **Mettre en place des États généraux sur le climat, instituant une assemblée citoyenne européenne sur ce sujet** avec des citoyens européens tirés au sort.

³⁰⁰ Ferreira, D. 2023. "The European Citizens' Initiative is in Dire Need of Reform." *European Student Think Tank*, le 27 novembre 2023. <https://esthinktank.com/2023/11/27/the-european-citizens-initiative-is-in-dire-need-of-reform/>

³⁰¹ [2022/2206\(INI\)](#).

³⁰² Cependant, une telle démarche nécessiterait des modifications de l'article 222, paragraphes 8 et 9, du règlement intérieur du Parlement. Parallèlement, il faudrait réviser l'article 11, paragraphe 4, du traité UE afin d'accroître l'accessibilité et l'efficacité juridique de l'ICE en renforçant le rôle du Parlement.

³⁰³ Sur le modèle national d'Hélène Landemore.

³⁰⁴ Cf. fiche Populisme.

³⁰⁵ Co-leadeuse du projet « Odysée démocratique » qui vise à établir une Assemblée citoyenne permanente.

<https://missionspubliques.org/et-si-une-assemblee-citoyenne-devenait-un-organe-politique-europeen-a-part-entiere/>



Impliquer plus et mieux les territoires

Cléa Blanchard, Chargée de mission à LFE
Alain Charraud, Responsable thématique « territoires » de LFE

Dans le Pacte vert européen, les collectivités locales et régionales sont identifiées comme des acteurs clés, mettant en œuvre 70 % des mesures d'atténuation du changement climatique et 90 % des politiques d'adaptation³⁰⁶. Au plus proche des populations, elles peuvent influencer activement leurs changements de comportement et instaurer un dialogue pédagogique avec les citoyens. Leur connaissance approfondie du contexte social et économique est un atout important dans le processus de décision.

1. La montée en puissance de la transition écologique au sein des politiques régionales

La politique régionale européenne vise traditionnellement d'abord à réduire les disparités économiques et sociales entre les régions de l'Union européenne. Elle repose sur des programmes de financement spécifiques et l'utilisation des fonds européens. Le financement direct implique des allocations budgétaires directes de l'UE aux bénéficiaires, tandis que le financement indirect passe par des autorités nationales ou régionales pour la mise en œuvre des projets.

L'enveloppe financière globale pour cette politique s'élève à 331 Mds € pour la période 2021-2027, soit environ un tiers du budget de l'UE ; elle vise à soutenir des initiatives diverses dans des secteurs tels que les transports, l'environnement et l'emploi des jeunes. Dans le cadre de la politique de cohésion 2021-2027³⁰⁷, la France devrait recevoir une allocation de 18,4 milliards d'euros. Cette enveloppe sera principalement distribuée via le Fonds européen de développement régional (FEDER), avec environ 9 milliards d'euros, et le Fonds social européen plus (FSE+), avec près de 7 milliards d'euros³⁰⁸, la France n'étant pas éligible au Fonds de cohésion.

Cette politique de cohésion se porte pour 2021-2027 sur deux domaines majeurs d'attention : l'environnement et le numérique. **Un minimum de 30 % des dépenses est réservé à l'effort de lutte contre le changement climatique**, atteignant même 37 % pour le Fonds de cohésion exclusivement. Plusieurs fonds contribuent au développement régional, notamment le FEADER³⁰⁹, le FEAMP³¹⁰ et le FSE+. Dans ce cadre, trois fonds ont une implication plus directe dans le financement de la transition écologique.

Le principal reste le Fonds européen de développement régional — FEDER doté de 200 Mds € sur la période. Parmi ses grands objectifs stratégiques, le FEDER met particulièrement l'accent sur une Europe plus verte. Le FEDER soutient des projets variés concernant la politique environnementale, notamment le développement des énergies renouvelables ou encore les mobilités durables. Sur ce dernier point, le FEDER a contribué à hauteur de 30 % de son enveloppe financière globale à la réalisation des objectifs climatiques, soutenant ainsi l'ambition de consacrer 30 % du budget de l'Union à ces objectifs. En outre, les opérations du FEDER ont visé à atteindre les objectifs de biodiversité, avec des orientations claires pour allouer 7,5 % des dépenses annuelles du cadre financier pluriannuel (CPF) en 2024 à cette fin, et 10 % en 2026 et 2027³¹¹.

Le Fonds pour une transition juste (FTJ) représente un nouvel instrument financier inscrit dans le cadre du Pacte vert, et est administré par les régions pendant la période 2021-2027, avec une responsabilité particulière de l'État concernant le volet lié au développement des compétences

³⁰⁶ *La conférence sur l'avenir de l'Europe et le rôle des régions et des villes.* (s. d.). Committee of the Regions. 2013, <https://cor.europa.eu/fr/engage/pages/future-europe-role-of-regions-cities.aspx>

³⁰⁷ « 10 chiffres clés pour comprendre la politique régionale de l'UE », *Touteleurope.eu*, 13 septembre 2022.

<https://www.touteleurope.eu/l-europe-en-region/10-chiffres-cles-pour-comprendre-la-politique-regionale-de-l-ue/>

³⁰⁸ « 10 chiffres clés pour comprendre la politique régionale de l'UE », *Touteleurope.eu*, 13 septembre 2022.

<https://www.touteleurope.eu/l-europe-en-region/10-chiffres-cles-pour-comprendre-la-politique-regionale-de-l-ue/>

³⁰⁹ Fonds européen agricole pour le développement rural relevant de la politique agricole commune (PAC)

³¹⁰ Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant la politique commune de la pêche (PCP)

³¹¹ Règlement (UE) 2021/1058 du Parlement Européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion



professionnelles. Ce fonds, créé pour accompagner la transition énergétique et industrielle des territoires fortement émetteurs de CO₂, vise à les orienter vers une économie neutre en carbone, alignée sur les objectifs de l'Union européenne dans le cadre de l'accord de Paris. Doté d'un budget de 17,5 Mds € sur la période 2021-2027³¹², il cible spécifiquement les secteurs appelés à décliner ou à se transformer, tels que les centrales à charbon, la métallurgie, le ciment et la chimie, avec une attention particulière portée à la reconversion des travailleurs et à la formation aux métiers d'avenir. En France, le FTJ contribuera à hauteur de 937 millions d'euros³¹³, ciblant des territoires tels que les Hauts-de-France, le Grand Est, la Normandie, l'Auvergne-Rhône-Alpes, les Pays de la Loire et le Sud-PACA. Des incitations écologiques sont également prévues, à partir de 2024, pour les États démontrant des progrès significatifs dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) est doté de 47 Mds € pour les années 2021-2022³¹⁴. La France a bénéficié de 3,9 milliards d'euros³¹⁵. Il permet de soutenir les territoires et les régions dans leur processus de relance et de reconstruction post-pandémique. REACT-EU, ainsi que partiellement le Fonds pour une transition juste, tirent leurs financements des 750 Mds € empruntés sur les marchés dans le cadre du plan de relance européen appelé Next Generation EU.

Dans notre pays, la gestion de la majorité des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) a été confiée aux Régions³¹⁶ (jusqu'à cette réforme, seule l'Alsace était une autorité de gestion des fonds européens). Les Régions gèrent désormais presque totalement le FEDER. Pour le FEADER, les Conseils régionaux ne gèrent plus, depuis le 1er janvier 2023, que les seules mesures dites « non-surfaciées »³¹⁷. Le FSE+ est également cogéré avec l'État, les Régions ayant directement accès à environ un tiers du fonds. De son côté, le FTJ est par ailleurs également administré par les Régions sur la période 2021-2027.

Le basculement représente une simplification pour les entreprises et autres organismes récipiendaires des crédits de ces programmes, qui peuvent désormais bien plus souvent s'adresser à un « guichet unique ». Ce contact plus direct apparaît ainsi pour certains comme un moyen de rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. La nouvelle politique de cohésion inclut des améliorations administratives telles qu'un suivi financier plus rigoureux avec une reprogrammation à mi-parcours, et une réduction des lourdeurs administratives. Mais l'effet réel sur le terrain de la décentralisation de la gestion de ces fonds reste à apprécier. Concernant l'attribution des crédits FEDER et FEADER, la France reste plus centralisée que par exemple ses voisins allemands ou espagnols. En outre, la gestion des fonds européens en France souffre toujours d'importantes complexités administratives, qui handicapent leur utilisation, comme le note la Cour des comptes dans son rapport de 2019.

2. L'enjeu d'une implication plus forte des régions

Il est bien sûr très important d'impliquer les collectivités locales et régionales dans ces dispositifs, de leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre et leur suivi. C'est tout à fait essentiel pour la transition écologique compte tenu du rôle des territoires pour les investissements dans ce domaine. En France, les grandes Régions appellent aussi à clarifier les compétences régionales, en appliquant au

³¹² « [Infographie] Le Fonds pour une transition juste (FTJ) », A. Olivier, *Touteleurope.eu*, 9 mars 2023. <https://www.touteleurope.eu/l-europe-et-moi/infographie-le-fonds-pour-une-transition-juste-ftj/>

³¹³ « [Infographie] Le Fonds pour une transition juste (FTJ) », A. Olivier, *Touteleurope.eu*, 9 mars 2023. <https://www.touteleurope.eu/l-europe-et-moi/infographie-le-fonds-pour-une-transition-juste-ftj/>

³¹⁴ « 10 chiffres clés pour comprendre la politique régionale de l'UE », *Touteleurope.eu*, 13 septembre 2022.

<https://www.touteleurope.eu/l-europe-en-region/10-chiffres-cles-pour-comprendre-la-politique-regionale-de-l-ue/>

³¹⁵ *React-EU : Recovery Assistance for Cohesion and the Territories*, 24 mars 2022. <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/react-eu-recovery-assistance-cohesion-and-territories-europe>

³¹⁶ Avec la « loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014, dite MAPTAM,

³¹⁷ Installation, investissements agricoles et agro-alimentaires, forêt, LEADER



mieux le principe de subsidiarité, afin de faciliter la gestion encore très complexe de ces fonds et d'en bénéficier plus rapidement³¹⁸.

Ainsi, malgré des avancées notables, des défis persistent donc dans la politique de cohésion, incluant une bureaucratie lourde, des critères d'attribution complexes, un manque de subsidiarité et de soutien financier, ainsi que les impacts continus des crises. Ces obstacles soulignent la nécessité d'une approche plus souple et collaborative entre l'UE, l'État national et la Région. De plus, la lenteur des progrès dans les initiatives climatiques nécessite une réduction spécifique de la charge administrative pour les bénéficiaires de tels projets et les autorités de gestion. Il est en outre essentiel, dans un contexte d'accroissement du nombre et de l'intensité des catastrophes naturelles, de renforcer la capacité des communautés locales et régionales à anticiper, s'adapter et faire face aux crises climatiques.

3. Des propositions pour poursuivre le mouvement de subsidiarité et de simplification

❖ Le renforcement de la participation des collectivités locales et régionales dès les premières étapes de l'élaboration notamment des politiques écologique et climatique, en particulier **en garantissant, dans les règles de gouvernance, la tenue d'un dialogue suffisamment approfondi en amont des décisions.**

❖ La **création d'un fonds de crise climatique et mécanisme de gestion des crises.** Comme le propose le Comité européen des régions (CDR 2250/2023), il s'agit de créer un mécanisme activable au niveau territorial offrant la souplesse nécessaire pour mobiliser les fonds en cas de crise, tout en évitant les révisions incessantes des programmes opérationnels, préservant ainsi les investissements à long terme.

❖ **Élaboration d'une procédure d'attribution simplifiée,** instruite par la Région et visée ex post par l'UE, pour les projets locaux de transition écologique ne dépassant pas un certain seuil à définir en concertation avec les Régions, et comprenant notamment l'avance ex ante d'une partie significative de la subvention européenne (30 % à 40 % par exemple).

³¹⁸ Cour des comptes. 2019. *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.* Cour des comptes, Rapport (avril).



Une Europe pionnière pour la reconnaissance du crime d'écocide

*Marine Calmet, Juriste Co-Fondatrice et Présidente de Wild Legal
Chiara Corsini, Juriste, Chargée de mission auprès de Wild Legal*

Le néologisme « écocide » (du grec « οικος » qui signifie la maison et « cide » du latin « occidere » qui signifie tuer) est né suite à la guerre du Vietnam et à l'utilisation massive du produit herbicide dénommé « agent Orange » par les forces armées américaines. Il a été dénommé ainsi par le biologiste **Arthur W. Galston** afin d'en obtenir l'inscription dans le droit international. Il désigne historiquement les dégâts environnementaux d'une extrême gravité, qui mettent en péril la sûreté de la planète ou du moins d'un large territoire. L'écocide a été consacré par plusieurs pays depuis 1990, dont évidemment le **Vietnam**, qui fait de ce dernier une branche du crime contre l'humanité. Des pays anciennement membres de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) le reconnaissent ensuite³¹⁹. L'écocide est dans sa substance intégré dans le Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, renommé **Statut de Rome** (adopté en 1998, avec l'article 8.2, b, iv³²⁰).

Au-delà de la réflexion associant l'écocide à un crime de guerre, celui-ci est également envisagé comme une menace pour la paix, pour l'intégrité des milieux naturels et la protection des droits fondamentaux humains. Des catastrophes comme le Probo Koala³²¹, Texaco Chevron³²² ou le scandale des boues rouges en mer Méditerranée³²³, ont révélé que les agissements de multinationales et la collusion avec des gouvernements peu scrupuleux peuvent causer des écocides³²⁴ dont l'absence de répression judiciaire est une faille béante du droit actuel.

Au sein de la société civile, de nombreuses voix se sont élevées, notamment celle de **Polly Higgins**. Ainsi, en 2010, cette avocate britannique a proposé à la Commission du droit international un projet d'amendement de la Cour pénale internationale (CPI) permettant de reconnaître l'écocide comme un cinquième crime contre la paix. À la suite de cette initiative, une **initiative citoyenne européenne** a été lancée en 2013, soutenant la reconnaissance du crime d'écocide, aboutissant à la présentation et la signature de la « Charte de Bruxelles », le 30 janvier 2014 au Parlement européen.

En juin 2021, un groupe d'experts indépendants, mandaté par la fondation Stop Écocide, a formulé une **définition juridique internationale du crime d'écocide** visant les « *actes illicites ou arbitraires commis en connaissance de la réelle probabilité de causer à l'environnement des dommages graves, étendus ou durables* ».

³¹⁹ C'est le cas du Kazakhstan (1997), du Kirgizstan (1997), du Tadjikistan (1998), de l'Ukraine (2001), de la Géorgie (1999), de la Fédération de Russie (1996), de l'Arménie (2003), de la Moldavie (2002) et de la Biélorussie (1999).

³²⁰ Celui-ci prévoit que constitue un crime de guerre « *le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment [...] des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu* ».

³²¹ Le Probo Koala est une catastrophe sanitaire et environnementale tirant son nom du navire ayant déchargé en 2006 au Port d'Abidjan près de 600 tonnes de déchets de nettoyage du navire ayant provoqué une émanation de gaz mortels, rendu possible par la corruption de ministres et fonctionnaires. Tilouine, J. 2016. « 'Probo-Koala' : drame écologique et bonnes affaires. » *Le Monde*, le 19 août 2016. https://www.lemonde.fr/planete/article/2016/08/19/probo-koala-drame-ecologique-et-bonnes-affaires_4984771_3244.html

³²² L'affaire Texaco Chevron fait référence à une longue bataille juridique contre le géant pétrolier. Les faits remontent à 1964, lorsque Texaco Chevron commence son exploitation de pétrole au nord de l'Amazonie équatorienne, qui durera près de trente ans. Les « opérations à la technicité défaillante » auraient causé « *la plus grande catastrophe environnementale de l'histoire* », en déversant les eaux de formation (toxique) et du pétrole brut dans les sols et voies fluviales. Les conséquences sanitaires (des centaines de morts, des taux élevés de cancers...) et environnementales sont désastreuses, encore aujourd'hui. <https://www.cnapd.be/wp-content/uploads/2014/03/R%3%A9sum%C3%A9-Affaire-Chevron-UDAPT-FR.pdf>

³²³ L'entreprise Alteo Gardanne a rejeté avec l'accord du gouvernement français, 32 millions de tonnes de résidus solides du raffinage industriel de bauxite dans les calanques de Cassidaigne, détruisant l'écosystème maritimes sur une surface très étendue et encore largement sous-estimée. <https://www.wildlegal.eu/boues-rouges>

³²⁴ Tshiamala Banungana, C. 2022. « Vers l'intégration de l'écocide dans le Statut de Rome. » *Annuaire canadien de droit international* 59 : 233-84. DOI:10.1017/cyl.2022.26.

1. Au cours du dernier mandat, une étape importante franchie au niveau européen

L'Union européenne reconnaît la criminalité environnementale comme la 3^e plus grande activité criminelle au monde. Pour autant, à l'occasion de la révision de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE, des négociations se sont engagées pour faire entrer le crime d'écocide dans le texte communautaire grâce à l'implication notamment de plusieurs députées européennes. Approuvé à l'unanimité par les eurodéputés le 29 mars 2023³²⁵, le **texte de la directive approuvé intègre désormais une référence à l'écocide dans son préambule** et non plus une définition explicite comme le prévoyait le texte initial³²⁶.

Le texte prévoit la définition d'une « **infraction qualifiée** » **ayant des conséquences catastrophiques, assimilée dans certains cas à la notion d'écocide**. Il peut notamment s'agir de pollutions généralisées, d'accidents industriels ayant des effets graves sur la santé publique et l'environnement ou encore d'incendies de forêt à grande échelle. Le texte prévoit que « *lorsqu'une telle infraction environnementale entraîne la destruction ou des dommages étendus et substantiels, irréversibles ou durables, à un écosystème d'une taille ou d'une valeur environnementale considérables, ou à un habitat situé dans un site protégé, ou à la qualité de l'eau, de l'air et de l'eau, la cause de ce résultat catastrophique doit être considérée comme une infraction qualifiée et, par conséquent, punie de peines plus sévères* ».

Les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les dommages substantiels causés par ces infractions soient punis de peines sévères, notamment une peine maximale d'emprisonnement d'au moins huit ans pour les personnes physiques et d'au moins 5 % du chiffre d'affaires mondial total pour les personnes morales.

La directive prévoit également que pour d'autres infractions environnementales (hors l'infraction qualifiée précitée), les États membres peuvent inscrire une **circonstance aggravante** dans leur législation lorsque les infractions « *causent la destruction ou des dommages irréversibles ou des dommages substantiels de long terme à un écosystème* »³²⁷. Les États qui choisiront de transposer cette circonstance aggravante disposeront d'un outil supplémentaire pour sanctionner des cas de destruction de l'environnement dont les effets sont comparables à des écocides.

Cette nouvelle infraction introduite dans la future directive de protection de l'environnement par le droit pénal marque une étape historique vers la reconnaissance de l'écocide au niveau international, qui nécessite cependant d'être harmonisée.

2. L'enjeu : aboutir à une reconnaissance harmonisée du crime d'écocide

Tous les États membres ne sont pas à la même maturité juridique sur la question de la pénalisation de l'écocide. Certains y sont favorables, comme la Belgique qui a inscrit l'écocide dans son projet de code pénal en 2023³²⁸. La France a, quant à elle, introduit un « délit d'écocide » dans le Code de l'environnement par la loi Climat et résilience du 22 août 2021³²⁹. La définition adoptée ne correspond cependant pas à la proposition formulée par la Convention citoyenne pour le climat avec Wild Legal et soutenue par de nombreux parlementaires du bloc de gauche³³⁰. Ces divergences se

³²⁵ Wild Legal. 2023. « Historique : Le Parlement européen vote pour la reconnaissance de l'écocide. » Blog, le 4 avril 2023.

<https://www.wildlegal.eu/post/historique-le-parlement-europeen-vote-pour-la-reconnaissance-du-crime-d-ecocide>

³²⁶ « *Lorsqu'une infraction pénale contre l'environnement cause des dommages graves et étendus, à long terme ou irréversibles, à la qualité de l'air, à la qualité du sol ou à la qualité de l'eau, ou à la biodiversité, aux services et fonctions des écosystèmes, aux animaux ou aux plantes, elle devrait être considérée comme un crime d'une gravité particulière et sanctionnée comme tel conformément aux systèmes juridiques des États membres, couvrant l'écocide, pour lequel les Nations unies travaillent actuellement à l'élaboration d'une définition internationale officielle.* » https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_FR.html#_section1

³²⁷ *Ibid.* Art. 8, b) : « l'infraction a causé la destruction ou des dommages substantiels irréversibles ou durables à un écosystème » tel que défini à l'art. 3, § 2 bis, al. 2 de la présente directive.

³²⁸ <https://www.stopecocide.be/la-belgique-et-le-crime-d-ecocide>

³²⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

³³⁰ Amendement loi Climat déposé par le groupe socialiste. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3995/AN/3863.pdf>

retrouveront évidemment au centre des débats à venir.

Des difficultés pour aboutir à une définition commune du crime d'écocide acceptée par les 27 États membres au sein de l'Union européenne

L'une des difficultés rencontrées pour la pénalisation de l'écocide réside dans la difficulté de trouver un consensus pour définir ce crime au niveau international, et *a fortiori*, au niveau communautaire. Il est pourtant nécessaire de s'accorder sur une définition claire, respectueuse des origines historiques du concept d'écocide et aboutissant à une criminalisation des atteintes les plus graves causées à l'environnement. En effet, en attribuant à certaines dégradations environnementales la qualification usurpée d'écocide, le concept pourrait perdre de sa substance, faisant ainsi obstacle à une application cohérente et universelle de cette notion³³¹.

Un obstacle important réside dans le **critère d'intentionnalité** (la preuve de la volonté de commettre l'écocide) ainsi que dans le critère de **illégalité de l'action**, rétrécissant l'application de l'écocide à la violation préalable d'une prescription administrative (droit existant) alors que cette position exclut du champ d'application tout écocide dont l'activité bénéficie d'une autorisation administrative. L'écocide devrait être une **infraction autonome**, indépendante du droit administratif en raison de la gravité des dommages causés à l'environnement, qui doivent être considérés comme injustifiables d'un point de vue social et environnemental. Or, actuellement, des destructions graves sont commises en toute impunité avec l'aval de l'administration.

L'influence sur les travaux en cours au sein du Conseil de l'Europe

Parallèlement aux négociations autour de la directive européenne, le Conseil de l'Europe a initié l'élaboration d'un projet de Convention de protection de l'environnement par le droit pénal. Dans sa première mouture³³², un article est spécifiquement consacré à l'écocide. Les discussions du comité d'experts³³³ chargé de la rédaction de cette convention s'orientent vers la réécriture de la définition initialement inscrite dans le projet, notamment en tenant compte des incriminations préexistantes dans certains droits nationaux ainsi que de la formulation choisie dans le préambule de l'accord final sur la directive.

L'articulation avec la Cour pénale internationale

Le processus de réforme de la Cour pénale internationale (CPI) nécessite l'accord d'au moins ⅔ des États membres, soit 82 États aujourd'hui. Alors qu'en 2020, seule une poignée d'État, dont le Vanuatu, les Maldives et la Belgique étaient fer de lance d'une révision des compétences de la cour en matière environnementale, le soutien de l'Union européenne emporterait avec elle plus de 20 % des États parties à la CPI. Une stratégie commune à l'échelle communautaire pourrait donc bien changer le cours de l'histoire.

3. Les propositions pour avancer et débattre sur ce sujet

- ❖ **Renforcer la définition du crime d'écocide**, afin de le distinguer des infractions environnementales plus ordinaires et introduire cette référence dans d'autres textes transversaux en matière de protection de l'environnement (agriculture, pêche, etc.).
- ❖ **Affirmer le soutien de l'UE au crime d'écocide et œuvrer pour son inscription au sein de textes internationaux** portés par d'autres institutions comme le Conseil de l'Europe et la CPI.
- ❖ Assurer la **bonne transposition du crime d'écocide** dans les États membres.

³³¹ <https://blogs.parisnante.fr/article/lecocide-une-notion-en-quete-de-reconnaissance-internationale-etude-comparee-de-la-loi>

³³² Dans le projet de convention du Conseil de l'Europe, l'article 27, option B définit l'écocide tel que : « *tout comportement couvert par le champ des infractions établies conformément à la présente Convention, lorsque ce comportement cause, et est commis en connaissance de la susceptibilité substantielle qu'il cause des dommages graves et étendus, ou graves et durables, ou graves et irréversibles pour la santé humaine ou l'environnement.* »

³³³ Wild Legal. 2023. « Chronique n°2 du Conseil de l'Europe - L'Ecocide résiste au premier round de négociations. » Blog, le 30 octobre 2023. <https://www.wildlegal.eu/post/chronique-n2-du-conseil-de-l-europe-l-ecocide-resiste-au-premier-round-de-negociations>

Pollution atmosphérique : redoubler d'efforts

Carolina Gonçalves, Chargée de mission à LFE

D'après l'Agence européenne de l'environnement³³⁴, la pollution atmosphérique serait responsable **de plus de 300 000 décès prématurés dans l'Union européenne** pour l'année 2019, mais ce chiffre est en baisse (1 million de décès par an dans les années 1990, baisse de 45 % entre 2005 et 2020). À l'échelle mondiale, la mauvaise qualité de l'air ambiant est responsable de 7 millions de décès prématurés.

Les principaux polluants sont les oxydes de soufre (SOx), les oxydes d'azote (NOx), les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), le monoxyde de carbone (CO), l'ammoniac (NH₃) et les particules de diamètre inférieur ou égal à 10 µm (PM₁₀) et à 2,5 µm (PM_{2,5}). La pollution atmosphérique affecte la santé au niveau respiratoire et cardiovasculaire menant à des décès prématurés, mais contribue également au développement du diabète et du cancer. Elle a aussi un impact sur la biodiversité : plus de la moitié des forêts (59 %) et 6 % des terres agricoles sont exposées à des niveaux nocifs d'ozone en 2020 en Europe.

Plus de la moitié des émissions de particules provient de la combustion de carburants pour les secteurs résidentiels, commerciaux et institutionnels. Le chauffage des bâtiments est le premier responsable, suivi par l'industrie, le transport routier (principal émetteur d'oxydes d'azote) et l'agriculture (principal émetteur d'ammoniac)³³⁵.

En septembre 2021, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) révisé ses seuils de référence pour les principaux polluants atmosphériques³³⁶ (cf. Tableau). Malgré les efforts fournis et les améliorations observées, 96 % des citoyens européens sont exposés à des niveaux de concentration en particules fines (PM_{2,5}) bien au-dessus des niveaux recommandés par l'OMS (5 µg/m³).

L'Union européenne s'est dotée, dans les dernières décennies, de directives (2004/107/CE, 2008/50/CE, 2015/1480) qui fixent des niveaux de concentration annuels pour 12 substances polluantes dans l'air. Depuis 2016 (directive 2016/2284), les États membres se sont vus attribués des plafonds d'émissions à respecter pour les cinq principaux polluants atmosphériques, à respecter aux horizons 2020 et 2030. Elle instaure un système d'inventaires et de plans d'action nationaux.

1. Dans la dernière mandature, un nouveau plan d'action, des progrès, mais des résultats encore insuffisants

Dans le cadre du Pacte vert européen, l'Union européenne a mis en place le Plan d'action zéro pollution. S'inscrivant dans l'objectif de réduction de la pollution de l'air, de l'eau et du sol d'ici 2050 à des niveaux qui ne sont plus nocifs pour la santé et les écosystèmes, le plan zéro pollution contribue au programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030. Le plan énonce des objectifs chiffrés : **réduire de 55 % le nombre de décès prématurés en 2030 par rapport à 2005 et réduire de 25 % les écosystèmes où la pollution de l'air menace la biodiversité.**

Ce plan d'action vise à réviser cet ensemble de directives afin qu'elles soient à jour avec les réalités actuelles. La Commission européenne a ainsi fait une proposition de révision et de fusion des directives le 26 octobre 2022, avec un abaissement de la valeur limite annuelle de particules fines PM₁₀ à 25 µg/m³ (le seuil actuel est de 40 µg/m³), de particules fines PM_{2,5} à 10 µg/m³ (le seuil actuel est de 20 µg/m³) et de dioxyde d'azote (NO₂) à 25 µg/m³ (au lieu de 40 µg/m³ actuellement).

³³⁴ Gbangou, T., and Colette, A. 2023. *Long-term trends of air pollutants at European and national level 2005-2021*. European Topic Centre on Human Health and the Environment, Eionet Report n°8.

³³⁵ European Environment Agency. 2022. "Air quality in Europe 2022." EEA, Web Report n°5 (novembre, modif. le 28 février 2023). DOI: 10.2800/488115.

³³⁶ Brunekreef, B. et al. 2021. "Mortality and morbidity effects of Long-Term exposure to Low-Level PM_{2.5}, BC, NO₂, and O₃: An Analysis of European Cohorts in the ELAPSE Project." Health Effects Institute, Research Report 208. <https://www.healtheffects.org/publication/mortality-and-morbidity-effects-long-term-exposure-low-level-pm25-bc-no2-and-o3-analysis>



Pour donner suite à la révision des seuils de concentration en particules fines fixés par l'OMS, l'Union européenne a manifesté son intention de suivre ses lignes directrices, mais sans les adopter.

En mars 2023, la Commission européenne publie son premier rapport de surveillance sur la mise en place du plan d'action zéro pollution. Elle met en lumière des progrès quant à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant. Entre 2005 et 2022, les décès prématurés résultants de la pollution atmosphérique ont baissé de 45 % plaçant l'Union européenne sur la bonne voie pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2030 (55 % de décès prématurés en moins par rapport à 2005).

Mais pour les cinq polluants réglementés, seulement 13 États membres ont respecté les objectifs d'émissions fixées pour 2020, dont la France. Seulement 7 États membres ont respecté les 12 seuils fixés pour les 12 substances réglementées. On enregistre ainsi des différences dans le nombre de décès prématurés liés à la pollution : des taux de décès prématurés d'environ 5 à 6 % dans le nord et d'environ 12 à 14 % dans le Sud et l'Est de l'Europe.³³⁷ Depuis 2005, la superficie de terrain négativement touchée par la pollution atmosphérique a en outre diminué de seulement 12 % depuis 2005, loin de l'objectif de réduction de 25 %.

Depuis sa première mise en demeure en 2009, la France encourt une amende de 11 millions d'euros et de 240 000 euros d'astreintes journalières jusqu'à ce que les taux de concentration en dioxyde d'azote dans certaines grandes villes (Lyon, Paris, Strasbourg, etc.) respectent les limites fixées par la Commission européenne. La France est également dans le viseur de la Cour de Justice de l'Union européenne pour ses taux de concentrations également trop élevés pour les PM₁₀ dans certaines grandes villes (mises en demeure en 2009, 2011 et 2015). Bien que ces amendes incitent à plus d'efforts pour le respect des normes européennes, il s'agit là de procédures très longues qui entrent en contradiction avec le besoin d'action imminente. Pour répondre aux pressions de la CE et de la CJUE, la France a mis en place des Zones à Faibles Émissions (ZFE) à la suite des lois d'orientation des mobilités (2019) et climat et résilience (2021), de quoi accélérer la réduction de la pollution atmosphérique.

2. Les enjeux : le respect des nouvelles normes fixées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la mise en place de feuilles de route nationales plus ambitieuses

Le premier enjeu est de fixer des normes européennes conformes aux recommandations de l'OMS. Avant même la révision des normes, un écart existait entre les normes européennes et celles de l'OMS. La Commission propose ainsi de réviser les limites pour qu'elles se rapprochent des seuils de référence fixés par l'OMS en 2005 et une révision de ces valeurs de référence pour s'aligner aux valeurs guides de l'OMS au plus tard en 2050. Le décalage est en réalité substantiel (voir tableau ci-dessous). Il est important de respecter au plus vite ce que nous indique la science, y compris pour atteindre l'objectif de réduire de 55 % le nombre de morts prématurées d'ici 2030. Le 20 février 2024, les eurodéputés se sont accordés pour durcir la réglementation en vigueur, avec un objectif clair de "zéro pollution" en 2050. Ces nouvelles normes, plus strictes pour certains polluants, restent tout de même en deçà des recommandations de l'OMS.

³³⁷ Agence européenne de l'environnement. 2023. « Zéro pollution : les objectifs fixés pour 2030 sont à notre portée, mais des mesures plus fortes sont nécessaires. » AEE, le 14 mars 2023. <https://www.eea.europa.eu/fr/highlights/zero-pollution-les-objectifs-fixes>



Tableau 1 : Différence des seuils de référence fixés par l’OMS et en vigueur dans l’UE

Polluant (mg/m ³ = microgrammes par mètre cube)	Durée retenue pour le calcul des moyennes	OMS		Union européenne	
		Seuil de référence établi en 2005	Seuil de référence établi en 2021	Seuil de référence actuellement en vigueur	Proposition de révision des seuils de référence (26 octobre 2022)
PM _{2,5} mg/m ³	Année	10	5	20	10
PM ₁₀ mg/m ³	Année	20	15	40	25
NO ₂ mg/m ³	Année	40	10	40	25

Source : OMS. 2021. *Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l’air*. OMS, Résumé d’orientation.

Le deuxième enjeu est de faire en sorte que les États mènent une politique adaptée en ce domaine. Pour atteindre l’objectif de préservation de la santé humaine, il faut poursuivre et accélérer l’action. Lorsque les États membres dépassent les limites fixées par l’Union européenne, ils doivent présenter des plans sur la qualité de l’air au sein de leur territoire. Les eurodéputés de la commission de l’environnement ont proposé d’aller plus loin et de faire en sorte que tous les États européens élaborent une feuille de route sur la qualité de l’air au sein de leurs frontières. Les députés demandent également une harmonisation des indices de qualité de l’air dans toute l’Europe et plus de points d’échantillonnage en milieu urbain et rural³³⁸. Afin que la proposition de loi soit acceptée, le Conseil doit encore se positionner avant que les négociations puissent avoir lieu entre le Parlement et le Conseil.

3. Les orientations à proposer et débattre pour une politique européenne pleinement efficace

- ❖ **Faire en sorte que les normes de l’UE s’alignent le plus possible sur celles de l’OMS**, avec le moins de décalage temporel possible.
- ❖ **Faire en sorte que chaque État se fixe une feuille de route** pour la réduction de la concentration de l’air en polluants atmosphériques afin d’offrir, à tous les Européens, une qualité de l’air décente. L’instauration de ces feuilles de route pourrait être accompagnée d’une **aide ciblée** pour les atteindre **au niveau régional** et en visant notamment **les polluants les plus problématiques** (PM₁₀, NO₂, O₃).
- ❖ **Penser la pollution dans son ensemble**. C’est ce qu’essaye de faire le plan d’action zéro pollution à l’horizon 2030 puisqu’il considère la pollution atmosphérique, mais aussi celle des sols et de l’eau. Mais il s’agit en réalité seulement d’un répertoire d’objectifs. Aucune législation en vigueur ne traite à ce jour ces problèmes à leur intersection.

³³⁸ Parlement européen. 2023. « Pollution de l’air : les députés de la commission de l’environnement demandent des règles plus strictes. » Communiqué de presse, le 27 juin 2023. <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230626IPR00846/pollution-de-l-air-les-deputes-demandent-des-regles-plus-strictes>



Pollution sonore : un sujet majeur trop mal traité

Carolina Gonçalves, Chargée de mission à LFE

Les causes de la pollution sonore sont multiples : transports aérien, ferroviaire et routier, activités urbaines, industrielles et récréatives. Près de 40 % de la population européenne est exposée à un bruit de trafic routier supérieur à 55 dB (A) et 20 % à des niveaux supérieurs à 65 dB (A).

Ces situations génèrent une augmentation du stress, des risques cardiovasculaires et des troubles du sommeil. L'effet est renforcé pour les personnes exposées la nuit, plus d'un tiers des Européens. L'Agence européenne de l'environnement (AEE) estime **qu'un environnement bruyant provoque 12 000 décès prématurés et développe 48 000 maladies cardiaques**³³⁹. Un rapport de l'OMS fixe des limites sonores maximales pour la période jour-soirée-nuit (L_{den}) à 53 dB (A) pour le trafic routier, 54 dB (A) pour les nuisances sonores générées par l'autoroute, et à 45 dB (A) pour l'aviation. Pour la période nocturne (L_{night}), les limites sont fixées à 45 dB (A) pour le trafic routier, 44 dB (A) pour l'autoroute, et à 40 dB (A) pour les bruits causés par le trafic aérien³⁴⁰.

La pollution sonore, deuxième plus grande menace pour la santé environnementale après la pollution atmosphérique³⁴¹, **impacte sévèrement la biodiversité**, la survie de certains insectes et animaux comme les oiseaux et grenouilles étant basée sur la communication acoustique³⁴². Les chauves-souris, parce qu'elles se nourrissent et communiquent grâce aux ondes sonores, font partie des espèces animales terrestres les plus menacées. Les bruits diminuent la présence d'oiseaux à plus d'un kilomètre à la ronde, ils désorientent les mammifères marins. Certaines espèces réussissent à s'adapter à ces changements d'environnement sonore, d'autres n'y parviennent pas.

En 2002, l'UE se dote d'une directive-cadre (2002/49/CE) sur le bruit auquel sont exposés les êtres humains dans des bâtiments et zones sensibles. Elle prévoit des « cartes de bruits » devant être élaborées par les États membres et mises à jour au moins tous les 5 ans. Mises à disposition du public, elles sont censées inciter les gouvernements à mettre en place des actions concrètes. Deux indicateurs sonores réglementaires sont prévus, sur 24 h et pendant la nuit. Ces documents doivent ainsi définir des actions concrètes pour les nuisances sonores liées aux infrastructures de transports et dans les agglomérations.

Mais les autorités nationales sont libres de se saisir d'autres problématiques sonores tant que l'approche des PPBE est globale. Les différents acteurs (préfets, collectivités territoriales, etc.) développent des actions au niveau local afin de protéger les zones calmes, prévenir et réduire le bruit dans l'environnement à partir d'une analyse territorialisée et d'un diagnostic préalable. Ces plans doivent obligatoirement prendre en compte les sources de bruit cartographiées (routes, voies ferroviaires, aéronefs, et toutes les activités bruyantes soumises à autorisation). Les PPBE concernent certaines infrastructures de transport, première source de bruit dans l'environnement européen.

L'Union européenne (UE) élabore en outre des actes législatifs sur les principales sources de perturbations sonores comme la circulation routière, première source de pollution sonore en Europe (ex : règlement n° 540/2014 modifié en mai 2019 concernant le niveau sonore des véhicules à moteur, règlement [UE] n° 168/2013 pour les cyclomoteurs à 2 roues de moins de 25 km/h de vitesse maximale, règlement [UE] n° 1304/2014 sur les émissions sonores du trafic ferroviaire, directive 2000/14/CE est spécifique aux émissions sonores des équipements utilisés en extérieur).

³³⁹ Agence européenne de l'environnement. 2021. « La pollution sonore est encore très répandue en Europe, mais il existe des moyens d'en réduire le volume. » AEE, le 2 mars 2021 (modif. le 29 août 2023). <https://www.eea.europa.eu/fr/signaux/signaux-de-lae-2020/articles/la-pollution-sonore-est-encore>

³⁴⁰ World Health Organization Regional Office for Europe. 2018. *Environmental Noise Guidelines for the European Regions*. WHO. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/279952/9789289053563-eng.pdf?sequence=1>

³⁴¹ Directorate-General for Environment. 2023. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC*. European Commission (Mars).

³⁴² Programme des Nations Unies pour l'environnement. 2022. *Frontières 2022 : bruit, flammes et décalages*. UNEP.



1. Durant le dernier mandat, des avancées timides, des résultats particulièrement mauvais

Le Programme d'Action pour l'Environnement (PAE), une avancée en la matière

Dans le 8^e plan d'action « Vers une pollution zéro pour l'air, l'eau et le sol » entré en vigueur le 2 mai 2022, les engagements pris concernent les émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique, le rétablissement de la biodiversité parmi d'autres thématiques pour accélérer la transition juste et inclusive. L'objectif phare concernant la pollution sonore consiste en la réduction de 30 % de la part des personnes perturbées par le bruit des transports de manière chronique d'ici 2030 par rapport au niveau de 2017. D'après le Centre thématique européen sur la santé humaine et l'environnement (l'ETC HE), il est peu probable que cet objectif soit atteint³⁴³. L'examen du 8^e PAE à mi-parcours est prévu courant 2024 et sera décisif sur les actions décidées par la Commission européenne à mener à partir de 2025.

Pour donner suite à la consultation d'un groupe d'experts sur le bruit, l'annexe II de la directive-cadre de 2002 a été modifiée en décembre 2020 afin que les outils et méthodes de mesure des niveaux sonores soient adaptés aux progrès scientifiques et techniques. Elle prévoit des indicateurs sonores jour/soir/nuit, et pour la période nocturne, ainsi que la mesure des bruits des trafics routier et ferroviaire et des activités industrielles. Le règlement sur les émissions sonores du trafic ferroviaire a été modifié en septembre 2023. Le texte impose des limites de niveaux sonores à différents stades et selon le type de sous-système de matériel roulant et les différents stades de vitesse.

S'agissant de la pollution sonore marine, la directive-cadre (directive 2008/56/CE) élaborant une stratégie pour le milieu marin a été modifiée en 2017, mais ce texte ne fait que mentionner « le bruit » comme une des pollutions générées par l'humain causant des troubles sur la faune et la flore maritime. **Aucune limite d'émissions sonores en milieu marin n'a été fixée.**

Des résultats toujours insuffisants...

Selon le rapport de la CE sur l'implantation de la directive 2002/49/CE³⁴⁴, **le nombre de personnes exposées à des bruits supérieurs à 55 dB (A) n'a que fait d'augmenter entre 2007 et 2017** : en 2017, plus de 90 millions d'européens sont exposés à des bruits liés au trafic autoroutier supérieurs à 55 dB (A), soit près de 20 millions de personnes en plus exposées qu'en 2007. Sur la période 2012-2017, la part de la population européenne exposée à de très hauts niveaux sonores est restée similaire³⁴⁵. Les perspectives annoncent une réduction maximum probable de 19 % de personnes chroniquement perturbées par le bruit ambiant en Europe entre 2017 et 2030, loin de l'objectif visiblement trop ambitieux des 30 % de réduction³⁴⁶.

Le rapport de l'AEE montre que malgré un rapport coût-bénéfice favorable, **les mesures de réduction des nuisances sonores sont peu implantées en Europe et de manière inégale selon les pays.** Plus d'un tiers des données requises par la directive-cadre sur le bruit ambiant sont manquantes. Les amendements introduits en 2019 ont permis cependant une avancée en instaurant des méthodes de mesures des niveaux sonores harmonisées entre les États membres. Cette uniformisation permettra de comparer les efforts et avancées en la matière au sein de l'UE.

2. Les enjeux : le rôle des seuils, le bruit lié à la mobilité, l'incitation à agir

D'après l'OMS, les répercussions de la pollution sonore sur la santé se font ressentir pour des niveaux sonores même inférieurs à 55 dB (A) pour la période jour-soirée-nuit, et dès 50 dB (A) pour la

³⁴³ Blanes, N. and al. 2022. *Projected health impacts from transportation noise - Exploring two scenarios for 2030*. European Topic Centre on Human Health and the Environment, Eionet Report n°5.

³⁴⁴ European Commission. 2023. *Report from the commission to the european parliament and the council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC*. European Commission (October).

³⁴⁵ Peris, E. 2019. *Environmental noise in Europe –2020*. European Environment Agency, Report n°22.

<https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe>

³⁴⁶ Blanes, N. and al. 2022.



période nocturne. La directive européenne sur le bruit dans l'environnement ne fixe ces limites que comme des seuils de signalement.

Le plus grand facteur de pollution sonore en milieu urbain est la mobilité. Selon les projections de l'AAE³⁴⁷, le niveau de bruit augmentera jusqu'en 2030 aussi bien en zone urbaine que rurale avec pour principales raisons la croissance démographique urbaine et la demande en mobilité de plus en plus forte. Malgré les solutions développées pour réduire les nuisances sonores liées à la mobilité de manière générale, l'augmentation de la densité urbaine et la forte demande en infrastructures ferroviaires à venir génèreront des nuisances sonores supplémentaires qui ne pourront être compensées.

3. Des propositions pour qu'enfin, ce sujet soit débattu

❖ **Une réforme de la directive 2002/49/CE sur le bruit dans l'environnement** est indispensable afin qu'elle soit plus normative et adaptée aux réalités actuelles : Prévoir un ciblage des actions à mener au niveau local pour responsabiliser les États membres selon les différents efforts à fournir. Réaliser le plus de mesures de bruit, pas seulement en agglomérations afin que les cartes stratégiques de bruit couvrent, à terme, toutes les sources de bruit dans l'environnement et développer une instance qui surveille ces mesures. Faire de cette directive une réglementation afin qu'elle soit transposée dans le droit national des États membres.

❖ **Inclure de manière systématique la pollution sonore dans les types de pollutions.** Il est primordial pour la santé publique de considérer le bruit comme paramètre de pollution.

³⁴⁷ Peris, E. 2019.



POUR ALLER PLUS LOIN AVEC LA FABRIQUE ECOLOGIQUE

Chapitre 1 : Climat et biodiversité

Brunetière, J.-R. 2016. « Écologie : comment les mots s'affranchissent de la réalité. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 3 (février).

Cazin, M. 2023. « Fin du monde et fin du mois : même combat ? » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 44 (janvier).

Fosse, J. 2021. « Protéger la biodiversité pour préserver notre santé. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 34 (mars).

Groupe Caisse des Dépôts, La Fabrique Ecologique, Terra Nova, Comité 21, Fondapol, Fondation Jean Jaurès et Agence Mots-Clés. 2022. *Mook Adapter/Adaptez*. Groupe Caisse des Dépôts (novembre).

Hisel, E. 2020. « Mettre fin à l'extinction des espèces. » La Fabrique Ecologique, L'Œil n° 34 (octobre).

Khaznawi, N. 2021. « La biodiversité, levier nécessaire à la lutte contre le changement climatique, notamment en forêt. » La Fabrique Ecologique, L'Œil n° 39 (septembre).

La Fabrique Ecologique. 2023. « Réussir la transition écologique par l'approche paysagère ». La Fabrique Ecologique, Note n° 50 (octobre).

Madelenat, J. 2019. *L'adaptation au changement climatique sur le littoral*. La Fabrique Ecologique, Etude n° 1 (juillet).

Tignol, F. 2020. « Repenser notre rapport à la sobriété. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 30 (septembre).

Chapitre 2 : Agriculture et alimentation

Chevassus-au-Louis, B. 2017. « Pour des politiques agricoles, alimentaires et environnementales intégrées et territorialisées. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 10 (mars).

Couturier, C., et Demarcq, F. 2022. « L'urgence de réduire les émissions de méthane : focus sur l'élevage. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 42 (novembre).

Fondation Heinrich Böll, La Fabrique Ecologique, Collectif Nourrir, Pesticide Action Network, Générations Futures. 2023. *Atlas des pesticides*.

Fosse, J. 2018. « Les agricultures urbaines : potentiel de développement et impacts sur l'environnement et l'aménagement des territoires. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 18 (septembre).

Guibert, G., Schmid, L. et Globensky, L. 2019. « La politique environnementale européenne : un rôle majeur d'impulsion, des résultats inégaux », Décryptage n° 20 (mars).

La Fabrique Ecologique. 2022. « Les prairies et l'élevage des ruminants au cœur de la transition agricole et alimentaire. » La Fabrique Ecologique, Note n° 44 (octobre).

La Fabrique Ecologique. 2021. « Les défis de la lutte contre l'artificialisation des sols. » La Fabrique Ecologique, Note n° 43 (octobre).

La Fabrique Ecologique. 2019. « Quel rôle pour la forêt dans la transition écologique en France ? » La Fabrique Ecologique, Note n° 34 (juillet).

La Fabrique Ecologique. 2015. « Les leviers économiques de la transition agroécologique. Une opportunité pour produire et vendre autrement. » La Fabrique Ecologique, Note n° 5 (mars).



Soret, M. 2017. « OGM : quel bilan ? » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 11 (avril).

Soulabaille, M. 2018. « Transition alimentaire : vers la sobriété savoureuse. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 17 (juillet).

Van der Schueren, G. 2023. « Les ressources des grands fonds marins : exploiter l'océan pour soulager la terre ? » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 45 (juillet).

Van der Schueren, G. 2022. « La mariculture durable au service de la sécurité alimentaire. » La Fabrique Ecologique, L'Œil n° 43 (juin).

Chapitre 3 : Energie et économie

Biard, N. 2023. *Que peut-on attendre du covoiturage du quotidien pour la transition écologique.* La Fabrique Ecologique, Forum Vies Mobiles, Etude n° 5 (septembre).

Burel, U., Brunquell, C. et Van der Schueren, G. 2022. « Transport aérien : où en est-on ? » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 40 (juin).

Buttin, G. 2020. « Le béton mis au défi des enjeux environnementaux. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 27 (mai).

La Fabrique Ecologique, Forum Vies Mobiles. 2023. « Pour une mobilité sobre : la révolution des véhicules légers. » La Fabrique Ecologique, Note n° 47 (février).

La Fabrique Ecologique. 2022. « L'hydrogène bas carbone : une opportunité pour la France et pour l'Europe de l'énergie. » La Fabrique Ecologique, Note n° 46 (septembre).

La Fabrique Ecologique. 2022. « Circuits courts de l'énergie et solidarités énergétiques locales. » La Fabrique Ecologique, Note n° 45 (mai).

La Fabrique Ecologique. 2021. « Mettre les territoires au service de l'économie circulaire. » La Fabrique Ecologique, Note n° 40 (juillet).

La Fabrique Ecologique. 2020. « Développer les métiers de l'artisanat local et écologique. » La Fabrique Ecologique, Note n° 41 (novembre).

La Fabrique Ecologique. 2020. « Quelle voix pour l'environnement dans l'entreprise ? » La Fabrique Ecologique, Note n° 36 (janvier).

La Fabrique Ecologique. 2019. « L'éolien offshore en France, un rattrapage indispensable. » La Fabrique Ecologique, Note n° 35 (juillet).

La Fabrique Ecologique. 2019. « Vers des technologies sobres et résilientes. Pourquoi et comment développer l'innovation "low-tech" ? » La Fabrique Ecologique, Note n° 31 (avril).

Madelenat, J, Cazin, M., Quinteau, R., et Bureau, P. 2021. « Quelles bonnes pratiques des régions en matière de mobilité. » La Fabrique Ecologique, Forum Vies Mobiles, Décryptage n° 35 (avril).

Madelenat, J. 2021. *Le véhicule autonome : quel rôle dans la transition écologique des mobilités ?* La Fabrique Ecologique, Forum Vies Mobiles, Etude n° 3 (mars).

Watier, A., et Ferrari, A. 2020. « Stockage de l'électricité : où en est-on ? » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 33 (décembre).

Defaye, S. 2020. « L'enjeu des réseaux de chaleur renouvelable. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 25 (janvier).

Bentolila, S., et Romdhani, S. 2019. « Les énergies renouvelables et le réseau électrique : un mariage de raison. » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 19 (mars).



Chapitre 4 : Citoyens et environnement

Fonseca, M. 2018. « Vers une reconnaissance de l'écocide ? » La Fabrique Ecologique, Décryptage n° 16 (février).

La Fabrique Ecologique. 2015. « Quelles mesures pour mieux respirer ? La lutte contre la pollution atmosphérique dans les agglomérations. » La Fabrique Ecologique, Note n° 12 (décembre).

Mantel, M. 2020. « La pollution de l'environnement par les métaux lourds et leurs effets toxicologiques sur les humains. » La Fabrique Ecologique, L'Œil n° 35 (décembre 2020).

Quinteau, R. 2023. *Publicité, communication et transition écologique : comment agir sur le plan territorial ?* La Fabrique Ecologique, ADEME, La Poste, Etude n° 4 (juin).

Quinteau, R. 2021. « L'impact gravissime de la pandémie en matière de pollution plastique. » La Fabrique Ecologique, L'Œil n° 37 (mai).

