

Eva Baudichau et Clara Van Holm, membres de la commission Environnement de la Ligue des droits humains

Restauration de la nature en Europe : entre promesses et compromis

À mesure que le climat se réchauffe, que les écosystèmes se dégradent, que la biodiversité s'appauvrit, et que la sécurité alimentaire globale en pâtit¹, une action robuste de l'Union européenne en matière de restauration de la nature se faisait attendre. Ainsi, et compte tenu de l'échec de l'Union à endiguer la destruction de l'environnement par ses actions passées, l'on ne pouvait que se réjouir de l'adoption par la Commission d'une proposition de règlement pour la restauration de la nature, en juin 2022².

PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Cette proposition s'inscrit dans le cadre du « pacte vert pour l'Europe », par lequel l'Union s'est engagée à protéger et restaurer la nature, et vise à réaliser ses objectifs 2030 en matière de climat et de biodiversité. Elle a pour objectif de « rétablir sur le long terme, de manière continue et durable, la biodiversité et la résilience de la nature dans l'ensemble des zones terrestres et marines de l'UE en restaurant les écosystèmes »³. Pour ce faire, la Commission suggérerait d'imposer des objectifs contraignants aux États membres de l'Union.

Cependant, si l'approche initiale adoptée par la proposition de la Commission aux fins de remplir cet objectif était particulièrement prometteuse, et permettait, à certains égards, de pallier les lacunes de l'arsenal législatif européen en matière de biodiversité, le texte passé au Parlement en juillet 2023 semblait vidé de son tranchant. De fait, malgré que la proposition initiale de la Commission ait été largement soutenue par la société civile et la communauté scientifique⁴, elle n'est certainement pas exempte de controverses entre eurodéputés. Après de longues négociations entre le Parlement et le Conseil de l'Union européenne, les institutions européennes ont finalement abouti à un compromis ce jeudi 9 novembre.

LA RESTAURATION, SUJET DE DISCORDE AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN

Avec 336 voix pour, 300 contre, et 13 abstentions, une version amendée de la proposition de loi de la Commission avait été acceptée de justesse au Parlement européen en juillet dernier. La motion de rejet de la proposition, avancée par le Parti populaire européen (PPE), avait également fait l'objet d'un vote serré, à 312 pour, 324 contre, et 12 abstentions. La question de la restauration de la nature s'est ainsi retrouvée prise dans un bras de fer politique, au nom d'enjeux soi-disant contraires mobilisés à des fins partisans.

De fait, le PPE s'est saisi avec véhémence des craintes articulées par un pan de la communauté agricole relatives à l'impact préjudiciable que le

1 Parce que oui, elle en pâtit : voy. notamment H.-O. Pörtner et al., "Scientific outcome of the IPBES-IPCC co-sponsored workshop on biodiversity and climate change", Zenodo, Jun. 2021, disponible sur: <https://zenodo.org/records/5101133>.

2 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 2022 relatif à la restauration de la nature, COM (2022) 304 final, disponible sur https://environment.ec.europa.eu/publications/nature-restoration-law_fr.

3 *Ibid*, article 1.

4 WWF, « Le parlement européen adopte la loi sur la restauration de la nature après l'avoir fortement affaiblie », 13 juillet 2023, disponible sur: <https://www.wwf.fr/vous-informer/actualites/le-parlement-europeen-adopte-la-loi-sur-la-restauration-de-la-nature-apres-lavoir-fortement>.

projet de loi, dans sa version initiale, aurait sur l'agriculture et la pêche, ainsi que sur la sécurité alimentaire en Europe, pour en soutenir le rejet. Accusant la Commission d'avoir négligé toute considération économique et sociale liée à la restauration de la nature, le PPE argumentait enfin que l'adoption de la loi conduirait à ajouter un nouvel instrument à la boîte à outils des associations environnementales visant à entraver les activités économiques des gouvernements européens⁵. Fort heureusement, ces arguments ne sont pas parvenus à obtenir le rejet de la proposition de loi, les autres groupes parlementaires ayant maintenu leur soutien au projet en tant qu'outil essentiel pour combattre la dégradation sans précédent de la biodiversité européenne constatée par de nombreux scientifiques. Toutefois, si l'opposition ferme et continue des groupes conservateurs et d'extrême-droite n'a pas réussi à complètement aplatir la proposition de la Commission, a-t-elle eu raison de l'ambition du texte initialement proposé ?

UN ACCORD POLITIQUE PROVISOIRE EN DEMI-TEINTE

Après un débat tumultueux, le Parlement et le Conseil ont finalement atteint, en ce début de novembre, un accord politique provisoire sur la restauration de la nature. Certes, moins ambitieux que la proposition initiale de la Commission, l'accord s'est toutefois remplumé par rapport à la position adoptée par le Parlement, et constitue sans conteste un « succès collectif important »⁶.

En cas d'adoption définitive de la loi, des objectifs contraignants pèseront sur les États Membres de l'Union quant à la restauration des terres agricoles, des forêts et des écosystèmes marins, d'eau douce et urbains⁷. Les États devront notamment restaurer au moins 20 % des zones terrestres et maritimes de l'Union d'ici 2030, et tous les écosystèmes qui en ont besoin d'ici 2050. En pratique, cela signifie qu'au moins 30 % des habitats en mauvais état devront être remis en bon état d'ici 2030, 60 % d'ici 2040 et 90 % d'ici 2050⁸. L'accord prévoit qu'une priorité doit être accordée aux zones situées sur les sites Natura 2000 jusqu'à 2030, ces zones étant hautement importantes pour la préservation de la biodiversité⁹. Une fois le bon état atteint, celui-ci devra être maintenu et il reviendra ainsi aux États de prendre les mesures nécessaires pour en empêcher la dégradation. Cependant - et contrairement à la proposition de la Commission - les obligations prévues par l'accord sont de moyen, et non de résultat : les États devront mettre en œuvre les mesures nécessaires pour s'efforcer d'atteindre les objectifs indiqués, mais ne pourront pas être tenus responsables si ces derniers ne sont pas atteints.

S'agissant des écosystèmes agricoles, la bonne nouvelle est qu'ils sont finalement couverts par le projet législatif, malgré la suppression par le Parlement des articles les concernant en juillet dernier. En ce qui les concerne, un système plus flexible a toutefois été prévu : les États Membres doivent restaurer 30 % des tourbières drainées d'ici à 2030, 40 % d'ici à 2040 et 50 % d'ici à 2050, avec une possibilité de réduction de ces pourcentages pour les États fortement impactés par cette obligation et une remise en eau facultative pour les agriculteurs et les propriétaires fonciers privés¹⁰. Tel que requis par le Parlement (et, plus particulièrement, le PPE), une procédure d'arrêt d'urgence a également été établie, permettant de

5 EPP group, « Start over with the nature restoration law », 6 juillet 2023, disponible sur : <https://www.eppgroup.eu/newsroom/opinions/start-over-with-the-nature-restoration-law>.

6 Actualité Parlement européen, « Loi sur la restauration de la nature : les députés concluent un accord. Communiqué de presse », 11 novembre 2023, disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20231031IPR08714/loi-sur-la-restauration-de-la-nature-les-deputes-concluent-un-accord>.

7 Conseil de l'Union européenne, « Restauration de la nature : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord sur de nouvelles règles visant à restaurer et préserver les habitats dégradés dans l'UE. Communiqué de presse », 9 novembre 2023, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/11/09/nature-restoration-council-and-parliament-reach-agreement-on-new-rules-to-restore-and-preserve-degraded-habitats-in-the-eu/>.

8 Actualité Parlement européen, *op. cit.*

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

suspendre les objectifs pour les écosystèmes agricoles lorsqu'ils ont de graves conséquences sur la disponibilité des terres pour assurer une production agricole suffisante pour la consommation alimentaire de l'Union.

Quant aux écosystèmes forestiers, l'accord du Parlement et du Conseil impose la plantation de trois milliards d'arbres, un renversement du déclin des populations de pollinisateurs d'ici 2030 au plus tard, et un changement de 25 000 km de rivières en rivières à écoulement libre, sans obstacles d'origine humaine¹¹.

Afin de mettre en œuvre ces obligations, il est prévu que les États Membres adoptent des plans nationaux décennaux de restauration, détaillant à la Commission européenne la façon dont ils entendent adapter les différentes mesures de restauration à leur contexte national, comprenant un calendrier, des objectifs quantitatifs de restauration et des objectifs qualitatifs de bon état des écosystèmes naturels¹².



BONNE OU MAUVAISE NOUVELLE ?

Si l'accord politique provisoire n'est pas à la hauteur des attentes de certain-es environnementalistes, il y a pour autant matière à soulagement. Après tout, ne vaut-il pas mieux un accord "en demi-teinte" que pas d'accord du tout ? La réintroduction dans l'accord d'objectifs contraignants datés, d'obligations de restauration des terres agricoles, ainsi que du principe de "non-détérioration", initialement supprimés au terme des débats parlementaires, se doivent d'être soulignés. Il est toutefois regrettable, bien que sans doute nécessaire à la réalisation d'un compromis, que toute trace d'obligation de résultat ait été remplacée par des obligations souples de moyen et que l'accord ait laissé entrouverte la possibilité d'exceptions et de dérogations, offrant ainsi aux États une potentielle échappatoire à leurs responsabilités.

CONCLUSION

Bien que l'on commence à apercevoir le bout du tunnel, le processus législatif doit suivre son cours final, dont une étape cruciale reste à venir : le vote au sein du Parlement et du Conseil. Si la loi est votée, elle serait un point de départ important pour la reconnaissance concrète au sein de l'Union du caractère essentiel de la protection de la nature et de la biodiversité pour répondre aux défis environnementaux, et serait en ligne avec les obligations et engagements internationaux des États Membres, notamment dans le cadre des objectifs établis par le Cadre Mondial pour la Biodiversité et la Décennie des Nations Unies pour la restauration. Il n'y a plus qu'à espérer que cette petite lumière au bout du tunnel législatif continue de briller.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*