

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

**Mercredi 17 juillet
2013**
15 heures

Communication de M. Arnaud Leroy sur l'instrument financier LIFE pour l'environnement et l'action pour le climat (COM (2011) 874 – E 6964)



COMMUNICATION
de M. Arnaud LEROY
**sur l'instrument financier LIFE
pour l'environnement et l'action pour le climat**

*Proposition de règlement du Parlement européen et du
Conseil relative à l'établissement d'un programme pour
l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)*

COM (2011) 874 du 12 décembre 2011 – E 6964

Réunion de Commission du 17 juillet 2013

**I. COMBINER UN INSTRUMENT FINANCIER SPÉCIFIQUE AVEC LA
« LOGIQUE D'INTÉGRATION »**

**A. LA NÉCESSAIRE ARTICULATION ENTRE DEUX APPROCHES DE
FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRES**

Dans sa communication relative au cadre financier pluriannuel 2014-2020¹, la Commission européenne a décidé que les actions pour l'environnement et pour le climat seraient prises en compte dans l'ensemble des instruments financiers, en vertu d'une logique dite d'« intégration ».

Dans une proposition de règlement qu'elle a présentée il y a un an et demi, en décembre 2011, elle propose néanmoins, en parallèle, de prolonger, sur la période 2014-2020, le programme spécifique d'instrument financier pour

¹ *Communication COM (2011) 500 du 29 juin 2011 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Un budget pour la stratégie Europe 2020 ».*

l'environnement, dit « LIFE », en vigueur depuis 1992 sous différents avatars successifs et régi par le règlement LIFE+² jusqu'au 31 décembre 2013.

Cette combinaison entre la logique d'intégration et un vecteur de financement spécifique est nécessaire car les instruments généraux de l'Union européenne ne peuvent couvrir tous les besoins en matière d'environnement et de climat.

B. LES OBJECTIFS DE LIFE 2014-2020

L'instrument LIFE 2014-2020 est censé :

- dégager des moyens nouveaux pour mettre en œuvre plus uniformément et plus complètement la législation communautaire relative à l'environnement et au climat ;

- permettre à la Commission européenne de mieux définir les priorités et de veiller à ce que les ressources prévues soient bien affectées à leur destination environnementale ou climatique ;

- donner à la Commission européenne la possibilité d'intervenir plus efficacement que les États membres en sélectionnant les meilleurs projets, en remédiant aux problèmes de coordination et en créant des synergies avec les fonds nationaux ;

- offrir une plateforme pour les échanges d'expérience et la mise au point des meilleures pratiques, en vue de les généraliser sur tout le territoire européen ;

- augmenter la visibilité de l'action dans les domaines de l'environnement et du climat.

II. FAIRE ÉVOLUER LIFE POUR LE RENDRE PLUS EFFICACE

A. UN PROGRAMME DÉCOMPOSÉ EN DEUX VOLETS

La Commission européenne propose que la version 2014-2020 de LIFE soit décomposée en deux sous-programmes, consacrés respectivement à

² Règlement (CE) n° 614/2007 (Journal officiel de l'Union européenne L 149 du 9 juin 2007).

l'environnement et à l'action pour le climat. Cette évolution est conforme à l'axe croissance durable et à l'objectif environnement de la stratégie Europe 2020³.

La proposition de règlement définit plus précisément que par le passé les activités susceptibles d'être financées au titre de chaque domaine prioritaire.

1. Sous-programme environnement

Le sous-programme environnement sera organisé selon trois priorités :

- environnement et efficacité des ressources ;
- nature et biodiversité :
 - poursuite du développement et gestion du réseau Natura 2000 ;
 - contribution aux objectifs de la stratégie pour la biodiversité d'ici à 2020⁴ ;
- gouvernance et information environnementales.

2. Sous-programme action pour l'environnement

Le sous-programme action pour le climat – qui se substituera au volet thématique « Changement climatique » de la composante « Politique et gouvernance en matière d'environnement » de LIFE+ – sera également divisé en trois priorités :

- atténuation du changement climatique ;
- adaptation au changement climatique ;
- gouvernance et information en matière de changement climatique.

³ *Communication COM (2010) 2020 du 3 mars 2010 de la Commission « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».*

⁴ *Communication COM (2011) 244 du 3 mai 2011 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020 ».*

3. Deux lignes de crédit distinctes

Sur un budget total de 3,618 milliards d'euros prévu par la Commission européenne, chacun des deux sous-programmes bénéficiera de sa propre ligne de crédit :

- pour l'environnement, les trois quarts de l'enveloppe globale, soit 2,713 milliards dans la version originelle du texte, présentée par la Commission européenne ;

- pour le climat, le quart restant, soit 904 000 millions d'euros, toujours dans la version originelle du texte.

B. UNE APPROCHE DITE « DESCENDANTE FLEXIBLE »

Les projets éligibles à LIFE étaient jusqu'à présent sélectionnés selon une approche purement ascendante, ce qui empêchait la Commission européenne d'orienter la demande en fonction des besoins de la politique environnementale et climatique de l'Union européenne.

La Commission européenne suggère, pour tous les types de projets, le passage à une approche dite « descendante flexible » :

- en consultation avec les États membres, elle élaborera des programmes de travail pluriannuels – valables pour deux ans au moins –, dans lesquels seront précisées les priorités thématiques liées à la réalisation d'objectifs spécifiques, afin d'orienter la demande vers le traitement de chacune des priorités thématiques.

- les axes fixés dans ces programmes de travail pluriannuels ne seront toutefois pas exhaustifs, pour que les demandeurs disposent de la latitude :

- de présenter des propositions dans d'autres domaines ;
- d'intégrer de nouvelles idées ;
- de réagir aux nouveaux défis.

C. UN TAUX DE COFINANCEMENT REVU À LA HAUSSE

Certains coûts ne seront plus admissibles à remboursement :

- les coûts de TVA, pour lesquels les procédures de suivi et de déclaration s'avèrent trop lourds ;

- les coûts de personnel liés aux agents permanents ne travaillant pas de façon permanente pour le projet concernés.

Afin de maintenir l'effet de levier exercé au profit des projets soutenus, la Commission européenne proposait initialement de porter le taux de cofinancement de l'Union européenne de 50 à 70 % voire, pour les « projets intégrés »⁵, à 80 %.

Une hausse du taux de cofinancement européen bénéficiera en particulier aux projets du sous-programme biodiversité, portés majoritairement par des associations de défense de l'environnement, qui ne disposent pas toujours de fonds importants pour mener à bien leurs activités.

D. LA CRÉATION DE « PROJETS INTÉGRÉS »

Outre les projets pilotes classiques de démonstration et de diffusion des meilleures pratiques, la Commission européenne a souhaité introduire la possibilité de financer des « projets intégrés ». Développés sur une large échelle territoriale – régionale, multirégionale ou nationale –, ceux-ci auront pour objectif de mettre en œuvre des plans d'actions ou des stratégies environnementaux et/ou climatiques prévus par un autre acte juridique de l'Union européenne ou conçus par un État membre, principalement dans les domaines de la nature, de l'eau, de l'air, des déchets ou de l'adaptation au changement climatique.

Ces projets devront contribuer à améliorer la mise en œuvre des politiques environnementale et climatique ainsi que leur intégration dans les autres politiques de l'Union européenne, notamment en assurant la mobilisation coordonnée d'autres fonds communautaires, nationaux et privés en faveur d'objectifs environnementaux ou climatiques. En conséquence, les opérateurs comme les services compétents de la Commission européenne et des États membres seront amenés à élaborer de nouvelles méthodes pour définir, mettre sur pied et suivre les projets.

E. UN CHAMP D'ACTION ÉLARGI

Le nouveau programme LIFE devra couvrir tous les types de financement nécessaires pour atteindre ses objectifs et réaliser ses priorités. La catégorie principale d'interventions financières concernera les subventions à l'action. Des subventions de fonctionnement pourront également être accordées aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux autres entités présentant un

⁵ Cf. la section D ci-dessous.

intérêt pour l'Union européenne et œuvrant principalement dans le domaine de l'environnement ou du climat. Enfin, le recours aux marchés publics écologiques sera encouragé.

Le champ d'application territorial de LIFE sera aussi élargi, avec une approche plus souple en ce qui concerne le financement pour l'environnement et le climat à l'extérieur des frontières de l'Union européenne :

- la réalisation d'activités sera autorisée :

- dans les pays tiers participant expressément au programme, qu'il s'agisse des États parties à l'Espace économique européen (EEE), des États candidats à l'adhésion, des États de la politique de voisinage et des États membres de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) ;
- dans les autres pays tiers, dans des cas exceptionnels et dans des conditions particulières ;

- une base juridique sera fournie pour la coopération avec les organisations internationales s'occupant de questions environnementales ou climatiques ne relevant pas nécessairement du champ de compétence de l'action extérieure de l'Union européenne – par exemple les études internationales.

III. RETOMBÉES FINANCIÈRES POUR LA FRANCE

A. EXÉCUTION DE LIFE+

1. Le système des allocations indicatives nationales

Le programme LIFE+, qui était doté d'un budget global de 2,17 milliards d'euros sur l'ensemble de la période de programmation 2007-2013, se divisait en trois volets :

- nature et biodiversité ;
- politique et gouvernance ;
- information et communication.

Pour éviter de trop grands déséquilibres dans la répartition géographique des aides, la Commission européenne opérait la sélection finale des projets en tenant compte d'un mécanisme d'« allocations indicatives nationales » par État membre.

Les projets se voyaient attribuer un maximum de cofinancement de 50 % – plafond porté à 75 % pour les projets concernant les espèces et/ou habitats dits « prioritaires ».

2. Résultats obtenus par la France

Année	Budget UE <i>en millions d'euros</i>	Allocation indicative nationale FR <i>en millions d'euros</i>	Consommation de l'allocation indicative FR <i>en millions d'euros (en pourcentage)</i>	Nombre de projets retenus / Nombre de projets présentés	Nombre de projets retenus par volet
2007	186	16	12,4 (77 %)	7/25	2-5-1
2008	207,5	19,5	16,2 (83 %)	13/30	5-8-0
2009	249,7	21,9	11,7 (53 %)	12/30	3-9-0
2010	244	21,3	12,8 (60 %)	8/26	3-5-0
2011	269	27,3	20,1 (74 %)	14/37	1-12-1
2012	276,7	28	19,7 (70 %)	14/43	3-10-1

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Pour la France, entre 2007 et 2012 :

- l'allocation est passée de 16 à 28 % en suivant une courbe de progression relativement constante ;

- la consommation de cette allocation a été plus erratique.

En 2012, la France est arrivée :

- en cinquième position pour le nombre de projets présentés, avec quarante-trois dossiers, progressant d'une place par rapport à 2011 ;

- en troisième position pour le nombre de projets retenus – derrière l'Italie et l'Espagne –, avec quatorze dossiers, reculant d'une place par rapport à 2011.

Sur toute la période de programmation de LIFE+, les projets français furent principalement portés sur les volets 1 et 2, tandis que le volet 3 du programme était peu sollicité.

B. L'ABANDON PROGRESSIF DES ALLOCATIONS INDICATIVES NATIONALES SOUS LIFE 2014-2020

Le mode de sélection des projets traditionnellement financés par le programme – projets pilotes, de démonstration et de meilleures pratiques – est appelé à évoluer significativement, du fait de l'abandon progressif de la sélection sur la base du système d'allocations indicatives nationales.

La sélection s'opérera dorénavant sur le seul fondement de l'évaluation de la capacité des propositions à répondre aux exigences du programme. Pour accompagner cette évolution, le programme soutiendra le développement des capacités opérationnelles de certains États membres.

Il est dès lors difficile, à ce stade, de prévoir les bénéfices que pourra retirer la France du futur programme. Observons au demeurant que les retombées financières dépendent essentiellement de la capacité des opérateurs français à améliorer la quantité et la qualité des projets qu'ils déposent, puisque le taux de consommation de l'allocation indicative française a été très variable sur la période d'exécution de LIFE+ : de 53 à 83 % selon les exercices.

IV. POSITION FRANÇAISE AU TERME DES NÉGOCIATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

A. L'ACCORD EN TRILOGUE

Un accord est intervenu en trilogue, le 26 juin 2013, à la grande satisfaction des ONG environnementales. Il doit encore être confirmé formellement par le Conseil et le Parlement européen, une fois que sa version écrite aura été transmise par la présidence lituanienne.

Compte tenu du resserrement du cadre financier pluriannuel acté par le Conseil européen des 7 et 8 février 2013, l'enveloppe globale allouée à LIFE a dû être revue à la baisse par rapport à la proposition de la Commission européenne. Elle devrait néanmoins être maintenue à 3 milliards d'euros courants, soit tout de même près de 40 % d'augmentation par rapport à la période septennale de programmation précédente.

L'accord prévoit des taux de cofinancement en progression par rapport à LIFE+ – quoique revus à la baisse par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne –, différenciés selon les types de projet :

- 75 % pour les projets habitats et espèces prioritaires ;
- 60 % pour les projets intégrés et les projets nature et biodiversité ;
- 55 % pour les autres projets.

Il comporte par ailleurs une nouvelle disposition visant à réserver des crédits pour aider les États membres les moins vertueux à développer leurs capacités opérationnelles en matière d'environnement et d'action pour le climat, et à présenter des projets de meilleure qualité. Cette innovation de dernière minute est destinée à diffuser les meilleures pratiques en matière de gouvernance environnementale – notamment celles en vigueur en Espagne ou en Italie –, afin de compenser l'abandon des allocations indicatives nationales, nous l'avons vu.

L'approbation définitive de la proposition de règlement dépend, en dernier ressort, de l'adoption formelle du cadre financier pluriannuel par les deux co-législateurs, dans des termes identiques, attendue dans le courant de l'automne 2013.

B. MOTIFS DE SATISFACTION POUR LA FRANCE

La France se félicite particulièrement de deux orientations majeures actées dans l'accord en trilogue.

1. L'importance accordée à la nature et à la biodiversité

Premièrement, une importance singulière est accordée aux projets consacrés à la conservation de la nature et de la biodiversité, en vue, notamment, de développer le réseau Natura 2000 :

- 55 % au moins des crédits de LIFE leurs seront alloués entre 2014 et 2020 – un taux susceptible d'être même porté à 65 % si nécessaire –, au lieu de 50 % jusqu'à présent ;

- il deviendra possible de financer, dans ce cadre, des actions de meilleures pratiques.

2. L'éligibilité des pays et territoires d'outre-mer

Deuxièmement, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) seront dorénavant éligibles aux aides du programme LIFE, ce qui revêt la plus grande importance au regard de deux facteurs :

- compte tenu de leur richesse naturelle, la biodiversité représente un enjeu majeur pour ces territoires ;

- les ONG attendaient cette mesure car les projets qui sont menés dans les PTOM – notamment dans les PTOM français –, manquent cruellement de financements.

Sur la proposition du rapporteur, la Commission a adopté, à l'unanimité, la proposition de règlement.

*