



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 avril 2013

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

sur le septième programme d'action pour l'environnement

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Arnaud LEROY,

Député

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M^{mes} Annick GIRARDIN, Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Emeric BREHIER, Jean-Jacques BRIDEY, M^{me} Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, M. Yves DANIEL, MM. Charles de LA VERPILLIÈRE, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razzy HAMMADI, Michel HERBILLON, Marc LAFFINEUR, M^{me} Axelle LEMAIRE, MM. Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, Michel LIEBGOTT, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY, M^{me} Paola ZANETTI.

SOMMAIRE

	Pages
RÉSUMÉ DU RAPPORT	9
INTRODUCTION	15
Une stratégie globale et intégrée	15
Un texte attendu et réclamé avec insistance par les parties intéressées	16
La consultation publique et les premières recommandations des co-législateurs	17
Le texte législatif proposé par la Commission européenne.....	18
Des co-législateurs proactifs	19
Une perspective d'adoption à très brève échéance	20
I. UN EXERCICE MOTIVÉ PAR LA VOLONTÉ POLITIQUE DES ÉTATS MEMBRES ET DU PARLEMENT EUROPÉEN, JUSTIFIÉ JURIDIQUEMENT PAR LES TRAITÉS	23
A. LA BASE JURIDIQUE DES PROGRAMMES D'ACTION PLURIANNUELS POUR L'ENVIRONNEMENT	23
1. La décision, acte obligatoire de droit dérivé	23
<i>a) Généralités sur la décision</i>	<i>23</i>
<i>b) Le cas d'espèce du 7^e programme d'action pour l'environnement</i>	<i>24</i>
2. L'application de la procédure législative ordinaire de codécision.....	24
<i>a) Le programme d'action pour l'environnement dans les traités</i>	<i>24</i>
<i>b) La déclinaison législative</i>	<i>24</i>
B. LA CONTINUITÉ AVEC LE 6^E PROGRAMME.....	25
1. Un programme dont les objectifs s'inscrivent en synergie avec deux stratégies de l'Union européenne	25
<i>a) Développement durable et connaissance.....</i>	<i>25</i>

<i>b) Axes prioritaires et stratégies thématiques.....</i>	26
2. Des résultats réels mais en demi-teinte au regard de l'ampleur des défis à relever	27
<i>a) Le rapport quinquennal de l'Agence européenne pour l'environnement.....</i>	27
(1) Appauvrissement du capital naturel européen.....	28
(2) Changement climatique	28
(3) Nature et biodiversité.....	29
(4) Ressources naturelles et déchets.....	29
(5) Environnement, santé et qualité de vie	29
(6) Grandes tendances mondiales	30
(7) Gestion dédiée du capital naturel et des services écosystémiques	30
(8) Efficacité et sécurité accrues des ressources.....	30
(9) Gouvernance de l'environnement	31
(10) Économie verte	31
<i>b) La démarche interne de la Commission européenne.....</i>	32
(1) Appréciation générale.....	32
(2) Bilan par thématiques.....	33
(a) Biodiversité	33
(b) Environnement et santé	34
(i) La protection de la santé	34
(ii) L'environnement urbain	35
(c) Ressources naturelles et déchets.....	36
(d) Changement climatique	37
(e) Implication internationale.....	38
(i) Le respect des engagements de l'Union européenne.....	38
(ii) La gouvernance environnementale multilatérale.....	39
II. UN NOUVEL OUTIL STRATÉGIQUE PLURIANNUEL 2014-2020 QUI POURSUIT NEUF OBJECTIFS PRIORITAIRES ADAPTÉS AUX GRANDS ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ACTUELS	41
A. UN DOCUMENT ATTENDU COMPTE TENU DU CONTEXTE ET DES ATTENTES.....	41
1. Un nouveau contexte en matière de défense de l'environnement	41

<i>a) Quatre logiques convergentes</i>	41
<i>b) Des objectifs clairs</i>	41
2. Les effets à attendre du 7 ^e programme d'action pour l'environnement...	42
<i>a) Un texte ramassé, clair et pragmatique</i>	42
<i>b) Une portée sur le marché intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne</i>	42
B. PRIORITÉS THÉMATIQUES.....	44
1. Protéger, conserver et améliorer le capital naturel de l'Union européenne.....	44
<i>a) Constat</i>	44
<i>b) Traitement des problèmes à la source</i>	44
<i>c) Meilleure gestion du capital naturel</i>	44
<i>d) Objectifs détaillés pour 2020</i>	45
2. Faire de l'Union européenne une économie efficace dans l'utilisation des ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone ...	45
<i>a) Constat</i>	45
<i>b) Mise en œuvre intégrale du « paquet climat-énergie »</i>	46
<i>c) Verdissement de la consommation des ménages et des administrations publiques</i>	46
<i>d) Meilleure gestion des déchets</i>	47
<i>e) Objectifs détaillés pour 2020</i>	47
3. Protéger les citoyens de l'Union européenne contre les pressions et les risques pour la santé et le bien-être liés à l'environnement	47
<i>a) Constat</i>	47
<i>b) Mise en œuvre complète des politiques existantes</i>	48
<i>c) Lutte contre les combinaisons de produits néfastes</i>	48
<i>d) Lutte contre le changement climatique</i>	48
<i>e) Objectifs détaillés pour 2020</i>	49
C. CADRE DE RÉFÉRENCE : MESURES HORIZONTALES	49
1. Tirer le meilleur profit de la législation de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement.....	49
<i>a) Constat</i>	49
<i>b) Contrôle de l'application des normes législatives</i>	50
<i>c) Amélioration de la gouvernance</i>	50
<i>d) Objectifs détaillés pour 2020</i>	50
2. Améliorer la base de connaissances étayant la politique de l'environnement.....	51
<i>a) Constat</i>	51

<i>b) Comblement des lacunes dans les connaissances.....</i>	52
<i>c) Objectifs détaillés pour 2020.....</i>	52
3. Garantir la réalisation d'investissements à l'appui des politiques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et assurer des prix justes.....	53
<i>a) Constat.....</i>	53
<i>b) Envoi de signaux de marché aux acteurs économiques.....</i>	53
<i>c) Insertion dans la cadre financier pluriannuel 2014-2020.....</i>	54
<i>d) Objectifs détaillés pour 2020.....</i>	54
4. Améliorer l'intégration de la dimension environnementale et la cohérence des politiques.....	55
<i>a) Constat.....</i>	55
<i>b) Intégration plus efficace.....</i>	55
<i>c) Objectifs détaillés pour 2020.....</i>	55
D. RÉPONDRE AUX DÉFIS LOCAUX, RÉGIONAUX ET MONDIAUX.....	55
1. Renforcer le caractère durable des villes de l'Union européenne.....	55
<i>a) Constat.....</i>	55
<i>b) Promotion et extension des initiatives existantes.....</i>	56
<i>c) Objectifs détaillés pour 2020.....</i>	56
2. Accroître l'efficacité de l'Union européenne dans la lutte contre les problèmes qui se posent aux niveaux régional et mondial dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique.....	57
<i>a) Constat.....</i>	57
<i>b) Constitution d'un forum politique de haut niveau.....</i>	57
<i>c) Respect des objectifs relatifs à la biodiversité.....</i>	58
<i>d) Promotion des pratiques commerciales écologiquement responsables.....</i>	58
<i>e) Implication dans les accords internationaux.....</i>	58
<i>f) Objectifs détaillés pour 2020.....</i>	58
III. UN PROGRAMME-CADRE APPELANT UNE ANALYSE CRITIQUE PANORAMIQUE DE LA CONCEPTION, DE LA COORDINATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES EUROPÉENNES.....	61
A. APPLIQUER INTELLIGEMMENT, EFFICACEMENT ET RÉSOLUMENT LA RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE.....	61
1. Le nécessaire respect du corpus réglementaire en vigueur et à venir....	61
<i>a) L'exigence d'exemplarité sur les questions environnementales.....</i>	61
<i>b) Une réalité plus complexe.....</i>	61
<i>c) De trop nombreuses infractions.....</i>	62

d) <i>Le programme d'action pour l'environnement, « instrument de torture » ou « baiser de la mort » pour les États membres ?</i>	63
e) <i>Pour un système plus constructif</i>	64
(1) Conception des normes	65
(2) Jumelages	65
(3) Inspections mixtes	66
f) <i>Une Commission européenne manifestement peu disposée à changer de posture</i>	66
2. <i>La nécessaire appropriation par la société des questions environnementales</i>	67
a) <i>Un dispositif français à Bruxelles à perfectionner</i>	67
(1) Une coordination défaillante	67
(2) Un exemple à suivre : la régulation financière	67
b) <i>Un texte à la résonance faible en dehors de la « famille environnementale »</i>	68
(1) Sortir de l'entre soi	68
(2) Renforcer la thématique santé environnementale	69
(a) <i>Une revendication française</i>	69
(b) <i>Les propositions du Bureau européen de l'environnement</i>	69
B. <i>ORGANISER LA MUTATION DE NOTRE MODÈLE DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION VERS LA CROISSANCE VERTE</i>	70
1. <i>La portée holistique du 7^e PAE, une chance pour changer de modèle</i> ...	70
a) <i>Un « animal juridique exceptionnel »</i>	70
b) <i>La valorisation économique des services environnementaux : une révolution conceptuelle</i>	71
2. <i>Les politiques clés pour engager la mutation verte de notre système économique</i>	73
a) <i>Le semestre européen</i>	73
b) <i>Les politiques sectorielles</i>	73
(1) La politique industrielle	73
(a) <i>Transformer l'industrie européenne dans son ensemble</i>	73
(b) <i>Profiter d'une fenêtre d'opportunité</i>	74
(c) <i>Promouvoir la responsabilité environnementale des entreprises</i>	75
(2) La politique agricole commune et la politique commune de la pêche	75

(3) Les fonds structurels	76
C. IMPULSER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	77
1. L'action pour le climat en 2013 : état des lieux et perspectives tracées par le 7 ^e programme d'action pour l'environnement.....	77
<i>a) Une politique phare de l'Union européenne</i>	<i>77</i>
(1) Des objectifs à 2020, à 2050 et maintenant à 2030.....	77
(2) Le système communautaire d'échange de quotas d'émission ...	78
<i>b) L'action pour le climat dans le 7^e programme d'action pour l'environnement.....</i>	<i>78</i>
(1) L'absence d'objectifs chiffrés à 2020, pour le climat comme pour les autres priorités.....	78
(2) Une initiative britannique pro-climat mais contreproductive...	79
2. Propositions pour maintenir et approfondir la contribution européenne à l'action pour le climat	80
<i>a) Identifier clairement les politiques sectorielles propres à contribuer à la lutte contre le changement climatique, en vue de les abonder financièrement</i>	<i>80</i>
<i>b) Développer une fiscalité verte</i>	<i>81</i>
(1) Transférer une partie de l'effort fiscal sur le coût environnemental.....	81
(a) Principe et contraintes.....	81
(b) La proposition de directive relative à la taxation de l'énergie	82
(2) Supprimer les niches fiscales défavorables à l'environnement .	83
3. Préparer le rendez-vous de la Conférence des parties de 2015	83
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	85
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION	89
ANNEXES	93
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	95
ANNEXE 2 : L'AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT	99
ANNEXE 3 : COMPTE RENDU DE LA REUNION INTERPARLEMENTAIRE « APPLICATION UNIFORME ET EFFICACE DU DROIT DE L'UNION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT, POURQUOI CELA NE FONCTIONNE-T-IL PAS ? »	101

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Les programmes d'action pour l'environnement (PAE) ont contribué, depuis le début des années soixante-dix, à **l'élaboration du corpus juridique qui organise aujourd'hui les politiques environnementales communautaires**. Au-delà, ils ont joué un rôle structurant dans le processus culturel qui a conduit, petit à petit, à donner un marquage vert à l'Europe.

Le PAE est une **décision** – l'une des cinq catégories d'instruments juridiques dont disposent les institutions européennes –, **à adopter selon la procédure législative ordinaire**, requérant par conséquent l'approbation dans des termes identiques du Parlement européen et du Conseil. S'il ne contient en principe ni mesures contraignantes concrètes ni injonctions sur des résultats à atteindre, il a vocation à être décliné en règlements et en directives.

Adopté en 2002, **le 6^e PAE, intitulé « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix »**, était appelé à représenter le volet environnemental de la stratégie européenne en faveur du développement durable et à contribuer à la réalisation de la stratégie de Lisbonne. Sept stratégies thématiques y étaient déclinées – relatives respectivement aux sols, au milieu marin, à l'air, aux pesticides, à l'environnement urbain, aux ressources naturelles et aux déchets –, avec, à la clé, une liste de quelque 150 mesures législatives.

L'évaluation du 6^e PAE s'est appuyée sur **un rapport en demi-teinte de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)**. La politique environnementale de l'Union européenne, entre 2002 et 2012, a conduit à des améliorations substantielles de l'état de l'environnement, mais les grands enjeux environnementaux continuent de s'imposer à la société et renoncer à s'y confronter aurait des conséquences graves.

Si la législation en matière d'environnement, au cours de la décennie 2002-2012, a abordé presque toutes les thématiques écologiques, c'est précisément grâce à **la pertinence des axes stratégiques fixés dans le 6^e PAE** : la grande majorité des actions programmées en 2002 ont été réalisées ou sont en passe de l'être.

Le réseau Natura 2000 a été étendu, au point que 27 000 sites sont aujourd'hui concernés. Force est toutefois de constater que l'objectif général consistant à mettre un terme à l'appauvrissement de la **biodiversité** d'ici à 2010 n'a pas été atteint et que, en dépit de disparités régionales importantes, la tendance

globale de la plupart des indicateurs concernant la biodiversité est négative.

La **protection de la santé humaine** a constitué l'un des objectifs de nombre de politiques environnementales, notamment celles relatives à l'air, à l'eau et aux produits chimiques. Une réglementation exhaustive a aussi été adoptée dans les domaines des pesticides et de l'eau. L'introduction d'une politique d'envergure encadrant les produits chimiques a permis d'élever le niveau de protection face aux risques que ceux-ci font peser sur la santé humaine et l'environnement.

Le 6^e PAE a renforcé le lien entre les politiques relatives aux déchets et aux ressources, et a contribué à améliorer la gestion des déchets et à évoluer vers une politique basée sur la consommation et la production durables. L'utilisation des **ressources** n'augmente plus au même rythme que la croissance économique. Il n'en reste pas moins que, dans l'absolu, l'utilisation des ressources continue de croître, ce qui est incompatible avec l'objectif visant à respecter la capacité de charge de l'environnement à plus long terme.

Le 6^e PAE a apporté une contribution réelle dans le domaine du **changement climatique** – surtout grâce à la fixation de priorités et à la mobilisation institutionnelle. Mais d'autres facteurs externes ont été plus déterminants, à commencer par la concertation internationale, la sensibilisation du public et le quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Enfin, le 6^e PAE a confirmé les engagements de l'Union européenne à prendre en compte les considérations environnementales dans toutes ses **relations extérieures** et à conférer une dimension externe à sa stratégie en matière de développement durable.

Le 6^e PAE ayant expiré en juillet 2012, la Commission européenne, en réponse à une commande politique insistante du Conseil et du Parlement européen – à laquelle elle a longtemps essayé de résister –, a finalement déposé, le 7 décembre 2012, une proposition de décision relative à un **7^e PAE, pour les années 2014-2020, intitulé « Bien vivre, dans les limites de notre planète ».**

Lors de sa présentation, Janez Potočnik, commissaire européen chargé de l'environnement, l'a ainsi caractérisée : *« Le nouveau programme d'action trace le chemin pour que l'Europe devienne un endroit où les gens vivent dans un environnement naturel sûr et sain, où le progrès économique est fondé sur une économie viable et verte, et où la résilience écologique a été réalisée. »*

Ce nouveau programme a pour objet d'intensifier la contribution de la

politique de l'environnement à la **transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources, à faibles émissions de carbone, préservant le capital naturel de l'Europe et la santé de ses citoyens**. Il fournit un cadre d'ensemble pour la politique de l'environnement à l'horizon 2020, en définissant neuf objectifs prioritaires à atteindre par l'Union européenne et ses États membres :

- premièrement, inverser les tendances néfastes à la protection, à la conservation et à l'amélioration du capital naturel européen, enrayer la perte de **biodiversité** et renforcer les **services écosystémiques**, en traitant les problèmes à la source et en améliorant les systèmes de gestion et de mesure ;

- deuxièmement, faire de l'Union européenne une **économie efficace dans l'utilisation des ressources**, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone, en mettant intégralement en œuvre le paquet climat-énergie, en verdissant la consommation des ménages et des administrations publiques, et en améliorant la gestion des déchets ;

- troisièmement, protéger les citoyens de l'Union européenne contre les **pressions et les risques pour la santé et le bien-être** liés à l'environnement, en appliquant complètement les politiques existantes, en interdisant les combinaisons de produits néfastes et en luttant contre le changement climatique ;

- quatrièmement, tirer le meilleur profit de la législation européenne dans le domaine de l'environnement, en contrôlant l'**application des normes législatives** et en améliorant la **gouvernance** ;

- cinquièmement, perfectionner la **base de connaissances** qui étaye la politique de l'environnement, en comblant les lacunes patentées dans les connaissances ;

- sixièmement, garantir la réalisation d'**investissements à l'appui des politiques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique**, et assurer des prix justes, en envoyant des signaux de marché aux acteurs économiques et en s'insérant dans la cadre financier pluriannuel 2014-2020 ;

- septièmement, **intégrer** plus efficacement la dimension environnementale et mettre davantage les politiques en **cohérence** ;

- huitièmement, renforcer le caractère durable des **villes européennes** en promouvant et en étendant les initiatives existantes ;

- neuvièmement, accroître l'efficacité de l'Union européenne dans la lutte contre les **problèmes qui se posent aux niveaux régional et mondial** dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, en remplaçant la Commission du développement durable (CDD) des Nations unies par un forum politique de haut niveau, en respectant les objectifs relatifs à la biodiversité, en favorisant des pratiques commerciales écologiquement responsables et en s'impliquant davantage dans les accords internationaux.

À supposer que la présidence irlandaise parvienne à obtenir rapidement l'accord politique recherché, les discussions pourraient conduire à une **adoption** de la proposition de décision en début de présidence lituanienne, **dans la première partie de l'automne 2013**. Mais l'examen du 7^e PAE appelle en réalité **une analyse critique panoramique** de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques environnementales européennes.

Il convient tout d'abord d'**appliquer** intelligemment, efficacement et résolument **la réglementation environnementale européenne**.

La proposition de décision met l'accent, à de très nombreuses reprises, sur la nécessité de **respecter scrupuleusement la législation environnementale** en vigueur et à venir. Il en va non seulement de l'efficacité globale de l'arsenal réglementaire européen mais aussi de la crédibilité des institutions de l'Union européenne vis-à-vis de ses constituants politiques et sociaux, des autorités publiques nationales aux citoyens en passant par les régions, les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales.

Mais cette exigence se heurte à la réalité : les États membres rencontrent des **difficultés techniques et/ou matérielles et humaines**, plus aiguës encore en période de crise et de restructurations, pour transposer et appliquer l'ensemble des règles en vigueur, ce qui conduit à **de trop nombreuses infractions**. Il convient d'imaginer un système plus constructif de prévention des contentieux, fondé sur une meilleure complémentarité de la pédagogie et de l'accompagnement avec les mesures de sanction, à travers trois mesures :

- n'édicter que des **normes applicables**, en évitant la « micro-réglementation » ;

- mettre en place des **jumelages** entre États membres avancés et États membres plus à la traîne en matière de respect de l'environnement ;

- constituer des **équipes d'inspection environnementale mixtes** entre les services de l'Union européenne et les administrations nationales des États membres.

La société doit aussi **mieux s'approprier les questions environnementales**. Au niveau national, la défense de nos points de vue pâtit souvent du **défaut d'influence** de notre pays à Bruxelles, notamment d'un manque de coordination, d'une part entre parlementaires européens, d'autre part entre parlementaires nationaux et européens.

Au niveau communautaire, pour que la résonance du texte aille au-delà du public cible, les écologistes doivent s'extraire de leur **entre soi** ; cela passe notamment par un renforcement de la **thématique santé environnementale**.

Ensuite, la portée holistique du 7^e PAE offre une chance pour réorienter notre modèle économique vers **la compétitivité et la croissance vertes**. La valorisation économique de l'environnement constituerait une véritable révolution conceptuelle, avec, en son cœur, la rémunération des services environnementaux. Cette marche vers l'économie verte est le seul moyen, pour les sociétés avancées, de sortir par le haut de la crise environnementale, mortifère pour la planète, et de redonner confiance aux opinions publiques.

La mutation verte du système économique passe par **plusieurs politiques clés** : le semestre européen, ainsi que des politiques sectorielles comme la politique industrielle, la politique agricole commune, la politique commune de la pêche ou les fonds structurels.

Enfin, **l'action pour le climat** peut être considérée comme un **dossier chapeau**, couvrant pratiquement l'intégralité des neuf axes prioritaires. C'est d'ailleurs en la matière que la Commission Barroso II peut se targuer de l'un de ses bilans les moins contestés. Le troisième des cinq grands objectifs d'Europe 2020 est consacré au changement climatique et aux énergies durables, avec trois axes, résumés selon la formule « trois fois vingt ».

Le **système communautaire d'échange de quotas d'émission**, pierre angulaire de la politique climatique de l'Union européenne, vient d'être mis à mal par le Parlement européen. Celui-ci a en effet rejeté une proposition de la Commission européenne qui tendait à réduire temporairement la quantité de quotas mis sur le marché du carbone, afin que le prix du carbone puisse jouer son rôle incitatif en faveur des investissements dans les énergies propres.

Le Royaume-Uni, fin février 2013, a pris une **initiative pro-climat mais contreproductive**, réclamant le rehaussement des objectifs pour 2020 ainsi que la fixation d'objectifs post-2020. Cela stigmatise les États membres les moins ouverts à la lutte contre le changement climatique, comme la Pologne, et risque de ralentir inutilement l'adoption du texte.

Pour faire rebondir l'action de l'Union européenne en faveur du climat, il convient plutôt de mettre en perspective des **projets constructifs**.

Première idée, sur la période de programmation budgétaire 2014-2020, 20 % des crédits communautaires seront alloués aux **politiques climato-compatibles**. Il importe que la Commission européenne explique très rapidement quels gisements elle compte exploiter pour appliquer cette mesure, en identifiant clairement les filières éligibles et en les abondant de façon effective.

Deuxième idée, il faut réfléchir à la mise en place d'une **fiscalité verte**. Le transfert d'une partie de l'effort fiscal sur le coût environnemental bute sur le blocage des discussions intergouvernementales, depuis deux ans, à propos de la proposition de directive tendant à généraliser, à harmoniser et à optimiser la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, qui doit être relancée. Il conviendrait aussi de supprimer les niches fiscales défavorables à l'environnement.

Troisième idée, alors que le monde s'écarte peu à peu de l'objectif de 2 degrés Celsius maximum d'augmentation de la température terrestre en 2020 et au-delà, l'Europe se doit de préparer avec soin le **grand rendez-vous diplomatique de la Conférence des parties de 2015**, que la France propose d'accueillir. Après les échecs relatifs ou absolus des dernières années, la session de 2015 peut être considérée comme la dernière chance de la communauté internationale d'obtenir des résultats tangibles.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La mise en œuvre d'une politique commune en matière de protection de l'environnement date d'il y a plus de quarante ans. Dans les conclusions du sommet de Paris des 19 et 20 octobre 1972, les chefs d'État et de gouvernement déclarent : « *L'expansion économique, qui n'est pas une fin en soi, doit, par priorité, permettre d'atténuer la disparité des conditions de vie. Elle doit se poursuivre avec la participation de tous les partenaires sociaux. Elle doit se traduire par une amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de vie. Conformément au génie européen, une attention particulière sera portée aux valeurs et biens non matériels et à la protection de l'environnement afin de mettre le progrès au service des hommes.* »

Une stratégie globale et intégrée

Depuis lors, la politique européenne de l'environnement a évolué, passant progressivement d'un ensemble de législations minimales et thématiques à une stratégie globale et intégrée, visant à :

- instaurer des mécanismes généraux de protection de l'environnement, comme les évaluations environnementales avant la réalisation de projets ;

- protéger la qualité de l'air et du climat, à travers des mécanismes comme le système communautaire d'échange de quotas d'émission⁽²⁾ (SCEQE) de gaz à effet de serre ;

- conserver les ressources naturelles, par le biais de textes comme la directive-cadre pour une politique communautaire de l'eau ;

- protéger la nature et la biodiversité, notamment les habitats pour les animaux ;

⁽²⁾ Ou EU ETS, pour European Union Emissions Trading System.

- réglementer les activités polluantes, par exemple en contrôlant les activités de gestion des déchets, particulièrement des déchets d'emballage et des déchets d'équipements électriques et électroniques.

L'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose, en son paragraphe 3, que l'Union européenne « œuvre pour le développement durable de l'Europe », fondé sur trois piliers, les deux premiers ayant trait à la compétitivité de l'économie et au progrès social, le troisième à « un niveau élevé de protection et d'amélioration de l'environnement ».

Les programmes d'action pour l'environnement (PAE) fixent le cap de la politique de l'Union européenne en matière d'environnement depuis le début des années soixante-dix. Ils ont contribué, au fil des quatre dernières décennies, à l'élaboration du corpus juridique qui organise aujourd'hui les politiques environnementales communautaires. Au-delà, ils ont joué un rôle structurant dans le processus culturel qui a conduit, petit à petit, à donner un marquage vert à l'Europe.

Un texte attendu et réclamé avec insistance par les parties intéressées

Le 6^e PAE ayant expiré en juillet 2012, la Commission européenne, en réponse à la demande unanime des parties intéressées – en premier lieu du Conseil et du Parlement européen, mais aussi des organisations non gouvernementales –, propose un nouveau programme, après avoir longtemps jugé superfétatoire de se lancer dans cet exercice, partant du principe que les problématiques environnementales étaient déjà largement traitées dans sa stratégie Europe 2020⁽³⁾, de façon transversale. Celle-ci s'appuie effectivement sur sept initiatives phares prenant toutes en compte la dimension écologique, l'une étant même exclusivement consacrée à la question de la gestion durable des ressources⁽⁴⁾.

Dès le second semestre 2010, la présidence belge commençait à pousser en faveur de l'élaboration d'un nouveau PAE. Le 10 octobre 2011, le Conseil environnement avait manifesté son désaccord vis-à-vis de la position de retenue de la Commission européenne, en adoptant des conclusions rappelant l'arrivée à échéance du 6^e PAE à court terme et soulignant « la nécessité d'assurer la continuité en faisant en sorte d'adopter le 7^e PAE aussi vite que possible, afin qu'il alimente les discussions sur le prochain cadre financier de l'UE et qu'il contribue ainsi à son verdissement ». Il convenait de la nécessité « que le 7^e PAE

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

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 26 janvier 2011 « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020 [COM (2011) 21].

soit cohérent et complémentaire avec la stratégie Europe 2020 » et qu'il entre en synergie avec les initiatives phares, pour un renforcement mutuel.

Il priait donc la Commission européenne de « *présenter, début 2012, un successeur au 6^e PAE, qui devrait, entre autres, réaliser les défis et objectifs [tracés] dans les conclusions du Conseil du 20 décembre 2010 sur l'amélioration des instruments de la politique environnementale* ».

La consultation publique et les premières recommandations des co-législateurs

Cette mise sous tension du pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne par une coalition de vues des parties intéressées ne pouvait rester sans conséquences. La Commission européenne dut finalement se résoudre à répondre à la commande des États membres et du Parlement européen : le 12 mars 2012, elle lançait enfin une consultation publique sur les priorités de la politique environnementale de l'Union européenne⁽⁵⁾, en vue d'élaborer un projet législatif.

Le 20 avril 2012, au terme d'une procédure d'initiative⁽⁶⁾, le Parlement européen adoptait une résolution « *sur la révision du sixième programme d'action pour l'environnement et la définition des priorités du septième programme d'action pour l'environnement – Un environnement meilleur pour une vie meilleure* ». Il y soulignait « *l'urgence d'adopter dès que possible un septième programme d'action pour l'environnement afin de s'attaquer aux défis environnementaux qui nous attendent* » et y invitait par conséquent la Commission européenne « *à présenter sans délai une proposition de septième programme* », visant « *sans équivoque les défis environnementaux auxquels l'Union est confrontée, parmi lesquels l'accélération du changement climatique, la détérioration de notre écosystème et la surexploitation croissante des ressources naturelles* ».

Le Conseil environnement du 11 juin 2012 enfonçait le clou dans ses conclusions en « *établissant le cadre d'un 7^e programme d'action pour l'environnement (PAE), successeur du programme en cours* ». Ce nouveau programme « *devrait faire apparaître les éléments clés de l'avenir politique de l'environnement [...], liés à la stratégie Europe 2020 et aux autres stratégies concernées, comme la stratégie européenne en faveur du développement durable* ».

Le Conseil en appelait à « *une vision ambitieuse et convaincante à 2050 pour une économie européenne inclusive, verte et compétitive, protectrice de*

⁽⁵⁾ « *Vers un 7^e programme d'action pour l'environnement (PAE)* ». – http://ec.europa.eu/environment/consultations/7eap_en.htm

⁽⁶⁾ 2011/2194 (INI).

Lors de sa présentation, Janez Potočnik, commissaire européen chargé de l'environnement, l'a ainsi caractérisé : *« Le nouveau programme d'action trace le chemin pour que l'Europe devienne un endroit où les gens vivent dans un environnement naturel sûr et sain, où le progrès économique est fondé sur une économie viable et verte, et où la résilience écologique a été réalisée. »*

M^{me} Connie Hedegaard, commissaire européenne chargée de l'action pour le climat, a quant à elle déclaré : *« Nous ne pouvons pas attendre que la crise économique soit terminée pour nous attaquer aux crises des ressources, de l'environnement et du climat. Nous devons les affronter toutes en même temps et ainsi inclure le climat et les problèmes environnementaux dans toutes nos politiques. Cette stratégie donne aux entreprises et aux politiciens la vue à long terme dont nous avons tant besoin pour réussir la transition vers une société européenne viable et à faible teneur en carbone. »*

Comme l'indique notre collègue Gaston Franco, membre du Parlement européen, dans l'exposé des motifs de son rapport sur le 7^e PAE⁽⁸⁾, qu'il a présenté, le 1^{er} mars dernier, à la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), le titre même du programme, *« Bien vivre, dans les limites de notre planète »*, renvoie à *« une réflexion philosophique sur le rapport de l'homme à la nature, et sur la nécessité de réconcilier, autour de la notion de développement durable, l'activité économique avec la protection de l'environnement »*.

En dépit des avancées obtenues dans quelques secteurs, l'Union européenne n'est pas prête d'atteindre nombre de ses objectifs en matière d'environnement et de climat. Davantage doit être accompli pour améliorer l'état de l'environnement et promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le nouveau programme fixe un agenda stratégique pour l'élaboration des politiques environnementales, avec neuf objectifs prioritaires à réaliser d'ici à 2020. Il aidera à établir une compréhension commune des défis environnementaux principaux auxquels l'Europe fait face et de ce qui doit être accompli pour les relever efficacement.

Des co-législateurs proactifs

Notons que tous les groupes politiques du Parlement européen ainsi que tous les États membres sont d'accord avec ces neuf objectifs prioritaires comme avec la structure générale du texte et même l'essentiel de son contenu. Les co-législateurs européens – les PAE étant soumis à la procédure législative ordinaire

⁽⁸⁾ 2012/0337.

de codécision – s’en sont emparés avec d’autant plus de célérité qu’ils en étaient demandeurs.

Le Conseil y a travaillé dès la fin de la présidence chypriote et surtout depuis le début de la présidence irlandaise : celle-ci a déjà produit deux versions modifiées et pousse avec insistance en faveur de l’obtention d’un accord politique avant le terme de son mandat – il s’agit même de sa principale priorité en matière de politique de l’environnement. Rien qu’en avril, quatre groupes de travail du Conseil se seront réunis.

Du côté du Parlement européen, la proposition de décision a été examinée le 20 mars 2013 en Commission ENVI pour un premier débat, en vue d’un vote le 24 avril – le jour même de la présentation du présent rapport d’information devant la Commission des affaires européennes –, après quoi les négociations avec le Conseil pourront débuter, préalablement au vote en séance plénière.

Sur les 800 amendements déposés – dont de nombreux émanant de députés allemands –, 400 ont été maintenus, portant notamment sur trois sujets :

- la gestion des déchets ;
- la protection des sols⁽⁹⁾ ;
- le climat.

Le rapporteur Gaston Franco, pour sa part, s’est efforcé de promouvoir trois enjeux en particulier :

- la mise en œuvre de la directive-cadre sur l’eau ;
- la préservation de la biodiversité marine ;
- la gestion durable de la forêt⁽¹⁰⁾.

Une perspective d’adoption à très brève échéance

À supposer que la présidence irlandaise parvienne à obtenir rapidement l’accord politique recherché, les discussions pourraient conduire à une adoption de la proposition de décision en début de présidence lituanienne, dans la première partie de l’automne 2013.

⁽⁹⁾ La position allemande consiste pourtant traditionnellement à freiner sur cette thématique, qui, en revanche, tient à cœur aux autorités françaises.

⁽¹⁰⁾ Soutenu en cela par l’intergroupe « Forêts » au Parlement européen, qu’il préside et qui compte 200 membres, soit le plus gros effectif des vingt-sept intergroupes.

Selon toute vraisemblance, les négociations interinstitutionnelles sur le 7^e PAE devraient par conséquent aboutir à l'adoption du texte au bout de nettement moins d'un an, alors que celles sur le 6^e PAE s'étaient éternisées durant dix-huit mois.

Rappelons cependant que le blocage, cette fois-ci, a eu lieu au stade de l'initiative législative et que l'Union européenne sera tout de même restée dépourvue de programme d'action pour l'environnement durant exactement un an et demi, entre le 1^{er} juillet 2012 et le 31 décembre 2013.

I. UN EXERCICE MOTIVÉ PAR LA VOLONTÉ POLITIQUE DES ÉTATS MEMBRES ET DU PARLEMENT EUROPÉEN, JUSTIFIÉ JURIDIQUEMENT PAR LES TRAITÉS

A. La base juridique des programmes d'action pluriannuels pour l'environnement

1. La décision, acte obligatoire de droit dérivé

a) Généralités sur la décision

La décision est l'une des cinq catégories d'instruments juridiques dont disposent les institutions européennes, sur la base des traités fondateurs, pour mettre en œuvre les politiques communautaires. Il s'agit d'un acte obligatoire du droit dérivé de l'Union européenne, qui peut :

- soit être adressé à un ou plusieurs destinataires précis ;
- soit, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en 2009, être investi d'une portée générale, particulièrement dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, pour laquelle elle est devenue l'instrument juridique de base.

L'article 288, alinéa 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit la décision comme un acte « *obligatoire dans tous ces éléments* ». Elle ne peut donc être appliquée de manière incomplète, sélective ou partielle. À l'instar du règlement, elle s'impose automatiquement dans les législations nationales, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une opération de transposition.

Il existe des décisions de deux natures différentes :

- il s'agit d'un acte législatif lorsqu'elle est adoptée par le Conseil et le Parlement européen au terme de la procédure législative ordinaire ou d'une procédure législative spéciale ;

- par opposition, il s'agit d'un acte non-législatif lorsqu'elle est adoptée unilatéralement par l'une des institutions européennes, renvoyant alors à une norme édictée par le Conseil européen, le Conseil ou la Commission européenne, sur des sujets spécifiques qui ne relèvent pas de la compétence du législateur.

b) Le cas d'espèce du 7^e programme d'action pour l'environnement

Dans le cas d'espèce du 7^e PAE, le texte est une décision de nature législative – requérant l'approbation dans des termes identiques du Parlement européen et du Conseil – et de portée générale, comme il est stipulé dans l'article 3 du texte :

« 1. L'Union et ses États membres ont la responsabilité d'assurer la réalisation des objectifs prioritaires énoncés dans le programme. Ils appliquent une approche cohérente pour relever les défis mis en évidence. L'action est menée en tenant dûment compte du principe de subsidiarité et au niveau le plus approprié pour atteindre les objectifs prioritaires et obtenir les résultats correspondants définis dans le programme.

« 2. Les autorités publiques à tous niveaux coopèrent à la mise en œuvre du programme avec les entreprises et les partenaires sociaux, la société civile et les citoyens. »

2. L'application de la procédure législative ordinaire de codécision

a) Le programme d'action pour l'environnement dans les traités

En application du traité de Lisbonne, les PAE sont adoptés conformément à la procédure législative ordinaire édictée à l'article 294 du TFUE.

Ils s'appuient sur la base juridique de l'article 192, paragraphe 3, du TFUE, qui fait partie du titre XX, consacré à l'environnement :

« Des programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires à atteindre sont arrêtés par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

« Les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes sont adoptées conformément aux conditions prévues au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, selon le cas. »

La Commission européenne, qui a bien envisagé de s'exonérer de cette obligation de passer par la décision, a dû se résoudre à respecter les traités.

b) La déclinaison législative

Si les PAE, en principe, ne contiennent ni mesures contraignantes concrètes ni injonctions sur des résultats à atteindre, il découle de ce second alinéa qu'ils ont vocation à être déclinés en règlements et en directives :

- soit selon la procédure législative ordinaire, en vertu dudit paragraphe 1, pour réaliser les objectifs environnementaux de l'Union européenne ;

- soit selon une procédure législative spéciale, en vertu dudit paragraphe 2, pour :

- les dispositions de nature fiscale ;
- les mesures affectant :
 - l'aménagement du territoire ;
 - les ressources hydrauliques ;
 - l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets ;
 - les choix nationaux en matière de sources énergétiques domestiques et d'approvisionnement énergétique.

B. La continuité avec le 6^e programme

1. Un programme dont les objectifs s'inscrivent en synergie avec deux stratégies de l'Union européenne

a) Développement durable et connaissance

Adopté en 2002 et premier du genre à avoir été adopté selon la procédure de codécision, le 6^e PAE, intitulé « *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix* »⁽¹¹⁾, avait vocation :

- à représenter le volet environnemental de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable⁽¹²⁾ élaborée par la Commission européenne en vue du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 ;

- à contribuer à la réalisation de la stratégie de Lisbonne⁽¹³⁾, visant à « *renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance* ».

⁽¹¹⁾ Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement.

⁽¹²⁾ Communication de la Commission du 19 juin 2001 « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable » [COM (2001) 264].

b) Axes prioritaires et stratégies thématiques

Il définissait le cadre stratégique de la politique environnementale de l'Union européenne pour les années 2002 à 2012, en fixant quatre axes prioritaires :

- le changement climatique ;
- la nature et la biodiversité ;
- l'environnement et la santé ;
- les ressources naturelles et les déchets.

Sept stratégies thématiques y étaient déclinées, chacune d'entre elles étant appelé à donner lieu ultérieurement à une communication de la Commission européenne :

- sols⁽¹⁴⁾ ;
- milieu marin⁽¹⁵⁾ ;
- air⁽¹⁶⁾ ;
- pesticides⁽¹⁷⁾ ;
- environnement urbain⁽¹⁸⁾ ;
- ressources naturelles⁽¹⁹⁾ ;
- déchets⁽²⁰⁾.

⁽¹³⁾ Adoptée lors du Conseil européen des 23 et 24 mars 2000.

⁽¹⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 22 septembre 2006 « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols » [COM (2006) 231].

⁽¹⁵⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 24 octobre 2005 « Stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin » [COM (2005) 504].

⁽¹⁶⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 21 septembre 2005 « Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique » [COM (2005) 446].

⁽¹⁷⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 juillet 2006 « Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides » [COM (2006) 372].

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 janvier 2006 « Stratégie thématique pour l'environnement urbain » [COM (2005) 718].

⁽¹⁹⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 décembre 2005 « Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles » [COM (2005) 670].

La décision dressait une liste de 150 mesures législatives – règlement ou directives – devant être adoptés durant la période d'exercice 2002-2012.

2. Des résultats réels mais en demi-teinte au regard de l'ampleur des défis à relever

Janez Potočnik a déclaré : « *Les résultats que nous avons obtenus sont bons, mais pas toujours aussi bons que nous l'avions espéré. Une meilleure mise en œuvre des règles de l'UE par les États membres est nécessaire afin de combler le fossé entre les ambitions législatives du 6^e PAE et ses résultats finaux. Plutôt que de réparer les dommages causés à l'environnement, nous devons maintenant nous efforcer de les prévenir. L'évaluation finale du programme permettra le lancement d'un vaste débat public, dont le but sera de définir les orientations de la politique de l'UE en matière d'environnement pour les prochaines années.* »

Quant au Parlement européen, dans sa résolution du 20 avril 2012, il explique que « *la réussite du 6^e PAE s'est trouvée compromise par une mise en œuvre insuffisante de l'acquis environnemental dans les domaines du contrôle de la pollution atmosphérique, de l'eau et du traitement des eaux usées, des déchets et de la conservation de la nature* ». Il juge « *les progrès accomplis pour atteindre les objectifs fixés par le sixième programme d'action [...] irréguliers, certains objectifs ayant été réalisés (changement climatique, déchets), d'autres non (air, milieux urbains, ressources naturelles), tandis que la réalisation de certains autres dépend d'efforts futurs de mise en œuvre (produits chimiques, pesticides, eau); considérant que différents défis sont encore à relever et que des efforts supplémentaires seront nécessaires* », et exhorte en conséquence la Commission à élaborer un programme pour l'avenir.

Au total, la valeur ajoutée du 6^e PAE fut réelle mais en demi-teinte au regard de l'ampleur des défis à relever.

a) Le rapport quinquennal de l'Agence européenne pour l'environnement

Pour évaluer le 6^e PAE, la Commission européenne s'est appuyée sur le quatrième rapport quinquennal⁽²¹⁾ de l'Agence européenne pour l'environnement⁽²²⁾ (AEE).

⁽²⁰⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 décembre 2005 « Mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources : une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets » [COM (2005) 666].

⁽²¹⁾ « L'environnement en Europe : état et perspectives », 30 novembre 2010, Office des publications de l'Union européenne.

⁽²²⁾ Sur les missions et l'organisation de l'AEE, voir l'annexe 2.

Selon l'AEE, la politique environnementale de l'Union européenne et des pays voisins a conduit à des améliorations substantielles de l'état de l'environnement. Il n'en demeure pas moins que les grands enjeux environnementaux continuent de s'imposer à la société et que renoncer à s'y confronter aurait des conséquences graves.

La compréhension de ces enjeux et des grandes tendances mondiales en matière environnementale s'est nettement améliorée : la nature systémique des risques et des vulnérabilités altérant la sécurité des écosystèmes est désormais prise en considération comme elle ne l'avait jamais été par le passé, ce qui procure aussi, en creux, une indication sur les insuffisances de la gouvernance dans ce domaine.

Les perspectives pour l'environnement en Europe sont mitigées mais des moyens existent pour le rendre plus résilient face aux risques et aux changements :

- des moyens en informations et des technologies environnementales inédits ;
- des méthodes adaptées pour la comptabilité des ressources naturelles ;
- un engagement renouvelé envers les principes établis de précaution, de prévention, de pollueur-payeur et de rectification des dommages à la source.

Dans son rapport, l'AEE adresse dix messages clés à l'Union européenne.

(1) Appauvrissement du capital naturel européen

L'appauvrissement continu du stock de capital naturel et des flux de services écosystémiques constaté en Europe, s'il n'est pas interrompu, finirait par saper l'économie et éroder la cohésion sociale. Ces changements négatifs résultent essentiellement de l'utilisation croissante des ressources naturelles pour satisfaire les modes de consommation et de production, avec pour conséquence une empreinte écologique importante en Europe et ailleurs.

(2) Changement climatique

L'Union européenne a réduit ses émissions de gaz à effet de serre et est en bonne voie de respecter ses engagements de Kyoto : en 2009, les émissions des Vingt-sept ont été inférieures de 17 % au niveau enregistré en 1990, soit un résultat très proche de l'objectif consistant à atteindre une réduction de 20 % d'ici à 2020.

Les tendances sectorielles ne sont cependant pas toutes positives : les émissions dans le domaine des transports ont ainsi progressé de 24 % entre 1990 et 2008. Plus généralement, les coupes européennes et mondiales d'émissions ne

sont pas suffisantes, loin s'en faut, pour maintenir l'augmentation globale de la température moyenne en-deçà de 2 degrés.

Des efforts accrus sont donc nécessaires pour atténuer les effets du changement climatique et mettre en place des mesures d'adaptation, afin d'accroître la résilience de l'Europe.

(3) Nature et biodiversité

Un maillage dense d'aires protégées et de programmes visant à inverser le mouvement de perte des espèces menacées a été constitué en Europe : le réseau Natura 2000 de zones protégées, qui couvrait quelque 18 % du territoire communautaire, a contribué à protéger des espèces en danger et à préserver des espaces verts.

Néanmoins, du fait de l'altération généralisée des paysages, de l'intensification de l'exploitation des terres, de la dégradation des écosystèmes, de la disparition d'habitats et de la surpêche, l'Union européenne n'atteindra pas son objectif de stopper la perte de biodiversité d'ici à 2010. L'intégration prioritaire de la gestion de la biodiversité et des écosystèmes dans l'élaboration des politiques est nécessaire à tous les niveaux, particulièrement pour :

- l'agriculture ;
- la pêche ;
- le développement régional ;
- la cohésion ;
- l'aménagement du territoire.

(4) Ressources naturelles et déchets

Dans certaines régions, la réglementation environnementale et l'écinnovation a permis d'accroître l'efficacité des ressources, en provoquant un découplage relatif entre, d'une part, la croissance économique et, de l'autre, l'utilisation des ressources, les émissions et la production de déchets. Mais le découplage absolu demeure un défi, surtout pour les ménages. Il est donc nécessaire d'accomplir des efforts supplémentaires pour perfectionner les procédés de production mais aussi pour modifier les habitudes de consommation.

(5) Environnement, santé et qualité de vie

La pollution de l'eau et de l'air a diminué, réduisant d'autant la pression pesante sur la biodiversité et la santé publique, mais insuffisamment pour obtenir une bonne qualité écologique de toutes les masses d'eau et pour assurer une bonne qualité de l'air dans toutes les zones urbaines. L'exposition généralisée de

populations à de multiples polluants et produits chimiques reste préoccupante. Les dommages à long terme pour la santé humaine imposent d'organiser, à plus grande échelle, des programmes de prévention de la pollution et de promotion d'approches de précaution.

(6) Grandes tendances mondiales

L'état de l'environnement en Europe dépend des grandes tendances environnementales mondiales, entraînant une augmentation des risques systémiques. De nombreux facteurs de changement sont fortement interdépendants et susceptibles de se dérouler sur des décennies, sans que les politiques européennes soient en mesure d'interférer sur leur survenance. Compte tenu de l'ampleur de leurs conséquences potentielles, ces interdépendances et tendances recèlent des dangers pour la résilience et le développement durable de l'économie et de la société européenne. Il est par conséquent indispensable d'améliorer la connaissance scientifique dans ce domaine.

(7) Gestion dédiée du capital naturel et des services écosystémiques

Compte tenu des demandes contradictoires de plus en plus fréquentes – par exemple concernant les besoins en aliments, fourrage et carburants –, la sécurité alimentaire, énergétique et hydrique devrait être un élément clé dans le processus d'affectation des terres.

La « gestion dédiée du capital naturel et des services écosystémiques » est un concept novateur intégrateur convaincant pour faire face aux pressions environnementales de multiples secteurs. L'aménagement du territoire, la comptabilité des ressources et la cohérence entre les politiques sectorielles peuvent contribuer à trouver un équilibre entre deux nécessités en tension réciproque : préserver le capital naturel ; l'utiliser pour soutenir l'économie. De plus, cette approche intégrée est de nature à fournir un cadre pour mesurer les progrès de façon plus large et sous-tendre une analyse cohérente des multiples objectifs politiques.

(8) Efficacité et sécurité accrues des ressources

L'efficacité et la sécurité accrues des ressources peuvent être obtenues en adoptant, entre autres, une approche étendue au cycle de vie, afin de refléter les impacts complets des produits et des activités sur l'environnement. Cette démarche serait susceptible de réduire la dépendance de l'Europe aux ressources naturelles et de promouvoir l'innovation.

Une tarification tenant pleinement compte des impacts de l'utilisation des ressources serait utile pour influencer sur les comportements des industriels et des consommateurs.

Quant à l'organisation des politiques sectorielles en fonction de leurs besoins en ressources et des pressions environnementales, elle favoriserait des comportements plus cohérents, un partage du fardeau plus efficace et l'optimisation des bénéfices sociaux et économiques.

(9) Gouvernance de l'environnement

La mise en œuvre des politiques environnementales et le renforcement de la gouvernance de l'environnement se traduisent par des bénéfices majeurs. Une meilleure mise en œuvre des politiques sectorielles et environnementales permettrait de s'assurer que les objectifs initiaux sont atteints et d'offrir aux entreprises une stabilité réglementaire. La gouvernance environnementale deviendrait plus efficace, avec un engagement plus déterminé dans le domaine de la surveillance de l'environnement, des mises à jour plus fréquentes des typologies de polluants et des déchets, et une utilisation des meilleures informations et technologies disponibles. Les coûts de long terme s'en trouveraient réduits.

Le développement des initiatives intégrées entre les divers champs d'action politiques axés sur les défis environnementaux permettrait de parvenir à des progrès plus rapidement et d'optimiser les bénéfices croisés – par exemple de limiter le changement climatique tout en améliorant la qualité de l'air.

(10) Économie verte

La transformation en une économie européenne plus verte assurerait sur le long terme la viabilité environnementale de l'Europe et des pays voisins. Mais l'action politique seule ne saurait stopper ou inverser les tendances environnementales.

Cette transformation requiert des changements d'attitude : ensemble, les régulateurs, les entreprises et surtout les citoyens pourraient participer plus largement à la gestion du capital naturel et des services écosystémiques, à l'imagination de pratiques innovantes d'utilisation efficace des ressources et à la conception de réformes fiscales équitables. Par le biais de l'éducation, de l'information et de la collecte de données *via* les médias sociaux, les citoyens pourraient s'engager dans la réduction de leur empreinte environnementale et par conséquent dans la lutte contre les problèmes mondiaux, notamment la réalisation de l'objectif climatique des 2 degrés.

b) La démarche interne de la Commission européenne

La Commission européenne a rendu son évaluation finale sur le 6^e PAE en août 2011⁽²³⁾, à la suite d'une consultation publique, organisée du 25 janvier au 8 avril 2011 afin de compléter le diagnostic de l'AEE.

Le 6^e PAE couvrait un très grand nombre d'actions, à la portée et aux effets inégaux. Toutefois, son approbation par le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision a conforté sa légitimité et a aidé les parties prenantes à mieux s'approprier les propositions législatives subséquentes – même si les difficultés de mise en œuvre et de transposition par les États membres constituent toujours des facteurs restrictifs à la réussite de tels exercices.

(1) Appréciation générale

Si la législation en matière d'environnement, au cours de la décennie 2002-2012, a abordé presque toutes les thématiques écologiques, c'est précisément grâce à la pertinence des axes stratégiques fixés dans le 6^e PAE.

La Commission européenne estime que la grande majorité des actions programmées en 2002 ont été réalisées ou sont en passe de l'être. Certaines des sept stratégies thématiques ont permis l'élaboration de nouvelles politiques, tandis que d'autres se sont davantage focalisées sur le réexamen des mesures existantes afin d'en améliorer la cohérence et de combler des lacunes.

Le programme a permis d'établir un cadre global pour la politique en matière d'environnement. Il a constitué, pour les États membres et les autorités locales, un point de référence :

- pour défendre les intérêts environnementaux contre des exigences concurrentes ;
- pour garantir un financement approprié ;
- pour aider les entreprises à anticiper des évolutions politiques ;
- pour consolider la volonté politique de poursuivre des objectifs, d'adopter des calendriers efficaces et de rechercher des résultats concrets.

Des progrès restent néanmoins à accomplir dans la mise en œuvre des objectifs fixés et des règles établies par l'Union européenne, notamment pour ce qui concerne l'amélioration de la protection de la biodiversité et de la qualité du sol et de l'eau. En outre, la persistance de la dissociation entre objectifs

⁽²³⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 31 août 2011 « Le sixième programme d'action de l'UE pour l'environnement – Évaluation finale » [COM (2011) 531].

d'utilisation des ressources et de croissance économique a empêché de parvenir à une diminution de l'exploitation globale des ressources.

Le succès variable dans la réalisation des objectifs fixés dans le 6^e PAE s'explique en partie par la manière dont le programme a été conçu, particulièrement par les différents niveaux d'ambition assignés aux domaines thématiques. Ainsi, les objectifs fixés pour le changement climatique ont été dépassés ultérieurement, du fait de la dynamique politique internationale dans ce domaine, dont l'impulsion n'émanait pas du 6^e PAE. En revanche, l'objectif fixé pour la biodiversité à l'horizon 2010 n'a pas été atteint, car l'engagement fort pris à l'origine par les États membres n'a pas été suivi de la mise en place de moyens adéquats.

Par ailleurs, le calendrier sur dix ans du 6^e PAE ne s'est pas toujours avéré approprié. Ce fut suffisamment long pour permettre l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre initiale des politiques dans certains domaines, comme celui des déchets. Dans d'autres domaines, en revanche – par exemple ceux des ressources ou de la biodiversité –, le programme est apparu trop court pour réunir toutes les informations nécessaires à la conception de politiques ou lever des obstacles techniques ou politiques.

S'agissant des financements, l'adoption du 6^e PAE, en 2002, est intervenue trop tardivement pour être pris en compte dans la programmation budgétaire de la période 2000-2007. Par contre, le programme a eu une influence sur le cadre financier pluriannuel 2007-2013, car les négociateurs, dans leurs arbitrages budgétaires, ont alors dû prendre en compte les priorités environnementales fixées en 2002.

(2) Bilan par thématiques

(a) Biodiversité

Depuis 2002, le réseau Natura 2000 a été étendu, au point que 27 000 sites sont aujourd'hui concernés, dont 1 753 en France, représentant un total de plus de 96 millions d'hectares, dont 20 millions d'hectares de territoires marins, soit 18 % du territoire communautaire. La consolidation de ce maillage a été complétée, d'un point de vue prospectif, par une stratégie décennale sur la biodiversité, adoptée en 2011⁽²⁴⁾, et, sur le plan législatif, par une modification de la directive « Oiseaux »⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 3 mai 2011 « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020 » [COM (2011) 244].*

⁽²⁵⁾ *Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages.*

Force est toutefois de constater que l'objectif général du 6^e PAE consistant à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité d'ici à 2010 n'a pas été atteint et que, en dépit de disparités régionales importantes, la tendance globale de la plupart des indicateurs concernant la biodiversité est négative. Sont notamment observés des phénomènes d'abandon de terres et de morcellement des habitats, dus au développement des infrastructures de transport, à l'expansion urbaine et à des pratiques agricoles inappropriées.

Par ailleurs :

- l'état d'une partie substantielle des eaux douces européennes restera médiocre en 2015 ;

- 10 à 15 % des 10 000 espèces non indigènes présentes dans les écosystèmes européens ont une incidence négative sur la nature et la biodiversité ;

- seuls 17 % des types d'habitat et des espèces se trouvent dans un état de conservation favorable ;

- la mise en place d'un réseau de zones marines protégées est lente, les sites désignés ne couvrant à ce jour qu'environ 6 % des espèces et 10 % des habitats ;

- le Conseil a échoué à progresser sur le front de l'utilisation durable des sols.

Au total, si l'Union européenne et les États membres avaient accordé davantage d'attention politique et de ressources financières à cet enjeu, il aurait été possible de progresser davantage en matière de défense de la biodiversité.

(b) Environnement et santé

(i) La protection de la santé

Le 6^e PAE a permis de dresser un bilan des engagements existants et des actions planifiées, et de faire le point sur les liens entre les facteurs environnementaux et la santé humaine. Il a contribué à la mise en œuvre d'actions qui, sans lui, n'auraient peut-être jamais été entreprises, par exemple dans le domaine de l'environnement urbain, ou auraient été plus longues à entreprendre ou auraient été moins globales, par exemple en ce qui concerne les pesticides.

La protection de la santé humaine a constitué l'un des objectifs de nombre de politiques environnementales, notamment celles relatives à l'air, à l'eau et aux produits chimiques. Le plan d'action 2004-2010 en faveur de

l'environnement et de la santé⁽²⁶⁾ a contribué à renforcer la sensibilisation et les connaissances sur les liens entre l'environnement et la santé.

Une réglementation exhaustive a aussi été adoptée dans les domaines des pesticides et de l'eau, mais la lenteur de sa mise en œuvre pourrait en retarder les effets.

L'introduction d'une politique d'envergure encadrant l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et la restriction des produits chimiques, dite REACH⁽²⁷⁾, a permis d'élever le niveau de protection face aux risques que ceux-ci font peser sur la santé humaine et l'environnement⁽²⁸⁾.

Il est toutefois peu probable que soit totalement rempli l'objectif du 6^e PAE visant à ce que, en une génération, la production et l'usage des substances chimiques n'aient plus d'incidence négative importante sur la santé et l'environnement. En outre, les données concernant les concentrations de produits chimiques dans l'environnement et les êtres humains et les effets de l'exposition à des mélanges complexes de produits chimiques restent insuffisantes.

Il y a lieu d'accorder une attention accrue à la mise en œuvre de la législation aux niveaux national et régional. Les résultats des recherches et les informations sur l'incidence de la qualité de l'environnement sur la santé doivent être mieux intégrés dans l'objectif stratégique élargi visant l'amélioration de la santé publique.

(ii) L'environnement urbain

Quant à la stratégie thématique sur l'environnement urbain, elle ne semble pas avoir produit d'effet significatif, alors que 75 % de la population de l'Union européenne vit en ville. Les particules et l'ozone restent des préoccupations majeures :

- les concentrations de particules fines dans nombre de zones urbaines de l'Union européenne restent responsables, dans une mesure non négligeable, de nombreuses morts prématurées et d'incapacités respiratoires, de maladies cardiovasculaires et de cancers ;

⁽²⁶⁾ Communication de la Commission du 9 juin 2004 « Plan d'action européen 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé » [COM (2004) 416].

⁽²⁷⁾ Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances.

⁽²⁸⁾ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (règlement modifié en 2007 et en 2009).

- environ 40 % de la population de l'Union européenne vit dans des zones urbaines où les niveaux sonores nocturnes dépassent les normes recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;

- l'accès à de l'eau de qualité satisfaisante est insuffisant et génère un risque sanitaire dans plusieurs zones rurales.

(c) Ressources naturelles et déchets

Le 6^e PAE a renforcé le lien entre les politiques relatives aux déchets et aux ressources, et a contribué à améliorer la gestion des déchets et à évoluer vers une politique fondée sur la consommation et la production durables.

L'utilisation des ressources n'augmente plus au même rythme que la croissance économique. Deux actes législatifs ont été adoptés récemment, avec pour objectif d'influer de manière positive, à l'avenir, sur l'utilisation des ressources :

- sur l'écoconception⁽²⁹⁾ ;
- sur le label écologique⁽³⁰⁾ ;
- sur les déchets⁽³¹⁾ ;
- sur les déchets électriques et électroniques⁽³²⁾.

La législation sur les déchets a aussi été sensiblement modernisée et simplifiée dans le but de mieux répondre aux objectifs prioritaires fixés dans le 6^e PAE.

Il n'en reste pas moins que, dans l'absolu, l'utilisation des ressources continue de croître, ce qui est incompatible avec l'objectif visant à respecter la capacité de charge de l'environnement à plus long terme. Des différences substantielles quant à la productivité des ressources subsistent entre les États membres. En outre, la dépendance à l'égard des importations augmente et représente aujourd'hui 20 % de toutes les ressources consommées.

Alors que l'objectif du 6^e PAE consistait à réduire le volume total de déchets générés en Europe, il semble que celui-ci se soit au mieux stabilisé. Si la directive-cadre sur les déchets renforce l'accent mis sur la prévention, l'absence

⁽²⁹⁾ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

⁽³⁰⁾ Règlement (CE) n° 66/2010 du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE.

⁽³¹⁾ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives

⁽³²⁾ Directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

d'une base de connaissances suffisamment solide et détaillée pays par pays n'a pas permis d'adopter des mesures ou des objectifs plus tangibles.

Les denrées alimentaires et les boissons, le transport privé et le logement seraient responsables de 70 à 80 % de l'incidence de la consommation sur l'environnement dans l'Union européenne. Par ailleurs, plus de 80 % des incidences sur l'environnement liées au produit sont déterminées lors de la phase de conception des produits. Ces secteurs doivent donc faire l'objet d'une plus grande attention, avec une meilleure promotion de l'écoconception.

(d) Changement climatique

Le 6^e PAE a sans aucun doute apporté une contribution réelle dans le domaine du changement climatique – surtout grâce à la fixation de priorités et à la mobilisation institutionnelle –, mais d'autres facteurs externes ont été plus déterminants, à commencer par la concertation internationale, la sensibilisation du public et le quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat⁽³³⁾ (GIEC).

Alors que les ambitions de la communauté internationale n'ont pas été satisfaites, les objectifs du 6^e PAE quant aux progrès à obtenir à l'échelle européenne ont dépassé les espérances, l'adaptation au changement climatique devenant un champ politique européen à part entière et un sujet de préoccupation majeur pour l'opinion public.

Dans l'ensemble, l'Europe a été au-delà des objectifs quantifiables contraignants, comme l'objectif du protocole de Kyoto de réduire les émissions de 8 % d'ici à 2012.

La mise en œuvre d'actions stratégiques et la définition d'objectifs quantifiés ont été préconisées à partir de 2005⁽³⁴⁾. Dans cet esprit, les textes législatifs sur l'énergie et le changement climatique d'avril 2009, dit « paquet climat-énergie »⁽³⁵⁾, établissent pour 2020 des objectifs dans trois directions :

- réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- développement des énergies renouvelables ;
- amélioration de l'efficacité énergétique.

⁽³³⁾ « *Changement climatique 2007 – Rapport de synthèse* », GIEC, 2008.

⁽³⁴⁾ *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 9 février 2005 « Vaincre le changement climatique planétaire » [COM (2005) 35].*

⁽³⁵⁾ *Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.*

Un prix du carbone est fixé à travers le SCEQE, mis en place en 2004⁽³⁶⁾.

D'autres objectifs, comme celui visant à ce que l'énergie renouvelable représente 12 % du volume total d'énergie utilisée d'ici à 2010, tendaient vers l'idéal et étaient plus difficiles à réaliser. En outre, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports reste étroitement liée à la croissance économique. Les émissions provenant d'hydrofluorocarbures ont également augmenté entre 1990 et 2008 ; elles continuent au demeurant d'échapper à toute réglementation à l'échelle internationale.

Au total, le 6^e PAE a permis de démontrer, analyse coûts et bénéfices à l'appui, la nécessité d'agir, et il s'est traduit par un engagement politique des dirigeants européens à réaliser les objectifs essentiels.

(e) Implication internationale

(i) Le respect des engagements de l'Union européenne

Le 6^e PAE a confirmé les engagements de l'Union européenne :

- à prendre en compte les considérations environnementales dans toutes ses relations extérieures ;

- à conférer une dimension externe à sa stratégie en matière de développement durable.

Les engagements internationaux contractés par l'Union européenne dans le cadre de la convention sur la diversité biologique (CDB) et de son protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages⁽³⁷⁾ (APA) ont contribué à faire progresser les actions en faveur de la biodiversité à l'échelle internationale⁽³⁸⁾.

D'autres accords multilatéraux sur l'environnement, comme la convention de Rotterdam sur les produits chimiques (PIC) ou la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), ont enregistré de bons résultats.

⁽³⁶⁾ Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto.

⁽³⁷⁾ Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

⁽³⁸⁾ Voir, à ce sujet, le rapport d'information n° 396 du 13 novembre 2012 de la Commission des affaires européennes, présenté par M^{me} Danielle Auroi, sur la ratification et la mise en œuvre du protocole de Nagoya.

En outre, l'Union européenne a assuré la promotion active de la coordination, à l'échelle internationale, des mesures ayant trait au changement climatique et de celles relatives à la biodiversité.

Dans certains accords de libre-échange, des chapitres relatifs au développement durable et au commerce des biens et services environnementaux ont été ajoutés.

Enfin, la législation environnementale européenne a eu une incidence forte au niveau mondial, les pays désireux d'exporter vers l'Union européenne se voyant contraints d'appliquer les normes communautaires.

(ii) La gouvernance environnementale multilatérale

Cela dit, en dépit des efforts consentis par l'Union européenne pour renforcer la coopération multilatérale et prouver son engagement à l'égard des conventions et accords internationaux, peu d'avancées ont été obtenues en vue d'améliorer la gouvernance environnementale mondiale. Si les préoccupations environnementales ont été davantage prises en considération dans la politique commerciale européenne, elles auraient pu être mieux valorisées, concrètement, dans les accords commerciaux et les accords d'aide au développement.

Les enjeux environnementaux, qui se mondialisent de plus en plus, exigent un effort plus cohésif et plus ciblé, de sorte que l'Union européenne contribue plus efficacement à l'élaboration des politiques internationales et œuvre en faveur d'une meilleure gouvernance environnementale multilatérale.

II. UN NOUVEL OUTIL STRATÉGIQUE PLURIANNUEL 2014-2020 QUI POURSUIT NEUF OBJECTIFS PRIORITAIRES ADAPTÉS AUX GRANDS ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ACTUELS

A. Un document attendu compte tenu du contexte et des attentes

1. Un nouveau contexte en matière de défense de l'environnement

a) Quatre logiques convergentes

Le 7^e programme, qui entend s'appuyer sur cette évaluation de l'exercice précédent, répond à quatre logiques convergentes, correspondant à un nouveau contexte historique :

- même si des progrès ont été accomplis dans certains domaines, il convient d'apporter une réponse aux problèmes écologiques majeurs qui subsistent, en exploitant les possibilités pour rendre l'environnement plus résilient aux perturbations ponctuelles comme aux changements systémiques ;

- la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, qui constitue le cadre d'orientation politique de l'Union européenne pour la période courant jusqu'à 2020, a des implications environnementales fortes ;

- tandis que les États membres s'efforcent de surmonter la crise économique, la nécessité de procéder à des réformes structurelles ouvre à l'Union européenne l'opportunité de passer à une économie verte inclusive ;

- la Conférence de Rio+20 a souligné l'importance de la dimension mondiale des problèmes environnementaux.

b) Des objectifs clairs

Ce nouveau programme a pour objet d'intensifier la contribution de la politique de l'environnement à la transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources, à faibles émissions de carbone, préservant le capital naturel de l'Europe et la santé de ses citoyens. Il fournit un cadre d'ensemble pour la politique de l'environnement à l'horizon 2020, en définissant neuf objectifs prioritaires à atteindre par l'Union européenne et ses États membres.

Dans de nombreux cas, l'action à mener pour atteindre ces objectifs s'inscrira principalement au niveau national, régional ou local, conformément au principe de subsidiarité. Dans d'autres cas, au contraire, des mesures supplémentaires à l'échelle de l'Union européenne s'imposeront par souci d'efficacité.

La politique de l'environnement étant un domaine de compétence partagée, l'un des objectifs du 7^e PAE est de créer un sentiment d'adhésion à des objectifs communs, au sein des autorités politiques des États membres comme parmi les opinions publiques nationales et les acteurs socio-économiques, et de garantir des conditions de concurrence égales pour les entreprises et les administrations publiques. La définition d'objectifs clairs devrait permettre de fournir des repères et un cadre d'action stable aux décideurs et aux autres parties prenantes.

2. Les effets à attendre du 7^e programme d'action pour l'environnement

a) Un texte ramassé, clair et pragmatique

Conséquence directe de la période de latence traversée avant le dépôt de la proposition de décision : une fois que la Commission européenne s'est décidée, elle a fait vite, produisant un texte plus ramassé que le 6^e PAE, qui présentait l'inconvénient de ressembler à un catalogue davantage qu'à un document stratégique énonçant des priorités claires. S'agissant du 7^e PAE, les prescriptions sont pour l'essentiel énumérées dans l'annexe de la proposition de décision.

Un PAE édicte des objectifs généraux ; il peut être vue comme une sorte de « stratégie de Lisbonne environnementale ». Sur certains dossiers, la prise en compte des défis requerra de nouvelles mesures législatives ou la révision de dispositifs existants ; sur d'autres, une meilleure exécution de la législation existante suffira à provoquer les changements attendus.

Mais c'est aussi un texte pragmatique :

- il tient compte du contexte économique et budgétaire ;
- il n'impose pas d'objectifs intenables à long terme.

b) Une portée sur le marché intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne

Plusieurs catégories d'acteurs du marché intérieur européen devraient bénéficier du 7^e PAE :

- les citoyens, qui vivront au sein d'écosystèmes plus sains et d'un environnement moins pollué ;

- les consommateurs, qui auront accès à plus de produits verts et à une information sur les produits plus claire ;

- les entrepreneurs, qui seront incités à mieux utiliser les ressources et à prendre des initiatives en matière d'éco-innovation, dans un cadre réglementaire plus prévisible.

Les prescriptions contenues dans les PAE ont en outre une vocation de politique extérieure : elles constituent la base de travail des autorités communautaires dans les divers cénacles de négociations internationales sur les questions environnementales, qu'il s'agisse, par exemple, des grands conférences sur le climat ou des sommets du G20.

Et les problèmes écologiques ne connaissent pas les frontières. Une approche européenne coordonnée est nécessaire non seulement pour apporter des réponses sur le territoire de l'Union européenne, mais aussi pour contribuer à relever les défis environnementaux régionaux et globaux. À cet égard, les partenaires de l'Union européenne – pouvoirs publics et acteurs socioéconomiques – extérieurs à ses frontières profiteront directement des progrès enregistrés grâce aux politiques qui découleront du 7^e PAE.

Le 7^e PAE intègre du reste les grands objectifs de développement durable adoptés à la conférence des Nations unies Rio+20 de juin 2012, dans tous les domaines :

- le climat ;
- la gestion de l'eau ;
- la biodiversité ;
- la protection des océans ;
- la qualité de l'air ;
- les produits chimiques ;
- les déchets ;
- l'utilisation efficace des ressources.

B. Priorités thématiques

1. Protéger, conserver et améliorer le capital naturel de l'Union européenne

a) Constat

La protection, la conservation et l'amélioration du capital naturel de l'Union européenne s'appuient sur un solide corpus législatif, qu'il s'agisse de l'eau, du milieu marin, de la qualité de l'air, des habitats, des oiseaux, mais aussi du changement climatique, des produits chimiques, des émissions industrielles ou des déchets, autant de textes qui contribuent directement ou indirectement à alléger les pressions exercées sur la biodiversité.

L'AEE rapporte pourtant que la perte de la biodiversité se poursuit dans l'Union européenne et souligne l'existence de graves dommages sur la plupart des écosystèmes.

La stratégie de l'Union européenne vise à la mise en place, à l'horizon de 2020, des objectifs et mesures nécessaires pour inverser les tendances négatives et renforcer les services écosystémiques. Il est en effet nécessaire d'éviter la destruction du capital naturel de l'Union européenne, c'est-à-dire des écosystèmes, fournisseurs de biens et services essentiels – sols fertiles, forêts, mers, eau douce, air pur, systèmes de pollinisation, mécanismes de lutte contre les inondations, de régulation du climat et de protection contre les catastrophes naturelles.

b) Traitement des problèmes à la source

La volonté de traiter les problèmes à la source passe par une meilleure intégration des objectifs concernant le capital naturel dans les autres politiques communautaires, en veillant à ce qu'elles soient cohérentes et engendrent des bénéfices communs.

La politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche (PCP) et la politique de cohésion doivent servir de leviers écologiques, car les besoins environnementaux sont liés aux besoins sociaux et économiques.

D'ici à 2015, les États membres doivent s'engager dans la cartographie et l'évaluation des écosystèmes et de leurs services ainsi que dans des initiatives visant à éviter toute perte nette du capital naturel.

c) Meilleure gestion du capital naturel

Les mesures prises au titre de la stratégie en faveur de la biodiversité pour rétablir 15 % des écosystèmes dégradés de l'Union européenne et élargir

l'utilisation de l'« infrastructure verte » contribueront à pallier la fragmentation des terres.

Il convient aussi d'intégrer la valeur économique des services écosystémiques dans les systèmes de comptabilité et de notification au niveau de l'Union européenne et au niveau national.

Le PAE devra notamment garantir, d'ici à 2020, la protection de la biodiversité et des ressources en eau, une meilleure gestion des sols et forêts ainsi que des mesures efficaces contre la pollution atmosphérique et le changement climatique.

d) Objectifs détaillés pour 2020

D'ici à 2020, en matière de biodiversité, l'Union européenne se fixe pour buts :

- d'enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques, de maintenir et de renforcer les écosystèmes et leurs services ;
- de réduire considérablement les incidences des pressions exercées sur les eaux douces, les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux marines ;
- de réduire les incidences de la pollution atmosphérique sur les écosystèmes et la biodiversité ;
- de gérer les terres de manière durable, de protéger les sols et de mettre en chantier l'assainissement des sites contaminés ;
- de gérer le cycle des nutriments – azote et phosphore – de manière plus durable et plus efficace du point de vue de l'utilisation des ressources ;
- de préserver les forêts et les services qu'elles fournissent et de renforcer leur résilience au changement climatique et aux incendies.

2. Faire de l'Union européenne une économie efficace dans l'utilisation des ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone

a) Constat

L'initiative phare « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », relevant de la stratégie Europe 2020⁽³⁹⁾, vise à soutenir le passage à une économie efficace dans la manière dont elle utilise l'ensemble des ressources, dissociant totalement la croissance économique de l'utilisation des ressources et

⁽³⁹⁾ Voir notes 3 et 4.

de l'énergie et de ses incidences sur l'environnement, réduisant les émissions de gaz à effet de serre, améliorant la compétitivité par l'efficacité et l'innovation, et favorisant une plus grande sécurité énergétique.

Il s'agit de créer un cadre plus cohérent pour la production et la consommation durables dans l'Union européenne, en favorisant une utilisation plus efficace des ressources, afin de pouvoir exploiter tout le potentiel des « éco-industries » européennes. À cet effet, les politiques européennes doivent surtout s'attacher à la phase de conception des produits, 80 % des incidences sur l'environnement étant générées à ce stade.

Un effort particulier doit être porté sur l'innovation, grâce à un renforcement de la compétitivité, notamment par une utilisation plus efficace des ressources de l'ensemble de l'économie. Il serait judicieux de porter l'attention sur l'action des pouvoirs publics, aux niveaux européen et national, tendant à créer les conditions propres à l'« éco-innovation ».

b) Mise en œuvre intégrale du « paquet climat-énergie »

L'enjeu est de se préparer aux prochaines négociations internationales et de donner un cadre clair aux États membres ainsi qu'à l'industrie pour la réalisation des investissements nécessaires à moyen terme.

Des mesures doivent également être prises pour améliorer les performances énergétiques des biens et services, dans le marché de l'Union européenne, sur l'ensemble de leur cycle de vie, en accroissant l'offre de produits écologiquement durables et en favorisant une réorientation de la demande des consommateurs vers ces derniers, grâce à des mesures incitatives. Cela passe par un réexamen de la législation en vigueur, notamment la directive sur l'écoconception, la directive sur l'étiquetage relatif à la consommation d'énergie et le règlement sur le label écologique.

c) Verdissement de la consommation des ménages et des administrations publiques

Des objectifs de réduction des incidences globales de la consommation sur l'environnement seront établis, notamment dans les secteurs de l'alimentation, du logement et de la mobilité, qui représentent 80 % de l'incidence de la consommation sur l'environnement.

Les administrations publiques, à tous les niveaux, ont encore des marges de manœuvre considérables pour réduire leur impact sur l'environnement grâce à leurs décisions d'achat. Les marchés publics des États membres et des régions seront « écologisés », la moitié au moins d'entre eux devant faire l'objet de l'application de critères d'adjudication écologiques.

d) Meilleure gestion des déchets

La gestion des déchets dans l'Union européenne sera améliorée pour parvenir à une meilleure utilisation des ressources et à une réduction de la dépendance à l'égard des importations en matières premières. Cela passe notamment par :

- la mise en œuvre intégrale de la législation de l'Union européenne dans le domaine des déchets, en imposant une stricte application de la hiérarchie des déchets et en veillant à ce que les différents types de déchets soient couverts ;
- une transformation des déchets en ressources ;
- la réduction au minimum des effets nocifs importants des déchets dangereux pour la santé humaine et l'environnement.

e) Objectifs détaillés pour 2020

D'ici à 2020, pour verdir son économie, l'Union européenne cherchera :

- à respecter ses objectifs en matière de climat et d'énergie, et en ayant pour perspective de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport à 1990, dans le cadre d'un effort mondial visant à limiter la hausse de la température moyenne à 2 degrés ;
- à réduire significativement les incidences globales sur l'environnement des grands secteurs industriels européens et à renforcer l'efficacité dans l'utilisation des ressources ;
- à diminuer l'impact global sur l'environnement de la production et de la consommation, notamment dans les secteurs de l'alimentation, du logement et de la mobilité ;
- à gérer les déchets comme des ressources, à faire baisser la quantité de déchets produits par habitant, à limiter la valorisation énergétique aux matériaux non recyclables et à abandonner la mise en décharge de matières recyclables et compostables ;
- à lutter contre le stress hydrique dans l'Union européenne.

3. Protéger les citoyens de l'Union européenne contre les pressions et les risques pour la santé et le bien-être liés à l'environnement

a) Constat

Cet objectif vise les émissions polluantes, les produits chimiques et le bruit. L'enjeu sociétal est crucial. L'OMS estime en effet que les facteurs de stress environnementaux sont responsables de 15 à 20 % de la totalité des décès dans les

53 pays européens. Quant à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), elle prévoit que la pollution atmosphérique urbaine, avant 2050, sera devenue la première cause de mortalité dans le monde.

Il convient par conséquent de renforcer la résilience dans les domaines écologique et climatique, en rétablissant les écosystèmes et en mettant sur pied des infrastructures vertes, susceptibles d'apporter d'importants avantages socio-économiques, y compris pour la santé publique.

La proposition souligne les synergies et compromis possibles entre les objectifs climatiques et d'autres objectifs environnementaux, par exemple la qualité de l'air.

b) Mise en œuvre complète des politiques existantes

La mise en œuvre incomplète des politiques en vigueur empêche l'Union européenne d'atteindre des normes satisfaisantes de qualité de l'air et de l'eau. Pour lutter contre la pollution à la source, il est nécessaire de rechercher des synergies avec d'autres objectifs stratégiques, dans des domaines comme :

- le changement climatique ;
- la biodiversité ;
- le milieu marin ;
- le milieu terrestre.

c) Lutte contre les combinaisons de produits néfastes

Malgré le règlement REACH et les autres législations horizontales comme celle relative à la classification, l'étiquetage et l'emballage, des doutes persistent quant aux répercussions sur la santé humaine et l'environnement des effets combinés de produits chimiques, qui interfèrent avec le système endocrinien.

L'objectif sera d'adopter une approche globale du problème en vue de ramener au plus bas, d'ici à 2020, les effets néfastes graves des produits chimiques sur la santé humaine et l'environnement.

d) Lutte contre le changement climatique

Si la croissance du marché des bioproduits et des produits chimiques et matériaux utilisant les biotechnologies peut conduire à des progrès en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre, il convient de veiller à ce que l'ensemble du cycle de vie de ces produits revête un caractère durable et n'ait pas pour effet d'exacerber la concurrence sur les terres ou d'augmenter les niveaux d'émission.

La proposition de décision prévoit aussi des actions spécifiques pour que l'Union européenne soit correctement préparée aux pressions et aux évolutions résultant du changement climatique et pour renforcer sa résilience dans les domaines environnemental, économique et sociétal.

e) Objectifs détaillés pour 2020

D'ici à 2020, en matière de santé et de bien-être, l'Union européenne s'assigne pour buts :

- d'améliorer sensiblement la qualité de l'air sur son territoire ;
- de diminuer significativement la pollution sonore ;
- de protéger les citoyens par le biais de normes élevées en matière de sécurité de l'eau potable et des eaux de baignade ;
- d'examiner les effets combinés des produits chimiques et les questions de sécurité liées aux perturbateurs endocriniens, évaluer et réduire autant que possible les risques pour l'environnement et la santé associés à l'utilisation de substances dangereuses, y compris les substances chimiques présentes dans les produits ;
- de traiter efficacement les problèmes de sécurité liés aux nanomatériaux, dans le cadre d'une approche cohérente entre les différentes législations ;
- d'obtenir des avancées décisives dans l'adaptation aux effets du changement climatique.

C. Cadre de référence : mesures horizontales

1. Tirer le meilleur profit de la législation de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement

a) Constat

Ce quatrième objectif porte sur les évaluations d'impact, l'information, la participation et l'accès à la justice.

En 2009, 451 dossiers d'infraction liés à la législation environnementale ont été ouverts, sans compter les plaintes déposées par des citoyens auprès de la Commission européenne, susceptibles, pour la plupart, d'être mieux traitées au niveau national ou local.

Une mise en œuvre effective de la législation environnementale aurait trois avantages :

- les conditions de concurrence seraient plus équitables ;
- l'innovation serait stimulée ;
- les entreprises européennes bénéficieraient de la position de « premier entrant ».

b) Contrôle de l'application des normes législatives

Le nombre élevé d'infractions, de plaintes et de pétitions dans le domaine de l'environnement met en évidence la nécessité d'un système efficace et viable de contrôle et d'équilibrage au niveau national, contribuant à identifier et à résoudre les problèmes de mise en œuvre, assorti de mesures préventives.

De ce point de vue, les efforts devront être déployés dans quatre directions :

- améliorer la collecte et la diffusion des données sur la législation environnementale afin d'aider le grand public et les professionnels de l'environnement à comprendre pleinement comment les administrations nationales et locales exécutent les engagements de l'Union européenne ;

- étendre les conditions relatives aux inspections et à la surveillance à l'ensemble de la législation communautaire environnementale ;

- améliorer, au niveau national, les modalités de traitement et de règlement des plaintes relatives à la mise en œuvre de la législation environnementale communautaire ;

- garantir un meilleur accès à la justice ainsi qu'une protection juridique efficace et promouvoir les mécanismes non judiciaires de résolution des conflits.

c) Amélioration de la gouvernance

Un renforcement de la coopération et un partage des bonnes pratiques permettrait d'améliorer la qualité globale de la gouvernance en matière d'environnement.

En outre, la Commission européenne doit s'efforcer d'aider les États membres dans leur mission de mise en œuvre de la législation environnementale communautaire et suivre avec attention les progrès effectués.

d) Objectifs détaillés pour 2020

D'ici à 2020, pour tirer le meilleur parti de la législation communautaire en vigueur, il conviendra :

- de faire en sorte que les citoyens de l'Union européenne aient accès à des informations claires sur les modalités de mise en œuvre de la législation environnementale ;

- d'améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale spécifique ;

- de renforcer le respect de la législation environnementale à tous les niveaux administratifs et de garantir des conditions de concurrence équitables garanties sur le marché intérieur ;

- de conforter la confiance des citoyens dans la législation environnementale ;

- de faciliter l'application du principe de « protection juridictionnelle effective » pour les citoyens et leurs organisations.

2. Améliorer la base de connaissances étayant la politique de l'environnement

a) Constat

La recherche, la collecte et l'analyse des données ainsi que la gestion des risques appellent de nouvelles mesures.

Au cours des dernières décennies, des améliorations ont été observées dans la manière dont les informations et les statistiques en matière d'environnement sont collectées et utilisées, dans l'Union européenne et les États membres comme dans le reste du monde. Mais les systèmes d'information sur l'environnement exigent un investissement permanent, d'autant que certaines évolutions techniques sont plus rapides que les évolutions politiques – par exemple dans le domaine des sources d'énergie non conventionnelles, comme le captage et le stockage du carbone (CSC). C'est pourquoi il est nécessaire de concentrer les efforts de recherche et de déployer le potentiel d'innovation de l'Europe :

- en mettant en commun des ressources et des connaissances ;

- en renforçant l'interface entre science et politique dans le domaine de l'environnement ;

- en s'appuyant sur une appréciation correcte de l'état de l'environnement.

b) Comblement des lacunes dans les connaissances

Il faut une approche systématique de la gestion des risques environnementaux. La proposition de décision souligne la nécessité de mener un vaste débat sociétal explicite sur les risques environnementaux et les compromis que la société est parfois disposée à accepter à la lumière d'informations incomplètes ou incertaines sur les risques émergents et la manière dont ils doivent être traités.

De profondes lacunes dans les connaissances existent encore dans les domaines suivants :

- les outils de modélisation susceptible d'aider à mieux comprendre les problèmes complexes liés aux modifications de l'environnement, comme les impacts du changement climatique et des catastrophes naturelles, les conséquences de la disparition des espèces pour les services écosystémiques, les seuils environnementaux et les points de basculement écologiques ;

- l'analyse des interactions entre les facteurs socio-économiques et environnementaux, essentielle pour orienter davantage les initiatives stratégiques vers une utilisation plus efficace des ressources et une atténuation des pressions exercées sur l'environnement ;

- la connaissance des conséquences sur la santé humaine et l'environnement des perturbateurs endocriniens, des mélanges, des substances chimiques présentes dans les produits et des nanomatériaux ;

- la mesure des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la collecte et le suivi des données.

Des investissements sont donc nécessaires pour que les autorités publiques et les entreprises disposent d'une base solide afin de tenir pleinement compte des critères sociaux, économiques et environnementaux dans leurs décisions.

c) Objectifs détaillés pour 2020

L'Union européenne ambitionne, d'ici à 2020, d'améliorer la base des connaissances environnementales :

- en faisant en sorte que les décideurs politiques et les entreprises disposent d'une meilleure base pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en matière d'environnement et de changement climatique, permettant notamment de mesurer les coûts et les avantages ;

- en améliorant la compréhension des nouveaux risques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique, ainsi que la capacité de les évaluer et de les gérer ;

- en renforçant l'interface entre science et politique dans le domaine de l'environnement.

3. Garantir la réalisation d'investissements à l'appui des politiques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et assurer des prix justes

a) Constat

La proposition de décision préconise l'élimination des subventions dommageables pour l'environnement, grâce à des financements en faveur de l'éco-innovation, à l'augmentation des fonds de l'Union européenne au bénéfice de l'action pour le climat et à l'intégration de l'environnement et du climat dans le processus du semestre européen.

Les efforts nécessaires pour réaliser les objectifs précédemment décrits devront s'appuyer sur des investissements adéquats, venant de sources publiques et privées.

b) Envoi de signaux de marché aux acteurs économiques

L'Union européenne et les États membres devront mettre en place des conditions propres à assurer que les externalités environnementales soient correctement prises en considération et que des signaux du marché corrects soient envoyés au secteur privé, en tenant dûment compte de tous les effets sociaux négatifs éventuels. Il s'agit notamment :

- d'appliquer plus systématiquement le principe du pollueur-payeur ;
- de supprimer progressivement les subventions publiques néfastes pour l'environnement et de les rediriger vers les activités bénéfiques pour l'environnement ;
- de déplacer la charge fiscale du travail vers la pollution ;
- de limiter les rentes liées à la possession de ressources naturelles rares ;
- d'intégrer dans le semestre européen les priorités en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique, pour autant qu'elles soient liées aux perspectives de croissance durable des différents États membres destinataires de recommandations spécifiques ;
- de développer la rémunération en échange des services écosystémiques ;

- d'encourager les entreprises, particulièrement les PME, à participer plus activement à la réalisation des objectifs dans les domaines de l'environnement et du changement climatique, par exemple par le biais des partenariats européens d'innovation (PEI).

c) Insertion dans la cadre financier pluriannuel 2014-2020

Dans ses propositions relatives au cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne, la Commission européenne avait amélioré la prise en compte des objectifs en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique dans tous les instruments financiers, offrant ainsi aux États membres la possibilité d'atteindre des objectifs connexes.

L'expérience acquise au cours de la période de programmation 2007-2013 montre que les fonds mis à disposition pour des mesures en faveur de l'environnement ont été utilisés de manière très inégale aux niveaux national et régional. Pour éviter cet écueil, les États membres devront :

- intégrer les objectifs en matière d'environnement et de changement climatique dans leurs stratégies et programmes de financement en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale, du développement rural et de la politique maritime ;

- privilégier une utilisation précoce des fonds dans les domaines de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique ;

- renforcer la capacité des organismes d'exécution à offrir des investissements rentables et durables, afin d'assurer le soutien financier adéquat nécessaire pour des investissements dans ces secteurs.

d) Objectifs détaillés pour 2020

En matière d'investissement et de recherche du juste prix, l'Union européenne s'engage, d'ici à 2020, à ce que :

- les objectifs en matière d'environnement et de changement climatique soient réalisés de manière rentable, grâce à des financements appropriés ;

- le secteur privé accorde un financement plus important pour les dépenses relatives à l'environnement et au changement climatique.

4. Améliorer l'intégration de la dimension environnementale et la cohérence des politiques

a) Constat

L'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques et activités de l'Union européenne est exigée par les traités depuis 1997. La PAC, la PCP et les réseaux transeuropéens (RTE) jouent un rôle prépondérant dans la prise en compte des questions environnementales.

b) Intégration plus efficace

Les objectifs prioritaires du 7^e PAE nécessitent une intégration encore plus efficace des questions environnementales et climatiques dans les autres politiques. Cela passe par des approches stratégiques plus cohérentes et coordonnées, notamment aux niveaux national et régional.

L'expansion prévue des réseaux d'énergie et de transport, incluant les infrastructures en mer, devra être compatible avec les besoins et obligations en matière de protection de la nature et d'adaptation au changement climatique.

L'intégration de l'infrastructure verte dans les plans et programmes correspondants peut contribuer à surmonter la fragmentation des habitats et à préserver ou rétablir la connectivité écologique, à renforcer la résilience des écosystèmes, assurant ainsi le maintien des services écosystémiques fournis, y compris le captage du carbone et l'adaptation au changement climatique, tout en offrant aux populations un environnement et des lieux de loisirs plus sains.

c) Objectifs détaillés pour 2020

Dans un souci de cohérence de son action, l'Union européenne, d'ici à 2020, veillera à ce que des politiques sectorielles soient définies et mises en œuvre à son niveau comme à celui des États membres, de manière à soutenir les objectifs correspondants en matière d'environnement et de changement climatique.

D. Répondre aux défis locaux, régionaux et mondiaux

1. Renforcer le caractère durable des villes de l'Union européenne

a) Constat

D'ici à 2020, 80 % des habitants de l'Union européenne devraient résider dans des zones urbaines et périurbaines, ce qui ne manquera pas de soulever des difficultés concernant la qualité de vie.

L'incidence environnementale des villes s'étend au-delà de leurs frontières physiques. Elles posent un ensemble commun de problèmes environnementaux :

- mauvaise qualité de l'air ;
- niveaux sonores élevés ;
- émission de gaz à effet de serre ;
- rareté de l'eau ;
- effets démultipliés des inondations et des tempêtes ;
- contamination des sites industriels ;
- constitution de friches industrielles ;
- production de déchets.

La proposition de décision souligne l'engagement pris lors de la Conférence de Rio+20 de promouvoir une approche intégrée de l'aménagement, de la construction et de la gestion des villes et des zones urbaines durables.

b) Promotion et extension des initiatives existantes

La Commission européenne préconise une politique de promotion et d'extension des initiatives existantes soutenant l'innovation et les meilleures pratiques en milieu urbain ainsi que la création de réseaux et le développement de leurs interconnexions, afin que les villes se montrent à la pointe en matière de développement urbain durable.

En outre, l'Union européenne et les États membres doivent faciliter et stimuler l'utilisation du Fonds européen de développement régional (FEDER).

c) Objectifs détaillés pour 2020

Pour renforcer le caractère durable des villes de l'Union, le programme garantit que, d'ici à 2020, une majorité de villes de l'Union européenne mettent en œuvre des politiques en faveur d'un aménagement et d'une conception urbanistiques durables.

2. Accroître l'efficacité de l'Union européenne dans la lutte contre les problèmes qui se posent aux niveaux régional et mondial dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique

a) Constat

La durabilité environnementale est indispensable pour réduire la pauvreté et garantir la qualité de la vie et la croissance économique. Rio+20 a suscité un renouvellement de l'engagement en faveur du développement durable, une reconnaissance de l'économie verte en tant que cheville importante du développement durable, et un constat de l'importance cruciale d'un environnement sain pour garantir la sécurité alimentaire et atténuer la pauvreté.

Nombre des objectifs prioritaires énoncés dans le présent programme ne pourront être pleinement atteints que dans le cadre d'une approche globale et d'une coopération avec les pays partenaires. C'est pourquoi l'Union européenne et ses États membres doivent s'engager dans des procédures internationales, régionales et bilatérales, de manière forte, ciblée, unie et cohérente. Il convient qu'ils continuent de promouvoir un cadre solide, soutenu par des financements suffisants pour la politique mondiale en matière d'environnement, fondé sur des règles et complété par une approche stratégique plus efficace, prévoyant des dialogues et une coopération politiques, de nature bilatérale et régionale, orientés respectivement vers :

- les pays développés et les autres partenaires stratégiques de l'Union européenne ;
- les pays candidats et/ou couverts par la politique de voisinage ;
- les pays en développement.

Notons que cet objectif rejoint une préoccupation française, notre pays ayant fait de son savoir-faire dans ce domaine un axe majeur de sa politique d'exportation.

b) Constitution d'un forum politique de haut niveau

Les priorités des politiques interne et externe de l'Union et de ses États membres devront tenir compte des conclusions de la Conférence de Rio+20. Il convient notamment que l'Union européenne soutienne la création d'un forum politique de haut niveau, qui remplacera progressivement la Commission du développement durable (CDD) des Nations unies et qui suivra la mise en œuvre des résultats de la Conférence de Rio+20.

c) Respect des objectifs relatifs à la biodiversité

Il est indispensable que les objectifs de biodiversité fixés au niveau international dans le cadre de la CDB soient atteints d'ici à 2020 afin de pouvoir enrayer et, éventuellement, inverser la perte de la biodiversité dans le monde entier. L'Union européenne assumera sa part des efforts qui seront déployés, notamment en atteignant l'objectif de doubler, d'ici à 2015, le financement consacré à la biodiversité dans les pays en développement et en maintenant ce niveau jusqu'en 2020.

d) Promotion des pratiques commerciales écologiquement responsables

L'Union européenne doit continuer de promouvoir des pratiques commerciales écologiquement responsables. Les nouvelles obligations définies dans le cadre de sa stratégie sur la responsabilité sociale des entreprises, en vertu desquelles les grosses entreprises d'extraction et d'exploitation de la forêt primaire, cotées et non cotées, doivent rendre compte de leurs paiements aux gouvernements, instaureront une transparence et une responsabilité accrues dans l'exploitation de ces ressources naturelles.

En tant que fournisseur important de biens et de services environnementaux, l'Union européenne doit promouvoir les normes écologiques au niveau mondial, le libre-échange dans le commerce des biens et services environnementaux, une diffusion plus large des technologies respectueuses de l'environnement et du climat, la protection des investissements et des droits de propriété intellectuelle, ainsi que l'échange des meilleures pratiques au niveau international.

e) Implication dans les accords internationaux

Contrairement à certains États membres, qui tardent à ratifier des accords internationaux fondamentaux, l'Union européenne respecte ses engagements en tant que partie à des accords multilatéraux sur l'environnement. Cette situation compromet la crédibilité européenne lors des négociations. Les États membres comme l'Union européenne doivent assurer la ratification en temps utile de tous les accords multilatéraux sur l'environnement dont ils sont signataires.

f) Objectifs détaillés pour 2020

En vue d'accroître l'efficacité de l'Union européenne à relever les défis environnementaux et climatiques qui se posent aux niveaux régional et mondial, le programme garantit, d'ici à 2020 :

- la pleine intégration des résultats de la Conférence de Rio+20 dans les politiques extérieures de l'Union européenne, qui contribuera efficacement aux efforts déployés au niveau mondial pour concrétiser les engagements pris ;

- le soutien efficace de l'Union européenne aux efforts consentis aux niveaux national, régional et international pour répondre aux défis dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et assurer un développement durable ;

- la réduction de l'impact sur l'environnement de la consommation de l'Union européenne.

III. UN PROGRAMME-CADRE APPELANT UNE ANALYSE CRITIQUE PANORAMIQUE DE LA CONCEPTION, DE LA COORDINATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES EUROPÉENNES

A. Appliquer intelligemment, efficacement et résolument la réglementation environnementale européenne

1. Le nécessaire respect du corpus réglementaire en vigueur et à venir

a) L'exigence d'exemplarité sur les questions environnementales

La proposition de décision relative au 7^e PAE met l'accent, à de très nombreuses reprises, sur la nécessité de respecter scrupuleusement la législation environnementale en vigueur et à venir. Il en va non seulement de l'efficacité globale de l'arsenal réglementaire européen – les politiques environnementales s'intégrant dans un tout, notamment du fait de la programmation pluriannuelle sectorielle, dorénavant calquée sur le calendrier budgétaire –, mais aussi de la crédibilité des institutions de l'Union européenne vis-à-vis de ses constituants politiques et sociaux, des autorités publiques nationales aux citoyens en passant par les régions, les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales.

Des textes comme les directives-cadres sur l'eau ou les déchets, même s'ils ont été révisés récemment, ont plus de dix ans. La Commission européenne est donc sans pitié vis-à-vis des États fraudeurs, afin d'éviter une exécution réglementaire à géométrie variable, qui constituerait une fragmentation du marché intérieur.

D'autant que quantité de fonds structurels qui auraient été susceptibles d'être investis, sous le 6^e PAE, par exemple dans une gestion plus écologique des déchets et de l'eau, sont restés inutilisés ; ils seront définitivement perdus le 1^{er} janvier 2014, lorsque sera achevée la période de programmation budgétaire en cours.

b) Une réalité plus complexe

Mais cette exigence se heurte à la réalité. S'agissant du bon état écologique des eaux, par exemple, une observation sur une longue durée est indispensable pour émettre un avis. La directive-cadre sur l'eau constitue un

excellent texte, mais près d'une quinzaine d'années auront été nécessaires pour la mettre en pratique – la base de référence ne sera disponible qu'en 2016.

Surtout, en dehors de la mauvaise volonté constatée sur certains dossiers – qui ne constituent pas la majorité des contentieux –, pour cause de réticence, voire de résistance politique de tel ou tel État membre, tous rencontrent des difficultés techniques et/ou matérielles et humaines pour transposer et appliquer l'ensemble de l'arsenal réglementaire communautaire. Parmi les politiques communautaires, le domaine environnemental n'est du reste pas le seul affecté par ce phénomène.

Auditionné par la Commission des affaires européennes et la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le 3 avril dernier, le commissaire Janez Potočnik a déclaré à ce sujet⁽⁴⁰⁾ :

« Si nous nous montrons incapables d'atteindre des résultats en matière environnementale via l'intégration et la coopération, la seule alternative possible consistera à définir une réglementation en ce domaine, qui ne sera guère utile si elle n'est pas appliquée et qui, de surcroît, perturbera le fonctionnement du marché : le non-respect de la législation en vigueur coûte environ 50 milliards d'euros par an. Les législateurs nationaux ont donc un rôle majeur à jouer. Ils doivent notamment faire en sorte que les textes européens soient transposés en temps et en heure, concevoir les règles d'application nationale les plus adaptées à leur législation interne et assurer un suivi de l'application de ces règles. »

« La période difficile que nous traversons n'est guère propice à une planification de long terme dans le domaine environnemental. Toutefois, le monde étant devenu un village planétaire, nous sommes plus que jamais interdépendants. Il nous faut donc unir nos forces pour affronter les défis globaux que sont le changement climatique, la protection de la biodiversité, la disparition des ressources, la protection de l'eau, de la terre et des océans, la lutte contre les pandémies et la pauvreté et la sécurité internationale. »

Une réunion interparlementaire organisée par la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen le 26 mars 2013 était justement consacrée à ce thème : « Application uniforme et efficace du droit de l'Union en matière d'environnement – Pourquoi cela ne fonctionne-t-il pas ? »⁽⁴¹⁾.

c) De trop nombreuses infractions

Pour ce qui est de la transposition de la législation, les États membres ont encore des progrès à accomplir. Le 6^e PAE a rendu les initiatives à venir prévisibles, afin de permettre aux États membres et aux parties concernées par la

⁽⁴⁰⁾ Compte-rendu n° 53 de la Commission des affaires européennes.

⁽⁴¹⁾ Voir le compte-rendu en annexe 3.

mise en œuvre de la législation d'être mieux préparés. Ce n'est cependant pas ce qui s'est produit : les procédures d'infraction en matière environnementale représentent encore un cinquième environ de tous les cas de non-communication, de non-conformité ou de mauvaise application de la législation de l'Union européenne.

La mise en œuvre de cette législation a été particulièrement problématique dans les domaines de la conservation de la nature, des déchets et de l'eau, qui étaient concernés par près de deux tiers des cas d'infraction en matière environnementale en 2010.

En décembre 2012, la Commission européenne comptait un total de 304 procédures d'infraction ouvertes pour les vingt-sept États membres, avec trois groupes de pays :

- les pays à fort contentieux, parmi lesquels l'Espagne, avec vingt-huit procédures, et l'Italie, avec vingt-cinq procédures ;
- les pays à faible contentieux, parmi lesquels les Pays-Bas et la Lituanie, avec seulement deux procédures chacun ;
- les pays intermédiaires, parmi lesquels l'Allemagne, avec neuf procédures, la Suède, avec onze procédures, et la France et le Royaume-Uni, avec quatorze procédures chacun.

La France, malgré le haut degré de structuration de son administration publique, qui devrait lui permettre, en théorie, de faire face à la complexité des annexes techniques des directives et règlements, est notamment assignée sur les dossiers de l'ours brun, du grand hamster d'Alsace ou encore de la qualité de l'air dans les vingt-deux plus grandes villes du pays – sur ce seul dernier volet, elle est menacée d'un redressement d'1,5 milliard d'euros.

Les manquements constatés sont indéniables mais il convient d'observer qu'elle fait partie des États membres ayant atteint la maturité démocratique, dans lesquels la société civile est bien développée, avec un bon maillage d'organisations non gouvernementales. Or ce sont ces dernières qui déposent généralement les plaintes aboutissant aux contentieux environnementaux.

d) Le programme d'action pour l'environnement, « instrument de torture » ou « baiser de la mort » pour les États membres ?

S'il n'est pas inutile de placer les États membres devant leurs responsabilités, les co-législateurs n'en doivent pas moins veiller à ce que le 7^e PAE – qui est dépourvu de tableaux de bords et d'indicateurs, et qui ne prévoit aucun mécanisme de revue – demeure un outil de programmation. Il ne faudrait pas qu'il se transforme en « instrument de torture » ou en « baiser de la mort » pour les États membres, à qui il incombera ultérieurement de transposer dans leur

législation ou de faire appliquer directement les dispositions contenues dans les actes européens en découlant.

Au-delà des contraintes techniques, l'une des difficultés réside dans le manque de ressources dont disposent les États membres pour assurer un suivi satisfaisant de la mise en œuvre des directives et des règlements communautaires.

Il convient au demeurant de noter que, sur tous les dossiers visés par le 7^e PAE, les États membres partent de niveaux écologiques hétérogènes ; les pays qui accusent le plus de retard étant souvent les moins à l'aise économiquement – qu'il s'agisse des États membres les plus récents ou de ceux concernés par les mesures de restructuration financière –, ils ont tendance à reléguer ces questions au second rang de leurs préoccupations, privilégiant la recherche de solutions immédiates à la crise économique.

Ainsi, en Bulgarie ou Roumanie, 90 % des déchets vont à l'enfouissement – soit autant de matières premières potentielles gâchées –, alors que les six États membres les plus avancés sur le plan du recyclage et de la valorisation en enfouissent moins de 5 %. La Bulgarie et la Roumanie, mais aussi la Croatie, Malte, le Lettonie et la Lituanie, ont par conséquent émis des réserves sur la date butoir de 2020 pour la mise en décharge des déchets, qu'elles jugent irréaliste, et ont réclamé des objectifs davantage à leur portée.

Au-delà, dans tous les États membres, la situation budgétaire contrainte conduit les pouvoirs publics nationaux à se recentrer sur leurs missions régaliennes et à déléguer de plus en plus certaines autres politiques, dont la politique environnementale, aux autorités régionales.

Certains pays, par ailleurs, sont soumis à des contraintes beaucoup plus pesantes que d'autres eu égard à leur configuration géographique : c'est le cas de la France, par exemple, pour ce qui concerne l'application de la réglementation sur l'eau.

Il est prévu que la Commission européenne veille à ce que la mise en œuvre du 7^e PAE fasse l'objet d'un suivi régulier dans le contexte de la stratégie Europe 2020. Le programme sera donc évalué avant 2020, en particulier sur la base du prochain rapport quinquennal de l'AEE relatif à l'état de l'environnement.

e) Pour un système plus constructif

Compte tenu des quatorze procédures ouvertes contre elles en matière de non-respect des normes environnementales communautaires, la France est potentiellement passible de 9 milliards d'euros d'amendes !

Au moment où la crise frappe de plus en plus durement l'ensemble du système économique européen et où les citoyens européens manifestent une méfiance inégalée, voire de la véritable défiance envers l'Union européenne, elle

serait bien inspirée d'utiliser l'arme des sanctions financières avec discernement, d'utiliser ce « bâton » avec un peu moins d'empressement.

Quel est l'objectif réel de l'Union européenne : profiter des violations du droit de l'environnement pour percevoir des amendes au bénéfice du budget communautaire ou bien faire en sorte que l'écologie progresse ? La Commission européenne doit certes conserver son rôle de gardienne des traités, mais aussi, sur des sujets de plus en plus complexes techniquement, mettre en place un soutien, un appui aux États.

Une meilleure complémentarité de la pédagogie et de l'accompagnement avec les mesures de sanctions passerait par trois mesures novatrices.

(1) Conception des normes

L'Union européenne, nous l'avons vu, a développé un acquis environnemental exemplaire – hormis les sols, tous les aspects sont aujourd'hui réglementés – mais fondé sur des normes parfois difficilement applicables. Il est dorénavant essentiel d'élaborer des textes bien conçus, dès l'origine, pour être réellement applicables : la Commission européenne et les co-législateurs doivent s'assurer de la faisabilité de la mise en œuvre de toutes les normes qu'ils édictent, notamment en évitant la « micro-réglementation ».

À cet égard, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie se réjouit que le 7^e PAE n'entre pas dans le détail des futures réglementations à engager, ce qui laisse le loisir à la Commission européenne, en lien avec les États membres, de mieux mettre en œuvre législation existante et d'en tirer une expérience pour mieux légiférer à partir de 2014 – qui sera aussi, rappelons-le, l'année d'installation de la prochaine équipe exécutive de l'Union européenne.

(2) Jumelages

Sans abandonner sa fonction de gendarme de l'Union européenne, la Commission européenne pourrait s'investir davantage en faveur de la prévention des contentieux, notamment en promouvant un système coopératif de jumelage⁽⁴²⁾ entre États membres avancés et États membres plus à la traîne en matière de respect de l'environnement, à l'instar de celui en vigueur en faveur des pays candidats à l'adhésion, des pays candidats potentiels à l'adhésion et des pays couverts par la politique européenne de voisinage, pour y instiller les meilleures pratiques européennes.

⁽⁴²⁾ Ou « *twinning* ».

(3) Inspections mixtes

Il reste néanmoins nécessaire de doter l'Europe d'une capacité d'inspection. Eu égard aux moyens dont dispose la direction générale de l'environnement de la Commission européenne, il est hors de question de créer un corps d'inspection environnemental, surtout en période de réduction de voilure du budget de l'Union européenne et des effectifs de la fonction publique communautaire⁽⁴³⁾.

Dans ces conditions, pourrait être envisagée la constitution d'équipes d'inspection environnementale mixtes entre les services de l'Union européenne et les administrations nationales des États membres, en lien avec l'AEE – peut-être sous la forme d'agents nationaux accrédités par la Commission européenne. Ce pool pourrait regrouper entre une cinquantaine et une centaine d'agents. Les États membres mettant à disposition des inspecteurs recevraient une compensation financière de la part de l'Union européenne.

f) Une Commission européenne manifestement peu disposée à changer de posture

En réponse à votre rapporteur, qui, lors de l'audition du 3 avril, suggérait d'« *essayer une autre méthode, laquelle permettrait de vraiment progresser dans la mise en application des directives et règlements qui posent problème, notamment en France* », le commissaire Potočnik a apporté une réponse privilégiant le recours aux tribunaux comme moyen d'arbitrage et allant, en vérité, dans le sens de la sévérité :

« S'agissant des difficultés que certains pays rencontrent à mettre en œuvre une réglementation européenne, ma politique est d'être strict tout en aidant et d'aider tout en restant strict : je suis heureux chaque fois que je peux faire bouger les lignes sans exercer de pression. Il est toujours possible de trouver un terrain d'entente mais si l'application des nouvelles réglementations rencontre des obstacles, qui parfois datent de quinze ans, alors, il faut recourir aux procédures en violation. À mes yeux, les tribunaux ne sont pas un lieu de conflit mais de décision entre deux parties qui n'arrivent pas à se mettre d'accord sur l'application d'une directive. Ils permettent également de répondre aux difficultés inhérentes à la législation européenne, laquelle n'est pas toujours suffisamment claire et précise dans sa mise en œuvre. C'est le côté utile des arrêts rendus par les tribunaux. »

⁽⁴³⁾ Dans les six ou sept années à venir, il est prévu de réduire de 5 % le nombre de fonctionnaires européens.

2. La nécessaire appropriation par la société des questions environnementales

a) Un dispositif français à Bruxelles à perfectionner

(1) Une coordination défaillante

Contrairement à la France, dotée de son Secrétariat général des questions européennes (SGAE), la plupart des États membres ne disposent d'aucun service interministériel pour aligner les positions de leurs différents services gouvernementaux. Le 7^e PAE pourra servir aux ministres de l'environnement de ces pays pour poser un rapport de force vis-à-vis de leurs collègues et ainsi avoir davantage de chances d'obtenir des arbitrages en faveur des moyens attribués aux politiques environnementales.

En dépit de cette spécificité française, la défense de nos points de vue pâtit souvent du défaut d'influence de notre pays à Bruxelles, notamment d'un manque de coordination entre parlementaires :

- les députés et sénateurs s'investissent trop peu auprès de leurs collègues du Parlement européen ;

- les membres du Parlement européen ne travaillent pas suffisamment en intergroupes, contrairement à leurs homologues allemands, par exemple, passés maîtres dans cet exercice.

Ce constat vaut, de façon générale, pour l'ensemble des politiques européennes, mais de façon manifestement plus aiguë pour ce qui concerne les questions d'environnement.

Il ne s'agit pas de satisfaire à l'air du temps et de remettre en cause le principe de l'organisation communautaire – qui suppose, pour chaque État membre, de sacrifier une partie de sa souveraineté et de mettre en commun une partie de sa richesse –, mais au contraire de mieux défendre les intérêts français, de peser davantage dans les négociations aux côtés de l'exécutif, et ainsi de mieux faire admettre le fait européen parmi nos concitoyens.

(2) Un exemple à suivre : la régulation financière

L'exemple de la façon dont les Français occupent le front de la régulation des marchés financiers mérite d'être mis en lumière.

Le commissaire européen responsable de ce dossier est Michel Barnier, chargé du marché intérieur et des services, ce qui a permis d'instiller dans les priorités communautaires une vision régulatrice des marchés financiers, conforme à la tradition française mais en rupture avec les pratiques dominantes en Europe depuis une trentaine d'années.

Depuis le début de la VII^e législature, en 2009, des membres français de la Commission des affaires économiques (ECON) du Parlement européen, plus ou moins chevronnés, appartenant à des sensibilités politiques qui couvrent un large spectre politique de l'hémicycle strasbourgeois, se coordonnent sur tous les textes relevant du grand projet d'union bancaire, très en amont dans la discussion, afin de soutenir au mieux, au sein de leurs groupes respectifs, les propositions législatives du commissaire, et ainsi de construire des majorités politiques en leur faveur.

b) Un texte à la résonance faible en dehors de la « famille environnementale »

(1) Sortir de l'entre soi

Plus que de simples lignes directrices, le 7^e PAE est un texte programmatique, assorti d'axes stratégiques que les États membres auront obligation de mettre en œuvre. Il offre une base de lancement intéressante pour entreprendre des révisions de la législation environnementale et déterminer le positionnement européen dans les futures négociations internationales. Son élaboration donne l'occasion aux États membres et aux membres du Parlement européen de participer à la conception de la politique environnementale des sept années à venir. Cette plate-forme politique pourrait conduire à un investissement citoyen en faveur des questions environnementales.

Pourtant, au-delà de la « famille environnementale » – c'est-à-dire du cercle des organisations non gouvernementales spécialisées et des services ministériels en charge de l'écologie et du développement durable –, force est de constater que peu d'acteurs politiques ou sociaux se sentent concernés et endossent ce projet. Quelle est la résonance du PAE, par exemple, au ministère de l'économie et des finances ou au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ? Dès lors, il sera difficile de mener des politiques horizontales fondées sur ce programme, qui aurait pourtant vocation à constituer le pilier environnemental de politiques plus globales dans lesquelles il trouverait à s'intégrer ; telle est sa limite principale.

Aller au-delà du public cible du texte, aider les écologistes à s'extraire de leur entre soi, bref, créer les conditions d'une appropriation politique et citoyenne du 7^e PAE, supposerait toutefois l'organisation, à l'échelon européen, d'un véritable processus de concertation, comparable au Grenelle de l'environnement et à son avatar, la Conférence environnementale, exercices d'une ampleur unique en Europe, même si leurs résultats apparaissent minimes. Il s'agit de consulter les différentes couches d'acteurs de la gouvernance environnementale en vue de mettre en évidence des dénominateurs communs.

(2) Renforcer la thématique santé environnementale

(a) Une revendication française

Pour favoriser l'appropriation des enjeux environnementaux par l'opinion publique, un autre angle d'attaque consisterait à faire porter un accent plus appuyé sur la thématique de la santé environnementale, qui les préoccupe. La politique environnementale peut s'articuler avec la politique de santé publique sur plusieurs dossiers, particulièrement :

- la qualité de l'air ;
- les produits chimiques.

Le Parlement européen a adopté en séance plénière, le 14 mars dernier, un rapport sur la protection de la santé publique contre les perturbateurs endocriniens⁽⁴⁴⁾. Ce rapport est assorti d'une proposition de résolution réclamant en particulier la mise en place rapide de mesures pour protéger les enfants et les femmes enceintes.

La France, très favorable à des avancées sur ce thème, se heurte à la position hostile de l'Allemagne – susceptible, toutefois, de changer radicalement dans le cadre d'un éventuel futur accord de coalition. La Commission européenne n'a pas encore rendu d'arbitrage mais, un an et demi avant la fin de son mandat et alors que tant de chantiers ouverts doivent être conclus d'ici là, il est peu vraisemblable qu'elle lance une initiative à ce sujet à courte échéance.

Le 7^e PAE est donc le texte idoine, d'autant que le rapporteur Gaston Franco en est partisan, même si elle ne fait pas l'unanimité sur les bancs de son groupe politique.

(b) Les propositions du Bureau européen de l'environnement

Le Bureau européen de l'environnement (BEE) a formulé les propositions suivantes en matière de santé environnementale :

- inclure une définition de la bonne santé, traitant des relations entre la santé mentale et les facteurs environnementaux, par exemple la question du bruit ;
- faire en sorte que la politique de l'Union européenne en matière de qualité de l'air permette d'atteindre les standards recommandés par l'OMS ;
- renforcer les propositions pour réguler et encadrer l'usage des nanomatériaux en accroissant les connaissances sur leurs propriétés intrinsèques ;

⁽⁴⁴⁾ 2012/2066(INI).

- étant donné les solides connaissances déjà acquises sur les impacts néfastes des perturbateurs endocriniens, promouvoir une action immédiate pour réduire l'exposition du public ;

- reconnaître les risques des effets cocktail et réviser l'évaluation des risques en conséquence ;

- assurer la restriction des produits chimiques les plus dangereux *via* une mise en œuvre accélérée de REACH ;

- promouvoir la substitution des produits chimiques les plus dangereux par des alternatives plus sûres pour un environnement plus sain ;

- souligner l'importance des politiques sur les produits chimiques pour protéger en particulier les populations les plus sensibles comme les jeunes enfants, en promouvant et en utilisant les résultats de la bio-surveillance.

B. Organiser la mutation de notre modèle de production et de consommation vers la croissance verte

1. La portée holistique du 7^e PAE, une chance pour changer de modèle

a) Un « animal juridique exceptionnel »

Le PAE est certes un « animal juridique exceptionnel » – selon une expression entendue à la Commission européenne – mais aussi un outil réglementaire contraignant : avec lui, il n'y a pas d'agenda environnemental caché ; ses neuf objectifs prioritaires et leur contenu indiquent clairement à la Commission européenne quel sera son débouché législatif au cours des années 2014-2020. Le traité de Lisbonne établit en effet clairement que le but des PAE est d'édicter des objectifs, les moyens spécifiques nécessaires pour les implémenter devant faire l'objet de règlements et directives adoptées selon la procédure de codécision – l'analyse du service juridique du Conseil, saisi par plusieurs États membres à ce sujet, est catégorique.

Le futur commissaire chargé de l'environnement, à partir de la fin 2014, sera lié aux objectifs du 7^e PAE et non aux instruments prévus actuellement dans le plan de travail actuel de la Commission européenne. Sans doute aura-t-il à cœur de lancer une initiative stratégique transverse autour de la dimension développement durable, avec des mesures de suivi, s'appuyant sur le 7^e PAE. Il

s'agit de renouer avec l'idée de stratégie européenne de développement durable⁽⁴⁵⁾, qui a été un peu abandonnée ces dernières années.

Les réticences de la Commission européenne vis-à-vis du 7^e PAE ont tenu pour partie, au contraire, à la crainte d'une redondance entre deux strates de papiers stratégiques, compte tenu de l'existence et de l'importance, aux yeux de la direction générale de l'environnement et du commissaire Potočník, de la feuille de route relative à l'utilisation des ressources⁽⁴⁶⁾, plan d'action à long terme pour 2020. Les deux documents vont certes dans le même sens à bien des égards mais le 7^e PAE présente l'intérêt politique d'être adopté selon la procédure de codécision, ce qui lui confère une légitimité et un poids plus importants.

Il s'agit aussi, dans une certaine mesure, de renouer avec l'esprit du processus de Cardiff⁽⁴⁷⁾, qui visait à instaurer une approche horizontale de la politique de l'environnement, par son intégration dans toutes les politiques communautaires. Si ce processus a fait long feu, c'est paradoxalement à cause de la démobilitation de la « famille environnement » : elle a cru que les autres secteurs s'empareraient de la problématique, ce qui n'a pas été le cas.

b) La valorisation économique des services environnementaux : une révolution conceptuelle

Le 7^e PAE souffre d'un problème originel tenant à la méthode qui a été suivie par la Commission européenne : ce texte aurait dû être déposé et adopté avant ceux relatifs aux perspectives financières 2014-2020, afin de faciliter, dans le cadre des négociations budgétaires, les arbitrages internes en faveur de l'environnement. Or la communication préparatoire de la Commission européenne⁽⁴⁸⁾ et la proposition de règlement relative au cadre financier pluriannuel⁽⁴⁹⁾ – censées assurer le lien entre, d'une part, moyens budgétaires et, d'autre part, politiques agricole, régionale, commerciale, industrielle, environnementale, etc. – ont été présentées respectivement dix-huit mois et six mois avant la proposition de décision relative au 7^e PAE.

⁽⁴⁵⁾ *Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen du 13 décembre 2050 sur l'examen de la stratégie en faveur du développement durable – Une plate-forme d'action [COM (2005) 658].*

⁽⁴⁶⁾ *Communication de La Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 28 mars 2012 « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » [COM (2011) 571].*

⁽⁴⁷⁾ *Communication de la Commission au Conseil européen du 27 mai 1998 « Partenariat d'intégration – Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE – Cardiff, juin 1998 » [COM (1998) 333].*

⁽⁴⁸⁾ *Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 9 juin 2011 « Un budget pour la stratégie Europe 2020 » [COM (2011) 500].*

⁽⁴⁹⁾ *Proposition modifiée de règlement du Conseil du 6 juillet 2012 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 [COM (2012) 388].*

Celui-ci porte toutefois l'ambition d'un *new deal* écologique : la reconnaissance des synergies potentielles entre l'économie et l'environnement, idée promue, en particulier, par le rapporteur Gaston Franco et qui figure au cœur du rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social⁽⁵⁰⁾, présidée par Joseph Stiglitz – avec notamment le concours du prix Nobel Amartya Sen et de l'économiste français Jean-Paul Fitoussi.

Jusqu'à présent, hormis quelques progrès en matière de consommation durable, avec la promotion de l'écoconception et des écolabels, la politique de l'environnement a été fondée de manière négative, sur la réparation de la pollution et des autres atteintes au capital écologique. En outre, la crise économique traversée par l'Union européenne n'est pas de nature cyclique mais de nature systémique.

Il conviendrait par conséquent d'inverser le raisonnement, de changer radicalement de paradigme pour valoriser la préservation de l'actif naturel, d'assurer une mutation vers un modèle économique de compétitivité verte en faisant évoluer le tissu industriel et les modes de consommation.

La valeur capitale de l'environnement doit ainsi être reconnue, avec, au cœur de cette nouvelle logique, d'une part, la rémunération des services environnementaux et, d'autre part, l'intégration des externalités : la contribution de l'économie de l'environnement aux gains de croissance et aux créations d'emplois pourrait ainsi être identifiée, quantifiée et intégrée dans la mesure du progrès économique et social, ainsi que dans sa perception par les citoyens ; les coûts externes liés aux dommages à l'environnement seraient internalisés.

Deux écoles s'affrontent sur ce point : une mutation verte de l'économie favoriserait-elle l'inventivité ou, au contraire, briderait-elle le processus de production de richesse ?

La conviction du rapporteur de la Commission des affaires européennes est que cette marche vers l'économie verte est le seul moyen, pour les sociétés avancées, de sortir par le haut de la crise environnementale, mortifère pour la planète, et de redonner confiance aux opinions publiques. Mais y parvenir prendra du temps. Si l'effet multiplicateur sur l'emploi et la croissance est indéniable, il convient de garder son discernement et de ne pas créer de faux espoirs.

Car deux questions se posent :

- où sont les 100 000 emplois européens qui avaient été annoncés il y a dix ans à ce propos ?

- de quels moyens budgétaires l'Union européenne est-elle en capacité de se doter pour financer ce défi ?

⁽⁵⁰⁾ Rapport remis au Président Nicolas Sarkozy le 14 septembre 2009.

2. Les politiques clés pour engager la mutation verte de notre système économique

La conception « en silo » des politiques communautaires nécessiterait de diffuser cette idée de compétitivité verte dans tous les axes d'action de l'Union européenne, principalement dans ceux ayant un impact fort sur le capital naturel.

a) Le semestre européen

Dans le cadre du semestre européen – l'exercice annuel de coordination et de surveillance des politiques économiques et des réformes structurelles –, la Commission européenne demande aux États membres de faire davantage en matière de croissance verte. Le sujet a notamment été à l'ordre du jour du Conseil environnement du 17 décembre 2012, au cours duquel les orientations suivantes ont été évoquées :

- l'élimination progressive des subventions dommageables pour l'environnement, dans le cadre de la consolidation budgétaire ;

- la mise en route de programmes d'efficacité énergétique plus ambitieux ;

- l'amélioration de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau et du recyclage des déchets comme gisement d'emplois et comme garanties d'un approvisionnement suffisant de l'Union européenne en ressources et matières rares ;

- la fiscalité verte.

b) Les politiques sectorielles

(1) La politique industrielle

(a) Transformer l'industrie européenne dans son ensemble

L'Union européenne est l'espace économique dans lequel le degré de sécurité juridique est le plus élevé pour les entrepreneurs. Ceux-ci jouissent de surcroît des bienfaits d'un marché intérieur de 500 millions de consommateurs. Ces atouts doivent être mis en avant pour faire évoluer l'industrie européenne vers la compétitivité verte – élément constitutif de la compétitivité hors-prix –, d'autant qu'elle ne pourra jamais concurrencer celle des pays en développement en matière de compétitivité-prix.

Un possible malentendu doit être levé : rien se ne fera sans les entreprises et il ne s'agit en aucun cas de promouvoir un microcosme d'avant-gardistes plaçant la conscience environnementale au cœur de leur projet, mais de trouver les moyens de transformer toute l'industrie européenne. Les organisations

représentatives du patronat dénoncent d'ailleurs elles-mêmes la distinction entre industrie dite « verte » et industrie dite « traditionnelle », distinction qu'elles jugent artificielle dans la mesure où beaucoup d'industries traditionnelles investissent dans des technologies vertes.

Cela soulèvera néanmoins des problèmes d'innovation et de régénération, d'où la nécessité :

- de réorienter la recherche européenne, alors que, aujourd'hui encore, les travaux scientifiques consacrés aux énergies fossiles perçoivent autant de financements publics que ceux orientés vers les énergies renouvelables ;

- d'inventer de nouveaux systèmes de financements et de garanties publics, notamment pour entraîner des secteurs comme la chimie ou la métallurgie.

Pour impulser une évolution, l'Union européenne pâtera de deux handicaps :

- la faiblesse de sa politique industrielle, qui a été soulignée, en 2011, dans un rapport d'information de la Commission des affaires européennes⁽⁵¹⁾ ;

- le renforcement de la contrainte des 3 % de déficit budgétaire imposée dans le cadre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), qui réduit considérablement les marges de manœuvre des États membres et, par voie de conséquence, leur ouverture envers de nouvelles politiques avides en crédits.

L'Union européenne pourrait utilement s'inspirer, par exemple, de la Corée du Sud, qui a adopté une stratégie d'économie verte révolutionnaire, érigée en véritable priorité nationale.

(b) Profiter d'une fenêtre d'opportunité

Nous traversons cependant une fenêtre d'opportunité, l'actualité mettant en lumière l'importance du tissu industriel d'une zone économique pour qu'elle conserve son dynamisme : les pays ayant conservé une industrie forte résistent le mieux à la crise, y compris grâce aux retombées positives indirectes sur le secteur tertiaire.

Dans le cadre de cette résurgence d'intérêt pour l'industrie, une politique de compétitivité verte pourrait s'appuyer sur deux axes :

⁽⁵¹⁾ Rapport d'information n° 3510 du 1^{er} juin 2011 de la Commission des affaires européennes, présenté par MM. Jacques Myard et Jérôme Lambert, sur la politique industrielle.

- une révision des législations existantes afin de faire en sorte que celles-ci aient bien un impact positif sur la compétitivité des entreprises en général et par seulement sur certaines filières ;

- un appui aux entreprises à l'actionnariat stable, pour porter des projets sur le long terme, notamment dans le secteur des infrastructures énergétiques.

(c) Promouvoir la responsabilité environnementale des entreprises

La Commission européenne envisage également de renforcer la transparence dans la gestion des entreprises et de développer la responsabilité sociale et environnementale (RSE), à travers des textes actuellement en gestation, qui s'appuient sur une communication de 2011⁽⁵²⁾.

Les entreprises d'une certaine taille – il est question des seuils des 500 salariés, des 20 millions d'euros de bilan total et des 40 millions d'euros de chiffre d'affaires – se verraient contraintes à publier annuellement des informations sur leur politique sociale et environnementale.

Pour verdir davantage les marchés publics verts, il serait aussi souhaitable de relever à 50 % les critères d'adjudication de nature environnementale.

(2) La politique agricole commune et la politique commune de la pêche

La PCP et surtout la PAC sont évidemment au cœur de la réflexion sur le verdissement de l'économie, compte tenu :

- des moyens budgétaires qui leurs sont consacrés par l'Union européenne – pour la seule PAC, 39 % des crédits communautaires en 2013 et encore 33 % dans les perspectives financières pluriannuelles 2014-2020 ;

- des effets du productivisme sur les écosystèmes.

Dans le cadre de la réforme de la PAC⁽⁵³⁾, certains États membres, comme le Danemark, auraient vu d'un bon œil la réorientation de tous les fonds vers la croissance verte. La France, en revanche, revendiquait plutôt de ne rien changer et de laisser de côté la dimension écologique, si ce n'est quelques ajustements marginaux.

⁽⁵²⁾ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 octobre 2011 « Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014 » [COM (2011) 681].

⁽⁵³⁾ Voir, à ce sujet, le rapport d'information n° 928 du avril 2013 de la Commission des affaires européennes, présenté par M^{me} Danielle Auroi et M. Hervé Gaymard, sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013.

Le 14 mars 2013, le Parlement européen a validé les grandes lignes des propositions de la Commission européenne concernant la réforme de la PAC, notamment l'adoption du taux de 30 % d'aides directes liées au respect obligatoire de pratiques permettant de préserver les ressources naturelles :

- la diversification des cultures, avec au moins trois cultures différentes, dont la plus importante doit couvrir moins de 70 % de la surface totale exploitée ;

- le maintien de pâturages permanents, qui constituent des « pièges à carbone » ;

- l'obligation de consacrer 7 % de la surface à des « réservoirs écologiques », bosquets, haies, murets, etc.

La gestion de la ressource est également au cœur des débats sur la réforme de la PCP⁽⁵⁴⁾ : l'enjeu est de convaincre le secteur de la nécessité d'atteindre un niveau de santé des stocks suffisant pour permettre une relance ultérieure de la pêche, alors que l'Europe est la zone de la planète dans laquelle la situation est la plus critique du monde, avec un taux de surexploitation bien supérieur aux 30 % des stocks constatés en moyenne dans toutes les mers du globe.

(3) Les fonds structurels

La logique de conditionnalité environnementale pourrait être étendue aux fonds structurels au sens large – qui, si l'on y intègre la PAC et la PCP, représentent environ 80 % du budget communautaire. L'adoption du 7^e PAE pourrait être l'occasion de cranter ce principe pour le financement des fonds sociaux, de construction des infrastructures, des opérations de rénovation urbaine, etc. Cela irait notamment dans le sens du concept de « ville durable » portée par la diplomatie économique française.

⁽⁵⁴⁾ Voir, à ce sujet, le rapport d'information n° 822 du 19 mars 2013 de la Commission des affaires européennes, présenté par M^{me} Annick Girardin et M. Didier Quentin, sur la réforme de la politique commune de la pêche.

C. Impulser une nouvelle dynamique européenne de lutte contre le changement climatique

1. L'action pour le climat en 2013 : état des lieux et perspectives tracées par le 7^e programme d'action pour l'environnement

a) Une politique phare de l'Union européenne

(1) Des objectifs à 2020, à 2050 et maintenant à 2030

C'est en matière d'action pour le climat que la Commission Barroso II peut se targuer de l'un de ses bilans les moins contestés. Avec la création d'un portefeuille de commissaire de plein exercice chargé de l'action pour le climat, le dossier a été extrait du pré-carré environnemental, comme le préconise l'OCDE.

Le troisième des cinq grands objectifs d'Europe 2020 est d'ailleurs consacré au changement climatique et aux énergies durables, avec trois axes, résumés selon la formule « trois fois vingt » :

- réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 %, voire de 30 % si les conditions le permettent, par rapport à 1990 ;
- utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 % ;
- augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.

À l'horizon 2050, un objectif de réduction de 80 à 95 % des émissions de gaz à effet de serre a été fixé⁽⁵⁵⁾.

Dans l'industrie européenne, il existe aujourd'hui un consensus assez large quant à la nécessité de lutter contre le changement climatique : nous sommes descendus à 11 % des émissions mondiales, contre 17 % en 2005, et nous devrions approcher des 4 % dans quelques années.

La Commission européenne vient également de publier un Livre vert sur les politiques climatiques et énergétiques à l'horizon 2030⁽⁵⁶⁾, échéance intéressante, dans le sens où la prédictibilité à l'horizon 2020 est aujourd'hui assez élevée, au point que, comme l'a souligné le commissaire européen chargé de l'énergie, Günther Oettinger, « 2020, c'est demain ».

⁽⁵⁵⁾ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 mars 2011 « Feuille de route vers une économie à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 » [COM (2011) 112].

⁽⁵⁶⁾ Livre vert du 27 mars 2013 « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 » [COM (2013) 169].

(2) Le système communautaire d'échange de quotas d'émission

S'agissant du SCEQE, pierre angulaire de la politique climatique de l'Union européenne, la Commission européenne a proposé, le 25 juillet 2012, de réduire temporairement la quantité de quotas mis sur le marché du carbone en début de troisième période d'échange, en gelant 900 millions de tonnes sur les 8,5 milliards appelés à être mis aux enchères, afin que le prix du carbone puisse jouer son rôle incitatif en faveur des investissements dans les énergies propres. En effet, celui-ci s'est progressivement effondré : alors qu'il avoisinait 30 euros la tonne en 2005, il a chuté sous la barre des 5 euros.

Le Conseil était proche d'une majorité qualifiée, seules Chypre, la Grèce et la Pologne restaient opposés à ce projet, tandis que l'Espagne, la Hongrie, la République tchèque et la Roumanie se montraient hésitantes.

Hélas, le 16 avril 2013, en séance plénière du Parlement européen, un vote défavorable a été enregistré : sous l'impulsion de la frange la plus conservatrice du groupe du Parti populaire européen (PPE), traditionnellement hostile aux politiques d'action pour le climat, les députés européens ont rejeté la proposition de la Commission européenne, par une majorité ténue – 334 voix pour, 315 contre et 63 abstentions.

Alors que les Européens ont fait œuvre de pionniers, ce rejet de la proposition de la Commission européenne apparaît profondément paradoxal. Même les associations écologistes, qui jugeaient l'outil du SCEQE inopérant, sa gouvernance trop faible et le retrait temporaire de 900 millions de tonnes insuffisant, dénoncent ce vote, qui risque de sonner le glas du marché carbone : au soir du scrutin, le prix de la tonne de CO₂ avait perdu 35 % supplémentaires, pour s'établir juste au-dessus de 3 euros.

Autre mauvaise nouvelle, le Parlement européen a aussi voté en faveur du report d'un an de l'inclusion, dans les droits à polluer, du CO₂ émis par les avions sur les vols intercontinentaux.

b) L'action pour le climat dans le 7^e programme d'action pour l'environnement

(1) L'absence d'objectifs chiffrés à 2020, pour le climat comme pour les autres priorités

Le dossier de l'action pour le climat peut être considéré comme un dossier chapeau, couvrant pratiquement l'intégralité des neuf axes prioritaires – il est, par exemple, en lien directe avec ceux de l'agriculture et de la biodiversité. Les progrès en matière de climat contribuent donc puissamment à la résilience écologique, sanitaire et économique de l'Europe.

Cela dit, pour le climat comme pour ses autres priorités, le 7^e PAE n'édicte pas d'objectifs chiffrés contraignants à l'horizon 2020, pour deux motifs :

- le fait que les directions générales sectorielles ont insisté pour n'être liées par aucune obligation à ce stade de la programmation environnementale ;

- la rapidité avec laquelle la proposition législative a été préparée et rédigée, après des mois de tergiversation de la Commission européenne.

(2) Une initiative britannique pro-climat mais contreproductive

Le Royaume-Uni, soutenu notamment par le Danemark, s'essaye toutefois, depuis fin février 2013, à constituer un groupe informel d'États membres partisan d'un durcissement des ambitions de l'Union européenne portant sur :

- le rehaussement des objectifs pour 2020 ;

- la fixation d'objectifs post-2020.

Ce pays a fixé, dans sa législation, un objectif à 2020 de 25 % réduction des émissions de gaz à effet de serre, supérieur au taux de 20 % visé à l'échelle communautaire. Le gouvernement de David Cameron est en effet soumis à d'énormes pressions intérieures, contradictoires, émanant d'un côté de sa composante minoritaire libérale-démocrate, très offensive en matière de lutte contre le réchauffement climatique, de l'autre d'une frange du Parti conservateur, qui dénonce l'inaction du reste du monde.

Les États les plus en retard, à commencer par la Pologne et la République tchèque, s'insurgent évidemment contre cette tentative, menaçant de s'opposer résolument au texte. Certes, cela n'empêcherait sans doute pas son adoption, soumise à la règle de la majorité qualifiée – à moins qu'une minorité de blocage ne se constitue autour de la Pologne, ce qui ne saurait être totalement exclu –, mais cela risquerait à tout le moins de prolonger inutilement les négociations.

Le Conseil européen du 22 mai 2013 devrait se pencher sur le sujet et il y a fort à parier qu'aucun infléchissement ne se produira, les Allemands pouvant difficilement prendre de position tranchée en pleine période pré-électorale.

La France partage certes, sur le principe, la volonté britannique – le Président de la République est intervenu en ce sens, le 14 septembre 2012, dans son discours d'ouverture de la Conférence environnementale. Elle estime néanmoins qu'il serait contreproductif d'instrumentaliser le 7^e PAE à cet effet. Plutôt que de les braquer contre le texte dans son ensemble, elle privilégie l'ouverture d'un dialogue constructif avec les Polonais, considérant :

- que la 19^e Conférence des parties (CdP) à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) se tiendra précisément à Varsovie du 11 au 22 novembre 2013 ;

- que la souveraineté énergétique des États membres est en jeu ;

- que l'introduction d'objectifs chiffrés contraignants uniquement sur le dossier du climat, surtout à l'horizon 2030 ou 2040, comme le préconise le Royaume-Uni, déséquilibrerait le 7^e PAE, le rendrait incohérent et nuirait, au final, à la lisibilité de l'action de l'Union européenne.

2. Propositions pour maintenir et approfondir la contribution européenne à l'action pour le climat

a) Identifier clairement les politiques sectorielles propres à contribuer à la lutte contre le changement climatique, en vue de les abonder financièrement

Après avoir mesuré l'impact de cette mesure sur la compétitivité et les investissements des entreprises européennes, particulièrement dans certains secteurs clés, la direction générale action pour le climat a obtenu que, sur la période de programmation budgétaire 2014-2020, 20 % des crédits communautaires soient alloués aux politiques climatiques.

Le point 10 du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 dispose en effet : « *Pour garantir une réalisation optimale des objectifs fixés dans certains domaines d'action, il convient d'intégrer les priorités, telles que la protection de l'environnement, dans divers instruments relevant d'autres domaines d'action. Les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique représenteront au moins 20 % des dépenses de l'Union au cours de la période 2014-2020; ils seront par conséquent intégrés dans les instruments appropriés afin de pouvoir contribuer au renforcement de la sécurité énergétique, parallèlement au développement d'une économie sobre en carbone, efficace dans l'utilisation des ressources et capable de s'adapter aux effets du changement climatique, de façon à accroître la compétitivité de l'Europe et à créer des emplois plus nombreux et plus verts.* »

Cette mesure donnerait un coup de pouce important à l'action pour le climat. En effet, si l'on se réfère aux orientations budgétaires tracées lors de la réunion du Conseil européen des 7 et 8 février 2013, le futur cadre financier pluriannuel devrait dégager des moyens budgétaires supérieurs de 50 milliards à ceux de la période de programmation précédente.

En outre, l'une des conditions posées par le Parlement européen pour qu'il se range à l'accord conclus par les chefs d'État et de gouvernement serait

d'accentuer la fongibilité des crédits d'une année à l'autre et d'une rubrique à l'autre, ce qui accroîtrait le taux de consommation des crédits d'engagement.

Toutefois, en examinant le détail des fonds structurels et autres politiques sectorielles, il est difficile de trouver dans quelles rubriques pourraient s'inscrire, à un tel niveau, des mesures climato-compatibles – d'autant que la Pologne et d'autres pays faisant partie de la dernière vague d'adhésion, gros consommateurs de crédits européens sur les fonds de cohésion, ne se montrent guère préoccupés par climat. L'impact sur la libre-concurrence ne devra pas non plus être négligé.

Il faudra que la Commission européenne explique très rapidement quels gisements elle compte exploiter pour appliquer cette mesure, en identifiant clairement les filières éligibles et en les abondant de façon effective.

b) Développer une fiscalité verte

(1) Transférer une partie de l'effort fiscal sur le coût environnemental

(a) Principe et contraintes

Le commissaire européen chargé de l'environnement, Janez Potočnik, préconise des avancées en matière fiscalité verte, c'est-à-dire l'adoption de dispositions tendant à réduire la taxation du travail au profit de la taxation environnementale, qui pourraient éventuellement être adoptées par le canal de la coopération renforcée, à l'instar de la taxe sur les transactions financière en cours d'élaboration.

Pour ne pas trop déséquilibrer le système productif, les trois précautions suivantes doivent néanmoins être prises :

- que les mécanismes choisis n'entraînent pas un alourdissement de la fiscalité mais un vrai transfert, à produit équivalent ;

- qu'une vraie neutralité soit garantie pour chaque secteur industriel, notamment pour les entreprises électro-intensives ;

- qu'une période d'adaptation soit respectée afin de ne pas affecter le cycle de vie des entreprises.

(b) La proposition de directive relative à la taxation de l'énergie

L'Union européenne dispose, depuis 2003, d'une réglementation *ad hoc*, dite « directive taxation de l'énergie » (DTE)⁽⁵⁷⁾, qui fixe des minima communautaires. Ce texte est cependant dépassé, compte tenu des multiples exemptions – selon les types de produits énergétiques, les filières professionnelles et les pays – amputant son champ d'application et des nouveaux objectifs climatiques fixés entre-temps.

Une proposition de directive tendant à généraliser, à harmoniser et à optimiser la taxation des produits énergétiques et de l'électricité⁽⁵⁸⁾ est actuellement en discussion, avec trois justifications :

- moderniser la taxation des produits énergétiques et de l'électricité en changeant de logique, puisqu'il ne s'agira plus de taxer la quantité de marchandise produite mais :

- d'une part, le « contenu énergétique », c'est-à-dire la quantité d'énergie consommée ;
- d'autre part, le « contenu carbone », c'est-à-dire la quantité de CO₂ émis ;

- coordonner la fiscalité de l'énergie avec le SCEQE afin d'éviter les lacunes et les recouvrements des deux dispositifs, théoriquement alternatifs ;

- rééquilibrer la fiscalité pour mieux prendre en compte les préoccupations environnementales.

Alors que le texte a été déposé il y a maintenant deux ans, les négociations intergouvernementales sont passablement ensablées et il conviendrait de le relancer

Signalons aussi qu'une autre option aurait consisté à imposer une taxation aux frontières mais que l'idée s'est heurtée à deux obstacles :

- la complexité des modalités techniques et financières d'un tel système ;

⁽⁵⁷⁾ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

⁽⁵⁸⁾ Proposition de directive du Conseil du 13 avril 2011 modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité [COM (2011) 169].

- l'opposition de l'Allemagne, qui craint des mesures de rétorsion de la part des autres grandes puissances économiques mondiales, au détriment, en particulier, de son industrie nationale.

(2) Supprimer les niches fiscales défavorables à l'environnement

Les États membres pourraient aussi s'assigner comme objectif de supprimer les niches fiscales défavorables à l'environnement.

En France, par exemple, outre qu'elle pousse à la consommation et nuit par conséquent à la qualité de l'air, à la santé publique et à la couche d'ozone, la sous-taxation du diesel pose question pour un motif économique : chaque centime par litre de taxation en moins coûte près d'1 milliard de rendement à la collectivité nationale. Pour permettre aux consommateurs de s'adapter, il serait souhaitable de s'orienter vers une suppression progressive de cette niche fiscale d'ici à cinq ans.

Et d'autres pistes existent, comme la suppression de l'avantage fiscal pour mécanisation des tracteurs agricoles.

3. Préparer le rendez-vous de la Conférence des parties de 2015

Même si des actions utiles peuvent être conduites au niveau national ou régional et même si d'autres instances multilatérales de concertation, comme le G20, ont aussi un rôle à jouer, les organes des Nations unies sont les plus appropriés pour réguler les problèmes climatiques et acter des orientations communes, car le phénomène et l'enjeu sont planétaires.

Alors que le monde s'écarte peu à peu de l'objectif de 2 degrés Celsius maximum d'augmentation de la température terrestre en 2020 et au-delà, fixé lors de la CdP de Copenhague en décembre 2009, le grand rendez-vous diplomatique de la CdP de 2015 constitue un grand enjeu pour l'Europe et la France, qui s'est portée candidate à son organisation et auquel elle se doit d'être prête. Rappelons en effet que le ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, a fait de la lutte contre le changement climatique l'une des priorités de la diplomatie française.

À cette fin, la Commission européenne a lancé, le 26 mars 2013, une consultation publique en ligne. Elle y invite *« les parties prenantes, les États membres et les institutions européennes à apporter leur contribution en vue de déterminer les meilleurs moyens d'élaborer l'accord de 2015, qui définira le régime international qui s'appliquera en matière de lutte contre le changement climatique après 2020 »*.

Après les échecs relatifs ou absolus des dernières CdP, la session de 2015 peut être considérée comme la dernière chance de la communauté internationale d'obtenir des résultats tangibles. Pour l'heure, seuls l'Union

européenne, quelques autres pays européens et l'Australie ont accepté une seconde période d'engagement sous le protocole de Kyoto, seul instrument contraignant, tandis qu'une soixantaine d'États ont opté pour des arrangements non contraignants pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre ou limiter leur augmentation.

En outre, les négociations sur le relèvement de l'ambition d'ici à 2020 piétinent, alors qu'un écart considérable s'est creusé entre les engagements actuels et le niveau de réduction requis pour contenir la hausse des températures à 2 degrés Celsius.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 24 avril 2013, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Pierre Lequiller. Lorsque la présidence française a ouvert le grand chantier de l'environnement, ce fut un vrai élan. Aujourd'hui, l'on ressent plutôt des crispations, en fonction des intérêts des États membres, qu'il s'agisse de la position de blocage de la Pologne, du changement de stratégie en Allemagne ou du tout-nucléaire au Royaume-Uni. Pensez-vous que nous traversons une phase de recul ?

La présidente Danielle Auroi. Je propose trois amendements aux conclusions.

Premièrement, je souhaiterais qu'elles se terminent par le point relatif à la poursuite et à l'approfondissement de la lutte contre le changement climatique.

Deuxièmement, au point 9, il me semblerait utile d'ajouter un d) ainsi rédigé : « *de la politique de protection de la biodiversité, en particulier à travers la mise en œuvre du protocole de Nagoya* ; ».

Troisièmement, je reconnais qu'il ne faut pas multiplier les agences et qu'il n'est pas sain de menacer du bâton quand l'on n'est pas capable d'en faire usage. Mais, d'un autre côté, si l'on se contente de suggestions, les choses n'avancent pas. En outre, les jumelages ne sont pas toujours couronnés de succès. C'est pourquoi je propose de rédiger ainsi le début du point 5 : « *Suggère néanmoins que la Commission européenne réfléchisse à une meilleure complémentarité de la pédagogie et de l'accompagnement avec les mesures de sanction, à travers trois outils* : ».

M. Arnaud Leroy, rapporteur. La crise a fait reculer l'agenda environnemental européen sur toutes les thématiques. Nous essayons tous, partout en Europe, quelle que soit notre couleur politique, de trouver des solutions, mais nous sommes englués, encastrés dans le court-terme. Nous ne parviendrons pourtant pas à faire sortir les sociétés européennes de l'ornière sans nous approprier la question de la soutenabilité de la société et sans réfléchir à un nouveau modèle économique. Il nous reste à passer au stade concret : nous connaissons les recettes mais nous avons du mal à prendre la décision du changement, d'assumer les coûts et les difficultés qui leur sont inhérents.

La crise n'y aide pas. Lors de la présidence française, en 2008, faute d'indicateurs sur sa nature systémique, l'on pensait qu'elle ne s'éterniserait pas. Espérons que nous serons assez forts pour rebondir et ancrer un nouveau type de croissance lorsque la lumière de sortie de crise apparaîtra.

Je ne vois aucune objection à adopter vos amendements, madame la Présidente. Je voulais simplement soulever le problème de la finalité de la sanction. L'élaboration du budget 2014 commence et il nous est demandé de faire des économies pour le boucler. Or je lis dans *Le Parisien* que la France est passible de 8 ou 9 milliards d'euros d'amendes. Je ne vois pas comment nous pourrions nous en acquitter, alors même que la Commission européenne nous demande de serrer les vis et que les administrations centrales sont exsangues. Cela participe aussi de la crise que traverse actuellement l'Europe.

M^{me} Audrey Linkenheld. Quel est le taux de perception des amendes par État membre ? La France fait-elle partie des mauvais payeurs ou des bons payeurs ? Il faudrait que nous soyons éclairés.

Je suis sensible aux arguments d'Arnaud Leroy : tout ce qui donne l'impression d'une impuissance publique est néfaste, car cela contribue à la désaffection vis-à-vis du politique.

La présidente Danielle Auroi. Voici trois dossiers sur lesquels la France paie cher sa non-application des règles : sur Natura 2000, c'est l'un des plus mauvais élèves, depuis vingt ans ; sur le nitrate, nous ne faisons pas mieux ; sur la qualité de l'air, nous allons commencer à devoir payer, à cause du diesel. Au total, je crois que la France est avant-dernière.

Je ne suis pas sûre qu'un abandon des pénalités aurait un effet très positif, surtout si l'on considère que certains de nos voisins accomplissent les efforts nécessaires depuis des années. L'esprit de mon amendement, c'est d'accorder un peu plus de temps avant d'appliquer les sanctions, ce qui correspond, me semble-t-il, à la préoccupation du rapporteur.

M. Joaquim Pueyo. Il serait effectivement intéressant que nous disposions d'un tableau précis permettant de comparer les performances des États membres en matière de respect de la réglementation environnementale.

Je précise tout de même que le classement Natura 2000 de certains sites, au départ, s'est fait sans grande concertation, ce qui a donné lieu à des controverses.

M. Arnaud Leroy, rapporteur. La France est un bon payeur et un payeur régulier : elle est souvent rattrapée par la patrouille. Or l'État fonctionne bien et ses services sont compétents. Ce n'est donc pas un problème de mauvaise foi. Tel est le message que j'ai porté à Bruxelles.

La qualité de l'air en ville est un vrai souci. Plutôt que de verser 9 milliards d'amendes à la Commission européenne, je serais ravi si un fonds de transition était mis en place pour aider les consommateurs à acheter de nouvelles voitures ou financer des transports en commun.

La présidente Danielle Auroi. Je demande donc au secrétariat de la Commission des affaires européennes de se tourner vers la représentation permanente auprès de l'Union européenne afin d'obtenir des éléments chiffrés sur les sanctions.

Quoi qu'il en soit, ce beau rapport nous aide à comprendre combien l'environnement est au cœur des problèmes actuels.

La Commission a ensuite *adopté à l'unanimité* les conclusions ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son article 3, paragraphe 3,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 192, paragraphe 3, 288, alinéa 4, et 294,

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

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 31 août 2011 « *Le sixième programme d'action de l'UE pour l'environnement – Évaluation finale* » [COM (2011) 531],

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 26 janvier 2011 « *Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020* » [COM (2011) 21],

Vu la résolution du Parlement européen du 20 avril 2012 « *sur la révision du sixième programme d'action pour l'environnement et la définition des priorités du septième programme d'action pour l'environnement – Un environnement meilleur pour une vie meilleure* » [2011/2194 (INI)],

Considérant la proposition de décision du Parlement européen et du

Conseil du 7 décembre 2012 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « *Bien vivre, dans les limites de notre planète* » [COM (2012) 710 / n° E 7919],

Considérant que l'humanité est confrontée à des défis de plus en plus aigus en matière d'écologie et que l'Union européenne se doit de contribuer à leur apporter des réponses courageuses et appropriées,

Considérant que la politique environnementale communautaire est l'une des plus abouties et les plus fertiles, en ce qui concerne les sources de droit comme les résultats tangibles,

Considérant, en outre, que les Européens y adhèrent très majoritairement et qu'elle constitue, à ce titre, l'un des ferments de l'Europe des citoyens,

Considérant que les programmes d'action pour l'environnement, depuis une trentaine d'années, ont participé à cette réussite,

Considérant, au demeurant, que le principe des programmes d'action pour l'environnement et la nécessité de les adopter par la voie de la procédure législative ordinaire sont établis par les traités,

Considérant toutefois que ce 7^e programme d'action pour l'environnement est conçu dans une période difficile pour l'Union européenne, frappée par la plus grave crise systémique de son histoire,

1. Approuve le principe d'un 7^e programme d'action pour l'environnement, fruit d'une commande politique claire du Parlement européen et du Conseil ;

2. Adhère aux neuf objectifs prioritaires décrits en annexe de la proposition de décision, qui tiennent compte du bilan du 6^e programme d'action pour l'environnement et correspondent aux enjeux actuels ;

3. Se félicite que les États membres comme le Parlement européen semblent déterminés à obtenir rapidement un accord politique sur ce

texte, en vue de son adoption au début du second semestre 2013 ;

4. Souligne que l'efficacité et la crédibilité de l'Union européenne reposent sur sa capacité à faire respecter par les États membres, dans leur réglementation interne et dans leurs pratiques, l'ensemble des normes qu'elle a édictées ;

5. Suggère néanmoins que la Commission européenne réfléchisse à une meilleure complémentarité de la pédagogie et de l'accompagnement avec les mesures de sanction, à travers trois outils :

a) l'élaboration de textes conçus pour être réellement applicables ;

b) l'organisation de jumelages entre États membres avancés et États membres plus à la traîne en matière de respect de l'environnement ;

c) la constitution d'équipes d'inspection environnementale mixtes entre les services de la Commission européenne et les administrations nationales ;

6. Invite les députés, les sénateurs et les membres français du Parlement européen à mieux se coordonner, à l'avenir, sur les questions d'environnement et de croissance verte, afin de s'efforcer de faire prévaloir, à l'échelon communautaire, le consensus national, sur les sujets où il existe ;

7. Souhaite que les acteurs politiques et sociaux, en dehors de la « famille environnementale », s'approprient aussi le 7^e programme d'action pour l'environnement, afin que les actions qui en découleront puissent s'intégrer dans des politiques plus globales ;

8. Recommande, à cet effet, le renforcement des thématiques de santé environnementale dans les politiques communautaires à mener dans les années 2014-2020 ;

9. Préconise une mutation du modèle de production et de consommation européen vers un système organisé autour de la « compétitivité verte » et de la responsabilité environnementale, valorisant économiquement les services environnementaux, grâce

notamment aux leviers :

- a) du semestre européen ;
- b) des fonds structurels ;
- c) des politiques européennes de l'industrie, de l'agriculture ou encore de la pêche ;
- d) de la politique de protection de la biodiversité, en particulier à travers la mise en œuvre du protocole de Nagoya ;

10. Déploire le vote récent du Parlement européen contre la proposition de la Commission européenne qui tendait à réduire temporairement la quantité de quotas mis à disposition sur le marché du carbone afin de renforcer l'efficacité du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

11. Appelle l'Union européenne à poursuivre et approfondir sa contribution à la lutte contre le changement climatique, en particulier :

- a) à clairement identifier les politiques sectorielles propres à contribuer à la lutte contre le changement climatique, afin de parvenir à l'objectif, à l'horizon 2020, de 20 % des fonds européens alloués à des actions « climato-compatibles » ;
- b) à progresser dans l'élaboration d'une fiscalité européenne verte, à travers, d'une part, l'adoption de la directive relative à la taxation de produits énergétiques et de l'électricité, sur laquelle les négociations intergouvernementales doivent reprendre au plus vite, et la suppression des niches fiscales défavorables à l'environnement ;
- c) à se préparer au rendez-vous de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique de 2015, que la France propose d'accueillir.

ANNEXES

**ANNEXE 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

Le rapporteur tient à témoigner sa gratitude envers les personnalités qui ont accepté d'apporter leurs témoignages et de partager leurs expertises.

ADMINISTRATION FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

M. Paul-Bertrand BARETS, conseiller diplomatique au cabinet de M^{me} la ministre

M. Philippe GEIGER, adjoint au directeur des affaires européennes et internationales

M^{me} Caroline MAHÉ, chef du bureau environnement et risques

M. Ludovic PAUL, chargé de mission au bureau environnement et risques

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M^{me} Sandrine MÉNARD, conseillère pour l'environnement

PARLEMENT EUROPÉEN

M. Gaston FRANCO, membre du Parlement européen, rapporteur de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire sur le 7^e PAE

COMMISSION EUROPÉENNE

Environnement

M. Matjaž MALGAJ, chef adjoint du cabinet du commissaire Janez Potočnik

M^{me} Bénédicte CAREMIER, membre du cabinet

M. Andrea VETTORI, coordinateur politique pour les affaires institutionnelles et la programmation à la direction générale environnement

Action pour le climat

M. Peter VIS, chef de cabinet de la commissaire Connie Hedegaard

M^{me} Caroline LAMBERT, membre du cabinet

AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT

M. Ronan UHEL, chef de programme systèmes naturels et vulnérabilité

M^{me} Josiane RIVIÈRE, responsable du bureau de liaison de Bruxelles

PARTENAIRES SOCIAUX

Business Europe

M. Alexandre AFFRE, conseiller senior

THINK TANK

Institut pour une politique européenne environnementale (IEPP)

M. Patrick TEN BRINK, chercheur senior, responsable du bureau de Bruxelles

M. Axel VOLKERY, chercheur senior, responsable du programme gouvernance environnementale

M^{me} Sirini WITHANA, analyste politique senior

ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

France nature environnement (FNE)

M^{me} Morgane PIEDERRIÈRE, chargée des relations institutionnelles et du suivi législatif

Greenpeace

M^{me} Hélène BOURGES, chargée de campagne océans

ANNEXE 2 : L'AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT

L'Agence européenne pour l'environnement (AEE), organisme indépendant doté de la personnalité juridique, a pour mission de soutenir le développement durable et de contribuer à une amélioration significative et quantifiable de l'environnement européen. À cet effet, elle s'efforce de fournir en temps utile des évaluations et des informations – voire des alertes – ciblées, pertinentes et fiables aux décideurs politiques, aux acteurs économiques et sociaux ainsi qu'au public, sous forme de rapports, de notes et d'articles. Ces documents portent sur l'état de l'environnement, à travers l'identification des tendances, des pressions et des perspectives, le suivi des forces économiques et sociales motrices, et la mesure de l'efficacité des politiques.

L'AEE a été créée en 1993 et ses bureaux sont basés à Copenhague. Elle compte aujourd'hui trente-deux membres : les vingt-sept États membres de l'Union européenne plus l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et la Turquie. En outre, six pays balkaniques, qui ont déposé leur candidature et coopèrent depuis plusieurs années avec l'AEE, possèdent le statut de pays collaborateur : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro et la Serbie.

Les principales entités utilisatrices des services de l'AEE sont les pouvoirs publics des pays membres et les institutions politiques de l'Union européenne : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, selon les besoins des présidences tournantes. L'AEE collabore aussi étroitement avec les autres organes de l'Union européenne : les autres agences de l'Union européenne, le Comité économique et social européen (CESE), le Comité des régions (CdR), la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Dans la sphère de la société civile, les entreprises, le monde académique et les organisations non gouvernementales constituent d'autres groupes cibles importants des travaux de l'AEE.

ANNEXE 3 :
COMPTE RENDU DE LA REUNION INTERPARLEMENTAIRE
« APPLICATION UNIFORME ET EFFICACE DU DROIT DE L'UNION EN MATIÈRE
D'ENVIRONNEMENT, POURQUOI CELA NE FONCTIONNE-T-IL PAS ? »



Bureau de représentation
auprès de l'Union européenne

Bruxelles, le 28 mars 2013

Compte rendu
de la réunion interparlementaire de commissions
organisée par la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité
alimentaire du Parlement européen (PE)
le mardi 26 mars 2013 de 14 h 30 à 17 h 30

***Application uniforme et efficace du droit de l'Union en matière
d'environnement - Pourquoi cela ne fonctionne-t-il pas ?***

*Neuf présidents de commission de l'Environnement de différents parlements nationaux
sont présents.*

***14.30 - 14.40 Introduction par M. Matthias Groote, président de la commission de
l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du PE***

L'environnement est l'un des plus anciens domaines d'intervention du législateur européen. C'est un domaine où l'Europe peut prouver qu'elle produit une véritable valeur ajoutée, puisque les atteintes à l'environnement et la pollution ne connaissent pas les frontières. Il ne sera pas seulement question d'eau et de déchets, mais aussi du réseau Natura 2000, dont la mise en œuvre laisse à désirer.

***14.40 - 14.50 Allocution de M. Michael McCarthy, président de la commission mixte sur
l'environnement commune aux deux chambres de l'Oireachtas (Parlement irlandais)***

Le succès de l'Union européennes (UE) dépend de la bonne application de sa législation dans les États membres. La croissance verte soulève la question importante du lien entre le développement économique, l'environnement et le changement climatique.

L'Irlande a pris plusieurs mesures relatives à la législation environnementale. Un groupe est chargé sur place de la mise en œuvre de la législation européenne dans le but d'améliorer la transposition de la législation européenne au niveau national.

La réunion des présidents de commission de l'environnement des parlements de l'Union européenne, prévue à Dublin les 12 et 13 mai 2013, portera sur notre objectif en matière de réchauffement climatique et sur la nécessité de changements profonds dans l'UE.

SESSION 1 : Point sur la législation en matière d'eau et de déchets

14.50 - 15.00 Allocution liminaire de M. Janez Potočnik, Commissaire européen à l'Environnement

Développement économique et développement durable ne doivent pas être opposés terme à terme. En gérant mieux le recyclage, l'UE pourrait créer 400 000 emplois d'ici 2020. Le secteur de l'eau représente aujourd'hui 600 000 emplois. L'Europe doit exploiter son avantage comparatif en matière environnementale. La réglementation européenne de l'environnement peut également contribuer à l'efficacité énergétique.

Plus de quarante ans après que l'UE a adopté ses premières directives sur les huiles usagées, tous les déchets européens sont traités de manière sûre. En matière d'eau, des progrès significatifs ont été réalisés, grâce à la directive cadre sur l'eau (2000/60/EC). En particulier, la qualité des eaux de baignade a connu une forte amélioration entre 1990 et 2010.

Dans la conception et dans l'application du droit de l'environnement, je me suis fixé une devise : *Strictement utiles, utilement stricts*. La directive concernant la mise en décharge des déchets (1999/80/EC) n'est pas appliquée de manière satisfaisante. Les effluents urbains restent un point noir de l'application du droit de l'environnement en Europe. Seuls 11 des 27 capitales européennes ont un système de traitement en accord avec la directive. 57 procédures d'infraction sont à présent ouvertes en matière de déchets. Nombre d'États membres sont requis de fermer des décharges.

La Commission est confrontée à un nombre croissant de plaintes. Il y a tant de décharges illégales, tant d'infrastructures déficientes de traitement de l'eau. Avec des ressources limitées, la DG Environnement instruit 500 plaintes en ce moment. La production des preuves devant la CJUE mobilise toute l'attention des services de la Commission, comme gardienne des traités. Mais la coopération avec les enquêteurs, les arbitres et les juges nationaux est essentielle, comme le démontre chaque jour l'exemple d'IMPEL, réseau européen d'enquêteurs (<http://impel.eu/>).

Je m'efforce de faire intégrer la dimension environnementale dans la définition des politiques européennes. Plutôt que d'instituer une taxe sur les décharges, je préfère mettre en œuvre un modèle « jeteur/payeur », en faisant prendre en compte cette dimension dans la directive européenne sur les investissements. C'est à mon sens le meilleur moyen de faire avancer la cause de l'environnement.

15.00 - 16.00 Débat avec des députés au Parlement européen et des députés des parlements nationaux

Les parlementaires nationaux présents, membres de commissions de l'Environnement, ont exprimé leur préoccupation quant à la mise en œuvre pleine et entière dans leur pays de la législation européenne en matière d'eau et de déchets. À plusieurs reprises, ils ont déploré le faible niveau des sanctions censées garantir une application efficace. À l'unisson des eurodéputés de la commission de l'Environnement, les parlementaires nationaux ont souvent appelé de leurs vœux un verdissement de la PAC, envisagé par eux comme un moyen d'utiliser les crédits correspondants pour soutenir des initiatives favorables à l'environnement.

M^{me} Jadwiga Rotnicka (Sénat polonais / PPE)

La directive sur l'eau et sur les nitrates contribue à atteindre un meilleur état de l'eau, mais son application se heurte aux normes dictées par la politique agricole commune. Les exploitations sont trop petites en Pologne pour qu'elles puissent se conformer à une réglementation environnementale foisonnante. La loi de transposition polonaise ne remplit pas les exigences de la directive, ce qui est à l'origine d'un contentieux devant la CJUE. Mais une nouvelle loi est en préparation. Nous allons mettre les bouchées doubles.

M^{me} Dionysia-Theodora Avgerinopoulou (Parlement hellénique / PPE)

Nous devons façonner ensemble la politique de l'environnement. La Grèce est un des pays les plus riches de l'UE sur le plan de la biodiversité. Une grande partie du territoire est classée en zone Natura 2000. Les collectivités territoriales peinent à saisir les opportunités liées à ce classement, qu'il s'agisse des retombées économiques de la qualité environnementale, ou encore des possibilités de financement par le programme LIFE +. Les études coûts/avantages menées en amont des grands investissements posent la question de l'intérêt économique à mettre en balance avec les pénalités financières encourues en cas de manquement. Ces pénalités s'avèrent souvent trop faibles.

M. Jo Leinen, (Parlement européen, Allemagne / S & D), ancien ministre de l'environnement de la Sarre.

Il faut exploiter et recycler les matières premières, non seulement les incinérer. Une prise de conscience est nécessaire au niveau régional et communal, en travaillant en commun avec les citoyens. Une gestion trop centralisée ne peut donner de bons résultats. L'UE doit venir en appui, en développant des programmes de partenariat. A-t-on besoin d'un autre instrument pour faire respecter le droit ? Je crois que oui. Il faudra se montrer plus strict.

M. Lars Hjälmered (Riksdag suédois / PPE)

D'autres défis nous attendent : il ne faut pas s'arrêter à la collecte de verre et de journaux, nous devons collecter aussi des déchets alimentaires, mais également diminuer notre consommation générale. Pour les eaux usées, il y a des règles nationales. Dans le budget national, des financements sont prévus. Mais, en matière d'environnement, la coopération régionale est aussi indispensable, notamment autour de la Baltique, dont tous les riverains ne sont pas membres de l'UE. La qualité de l'eau est enfin un préalable à la mise en œuvre d'une politique de la pêche efficace. La récente résolution du PE sur la PCP va dans le bon sens.

M. Vicen Ńiu-Mircea Irimie (Chambre des députés du Parlement roumain / S & D)

La sécurité alimentaire et la question des additifs dans les aliments doivent retenir toute notre attention.

M. Gerben-Jan Gerbrandy (Parlement européen, Pays-Bas / ADLE)

La mise en œuvre du droit de l'environnement constitue en Europe un problème politique et structurel. Dans le système politique de l'Union européenne, le PE est certes sur un pied d'égalité avec le Conseil pour définir la législation. Mais, au stade de son application, ce dernier se présente comme un bloc d'États membres entre lesquels il est malaisé de distinguer ceux qui pêchent dans la mise en œuvre. Nous devrions plutôt allier nos forces entre PE et parlements nationaux : chers collègues des parlements nationaux, interrogez-vous assez souvent votre ministre de l'Environnement sur la mise en œuvre du droit dans votre État ?

Lord John Whitty (Chambre des Lords / S & D)

Le commissaire se dit partisan d'une application stricte. Un calendrier strict imposé depuis Bruxelles est sans doute nécessaire. Tous les États membres ne sont cependant pas aussi prompts à le mettre en œuvre. Pour les décharges britanniques, une politique fiscale a permis d'atteindre au Royaume-Uni un niveau exemplaire. C'est vrai, les déchets alimentaires sont la prochaine étape. Quant à la directive sur l'eau, elle est trop stricte. La présence minimale de produits chimiques conduit à déclasser des milieux aquatiques sains. Des mesures agro-environnementales financées par la PAC permettraient d'obtenir une meilleure mise en œuvre, alors que les financements sont en baisse.

M. Michael Kauch (Bundestag / FDP/ADLE)

Je déplore un déficit démocratique de la politique environnementale européenne. Les parlements nationaux sont dépouillés de leurs prérogatives par la comitologie. La Commission doit se concentrer sur les domaines importants. Le traitement des déchets reste trop souvent un scandale et doit être traité au niveau européen. En revanche, une directive sur les sols n'est pas nécessaire. Cette question relève par nature du droit national. De même, les efforts européens de réglementation concernant les pommeaux de douche sont mal inspirés, puisque la pénurie d'eau est un problème qui ne se pose pas avec la même acuité au Portugal, en Grèce ou en Allemagne.

Le président appelle les orateurs à plus de brièveté.

M. Bart Martens (Parlement flamand / S & D)

Le dépôt en décharge cessera quand il sera économiquement moins rentable que l'insertion dans une filière de recyclage. Les États membres doivent compléter et prolonger la législation européenne par une politique fiscale adaptée.

M^{me} Radvilė Morkunaitė-Mikulėnienė (Parlement européen, Lituanie / PPE)

Quels sont les États membres qui doivent encore s'équiper pour traiter les eaux ? Tiendra-t-on compte de leurs difficultés économiques lorsque l'Union européenne évaluera la bonne mise en œuvre de la directive ?

M. Rainer Vakra (Parlement estonien / *non inscrit*)

Dans certains sites, la pollution est irréversible. La législation ne peut être bien mise en œuvre que si les États membres coopèrent non seulement entre eux, mais encore avec les pays voisins de l'UE. La Baltique est un enjeu qui dépasse le cadre strict de l'UE.

M. António Ramos Preto (Parlement portugais / S & D)

Les lacunes de la loi portugaise de 1987, adoptée avec un très large soutien, ont été comblées grâce à la législation communautaire, qui l'a utilement complétée. Pour que la transposition législative se déroule de manière optimale et suscite l'adhésion des parlementaires nationaux, une certaine flexibilité doit être garantie. J'étais en Chine jusqu'à hier. Nous y faisons figure de pionniers. Sur la scène mondiale, l'UE joue un rôle crucial en matière d'environnement.

M^{me} Christiane Brunner (Conseil national autrichien / Verts / ALE)

Les sanctions me posent problème, car elles me paraissent trop difficiles à appliquer. Il serait utile que les parlements nationaux aient un aperçu sur les contentieux en cours entre les institutions européennes et les États membres. Le tri des déchets doit souffrir des exceptions, notamment lorsque leur destination finale est l'incinération.

M. Fernand Boden (Chambre des députés du Luxembourg / PPE)

En matière de déchets, le Luxembourg fait mieux que dans le domaine de l'eau. La situation de départ était à vrai dire plus favorable. Le Luxembourg mise sur le recyclage et la non-prolifération des déchets. Dans le domaine de l'eau, ce n'est qu'en 2004 qu'une administration spécifique a été créée. La coopération avec les autorités locales et les entreprises a pris du retard. La coopération transfrontalière pourrait être améliorée dans ce domaine. Les instruments de mesure doivent évoluer : le PIB n'est pas l'alpha et l'oméga, où en est la Commission de ces réflexions sur le calcul d'un indice de développement plus adapté ?

Réponses du commissaire

- L'environnement est un sujet fondamental pour toute l'Europe, car il représente un potentiel économique certain pour l'Union. Aujourd'hui, le déficit de l'UE en ressources énergétiques et en matières premières est énorme. La dépendance de l'Europe par rapport aux importations va s'aggraver. Le prix de l'énergie continuera d'être plus élevé qu'aux États-Unis ou en Chine. Il faut en tenir compte dans la définition de notre politique industrielle. Le grand défi de la compétitivité de l'Europe, c'est de trouver la réponse économique qui garantisse notre indépendance.
- La PAC devrait être indissociable de la politique de l'environnement. Je suis partisan du principe d'éco-conditionnalité qui doit assurer que les agriculteurs se plient aux autres dispositions du droit communautaire que l'Europe a adoptées. Les politiques de soutien à l'emploi agricole ne doivent pas aller à l'encontre de l'environnement.

- Il faut désormais se concentrer sur les déchets alimentaires et sur les possibilités de réutilisation de l'eau. Comme le montre la politique commune de la pêche, la coopération transfrontalière est également indispensable pour régler les problèmes d'environnement. Pour mettre correctement en œuvre la directive cadre sur les déchets, les États membres doivent préparer des plans nationaux de prévention de gaspillage de déchets. La question de leur financement se pose avec acuité.
 - Nous n'avons pas la capacité de tout faire et devons concentrer nos efforts sur la mise en œuvre du droit existant. Les mesures d'exécution nationales doivent être alignées pour susciter davantage de confiance entre les États membres. Il y va de la confiance des citoyens envers leur gouvernement comme de la confiance des gouvernements entre eux.
 - Nous devons rechercher des solutions pour coopérer de manière plus efficace avec les pays voisins.
 - Nous devrions rendre systématique la venue des commissaires européens dans les instances législatives nationales. Ainsi, les parlements nationaux bénéficieraient d'un éclairage européen sur les attributions qui leur reviennent en vertu des traités et qu'ils doivent exercer pleinement.
-

SESSION 2 : Point sur la législation en matière de protection de l'environnement

16.00 - 16.10 Exposé de M^{me} Jacqueline McGLADE, directrice exécutive de l'Agence européenne pour l'environnement

L'agence évalue la mise en œuvre du droit de l'environnement. Qu'il s'agisse de la directive Habitat, de la directive Oiseaux ou de la directive Natura 2000, le bilan ne fait pas apparaître de très bons résultats. On doit réfléchir à la manière dont les différentes législations se coordonnent. Les défis au niveau national se poseront sous une forme différente à l'avenir. Il faudra impliquer de nouveaux acteurs.

Le programme Natura 2000 ne remplit pas ses objectifs. Un quart des mammifères sont confrontés dans l'UE au risque d'extinction, leur statut est menacé ou ils risquent de perdre leur habitat. Même si les autorités définissent les zones Natura 2000 de manière satisfaisante, leur gestion ne permet pas d'atteindre les objectifs.

Notre capital naturel recule à cause des processus biologiques. Quelles solutions se présentent au législateur ? Il doit agir de manière intelligente, en s'appuyant sur la participation des citoyens et sur la convention d'Aarhus de 1998 relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Le Danemark, l'Espagne, la Hongrie et la Suède ont déjà réalisé de ce point de vue des avancées significatives.

16.10 - 17.10 Débat avec des députés au Parlement européen et des députés des parlements nationaux

M^{me} Dionysia-Theodora Avgerinopoulou (Parlement hellénique / PPE)

En Grèce, les exploitants agricoles sont souvent en concurrence avec les promoteurs d'énergie renouvelable pour l'utilisation des terres. L'UE devrait consacrer une partie des fonds qu'elles emploient à des causes humanitaires au financement des zones de protection naturelles en Grèce. À la suite des feux de forêt de 2007, son soutien n'a pas été suffisant. De même, la pollution marine n'a pu être combattue assez vigoureusement pour contrecarrer de manière efficace son impact négatif sur la biodiversité marine.

M. Lars Hjälmered (Riksdag suédois / PPE)

Il est important d'harmoniser les accords internationaux, leurs objectifs étant parfois contradictoires en matière environnementale. Par ailleurs, leur mise en application dans les pays révèle des réalités disparates.

M^{me} Edite Estrela (Parlement européen, Portugal / S & D)

La protection de la diversité doit être prise en compte dans la définition de toutes les politiques européennes. Pour ce faire, il faut non seulement des programmes ambitieux qui disposent des fonds nécessaires, mais aussi informer nos citoyens. Ils doivent comprendre que la biodiversité est en lien direct avec l'activité humaine.

M. Tadeusz Arkit (Diète de Pologne / PPE)

Il faut miser sur la récupération de l'énergie et sur le recyclage des déchets. Une nouvelle économie est en train de naître, qui peut être largement pourvoyeuse d'emplois.

M. Gaston Franco (Parlement européen, France / PPE), rapporteur sur le septième programme d'action pour l'environnement

Au-delà des dispositifs européens à développer, il faut collaborer dans des plateformes internationales en faveur de la biodiversité. Dans ce domaine, l'UE doit notamment approfondir ses relations avec le voisinage Sud.

17.10 - 17.30 Remarques conclusives de M. Matthias Groote, président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du PE

Une Europe fédérale existe déjà au niveau environnemental. Au cours de cette réunion interparlementaire, l'accent a été mis sur la participation des citoyens. Ils sont nombreux à exposer leurs problèmes devant la commission des pétitions du Parlement européen et à y faire valoir leurs droits de citoyens de l'Union pour défendre leur environnement naturel.

La réunion a permis aux parlementaires nationaux et européens d'aborder des thèmes transfrontaliers eau/déchet/protection de la nature, mais aussi d'avancer des propositions visant à améliorer la législation européenne. Ils ont évoqué le rôle des différents acteurs et niveaux de gouvernements, en mettant l'accent sur la coordination entre l'échelon local et

territorial, et les entreprises. Les entreprises joueront un rôle primordial dans le développement d'une Europe toujours plus durable.

Il faut enfin souligner à quel point est importante l'intégration des politiques environnementales aux autres politiques. Souvenons-nous-en, le potentiel de création d'emplois en Europe dans le domaine de l'environnement se chiffre à 400 000 emplois dans les années à venir.

Pour en savoir plus

Portail vidéo de la commission ENVI, pour revoir la réunion :

<http://www.europarl.europa.eu/ep-live/fr/committees/video?event=20130326-1430-COMMITTEE-ENVI>

Lien vers la page de réunion avec les documents de travail :

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/calendarEventDetail.do?calendarEventId=082dbcc53af8a96e013b1e384b4317bf>

Directive-cadre sur la mise en décharge des déchets de 1999 :

http://ec.europa.eu/environment/waste/landfill_index.htm

Directive-cadre sur l'eau de 2000 :

http://ec.europa.eu/environment/water/participation/notes_en.htm