

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Arnaud Leroy, sur le 7^e programme de l'Union européenne pour l'environnement et sur le programme LIFE 2
- Informations relatives à la Commission 13

Mardi

21 janvier 2014

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président

puis de
Mme Catherine Quéré
Vice-présidente



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **M. Arnaud Leroy, sur le 7^e programme de l'Union européenne pour l'environnement et sur le programme LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement (PAE))**.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je suis heureux d'accueillir notre collègue Arnaud Leroy, également membre de la commission des affaires européennes, qui a souhaité nous présenter les différents travaux qu'il a menés dans ce cadre. Cela nous permettra d'être informés des travaux de la commission des affaires européennes qui concernent les compétences de notre commission.

M. Leroy évoquera d'abord le rapport d'information sur le 7^{ème} PAE qu'il a présenté le 24 avril 2013.

Ce 7^{ème} programme, « *Bien vivre dans les limites de notre planète* », a fait l'objet d'un accord entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil en juin dernier. Vous pourrez, cher collègue, nous présenter les objectifs de ce plan européen et les principales conclusions qu'ils vous inspirent. Ce document a-t-il une valeur contraignante ou n'est-il qu'un document de réflexion stratégique ?

Vous évoquerez ensuite l'instrument financier LIFE pour l'environnement et l'action pour le climat, sur lequel vous avez présenté une communication le 17 juillet 2013.

M. Arnaud Leroy. Je commencerai en évoquant l'organisation de notre travail. Les relations qui peuvent être nouées avec nos collègues du Parlement européen, indépendamment de nos appartenances politiques, constituent à mon sens un vrai sujet de réflexion. Dans le cas présent, j'ai pu travailler en bonne intelligence avec le rapporteur du programme au Parlement européen, notre compatriote Gaston Franco – qui siège dans les rangs du Parti populaire européen (PPE) et est membre de l'UMP – sur les positions que notre pays entendait défendre sur ces questions.

Je me réjouis de l'occasion qui m'est offerte de vous informer sur ces thématiques. En choisissant de siéger à la commission des affaires européennes, je me suis assigné un devoir d'information vis-à-vis de la commission du développement durable. La seconde partie de mon exposé – qui sera consacrée au programme LIFE – répond exactement à ce devoir d'information.

L'accord politique sur le 7^{ème} PAE est tout récent : le Parlement européen a voté le 21 novembre. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'avais demandé que cette audition soit repoussée.

Les programmes d'action pour l'environnement ont contribué, depuis trente ans, à l'élaboration du corpus juridique qui organise aujourd'hui les politiques environnementales communautaires. La politique environnementale est l'une des rares à être citée par nos concitoyens dans les sondages : elle est l'un des succès de l'Europe, en particulier en France, même si notre pays peut sembler « à la traîne » sur des dossiers comme les nitrates ou la politique de l'eau.

Les premières actions communautaires en faveur de l'environnement ont débuté en 1972, dans le cadre des quatre premiers programmes d'action. Durant cette période, près de deux cents actes législatifs, fixant essentiellement des normes minimales à respecter par les

États membres, ont été adoptés. Il s'agissait essentiellement de traiter de la gestion des déchets, de l'émission de polluants dans l'air ou encore de la qualité des eaux. Ce n'est qu'en 1992 que le traité sur l'Union européenne confèrera à l'environnement le rang de politique – ce qui explique la montée en puissance de ce thème dans les directives et règlements communautaires. Une page est alors tournée : la première période normative et sectorielle s'achève alors.

C'est avec le 5^{ème} PAE, intitulé « *Vers un développement soutenable* », que l'on observe un changement de cap significatif, avec le passage de la norme à la stratégie. C'est en effet ce programme qui posa les principes d'une stratégie européenne volontariste pour la période 1992-2000, et qui marqua le début d'une action communautaire horizontale, c'est-à-dire s'appliquant à l'ensemble des secteurs d'activité – transports, énergie, tourisme, agriculture... Le verdissement de la PAC – qui reste un enjeu – est une réminiscence de ce débat. Il est à noter que cette approche horizontale est parfois complexe à mettre en œuvre.

Plus récemment, le 6^{ème} PAE a marqué une nouvelle orientation de la politique européenne en matière d'environnement. Adopté en 2002, il avait vocation à constituer le volet environnemental de la stratégie européenne en faveur du développement durable – que nous avons déclinée à l'échelle nationale – et à contribuer à la réalisation de la stratégie de Lisbonne.

Celle-ci devait faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». La crise est passée par là ; la stratégie de Lisbonne s'est abîmée dans les flots, et nous en sommes aujourd'hui à essayer de reconstruire une ambition. Néanmoins, la grande majorité des actions qui étaient programmées sur le volet environnemental ont été réalisées ou sont en passe de l'être.

Même si cela n'a pas suffi à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité, le réseau Natura 2000 s'est étoffé. Il a pour objectif de maintenir la diversité biologique des milieux, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales dans une logique de développement durable, en sachant que la préservation d'aires protégées et de la biodiversité présente aussi un intérêt économique à long terme – ce qu'il nous faut démontrer sans relâche, comme nous le ferons avec le projet de loi relatif à la biodiversité.

La protection de la santé humaine a été l'un des objectifs de nombre de politiques environnementales, notamment celles relatives à l'air, à l'eau et aux produits chimiques. Je pense aux difficultés de mise en œuvre du règlement REACH, ou encore aux normes d'émission – dont nous sommes régulièrement conduits à discuter, notamment en région parisienne, du fait de la pollution de l'air.

Le lien entre les politiques relatives aux déchets et aux ressources a été renforcé. Les directives relatives à l'écoconception et aux recyclages se sont intensifiées, et de vrais progrès ont été accomplis.

Une contribution réelle a été apportée dans le domaine du changement climatique, grâce à la fixation de priorités et à la mobilisation institutionnelle. C'est grâce à cette mobilisation et à ces engagements que le paquet climat-énergie a vu le jour. Trois objectifs ont été fixés : diminuer de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, réduire de 20 % la consommation d'énergie, et atteindre 20 % d'énergies renouvelables dans le bouquet

énergétique d'ici à 2020. La France a d'ailleurs joué un rôle moteur dans l'adoption de ce paquet climat-énergie.

Enfin, l'Union a confirmé ses engagements en faveur de la prise en considération de l'environnement dans ses relations extérieures. C'est la « diplomatie verte », initiée sous le gouvernement de Lionel Jospin.

Le 6^{ème} PAE ayant expiré en juillet 2012, la Commission européenne, en réponse à une commande politique insistante du Conseil et du Parlement européen, mais aussi aux attentes de la société civile, a déposé une proposition de décision relative à la mise en œuvre d'un 7^{ème} PAE pour les années 2014-2020. J'insiste sur le fait que telle n'était pas son ambition à l'origine : elle souhaitait au contraire mettre fin à ces programmes cadres. En réponse à la question du président Chanteguet sur la valeur de ces documents, je précise qu'il s'agit de documents de stratégie et d'orientation – ce qui n'empêche pas d'y trouver un inventaire des normes à proposer sur la période considérée.

Avec le 7^{ème} PAE, on cherche à sortir du catalogue. Il 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.

Le contexte économique et social de ce PAE est particulier : il s'agit d'être ambitieux pour l'environnement, sans obérer la compétitivité et le développement économique en Europe.

Le PAE adopté définit donc neuf objectifs prioritaires : inverser les tendances néfastes à la protection, à la conservation et à l'amélioration du capital naturel européen, avec l'émergence, à côté du concept de capital issu des ressources financières, de celui de « capital vert » ; faire de l'Union une économie efficace dans l'utilisation de ces ressources vertes, compétitives et à faibles émissions de carbone – la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, qui fait l'objet de trop peu de publicité, engage l'ensemble des partenaires européens en ce sens ; protéger contre les pressions et les risques pour la santé et le bien-être liés à l'environnement ; tirer le meilleur profit de la législation européenne, les législations communautaires environnementales étant celles qui sont le moins mises en œuvre, sans doute parce qu'elles privilégient la sanction plutôt que l'explication et l'aide aux États confrontés à des difficultés ou un manque de compétences – j'ai moi-même demandé au cabinet du commissaire en charge de l'environnement d'essayer de prendre cet élément en considération ; perfectionner la base de connaissances qui étaye la politique de l'environnement ; garantir la réalisation d'investissements à l'appui des politiques environnementales et climatiques, et assurer des prix justes, c'est-à-dire qui englobent les externalités ; mettre davantage en cohérence les politiques environnementales – politique de protection de l'eau, PAC ; renforcer le caractère durable des villes européennes ; accroître l'efficacité de l'Europe dans la lutte contre les problèmes qui se posent à l'échelle régionale et mondiale. Je pense notamment aux changements climatiques, qui ont un impact sur la sécurité du continent et sur les mouvements migratoires, avec le développement d'une nouvelle catégorie de réfugiés, les réfugiés climatiques, qui sont aujourd'hui des apatrides faute de statut juridique approprié. L'Union devra se doter d'instruments juridiques pour accompagner ces changements, qui sont inéluctables.

Ces orientations reprennent les objectifs de développement durable établis à la Conférence des Nations unies de Rio+20 dans les domaines du climat, de la gestion de l'eau et de la biodiversité.

L'adoption de ce 7^{ème} PAE ne nous dispense cependant pas d'une analyse critique de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques environnementales européennes.

Le problème ne tient pas tant au manque de normes et de législations environnementales qu'à l'absence d'application de ces normes. Les textes existent ; il ne manque parfois que la volonté politique de les faire appliquer – et les moyens.

Le texte met donc l'accent sur la nécessité de respecter scrupuleusement les textes en vigueur et à venir. Il en va de l'efficacité globale de l'arsenal réglementaire européen, mais aussi de la crédibilité des institutions de l'Union.

Cette exigence se heurte toutefois à la réalité. Les États membres rencontrent des difficultés techniques ou matérielles, qui se font plus aiguës 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 donc d'imaginer un système plus constructif de prévention des contentieux, 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 et les administrations nationales des États membres, afin d'assurer l'application de ces normes par un système de *peer review*.

Ces mesures doivent permettre d'améliorer l'application des textes et le respect des directives adoptées. La société doit également mieux s'approprier les questions environnementales.

La défense de nos intérêts pâtit souvent du défaut d'influence de notre pays à Bruxelles et du manque de coordination, que ce soit entre parlementaires européens ou entre parlementaires nationaux et européens. Nous avons pu le constater encore récemment à l'occasion de la constitution des listes européennes françaises pour les prochaines élections : Nous en sommes encore à réfléchir sur le thème « compétences ou récompenses ». Or il faudra bien nous prononcer à terme.

Pour mettre plus facilement ces sujets au cœur du débat public, et pour que la résonance du texte puisse aller au-delà du public cible, il faut aussi que les thématiques écologistes s'extraient d'un certain « entre soi », notamment lorsqu'il s'agit de la santé environnementale. Les problèmes environnementaux doivent être concrets et aller au-delà du lointain dérèglement climatique ou de l'extinction d'espèces protégées plus ou moins exotiques. Le texte doit se focaliser sur des problèmes réels qui touchent au quotidien de chacun des citoyens. La santé ou l'emploi en sont de bons exemples.

La portée générale de ce 7^{ème} PAE offre également une chance pour réorienter notre modèle économique vers la compétitivité et la croissance verte. La valorisation économique de l'environnement constituerait une véritable révolution conceptuelle, avec, en son cœur, la rémunération des services environnementaux. Là encore, je pense au verdissement de la PAC. Cette marche vers l'économie verte est le seul moyen, pour les sociétés avancées, de sortir par

le haut de la crise environnementale et de rassurer les opinions publiques, en combinant un objectif de protection de l'environnement et des espaces de vie et une approche en termes d'emploi.

Cette réorientation générale doit permettre d'amorcer un *New Deal* environnemental en faveur de la croissance verte, mais aussi de l'emploi vert. Prenons l'exemple des énergies renouvelables : en plus d'une valeur ajoutée environnementale, elles fournissent un plus grand nombre d'emplois par kilowattheure produit que ne pourraient le faire l'énergie nucléaire ou les énergies fossiles. C'est cette valorisation de l'action environnementale au quotidien qui doit être encouragée pour permettre une plus grande prise de conscience de la société.

La mutation verte du système économique européen passe par plusieurs politiques clés. La première est le semestre européen, qui est le cadre dans lequel les États membres alignent leurs politiques économiques et budgétaires sur les règles et objectifs arrêtés au niveau de l'UE. C'est dans cette négociation que des orientations environnementales doivent être décidées en commun – et partagées par les Parlements nationaux.

La deuxième politique clé, ce sont les politiques sectorielles comme la politique industrielle, la PAC, la politique commune de la pêche ou les fonds structurels. La réorientation de la PAC va dans ce sens : elle permet d'orienter les budgets européens vers des mesures plus environnementales et moins polluantes.

Les négociations climatiques internationales constituent la troisième de ces politiques clés. La voix de l'Union doit porter, mais surtout être une. Il faut que l'Europe sache renforcer son poids dans ces négociations et fédérer d'autres États autour d'elle afin d'orienter et d'influencer les négociations mondiales.

L'action pour le climat peut être considérée comme un dossier chapeau, couvrant pratiquement l'intégralité des neuf axes prioritaires que j'ai évoqués. C'est d'ailleurs en la matière que la Commission Barroso II peut se targuer de l'un de ses bilans les moins contestés, ne serait-ce qu'avec la mise sur pied de la direction générale (DG) « Action pour le climat ».

Pour relancer l'action de l'Union en faveur du climat, il me semble préférable 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 quels gisements elle compte exploiter pour appliquer cette mesure, en identifiant clairement les filières éligibles.

Deuxième idée : il faut réfléchir à la mise en œuvre d'une fiscalité verte, passant par le transfert d'une partie de l'effort fiscal sur le coût environnemental. Nous sommes en train d'en débattre en France, mais cette thématique de la fiscalité verte fait aussi l'objet de discussions à l'échelle européenne, le commissaire Potocnik essayant de verdir les questions financières dans le cadre du semestre européen.

Troisième idée : il convient de préparer avec soin le rendez-vous diplomatique de la Conférence des parties de 2015, qui se tiendra en France, au Bourget. Après les échecs des dernières années, la session de 2015 peut être considérée comme la dernière chance de la

communauté internationale d'obtenir des résultats tangibles, et surtout de valider une méthode qui a présenté quelques lacunes jusqu'à présent.

J'en viens à l'évolution du programme LIFE pour la période 2014-2020. L'actualité y a récemment fait écho, la Cour des comptes européenne ayant mis en évidence certaines défaillances ou faiblesses du programme : défaillances de conception et de mise en œuvre, évaluations insuffisamment justifiées, cadre de surveillance pas assez rigoureux, manque de contrôle sur le caractère raisonnable des coûts des projets.

Cette remise en cause survient au moment où les institutions européennes donnent un nouvel élan à ce programme. Pour la période 2014-2020, il se voit doter d'un budget en hausse de 43 %, pour atteindre 3,4 milliards d'euros. Ce budget inclut près de 860 millions d'euros pour le sous-programme LIFE « Action pour le climat », soit un triplement par rapport à la période 2007-2013, qui reflète la priorité accordée à la lutte contre le changement climatique, aussi bien dans le budget général que dans les budgets dédiés.

De nouveaux objectifs ont également été assignés au programme. L'instrument LIFE 2014-2020 est censé dégager des moyens nouveaux pour mettre en œuvre plus uniformément et plus complètement la législation communautaire, permettre à la Commission européenne de mieux définir les priorités, lui donner la possibilité d'intervenir plus efficacement que les États membres en sélectionnant les meilleurs projets, qui peuvent concerner plusieurs États, comme c'est souvent le cas pour les régions de montagne, offrir une plateforme pour les échanges d'expériences et la mise au point des meilleures pratiques, et enfin augmenter la visibilité de l'action dans les domaines de l'environnement et du climat.

Le fonctionnement et le financement du programme LIFE sont aussi optimisés.

L'accord prévoit des taux de cofinancement en progression par rapport à LIFE+ et différenciés selon les types de projet : 75 % pour les projets habitats et espèces prioritaires, 60 % pour les projets intégrés et les projets nature et biodiversité, et 55 % pour les autres projets.

Cette nouvelle orientation du programme LIFE permet aussi des avancées significatives pour la France.

Premièrement, une importance singulière est accordée aux projets consacrés à la conservation de la nature et de la biodiversité, notamment en vue de développer le réseau Natura 2000. 55 % au moins des crédits de LIFE leur seront alloués entre 2014 et 2020, ce taux étant susceptible d'être porté à 65 % si nécessaire, au lieu de 50 % jusqu'à présent. Il deviendra possible de financer, dans ce cadre, de meilleures pratiques.

Deuxièmement, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) seront dorénavant éligibles aux aides du programme LIFE. Or compte tenu de leurs richesses naturelles, la biodiversité représente pour eux un enjeu majeur. Les ONG attendaient d'ailleurs cette mesure car les projets qui sont menés dans les PTOM – notamment français – manquent cruellement de financements.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. S'agissant du programme LIFE, le chiffre de 3,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020 est tout de même substantiel. Les nouveaux programmes LIFE seront relativement différents des précédents : selon les termes mêmes de l'Union européenne, nous allons passer d'une logique ascendante à une logique descendante flexible. L'autre grande nouveauté est la possibilité pour les PTOM de bénéficier

des programmes LIFE. C'est une évolution importante compte tenu de leurs richesses naturelles, mais aussi du fait que les projets qui voient le jour dans ces territoires peinent à trouver des financements. Je ne doute pas que les élus et les territoires concernés sauront saisir les opportunités qui se présenteront.

Nous constatons par ailleurs, tant au travers du 7^{ème} PAE que des grandes orientations qui ont été retenues, que l'action en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique constitue une priorité.

Mme Geneviève Gaillard. Au nom du groupe SRC, je vous remercie pour cette intéressante présentation du 7^{ème} PAE.

En consacrant 3,4 milliards d'euros au programme LIFE, l'Union européenne affirme sa volonté d'orienter son action dans deux directions : l'environnement, avec des actions liées à la biodiversité et aux ressources, et le climat, avec une intégration de tous les objectifs que vous avez déclinés en la matière, qui méritent encore d'être approfondis.

Les neuf objectifs que vous avez énoncés se traduiront-ils par des normes supplémentaires ? Il est important de le savoir, car nous sommes aujourd'hui submergés de normes. Certaines sont bienvenues, mais on peut s'interroger sur la pertinence de cette superposition qui peut mettre les collectivités en grande difficulté, y compris lorsqu'elles sont de bonne volonté.

Vous avez parlé des faiblesses et des défaillances du programme LIFE. Quelles sont-elles, et comment l'Union européenne compte-t-elle y remédier, sachant qu'il ne s'agit pas seulement de mobiliser quelques milliards d'euros supplémentaires ? Comment utiliser sur le terrain ces financements dont l'obtention – si difficile – exige un travail de longue haleine et mobilise des personnels appelés à se raréfier dans les années qui viennent ? Cette problématique ne concerne pas seulement la France : d'autres pays européens sont frappés par la crise – je pense notamment à la Grèce et à l'Espagne. C'est une bonne chose de tenir le cap de la protection de nos ressources naturelles et de vouloir faire mieux en matière d'habitat : mais comment l'Europe entend-elle nous aider à mener à bien des projets de cette envergure ?

M. Guillaume Chevrollier. Votre présentation a le mérite de nous rapprocher du Parlement européen, donc d'établir un lien entre les citoyens et l'Union, ce qui est essentiel dans la perspective des prochaines échéances électorales. Les PAE sont d'importants instruments financiers dédiés à l'environnement et à l'action pour le climat. Depuis 1992, le programme LIFE a cofinancé, pour un total de 2,8 milliards d'euros, plus de 3 700 projets pilotes ou de démonstration. Pour la période 2014-2020, son budget est de 3,4 milliards.

Ces fonds seront-ils répartis de manière équitable entre les pays ou certains États, particulièrement offensifs, seront-ils mieux dotés ? Comment la France se positionne-t-elle ? A-t-elle établi un état des lieux par région ? Est-elle suffisamment mobilisée pour protéger son capital nature ? Enfin, le *New Deal* environnemental doit être compatible avec la nécessité pour notre pays de conserver sa vocation agricole.

M. Yannick Favennec. Merci d'informer notre assemblée de ces projets qui modifient la vie de nos concitoyens. Quelle valeur normative ont les textes du PAE ? Imposeront-ils de nouvelles normes au monde agricole ? Quel sera le rôle des États dans la poursuite des objectifs ? De quel budget disposeront-ils ? Les deux programmes s'inscrivent-ils dans le cadre de la conférence « Paris Climat 2015 » ? La France, pays organisateur,

jouera-t-elle un rôle particulier dans la conduite des politiques ? Comment le budget de 3,4 milliards sera-t-il réparti entre les différents piliers et les États membres ? A-t-on étudié l'impact des programmes tant sur la croissance que sur l'emploi dans les différents États de l'Union ? En imposant de nouvelles normes, ne risque-t-on pas de compromettre la compétitivité des entreprises ?

M. Patrice Carvalho. Le 6^e PAE de l'Union européenne s'est achevé en juillet 2012. Le 7^e, adopté le 24 avril par la commission environnement du Parlement européen, a fait l'objet du rapport présenté le 15 mai 2013. Il correspond à la période 2014-2020. Il s'agit non d'un catalogue de mesures mais d'un document d'orientation visant à « *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* ». Son but est de garantir la santé et le bien-être des citoyens.

Notre Commission est très sensible au réchauffement climatique et à la lutte contre les émissions de gaz à effets de serre, mais, récemment, au sommet de Varsovie, j'ai constaté que tout le monde n'était pas sur la même longueur d'onde. À l'échelle planétaire, les grands pays émergents font peu de cas de l'écologie. En Europe aussi, les pays sont divisés. L'Allemagne substitue à ses centrales nucléaires des centrales au charbon, qui demeure la source d'énergie la plus polluante et la plus utilisée dans le monde. La Grande-Bretagne demande, quant à elle, une revalorisation des objectifs pour 2020. La limite des PAE est qu'ils fixent des orientations certes louables, mais qui ne sont en rien contraignantes.

N'est-ce pas paradoxal ? Lorsque des États laissent filer leur dette et leurs déficits, l'Union européenne est habilitée à les sanctionner. Les budgets nationaux doivent être soumis préalablement à la Commission de Bruxelles. Des sanctions sont prévues dès qu'un État entrave la concurrence libre et non faussée. Mais chacun peut produire et polluer comme il l'entend, alors qu'on devrait intégrer les modes de production et leur qualité environnementale dans l'évaluation des distorsions de concurrence. Cette obligation mériterait d'être inscrite dans le 7^e PAE.

Par ailleurs, le droit européen de l'environnement est extrêmement touffu. Les réticences des États à le transcrire dans leur droit national n'expliquent pas tous les retards, également imputables à l'extrême complexité des directives européennes, qui rendent les procédures d'infraction inopérantes. Quel est votre avis à ce sujet ?

Le programme LIFE, lancé en 1992, cofinance des projets en faveur de l'environnement dans l'Union européenne comme dans certains pays tiers. Il comprend trois volets. Pourquoi ne pas intégrer au second, qui concerne la politique et la gouvernance en matière d'environnement, des projets relatifs à la production et à l'énergie, pour inciter les États à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre ?

M. Jean-Louis Bricout. Dans les territoires ruraux, qui relaie le programme LIFE visant à soutenir les actions en faveur de la biodiversité ? Comment pouvons-nous le populariser et en faire un véritable outil au service d'une politique environnementale ?

M. Christophe Priou. Le groupe UMP, qui adhère à la philosophie générale du programme LIFE, n'ignore pas que les problèmes surgissent généralement quand on cherche à décliner les actions. C'est une bonne nouvelle qu'on accorde sa place à l'outre-mer, mais le montant des subventions ne peut excéder 80 % du coût d'un projet. Comment trouvera-t-on les 20 % restants, surtout si les économies de 50 milliards, annoncées la semaine dernière par

le Président de la République, concernant les collectivités locales ? Celles-ci ont déjà vu leurs dotations diminuer, contrairement à ce que prévoyait l'engagement 54 du candidat François Hollande.

L'efficacité des programmes européens en matière d'environnement appelle quelques réserves. Un audit de la Cour des comptes européenne note, de manière assez sévère, que le programme LIFE retient trop de priorités au regard des sommes dont il dispose. « *Pour que les programmes soient efficaces, estime-t-elle, il faut non seulement qu'ils définissent des objectifs clairs et spécifiques, mais encore que ces derniers soient réalistes et adaptés au budget alloué* ».

Elle incrimine aussi la sélection des projets, dont la distribution entre États membres doit être proportionnelle. La Cour constate que les allocations nationales faussent le résultat de la sélection et que, selon leur État d'origine, des projets peuvent être sélectionnés, bien que le score qu'ils obtiennent ne les classe pas en tête de liste. Le rapport recommande d'élaborer un processus de sélection concurrentiel permettant de retenir les meilleurs projets.

Enfin, lors de la sélection, les notes attribuées aux candidats demeurent opaques. « *Il n'est pas exigé que l'appréciation soit justifiée ni qu'une note soit attribuée à chacun des différents aspects inclus dans chaque critère majeur* », explique-t-elle. En conséquence, les notes attribuées restent peu détaillées, ce qui ne garantit pas la sélection des meilleurs projets. Comment comptez-vous optimiser le contrôle des coûts ? Pourquoi ne pas mettre en place une analyse comparative de ceux-ci pour les projets de même portée concernant une même région ? Quelles préconisations de la Cour des comptes européenne retiendra-t-on pour améliorer le fonctionnement du programme ?

M. Jean-Pierre Vigier. Merci à M. Arnaud Leroy pour son exposé brillant et précis. Comment les engagements du 7^e PEA s'articulent-ils avec ceux, spécifiquement français, du Grenelle de l'environnement ? Ces deux textes sont-ils compatibles ? Quelles ont été les avancées les plus marquantes des programmes européens déjà mis en œuvre ?

M. Jean-Luc Moudenc. Bien que, pour garantir un équilibre géographique entre les projets, la Commission établisse chaque année une dotation en tenant compte de la superficie et de la population des États membres, la moitié des crédits vont à l'Espagne et à l'Italie. Comment inciter nos partenaires européens à rédiger plus de propositions ? La France pourrait-elle en déposer davantage ? Comment structurer des jumelages entre des États membres avancés en matière de respect de l'environnement, et d'autres, qui accusent un certain retard en la matière ?

M. Gabriel Serville. Je me réjouis que les outre-mer ne soient plus oubliés dans le financement des PAE. Dans la forêt guyanaise, qui s'étend sur presque 8 millions d'hectares et représente le tiers de la forêt nationale, l'orpaillage clandestin cause un désastre écologique. Malgré différentes initiatives des pouvoirs publics, le phénomène prend de l'ampleur, au grand dam des habitants. Met-on réellement tout en œuvre pour protéger l'environnement ? Il ne s'agit pas d'une affaire franco-française, puisque ceux qui saccagent la forêt viennent souvent des pays voisins, Brésil et Surinam. Le PAE permettra-t-il d'engager une coopération efficace avec ces États ? Quel sera le mode de répartition des crédits ?

M. Arnaud Leroy. Plusieurs d'entre vous craignent une inflation de normes supplémentaires. Conçu comme un catalogue de mesures, le 6^e programme cadre a mis en difficulté tant la Commission européenne, qui s'est retrouvée engagée sur un programme

législatif, que les États membres contraints, après avoir validé son approche, de mettre en place différentes mesures. Le corpus législatif étant déjà copieux, le 7^e PAE ne propose pas de nouvelles normes. Il s'appuie sur l'existant, s'assure qu'il est mis en œuvre et procède à quelques ajustements.

Je ne sais où en est le programme « *Mieux légiférer* », engagé par la Commission européenne pour faire le ménage parmi les réglementations existantes – directives et règlements. La démarche était intéressante, car certains programmes ont été développés sans tenir compte de l'existant, et que la mobilité des agents, au sein de la Commission, peut être contreproductive.

Loin de constituer un catalogue, le 7^e programme cadre se présente comme un document stratégique, qui fixe des orientations et définit des priorités. Il n'établit pas de hiérarchie entre les neuf axes. Personnellement, je considère toutefois que le changement climatique doit être mis en avant, compte tenu des ressources allouées. En la matière, la politique européenne est forte, marquée, assumée, et presque tous les États membres se retrouvent derrière les institutions.

Comme l'a relevé la Cour des comptes européenne, il est difficile de savoir comment présenter les offres. Certains opérateurs renoncent, jugeant la procédure trop complexe. D'autre part, compte tenu du saupoudrage, il faut parfois consentir d'importants efforts pour obtenir peu d'aides, ce qui n'incite pas à multiplier les demandes. Enfin, il faut peut-être prévoir une étape supplémentaire, au niveau communautaire, pour vérifier la cohérence des projets subventionnés. Un inventaire et un suivi de ceux qui ont déjà été financés seraient bienvenus. Des zones « Natura 2000 », qui ont bénéficié d'un statut particulier, ont pu, au fil des années, être grignotées par des projets immobiliers. Peut-être devrait-on les sanctuariser.

Mme Catherine Quéré remplace M. Jean-Paul Chanteguet à la présidence.

Au-delà du PAE ou du programme LIFE, la France doit mieux organiser son action à Bruxelles en faveur des entreprises, des ONG ou de certaines politiques. En ce qui concerne la présence au Parlement européen, elle est tout juste dans les clous, ce qui est décevant, compte tenu du rôle moteur qu'elle a joué dans la construction européenne. Il existe une guerre des normes, dont l'enjeu économique est de plus en plus important. Rappelons-nous la bataille que se sont livrées, il y a quelques mois, la France et l'Allemagne sur l'émission de gaz carbonique par les véhicules légers. Alors que nous défendions une position ferme et innovante, en phase avec les intérêts de nos constructeurs, nous avons perdu face à l'Allemagne – signe qu'il faut repenser notre stratégie à Bruxelles.

J'ai demandé s'il existait un état des lieux des différents projets et obtenu à cet égard des informations partielles. Je suis convaincu de l'importance de défendre l'agriculture. La loi que nous avons votée la semaine dernière vise à concilier, dans le cadre des nouvelles orientations de la PAC, une ambition de production et le respect de l'environnement.

La question des compensations carbone est un enjeu majeur dans la compétition internationale, où le transport joue un rôle croissant. La présidente de la Commission des affaires européennes mène une réflexion à laquelle nous sommes associés, Pierre Lequiller et moi-même, en tant que rapporteurs. Peut-être faut-il instaurer une contribution carbone aux frontières de l'Europe.

Selon un article du *Guardian*, l'Europe a externalisé bon nombre d'activités productrices de gaz à effet de serre pour respecter ses ambitions internationales. On doit corriger cette logique. Délocalisations et importations, notamment de produits manufacturés et de textiles, ont un impact en termes d'emploi, mais en la matière il n'est pas question de protectionnisme : on ne parlait pas d'environnement dans les années vingt ou trente. Il s'agit seulement de s'adapter à la contrainte environnementale, qui est lourde de conséquences dans la compétition internationale.

La nouvelle mouture du programme LIFE vise à atténuer la complexité des procédures. Les régions seront plus à la manœuvre pour gérer les fonds européens. D'ores et déjà, les opérateurs territoriaux les sollicitent davantage. La simplification doit être menée au niveau de l'Union. Malheureusement, la complexité est inhérente au fonctionnement de la Commission, contrainte de ménager des compromis entre les États.

Nous pourrions demander au ministre comment sont déclinés les programmes, mais je ne cherche pas particulièrement à populariser le programme LIFE ni à aider les élus locaux à se l'approprier. De tels documents stratégiques risquent plutôt de les faire fuir ! Si j'ai tenu à vous les présenter, c'est pour vous alerter sur les lignes qu'ils définissent. Quand on découvre une directive, il est généralement trop tard pour agir, puisqu'un objectif stratégique a déjà été fixé. J'ai établi un lien entre la commission des affaires européennes et la nôtre pour vous alerter sur certaines dispositions, notamment sur le fait que l'outre-mer pourra s'adresser aux services de l'État, qui se gardent souvent de toute publicité. Le rôle que je me suis assigné est celui d'un passeur.

Les jumelages entre États plus ou moins avancés permettraient de créer de véritables coopérations et de s'assurer que tous partagent le même diagnostic et interprètent les textes de la même manière. Pour le programme LIFE, il faut s'entendre sur le terme de conservation et harmoniser l'ambition de pays aussi différents que l'Espagne, l'Italie, la Grèce ou l'Allemagne. En 2004, la France avait aidé Malte, qui devait entrer dans l'Union, à se doter d'une véritable administration maritime. On pourrait adopter la même démarche envers certains États membres, afin qu'ils atteignent, en matière de protection de l'environnement, un niveau à déterminer.

On peut aussi envisager de créer une agence – une de plus ! – chargée du contrôle et de la mise en œuvre du programme, à condition de compléter cette solution par une démarche des États membres. Pour mettre en œuvre des textes certes complexes, mais visant à protéger ce bien commun qu'est la nature, il faut sortir de l'opposition entre instances européennes et États membres.

La représentation permanente, que j'ai rencontrée plusieurs fois, n'a pas signalé d'incompatibilité entre les textes européens et le Grenelle de l'environnement. D'ailleurs, l'application des directives ou des règlements n'a jamais posé problème. Je le répète : le 7^e PAE n'est pas un catalogue de mesures ou de normes. Il propose un diagnostic sur les enjeux stratégiques, un état des lieux et des outils de cadrage.

Mme la vice-présidente Catherine Quéré. En votre nom à tous, je remercie notre collègue Arnaud Leroy pour cette audition.

*

* *

Informations relatives à la Commission

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je vous propose de nommer un rapporteur pour avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire, qui a été renvoyé au fond à la commission des affaires économiques. La saisine portera plus particulièrement sur les articles 2, 5, 5A, 5B, 6, 13 et 49.

J'ai reçu la candidature de M. Philippe Noguès (groupe SRC).

Nous examinerons ce texte en commission le mardi 25 février, à 17 heures, la commission des affaires économiques en ayant programmé l'examen au cours de la première quinzaine d'avril.

Je vous propose également de nommer un rapporteur pour avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, qui a été renvoyé au fond à la commission des affaires étrangères. Nous avons reçu M. Pascal Canfin qui nous avait expliqué la place du développement durable dans la politique de notre pays en faveur des pays en voie de développement. Nous examinerons ce texte en commission dès la semaine prochaine, mercredi 29 janvier au matin. La saisine portera sur l'ensemble du texte.

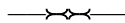
Le groupe SRC propose la candidature de M. Philippe Noguès.

*

La commission nomme M. Philippe Noguès :

– rapporteur pour avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire (n° 1536) ;

– rapporteur pour avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (n° 1627).



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 21 janvier 2014 à 17 heures

Présents. - M. Yves Albarello, M. Serge Bardy, M. Florent Boudié, M. Jean-Louis Bricout, M. Patrice Carvalho, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, Mme Florence Delaunay, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, Mme Geneviève Gaillard, Mme Valérie Lacroute, M. Arnaud Leroy, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Jean-Luc Moudenc, M. Philippe Noguès, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, M. Gilbert Sauvan, M. Gabriel Serville, Mme Suzanne Tallard, M. Jean-Pierre Vigier

Excusés. - M. Denis Baupin, Mme Chantal Berthelot, M. Christophe Bouillon, M. Stéphane Demilly, M. Philippe Duron, M. Claude de Ganay, M. Christian Jacob, M. Michel Lesage, M. Napole Polutélé, M. Martial Saddier