



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.2.2004
COM(2003) 745 final/2

CORRIGENDUM

Ajout de la foot note 4 en EN.et en FR.

Ajout des foots notes 21, 101 et 104 en FR.

Ajout des foots notes 21, 65, 102, 103 et 105 en DE.

Corrections des fautes matérielles et/ou de traduction dans les trois versions.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

EXAMEN DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2003

Consolidation du pilier « environnement » du développement durable

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Un nouveau contexte politique.....	4
3.	Tendances, défis et réponses politiques	8
4.	une approche nouvelle de la politique de l'environnement	21
5.	Les nouveaux Etats membres – Les défis spécifiques de l'élargissement	39
6.	La dimension internationale	43
7.	Conclusions	48
	ANNEX.....	52

1. INTRODUCTION

L'Examen a pour objectif premier de rendre compte des évolutions depuis 2001 et de mettre en lumière les questions prioritaires pour l'année à venir dans l'UE et les politiques nationales dans le domaine de l'environnement. L'Examen vise également à suivre la mise en oeuvre du 6ème Programme d'action pour l'environnement (6ème PAE)¹.

L'Examen devrait être replacé dans le contexte de la stratégie de Lisbonne de renouveau économique et social lancée en 2000. À Lisbonne, les dirigeants de l'UE ont exposé leur objectif de faire de l'UE « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » d'ici à 2010. La stratégie de Lisbonne a été complétée par un troisième pilier « environnement » suite à l'adoption de la stratégie de développement durable de l'UE au Conseil européen de Göteborg en 2001.²

Ce premier Examen des politiques de l'Union européenne et des États membres dans le domaine de l'environnement découle du Conseil européen du printemps 2003 qui prenait note de « *l'intention de la Commission européenne de dresser un bilan annuel du processus de Cardiff visant à l'intégration des questions d'environnement, ainsi que de procéder régulièrement à un réexamen de la politique en matière d'environnement et de faire rapport en temps utile pour pouvoir tenir compte des résultats de ces travaux lors de la préparation de son futur rapport de printemps, dès 2004.* »³

Le présent Examen définit d'abord le nouveau contexte politique de la politique de l'environnement de l'UE depuis l'adoption de la stratégie de développement durable de l'UE en 2001. Il examine ensuite les menaces les plus pressantes qui pèsent sur l'environnement et les réponses politiques données au niveau de l'UE à ce jour. Il continue en décrivant le dosage des politiques environnementales nécessaire pour faire du développement durable une réalité: il conviendra de mettre tout particulièrement l'accent sur les objectifs transversaux qui sous-tendent la politique de l'environnement – intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques, mise en oeuvre et information. Enfin, l'Examen examine le défi particulier que constituent l'élargissement et l'évolution de la situation au niveau international.

¹ Décision 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JO L 242 du 10 septembre 2002, p.1-15.

² Paragraphes 19-32 des Conclusions de la présidence du Conseil européen de Göteborg (15-16 juin 2001).

³ Paragraphe 58 des Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles (20-21 mars 2003).

2. UN NOUVEAU CONTEXTE POLITIQUE

Le contexte de la politique de l'environnement de l'UE a considérablement évolué au cours des deux dernières années, tant à cause de décisions ayant des incidences directes sur l'environnement – adoption de stratégies de développement durable par l'UE et par les États membres, lancement du sixième programme d'action pour l'environnement, Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable – qu'à cause de changements dans l'élaboration des politiques au sens large – l'élargissement à dix nouveaux États membres en 2004, le débat sur l'avenir de l'Europe, la stagnation économique actuelle, les préoccupations croissantes en matière de sécurité.

2.1. Le développement durable au cœur du débat politique

Développement durable: une priorité à tous les niveaux de gouvernance publique et la sensibilisation accrue du secteur privé

- Depuis qu'il a été inclus dans le traité en 1997, le développement durable est reconnu comme l'objectif premier de l'UE. L'adoption de la **stratégie de développement durable de l'UE** en juin 2001 au Conseil européen de Göteborg a marqué un tournant: la nécessité de concilier, de façon équilibrée, croissance économique, progrès sociaux et protection de l'environnement s'est traduite par une série d'objectifs et d'actions détaillés. La stratégie vise à promouvoir la croissance économique et la cohésion sociale sans porter atteinte à la qualité de l'environnement. Inversement, elle suppose que l'on mette en balance les objectifs environnementaux et leur impact économique et social et que l'on conçoive des solutions équilibrées pour l'économie, l'emploi et l'environnement. Cela représente un grand changement dans la conception de la politique de l'environnement suivie jusqu'à présent.
- En 2002, le Conseil et le Parlement européen ont adopté le **Sixième programme d'action pour l'environnement**, qui est la feuille de route de l'UE en matière d'environnement pour les dix années à venir. Le 6ème PAE est le principal instrument de réalisation des objectifs environnementaux de la stratégie de développement durable. Il fixe des objectifs ambitieux, souvent quantifiés, qui mettent en lumière les engagements à long terme de l'Union en matière de protection de l'environnement et, partant, fournit un cadre prévisible pour les acteurs publics et privés d'Europe et du reste du monde.
- À l'échelon international, le deuxième **sommet mondial sur le développement durable** qui s'est tenu à Johannesburg en septembre 2002 a donné une impulsion nouvelle à la dimension mondiale du développement durable dix ans après Rio.
- À l'échelon national, avant 2001, seul un petit nombre d'États membres de l'UE avaient élaboré une **stratégie nationale de développement durable**. Aujourd'hui, la plupart des États membres et des pays candidats à l'adhésion ont adopté de telles stratégies en respectant la date butoir de 2005 fixée par le plan de mise en œuvre de Johannesburg.
- De nombreux pouvoirs publics dans toute l'Europe se sont employés à élaborer des **agendas 21 locaux et régionaux**, c'est-à-dire des programmes de développement durable à l'échelon local.
- Le **secteur privé** fait preuve d'un intérêt croissant pour le développement durable en élaborant notamment des stratégies de responsabilité sociale et environnementale des

entreprises et d'autres initiatives volontaires, notamment des actions spécifiques destinées à améliorer sa performance environnementale.

Ces évolutions témoignent d'une prise de conscience accrue de l'interdépendance des objectifs des politiques économiques, sociales et environnementales et d'un engagement à long terme dans le sens de la cohérence politique.

Une élaboration des politiques en évolution ayant un impact sur le programme du développement durable

- L'**élargissement** de l'UE à dix nouveaux États membres à partir de mai 2004 apportera un éventail unique de nouveaux atouts en matière d'environnement – dont une riche biodiversité et des vastes espaces naturels relativement intacts – mais représente également un lourd défi pour la politique de l'environnement de l'UE vu l'ampleur des besoins en ce qui concerne le renforcement des capacités et le financement dans le contexte de la mise en oeuvre et l'application de l'acquis.
- Le débat actuel sur **l'avenir de l'Europe** est directement lié à l'élargissement. Se fondant sur le travail de la Convention, la Conférence inter-gouvernementale se prononcera sur l'architecture de l'Union élargie en la dotant d'un traité constitutionnel. Ce traité formera un nouveau cadre institutionnel dans lequel pourront progresser la protection de l'environnement et le développement durable. Comme l'environnement continue de figurer en tête de la liste des préoccupations premières des citoyens de l'UE, le défi est de veiller à ce que le nouveau traité non seulement préserve l'acquis de l'UE en matière d'environnement mais contribue aussi à le renforcer.
- La détérioration du climat économique et social qui prévaut depuis 2001 a fait repasser la croissance et l'emploi au premier plan du programme politique. Dans le droit fil de l'objectif premier qu'est le développement durable, les efforts déployés actuellement pour aborder les préoccupations en matière de croissance et d'emploi doivent aussi prendre en compte les aspects environnementaux. Il convient d'élaborer des politiques innovatrices visant à maximiser le rendement des ressources et à minimiser les incidences sur l'environnement.
- Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et leurs conséquences – notamment les guerres d'Afghanistan et d'Irak – ont amplifié les préoccupations en matière de sécurité. Cela a des répercussions sur la politique de l'environnement de l'UE. La sécurité environnementale – c'est-à-dire les liens entre les maigres ressources et le conflit, les conséquences des guerres pour l'environnement, etc. - et la protection civile – c'est-à-dire l'état de préparation et la réaction aux attaques terroristes ayant des incidences sur l'environnement – ont remonté dans les priorités politiques, mais on ne peut relever efficacement le défi du développement durable qu'en maintenant une approche multilatérale.

Ce nouveau contexte politique pose plusieurs défis que la politique de l'environnement de l'UE doit relever pour être pleinement intégrée dans l'approche de développement durable.

2.2. Défis à relever pour la politique de l'environnement

La politique de l'environnement est confrontée aux cinq défis principaux suivants:

- i. *Intégrer pleinement la dimension environnementale dans la stratégie de Lisbonne*

À de nombreux égards, le concept du développement durable demeure vague. Les décideurs l'interprètent parfois erronément comme une reformulation de la politique de l'environnement. Souvent, ils ne l'envisagent pas comme une approche équilibrée des piliers économique, social et environnemental et ne voient pas la nécessité de placer sur le même pied les trois dimensions. C'est vrai au niveau de l'UE: depuis que le développement durable se trouve au cœur du débat politique au niveau de l'UE, une dimension environnementale est intégrée dans le rapport de printemps depuis 2002. Aux yeux de bon nombre d'acteurs, cependant, l'environnement apparaissait encore en 2002 et 2003 comme un ajout au reste du rapport.

Nos perspectives économiques et sociales à long terme dépendent toutefois beaucoup de notre capacité à envisager l'environnement comme un élément-clé de la politique économique et sociale. Le fait de ne pas tenir compte de la dimension environnementale entraîne des coûts cachés – tels que les frais de santé découlant de la mauvaise qualité de l'air et les coûts économiques du nettoyage de la pollution – et les risques inhérents qui pourraient entraver la capacité de l'UE d'atteindre les objectifs de Lisbonne. Au-delà de l'argument économique, on prend de plus en plus conscience que, si elles ne sont pas abordées, les causes premières de bon nombre de problèmes environnementaux entraîneront des risques importants pour la qualité de vie des citoyens européens.

ii. Élaborer des solutions équilibrées pour l'environnement et l'économie

Un pilier « environnement » solide, s'appuyant de plus en plus sur des instruments de marché et fondé sur un bon rapport coût-efficacité, peut contribuer à la réalisation des objectifs de Lisbonne. Une approche équilibrée des compromis⁴ entre les piliers « économie » et « environnement » peut déboucher sur des solutions acceptables et stimuler le développement durable. Des normes environnementales plus élevées peuvent créer des nouvelles possibilités économiques, notamment en encourageant le développement de nouvelles technologies. Cela peut concourir à la réalisation de l'objectif fondamental de Lisbonne qui est de faire de l'UE un lieu propice à l'innovation et une société de la connaissance d'ici à 2010.

Le Plan d'action de l'UE pour l'écotechnologie (EU Environment Technology Action Plan - ETAP) prévu pour la fin 2003 proposera des mesures concrètes et un cadre exhaustif pour renforcer les synergies entre la protection de l'environnement, la croissance économique et l'intégration sociale.

iii. Mieux coordonner les efforts déployés dans le sens du développement durable à tous les niveaux de gouvernance

Le développement durable ne peut être réalisé par des pays ou des régions agissant seuls. Il faut que des mesures soient prises à tous les niveaux de gouvernance et que les priorités et les activités à tous les niveaux soient mieux coordonnées à tous les niveaux afin de servir un but commun.

Dans ce contexte, la méthode ouverte de coordination (Open Method of Co-ordination - OMC),⁵ qui est un élément-clé de la stratégie de Lisbonne et n'a pas encore été appliquée dans le domaine de l'environnement pourrait être introduite avec profit.

⁴ Voir section 4.1.1. - Améliorer l'élaboration de la politique de l'environnement - Augmenter la cohérence des politiques (évaluation des incidences).

⁵ Le Conseil européen de Lisbonne (paragraphe 37 des Conclusions de la présidence des 23-24 mars 2000) a introduit la méthode ouverte de coordination, définie comme “*permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE. Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à:*

- *définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres;*

iv. *Réussir l'élargissement dans le domaine de l'environnement*

Tant la stratégie de développement durable de l'UE que le 6ème PAE ont l'élargissement dans leur champ d'application et ont été conçus pour une Union élargie. Les pays candidats à l'adhésion ont fait de grands progrès pour améliorer la protection de l'environnement et se conformer à la législation de l'UE en matière d'environnement. Toutefois, d'importants problèmes institutionnels et financiers doivent être surmontés pour mettre en œuvre et appliquer la législation adoptée.

De surcroît, les mesures prises en vue d'améliorer l'infrastructure et les conditions de vie dans les pays candidats, tout en répondant aux attentes légitimes des citoyens, pourraient alourdir la pression sur l'environnement.

Relever ces défis devrait continuer d'être une priorité après l'adhésion.

v. *Tirer parti de la crédibilité internationale acquise par l'UE ces dernières années*

Le leadership de l'UE a permis d'obtenir des résultats fructueux au Sommet mondial du développement durable. En jouant un rôle actif au sommet, en prenant des mesures dans ses frontières pour réaliser son objectif de Kyoto et en encourageant d'autres conventions et accords internationaux dans le domaine de l'environnement, l'UE a confirmé son leadership mondial reconnu en matière d'environnement. Bien que l'UE en retire des grands avantages, cela suppose également qu'elle doit tenir ses engagements.

La crédibilité ainsi acquise renforce la capacité de l'Union de persuader ses partenaires, notamment parmi les pays développés, à mieux tenir compte des aspects environnementaux au moment de définir leurs propres axes de développement économique et social. À cet égard, l'initiative de la présidence grecque, approuvée par le Conseil européen de Thessalonique⁶, de promouvoir la création d'une diplomatie européenne de l'environnement et du développement durable pourrait être un instrument utile pour mieux coordonner les actions de l'UE et les actions nationales.

Relever les défis susmentionnés permettra à terme de trouver un équilibre entre les piliers économique, social et environnemental du développement durable. Les tendances environnementales préoccupantes observées au moment où a été lancée la stratégie de développement durable de l'UE se sont maintenues et appellent des efforts redoublés à moyen et long terme. Elles rappellent clairement qu'il est urgent de remettre l'accent sur la mise en œuvre du chapitre « environnement » du programme de l'Union en matière de développement durable.

-
- *établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques;*
 - *traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales;*
 - *procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements."*

⁶ Paragraphe 76-77 des Conclusions de la présidence du Conseil européen de Thessalonique (19-20 juin 2003).

3. TENDANCES, DEFIS ET REPONSES POLITIQUES

La présente section est organisée en fonction des quatre questions prioritaires du 6ème PAE (changements climatiques, nature et biodiversité, gestion des ressources, environnement et santé). Chaque section décrit brièvement les tendances et défis principaux et détaille les réponses politiques récentes.

3.1. Changements climatiques

Les années 1990 ont été la décennie la plus chaude depuis 150 ans. Il apparaît que non seulement des changements climatiques se produisent dans l'UE mais qu'ils ont aussi un impact direct sur l'Union. On prévoit que les températures moyennes vont encore augmenter dans une proportion de 1,4 à 5,8° C au cours des cent prochaines années, ce qui accroîtra les risques de sécheresse et d'incendies de forêt si les changements climatiques ne sont pas enrayés. On escompte que l'Europe de l'Est et l'Europe méridionale seront particulièrement touchées. De surcroît, certaines parties de l'Europe pourraient recevoir des précipitations plus importantes et plus intenses, ce qui augmenterait le risque et la fréquence des inondations, comme celles qu'a connues l'Europe en 2001 et 2002.

L'UE a joué un rôle-clé dans l'élaboration d'une réponse multilatérale aux changements climatiques. Elle a sauvé le protocole de Kyoto en 2001 en collaboration avec des partenaires du monde entier suite au retrait des États-Unis. En le ratifiant le 31 mai 2002, l'UE s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8% en 2008-2012 par rapport aux niveaux de 1990.

Il ressort des données les plus récentes dont on dispose qu'en 2001 les émissions de l'UE étaient inférieures de 2,3% par rapport aux niveaux de 1990, ce qui signifie que l'UE a perdu certains des gains qu'elle avait réalisés en 1999 et 2000, années où les niveaux d'émission étaient descendus à 4% au-dessous des niveaux de 1990 (voir graphique 1 en annexe). Si l'UE veut atteindre son objectif d'une réduction de 8% au titre du Protocole de Kyoto et, partant, conserver son leadership dans le domaine des changements climatiques, il faut que les mesures pertinentes adoptées récemment par l'UE soient rigoureusement mises en oeuvre par les États membres, et des actions supplémentaires seront peut-être nécessaires.

Les causes des changements climatiques, notamment les émissions de gaz à effet de serre par les secteurs de l'industrie, du transport et de l'énergie (voir graphique 2 en annexe), sont profondément enracinées dans la structure de l'économie. Seul un ensemble intégré de mesures, associé à un leadership déterminé et à l'engagement de tous les acteurs, peut venir à bout du problème. Dans ce contexte, **l'introduction d'instruments de marché flexibles vise à contribuer à l'atténuation des changements climatiques à un moindre coût pour l'industrie. De plus, le problème des changements climatiques ne pourra être résolu que si la dimension environnementale est pleinement intégrée dans les autres politiques, notamment celles de l'énergie, des transports et de l'industrie.**

Priorités

3.1.1. Mettre en œuvre les mesures retenues par le Programme européen sur le changement climatique (PECC)

Le Programme européen sur le changement climatique (PECC) – un programme transsectoriel - a été mis sur pied en juin 2000 en vue de déterminer les mesures les plus efficaces par rapport au coût qui sont nécessaires pour réaliser les objectifs de l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto. Il se

base sur un processus de participation et encourage l'intégration politique en mettant tout particulièrement l'accent sur l'énergie, les transports, l'industrie et la recherche.

Le PECC est le principal instrument dont dispose l'UE pour définir des mesures de réduction des émissions et il a déjà produit plusieurs mesures importantes. L'adoption en octobre du projet de directive de la Commission européenne sur un système d'échange de quotas d'émission des gaz à effet de serre a été un moment historique dans la législation environnementale. La directive est entrée en vigueur en octobre 2003⁷. Il s'agit du premier système multinational d'échange de droits d'émissions au monde.

La directive illustre l'approche souple adoptée par l'UE pour tenir ses engagements dans le cadre du protocole de Kyoto de manière efficace par rapports aux coûts. Le système d'optimisation des coûts pour l'ensemble de l'Union prévu dans la directive offrira des avantages économiques substantiels en comparaison avec un scénario de systèmes nationaux distincts d'échange des émissions ou d'instruments réglementaires plus traditionnels.⁸

De plus, la Commission européenne a présenté récemment une proposition ambitieuse en vue de réduire les émissions de gaz fluorés à effet de serre de 25% d'ici à 2010.

Malgré ces mesures importantes, les résultats du deuxième rapport d'activité du PECC, publié en avril 2003⁹, sont sans équivoque: les mesures qui ont été prises jusqu'à présent ne permettront pas à l'UE d'atteindre son objectif dans le cadre du protocole de Kyoto. C'est une incitation à accélérer le rythme de la mise en œuvre des mesures figurant dans le PECC et de les renforcer par un processus rigoureux de suivi et de réexamen dans les domaines où il est le plus pressant d'agir. Plusieurs mesures-clés sont à un stade avancé de préparation, notamment des propositions dans le domaine des services énergétiques, des normes minimales de rendement énergétique pour les équipements de consommation.

3.1.2. Promouvoir l'intégration des préoccupations en matière de changements climatiques dans les autres politiques

En 2000, le secteur de **l'énergie** était la source de 27% de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre (voir graphique 2 en annexe). Il est prioritaire d'améliorer le rendement énergétique. Les subventions dans le secteur de l'énergie qui sont néfastes à l'environnement seront analysées dans le cadre du livre vert de la Commission européenne relatif à la sécurité de l'approvisionnement énergétique, en tenant compte des incidences sur le plan économique, social, sécuritaire et environnemental, en vue de les supprimer progressivement, conformément aux objectifs de la stratégie de l'UE pour le développement durable¹⁰ et du 6ème PAE¹¹.

⁷ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003, JO L 275/32 du 25 octobre 2003.

⁸ Pour plus de détails sur la directive sur l'échange des émissions, voir annexe.

⁹ Deuxième rapport d'activité sur le PECC «Can we meet our Kyoto targets?», avril 2003. <http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>

¹⁰ Communication de la Commission. Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, COM(2001)264final du 15 mai 2001 (p.10): « Supprimer progressivement, d'ici à 2010, les subventions à la production et à la consommation de combustibles fossiles. »

¹¹ Article 3, paragraphe 4), premier alinéa: « encourager une réforme des subventions ayant une incidence négative importante sur l'environnement et incompatibles avec un développement durable, entre autres en établissant, au plus tard à l'échéance du rapport à mi-parcours, une liste de critères permettant de recenser de telles subventions qui ont une incidence négative sur l'environnement en vue de leur élimination graduelle. »

Des mesures positives ont été prises depuis le lancement du PECC. Parmi les événements marquants figurent les mesures destinées à promouvoir la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables¹², à améliorer la performance énergétique des bâtiments¹³ et à promouvoir la coproduction de chaleur et d'électricité¹⁴. La directive sur l'étiquetage énergétique des appareils domestiques est une autre mesure positive¹⁵. Ces mesures doivent encore produire leurs effets.

En ce qui concerne la taxation de l'énergie, l'adoption en 2003 de la directive sur la fiscalité des produits énergétiques¹⁶, sur base d'une proposition faite par la Commission européenne en 1997, est une évolution positive. La nouvelle directive aura pour effet que les taux minimaux de fiscalité des produits pétroliers, qui représentent encore plus de 40% de la consommation intérieure brute d'énergie de l'UE (voir graphique 4 en annexe), seront ramenés en valeur réelle aux niveaux de 1992. Elle introduit aussi des taux minimaux pour toutes sortes de produits énergétiques de substitution qui sont également sources d'émissions. La directive n'introduit cependant que des augmentations limitées de la fiscalité des produits énergétiques dans plusieurs États membres de sorte que l'impact sur le rendement énergétique et sur les émissions ne sera probablement pas très important.

Des efforts supplémentaires devront être consentis pour freiner les tendances non durables dans le secteur de l'énergie. Alors que la consommation intérieure totale d'énergie de l'UE a progressé constamment d'environ 1% par an, la part des sources d'énergie renouvelables depuis 1985 reste faible : aux alentours de 6% (voir graphique 3 en annexe). Dans les pays entrants, la part est de 5%.¹⁷ Les projections les plus récentes de l'Agence européenne pour l'environnement font apparaître que, si des mesures politiques supplémentaires ne sont pas prises, l'UE ne pourra pas atteindre son objectif indicatif de 12% d'ici à 2010. Il est également peu probable que l'UE puisse réaliser son objectif indicatif de produire 22% de la consommation brute d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables d'ici à 2010 (voir graphique 4 en annexe).

En 2000, **les transports** étaient non seulement responsables d'environ 21% des émissions de gaz à effet de serre de l'UE mais c'était aussi le seul secteur où les émissions étaient en augmentation (graphique 5 en annexe). De surcroît, les tendances ne sont pas encourageantes dans les pays entrants: on enregistre une forte diminution du transport par chemin de fer et par bus et des taux de croissance plus élevés dans le transport aérien et le transport par voiture particulière que dans l'UE.

¹² Les États membres sont occupés à mettre en oeuvre la directive. La Commission suit activement les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de 22% de la production brute d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables d'ici à 2010. La Commission présentera un rapport au Conseil et au Parlement européen en mai 2004.

¹³ On estime que la directive, qui est en vigueur depuis janvier 2003, peut contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 35-45 Mt CO₂eq, comme le mentionne le deuxième rapport d'avancement sur le PECC (p.13).

¹⁴ On estime à 65 Mt CO₂eq par an la contribution potentielle de cette mesure à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

¹⁵ Propositions de directives 2002/31/CE et 2002/40/CE du 22 mars 2002 portant modalités d'application de la directive 92/75/CEE du Conseil en ce qui concerne l'indication de la consommation d'énergie des climatiseurs à usage domestique et en ce qui concerne l'indication de la consommation d'énergie des fours électriques à usage domestique. Ces directives, qui sont entrées en vigueur en janvier 2003, ont pour objectif d'influencer le comportement du consommateur par un étiquetage, dans les points de vente, indiquant la performance énergétique des appareils.

¹⁶ La directive sur la taxation des produits énergétiques doit entrer en vigueur le 1er janvier 2004.

¹⁷ Plusieurs pays entrants ont toutefois une part élevée d'énergie renouvelable – la Lettonie (30%), l'Estonie, la Roumanie et la Slovaquie (11% chacun).

Des mesures positives ont été prises dans le cadre de la stratégie de l'UE pour le développement durable, du 6^{ème} programme d'action pour l'environnement et du livre blanc sur le politique européenne des transports en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant du secteur des transports, notamment la directive sur les bio-carburants, avec comme objectif une part de marché de 5,75% pour les carburants de substitution d'ici à 2010, la proposition de modification de la directive sur l'eurovignette, les mesures relatives à la taxation des carburants et la directive susmentionnée relative à la taxation des produits énergétiques qui permet aux États membres d'abaisser les taux minimaux d'imposition aux carburants de substitution qui dégagent moins d'émissions de CO₂.

Les mesures susmentionnées, qui doivent encore produire leurs effets, sont des étapes importantes vers la réalisation de l'objectif de transfert modal du transport routier et du transport aérien au profit du chemin de fer, de la voie d'eau et des transports publics de passagers, vers une meilleure traduction des coûts environnementaux des différents modes de transport dans les prix payés par les usagers et, partant, vers la réalisation de l'objectif de découplage entre les effets néfastes sur l'environnement de la croissance des transports et la croissance du PIB. Des efforts supplémentaires seront nécessaires si l'UE veut honorer ses engagements dans le cadre du protocole de Kyoto et ses engagements futurs.¹⁸

L'agriculture, qui en 2000 représentait 10% environ de l'ensemble des émissions reste une source importante d'émissions de méthane¹⁹ et de protoxyde d'azote²⁰, deux des principaux gaz à effet de serre²¹. La réforme de la politique agricole commune (PAC) adoptée en 2003, qui accroît le financement du développement rural, est un progrès qui pourrait entraîner des réductions des émissions dans le secteur agricole²². L'évaluation à mi-parcours des plans de développement rural en 2004 offre l'opportunité de mieux coordonner la politique agricole et la politique en matière de changements climatiques.

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'UE et améliorer la cohérence politique, il faudrait mieux intégrer les préoccupations en matière de changements climatiques dans la **politique de cohésion** de l'UE et rechercher davantage de synergies entre les deux politiques. Dans ses lignes directrices révisées qu'elle a adoptées récemment, la Commission européenne suggère aux États membres de tenir tout particulièrement compte des objectifs d'encouragement des mesures relatives au rendement énergétique et d'accroissement à 22% de la part de l'électricité produite au départ de sources d'énergie renouvelables, ainsi que de l'objectif de 5,75% d'utilisation des bio-carburants dans les transports. Les autorités locales et régionales devraient incorporer ces lignes directrices de la Commission européenne tout en examinant la meilleure manière d'utiliser les fonds structurels pour stimuler le développement économique régional.

¹⁸ Voir le deuxième rapport d'avancement du PECC, p.14 : « Pour limiter les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports, il faudra élaborer des nouvelles stratégies et des politiques et des mesures plus strictes dans l'avenir. C'est nécessaire pour préserver les réductions globales qui sont réalisées en vue d'atteindre l'objectif du premier engagement et, plus encore, en vue des périodes d'engagement ultérieures. »

¹⁹ CH₄. Les émissions de méthane proviennent principalement de la fermentation entérique et de la gestion du fumier.

²⁰ N₂O – Les émissions de protoxyde d'azote ont trois sources principales: (1) les émissions directes des terres agricoles et des systèmes de production animale; (2) les émissions indirectes qui résultent du dégagement d'azote par les champs sous forme des oxydes d'azote (Nox) ou d'ammoniac (NH₃) ou après lessivage ou écoulement de nitrates; (3) les émissions provenant du brûlis.

²¹ De plus, il est possible que le déclin en matières organiques affectant les sols contribue à augmenter substantiellement les émissions de CO₂ mais les chiffres au niveau européen restent incertains. Quantifier les émissions de gaz à effet de serre dans la biosphère est par conséquent un objectif prioritaire dans le cadre du 6^{ème} Programme cadre de recherche.

²² Voir 3.2 pour de plus amples informations concernant la réforme de la PAC.

3.2. Nature et biodiversité

La biodiversité traduit la complexité, l'équilibre et l'état des divers écosystèmes. La biodiversité assure non seulement des fonctions essentielles de maintien de la vie mais elle sous-tend également de nombreuses activités économiques, récréatives et culturelles. La diminution de la biodiversité²³ est donc une préoccupation de premier plan. Au sommet des Nations Unies sur le développement durable à Johannesburg, les parties se sont engagées à réduire considérablement le taux de diminution de la biodiversité d'ici à 2010. L'UE est allée même plus loin en s'engageant à enrayer la perte de biodiversité d'ici à 2010²⁴.

Pour pouvoir réaliser ces objectifs, les pratiques agricoles et les pratiques de pêche actuelles qui exercent une forte pression sur la biodiversité, doivent être rendues plus durables **en renforçant l'intégration des aspects environnementaux**.

En parallèle, il faut s'attaquer aux difficultés que pose la protection de la biodiversité, difficultés qui sont illustrées par les problèmes de mise en œuvre des directives « habitats » et « oiseaux sauvages » et les problèmes de financement du réseau Natura 2000. **Des solutions doivent être trouvées aux difficultés actuelles de mise en œuvre et les pressions sur l'environnement doivent être mieux évaluées au moyen d'indicateurs valables.**

Priorités

3.2.1. Vers une politique agricole plus soutenable

Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC) adoptée récemment, la plus grande partie des versements directs de l'UE seront découplés de la production: il y aura un versement agricole unique, indépendant de la production, pour les agriculteurs de l'UE. Ce versement sera en outre lié au respect de normes environnementales et alimentaires, notamment les dispositions applicables des directives « oiseaux sauvages » et « habitats », et à l'obligation de maintenir les paysages ruraux en bon état agricole et environnemental. L'introduction de ce découplage devrait diminuer les incitations aux méthodes agricoles intensives et encourager une agriculture plus durable.

De plus, le soutien au développement rural sera considérablement accru par le transfert de montants provenant des économies réalisées en réduisant les versements directs aux exploitations bénéficiant de ces versements au-delà d'un certain seuil. Cela permettra d'introduire de nouvelles mesures visant à relever la qualité de la production et à encourager la protection de l'environnement. Cela devrait favoriser des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, comme l'agriculture biologique (voir graphique 6 en annexe).

3.2.2. Rendre la politique commune de la pêche plus soutenable

En dépit des mesures prises récemment, on considère que de nombreux stocks de poisson dans les eaux européennes sont maintenant en deçà des limites biologiques sûres (voir graphique 7 en annexe). Des mesures supplémentaires doivent être prises pour assurer une exploitation durable des ressources halieutiques afin d'éviter des graves problèmes économiques à long terme pour les communautés de pêcheurs et l'environnement marin. Les subventions contre-productives sont supprimées progressivement et des mesures appropriées doivent être prises pour aider les

²³ Documentée par la liste rouge des espèces menacées de l'UICN (IUCN/World Conservation Union - Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources).

²⁴ Voir paragraphe 31 des Conclusions de la présidence du Conseil européen de Göteborg (15-16 juin 2001).

communautés de pêcheurs à s'adapter à des activités de pêche réduites, conformément aux projets de la Commission européenne en vue d'une réforme de la politique commune de la pêche. Si cette réforme est mise en œuvre, la politique de la pêche basée sur les écosystèmes, les plans pluriannuels des prises, les actions basées sur des conseils scientifiques et les réductions des subventions figurant dans les propositions de la Commission européenne amélioreraient la perspective de rétablir les ressources halieutiques.

3.2.3. *Mieux protéger les sols et l'environnement marin*

En plus de servir de base à la production agricole et à la pêche, les sols et les océans sont également de gigantesques réservoirs de biodiversité. Il est prouvé que tant les sols que les océans sont de plus en plus menacés par diverses activités humaines qui causent, dans le cas des sols, des problèmes tels que l'érosion, la diminution de la matière organique et de la diversité, la contamination locale et diffuse, l'imperméabilisation, le tassement et la salinisation. Dans le cas des océans, les problèmes vont de la diminution des ressources halieutiques et l'eutrophisation à l'impact sur la biodiversité qui résulte de l'introduction d'espèces allochtones et des rejets délibérés ou accidentels d'hydrocarbures en mer. Il est donc crucial de mieux protéger les océans et les sols. Une approche intégrée doit être adoptée à cet effet, y compris un cofinancement approprié par le canal de la politique de cohésion afin de tenir dûment compte de la dimension territoriale.

L'adoption en 2003 des communications « Vers une stratégie pour la protection et la conservation du milieu marin »²⁵ et « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols »²⁶. Ces communications fournissent le cadre dans lequel les données nécessaires à l'élaboration de plans d'action seront collectées en collaboration avec toutes les parties prenantes en vue de mettre au point des stratégies abouties pour les sols et l'environnement marin.

3.2.4. *Améliorer la mise en œuvre dans le domaine de la protection de la nature*

Si l'on veut améliorer la législation sur la nature et la biodiversité et dans d'autres domaines, il est essentiel de tenir compte des questions de mise en œuvre dès le stade de la formulation – comme pour la directive-cadre sur l'eau. En outre, la Commission européenne doit jouer un rôle actif en apportant son soutien et en donnant des conseils aux États membres dès que la législation est entrée en vigueur – comme cela se fait actuellement pour améliorer la mise en œuvre des directives « oiseaux sauvages » et « habitats ».

La mise en œuvre des **directives « oiseaux sauvages » et « habitats »** a été difficile. Les infractions à ces deux directives représentent plus d'un quart des cas où la Commission européenne a agi en justice (voir graphique 8 en annexe). De nouvelles méthodes de travail avec les États membres sont mises au point en vue d'améliorer la mise en œuvre de ces deux directives, et cela porte des fruits.

Le rythme des **efforts visant à guider** pour la mise en œuvre des deux directives s'est accéléré depuis 2000. En 2000, un document d'interprétation a été publié sur la gestion de Natura 2000, le « réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation », qui est régi par la directive « habitats ». Les documents de guidance sur la chasse et la gestion forestière seront publiés sous peu. De surcroît, une « initiative sur la chasse durable » a été lancée en 2001 pour

²⁵ Communication de la Commission – Vers une stratégie de protection et de conservation de l'environnement marin, COM(2002)539 final du 2 octobre 2002.

²⁶ Commission Communication – Vers une stratégie thématique pour la protection des sols, COM(2002)179 final du 16 avril 2002.

établir un dialogue constructif sur les questions de chasse et de conservation avec les États membres et les parties prenantes.

En ce qui concerne les **possibilités de financement de Natura 2000**, des instruments existants tels que le programme « LIFE-Nature » et les plans de développement rural dans le cadre de la PAC offrent déjà de grandes possibilités. Il en va de même pour les fonds structurels et le fonds de cohésion qui fixent le respect de Natura 2000 comme condition préalable à l'octroi d'un financement. La Commission européenne travaille en ce moment à une communication sur les possibilités d'un financement spécifique de Natura 2000 par l'UE dans l'avenir.

En ce qui concerne le **suivi des progrès accomplis dans la désignation des sites** Natura 2000, la Commission européenne utilise un baromètre « éloignement de l'objectif ». Une fois que les désignations seront terminées, la Commission européenne mettra au point un baromètre pour les progrès accomplis dans la gestion des sites. En parallèle, la Commission européenne a proposé de prolonger de deux ans la troisième phase du programme LIFE pour appuyer notamment la gestion des sites désignés au niveau national et régional, de façon à éviter le hiatus entre la fin de la troisième phase et les nouvelles perspectives financières. De plus, la Commission européenne élaborera des indicateurs et des systèmes d'information géographique en vue d'évaluer la gestion et le suivi des sites de Natura 2000 sites par les États membres.

3.2.5. Mettre mieux en lumière les tendances dans le domaine de la biodiversité

La Commission européenne a lancé récemment un **large réexamen consultatif de la politique de l'UE en matière de biodiversité**. Ce réexamen évaluera les progrès faits au niveau de l'UE et des États membres dans la mise en œuvre de la stratégie et des plans d'action communautaires en faveur de la biodiversité, l'efficacité des mesures prises sous l'angle de l'impact sur la diminution de la biodiversité, et l'adéquation des objectifs et des actions proposés dans le contexte de l'objectif en matière de biodiversité pour 2010 et dans le contexte de l'élargissement. Sur cette base, une communication de la Commission européenne prévue pour juin 2004, formulera des recommandations concernant un ensemble de mesures, classées par ordre de priorité, qui désigne les acteurs, arrête les calendriers et recense les ressources.²⁷

Une partie du processus de sensibilisation à l'évolution de la biodiversité consiste en l'élaboration d'un cadre de suivi et de compte rendu par rapport à la stratégie et aux plans d'action en faveur de la biodiversité. La Commission européenne s'emploie activement, en collaboration avec l'Agence européenne de l'environnement, à **élaborer une série d'indicateurs de mise en œuvre des actions en faveur de la biodiversité**, en se fondant sur les progrès réalisés en ce qui concerne les outils de mesure de la biodiversité, notamment des normes de suivi et de surveillance des habitats et des espèces d'intérêt européen. Ces normes, ainsi que les efforts de recherche continus visant à améliorer la base de connaissances, donneront à l'UE un « diagnostic » de la biodiversité européenne indispensable pour suivre et évaluer les actions entreprises dans ce domaine (voir graphique 9 en annexe).

3.2.6. Renforcer la protection de la biodiversité à l'échelon international.

La Convention sur la diversité biologique (Convention on biological diversity - CBD) est le principal instrument international pour la conservation et l'utilisation durable des ressources biologiques. Pour améliorer l'efficacité de la CBD sur le terrain, la Commission européenne

²⁷ Cet exercice est prévu par le chapitre IV, paragraphe 12 de la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique (COM (1998) 42 du 4 février 1998).

soutient activement la création de nouveaux instruments²⁸ et une réorientation des efforts qui doivent être moins axés sur l'élaboration des politiques et plus sur leur mise en œuvre. La Commission européenne est également active dans d'autres accords internationaux sur la biodiversité, comme la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Convention on International Trade on Endangered Species - CITES).²⁹

La capacité des accords internationaux sur la biodiversité d'aboutir à une réduction importante de la perte de biodiversité dépend aussi de leur mise en œuvre efficace par toutes les parties à ces accords. Trouver de nouvelles méthodes pour assurer la mise en œuvre de ces accords dans les pays en développement est dès lors une priorité pour l'action environnementale internationale de l'UE³⁰.

Une autre initiative importante de l'UE dans le domaine de la biodiversité internationale est le plan d'action de la Commission européenne « Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux »³¹ adopté en mai 2003 pour lutter contre l'exploitation forestière illégale, conformément aux engagements pris par l'UE à Johannesburg. Les mesures figurant dans le plan d'action comprennent l'amélioration de la gouvernance dans les pays producteurs de bois, des partenariats volontaires avec les pays producteurs de bois pour veiller à ce que seul le bois exclusivement récolté de manière légale puisse pénétrer sur le marché de l'UE, ainsi que des efforts visant à développer la collaboration internationale dans la lutte contre le commerce de bois récolté illégalement.

3.3. Gestion des ressources

La stratégie de Lisbonne fixe l'objectif ambitieux de parvenir à un taux de croissance économique de 3% par an qui ferait grosso modo doubler le PIB en 25 ans. Toutefois, si nous voulons éviter les coûts sociaux et environnementaux supplémentaires qu'entraîne, par exemple, l'augmentation incessante des volumes de déchets, il nous faut rompre le lien historique puissant entre la croissance du PIB et la pression sur l'environnement. Le découplage entre la dégradation de l'environnement et la croissance économique est un thème central de la stratégie de l'UE pour le développement durable³². Une des manières d'y parvenir est d'accroître considérablement le rendement des ressources.

Le rendement des matières premières et des sources d'énergie s'est amélioré dans bon nombre de pays de l'UE. Ces améliorations résultent cependant en grande partie du fait que les économies de nombreux pays de l'UE sont devenues de plus en plus tertiaires dans les années 1980 et 1990 (voir graphique 10 en annexe).

²⁸ Tels que le plan stratégique de la CBD, l'objectif de « réduire significativement le taux de perte de biodiversité d'ici à 2010 » et l'élaboration, grâce aux efforts de la Commission européenne, d'un programme de travail révisé et exhaustif sur les forêts, ainsi que de lignes directrices sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages qui en découlent et de lignes directrices sur les espèces exotiques envahissantes.

²⁹ La Commission européenne soutient notamment l'inscription dans la CITES d'autres espèces de poissons et de bois et prend des mesures pour mettre en œuvre ces engagements dans la législation communautaire.

³⁰ Voir section 6 – La dimension internationale.

³¹ COM(2003)251 final du 21 mai 2003.

³² L'importance du découplage a été reconnue dans la proposition de stratégie de développement durable de l'UE faite par la Commission européenne qui fixe comme objectif principal de « rompre les liens entre croissance économique, utilisation des ressources naturelles et production de déchets ». Cet objectif a été réaffirmé par le Conseil européen de printemps 2003 (voir paragraphe 53 des Conclusions de la présidence des 20-21 mars 2003).

Pour parvenir au découplage, le défi à relever est de **promouvoir davantage des modes de production et de consommation plus durables**, comme l'a souligné le plan de mise en œuvre de Johannesburg. En élaborant un programme décennal valable de production et de développement durables, l'UE démontrerait que son action interne est cohérente avec ses engagements internationaux et les appuie, et son leadership dans le domaine du développement durable s'en trouverait renforcé.

Priorités

3.3.1. Intensifier les efforts déployés dans le sens d'une utilisation plus durable des ressources

Le découplage est l'objectif premier auquel contribuera la stratégie thématique de gestion des ressources de la Commission européenne.³³ Comme la mise en œuvre de nouvelles politiques et l'adaptation des politiques existantes pour parvenir au découplage nécessaire entre les incidences négatives sur l'environnement résultant de l'utilisation des ressources et la croissance économique sera un processus de longue haleine, l'échelle de temps de la stratégie est de 25 ans.

Une stratégie globale sera proposée en 2004 qui sera fondée sur un processus ouvert et coopératif impliquant les institutions communautaires et les parties prenantes.

La priorité sera donnée à trois éléments stratégiques tout au long de l'élaboration de la stratégie. Dans un premier temps, la stratégie se concentrera sur l'acquisition de connaissances pour pouvoir déterminer quelles sont les ressources qui posent le plus de problèmes du point de vue des incidences sur l'environnement résultant de leur utilisation, en tenant compte des possibilités technologiques et des considérations socio-économiques. Un objectif-clé est de pallier les lacunes actuelles en ce qui concerne les voies que suivent les ressources dans le cycle économique et leurs incidences sur l'environnement. Basée sur ces connaissances, la stratégie évaluera dans quelle mesure les choix politiques sont compatibles avec l'objectif global de découplage. Elle proposera enfin des actions visant à mieux tenir compte des considérations relatives à l'utilisation des ressources lors de l'élaboration des politiques dans d'autres secteurs.

Cette stratégie sera étayée par une politique intégrée des produits,³⁴ associée à une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets.³⁵ S'appuyant sur un processus consultatif large impliquant toutes les parties prenantes, ces initiatives examineront les incidences sur l'environnement tout au long du cycle de vie des produits de façon à réduire la pollution, faciliter le recyclage lorsqu'il se justifie du point de vue économique et diminuer les coûts de l'élimination des déchets.

La politique de l'UE en matière de ressources est soutenue par d'importants efforts de recherche dans le contexte du 6ème programme-cadre des actions communautaires de recherche et de développement technologique dans le domaine de la production et de la consommation durables.

La politique des ressources de l'UE doit être suffisamment souple que pour permettre une adaptation sans heurts au sein du secteur privé. Il faut donc tirer parti de la panoplie des instruments

³³ Communication de la Commission « Vers une stratégie thématique pour l'utilisation durable des ressources naturelles », COM(2003)572 final du 1er octobre 2003.

³⁴ Communication de la Commission sur la politique intégrée des produits du 12 juin 2003.

³⁵ Communication de la Commission « Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets », COM(2003)301 final du 27 mai 2003.

de marché (ainsi que des accords volontaires³⁶ lorsque c'est approprié et efficace par rapport au coût) pour promouvoir l'éco-efficacité.

3.3.2. *Veiller à assurer la mise en œuvre de la législation existante sur les déchets*

En plus de prévenir la production de déchets en modifiant nos modes de production et de consommation, il nous faut limiter les incidences sur l'environnement qui résultent de l'utilisation des ressources. Cela nécessite une mise en œuvre correcte de la législation existante sur les déchets.

Les États membres ont fait un certain nombre de progrès ces dernières années dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion des déchets demandés par la législation communautaire. Il faut cependant déployer plus d'efforts pour transposer et appliquer intégralement la législation existante et réduire ainsi l'élimination des déchets. Des progrès doivent en outre être faits pour diminuer la production de déchets résultant des processus de production en faisant un meilleur usage des éco-technologies.

Un effort tout particulier doit être fait dans les pays candidats pour passer du recours massif à la mise en décharge – plus de 90% des déchets municipaux dans la plupart des pays – à un système plus durable de gestion des déchets.

3.4. Environnement et santé

La protection de la santé publique a toujours été une priorité de la politique de l'environnement de l'UE. Les normes existantes sont cependant basées sur une approche « taille unique », sans tenir compte de la nécessité de protéger les groupes les plus vulnérables de la société comme les enfants. Il n'y a jamais eu d'évaluation exhaustive de l'impact global sur la santé humaine des effets combinés de divers agents toxiques présents dans notre environnement. Une nouvelle approche intégrée doit être mise au point **pour relever efficacement les défis de l'environnement et de la santé, ainsi que les lacunes en matière d'information et de connaissances concernant les incidences sur l'environnement et la santé de certaines substances polluantes et de certains groupes de produits.**

Priorités

3.4.1. *Élaborer une approche intégrée des questions d'environnement et de santé*

Il existe un lien étroit entre les problèmes d'environnement et les problèmes de santé. Quelque 60.000 décès par an dans les grandes villes européennes sont imputables à l'exposition de longue durée à la pollution atmosphérique. De plus, en Europe, l'asthme touche un enfant sur sept. Par rapport aux 30 années qui précèdent, le nombre d'enfants souffrant d'asthme ou d'allergies a augmenté en flèche.

Pour réduire les maladies dues à des facteurs environnementaux en Europe, il est nécessaire de renforcer la recherche afin de mieux comprendre les liens de cause à effet entre les menaces environnementales et les incidences négatives sur la santé. C'est l'objectif fondamental de la stratégie « Environnement et santé » adoptée en juin 2003.³⁷

³⁶ COM(2002)412 final du 17 juillet 2002.

³⁷ Communication de la Commission – Une stratégie européenne en matière d'environnement et de santé, COM(2003)338 final du 11 juin 2003.

La stratégie décrit l'approche intégrée qu'il convient de suivre pour aborder les interactions complexes entre l'environnement et la santé et leurs incidences sur les groupes les plus vulnérables comme les enfants. Sur cette base, un plan d'action pour la période 2004-2010 est en préparation. Il représentera la principale contribution de la Commission européenne à la 4ème Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale de la santé sur l'environnement et la santé qui se tiendra à Budapest en 2004. Parmi les domaines d'action qui seront examinés figurent l'élaboration d'un cadre communautaire de suivi biologique, le lancement de projets-pilotes de suivi intégré des dioxines, des métaux lourds et des perturbateurs endocriniens, et l'élaboration d'indicateurs harmonisés pour l'environnement et la santé. Au cours du premier cycle, le travail sera axé sur trois groupes prioritaires d'affections : les cancers de l'enfant, les maladies respiratoires et les affections neurologiques.

3.4.2. Réduire la pollution atmosphérique

Bien que importants progrès aient été faits au cours des dernières décennies pour améliorer la qualité de l'air, de graves problèmes persistent. Des études³⁸ font apparaître que les niveaux actuels de pollution, notamment les matières particulaires et l'ozone troposphérique, font peser un risque considérable sur la santé humaine. Le danger est réel de voir la tendance à la baisse des concentrations de ces substances polluantes s'inverser, à cause de l'augmentation de la circulation, si de nouvelles mesures ne sont pas prises, par exemple.

Pour s'attaquer à ce problème, la Commission européenne a lancé le programme «Air pur pour l'Europe» (Clean Air for Europe - CAFE) en vue de collecter des preuves scientifiques, d'évaluer l'évolution des niveaux de pollution d'ici à 2020 et de déterminer les mesures les plus efficaces par rapport au coût dans le but d'améliorer la situation. Ce programme a déjà démarré et conduira à l'élaboration d'une stratégie thématique pour la pollution atmosphérique à la mi-2005. Dans ce contexte, une mise en œuvre correcte de la législation existante est cruciale, mais il est possible que de nouvelles mesures législatives et autres doivent être adoptées pour parvenir à des niveaux de pollution atmosphérique qui n'ont pas d'incidences négatives graves sur la santé et l'environnement, conformément au 6ème PAE.

3.4.3. Revoir la politique relative aux produits chimiques

L'utilisation de produits chimiques de synthèse est très répandue dans l'industrie et dans les ménages – 400 millions de tonnes de produits chimiques sont vendus dans le monde entier chaque année.

L'industrie chimique joue un rôle *économique* très important en fournissant des matières premières à l'industrie manufacturière, en stimulant l'innovation et en fournissant les produits nécessaires au maintien et à l'amélioration de la qualité de vie. L'UE est le plus gros producteur de produits chimiques du monde. Le maintien d'une industrie chimique compétitive et innovatrice en Europe est donc un objectif majeur.

Du point de vue *social*, l'amélioration de la santé et de la sécurité des travailleurs et du public est un objectif politique clé de la politique communautaire en matière de produits chimiques. Le maintien de hauts niveaux d'emploi est également une priorité.

³⁸ Voir le rapport du groupe de travail de l'OMS. Aspects sanitaires de la pollution atmosphérique due aux matières particulaires, à l'ozone et au dioxyde d'azote (Bonn, 13-15 janvier 2003), <http://www.euro.who.int/document/e79097.pdf>.

En ce qui concerne l'*environnement*, les priorités sont d'éviter la contamination chimique de l'air, de l'eau, des sols et des bâtiments, ainsi que les répercussions négatives sur la biodiversité. Le renforcement du contrôle des substances persistantes, bio-accumulables et toxiques revêt une importance particulière à cet égard. Les incidences possibles de l'utilisation et de l'élimination des produits chimiques de synthèse sur l'environnement et la santé humaine sont de plus en plus préoccupantes. Bien que les recherches et la collecte des données établissent de plus en plus un lien de cause à effet entre l'exposition à certains produits chimiques et des problèmes de santé ou des incidences négatives sur l'environnement, les preuves scientifiques ne sont pas toujours concluantes. L'amélioration des connaissances sur les produits chimiques et de la gestion des risques qui sont associés aux produits chimiques est dès lors une priorité.

Conformément aux objectifs ci-dessus, la Commission européenne a présenté en octobre 2003³⁹ une proposition visant à établir un nouveau cadre réglementaire de l'UE pour les produits chimiques. La nouvelle réglementation proposée a pour but d'améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement tout en maintenant la compétitivité et en renforçant la capacité d'innovation de l'industrie chimique de l'UE. Il met en place un nouveau système REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals - Enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques) qui vise à :

- demander aux entreprises qui produisent et importent des produits chimiques de fournir des informations sur les propriétés des substances produites ou importées dans l'UE, notamment les 30.000 substances existantes sur lesquelles il n'y a pas ou peu d'informations disponibles et sur les substances produites en grandes quantités, afin d'évaluer les risques pour l'environnement et pour la santé qui sont associés à leur utilisation et de prendre les mesures nécessaires pour gérer les risques établis ;
- veiller à ce que les informations obtenues soient mises à la disposition des industries en aval, des pouvoirs publics, de la société civile et du public ;
- permettre aux pouvoirs publics d'agir plus rapidement lorsque des mesures de réduction des risques s'imposent ;
- parmi les lignes directrices de l'approche REACH figurent le principe de précaution chaque fois qu'il y a un manque d'informations, la prévention des risques environnementaux et sanitaires associés à l'utilisation de produits chimiques, l'incitation à remplacer les produits chimiques dangereux par des produits plus sûrs, lorsque c'est possible.

En plus de son action interne, l'UE s'est employée au niveau international à promouvoir l'amélioration de la santé et de l'environnement, notamment dans les pays en développement, en négociant et en concluant la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (prior informed consent - PIC) applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et la Convention de Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP).⁴⁰

³⁹ COM(2003)644 du 29 octobre 2003.

⁴⁰ La Convention de Rotterdam, adoptée et ouverte à la ratification par une conférence des plénipotentiaires le 10 septembre 1998, établit une première ligne de défense contre des problèmes potentiels en permettant aux pays importateurs, notamment les pays développés, de décider quels produits chimiques relevant de la procédure PIC ils sont disposés à accepter et ceux qui sont à exclure parce qu'ils ne peuvent pas les gérer prudemment. L'objectif de la Convention de Stockholm Convention, adoptée le 22 mai 2001, est d'éliminer les POP dont la production est intentionnelle et de réduire continuellement ou, si possible, d'éliminer les POP qui sont des sous-produits dont la production n'est pas intentionnelle. La Convention de Convention de Stockholm sur les

3.4.4. *Mettre en œuvre le cadre réglementaire de l'UE pour la biotechnologie*

Les progrès technologiques sont l'un des principaux moteurs de la croissance économique. L'innovation est de plus en plus associée à l'exploitation commerciale de la recherche, et le développement débouche sur des domaines de la connaissance en expansion rapide comme la biotechnologie. Pour que l'UE puisse tirer pleinement parti des avantages potentiels de la biotechnologie, tout en adoptant une approche prudente de la gestion des risques pour la santé humaine et l'environnement, des mécanismes appropriés d'autorisation ont été instaurés à l'échelon de l'UE.

Le cadre réglementaire de l'UE dans le domaine de la biotechnologie relative aux OGM est maintenant complet. Les mesures instaurées concernant l'utilisation en milieu confiné et la dissémination volontaire dans l'environnement d'OGM,⁴¹ ainsi que la traçabilité complète et l'étiquetage des OGM et des produits transformés destinés à l'usage alimentaire/fourrager garantiront un niveau approprié de protection de la santé humaine et de l'environnement. La mise en œuvre par l'UE du Protocole de Carthagène sur la biosécurité qui réglemente les mouvements transfrontières des OGM, entré en vigueur en juin, renforcera encore la protection de la santé et de l'environnement dans les pays tiers en réglementant les mouvements des OGM. On espère que la mise en œuvre de ces mesures contribuera à rétablir la confiance du public et démontrera que la procédure communautaire d'autorisation pour la dissémination des OGM fonctionnera comme prévu.

Les États membres sont toutefois en retard dans la transposition et la mise en œuvre de la législation communautaire dans le domaine des OGM. Pourtant, la mise en œuvre correcte en temps voulu du cadre réglementaire de l'UE est essentielle pour démontrer que les progrès technologiques et le libre échange sont compatibles avec des normes élevées de protection de l'environnement et de la santé.

3.4.5. *Mettre au point une stratégie d'utilisation durable des pesticides*

La surproduction agricole, associée à des preuves de plus en plus nombreuses de ce qu'une exposition, même minime, aux résidus de pesticides dans les aliments peut entraîner des problèmes de santé, a conduit à une réévaluation de la politique de l'UE dans ce secteur. Il faudra continuer à prendre des mesures afin de diminuer les risques pour la santé et l'environnement qui sont associés aux pesticides, améliorer les contrôles de l'utilisation et de la distribution des pesticides, réduire les niveaux de substances actives nocives, notamment en substituant aux produits les plus dangereux des produits de remplacement plus sûrs, voire non chimiques, encourager les pratiques agricoles utilisant des quantités limitées ou nulles de pesticides. Des mesures abordant ces objectifs spécifiques figureront dans la stratégie thématique de la Commission européenne pour l'utilisation durable des pesticides⁴², qui est en préparation.⁴³

polluants organiques persistants fournit un cadre fondé sur le principe de précaution pour garantir l'élimination sûre/la réduction continue des 12 polluants organiques persistants prioritaires. À l'avenir, la convention permettra également aux parties de désigner, à l'aide de critères établis, les autres polluants qui appellent une action internationale de façon à éviter ou limiter leurs effets nuisibles sur la santé humaine et l'environnement.

⁴¹ Directives 98/81 et 2001/18.

⁴² Communication de la Commission vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides, COM(2002)349 final du 1er juillet 2002.

⁴³ Ces mesures seront également abordées dans le contexte des révisions de l'acquis relatif à la protection des plantes.

4. UNE APPROCHE NOUVELLE DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

Les réponses politiques de l'UE pour inverser les tendances non durables sur le plan environnemental ne seront efficaces que si elles s'inscrivent dans le cadre d'une approche renouvelée de la politique de l'environnement qui met l'accent sur **l'intégration, la mise en œuvre et l'information**. Le renforcement par l'UE de l'élément « environnement » de la stratégie de Lisbonne dépend de sa capacité à :

- promouvoir une approche intégrée de l'élaboration des politiques et donner une impulsion à l'*intégration* de la dimension environnementale dans tous les autres domaines politiques au niveau de l'UE et au niveau national ;
- élaborer une approche nouvelle de la *mise en œuvre* garantissant, d'une part, que le corpus législatif de l'UE est respecté dans l'intérêt de l'environnement, tout en modernisant, d'autre part, le cadre réglementaire en matière d'environnement en adoptant, lorsque c'est possible, une approche plus souple, plus favorable au marché, en fixant des objectifs à long terme et en recourant plus aux instruments de marché ;
- asseoir la politique de l'environnement sur des connaissances et des informations solides en vue d'améliorer son efficacité et mettre l'*information* relative aux incidences sur l'environnement à la disposition du public afin d'encourager les changements de comportement nécessaires pour parvenir au développement durable.

4.1. Intégration

4.1.1. Améliorer l'élaboration de la politique de l'environnement

Élaborer une approche intégrée de l'élaboration de la politique de l'environnement

La législation dans le domaine de l'environnement en Europe s'est toujours attachée à traiter séparément les substances polluantes et à protéger individuellement des milieux naturels, en proposant souvent des solutions « en bout de chaîne » aux problèmes d'environnement plutôt que de s'attaquer aux causes de ces problèmes ou aux effets combinés de la pollution sur les différents milieux naturels et de prendre en compte l'interdépendance entre ces milieux.

Pour freiner les tendances actuelles non durables dans le domaine de l'environnement, il faut mettre au point une approche intégrée de l'élaboration des politiques. La politique de l'environnement ne devrait pas seulement se concentrer sur la correction des incidences sur l'environnement mais aussi traiter les principaux facteurs de stress environnementaux.

Le 6ème PEA illustre cette nouvelle approche, notamment par la stratégie de l'UE en matière d'environnement et de santé⁴⁴ et par le recours aux stratégies thématiques. Ces dernières qui seront présentées d'ici 2005 visent à traiter de manière intégrée sept questions fondamentales.⁴⁵ À la fin de l'année 2003, chaque stratégie aura fait l'objet d'une communication axée sur la définition du problème. Ces communications seront présentées aux parties prenantes aux fins d'une consultation. Dans un deuxième temps, les stratégies proprement dites seront élaborées. Elles comprendront des

⁴⁴ Voir Section 3.4. – Environnement et santé.

⁴⁵ Les sept stratégies thématiques comprennent: la protection des sols, l'environnement marin, l'utilisation durable des pesticides, l'environnement urbain, l'utilisation et la gestion durables des ressources, le recyclage des déchets et la qualité de l'air.

objectifs durables clairs, à atteindre au moyen d'un ensemble de mesures efficaces par rapport au coût, accompagnées d'un calendrier et de leurs propres objectifs spécifiques.

TABEAU A: PROGRES REALISES DANS LE SENS DE L'ELABORATION DE STRATEGIES THEMATIQUES

1. Qualité de l'air	<i>Programme « Air pur pour l'Europe » (CAFE) : Vers une stratégie thématique sur la qualité de l'air</i> - COM(2001) 245 final , 4 mai 2001
<i>Objectif</i>	On dispose de plus en plus de preuves scientifiques qui démontrent que les politiques existantes ne suffisent pas à protéger la santé humaine et les écosystèmes contre les effets dommageables de la pollution atmosphérique. La stratégie proposera donc un ensemble intégré de mesures visant à ramener la pollution à des niveaux qui n'ont pas d'incidences négatives inacceptables sur la santé humaine et l'environnement.
2. Protection des sols	<i>Vers une stratégie thématique pour la protection des sols</i> - COM(2002) 179 final, 16 avril 2002
<i>Objectif</i>	Les sols sont une ressource vitale pour le bon fonctionnement de l'environnement, pour le maintien de la vie et pour de nombreuses activités économiques. La stratégie a pour but de protéger et de conserver l'état écologique, chimique et physique des ressources pédologiques en Europe.
3. Utilisation durable des pesticides	<i>Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides</i> – COM(2002) 349 final, 1er juillet 2002
<i>Objectif</i>	Il faut aborder les préoccupations croissantes concernant les effets des pesticides sur la santé humaine et sur l'environnement. La stratégie définira un ensemble de mesures et d'instruments pour parvenir à une utilisation plus durable des pesticides et diminuer les risques associés à leur utilisation.
4. Protection et conservation de l'environnement marin	<i>Vers une stratégie pour la protection et la conservation du milieu marin</i> – COM(2002) 539 final, 2 octobre 2002
<i>Objectif</i>	L'environnement marin est exposé à toutes sortes de menaces et de pressions. Une approche intégrée et holistique est nécessaire pour que la somme des diverses actions suffise à assurer le niveau de protection de l'environnement nécessaire pour protéger et conserver l'état écologique, chimique et physique de l'environnement marin.
5. Prévention et recyclage des déchets	<i>Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets</i> - COM(2003) 301 final, 27 mai 2003
<i>Objectif</i>	La production de déchets continue à augmenter parce que la prévention des déchets n'est pas suffisamment considérée comme une priorité. Il est dès lors nécessaire de trouver des moyens d'améliorer l'approche de l'UE en matière de gestion des déchets dans le cadre d'une gestion durable des ressources. L'objectif est de réduire les incidences sur l'environnement de l'utilisation des ressources par la prévention et le recyclage des déchets. Un autre objectif important est de simplifier et d'améliorer la mise en œuvre de la législation existante sur les déchets.
6. Utilisation et gestion durables des ressources	<i>Vers une stratégie thématique pour l'utilisation durable des ressources naturelles</i> – COM(2003) 572 final, 1er octobre 2003
<i>Objectif</i>	En raison de la demande galopante de ressources naturelles, de nombreuses politiques sectorielles sont concernées par leur utilisation et les incidences sur l'environnement qui leur sont associées. Ces politiques ne sont pas coordonnées pour parvenir à des objectifs cohérents en ce qui concerne les quantités utilisées et les incidences sur l'environnement. Cette question doit être abordée. L'objectif est de découpler les incidences négatives sur l'environnement associées à l'utilisation des ressources naturelles et la croissance économique.
7. Environnement urbain	<i>Vers une stratégie thématique de l'environnement urbain</i> – prévu pour fin 2003
<i>Objectif</i>	Les villes, où vivent 80% des citoyens de l'UE, pâtissent généralement d'une mauvaise qualité de l'air, du bruit, de la congestion automobile et d'un manque de planification durable. La communication proposera un cadre pour des actions locales, régionales et nationales destinées à promouvoir les transports urbains et l'urbanisme en vue d'améliorer la performance et la qualité environnementales des zones urbaines et garantir un cadre de vie sain aux citoyens.

Augmenter la cohérence des politiques

De nombreuses tendances non durables du point de vue environnemental résultent d'un manque d'attention aux liens d'interdépendance entre les secteurs, ce qui débouche sur des politiques dans des domaines différents qui se contrecarrent les unes les autres au lieu de se renforcer mutuellement. Ce manque de cohérence des politiques a pour résultat qu'elles sont plus coûteuses et moins efficaces, ce qui entrave les progrès vers le développement durable.

Pour éviter que les objectifs divergents entre les domaines politiques débouchent sur des politiques incohérentes, un système unifié d'évaluation ex-ante des incidences de toutes les principales propositions de politiques a été introduit à la Commission européenne en 2002⁴⁶ suite à une demande du Conseil européen.⁴⁷ En permettant à la Commission européenne d'asseoir ses décisions sur une analyse judicieuse des effets économiques, sociaux et environnementaux, l'évaluation des incidences permet de formuler des avis politiques éclairés et de faire des compromis raisonnables pour atteindre des objectifs concurrents.

L'évaluation des incidences *per se* ne suffit pas. Les répercussions dans les autres secteurs ne doivent pas seulement être repérées. Elles doivent également être systématiquement prises en considération en amont dans les politiques sectorielles.

4.1.2. Renforcer l'intégration sectorielle

La politique de l'environnement seule ne peut relever les défis des tendances non durables du point de vue environnemental. Les changements nécessaires pour inverser les tendances actuelles dans les secteurs de la pêche, de l'agriculture, de l'énergie, des transports et d'autres secteurs, où les pressions sur l'environnement sont particulièrement fortes, ne peuvent être obtenus que par un processus d'intégration de la politique de l'environnement dans ces secteurs et en veillant aussi à ce que les considérations économiques et sociales spécifiques à ces secteurs soient prises en compte.

Au niveau de l'UE, l'importance de l'intégration des préoccupations environnementales est reconnue dans l'article 6 du Traité. En juin 1998, le Conseil européen a fait un pas important dans le sens d'une mise en oeuvre de l'article 6 – connu sous le nom de « processus de Cardiff », en demandant à différentes formations du Conseil de préparer des stratégies et des programmes visant à l'intégration des aspects environnementaux dans leurs domaines respectifs, en commençant par l'énergie, les transports et l'agriculture. Le processus englobe maintenant neuf secteurs.⁴⁸

Le processus de Cardiff a produit des résultats positifs. Il a contribué à donner une plus grande place à l'intégration des considérations environnementales qui est maintenant abordée régulièrement au plus haut niveau politique. Il a également donné des résultats concrets en ce qui concerne l'intégration dans certains secteurs – la réforme historique de la PAC réalisée en juin 2003 en est une illustration.

La cohérence et la mise en oeuvre des stratégies existantes doivent être améliorées, comme l'a souligné le Conseil européen de printemps en mars 2003.⁴⁹ À cette fin, la Commission européenne a l'intention de procéder à un bilan des efforts en matière d'intégration à ce jour. Ce bilan aidera à

⁴⁶ Communication de la Commission sur l'analyse d'impact, COM(2002)276 final, 5 juin 2002.

⁴⁷ Voir paragraphe 24 des Conclusions de la présidence du Conseil de Göteborg (15-16 juin 2001).

⁴⁸ Outre les secteurs des transports, de l'agriculture et de l'énergie, le processus de Cardiff concerne l'industrie, le marché intérieur, le développement, la pêche, les affaires générales et les affaires économiques et financières.

⁴⁹ Voir paragraphe 57 des Conclusions de la présidence du Conseil européen (Bruxelles, 20-21 mars 2003).

identifier les actions prioritaires nécessaires afin de revitaliser le processus de Cardiff, et examinera notamment si :

- l'accent est suffisamment mis sur la mise en œuvre des stratégies afin que les formations du Conseil tiennent les engagements qu'elles ont pris. Il faut manifestement donner aux stratégies le temps de mûrir et d'être mises en œuvre. Il convient toutefois de rester vigilant pour qu'elles ne restent pas de simples déclarations d'intention.
- le suivi des stratégies doit être renforcé : des progrès doivent être accomplis dans l'élaboration d'indicateurs d'intégration et la fixation d'objectifs de découplage par secteur.⁵⁰
- des mécanismes appropriés de mise à jour et de réexamen sont prévus pour procéder à des adaptations et prendre en compte les évolutions des politiques dans la mise en œuvre.

Les caractéristiques du contexte institutionnel et politique de chaque stratégie seront prises en compte dans le développement futur du processus de Cardiff. En tous cas, les efforts déployés pour améliorer l'intégration environnementale au niveau de l'UE doivent être appuyés par des engagements à l'échelon national pour produire pleinement leurs effets.

4.1.3. Renforcer l'intégration dans les États membres

Le niveau national

La majorité des États membres de l'UE et des pays candidats ont élaboré à ce jour des stratégies de développement durable. Les stratégies de développement durable de l'UE et des États membres sont interdépendantes, étant donné, d'une part, que certains objectifs politiques ayant un impact sur l'environnement sont fixés au niveau de l'UE – les normes de qualité de l'air, les totaux autorisés de captures pour la pêche, par exemple – et que certains instruments politiques fonctionnent au niveau de l'UE – les subventions agricoles, les règles du marché intérieur, les aides d'États, etc, par exemple. D'autre part, conformément au principe de subsidiarité, les États membres et les autorités régionales restent responsables de l'élaboration des politiques d'environnement dans les autres domaines. Dans ce contexte, il est essentiel de veiller à la cohérence et de maximiser les synergies entre les stratégies au niveau de l'UE et au niveau national.

Les stratégies nationales se trouvent à des stades différents de leur élaboration. Leur structure et leur approche sont cependant suffisamment précises pour qu'on puisse en faire une analyse comparative préliminaire. Une telle analyse devrait être considérée comme un premier pas vers une incitation à davantage de convergence et de cohérence entre les objectifs environnementaux des stratégies et vers un recensement des bonnes pratiques en vue de faciliter leur diffusion.

Un premier examen des stratégies existantes fait apparaître qu'elles sont très diverses et reflètent des contextes nationaux spécifiques. La dimension environnementale est un thème prédominant dans bon nombre de stratégies. Certaines stratégies, toutefois, abordent le développement durable dans ses trois dimensions et incluent des objectifs sociaux et économiques explicites. Le point de vue géographique varie également d'une stratégie à l'autre, certaines mettant l'accent principalement, voire exclusivement, sur les priorités internes, alors que d'autres abordent aussi les problèmes mondiaux ; ou encore certains donnant la priorité à la dimension territoriale et d'autres pas. Enfin, certaines stratégies se fondent sur une approche sectorielle – par exemple les transports, l'agriculture, la pêche, etc. – tandis que d'autres s'articulent autour de questions prioritaires – par

⁵⁰ Cela a été souligné dans les conclusions de la présidence au Conseil européen de printemps (20-21 mars 2003), paragraphe 57.

exemple les changements climatiques, la protection de la biodiversité, l'utilisation des ressources, etc.

Les échanges d'expérience pourraient aider à déterminer les éléments qui, en étant intégrés dans les stratégies, auraient pour effet de faire progresser le développement durable, quel que soit le contexte national, et qui pourraient donc être utilement diffusés.

Il faudrait prioritairement rechercher de quelle manière les questions-clés du développement durable sont traitées dans les États membres. Sur cette base, les solutions les plus efficaces pourraient être mises en exergue en vue de leur diffusion ailleurs lorsque c'est possible et faisable.

La réussite d'une stratégie se mesure à l'efficacité avec laquelle elle aborde le problème des *compromis entre les différents piliers du développement durable*. Il serait dès lors utile de comparer les mécanismes institutionnels mis en place à cette fin, d'examiner les principes qui les régissent ainsi que les instruments prévus et de déterminer leur efficacité afin de voir quelles sont les expériences fructueuses qui peuvent être reproduites.

Une stratégie est de peu de valeur si elle n'est pas correctement mise en œuvre. *Les indicateurs et les procédures de réexamen* sont également essentiels pour garantir un suivi adéquat. Dans ce contexte, il est utile de comparer les mesures qui ont été prises pour évaluer l'impact et l'efficacité de la stratégie. Les mesures devraient se concentrer non seulement sur l'impact, mesuré par des indicateurs de résultats, mais aussi sur les processus afin d'assurer la cohérence.

Le niveau local et le niveau régional

Les autorités locales jouent un rôle-clé dans la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures économique, sociale et environnementale. Elles sont chargées d'élaborer les politiques et règlements locaux en matière d'environnement et d'aider à mettre en œuvre les politiques d'environnement nationales et communautaires. Elles sont particulièrement actives dans des domaines tels que l'affectation des sols, la gestion des déchets, les plans de mobilité ou la lutte contre les nuisances industrielles. Du fait de ces responsabilités étendues et du caractère critique des questions d'environnement au niveau local – la pollution atmosphérique dans les zones urbaines, par exemple – les efforts déployés au niveau national et au niveau de l'UE en faveur du développement durable doivent être complétés par des mesures appropriées au niveau régional et au niveau local.

Un outil important dont on dispose au niveau local et au niveau régional pour parvenir au développement durable est l'Agenda Local 21, lancé au sommet de Rio en 1992. Ce processus Agenda Local 21 a été particulièrement mis en œuvre en Europe depuis 1992.

Des initiatives complémentaires telles que la Charte d'Aalborg des villes européennes pour la durabilité et la « Campagne des villes européennes durables », soutenue par la Commission européenne, ont contribué à faire de l'Europe le leader mondial pour le processus d'Agenda local 21. Près de 2.000 villes européennes ont ratifié la Charte d'Aalborg, s'engageant ainsi à élaborer des plans d'action à long terme en faveur de la durabilité, pierre angulaire du développement durable au niveau local.

La stratégie thématique de l'environnement urbain que prépare la Commission européenne⁵¹ proposera un cadre que les autorités locales, régionales, nationales et européennes seront invitées à

⁵¹ http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

utiliser pour aborder les questions de transports urbains durables, de gestion de la ville, d'urbanisme et de construction en milieu urbain.⁵²

Le principal instrument dont dispose la Commission européenne pour encourager l'élaboration de stratégies locales et régionales de développement durable est la politique de cohésion. Intégrer davantage des considérations environnementales – en même temps que des considérations économiques et sociales – dans ce domaine politique est donc la meilleure manière de promouvoir le développement durable aux niveaux local et régional. Cela peut également contribuer à faciliter encore davantage la transposition et la mise en œuvre de la législation de l'UE en matière d'environnement.

4.2. Mise en œuvre de la législation

Au cours des trente dernières années, la Communauté européenne a élaboré un vaste corpus législatif en matière d'environnement. Quelque 200 textes de législation environnementale communautaire, dont plus de 140 directives, sont en vigueur et couvrent presque tous les domaines de la politique de l'environnement.

Quand elle est mise en œuvre correctement dans les États membres, la législation communautaire en matière d'environnement fait faire de gros progrès – par exemple pour la qualité de l'eau et le traitement des déchets. Il reste donc prioritaire de veiller à ce que la législation existante en matière d'environnement soit mise en œuvre correctement.

Des directives adoptées récemment remplacent et simplifient souvent des initiatives législatives plus anciennes.⁵³ Dans ce contexte, il convient d'être plus que jamais attentif à la nécessité d'éviter les incohérences politiques et de veiller à ce que les questions transversales soient traitées de manière satisfaisante.

Seul un effort combiné de la part des gouvernements et de la société dans son ensemble rendront possible les progrès vers le développement durable. Il importe donc de déployer des efforts continus pour moderniser la législation communautaire en matière d'environnement en veillant parallèlement à la bonne mise en œuvre de cette législation.

4.2.1. Faire face aux manquements dans la mise en œuvre

La mise en œuvre de la législation existante pose des défis de plus en plus grands tant à la Commission européenne qu'aux États membres – actuels et futurs – et appelle des améliorations urgentes.

Les difficultés que posent actuellement les infractions

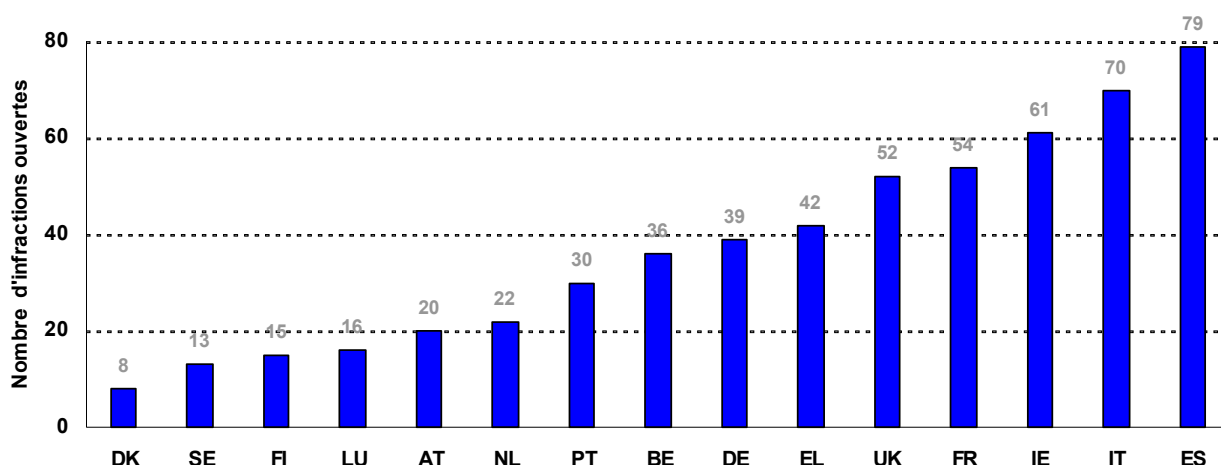
Le secteur de l'environnement représente à lui seul plus d'un tiers des cas d'infraction pour non-respect du droit communautaire sur lesquelles enquête la Commission européenne. Ces chiffres doivent toutefois être relativisés, car ils reflètent tout l'éventail des problèmes de mise en œuvre, depuis les États membres qui n'ont pas transposé une directive jusqu'aux cas où les États membres,

⁵² Les thèmes prioritaires de la stratégie thématique sont : la gestion de la ville, les transports urbains, la construction et l'urbanisme. L'encouragement de l'intégration entre ces thèmes et d'autres thèmes est un aspect fondamental de la stratégie thématique.

⁵³ Par exemple, la directive 2000/76/CE sur l'incinération des déchets remplace trois directives plus anciennes et la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau remplace sept directives.

tout en étant parvenus à transposer une directive, n'en ont pas informé la Commission européenne. Le tableau B décrit la situation actuelle.

TABEAU B: INFRACTIONS OUVERTES, PAR ETAT MEMBRE, AU 04.11.2003



Le graphique illustre les variations entre états membres concernant les infractions encourus au 4 novembre 2003.

Source: Commission européenne

Parmi les nombreux facteurs qui sont à l'origine des graves retards dans la mise en œuvre, quatre jouent un rôle déterminant:

- Les États membres ne se donnent pas toujours les moyens de transposer et de mettre en œuvre correctement la législation en matière d'environnement, comme en témoigne dans certains cas le manque de ressources humaines et financières consacrées à la mise en œuvre. Le fait de décider implicitement d'éviter à court terme les coûts immédiats traduit un manque de volonté politique pour traiter les questions à long terme.
- La législation de l'UE en matière d'environnement peut parfois être complexe à mettre en œuvre. Plusieurs directives requièrent une évaluation environnementale dans la planification et l'autorisation des projets.⁵⁴ Cela complique la prise de décision en impliquant un grand nombre de secteurs politiques à différents niveaux de gouvernance. De surcroît, la réglementation environnementale doit être adaptée régulièrement pour prendre en compte de l'évolution des normes techniques et scientifiques. Ces conditions peuvent agir comme un frein à l'efficacité de la mise en œuvre.
- La législation en matière d'environnement peut être coûteuse: elle peut exiger de la part des autorités nationales et de l'ensemble de la société des investissements économiques importants dont le financement peut être problématique.
- Les infractions peuvent être plus largement signalées que dans d'autres secteurs ; les questions d'environnement attirent beaucoup l'attention du public et concernent de nombreuses parties

⁵⁴

Voir par exemple la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et la faune sauvages (JO L 206 du 22 juillet 1992, p.7) et la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175 du 5 juillet 1985, p.40), modifiée par la directive 97/11/CE (JO L 73, du 14 mars 1997, p.5).

prenantes, ce qui multiplie les possibilités de signaler les cas d'infraction à la Commission européenne.

Comme la mise en oeuvre est considérée comme une priorité dans le 6ème PAE, une attention toute particulière est portée à ces facteurs⁵⁵:

- dans le cadre de l'engagement qu'elle a pris de mettre à jour et simplifier la législation communautaire⁵⁶, la Commission européenne passera au crible la législation relative aux déchets et à la qualité de l'air en 2004 en vue de repérer les textes législatifs susceptibles d'être simplifiés. Ces textes seront examinés en détail et des propositions concrètes de simplification seront élaborées – comme ce sera le cas pour la législation sur les déchets en 2004⁵⁷. Ce processus législatif amélioré sera poursuivi dans l'avenir et permettra à la Commission européenne de mieux évaluer la cohérence, la clarté et l'efficacité de la législation communautaire en matière d'environnement ;
- des nouvelles méthodes de travail avec les États membres sont en préparation pour régler en amont toutes les difficultés potentielles de mise en œuvre;
- des mesures sont prises pour alléger le fardeau financier qui résulte de la mise en œuvre, pour améliorer le rapport coût-efficacité de la législation et pour s'appuyer plus systématiquement sur les « meilleures preuves scientifiques disponibles » au moment d'élaborer une législation;
- des efforts sont déployés pour offrir aux citoyens des solutions de rechange aux plaintes et aux procédures d'infraction.

Élaborer des nouvelles méthodes de travail avec les États membres

Il est crucial d'impliquer les États membres et les autorités régionales dès le stade de formulation des politiques. Le manque de coopération avec les États membres dans le passé a dans certains cas débouché sur une législation trop normative, trop coûteuse et inadaptée au contexte national.

On prend maintenant conscience de ce que la législation en matière d'environnement devrait continuer à être de plus en plus fondée sur des résultats et de plus en plus souple quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. La directive-cadre sur l'eau adoptée en 2000, qui est accompagnée d'une stratégie détaillée de mise en œuvre impliquant les États membres, les parties prenantes, les ONG et les pays candidats, est un bon exemple de la manière dont on peut rendre opérationnelle cette nouvelle approche. La directive est ambitieuse dans son champ d'application – l'objectif est de parvenir à un état écologique et chimique satisfaisant de toutes les eaux intérieures et côtières d'ici à 2015 – mais pas exagérément normative en ce qui concerne les instruments.

Le renforcement de la coopération entre la Commission européenne et les États membres est crucial avant l'adoption. Il est également essentiel, une fois que la législation est entrée en vigueur, de régler sur le terrain les difficultés concrètes de mise en œuvre. Plusieurs mécanismes importants ont été mis en place au niveau de l'UE pour soutenir la coopération après l'adoption.

⁵⁵ La Commission publie régulièrement des études sur la mise en œuvre et l'application du droit communautaire de l'environnement. L'étude la plus récente, qui portait sur l'année 2002, a été publiée en juillet 2003 – SEC(2003)804 comme document des services de la Commission européenne. Cette étude fournit des informations récentes sur l'état d'avancement de l'application du droit communautaire de l'environnement dans le cadre du réseau européen de mise en œuvre du droit européen de l'environnement (IMPEL).

⁵⁶ COM(2003)71.

⁵⁷ Voir communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Programme du travail législatif de la Commission pour 2004, COM(2003)645 du 29 octobre 2003.

- Le *Réseau communautaire informel pour la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement* (IMPEL), qui réunit régulièrement la Commission européenne, les États membres et les pays candidats⁵⁸, offre l'occasion d'échanger des informations et des bonnes pratiques et de donner plus de cohérence à la mise en œuvre et à l'application de la législation en matière d'environnement. L'IMPEL a été considérablement renforcé par l'introduction en 2001 d'un mécanisme par lequel les États membres rendent compte des inspections et des procédures d'inspection de la mise en œuvre et donnent des conseils en la matière.⁵⁹ Ce mécanisme a aidé à élaborer les critères minimaux de compétence et les programmes de formation pour les inspecteurs, ainsi qu'à renforcer la coopération transfrontières pour les inspections et, partant, à prévenir les pratiques illégales transfrontières ayant des incidences sur l'environnement.
- *Des documents interprétatifs d'orientation* sont publiés régulièrement pour conseiller les États membres sur les aspects concrets de la mise en œuvre, comme par exemple des efforts visant à donner des éclaircissements concernant la mise en œuvre de la législation dans le domaine de la nature et de la biodiversité⁶⁰ et le document rédigé récemment par la Commission européenne qui vise à aider les États membres à transposer la directive « Évaluation stratégique des incidences sur l'environnement ».⁶¹
- *Des séminaires ad hoc avec les États membres* sur la mise en œuvre des directives particulièrement complexes sont organisés régulièrement en vue de prévenir les cas d'application erronée.
- Des efforts de *développement des capacités et de formation* sont déployés pour faciliter la mise en œuvre, par exemple pour les autorités chargées de traiter les évaluations des incidences sur l'environnement dans le cadre de la directive sur l'évaluation des incidences.
- En 2001, la Commission européenne a lancé *des séminaires dits « Name, Fame & Shame »* pour examiner publiquement avec les États membres un domaine politique ou un texte législatif précis en vue de mettre en lumière les bonnes et mauvaises pratiques. Ces séminaires contribuent à sensibiliser les États membres aux effets d'une mauvaise mise en œuvre.
- Un *compte rendu* efficace des États membres en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation en matière d'environnement est crucial pour le suivi du processus de mise en œuvre. Conformément au 6ème PAE, la Commission européenne s'est engagée à mettre en place un système de compte rendu plus cohérent et efficace en matière d'environnement.

Alléger le fardeau financier de la mise en œuvre

La politique de cohésion, qui représente un tiers du budget de l'UE, apporte une contribution importante à la mise en œuvre de la législation en matière d'environnement. Prendre de nouvelles mesures en vue de faire du développement durable l'objectif premier de la cohésion, élargirait les

⁵⁸ Il existait auparavant un réseau similaire à l'IMPEL qui s'occupait spécifiquement des pays candidats – AC IMPEL. Les deux organes ont fusionné.

⁵⁹ Recommandation du Parlement européen et du Conseil prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales (2001/331/CE), JO L 118 du 27 avril 2001, p.41.

⁶⁰ Voir Section 3.2.4 – Améliorer la mise en œuvre dans le domaine de la protection de la nature.

⁶¹ La directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement doit être transposée pour le 21 juillet 2004. Ce document a été élaboré pour conseiller les États membres de manière à garantir dès le début une mise en œuvre et une application aussi cohérentes que possible de la directive ESIE dans l'ensemble de la Communauté. Le document est disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf

possibilités de contribution des fonds structurels à la politique de l'environnement et notamment à sa mise en oeuvre – parallèlement aux priorités économiques et sociales. La directive « habitats » est un candidat évident, vu que la Communauté est tenue par cette directive de cofinancer le réseau Natura 2000.⁶²

L'utilisation des fonds structurels doit être faite en conformité avec les politiques et instruments communautaires existants, notamment en ce qui concerne l'environnement et le développement durable. De ce fait, les fonds structurels constituent un levier important pour la mise en oeuvre de la législation en matière d'environnement.

Parallèlement, le programme LIFE, qui finance les projets destinés à démontrer comment les nouvelles politiques peuvent être mises en oeuvre dans la pratique, continue de soutenir la mise en oeuvre de la législation en matière d'environnement.

Offrir des solutions de rechange aux plaintes et aux procédures d'infraction

Le nombre de plaintes dans le seul domaine de l'environnement a plus que triplé entre 1996 et 2000. En 2002, près de 600 nouvelles plaintes ayant trait à des questions d'environnement ont été introduites auprès de la Commission européenne.

Les plaintes et les procédures d'infraction prévues dans le Traité ne peuvent être les seuls instruments pour faire face à la prise de conscience croissante et aux réactions de plus en plus fréquentes du public dans le domaine de l'environnement. Dans de nombreux cas, les plaignants peuvent obtenir gain de cause plus rapidement par des recours selon le droit national.

Il est crucial d'améliorer l'accès à l'information et à la justice dans le domaine de l'environnement et d'harmoniser les procédures de plainte dans les États membres afin de réduire le nombre de cas d'infraction au niveau de l'UE tout en renforçant les droits des citoyens. À cet égard, la mise en oeuvre au niveau de l'UE de la Convention d'Aarhus⁶³ est particulièrement importante parce qu'elle renforcera les mécanismes donnant accès à l'information sur l'environnement et permettra un meilleur accès à la justice au niveau des États membres.

4.2.2. Adapter la politique de l'environnement aux défis du développement durable

Pour progresser vers le développement durable, il faut tirer pleinement parti des synergies possibles entre l'environnement et les deux autres dimensions – économique et sociale.

L'environnement et la dimension sociale

– Environnement et création d'emplois

Les activités économiques liées à la protection de l'environnement sont en augmentation. La demande croissante d'une meilleure qualité de l'environnement se traduit déjà par une offre grandissante de produits et de services respectueux de l'environnement ainsi par des investissements dans les éco-technologies. L'évolution actuelle du marché dans le secteur éco-industriel, tel qu'il est défini par l'OCDE, illustre bien ces tendances. Tant le chiffre d'affaires que

⁶² Voir section 3.2. – Nature et biodiversité.

⁶³ La Convention d'Aarhus porte sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Voir directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

les emplois créés dans un secteur qui représente actuellement plus de 2,5 millions d'emplois ont été constamment supérieurs à la moyenne au cours de la décennie écoulée⁶⁴.

Dans ce contexte, le défi à relever par l'UE est de tirer pleinement parti de ce potentiel du marché et de traduire les concepts de découplage et de développement durable en un moteur de la croissance en mettant l'accent sur des mesures qui combinent productivité et rendement des ressources par l'innovation, les investissements dans les nouvelles technologies et la création d'emplois. Ce sera l'idée maîtresse du Plan d'action en faveur de l'écotechnologie, dans le droit fil de l'Initiative européenne pour la croissance.

– *Environnement et qualité des emplois*

Les politiques en matière d'environnement peuvent avoir un impact sur la qualité des emplois. Par exemple, l'utilisation croissante des éco-technologies a eu pour effet, dans plusieurs cas, de remplacer des emplois de faible technicité dans la gestion des déchets par des emplois de haute technicité faisant intervenir des technologies plus propres. La réorientation des politiques en matière d'environnement, qui abandonneront les solutions « en bout de chaîne » au profit de solutions intégrées qui demandent des travailleurs plus qualifiés, renforcera cette tendance. Ces réorientations doivent être accompagnées d'actions de reconversion permettant aux travailleurs de s'adapter à leurs nouveaux emplois. Cette reconversion peut à son tour être un outil majeur de sensibilisation aux défis environnementaux dans le cadre du développement durable.

Les travailleurs sont souvent fortement exposés à des risques environnementaux, et ce problème doit être abordé par les politiques de l'environnement. Il a été estimé, par exemple, que quelque 35.000 travailleurs perdent la vie chaque année parce qu'ils sont exposés à des produits chimiques cancérogènes sur leur lieu de travail.⁶⁵

– *Politique de l'environnement et lutte contre la pauvreté et l'exclusion*

Les politiques en matière d'environnement peuvent contribuer à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Les personnes qui bénéficient le plus des politiques de l'environnement sont souvent les citoyens les plus démunis qui vivent dans les lieux où les problèmes de qualité de l'air sont les pires et les paysages les plus dégradés. L'amélioration d'un environnement dégradé peut avoir un impact redistributif positif.

L'environnement et la dimension économique

S'il peut être nécessaire de faire des compromis entre un niveau élevé de protection de l'environnement, d'une part, et la croissance économique et la compétitivité, d'autre part, il y a aussi plusieurs domaines où tous ces aspects peuvent être conciliés :

- *Plusieurs activités du secteur privé dépendent directement de la qualité des ressources naturelles.* Le tourisme et l'industrie agro-alimentaire sont des exemples évidents. Dans les cas spécifiques des ressources faisant l'objet d'une exploitation commerciale, comme les stocks de poissons, les tendances non durables actuelles menacent non seulement l'environnement mais aussi l'industrie elle-même et, partant, les moyens d'existence de ceux qui y travaillent. Dans ces

⁶⁴ COM(2002)122 final du 13.3.2002, Rapport de la Commission : L'écotechnologie au service du développement durable.

⁶⁵ "Assessment of the Impact of the New Chemicals Policy on Occupational Health", RPA, 2003 (évaluation de l'impact de la nouvelle politique des produits chimiques sur la santé au travail)

conditions, il est crucial de fixer des limites claires à la pression sur les ressources naturelles afin de donner à ces ressources le temps de se renouveler et de maintenir la productivité à long terme.

- *Dans l'économie en mutation rapide où opère le secteur privé, l'innovation, les connaissances et la rapidité de réaction aux perceptions du public sont des atouts précieux pour être « plus rapide et plus proche du consommateur ».* Dans ce contexte, les entreprises ne peuvent plus s'appuyer sur des stratégies à faible coût dans lesquelles l'environnement est considéré comme une ressource bon marché à exploiter. L'environnement devient une source précieuse et un outil de compétitivité contribuant à renforcer le dynamisme et l'image de l'entreprise.
- *La qualité environnementale peut être un moyen d'attirer des travailleurs qualifiés et des investisseurs étrangers.* Cette tendance est illustrée par l'installation des parcs de recherche « high-tech » dans des lieux « verts » qui sont considérés comme des atouts, au même titre qu'un personnel hautement qualifié et la proximité de centres de connaissance.

Il faut tirer pleinement parti des synergies entre les entreprises et l'environnement pour encourager une croissance économique qui apporte de plus grands avantages tout en limitant les dégâts causés à l'environnement. À cette fin, il faut que le dosage des politiques en matière d'environnement comprenne, en plus de la législation, des instruments innovateurs susceptibles de réconcilier le monde des affaires, y compris l'industrie, avec la protection de l'environnement.

D'un côté, il convient d'adopter une approche équilibrée de la réglementation basée sur une combinaison de souplesse, d'incitants et de prévisibilité, afin d'impliquer l'industrie et les partenaires sociaux. Dans ce contexte, la Commission européenne recourra de plus en plus, lorsque c'est indiqué et faisable, à des instruments de marché pour améliorer le rapport coût-efficacité. D'un autre côté, l'industrie doit être encouragée à s'engager dans la voie du développement durable en assumant plus de responsabilité en matière d'environnement. Un système de sanctions, sous la forme d'un régime de responsabilité civile, doit être prévu pour les cas où l'industrie n'agit pas de manière responsable et cause des dégâts à l'environnement.

Développer davantage les synergies entre l'environnement et le secteur privé

- Promouvoir le développement des éco-technologies

Des technologies nouvelles et innovatrices permettront de réussir la réorientation vers le modèle de société de la connaissance auquel l'UE a adhéré dans la stratégie de Lisbonne. Ces technologies sont un moteur puissant pour encourager la croissance économique, la compétitivité et l'amélioration de la protection de l'environnement et de la qualité de la vie. Elles peuvent contribuer à abaisser les coûts de la protection de l'environnement en permettant aux utilisateurs de remplir les objectifs en matière d'environnement à un moindre coût.

Les éco-technologies peuvent dégager des ressources qui peuvent être utilisées ailleurs dans l'économie. Ce découplage entre la croissance économique et les dommages causés à l'environnement et l'utilisation des ressources est précisément ce qu'il faut pour progresser vers le développement durable. Les éco-technologies sont donc une passerelle naturelle entre les piliers économique et environnemental de la stratégie de Lisbonne.

Toutefois, la plus grande partie de leur potentiel reste inexploitée en raison d'obstacles commerciaux et institutionnels à leur utilisation. Des mesures s'imposent donc sur plusieurs fronts si l'on veut tirer pleinement parti de leur potentiel. Des efforts supplémentaires doivent être consentis pour sensibiliser et combler les lacunes d'information en ce qui concerne le potentiel de ces technologies – le programme LIFE apporte une contribution précieuse à cet égard. Il est en

autre crucial de lever les obstacles commerciaux, notamment les nombreuses subventions implicites et directes dont bénéficient des technologies plus polluantes.

Promouvoir le développement des éco-technologies est une priorité de la Commission européenne. La Commission européenne travaille à un plan d'action visant à établir un cadre approprié pour promouvoir les éco-technologies. Ce plan d'action s'inspirera du rapport de la Commission européenne sur les technologies respectueuses de l'environnement de 2002⁶⁶ et de la communication de la Commission européenne « Élaboration d'un plan d'action en faveur de l'écotechnologie » de 2003.⁶⁷

– Favoriser des solutions de marché souples

S'ils sont bien conçus, les mécanismes de marché souples, tels que les impôts, les taxes, la réduction des subventions dommageables pour l'environnement, l'encouragement des mécanismes d'échanges et les accords volontaires dans le domaine de l'environnement, sont doublement intéressants pour la politique de l'environnement: ils permettent d'atteindre une efficacité maximale dans la mise en oeuvre, tout en assurant une large acceptation par l'industrie en limitant les coûts. Ils peuvent également contribuer à rendre l'économie de l'UE plus compétitive par une utilisation plus efficace des ressources naturelles. Ce potentiel est de plus en plus reconnu par les décideurs politiques.

De gros progrès ont été faits au niveau de l'UE en ce qui concerne l'utilisation d'instruments de marché ces dernières années, comme l'illustre l'adoption de la directive relative au système communautaire d'échange de quotas d'émission.⁶⁸ Il est particulièrement important de prendre des mesures au niveau de l'UE afin d'éviter les distorsions dans le marché intérieur et les risques de perte de compétitivité de l'industrie résultant d'initiatives nationales visant à rendre le marché plus vert.

L'approche de la Commission européenne en ce qui concerne les instruments de marché dans le cadre de la politique de l'environnement sera décrite dans une communication prévue pour 2004.

– Établir un environnement réglementaire prévisible

Un recours accru à une réglementation souple et à des initiatives volontaires ne signifie pas qu'une réglementation plus stricte et des instruments contraignants n'ont plus d'utilité. Les mécanismes contraignants restent nécessaires pour fixer des normes en matière d'environnement. Ils doivent continuer de faire partie intégrante du dosage des politiques d'environnement.

Les instruments contraignants peuvent occasionner des coûts à l'industrie et aux autres acteurs économiques. Il est dès lors impératif de fixer des objectifs à long terme qu'il faut atteindre progressivement pour permettre à ces acteurs économiques et à l'industrie d'anticiper les changements et d'adapter leurs plans d'entreprise en conséquence. Plus l'environnement réglementaire sera prévisible, plus il sera facile de l'incorporer dans le cycle normal d'investissement des entreprises.

Encourager les nouvelles approches des entreprises en matière d'environnement

⁶⁶ COM(2002)122 du 13 mars 2002.

⁶⁷ Communication de la Commission – Élaboration d'un plan d'action en faveur de l'écotechnologie, COM(2003)0131 final du 25 mars 2003.

⁶⁸ Voir section 3.1. – Changements climatiques.

– Promouvoir la responsabilité

Les efforts des pouvoirs publics pour assouplir le cadre réglementaire doivent être appuyés par des engagements pris par l'industrie.

C'est par l'élaboration par les entreprises de stratégies de responsabilité sociale (RSE), qui font explicitement référence à l'environnement, que cet appui peut le mieux se concrétiser. La RSE suppose de prendre volontairement des engagements qui dépassent le cadre réglementaire en vigueur pour élever les normes de protection de l'environnement et de développement social en vue de promouvoir le développement durable⁶⁹. La RSE est donc une contribution importante des entreprises au développement durable.

Un nombre croissant d'entreprises européennes ont élaboré des stratégies de RSE ces dernières années. Ces stratégies sont conçues d'abord comme des atouts concurrentiels, grâce à l'accroissement de la rentabilité qui peut résulter d'une amélioration de la performance sociale et environnementale. Elles sont également considérées comme un outil de commercialisation en se fondant sur la supposition qu'on a des chances d'attirer des nouveaux clients si l'on est perçu comme « réussissant dans les affaires tout en faisant le bien ».

La publicité donnée par les entreprises aux efforts qu'elles déploient est une contribution importante à la maximisation de l'impact externe de la RSE. La sensibilisation à la RSE par l'échange des meilleures pratiques entre les entreprises et au sein des secteurs ainsi que les initiatives des entreprises en matière d'analyse comparative sont également des bons moyens d'encourager la RSE. Le forum plurilatéral européen sur la RSE est un pas en avant dans cette direction.

Les deux outils ci-après, qui bénéficient déjà du soutien de la Commission européenne, peuvent contribuer largement à rendre la RSE opérationnelle :

- *la publication par les entreprises de rapports environnementaux rigoureux et contrôlés par un vérificateur indépendant.* C'est spécialement applicable aux grandes entreprises. Le 6ème PAE encourage la publication de ce type de rapports. Le nombre d'entreprises établies dans l'UE qui publie régulièrement des rapports environnementaux augmente constamment, mais il n'est pas encore suffisant. Pour que ces rapports produisent tous leurs effets, ils devraient se fonder sur un ensemble commun d'indicateurs afin de permettre une analyse comparative par secteur.
- *le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS).* Introduit en 1993, le système EMAS vise à encourager l'amélioration continue de la performance environnementale des activités industrielles en engageant les entreprises à évaluer et améliorer leur propre performance environnementale et à informer le public. Depuis 2001, le champ d'application de l'EMAS a été élargi à tous les secteurs de l'économie, y compris les pouvoirs publics⁷⁰, et des efforts ont été consentis pour l'adapter au contexte particulier des PME. Le nombre d'inscriptions à l'EMAS a augmenté constamment depuis 1993, mais reste inégalement réparti dans l'Union.

Introduire un cadre de responsabilité au niveau de l'UE

⁶⁹ Voir Communication de la Commission concernant la responsabilité sociale des entreprises: Une contribution des entreprises au développement durable, COM(2002)347 du 2 juillet 2002.

⁷⁰ Voir le règlement 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), JO L 114/1, 24 avril 2001.

La responsabilité civile est le corollaire nécessaire de la responsabilité environnementale des entreprises. En décourageant les pratiques non durables, la responsabilité civile contribue à promouvoir des comportements responsables dans l'industrie.

Le projet de directive sur la responsabilité environnementale⁷¹ établit un cadre de responsabilité civile au niveau de l'UE se fondant sur le principe du pollueur-payeur. Selon le projet de directive, les opérateurs sont tenus de prendre des mesures préventives lorsqu'il y a une menace imminente de dégâts et des mesures de réparation – à leurs frais – lorsque des dégâts ont été causés.

Un accord politique sur la directive « responsabilité » est intervenu au Conseil Environnement de juin, ouvrant la voie à l'adoption législative en 2004, conformément aux conclusions du Conseil européen du printemps 2003.⁷²

Protéger l'environnement par le droit pénal en cas de non-respect grave du droit communautaire

Tous les États membres ne prévoient pas de sanctions pénales pour les infractions les plus graves au droit communautaire relatif à la protection de l'environnement. C'est pourquoi la Commission européenne a présenté en 2001 une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal⁷³. Comme le Conseil a préféré adopter une décision-cadre⁷⁴ au titre du troisième pilier du Traité sur l'Union européenne, la Commission européenne a saisi la Cour de justice afin d'obtenir des clarifications pour déterminer si les dispositions relatives aux sanctions pénales relèvent du premier ou du troisième pilier du Traité sur l'Union européenne⁷⁵.

De surcroît, après le naufrage du pétrolier « Prestige » au large des côtes espagnoles en novembre 2002, la Commission européenne a adopté rapidement deux nouveaux instruments introduisant des sanctions pénales afin d'éviter des nouvelles marées noires le long des côtes européennes⁷⁶.

4.3. Connaissance et information

La contribution de la connaissance et de l'information à la prise de décision politique en matière d'environnement est double:

- Primo, elles permettent aux décideurs d'élaborer de meilleures politiques. Dans le contexte du développement durable, les décideurs ont besoin de connaissances accrues pour déterminer si des actions sont nécessaires, gérer les risques dans des situations incertaines

⁷¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux, COM(2002)17 final du 23 janvier 2002.

⁷² Paragraphe 58 des Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 20-21 mars 2003.

⁷³ COM(2001) 139 final – JO C 180/238 du 26 juin 2001.

⁷⁴ JO L 029/55 du 5 février 2003.

⁷⁵ Voir le communiqué de presse de la Commission, IP/03/461 et l'aperçu de la cause 176/03, publié dans le JO C 135 du 7 avril 2003, p.1.

⁷⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution (COM(2003)92, 5 mars 2003). La teneur de cette proposition est double. Elle incorpore la réglementation internationale existante en matière de pollution par les navires dans le droit communautaire (normes MARPOL 73/78) et prévoit que les violations de cette réglementation en matière de déversements seront traitées comme des infractions pénales. Pour compléter la proposition de directive, la Commission a adopté une proposition de décision-cadre du Conseil visant le renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires (COM(2003)227final du 2 mai 2003). Cette proposition aborde notamment l'harmonisation des sanctions en fixant des limites minimales pour les peines de prison et des niveaux pour les amendes que les États membres peuvent appliquer.

et apprécier les avantages potentiels et les coûts des politiques dans les trois dimensions. Il est donc nécessaire d'améliorer la connaissance des questions d'environnement et de leurs interactions pour s'assurer que les politiques s'appuient sur les meilleures connaissances et informations scientifiques disponibles.

- Secundo, il est essentiel de mettre largement à la disposition du public des informations sur l'environnement et de renforcer la participation des parties prenantes à la prise de décision politique en matière d'environnement pour améliorer la gouvernance et, partant, la qualité des initiatives politiques.

4.3.1. Baser nos actions sur des connaissances solides

Le 6ème PAE réaffirme avec force que les politiques de l'environnement devraient se baser sur des connaissances et sur les meilleures preuves scientifiques disponibles. Les informations qui forment la base de connaissances (c'est-à-dire : les données, les statistiques, les indicateurs, ou les bonnes pratiques dans les domaines scientifique, technique ou économique) proviennent d'une large gamme de sources et de parties prenantes, notamment les États membres, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), Eurostat, le 6ème programme-cadre communautaire de RDT et les divers programmes nationaux de recherche. Il convient d'améliorer la communication entre les divers réseaux afin de renforcer la coordination, d'accroître les flux d'information et de tirer un meilleur parti des informations actuellement disponibles.

La connaissance comme moteur de la politique de l'environnement

En plus de contribuer à sensibiliser le public à la situation et aux tendances de diverses questions d'environnement, l'information joue plusieurs rôles-clés dans le processus d'élaboration des politiques en matière d'environnement. Le premier rôle est celui de moteur de la politique de l'environnement. En surveillant les incitants, les pressions et les changements dans l'état de l'environnement, les problèmes peuvent être repérés dès qu'ils apparaissent. Deuxièmement, l'information est essentielle pour concevoir les réponses politiques les plus appropriées aux problèmes constatés. En raison de la complexité de bon nombre de questions d'environnement, il est crucial de connaître les liens et les chevauchements pour élaborer les réponses politiques les plus appropriées sans répercussions négatives sur d'autres domaines politiques. Troisièmement, l'information sur l'environnement aide les décideurs à mesurer la mise en oeuvre des politiques en matière d'environnement. Les politiques ne peuvent être efficaces que si elles sont appliquées correctement et de façon cohérente. Le retour d'information permet de s'assurer que les nouvelles politiques tirent les leçons des expériences passées. Et, enfin, l'information permet d'évaluer l'efficacité des politiques – en bref, de vérifier si le problème a été résolu.

Mettre en place un cadre approprié

L'information sur l'environnement est souvent comparée défavorablement, du point de vue de la qualité, de la couverture et des délais, aux données provenant d'autres secteurs, notamment les données économiques. Si ces critiques sont quelque peu fondées, il y a une différence énorme dans les ressources allouées pour obtenir cette information.

Toutefois, pour améliorer l'information sur l'environnement, il ne faut pas seulement augmenter les ressources mais aussi adopter une approche plus coordonnée de la collecte des données. Dans ce domaine, la coopération entre les réseaux de l'AEE et d'Eurostat et d'autres réseaux existants bénéficiant d'un financement dans le contexte du programme-cadre de la Commission européenne pour la recherche doit être améliorée. La Commission européenne s'est engagée dans le 6ème PAE

à établir un cadre plus cohérent et plus efficace pour l'obligation de faire rapport afin d'alléger le fardeau qui pèse sur les États membres. Elle présentera des propositions à cette fin en 2005.

Il faut toutefois que des ressources suffisantes soient allouées pour le suivi et l'obligation de faire rapport dans le cadre de l'élaboration des politiques. Cela peut avoir ultérieurement des conséquences importantes sur le suivi de la mise en oeuvre de la législation en matière d'environnement et sur l'information du public. Par exemple, une trop grande diversité dans le nombre et l'emplacement des sites de contrôle du suivi peut nuire à la comparabilité de l'information entre les États membres, comme c'est le cas dans le domaine de la qualité de l'air.

Améliorer la base des connaissances

Bon nombre de stratégies thématiques à venir contiendront des dispositions, comme des indicateurs, pour surveiller leur efficacité. Le travail continue pour améliorer les indicateurs environnementaux, notamment dans les domaines où il y a des lacunes, comme la biodiversité et les produits chimiques.⁷⁷ À cet égard, la priorité donnée à l'appui scientifique aux politiques relevant du 6ème programme-cadre de RTD de l'UE, qui offre un soutien à la recherche pour les initiatives politiques en matière d'environnement aux différents stades du cycle de l'élaboration des politiques – conception, mise au point et suivi de la mise en oeuvre – est également précieuse.

Les progrès sont cependant entravés par le fait qu'il peut être difficile d'évaluer l'ampleur du problème dans le domaine de l'environnement. Plusieurs initiatives sont cependant en route en vue de définir et de développer des indicateurs d'intégration environnementale, comme TERM⁷⁸ pour les transports et IRENA⁷⁹ pour l'agriculture. Un groupe de travail a en outre été mis sur pied par Eurostat à la demande du Comité statistique européen pour développer des indicateurs de développement durable en vue de mesurer les chevauchements et les compromis nécessaires entre les différentes dimensions.

Une autre initiative de la Commission européenne vise à créer une infrastructure commune d'information spatiale en Europe (Infrastructure for Spatial Information in Europe - INSPIRE) afin d'assurer la cohérence entre les sources publique d'information spatiale de manière à permettre des économies d'échelle et une interopérabilité. Y est étroitement associée l'initiative « Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité » (Global Monitoring for Environment and Security - GMES) qui a pour but de développer des services de suivi afin d'appuyer les politiques en matière d'environnement et de sécurité. GALILEO et ESPON sont d'autres instruments utiles. Parmi ses nombreuses applications, GALILEO, le programme européen de navigation par satellite, pourrait contribuer à cartographier les océans et la cryosphère, à déterminer l'ampleur des zones polluées et détecter les sources de pollution. ESPON, l'observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen, aidera à définir un ensemble d'indicateurs territoriaux afin d'analyser les incidences régionales des politiques communautaires.

Le but visé est de déployer le large éventail d'instruments dont dispose la Commission européenne et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) afin de mettre en place une capacité européenne de suivi d'ici à 2008. La Commission européenne s'efforcera d'améliorer les synergies entre ces différentes initiatives. L'objectif ultime est de tirer pleinement parti du potentiel des

⁷⁷ BIO-IMPS (biodiversity implementation indicators - indicateurs de mise en oeuvre des actions communautaires en faveur de la biodiversité) pour la biodiversité et REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals - Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques) pour les produits chimiques.

⁷⁸ Transport and Environment Reporting Mechanism - mécanisme de rapport « transports & environnement ».

⁷⁹ Élaboration d'indicateurs agro-environnementaux.

technologies nouvelles et existantes de collecte des données en vue de rationaliser et d'alléger le fardeau du compte rendu, afin de faciliter la mise en oeuvre des politiques en matière d'environnement et d'encourager l'intégration de la dimension environnementale dans les autres politiques.

Gérer le risque

Il y aura toujours des limites à la connaissance, quels que soient les efforts déployés pour l'accroître, en raison d'une expertise scientifique insuffisante. Ces lacunes dans la connaissance ne peuvent servir de prétexte à l'inaction. Il est nécessaire d'appliquer une approche globale de la gestion du risque en se fondant sur le principe de précaution⁸⁰, le principe de la prévention à la source et le principe du pollueur-payeur. La directive sur la responsabilité environnementale fera en sorte que des moyens financiers soient disponibles pour réparer les dégâts qui pourraient être causés à l'environnement. Un aspect-clé de cette approche est de faire en sorte que la nature et l'ampleur des risques soient communiquées au public.

4.3.2. Amélioration de l'accès à l'information et de la participation à la prise de décision politique

Garantir l'accès du public à l'information sur l'environnement augmente non seulement la responsabilité et la transparence des pouvoirs publics mais améliore aussi la gouvernance. Et une participation accrue du public à la prise de décision politique en matière d'environnement a pour effet que toutes les parties prenantes sont consultées, ce qui améliore non seulement la qualité des politiques élaborées mais aussi les chances de réussite de la mise en oeuvre. Vu l'impact potentiel des mesures proposées sur un large éventail de groupes sociaux, l'article 10 du 6ème PAE insiste sur l'importance d'une large consultation des parties prenantes à tous les stades du processus politique et d'un renforcement de la participation des ONG s'occupant d'environnement. En ce qui concerne ce dernier aspect, la Communauté s'est engagée dans un programme⁸¹ destiné à soutenir les ONG environnementales, y compris celles des pays candidats, pour la période 2002-2006.

L'accès du public à l'information sur l'environnement et la participation au processus de décision politique en matière d'environnement au niveau de l'UE se trouveront améliorés par la mise en oeuvre de la Convention d'Aarhus,⁸² qui englobe également le droit à la justice en matière d'environnement. La Convention d'Aarhus peut être considérée comme un moyen de démocratiser l'environnement et d'impliquer le public. La Commission européenne a adopté en octobre 2003 un ensemble de propositions en vue de la ratification de la Convention d'Aarhus.⁸³

⁸⁰ Voir Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, COM(000)1 final du 2 février 2000.

⁸¹ Décision n° 466/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 1er mars 2002 établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales actives principalement dans le domaine de la protection de l'environnement (JO L 75 du 16 mars 2002, p. 1-6).

⁸² Convention CEE-ONU relative à l'accès aux informations, à la participation du public dans le processus de décision, et à l'accès à la justice dans les affaires concernant des questions environnementales.

⁸³ Ce paquet législatif, adopté le 24 octobre 2003, consiste en trois propositions : une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement (COM(2003)624), une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'application aux institutions et organes communautaires des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (COM(2003)622), une proposition de décision du Conseil relative à la ratification, au nom de la Communauté européenne, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (COM(2003)625).

5. LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES – LES DEFIS SPECIFIQUES DE L'ÉLARGISSEMENT

La conclusion des négociations en vue de l'élargissement, la signature des traités d'adhésion avec Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie, et l'achèvement du processus de ratification dans ces pays, ont ouvert la voie à un élargissement historique de l'UE à dix nouveaux membres en 2004.

Conseillés et suivis par l'UE, les pays candidats ont fait de gros efforts sur le front de l'environnement au cours des dix dernières années. L'alignement sur les normes de l'UE est presque terminé – 90% environ de l'acquis a été transposé en moyenne; dans certains secteurs tels que la législation horizontale, la transposition des directives sur la qualité de l'air et la gestion des déchets touche à sa fin. En parallèle, des mesures importantes ont été prises concernant la mise en oeuvre, notamment par le renforcement de la capacité administrative.

À la veille de l'élargissement, les pays candidats sont pour la plupart sur la bonne voie pour mettre en oeuvre l'acquis au moment de l'adhésion. Les rapports globaux de suivi du degré de préparation à l'adhésion à l'UE⁸⁴, adoptés en novembre 2003, n'ont pas repéré de problèmes graves dans le domaine de l'environnement. Les rapports ont cependant attiré l'attention sur plusieurs questions qui nécessitent que les pays candidats intensifient leurs efforts afin d'honorer leurs obligations en tant que membres : pour la plupart des pays, la principale préoccupation reste la mise en oeuvre de la législation sur Natura 2000 et, pour certains d'entre eux, la gestion des déchets et la pollution industrielle.

Les négociations d'adhésion se poursuivent avec la Roumanie et la Bulgarie, bien que le chapitre « environnement » ait été clos avec cette dernière⁸⁵. Les rapports réguliers adoptés par la Commission européenne en même temps que les rapports globaux de suivi pour les pays candidats arrivent à la conclusion que la Bulgarie a atteint un bon niveau d'alignement sur l'acquis en matière d'environnement et doit poursuivre et intensifier ses efforts de mise en oeuvre, notamment pour le renforcement des capacités administratives. Le rapport sur la Roumanie conclut que, bien qu'une grande partie de la législation ait été adoptée, les capacités administratives et les ressources financières consacrées à ce secteur restent insuffisantes.

Les efforts susmentionnés commencent à produire leurs effets. L'état de l'environnement s'est amélioré ces dernières années dans les pays candidats, avec une réduction notable de la pollution atmosphérique et de la pollution des eaux.⁸⁶

Toutefois, à la veille de l'élargissement, de nombreux défis restent à relever pour mettre en oeuvre la législation adoptée. La Commission européenne prend toutes les mesures qui s'imposent pour

⁸⁴ Rapports globaux de suivi de la Commission européenne sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie, COM(2003) 675 final ; SEC(2003) 1200 ; SEC(2003) 1201 ; SEC(2003) 1202 ; SEC(2003) 1203 ; SEC(2003) 1204 ; SEC(2003) 1205 ; SEC(2003) 1206 ; SEC(2003) 1207 ; SEC(2003) 1208 ; SEC(2003) 1209.

⁸⁵ Des dispositions provisoires ont été adoptées jusqu'en 2011 pour la teneur en soufre des carburants liquides, jusqu'en 2009 pour les émissions de composés organiques volatils provenant du stockage et de la distribution d'essence, jusqu'en 2011 pour la récupération et le recyclage des déchets d'emballage, jusqu'en 2009 pour certains transferts de déchets, jusqu'en 2011 pour la prévention et la réduction intégrées de la pollution (en ce qui concerne certaines installations existantes), jusqu'en 2014 pour les eaux résiduaires urbaines et jusqu'en 2014 pour les grandes installations de combustion.

⁸⁶ Voir L'environnement en Europe: troisième évaluation, Agence européenne pour l'environnement, Rapport d'évaluation de l'environnement n°10, 2003.

relever ces défis en matière d'environnement dans la foulée de l'élargissement en donnant la priorité au renforcement des capacités et au financement, domaines dans lesquels des progrès s'avèrent urgents, et à l'intégration, domaine qui a pâti de la priorité donnée presque exclusivement à la mise en oeuvre au cours des dix dernières années et où la situation se dégrade.

5.1. Mise en oeuvre de l'acquis en matière d'environnement – la dimension institutionnelle

L'adhésion signifiera pour les administrations chargées de l'environnement dans les pays candidats des exigences plus grandes et des tâches supplémentaires liées au suivi, aux inspections, à l'octroi de permis et à l'obligation de faire rapport, ce qui constituera un défi pour ces administrations. Les difficultés rencontrées par les administrations chargées de l'environnement pour obtenir des ressources financières et humaines suffisantes ainsi que le manque permanent de coordination entre les secteurs politiques ont malheureusement entravé les progrès accomplis jusqu'à présent.

Du côté positif, la majorité des pays candidats affectent des ressources humaines de plus en plus importantes à la mise en oeuvre de la législation en matière d'environnement. De surcroît, des programmes d'échanges avec des administrations des États membres ont été mis sur pied dans le cadre de programmes bilatéraux et ont été inclus dans des « projets de jumelage ». En parallèle, les bureaux d'inspection sont renforcés, des agences pour l'environnement sont créées et les systèmes de suivi pour la qualité de l'air et de l'eau sont développés. Ces démarches seules sont cependant insuffisantes. Les États membres devraient être encouragés à continuer à fournir une assistance technique et les actions de type « jumelage » après l'adhésion. La Facilité transitoire devrait contribuer à ce processus.

5.2. Mise en oeuvre de l'acquis en matière d'environnement – la dimension financière

Le défi financier est aussi grand que le défi institutionnel. On évalue le coût de la mise en conformité avec l'acquis en matière d'environnement qui exige de gros investissements à quelque 50 à 80 milliards d'euros pour les dix pays candidats. On peut y ajouter encore 30 milliards d'euros supplémentaires pour la Bulgarie et la Roumanie⁸⁷. La seule directive sur le traitement des eaux résiduaires urbaines nécessite des investissements de l'ordre de 15 milliards d'euros. Pour parvenir à la mise en oeuvre complète, les nouveaux États membres devront dépenser en moyenne entre 2% et 3% du PIB pour l'environnement dans les années à venir. Les dépenses actuelles se situent toutefois généralement bien en deçà de cet objectif.

Des progrès notables ont été faits au cours des dernières années:

- l'infrastructure environnementale a été développée et améliorée: les taux de raccordement à des stations d'épuration des eaux, qui sont largement inférieurs à la moyenne de l'UE, ont néanmoins doublé depuis le début des années 1990. Depuis 2000, les instruments de pré-adhésion ISPA, PHARE et SAPARD ont soutenu l'amélioration de l'infrastructure environnementale.
- Des plans de mise en oeuvre, accompagnés de stratégies de financement, ont été préparés pour plusieurs textes législatifs nécessitant de gros investissements.

⁸⁷ Ces chiffres ne concernent que l'acquis en matière d'environnement exigeant de gros investissements (eaux résiduaires urbaines, approvisionnement en eau, air [directive IPPC]). Voir Communication de la Commission (2001)304 final.

Des plans de gestion des déchets ont maintenant été adoptés dans la plupart des pays candidats, et des évaluations de la qualité de l'air ont été entreprises. Il faut cependant faire plus. Le financement de la protection de l'environnement pendant la période précédant l'adhésion s'est avéré problématique, en particulier dans les domaines de la gestion des eaux résiduaires et des déchets urbains, à cause notamment de carences administratives dans plusieurs pays. Il est prioritaire de garantir des ressources financières suffisantes pour réaliser la bonne mise en oeuvre de la législation de l'UE. En parallèle, les capacités institutionnelles doivent être renforcées pour que les ressources financières destinées au financement de l'infrastructure environnementale soient utilisées efficacement.

Dans ce contexte, les actions prioritaires devraient viser à ce que:

- les fonds structurels et le fonds de cohésion ainsi que les programmes de développement servent à aider les nouveaux États membres à se mettre totalement en conformité avec l'acquis d'ici la fin des périodes de transition négociées et notamment avec les directives relatives à la gestion des déchets, à l'approvisionnement en eau et aux eaux résiduaires urbaines, qui nécessitent de gros investissements.
- pendant la période présente, une grande partie des principaux fonds structurels soit employée au financement de l'infrastructure environnementale et du renforcement des capacités.
- les subventions de l'UE mobilisent des financements provenant d'autres sources, dont la Banque européenne d'investissement (BEI), des subventions et des plans de crédit bilatéraux, des prêts de banques commerciales, des investissements directs étrangers, et des recettes provenant des impôts, droits et taxes à la consommation.
- les pays candidats soient incités à prévoir dans les budgets nationaux des ressources suffisantes pour la mise en oeuvre. Vu la nature contraignante des objectifs et les délais finaux clairs des directives pour lesquelles des périodes de transition ont été accordées (pour lesquelles une mise en oeuvre détaillée, y compris une stratégie financière, est prévue), il est justifié de réserver des ressources financières et humaines suffisantes pour la mise en oeuvre au niveau national.

5.3. Renforcer l'intégration

L'accent mis par les décideurs chargés de l'environnement dans les pays candidats sur la mise en conformité avec l'acquis, ainsi que le manque général de ressources, ont entravé les progrès en matière d'intégration. Les efforts déployés sur le front de l'intégration devront être intensifiés après l'adhésion.

Les perspectives en matière de croissance économique dans les pays candidats au cours des prochaines années entraîneront des augmentations constantes de la demande de transports et d'électricité qui pourraient compromettre la performance de certains pays candidats en ce qui concerne les changements climatiques. En raison principalement du déclin et de la restructuration économiques au cours de la première moitié des années 90, les pays candidats sont sur la bonne voie pour atteindre leur objectif de Kyoto. Les émissions totales de gaz à effet de serre ont diminué de 32% dans ces pays entre 1990 and 1999.⁸⁸ Pour que la croissance ne soit pas couplée à des augmentations des émissions de gaz à effet de serre, les investissements à long terme des pays candidats dans leur infrastructure devront être durables.

⁸⁸ Voir le rapport de la Commission au titre de la décision 93/389/CEE du Conseil relative à un mécanisme de surveillance des émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté, COM(2002)702 final du 9 décembre 2002.

Le renforcement de l'intégration des politiques en matière de changements climatiques dans les fonds structurels qui financeront de nombreux investissements dans les secteurs des transports et de l'énergie, doit dès lors être considérée comme prioritaire dans une perspective à long terme après Kyoto. De surcroît, il convient d'apporter une attention particulière à l'intégration des secteurs des transports et de l'énergie:

Transports: les pays candidats continuent d'avoir des résultats nettement meilleurs que les États membres actuels de l'UE en ce qui concerne la répartition modale ou la consommation d'énergie des transports et les émissions de Nox. Cependant, les indicateurs commencent à s'orienter dans la mauvaise direction, avec des diminutions du fret ferroviaire, une augmentation de 62% du kilométrage d'autoroute et une augmentation de 73% de la motorisation.

L'aide financière communautaire, notamment les programmes dans le domaine des transports, devrait donc donner la priorité aux projets durables dans le secteur des transports en insistant sur la rénovation des réseaux de transports publics urbains, domaine dans lequel les pays candidats accusent un retard, et sur le transfert modal.

Énergie: Le rendement énergétique s'est amélioré dans les pays candidats grâce aux mesures positives qui ont été prises mais aussi en raison de la restructuration économique. Il reste néanmoins largement inférieur à la moyenne de l'UE des 15, et l'intensité de la consommation d'énergie par unité de production est encore beaucoup plus élevée que dans l'UE des 15.

Il faut tirer pleinement parti du potentiel existant de solutions équilibrées dans le domaine des économies d'énergie dans le contexte des investissements consentis dans les secteurs de la production d'électricité et des entreprises. Tout appui communautaire dans ces secteurs devrait comporter, le cas échéant, un volet « économies d'énergie ».

Pour ce qui est des énergies renouvelables, les pays candidats ont adopté des objectifs dans le cadre de la directive relative à l'électricité produite au départ de sources d'énergie renouvelables⁸⁹. L'objectif global de l'UE à 25 à l'horizon 2010 pour la production d'électricité au départ de sources d'énergie renouvelables a été ramené à 21%, contre 22% pour l'UE à 15.

⁸⁹ Directive 2001/77. Cette directive sera transposée par les nouveaux États membres en mai 2004.

6. LA DIMENSION INTERNATIONALE

Comme l'environnement ignore les frontières, le pilier « environnement » du développement durable ne peut être efficacement consolidé par des pays ou par des régions agissant seuls. L'UE s'engage donc à promouvoir la protection de l'environnement au niveau international.⁹⁰ Pour relever les défis de la politique de l'environnement dans un contexte international, il est nécessaire de formuler des réponses spécifiques, que l'UE est en train d'élaborer.

6.1. Défis internationaux pour la politique de l'environnement

L'UE est confrontée à quatre défis principaux pour faire progresser la cause du développement durable à l'échelon mondial:

Encourager les solutions multinationales et multilatérales aux questions d'environnement

Comme bon nombre des défis les plus pressants en matière d'environnement sont internationaux par essence, les réponses ne peuvent être efficaces que si elles font l'objet d'une approche multilatérale et multinationale. Ce n'est pas chose aisée que de stimuler la coopération internationale en matière d'environnement par des voies bilatérales et multilatérales face aux pressions économiques et politiques à court terme et à une époque où certains sont tentés de recourir à la voie unilatérale.

Limiter les effets négatifs sur l'environnement dans des pays tiers

La plupart des politiques internes de l'UE – notamment l'agriculture et la pêche – ont des répercussions sur des pays tiers, souvent des pays en développement. De plus, les tendances européennes en matière de production et de consommation ont des répercussions sur l'environnement dans des pays tiers et contribuent aux problèmes d'environnement mondiaux. Bien qu'il n'y ait pas de preuves concluantes, on craint que l'adoption de normes environnementales élevées n'entraîne la délocalisation des industries polluantes vers des pays plus pauvres où les normes sont moins strictes (ce qu'on appelle « la course au moins disant »). S'il convient d'encourager l'industrialisation et le développement économique des pays tiers, l'UE doit veiller à ce que les pays tiers ne finissent pas par supporter les coûts sociaux et environnementaux de l'UE. Un des moyens de limiter le transfert des coûts est le transfert de technologies plus propres, en recourant, par exemple, aux mécanismes flexibles du Protocole de Kyoto.

Aborder le lien entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement

1,2 milliard de personnes sur la Terre vivent à présent avec moins d'un dollar par jour. Une telle pauvreté et la lutte pour la survie qu'elle implique ne laissent que peu de moyens à investir dans la protection de l'environnement. Or, la gestion durable des ressources naturelles locales est une absolue nécessité pour les pays en développement, étant donné que les économies de bon nombre de ces pays dépendent fortement de ces ressources. La pauvreté et la dégradation de l'environnement étant inextricablement liés, des efforts doivent être déployés à l'échelon international pour créer les conditions propices à la protection de l'environnement et au développement durable en luttant contre la pauvreté.

Examiner la relation entre environnement et sécurité.

⁹⁰ Communication de la Commission, Vers un partenariat mondial pour un développement durable, COM(82)final du 13 février 2002.

Il existe un lien étroit entre les questions d'environnement et les questions de sécurité. La pénurie de ressources est une source de conflit, comme le montrent les tensions récurrentes au sujet des ressources en eau dans certaines parties du monde. De plus, les conflits peuvent occasionner d'importants dégâts environnementaux qui peuvent entraver le développement social et économique, provoquer des mouvements migratoires et, partant, déclencher des tensions internes voire régionales. Sous un angle plus positif, la coopération environnementale peut faire office de catalyseur et faciliter une coopération globale plus approfondie et les relations de confiance entre pays voisins.

Ces liens d'interdépendance entre l'environnement et la sécurité doivent être analysés plus systématiquement. Cela signifie que l'aspect « sécurité » doit être pris en considération dans la conduite de la politique de l'environnement. De même, il convient de mieux intégrer les préoccupations environnementales dans la formulation de la politique étrangère.

6.2. Réponses de l'UE

Pour relever efficacement ces défis, l'UE a donné la priorité aux quatre orientations suivantes.

6.2.1. Placer le développement durable au centre de la politique internationale

Forte de sa conviction que l'approche multilatérale et multinationale est la seule qui permette d'aborder efficacement les problèmes environnementaux mondiaux, l'UE a été à l'avant-garde pour élaborer et faire progresser le programme d'action international en matière d'environnement ces dernières années. En témoignent son engagement en faveur des processus environnementaux multilatéraux et son leadership dans ce domaine, ainsi que sa collaboration active avec des partenaires sur des questions d'environnement. La plupart des accords internationaux nécessaires ayant été conclus, la tâche suivante est d'assurer leur bonne mise en oeuvre dans les pays développés et dans les pays en développement.

Leadership de l'UE au Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg

Les résultats fructueux du sommet de Johannesburg sont en grande partie imputables à la détermination et au leadership de l'UE. Le plan de mise en oeuvre de Johannesburg fixe non seulement des nouveaux objectifs dans des domaines importants, comme l'accès à des installations sanitaires, la protection de la biodiversité, la protection des stocks de poissons et la réglementation des produits chimiques; il a également suscité plus de 200 partenariats volontaires en faveur du développement durable, dont deux importants partenariats pour l'eau et pour l'énergie à l'initiative de l'UE. Tous les Etats représentés, les plus développés en tête, se sont également engagés à modifier leurs modèles de production et de consommation actuellement non durables de manière à découpler croissance économique et dégradation de l'environnement.

L'UE est déterminée à transformer le plan de mise en oeuvre de Johannesburg en résultats concrets. La stratégie de développement durable de l'UE est le principal instrument pour y parvenir. L'examen de la stratégie de développement durable prévu pour 2004 fournira l'occasion d'intégrer davantage les dimensions interne et internationale.

Pour ce qui est des actions concrètes, le prolongement de l'**Initiative sur l'eau de l'UE** – qui a suscité de grands espoirs, surtout en Afrique – notamment par la mise sur pied de la facilité européenne pour l'eau, est crucial. Il est tout aussi essentiel de fixer des objectifs en ce qui concerne les sources d'énergie renouvelables dans le cadre de la **Coalition de Johannesburg pour les énergies renouvelables** (Johannesburg Coalition on Renewable Energy - JREC), mise sur pied grâce aux efforts de l'UE, et de mettre en oeuvre l'**Initiative de l'UE pour l'éradication de la**

pauvreté et le développement durable (Initiative de l'UE pour l'énergie). La Conférence mondiale sur les énergies renouvelables de juin 2004 sera l'occasion de présenter ce qui a été accompli et de faire progresser ces initiatives.

Impliquer les partenaires de l'UE dans les débats environnementaux

En mai 2004, dix nouveaux États membres rejoindront l'UE. A cette même date, l'UE s'enrichira de dix nouveaux voisins à ses nouvelles frontières orientales et aura des liens encore plus étroits avec la rive Sud de la Méditerranée du fait de l'adhésion de Chypre et de Malte. Ces développements se traduiront par une extension sans précédent des intérêts stratégiques de l'UE. Dans ce contexte, il sera crucial de renforcer les relations avec les États Balkans occidentaux, avec la Russie et avec les nouveaux États indépendants, ainsi qu'avec les pays du bassin méditerranéen, notamment dans le domaine de l'environnement, afin de promouvoir le développement durable dans ces pays, tous concernés par **l'Initiative politique concernant la grande Europe**⁹¹. Dans le contexte de cette initiative, la Commission européenne doit adopter un paquet « grande Europe » comprenant un dossier stratégique, un plan d'action et des rapports nationaux qui abordent la dimension environnementale.

L'UE s'est également engagée à faire progresser la coopération en matière d'environnement avec des partenaires-clés en dehors de la région européenne au sens large, que ce soit dans les pays développés ou dans les pays en développement, et la coopération est maintenant solidement établie avec de nombreux pays.

Représentant les plus grandes économies du monde, l'UE et les États-Unis doivent faire preuve de leadership pour promouvoir le développement durable. Des actions communes entreprises dans le passé ont conduit à des réussites importantes telles que la mise sur pied du Centre régional pour l'environnement en Europe centrale et en Europe de l'Est. L'UE reste fermement décidée à continuer d'impliquer les États-Unis par la voie bilatérale et multilatérale en vue de renforcer la coopération.

6.2.2. Renforcer la cohérence politique

La crédibilité et l'efficacité de l'UE en ce qui concerne l'encouragement du développement durable au niveau international dépendent, entre autres choses, de sa capacité à renforcer la cohérence entre son action interne et son action externe et à intégrer davantage les préoccupations environnementales dans ses propres politiques externes.

Veiller à la cohérence entre les politiques internes et externes de l'UE

À Johannesburg, il a été reconnu que les politiques internes ont des répercussions sur les pays tiers qu'il convient de mieux prendre en compte. Dans ce cadre, l'UE et les autres pays développés se sont engagés à élaborer un **Cadre décennal de programmes en matière de production et de consommation durables**.⁹²

De surcroît, pour réduire la pression de l'UE sur l'environnement, il est essentiel de **veiller à la cohérence entre les politiques internes et les politiques externes**, notamment dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture. Afin d'honorer ses obligations internationales, l'UE doit continuer à incorporer les engagements pris à Johannesburg dans les politiques internes.

⁹¹ Voir Communication de la Commission relative à la grande Europe, COM(2003)104 final du 11 mars 2003.

⁹² Pour de plus amples renseignements sur la production et la consommation durables, voir section 3.3. – Gestion des ressources.

Intégrer davantage les préoccupations environnementales dans les politiques externes de l'UE

Les efforts d'intégration dans la politique de coopération au développement, la politique étrangère et dans la politique commerciale sont en cours, conformément aux **stratégies d'intégration environnementale des Conseils « développement » et « affaires générales »** adoptées en 2001 et 2002 respectivement. Ces efforts doivent être poursuivis puisque, tous ces exercices ne doivent pas être ponctuels mais plutôt refléter de véritables engagements dans le cadre de processus d'intégration permanents.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie, une attention particulière est accordée à deux objectifs : encourager les synergies entre les objectifs de développement et les objectifs d'environnement, notamment pour le suivi du Sommet mondial sur le développement durable dans les pays en développement, et veiller à ce que des procédures appropriées soient mises en place pour évaluer les incidences sur l'environnement de tous les programmes de coopération au développement. Inversement, en élaborant la politique de l'environnement, il est également nécessaire de veiller à ce que les retombées sur les pays en développement soient dûment prises en compte.

Dans le domaine de la politique commerciale, le programme d'**évaluation de l'impact sur le développement durable** (EID), mis en place en 1999, continue d'être perfectionné dans le but d'informer les négociateurs sur les répercussions sociales, environnementales et économiques possibles des accords commerciaux. L'objectif est d'intégrer, dans la mesure du possible, les résultats de l'EID dans les négociations commerciales et d'élaborer, le cas échéant, d'éventuelles mesures d'accompagnement afin de maximiser les effets positifs tout en réduisant les éventuelles répercussions négatives.⁹³ L'UE s'efforce en outre d'intégrer et d'aborder le développement durable dans le contexte des négociations commerciales bilatérales et régionales.

6.2.3. Contribuer à créer les conditions nécessaires au développement durable mondial

Dans la mesure où le Plan de mise en oeuvre de Johannesburg est une contribution essentielle au programme de lutte contre la pauvreté, l'UE est déterminée à réaliser ses objectifs. En outre, l'UE continue à jouer un rôle prépondérant dans la poursuite d'autres efforts multilatéraux continus visant à partager plus équitablement les avantages de la mondialisation et à lutter contre la pauvreté et à accroître les ressources disponibles pour le développement durable dans les pays en développement. Selon l'UE, le Plan de mise en oeuvre, les engagements pris au titre de l'aide publique au développement (APD) à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002) et les négociations de l'OMC dans le cadre de Programme de Doha pour le développement (2001) constituent trois piliers complémentaires nécessaires à la réalisation du développement durable à l'échelon mondial.

Dans ce contexte, des mesures concrètes doivent être prises pour mettre à disposition les niveaux accrus d'APD promis à Monterrey en vue de contribuer à l'Objectif de développement du millénaire de diviser par deux le nombre de personnes vivant dans la pauvreté d'ici à 2015. Les efforts déployés dans le cadre des actuelles négociations de l'OMC pour parvenir rapidement à des conclusions concernant le Programme de Doha pour le développement doivent être poursuivis malgré les résultats décevants de la 5ème réunion ministérielle de l'OMC à Cancún, en gardant à l'esprit que des engagements en matière de développement durable sont le contrepoids nécessaire sans lequel le système de libre-échange soutenu par l'OMC ne peut déboucher sur un partage plus

⁹³ L'EID de l'Accord d'association UE-Chili ainsi que certains aspects du Programme de Doha pour le développement ont déjà été conclus. Les EID pour les ACP, le Conseil de coopération du Golfe et la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne sont en cours ou sur le point de démarrer.

équitable des avantages de la mondialisation. Dans ce contexte, il convient d'encourager les mesures d'accompagnement appropriées – renforcement de la responsabilité des entreprises, commerce durable et équitable, crédits à l'exportation compatibles avec le développement durable, par exemple.

Entre-temps, l'UE continuera à jouer un rôle-clé dans l'avancement des accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement (Multilateral Environment Agreements - MEA) –notamment le Protocole de Kyoto, mais aussi d'autres tels que la Convention sur la diversité biologique⁹⁴- et dans la recherche de nouveaux moyens financiers pour faciliter la mise en oeuvre de tous les MEA essentiels et de la protection de l'environnement dans les pays en développement. L'UE continuera également à soutenir activement le renforcement du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), tant du point de vue financier que du point de vue institutionnel, afin de renforcer la gouvernance en matière d'environnement.

6.2.4. Mieux faire entendre la voix de l'UE dans le débat international sur l'environnement

La sensibilisation croissante aux problèmes d'environnement mondiaux au cours des décennies écoulées et l'adoption subséquente de nombreux accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement, ainsi que les nombreux liens d'interdépendance qui existent entre les questions d'environnement et les questions de sécurité, rendent nécessaire une amélioration du cadre de la diplomatie en matière d'environnement à l'échelon de communautaire. La stratégie européenne dans le domaine de la sécurité qui doit être adoptée par le Conseil européen en décembre prochain fournit l'occasion de progresser dans les réponses apportées aux préoccupations en matière d'environnement et de sécurité.

Au Conseil européen de Thessalonique, les chefs d'États et de gouvernement européens ont approuvé une proposition de la présidence grecque de l'Union visant à créer un « réseau d'experts » pour conduire une initiative européenne de « diplomatie verte ».⁹⁵ Cette initiative, conçue dans un premier temps comme un réseau, vise à permettre à des experts ou à des diplomates désignés de communiquer régulièrement pour échanger des informations et des idées sur des questions transversales d'environnement et de développement durable dans le cadre de négociations bilatérales et multilatérales. C'est une évolution importante dans la mise en oeuvre de la stratégie d'intégration environnementale du Conseil « Affaires générales » qui pourrait être un outil utile pour mieux faire entendre la voix et l'influence de l'UE sur des questions d'environnement internationales. C'est pourquoi la Commission européenne étudie les possibilités de cette initiative ainsi que ses conséquences pour les systèmes existants de coordination et ses imbrications avec ces systèmes.

⁹⁴ Voir Section 3.2. – Nature et biodiversité.

⁹⁵ Voir Section 2.2. – Défis à relever pour la politique de l'environnement.

7. CONCLUSIONS

Le présent Examen plaide pour une accélération du rythme des réformes en vue d'améliorer l'état de l'environnement dans l'UE et au plan international, en procédant notamment au découplage entre les pressions exercées sur l'environnement et la croissance économique, conformément aux objectifs fixés dans le 6ème PAE et dans la stratégie de l'UE pour le développement durable.

Les conclusions de l'Examen attirent l'attention sur la nécessité de déployer davantage d'efforts pour honorer les engagements de l'UE en matière d'environnement et de développement durable. Ces efforts devraient se concentrer sur la mise en oeuvre en temps voulu de la législation existante en matière d'environnement, sur le renforcement de la cohérence et de l'intégration politiques, sur la poursuite de l'encouragement au développement durable à l'intérieur et à l'échelon mondial, et sur la réussite de l'élargissement et l'établissement de bases solides pour les politiques futures en matière d'environnement.

Le Conseil européen du printemps 2003 a noté que *« le développement économique et social ne sera pas viable à long terme si l'on ne prend pas des mesures en vue de contenir les pressions qui s'exercent sur l'environnement et de préserver les ressources naturelles dans le cadre de la stratégie globale de développement durable lancée à Göteborg. Il faut notamment prendre des mesures visant à découpler de la croissance économique la détérioration de l'environnement et l'utilisation des ressources. »*⁹⁶

Le défi des années à venir sera donc d'élaborer des politiques équilibrées pour stimuler la croissance et l'emploi, tout en protégeant l'environnement et la santé publique contre les pressions et les menaces croissantes de façon à préserver notre qualité de vie et celle des générations futures.

(1) Mise en œuvre

La mise en œuvre de la législation existante de l'UE en matière d'environnement et de la législation dans d'autres secteurs ayant un impact sur l'environnement est essentielle pour améliorer l'état de l'environnement. Les efforts déployés pour atteindre cet objectif devraient être poursuivis et mettre l'accent sur la faisabilité lors de l'élaboration de toute nouvelle législation.

Dans le contexte de l'élargissement, la Commission européenne donnera la priorité à la recherche d'un financement approprié pour assurer les investissements nécessaires pendant les périodes de transition prévues dans les actes d'adhésion pour la mise en œuvre de l'acquis en matière d'environnement.

Pour traduire la législation en résultats concrets pour l'environnement, il importe que les États membres :

- terminent les **plans nationaux d'attribution des quotas dans le cadre de la directive sur les échanges de droits d'émission**, qui doivent être présentés à la Commission européenne pour mars 2004, et intensifier leurs efforts pour atteindre leurs objectifs de répartition de la charge dans le cadre du Protocole de Kyoto en élaborant et en mettant en œuvre des stratégies nationales en matière de changements climatiques.

⁹⁶ Paragraphe 53 des Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles (20-21 mars 2003).

- transposent et mettent en œuvre **le cadre réglementaire de l'UE en matière de biotechnologies** afin d'assurer un niveau suffisant de protection de la santé et de l'environnement, tout en stimulant l'innovation et en préservant la compétitivité de l'industrie européenne.
- transposent et appliquent intégralement la **législation actuelle sur les déchets** et, partant, réduisent la quantité de déchets produits.
- prennent toutes les mesures qui s'imposent pour mettre en œuvre selon le calendrier prévu la **directive-cadre sur l'eau**, par le biais de la stratégie commune de mise en œuvre, et pour mettre en œuvre les autres directives en vigueur dans le domaine de l'eau afin de préserver convenablement les ressources aquifères.

(2) Intégration

La politique de l'environnement seule ne peut inverser les tendances dans les domaines politiques où les pressions sur l'environnement sont particulièrement fortes. Il faut continuer à encourager l'intégration des considérations environnementales dans toutes les politiques et actions communautaires. Il faudrait en particulier :

- continuer à déployer des efforts pour mieux traduire les coûts environnementaux des différents modes de transport dans les prix payés par les usagers afin de parvenir à l'internalisation complète. Par une approche progressive, la tarification de l'utilisation des infrastructures de transport doit mieux traduire – et contribuer à internaliser – les coûts externes.
- poursuivre les efforts d'intégration environnementale dans le secteur de l'agriculture, conformément à la réforme de la PAC décidée en juin 2003, afin de réaliser les objectifs fixés au Sommet mondial sur le développement durable et dans le 6ème PAE. À cette fin:
 - **la réforme des organisations communes de marché** devrait être poursuivie en vue de découpler davantage le soutien aux producteurs et les subventions à la production par l'introduction d'un système de paiement unique par exploitation.
 - **l'évaluation à mi-parcours des plans de développement rural**, prévue pour 2004, devrait être l'occasion de renforcer la contribution des plans de développement rural aux objectifs de la politique de l'environnement, notamment en ce qui concerne les changements climatiques et la protection des sites Natura 2000.
- en se fondant sur la réforme récente de la **politique commune de la pêche**, poursuivre les efforts d'intégration environnementale dans le secteur de la pêche, comme prévu dans le plan d'action de la Commission européenne pour l'intégration de l'environnement dans la PCP⁹⁷.
- continuer à contribuer aux objectifs de la politique de l'environnement par le canal de la **politique de cohésion**.

Parallèlement à ces efforts, l'intégration de la politique de l'environnement doit être revigorée, notamment en:

⁹⁷ Communication de la Commission exposant un plan d'action communautaire destiné à intégrer des exigences en matière de protection environnementale dans la PCP, COM(2002)186 du 28 mai 2002.

- élaborant des indicateurs d'intégration adéquats sur la base des travaux en cours dans les secteurs des transports – TERM, de l'agriculture – IRENA, et l'énergie – ERM.
- fixant des objectifs de découplage, par secteur, par rapport auxquels les progrès accomplis vers le développement durable peuvent être mesurés.
- incluant des mécanismes de mise à jour et évaluation des stratégies d'intégration du Conseil de façon à ce que les objectifs soient traduits en actions visibles.

Conformément aux conclusions de la présidence du Conseil européen de mars 2003⁹⁸, la Commission européenne procédera à un inventaire annuel de l'intégration environnementale.

(3) La dimension environnementale du développement durable

- Toutes les mesures qui s'imposent seront prises pour assurer un niveau élevé de croissance et de cohésion sociale dans l'Union tout en assurant **le découplage** avec la dégradation de l'environnement.
- Une plus grande convergence entre la stratégie de développement durable de l'UE et **les stratégies nationales en matière d'environnement** devrait être encouragée. La Commission européenne soutiendra l'analyse comparative et l'évaluation par les pairs entre les États membres ainsi que la définition et les échanges de bonnes pratiques sur la dimension environnementale de leurs stratégies nationales de développement durable.
- Il faudrait continuer à **élaborer des indicateurs environnementaux et des indicateurs de développement durable** en faisant appel au groupe de travail mis sur pied par Eurostat et en collaboration étroite avec les États membres et l'Agence européenne de l'environnement.
- **L'examen de la stratégie de développement durable**, prévu pour 2004, sera l'occasion d'évaluer les progrès réalisés à ce jour, d'examiner les liens entre les stratégies de développement durable de l'UE et des États membres et d'identifier les actions prioritaires nécessaires pour accélérer le rythme des réformes. De plus, cet exercice aidera à clarifier les liens entre Göteborg, Lisbonne et Cardiff et à mieux intégrer les piliers internes et externes de la stratégie.
- **Le Plan d'action en faveur de l'écotechnologie** (Environmental Technology Action Plan - ETAP), prévu pour la fin 2003, devrait proposer des mesures concrètes au niveau de l'UE et au niveau national. La Commission européenne examinera aussi, conjointement avec le groupe BEI, les instruments qui peuvent être utilisés pour favoriser les prises de participation dans les éco-technologies.
- Le cadre réglementaire en matière d'environnement sera modernisé par un recours croissant, lorsque c'est possible, à des instruments de marché visant à promouvoir la protection de l'environnement, conformément aux recommandations dans ce sens qui ont été formulées dans les Grandes orientations de politique économique depuis 2001. De plus, **la communication sur l'utilisation d'instruments de marché en faveur de l'environnement (dans le cadre du marché intérieur)**, prévue pour 2004, clarifiera les liens entre les instruments récemment introduits au niveau communautaire – échanges

⁹⁸

Paragraphe 58 des Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles (20-21 mars 2003).

d'émissions, fiscalité de l'énergie, lignes directrices en matière d'aides d'État en faveur de l'environnement, par exemple.

- L'adoption rapide par le Conseil de la proposition de la Commission européenne pour une nouvelle **politique en matière de produits chimiques** est une priorité pour que le mécanisme REACH puisse entrer en vigueur dès que possible.
- Il est important que la directive sur la responsabilité environnementale soit adoptée rapidement afin que l'on puisse instaurer au niveau communautaire un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe pollueur-payeur.

(4) La dimension internationale

Pour que les initiatives lancées par l'UE au Sommet mondial sur le développement durable soient mises en oeuvre adéquatement et dans les délais convenus, il est essentiels que l'UE :

- fasse progresser **l'initiative de l'UE sur l'eau** en passant à l'action sur le terrain en collaboration avec toutes les parties prenantes de premier plan. Une impulsion notable sera donnée à cette initiative si le Conseil accepte la création d'un **fonds pour l'eau** d'un milliard d'euros pour la mise en oeuvre de l'initiative dans les pays ACP, comme le propose la Commission européenne ;
- prenne le **leadership** dans la préparation de la Conférence mondiale sur les sources d'énergie renouvelable qui se tiendra à Bonn en juin 2004;
- fasse progresser **l'Initiative de l'UE pour l'éradication de la pauvreté et pour le développement durable** et la **Coalition de Johannesburg sur les énergies renouvelables**, notamment par l'adoption concertée d'objectifs en matière d'énergies renouvelables.

ANNEX

Tendances environnementales détaillées

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES CONCERNANT LA DIRECTIVE Etablissant un système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté

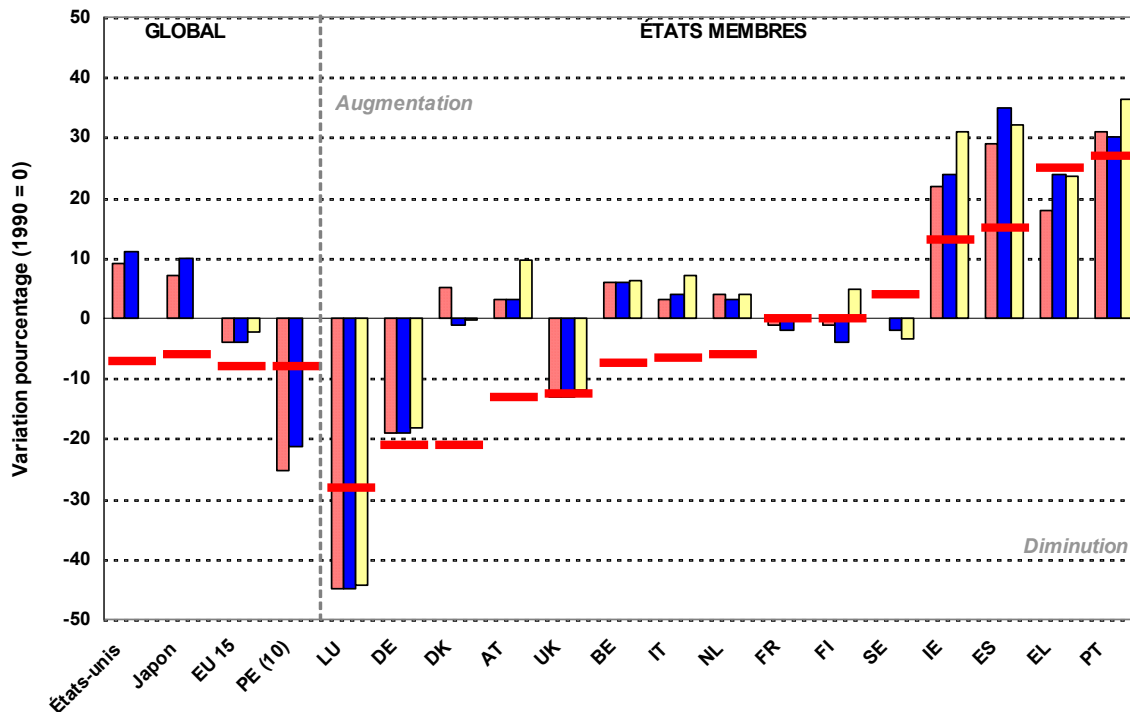
La Directive prévoit une phase d'introduction du système d'échanges de quotas d'émission dans le secteur énergétique (production électrique et combustion) et dans l'industrie à forte consommation énergétique à partir de 2005, préalablement à l'introduction du régime international d'échanges de quotas d'émissions en 2008 prévu au titre du Protocole de Kyoto. La Commission européenne évaluera les activités visées par le système européen d'échange de quotas d'émission en 2004 et 2006 en vue de sa possible extension à d'autres secteurs, tels que les transports, les produits chimiques ou l'aluminium. Les États membres et les pays entrants sont en train de prendre les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de la Directive. Une tâche d'importance pour les gouvernements est l'élaboration, pour le printemps 2004 au plus tard, de plans nationaux d'allocation de quotas précisant la quantité totale qu'ils ont l'intention d'allouer dans les secteurs visés par la Directive ainsi que la méthodologie qu'ils comptent adopter pour procéder à ces allocations.

La Commission européenne adoptera dans le courant de cette année des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions. L'adoption d'un Règlement relatif à un système de registres normalisé et sécurisé sous la forme de bases de données électroniques normalisées, contenant des éléments de données communs qui permettent de suivre la délivrance, la détention, le transfert et l'annulation de quotas, est également prévue.

La Directive établissant un système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté a été complétée en juillet 2003 par l'adoption d'une nouvelle proposition de la Commission européenne visant à permettre aux entreprises européennes de mener, partout dans le monde, des projets de réduction des émissions de CO² et de convertir les crédits d'émission ainsi obtenus en quotas négociables dans le système européen d'échange de quotas d'émissions (proposition de la Commission européenne de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive établissant un système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, concernant les mécanismes souples de marché prévus dans le cadre du Protocole de Kyoto COM(2003)403 finale 23 juillet 2003).

Cette proposition s'appuie sur deux mécanismes souples de marché prévus par le Protocole de Kyoto : la « mise en œuvre conjointe » et le « mécanisme de développement propre ». Le but de ces mécanismes est d'atteindre, par des méthodes économiquement efficaces, les objectifs de réduction des émissions fixés à l'échelle planétaire, moyennant le transfert de technologies de pointe vers d'autres pays industrialisés ou en développement. Les projets relevant du mécanisme de « mise en œuvre conjointe » doivent être entrepris dans des pays ayant des objectifs de réduction d'émissions à respecter en vertu du Protocole de Kyoto, c'est-à-dire les pays industrialisés. Les projets relevant du « mécanisme de développement propre » doivent être hébergés dans des pays qui ne sont pas soumis à des objectifs quantitatifs de réduction des émissions, c'est-à-dire des pays en voie de développement.

LA CHARGE / PROTOCOLE DE KYOTO⁹⁹



Le graphique illustre les émissions de GES en 1999, 2000 et 2001 exprimées en pourcentage des niveaux de 1990, année de référence du protocole de Kyoto. La partie gauche du graphique établit une comparaison des émissions au niveau mondial par rapport aux objectifs 2008-2012 du protocole de Kyoto. L'objectif pour les dix pays entrants – PE (10) – est purement indicatif. Alors que 7 d'entre eux ont un objectif de réduction de 8% selon Kyoto, ceux de la Slovénie et de la Pologne sont de 6%. Chypre et Malte n'ont aucun objectif chiffré.

En 2001 les émissions européennes étaient de 2,3 points en dessous du niveau de référence de 1990 mais loin encore de la cible de 8% de réduction en 2008-2012 pour l'ensemble de l'Union.

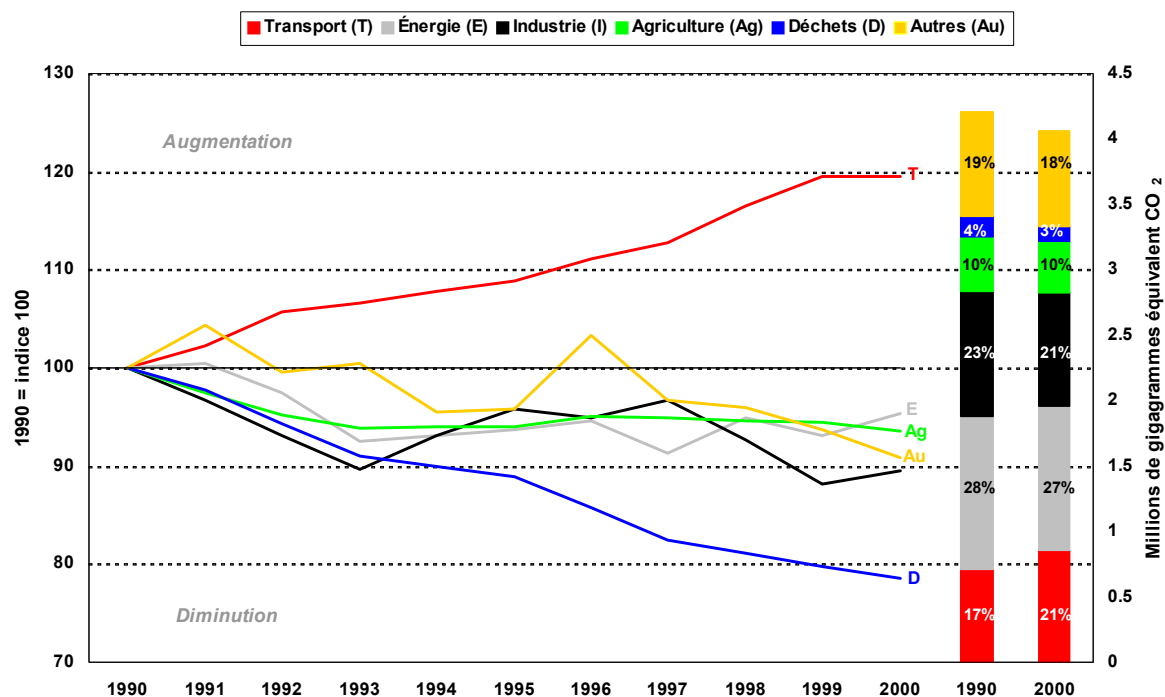
La partie droite du graphe illustre les émissions de GES des Etats membres en comparaison avec leurs objectifs-cibles selon les accords communautaires sur la répartition de la charge¹⁰⁰. Alors que les Etats membres ont encore 7 à 11 ans devant eux pour atteindre les objectifs convenus, seuls cinq pays sont près de les atteindre (Luxembourg, Allemagne, Royaume Uni, France et Suède). Plusieurs autres pays (Autriche, Belgique, Italie et Pays-Bas) n'ont pas encore passé le cap. Malgré le fait que leurs objectifs soient de réduire leurs émissions de 13 à 16%, celles-ci sont non seulement au-dessus du niveau de 1990 mais augmentent d'année en année, ce qui les éloigne de leur cible. Plus préoccupante encore est la tendance qui se dessine en Irlande, en Espagne et au Portugal. Bien que l'accord quant au partage de la charge permette à ces pays d'augmenter leurs émissions de 13 à 27% par rapport à 1990, ils ont déjà dépassé ces niveaux.

Sources: Agence européenne de l'environnement, Centre thématique européen sur l'air et le changement climatique, Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, U.S. Climate Action Report 2002, Troisième Communication du Japon (Mai 2002), autorités nationales.

⁹⁹ Les émissions totales de GES recouvrent les émissions de gaz figurant dans le “panier de Kyoto” CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC et SF₆. Les émissions et les retraits dus aux changements liés à l’aménagement du territoire et aux forêts (LUCF) ne sont pas comptabilisés. Les émissions américaines et japonaises sont basées sur des estimations d’Eurostat.

100 Les objectifs-cibles de réduction d'émissions de GES de l'UE et des Etats membres ont été agréés lors de la réunion du Conseil des ministres de l'UE du 4 mars 2002 dans la «*Décision sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto*». Cette Décision fait mention des conclusions du Conseil du 16 juin 1998 fixant la contribution de chaque Etat membre à l'objectif-cible de réduction des émissions de GES de 8% de l'UE au titre du Protocole de Kyoto («accord communautaire sur la répartition de la charge »).

GRAPHIQUE 2: EMISSIONS TOTALES DE GAZ A EFFET DE SERRE EN EUROPE PAR RAPPORT AUX NIVEAUX DE 1990. COMPARAISON INDICIAIRE (PARTIE GAUCHE) ET EN VALEUR ABSOLUE (PARTIE DROITE)



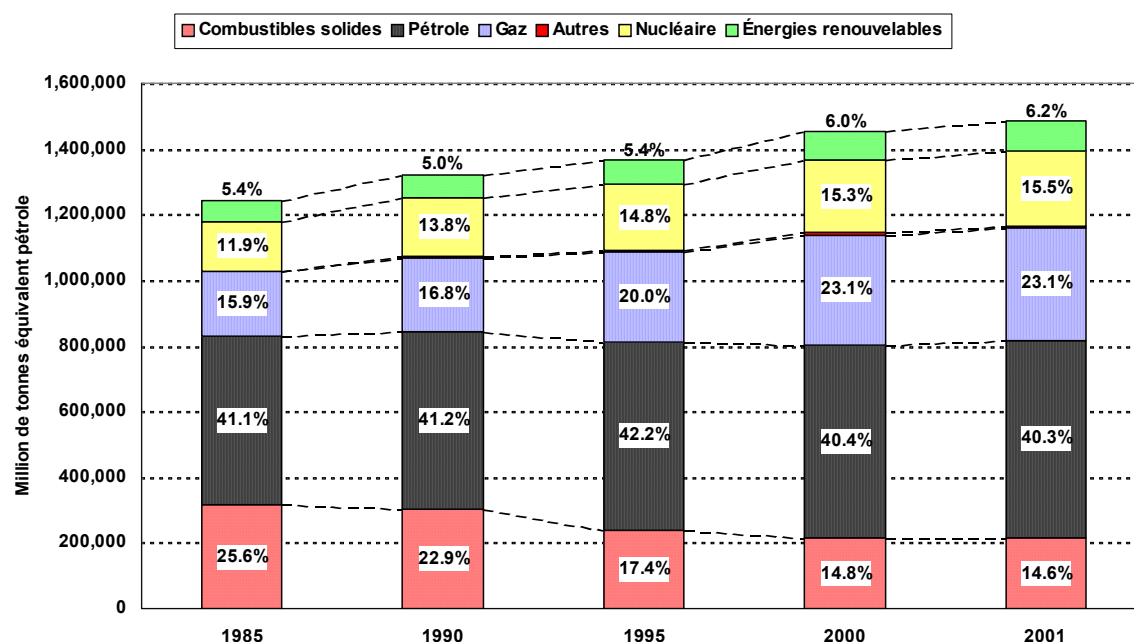
Les courbes illustrent l'évolution des émissions de GES selon les différents secteurs, exprimées en proportion des émissions de 1990 (indice 100). Entre 1990 et 2000 tous les secteurs ont réduit leurs émissions à l'exception des transports, qui ont augmenté les leurs d'environ 20% par rapport au niveau de 1990.

L'histogramme de droite représente la contribution de chaque secteur au total des émissions de GES en Europe, en termes réels et en part relative (en %). Tous les secteurs ont vu diminuer leur part relative à l'exception des transports, qui a vu sa part dans le total des émissions en Europe augmenter de 17% à 21% entre 1990 et 2000.

En 2000 le secteur de l'énergie était celui qui, avec 27% du total, contribuait le plus fortement aux émissions de GES en Europe. Les transports et l'industrie ont été chacun responsables de 21% des émissions, ce qui signifie que les trois secteurs confondus sont redevables d'environ 70% du total des émissions de GES en Europe.

Source : IPCC, Agence européenne de l'environnement

GRAPHIQUE 3: CONSOMMATION INTERIEURE EUROPEENNE BRUTE D'ENERGIE PAR TYPE DE COMBUSTIBLE (MILLION DE TONNES EQUIVALENT PETROLE) 1985-2001



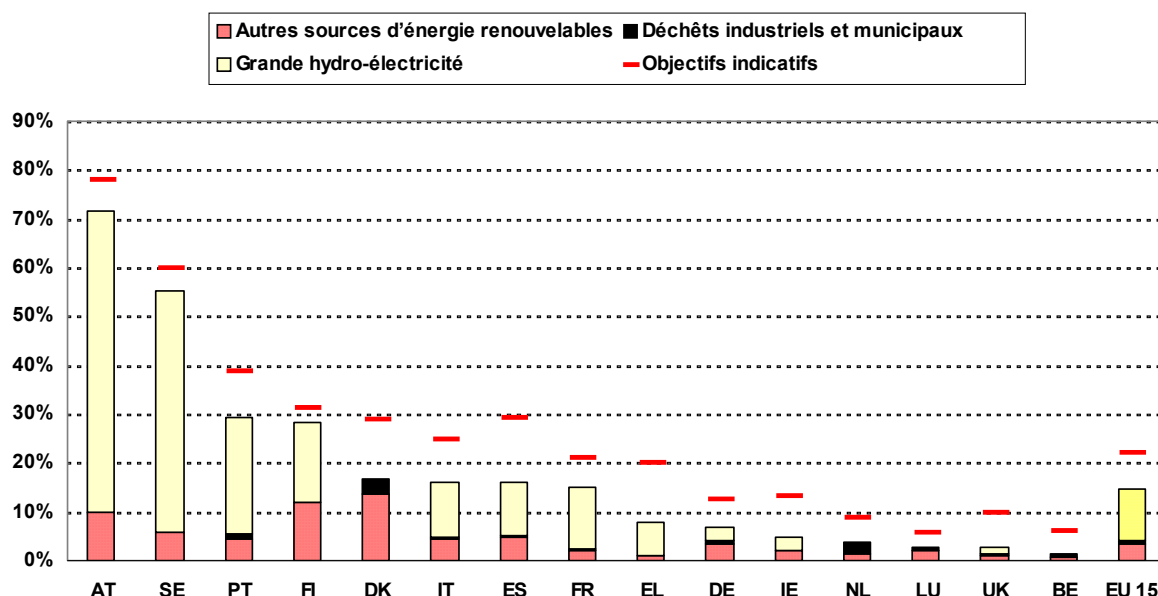
Alors que la consommation intérieure européenne totale d'énergie a augmenté régulièrement depuis 1985 au rythme d'environ 1% par an, la part relative de chaque type d'énergie a changé de manière significative. Le plus remarquable est le déclin de la part des combustibles solides tels que le charbon ou la lignite et l'augmentation de celle du gaz naturel. Ceci est lié à la modification de leur viabilité économique respective. Le pétrole continue de dominer et représente plus de 40% de la consommation intérieure brute totale.

Bien que la consommation des énergies renouvelables ait augmenté en termes absolus, la part relative de ces types d'énergie n'a pour l'instant pas réussi à augmenter de manière significative depuis ces 16 dernières années.

La catégorie "Autres" comprend la chaleur combinée et des déchets industriels. Au total, ceux-ci représentent moins de 0,5% quelle que soit l'année considérée. Les valeurs pour les énergies renouvelables en 2001 et dès lors pour la consommation intérieure totale d'énergie, sont des valeurs provisoires.

Source: Eurostat, New Cronos

GRAPHIQUE 4: PART DE L'ELECTRICITE PRODUITE A PARTIR DE SOURCES D'ENERGIE RENOUVELABLES EN POURCENTAGE DE LA CONSOMMATION BRUTE D'ELECTRICITE EN 2000



L'électricité représentait environ 20% de la consommation totale finale d'énergie dans l'UE en 2000. Durant la dernière décennie, le taux moyen annuel de croissance de l'électricité a été deux fois supérieur à celui de la consommation totale d'énergie, générant une augmentation de la part relative de l'électricité. La libéralisation du marché européen de l'énergie pourrait se traduire par une réduction des prix de l'électricité, dont l'une des conséquences pourrait être l'accentuation de l'augmentation de l'utilisation d'électricité.

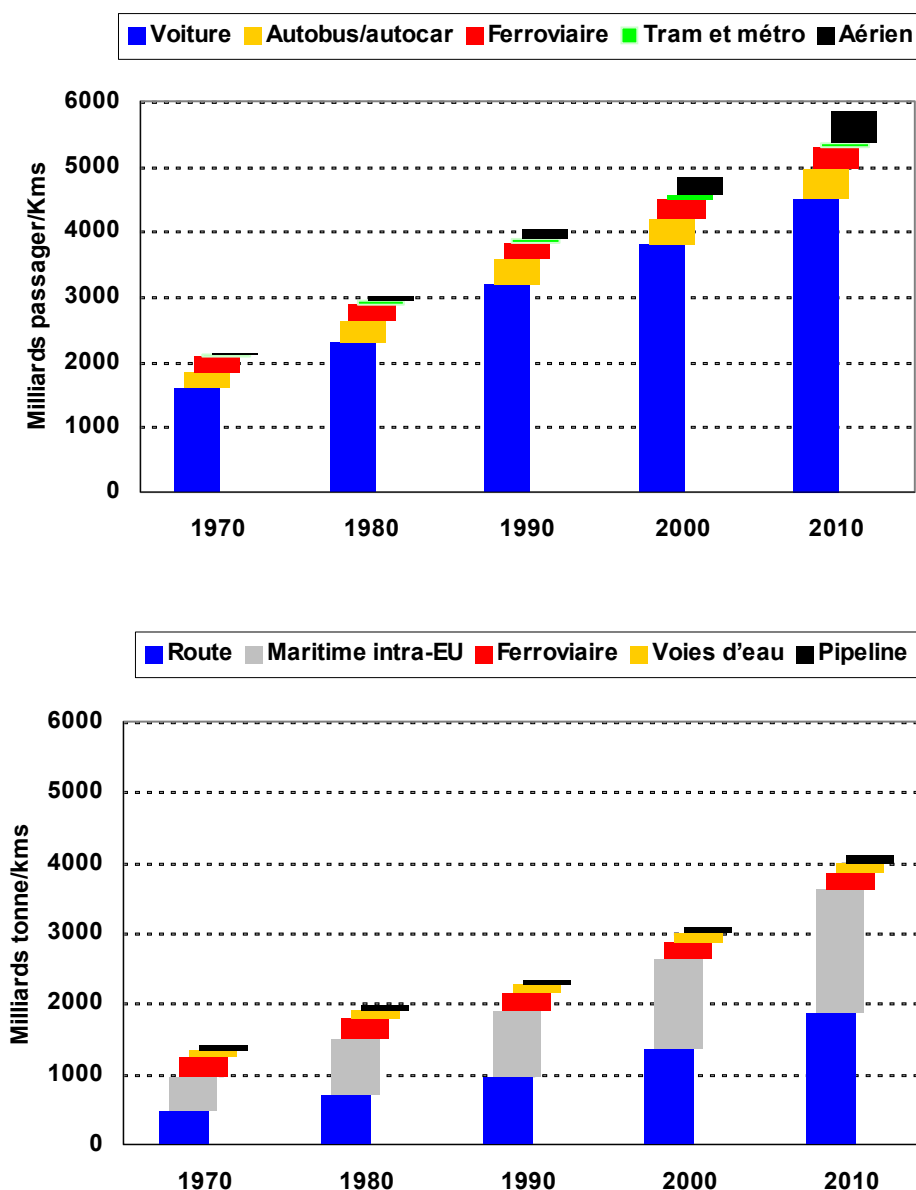
La consommation d'électricité revêt une importance particulière dans un contexte environnemental dans la mesure où l'électricité provient essentiellement de sources fossiles, dont le taux d'efficacité énergétique atteint 30 à 50%. Cela signifie que 2 à 3 unités de ces sources énergétiques fossiles sont nécessaires pour produire une unité d'électricité. Augmenter la part d'électricité produite à partir de sources énergétiques renouvelables peut donc considérablement contribuer à réduire le coût environnemental lié à l'utilisation de sources énergétiques fossiles.

La part de l'électricité produite à partir de technologies renouvelables autres que l'énergie hydraulique, comme par exemple l'énergie solaire ou éolienne, etc. (incluses dans la catégorie « autres sources d'énergie renouvelables ») est supérieure à 10% dans seulement deux Etats de l'Union (Danemark et Finlande).

Les objectifs repris dans le diagramme correspondent aux valeurs de référence fournies dans l'annexe de la Directive européenne sur l'électricité renouvelable (2001/77/EC). Ces valeurs de référence serviront à l'élaboration d'objectifs indicatifs nationaux pour les dix prochaines années. Il convient de noter que la définition de la biomasse figurant dans la Directive inclut seulement la fraction biodégradable ou non-biodégradable des déchets industriels et municipaux. Cela peut conduire dans certains cas à une surestimation de la quantité d'électricité produite à partir de sources renouvelables. Il est néanmoins peu probable que cette surestimation affecte de façon significative les tendances générales observées.

Source: Agence européenne de l'environnement

GRAPHIQUE 5: VOLUME DU TRANSPORT PASSAGER (UNION EUROPEENNE A 15) (FIGURE SUPERIEURE) ET FRET (FIGURE INFERIEURE) PAR MODE, 1970-2000 ET PROJECTIONS POUR 2010.



Le graphique supérieur montre que la voiture reste le mode dominant du transport de passagers, représentant environ 80% du total dans l'UE. Le transport aérien qui a doublé de volume en moyenne tous les 10 ans depuis 1970, connaît la croissance la plus rapide. En 2000, ce type de transport représentait plus de 6% du total du transport passager de l'Union. Dans le même temps, la part relative des modes de transport plus respectueux de l'environnement¹⁰¹ a régulièrement diminué depuis 1970.

Le graphique inférieur montre que les deux formes dominantes du transport de fret sont la route (44% en 2000) et la mer (41% en 2000). Le rail, qui est considéré comme un mode de transport plus respectueux de l'environnement, a non seulement perdu régulièrement des parts relatives depuis 1970, mais a également décliné en termes absolus.

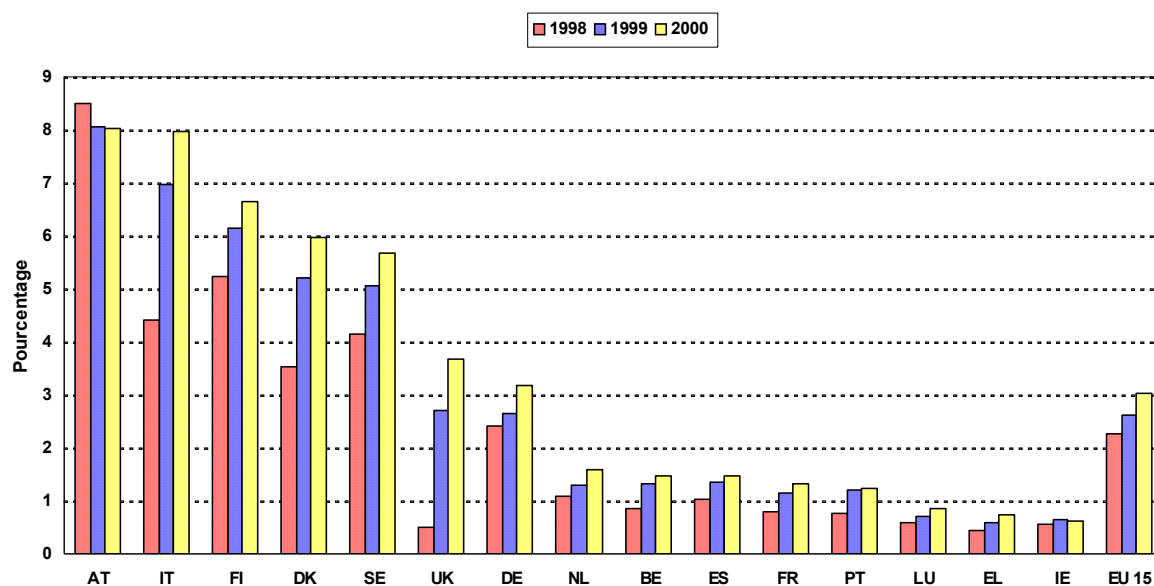
Il convient toutefois de noter que chaque mode de transport a un impact environnemental différent. En outre, l'impact environnemental de la plupart des modes de transport a considérablement diminué dans le temps.

¹⁰¹ Rail, autobus/autocar, tramway et métro.

Les projections pour 2010 ont été calculées sur base des taux de croissance constatés entre 1990 et 2000 pour chaque mode de transport et appliqués à la période 2000-2010.

Source: Eurostat, New Cronos

GRAPHIQUE 6: PART DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE DANS LA SURFACE AGRICOLE TOTALE

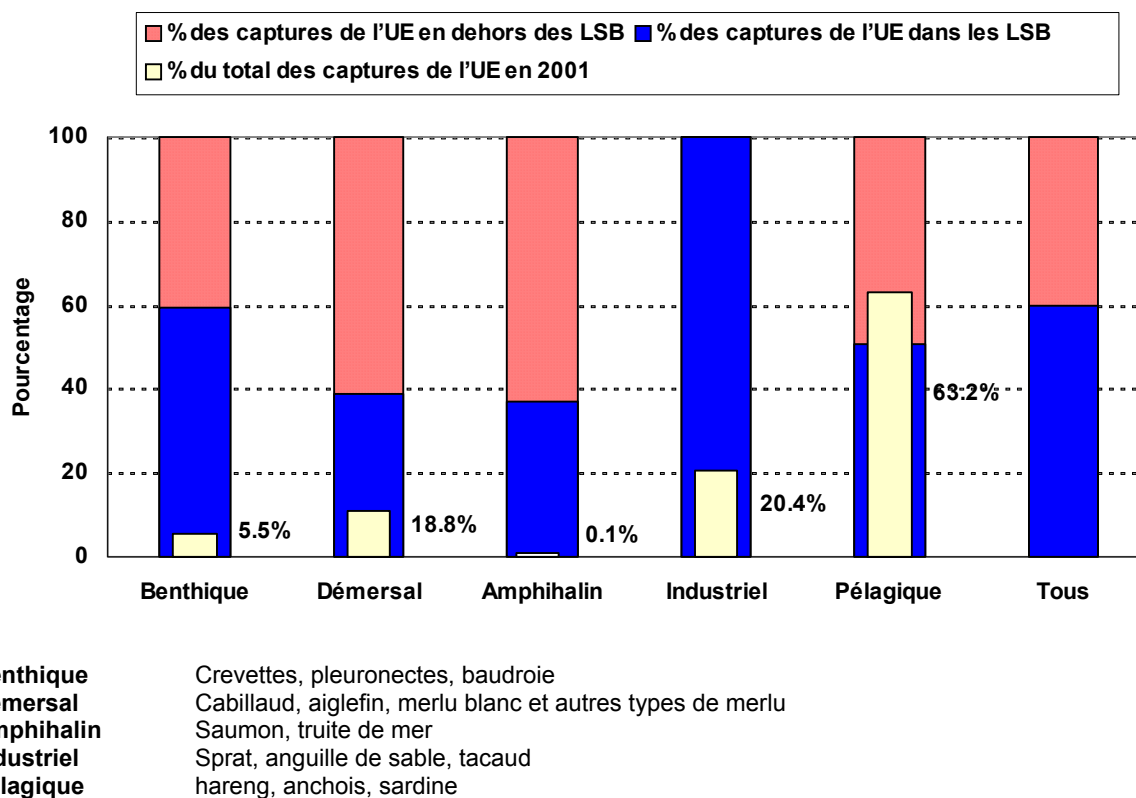


Le pourcentage des terres cultivées utilisées pour l'agriculture biologique augmente d'année en année dans pratiquement tous les Etats membres. Toutefois, cette augmentation, à la fois en terme de taux d'accroissement et de pourcentage total de la surface agricole exploitée sans engrais chimique ni pesticides, s'étend de 0,6 % à 8 % et reste donc faible. En 2000, la moyenne de l'UE s'élevait à 3 % de la surface totale des terres cultivées, alors que celle des pays entrants était plus faible, à environ 0,35 %.

NB : la forte croissance constatée au Royaume Uni s'explique notamment par la reconversion des exploitations en Ecosse.

Source : Agence européenne de l'environnement, Eurostat, Etude structure agricole 2000.

GRAPHIQUE 7: POURCENTAGE DES CAPTURES EN 2001 DANS LES EAUX DE L'UE CONSIDEREES COMME ETANT EN DEHORS DES LIMITES DE SECURITE BIOLOGIQUE (LSB) ET TOTAL DES CAPTURES EN TONNES.

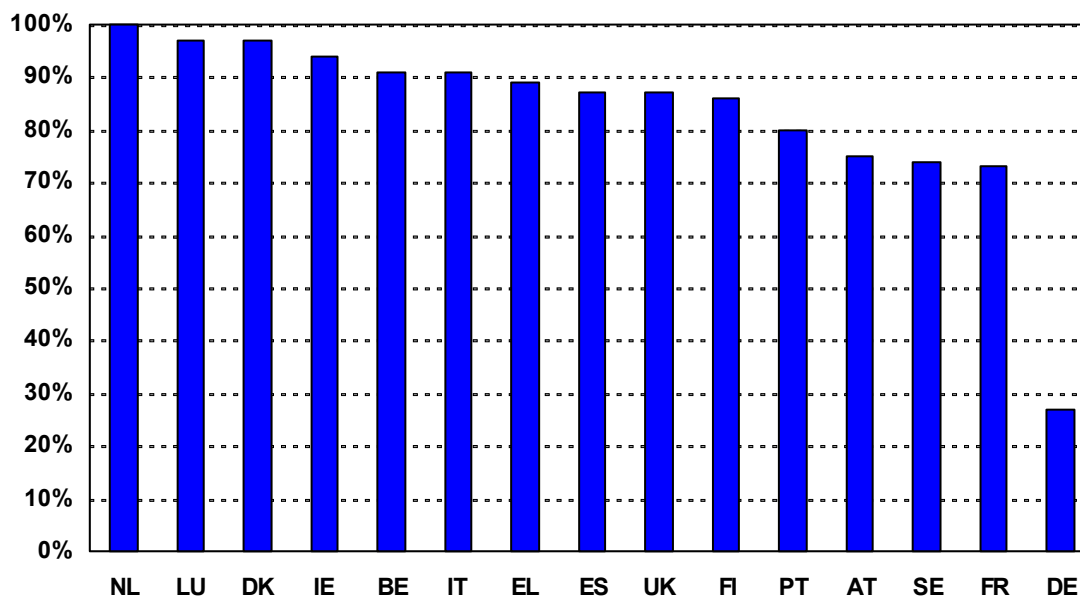


40 % des captures de toute l'UE proviennent de réserves considérées comme étant en-dessous des limites de sécurité biologique. Pour certains types de poissons (notamment de catégorie démersale et amphihaline), la part s'élève à 60 %. La situation de certaines espèces telles que la morue et le merlu est encore plus critique. Le graphique indique la part occupée de chacun de ces types de poissons dans le total des captures de l'UE en 2001.

Les données s'appuient sur les rapports CIEM 2001-2002 ACFM et couvrent l'ensemble des réserves CIEM que l'UE gère seule ou conjointement. Les données incluent toute capture effectuée par les pays tiers. En terme général, les réserves sont jugées dans les limites de sécurité biologique lorsque le rendement de la pêche (les captures) et les autres causes de mortalité (prédation etc.) n'excèdent pas le taux de recrutement et d'accroissement du stock. Si tel était le cas, cela provoquerait une diminution de la biomasse des adultes ou biomasse féconde du stock ("spawning stock biomass" – SSB) en deçà de ce que l'on considère comme les limites de « sécurité ».

Source : Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM)

GRAPHIQUE 8: RESEAU NATURA 2000 : PROPOSITIONS DES ETATS MEMBRES POUR LA MISE EN PLACE DU RESEAU NATURA 2000 (AU 30.06.2003)



Au titre du réseau Natura 2000, les Etats membres sont tenus de mettre en place des sites pour la protection de certaines espèces et habitats d'intérêt communautaire. Le graphique montre le pourcentage d'espèces et habitats, au 30 juin 2003, pour lesquels les propositions des Etats membres ont été considérées comme suffisantes pour la mise en place du réseau¹⁰².

La tendance générale est modérément positive. Il est essentiel de s'assurer que toutes les espèces et habitats identifiés soient adéquatement protégés. C'est une étape importante pour enrayer la diminution de la biodiversité d'ici 2010 conformément aux engagements pris par l'UE.

N.B. La Commission européenne a récemment reçu une importante série de propositions de la part de l'Allemagne, non reprises dans le graphique. Il résulte de ces nouvelles propositions que le nombre de sites allemands a doublé, ce qui devrait se traduire par une réduction de l'écart entre l'Allemagne et la moyenne des Etats membres dans le graphique.

Bien que ces indicateurs relatifs aux zones protégées soient utiles pour mesurer la rapidité de la mise en oeuvre du réseau Natura 2000, ils ne fournissent pas d'information quant à une éventuelle diminution de la biodiversité. L'Agence européenne de l'environnement continue de travailler à l'élaboration d'un index de biodiversité qui devrait être disponible fin 2004.

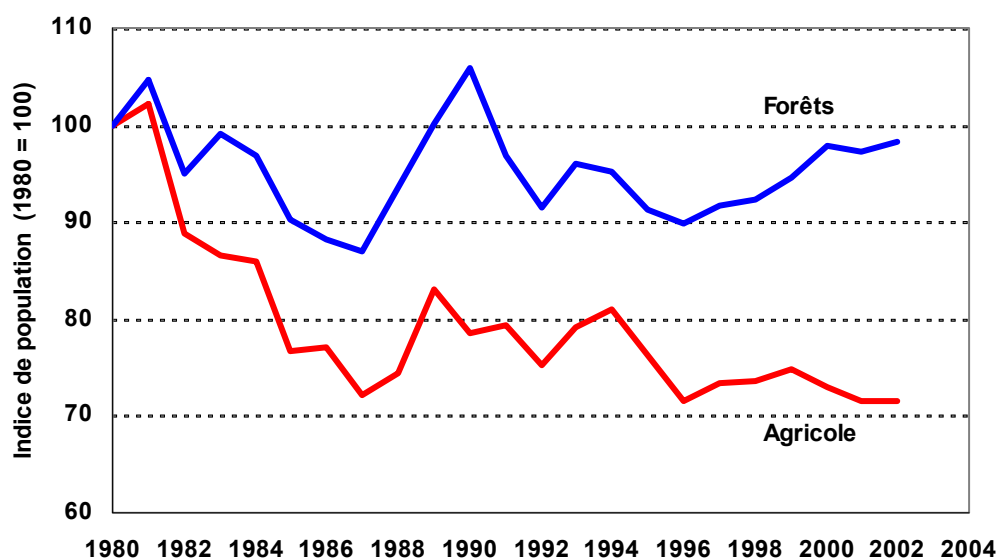
Source: European Topic Centre / Agence européenne de l'environnement

Pour plus d'informations, voir <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm>

¹⁰²

Les critères utilisés afin de déterminer les espèces et habitats à protéger figurent à l'annexe 3 de la Directive Habitats. La liste finale des espèces et habitats répondant à ces critères a été élaborée pour chaque pays en consultation avec les Etats membres et les parties intéressées. Le processus requiert que les zones protégées couvrent les six principales zones bio-géographiques de l'Union européenne (i.e. zones macaronésienne ; alpine ; atlantique ; méditerranéenne ; boréale ; et continentale).

GRAPHIQUE 9: INDICATEUR PAN-EUROPEEN DES POPULATIONS D'OISEAUX EN MILIEUX AGRICOLE ET FORESTIER



Royal Society for the Protection of Birds/European Bird Census Council/BirdLife International

Cet indicateur, couvrant les populations d'oiseaux en Europe¹⁰³, est le premier du genre. On note un déclin marqué des espèces d'oiseaux en milieux agricole et forestier depuis 1980. Leur niveau actuel correspond à 71% des niveaux de 1980. Cette évolution illustre l'importance de l'objectif visant à enrayer la diminution de la biodiversité européenne d'ici à 2010. Ce déclin est en grande partie imputable aux changements enregistrés dans les pratiques agricoles, privilégiant les méthodes intensives.

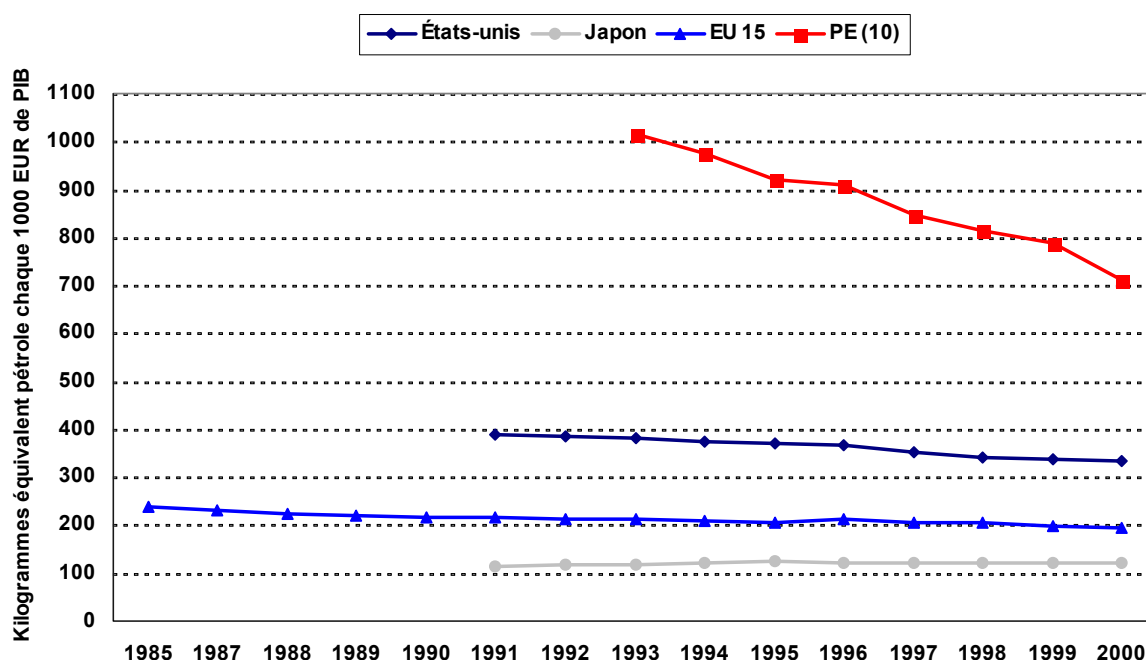
Les oiseaux sont considérés comme un indice fiable de l'état de la biodiversité parce qu'ils se trouvent à un niveau élevé de la chaîne alimentaire - et reflètent donc les changements intervenus dans les écosystèmes ; couvrent une surface importante de l'UE ; et sont suffisamment nombreux pour permettre un suivi adéquat de leur état.

L'index s'appuie sur des données relatives à des espèces d'oiseaux observées dans 23 milieux agricoles et 24 milieux forestiers de 18 pays européens incluant 11 Etats membres et 5 pays entrants.

Source: Royal Society for the Protection of Birds / European bird Census Council / BirdLife International.

¹⁰³ Etats membres de l'UE couverts : Autriche, Belgique, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède, et Royaume-Uni. Pays entrants couverts : Estonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, et Hongrie. Etats AELE couverts : Norvège et Suisse.

GRAPHIQUE 10: INTENSITE ENERGETIQUE DE L'ECONOMIE



Ce graphique permet de comparer le rendement énergétique des économies des Etats membres actuels de l'UE par rapport aux pays entrants, aux Etats-Unis et au Japon. Plusieurs tendances se dégagent. Premièrement, le rendement énergétique des pays entrants, qui était 5 fois moins efficace que celui de l'UE dans les années 1990, s'est amélioré de manière significative durant la dernière décennie¹⁰⁴. Il demeurerait toutefois trois fois inférieur en moyenne à celui des Etats membres actuels en 2000.

Deuxièmement, le rendement énergétique de l'UE s'est amélioré lentement, mais graduellement, de 1% par an, entre 1985 et 2000. Et troisièmement, l'UE fait mieux que les Etats-Unis en termes de rendement énergétique mais moins bien que le Japon. Néanmoins, il est important de noter que les évolutions observées en matière de énergétique ne sont pas seulement imputables à l'introduction de technologies et de procédés à l'efficacité énergétique accrue mais s'expliquent également par des changements dans la structure de l'économie tels que le déplacement de l'industrie vers les services. Le rendement énergétique peut également être affecté par la superficie d'un pays.

Source: Eurostat, New Cronos

¹⁰⁴

Il existe des différences importantes entre pays entrants en matière de rendement énergétique. Ainsi, en 2000, le rendement énergétique de Chypre s'élevait à 236 Kgoe pour 1000€ de PIB alors que celui de la Lettonie était de 1316 Kgoe pour 1000€ de PIB. Les actuelles différences existant entre les Etats membres sont de moindre ampleur. Ainsi, en 2000, le meilleur rendement énergétique était celui du Danemark (124 Kgoe pour 1000€ de PIB), tandis que le rendement énergétique de la Grèce fermait la marche avec 264 Kgoe pour 1000€ de PIB.