



Sixième Programme d'Action pour l'Environnement de l'Union Européenne :

Avis des Conseils Européens Consultatifs de l'Environnement (CECE) (European Environmental Advisory Councils, EEAC)

En réponse à la publication de la Commission «L'Environnement de l'Europe : Quelles directions pour l'Avenir », les Conseils Européens Consultatifs de l'Environnement sont heureux d'avoir l'opportunité de participer à la préparation du 6e Programme d'Action en matière d'Environnement.

1. Commentaires d'Ordre Général

1.1. Evaluation du 5e PAE. Alors qu'il n'y a aucun doute sur le fait que le 5e PAE a contribué à l'intégration des questions de l'environnement dans d'autres secteurs, les progrès n'ont pas été suffisants pour atteindre les objectifs globaux. Certains thèmes liés à l'environnement ont connu des succès (pollution de l'air, acidification, qualité de l'eau, etc.), mais les succès ont été moins évidents dans d'autres domaines (changement climatique, qualité du paysage, espèces et habitats, etc.). Ceci a été accompagné par d'énormes carences lors de la mise en œuvre. Le 6e PAE devra donc prendre en considération les sujets clés des programmes précédents, à savoir l'intégration, la mise en œuvre et l'utilisation d'une série d'instruments.

1.2. Format du 6e PAE. Les CECE sont en faveur de la création d'un document stratégique qui identifie les priorités d'action et qui établisse des cibles clés et des calendriers associés. La valeur d'enseignement du 6e PAE doit être suffisamment importante. Dans les Programmes d'Action Thématiques (PAT), les priorités du 6e PAE devraient être accompagnées par des objectifs plus détaillés. Les PAT devraient également faire connaître les stratégies d'intégration correspondantes par secteur. Les CECE/EEAC souhaitent que les objectifs, la valeur d'enseignement, la portée et le calendrier des PAT soient clairement définis. Le Parlement Européen devrait être impliqué dans le développement des PAT.

1.3. Le 6e PAE et la Stratégie de Développement Durable. Afin de placer les questions de l'environnement au cœur des autres domaines politiques, aux côtés de la politique sociale et économique, les CECE/EEAC déclarent que le 6e PAE devrait être l'axe environnemental de la Stratégie Communautaire de Développement Durable. La Stratégie de Développement Durable elle-même devrait être une responsabilité obligatoire du Président des Commissions.

1.4. Le 6e PAE et l'intégration. Les CECE/EEAC sont en faveur du processus d'intégration de Cardiff et est fermement convaincu de la nécessité de donner la responsabilité de l'intégration aux secteurs eux-mêmes. C'est pourquoi, une fonction importante du 6e PAE est d'améliorer encore le processus d'intégration de Cardiff en établissant des objectifs environnementaux clairs. La DG de l'Environnement devrait influencer les conseils sectoriels et collaborer avec les Directions Générales clés.

Il devrait y avoir des liens nets entre les PAT et les stratégies sectorielles. Les domaines politiques clés sur lesquels il est nécessaire de se concentrer sont l'agriculture, les transports et l'énergie. L'intégration des questions environnementales devrait prendre la forme d'une incitation financière et de mécanismes financiers en général.

Enfin, les CECE/EEAC sont d'avis que des progrès peuvent et devraient être faits, non seulement au niveau de l'intégration «externe» (les exigences environnementales dans les politiques des autres secteurs), mais également au niveau de l'intégration «interne» (au sein de la politique environnementale).

1.5. Le 6e PAE et la mise en œuvre, la flexibilité et la subsidiarité. Afin de palier les carences de mise en œuvre, les CECE/EEAC proposent qu'un système de «tableau de score», comparable à celui utilisé pour l'unification du marché, soit introduit afin de suivre les progrès de la mise en œuvre des directives environnementales. Il montrerait non seulement le degré de mise en œuvre administrative dans les Etats Membres, mais également la mise en œuvre effective. Il devrait y avoir des mises à jour régulières du «tableau de score».

Cependant, les CECE/EEAC reconnaissent que l'augmentation du nombre des membres de l'UE et les différences croissantes entre Etats Membres nécessitent une certaine flexibilité au niveau de la mise en œuvre. Cette flexibilité pourrait prendre la forme de calendriers variables, d'une diversité régionale, et/ou permettre de travailler avec des instruments liés au marché suivant les directives-cadre. La flexibilité basée sur la diversité régionale devrait être atteinte en appliquant le principe de la subsidiarité. La flexibilité basée sur les directives-cadre exige des mécanismes efficaces pour en effectuer le suivi. Ceux-ci doivent être développés.

2. A propos des instruments

2.1. Général. Le choix des instruments doit être basé sur une approche intégrale de l'environnement, en tenant compte de relations écosystémiques dans l'environnement et la disponibilité limitée des ressources environnementales en question. Les décideurs doivent identifier les stratégies les plus efficaces et le cadre juridique qui le complète. Dans beaucoup de cas, la solution la plus efficace est vraisemblablement une série de mesures qui comprennent des éléments de régulation directe. L'autorégulation et l'utilisation d'instruments économiques devraient être introduits dans les limites du cadre des objectifs de qualité de l'environnement mentionné plus haut, tout en tenant compte des considérations s'y rapportant et sur la base de l'équité et de la participation.

2.2. Instruments économiques. Les CECE/EEAC soutiennent les méthodes permettant d'augmenter l'obligation de rendre des comptes vis à vis des actions comme l'application du principe du pollueur payeur et l'internalisation des coûts environnementaux. Toutefois, les instruments économiques devraient renforcer la régulation directe, dans les limites d'un cadre légal, de surveillance et de sanctions pénales. Ils sont particulièrement utiles pour contrôler la pollution provenant de sources non ponctuelles. Dans beaucoup de cas, l'introduction de ces instruments économiques au niveau de l'UE est grandement justifiée. Il faudrait envisager de mettre en place, à l'échelle de l'UE, des frais environnementaux, des taxes ou des permis d'émission échangeables pour les formes d'émission les plus importantes comme le CO₂ et l'azote. Enfin, les CECE/EEAC suggèrent de porter l'attention nécessaire à l'aspect social de l'introduction de ce type d'instruments environnementaux.

2.3. Instruments de la politique et de la gestion intégrée du produit. Les CECE/EEAC pensent qu'il faudrait encourager les entreprises à installer des systèmes de gestion de l'environnement. De même, la transparence, l'ouverture d'esprit et la responsabilisation sont nécessaires. La création de nouveaux standards pourrait aider à rendre l'autorégulation plus efficace. Les CECE/EEAC sont en faveur de la création d'une politique intégrée du produit (comprenant l'éco-étiquetage, l'éco-design, EMAS, l'approvisionnement écologique, la normalisation des produits, la responsabilité environnementale, la reprise et des frais ou taxes sur certains produits). Dans un premier temps, il serait nécessaire d'accorder un rôle plus important à l'analyse du cycle de vie.

2.4. Normes. Les CECE/EEAC ajoutent que les normes numériques devraient toujours comprendre des protocoles pour l'échantillonnage et l'analyse permettant de mesurer la conformité et devraient exiger que les analyses soient effectuées dans des laboratoires agréés.

2.5. Indicateurs. Les CECE/EEAC insistent sur le besoin de développer une structure permettant le suivi et la communication de rapports concernant les tendances environnementales, et d'établir un cadre commun d'indicateurs principaux – y compris des indicateurs de fonctionnalité. Les indicateurs doivent être en rapport avec les objectifs et les mesures prises dans chaque secteur, et avec les informations concernant les ressources environnementales (qui comprennent l'approche basée sur les écosystèmes ainsi que la modélisation). Les indicateurs qui sont ainsi obtenus doivent être largement publiés, afin de faciliter le processus social qui soit en mesure de juger l'applicabilité des mesures et des cheminements chronologiques ainsi que l'acceptabilité de certains impacts.

3. A propos des questions de priorité et des thèmes

3.1. Thèmes prioritaires. Le changement climatique et la biodiversité sont clairement considérés par les CECE/EEAC comme des thèmes prioritaires. Sont également importants : la protection de l'eau, les sols et le paysage, les produits chimiques, les organismes génétiquement modifiés, le tourisme durable et l'environnement en milieu urbain. Il serait utile de rassembler les politiques autour de «thèmes clés» qui auraient, à condition d'être convenablement abordés, une influence positive sur d'autres thèmes.

3.2. Changement climatique. Les CECE/EEAC considèrent que les objectifs de réduction des Accords de Kyoto ne représentent qu'un début et un pas plutôt modeste vers des réductions plus importantes. Les CECE/EEAC pensent que des réductions substantielles des émissions de gaz à effet de serre sont nécessaires dans les prochaines décennies. Les CECE/EEAC sont d'avis que l'UE devrait continuer à jouer un rôle prépondérant dans le débat international et que pour que l'UE remplisse un rôle crédible de chef de file dans les négociations internationales – avec l'objectif d'obtenir des mesures de réduction supplémentaires au-delà de la limite de 2012 – elle doit d'abord mettre en place des politiques convaincantes et solides pour atteindre – et de préférence dépasser – les objectifs de Kyoto.

Il est urgent d'intégrer les politiques concernant le changement climatique dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie et de la fiscalité. Deux secteurs doivent être principalement ciblés par les mesures : les transports et les consommateurs. La politique énergétique devrait se concentrer sur le changement climatique.

Les CECE/EEAC recommandent fortement à l'UE d'introduire une taxe sur les hydrocarbures au niveau de l'UE : ceci permettrait également une augmentation significative de la taxe sur les carburants routiers à travers l'UE. Dans ce contexte, il est important d'établir des règles de travail solides en matière d'échanges de droits d'émissions entre Etats Membres.

3.3. Biodiversité et Conservation de la Nature. Le 6e PAE, la Stratégie de Développement Durable et la Stratégie de Biodiversité doivent être complémentaires. Les CECE/EEAC recommandent que les thèmes des Plans d'Action de la Biodiversité soit reflétée dans les Programmes d'Action Thématique proposés pour le 6e PAE afin d'offrir un processus d'intégration de la Stratégie de Biodiversité de l'UE dans la Stratégie de Développement Durable de l'UE. Il convient de mettre l'accent plus particulièrement sur les objectifs, les calendriers et les indicateurs, et il faut également développer des systèmes de surveillance et d'émission de rapports pour d'autres secteurs.

La conservation de la nature doit être une priorité absolue pour 10 à 15% des territoires des Etats Membres. La mise en place du réseau Natura 2000 d'ici à 2004 est essentielle ; de même, il est clair que les politiques futures en matière de conservation de la nature devront prendre en compte les migrations et transformations possibles des écosystèmes auxquelles il faut s'attendre en raison du changement climatique.

En plus de ces remarques générales, les CECE/EEAC souhaitent souligner certaines questions stratégiques spécifiques. Les domaines prioritaires pour la conservation de la nature dans un sens plus large doivent être identifiés et protégés en milieu urbain afin d'améliorer la qualité de la vie. En outre, il faut prêter attention à ce que des mesures concrètes soient prises à l'égard des écosystèmes marins. Enfin, le réseau Natura 2000 pourrait être complété avec un réseau transeuropéen de «frontières vertes», puisque les frontières politiques actuelles de l'UE offrent de nombreuses opportunités de création de projets concernant la conservation de la nature, le développement durable tout en alliant tolérance et multiculturalisme.

3.4. Paysage et sols. Les CECE/EEAC souhaitent voir adopter une approche de gestion intégrée de l'utilisation des terres, avec d'un côté l'aménagement de l'espace et la qualité du paysage, et de l'autre côté la gestion des sols.

Il existe un besoin réel pour une initiative européenne d'aménagement de l'espace ou du territoire – ou tout au moins (au minimum) un cadre pour des politiques territoriales dans les Etats Membres. Cette initiative d'aménagement devrait s'étendre aux régions marines.

Pour la gestion des sols, la réduction de l'acidification et la discussion à propos de la boue et de ses impacts physiques (érosion, compaction, etc.) sont des éléments centraux. La désertification est un sujet lié à cette même politique de gestion des sols. Cette question doit être abordée de façon appropriée, car à long terme, la désertification n'est pas un problème qui restera limité aux régions méditerranéennes.

3.5. L'eau. Les CECE/EEAC se réjouissent et soutiennent la Directive Cadre en Matière d'Eau pour son approche nouvelle et globale. Néanmoins, dans son état actuel, elle contient toujours des faiblesses indéfendables. Il est nécessaire de clarifier les incertitudes importantes entourant les définitions de «pièce d'eau significativement modifiée » et de «bon potentiel écologique », et de limiter l'ampleur des exemptions accordées aux Etats Membres en appliquant des échelles de valeur uniformes. La pollution des écosystèmes marins par des sources à terre ou en mer est un problème auquel il convient de s'attaquer (càd, OSPAR doit être mis en place).

3.6. Produits chimiques. Les CECE/EEAC sont convaincus qu'il y a matière à amélioration dans le cadre de la gestion des risques liés aux produits chimiques. La procédure actuelle d'évaluation des risques de l'UE, selon laquelle les risques des produits chimiques sont évalués un par un sur la base de l'observation scientifique des risques, est tout à fait impropre et ne permet pas de progrès notables dans la réduction des charges chimiques. Les CECE/EEAC pensent qu'un processus d'évaluation plus efficace des risques devrait être mis en place en adoptant une évaluation basée sur les groupes de produits chimiques plutôt que d'examiner les substances une par une. Plus fondamentalement, afin d'atteindre une «politique en matière de santé et d'environnement » digne de confiance, les CECE/EEAC sont convaincus qu'une réduction générale par la société de l'utilisation de produits chimiques est nécessaire. Il est nécessaire d'établir un aval législatif pour les programmes de «bonne gestion des produits » ; une obligation de la part des fabricants de produits chimiques d'évaluer les risques liés à l'environnement pour le cycle de vie de leurs produits, et de prendre en considération les risques relatifs causés par leurs produits et les substituts disponibles.

3.7. Organismes génétiquement modifiés. Les CECE/EEAC pensent que la procédure actuelle d'évaluation des risques a besoin d'être fondamentalement réformée à partir des principes suivants :

- (1) L'installation d'un système permanent de suivi écologique de certains OGM et de leurs impacts ;
- (2) des mécanismes de prise de décision qui garantissent que l'opinion de la population sera intégrée à des stades clés du processus de réglementation, en parallèle avec les sources d'informations scientifiques existantes.
- (3) la transparence, qui implique que toutes les décisions soient accompagnées d'explications concernant les raisons de ces décisions.

3.8. Environnement en milieu urbain. Les CECE/EEAC considèrent l'amélioration de l'environnement en milieu urbain comme une question de très grande importance. Néanmoins, l'action de l'UE dans ce domaine doit se concentrer sur le changement climatique, les transports et la qualité de l'air. L'UE ne peut qu'offrir un cadre général pour les autres aspects de l'environnement en milieu urbain (ex : le bruit en milieu urbain).

4. Groupes cibles et groupes d'intérêt

4.1. Priorités. Les CECE/EEAC considèrent que l'accent des politiques environnementales futures doit être mis sur les transports. D'autres groupes cibles importants sont constitués par les ménages ou consommateurs, l'industrie, l'énergie, l'agriculture (y compris de développement en milieu rural) et la pêche. Les CECE/EEAC considèrent également le tourisme et les touristes comme des groupes cibles nouveaux et importants et représentant un secteur qu'il convient d'aborder. Les CECE/EEAC sont en faveur d'une intégration renforcée des questions environnementales dans ces secteurs économiques afin de s'attaquer aux origines des problèmes environnementaux. Il est nécessaire d'encourager un plus grand engagement de la part des groupes d'intérêt.

4.2. Les transports. En ce qui concerne les transports, les CECE/EEAC affirment que les seuls changements techniques seulement sur les véhicules sont une étape importante mais non suffisante. L'utilisation de modes de transport ayant moins d'incidence sur l'environnement, ainsi que la réduction du besoin de se déplacer, doivent être encouragées. L'UE peut encourager un transfert des transports routiers vers le transport ferroviaire. Dans tous les cas, l'impact sur l'environnement des projets ayant une grosse infrastructure – que cela soit la construction de routes, de canalisations ou de lignes de chemin de fer – devrait être évalué en détail dans la phase stratégique. Une harmonisation des instruments fiscaux est nécessaire. Des instruments basés sur le marché devraient être appliqués au trafic aérien en augmentation rapide.

4.3. Énergie. Les CECE/EEAC souhaitent promouvoir l'utilisation efficace de l'énergie et la conservation de l'énergie. Il convient d'établir de nouvelles normes exigeantes concernant le rendement énergétique des produits, ainsi que de nouveaux objectifs de rendement des carburants automobiles, au-delà de l'accord volontaire actuel avec les constructeurs automobiles. En outre, il convient d'encourager le développement de nouvelles sources d'énergie renouvelable – en partie avec des systèmes de soutien auprès des communautés locales en faveur des sources d'énergie renouvelables. La dérégulation du marché de l'énergie ne doit pas générer de discrimination envers les sources d'énergie renouvelables ou la production combinée de chaleur et d'électricité. Il est nécessaire de prendre en considération les effets indésirables des sources d'énergie renouvelables ainsi que les atteintes à l'environnement résultant de l'extraction et de la conversion des vecteurs énergétiques comme l'antracite et la lignite.

4.4. Industrie. Pour les CECE/EEAC, il est clair que les industries ont beaucoup à gagner d'une politique environnementale qui commence par des principes et des objectifs clairement définis. Dans le passé, l'industrie a réussi à réduire ses émissions directes avec un certain degré de succès. Il

est toutefois nécessaire de se concentrer désormais sur l'utilisation des ressources liées à la production industrielle, ainsi qu'au cycle de vie des produits, y compris la production de déchets.

4.5. Agriculture et Pêche. Les CECE/EEAC sont d'avis que les mêmes recommandations s'appliquent aux secteurs de l'agriculture et de la pêche : utilisation maximale des capacités auto-réglementées de production, sans pour autant négliger les limites des ressources environnementales en jeu.

En particulier le secteur agricole nécessite encore beaucoup de travail. L'Agenda 2000 doit être seulement considéré comme un début, et a besoin d'être radicalisé. La politique agricole devrait appuyer le besoin de protection des sols, le maintien du paysage local et régional, et devrait soutenir les communautés locales et aborder les questions de biodiversité. En outre, elle devrait encourager le développement des cultures énergétiques, en particulier celles utilisées dans des applications non liées aux transports.

4.6. Consommateurs et Ménages. Les CECE/EEAC pensent qu'il est nécessaire de se concentrer particulièrement sur les consommateurs, ce qui présuppose en même temps une politique envers les producteurs et les négociants, puisqu'ils ont une grande influence sur la définition sociale des besoins et des valeurs. Alors que les émissions de CO₂ dans le secteur du logement sont en augmentation, il est nécessaire de mettre en place un ensemble d'instruments orientés vers le marché ainsi que des campagnes d'informations.

4.7. Tourisme. Les CECE/EEAC considèrent que le tourisme durable est un secteur prioritaire qui devrait être une des priorités du plan de travail de la Commission Européenne. Les CECE/EEAC seraient heureux de voir se développer une stratégie du Tourisme dans l'UE, qui établirait des règles basiques de développement du tourisme telles que : introduire une planification territoriale judicieuse et des mesures d'utilisation des terres, déterminer les capacités d'accueil, assurer la cohérence entre les développements urbains et ruraux, prendre en considération la différence entre régions culturelles et naturelles, s'attaquer à la saisonnalité. Il est nécessaire de réduire le fossé qui existe entre les exploitants éloignés (et les prestataires de services nets des pays) où se trouvent la plupart des bénéfices liés au tourisme et les lieux de destination (ou les bénéficiaires nets) où se situe la plupart des dégâts sur l'environnement.

4.8. Citoyens. Il serait bon d'encourager un plus grand engagement de la part des groupes d'intérêt et des citoyens en offrant une meilleure information. C'est pourquoi le 6e PAE devrait être un programme accessible et facile à lire. Il devrait être à l'origine d'une stratégie réelle d'information et de sensibilisation – où l'on démontrerait au citoyen qu'une politique environnementale judicieuse est dans son intérêt. Ceci permettrait aux citoyens de faire des choix en toute connaissance de cause, puisque les décisions concernant les politiques environnementales devraient être basées sur les systèmes de valeurs de la population. Les institutions de l'UE devraient envisager comment de nouvelles méthodes comme des jurys formés de citoyens ou des conférences consensuelles pourraient être intégrées aux procédures d'examen de problèmes environnementaux complexes et controversés et à la créations de normes. Les organismes qui établissent les normes

environnementales devraient conserver un «historique d'écoute du public » qui enregistreraient les facteurs qui ont été pris en compte.

5. Questions de politique internationale

5.1. Europe Centrale et Europe de l'Est. L'arrivée de nouveaux membres dans l'UE engendre de nouvelles pressions liées à l'environnement provenant des pressions de développement comme la construction de nouvelles infrastructures, une consommation d'énergie accrue et une augmentation générale de la consommation et de l'utilisation des ressources. Il est donc nécessaire de trouver de nouvelles stratégies concernant les ressources et l'environnement dans les nouveaux pays adhérents afin de minimiser l'impact sur l'environnement et déterminer quels Etats Membres actuels devraient y contribuer. Il serait également utile de s'appuyer sur des exemples variés de «meilleures pratiques » de coopération intersectorielle, sur des procédures légales intégrées et sur des procédures intégrées de délivrance de permis. Il serait utile d'introduire un PAT différent avec des mécanismes de financement spécifiques. De même, l'élargissement de l'UE offre une opportunité potentielle, puisqu'une législation environnementale pourrait engendrer une vague générale d'intégration et de modernisation dans les économies nouvellement adhérentes.

5.2. Commerce et Environnement. Les CECE/EEAC pensent que le 6e PAE devrait offrir des recommandations pour une meilleure intégration des questions de politique environnementale dans les négociations de commerce international, surtout pour l'OMC et le GATT.

5.3. Crédits à l'exportation. Les CECE/EEAC ajoutent que le 6e PAE devrait proposer de prendre en compte les objectifs de la politique environnementale lorsque les instruments de promotions du commerce extérieur sont appliqués. L'UE devrait mettre en place une réforme du système de garantie du crédit à l'exportation comprenant des normes et des critères harmonisés, communs et minimums. Il convient d'établir une liste d'interdictions catégoriques de financement grâce aux agences de crédit à l'exportation de l'UE.