



La politique européenne de l'environnement. Une synthèse à la veille de la conférence de Copenhague.

Les premières actions européennes en faveur de l'environnement ont vu le jour au début des années 1970, suite à la conférence des Nations unies sur l'environnement de 1972 et l'engagement formulé par les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEE la même année d'établir une politique environnementale communautaire. Le premier « Plan d'action environnemental » a été décidé en novembre 1973 et reste aujourd'hui encore le cadre principal de la politique européenne dans ce domaine. Nous en sommes au 6^e plan d'action (2002-2012) qui définit quatre priorités d'action : le changement climatique, la nature et la biodiversité, l'environnement et la santé, ainsi que la qualité de la vie, enfin les ressources naturelles et les déchets.¹

La réalisation du marché unique a été un moteur fondamental dans l'harmonisation (vers le haut) des politiques environnementales nationales. Les plans d'action des années 1980 ont en effet fortement mis en avant le lien entre les mesures législatives dans le domaine de l'environnement et la réalisation du marché intérieur (nécessité d'harmoniser les standards environnementaux pour éviter l'introduction de barrières dites non-tarifaires dans les échanges économiques entre les Etats membres). L'acte unique européen de 1986 introduit un nouveau titre consacré à l'environnement dans le traité et exige que la politique environnementale soit prise en compte dans toutes les politiques communautaires ; pour la première fois, la protection environnementale n'est pas appréhendée comme quelque chose qui vient *s'ajouter* aux processus de production mais qui en fait partie intégrante. Le quatrième plan d'action (1987-1994) valide ces orientations et évoque pour la première fois la possibilité de nouveaux instruments d'incitation, comme des taxes, des subventions ou encore des permis d'émission. La montée du mouvement écologique, au niveau politique et de la société civile, et les conférences internationales dont le sommet de la Terre à Rio en 1992 sont autant d'éléments qui poussent la CEE à s'engager dans cette voie.

Le traité de Maastricht de 1992 confère à l'environnement le rang de "politique européenne". Cependant, la première moitié des années 1990 est caractérisée par une résistance croissante des Etats membres vis-à-vis de propositions ambitieuses formulées par la Commission, notamment l'introduction d'une taxe énergie/CO2 communautaire, une idée abandonnée en 1995. [L'Allemagne, qui avait été dans les années 1980 le moteur d'une volonté de changement structurel, se concentre sur les problèmes économiques liés à la réunification]. Néanmoins, le traité d'Amsterdam de 1997 fait du développement durable l'un des objectifs de l'UE (art. 2 TUE). Le processus de Cardiff lancé en 1998 vise à instaurer une approche horizontale de la politique de l'environnement par son intégration dans toutes les politiques communautaires ; comme par exemple les transports, l'énergie, la politique industrielle, la PAC. En 2001, le Conseil européen de Göteborg présente et valide la stratégie européenne de développement durable et décide d'ajouter un pilier environnemental à la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000, une stratégie développée jusqu'alors sans intégrer la dimension environnementale.

La politique de l'environnement repose sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/intro.htm>.

Disposant de peu de ressources communautaires, la politique de l'environnement agit surtout grâce à la création de normes et de réglementations qui permettent un rapprochement des législations nationales. De nombreux actes législatifs ont été adoptés dans les trente dernières années, parmi lesquelles :

- La directive-cadre dans le domaine de l'eau, entrée en vigueur en 2000 : Avec cette directive, l'Union européenne organise la gestion des eaux de surface, souterraines, des eaux dites de transition et des eaux côtières.
- La directive de mai 1991 contre les pollutions de l'air et de l'eau : les communes de plus de 2 000 habitants devaient se doter de stations d'épuration d'ici 2005 au maximum ;
- La directive Seveso II sur la prévention des risques majeurs (ex : accident d'usines chimiques comme à Seveso en Italie en 1976) : les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir un accident majeur (directive Seveso de 1982). La directive Seveso II de 1996 prévoit l'inspection annuelle des installations les plus dangereuses ; cette directive a été modifiée par la directive 2003/105/CE pour renforcer la prévention des accidents et limiter les conséquences d'éventuels accidents ;
- Les textes législatifs sur la protection de la nature et de la biodiversité : ex. directive relative à la protection des oiseaux sauvages de 1979, les directives « habitats » de 1992 et 1997 visant à établir un réseau européen d'espaces protégés « Natura 2000 ».
- La directive REACH (système d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de restriction des produits chimiques), entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007.

L'UE dans la « diplomatie environnementale » de lutte contre le réchauffement climatique

Depuis l'acte unique de 1986, la CEE puis l'UE s'exprime d'une voix dans les négociations internationales sur l'environnement et a fait souvent preuve d'un leadership réel, notamment dans la négociation du protocole de Kyoto entre 1995 et 1997. Dans le cadre de ce protocole, l'Union s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport aux niveaux de 1990 entre 2008 et 2012, allant plus loin que l'objectif fixé à Kyoto. Outre la création de l'Agence européenne de l'environnement, l'UE a introduit, en 2005, le premier système au monde d'échange de « permis d'émission », le système européen d'échange de quotas d'émissions, marché libre qui permet de déterminer un prix aux émissions de carbone. Par ailleurs, l'UE a joué un rôle majeur dans l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto en faisant pression notamment sur la Russie, dont la ratification a permis de remplir la condition de 55% des émissions mondiales.

En décembre 2008, l'UE scelle l'accord sur le « paquet énergie-climat » qui affiche comme objectifs de diminuer de 20 % les émissions de gaz à effet de serre (30 % en cas d'accord international) ; abaisser la consommation d'énergie de 20 % grâce à une meilleure efficacité énergétique ; couvrir 20 % de nos besoins énergétiques grâce aux énergies renouvelables. Ce faisant, l'UE a posé les bases de sa position de négociation lors des conférences internationales sous l'égide de l'ONU et fait pression sur les autres acteurs de ces négociations, notamment les Etats-Unis (qui n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto et dont le Sénat examine actuellement un projet de loi sur la réduction des gaz à effet de serre), et la Chine.

L'un des grands enjeux de Copenhague est de réunir les conditions pour un accord contraignant à la fois pour les pays développés et pour les pays émergents les plus avancés, qui n'avaient pas à remplir d'objectifs chiffrés sous Kyoto. Pour l'Inde, la Chine ou encore le Brésil, passer d'une économie basée sur le charbon à une économie pauvre en carbone implique des coûts énormes et une véritable révolution dans leurs modes de production. C'est pourquoi l'une des pistes explorées en ce moment pour augmenter les chances de succès est l'aide de l'UE à la mise en place des réformes nécessaires par les pays émergents. Le 11 septembre, la Commission européenne a adressé aux autres institutions européennes une communication visant à « sortir les négociations de l'impasse dans laquelle elles se trouvent actuellement en proposant un plan relatif au financement de la lutte contre le changement climatique. »² Selon ses estimations, les besoins financiers pour les actions en matière d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement pourraient atteindre environ 100 milliards EUR par an d'ici 2020, à couvrir par les ressources nationales (publiques et privées) des pays en développement, le marché mondial du carbone et, le financement public international dont l'UE. Les discussions sur cet aspect risquent d'être longues pour parvenir à un accord sur les

² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st13/st13183.fr09.pdf>

montants et les modalités de l'aide apportée par l'UE, dans un contexte de crise économique qui rend frileux les Etats membres.³

La politique environnementale de l'UE en question : quelques pistes de réflexion en vue d'un débat

- *Le paquet énergie/climat : une avancée majeure ?*

Présenté comme une avancée majeure et l'un des grands succès de la présidence française du Conseil de l'UE, le paquet a été critiqué par de nombreux acteurs de la société civile et certains députés européens qui y voient un alignement sur les positions des Etats-membres les moins ambitieux et le règne des exceptions et dérogations.⁴ D'autres spécialistes au contraire saluent ce paquet comme le « déclencheur pour mettre en route une véritable politique européenne de l'énergie, tournant autour des besoins d'investissement nécessaires pour faire face au double enjeu de sécurité énergétique et de réduction des émissions. »⁵ Quel bilan en tirer ?

- *La politique environnementale européenne permet-elle un changement structurel vers une économie durable ?*

L'arsenal de mesures législatives prises au niveau européen depuis 30 ans, ainsi que les tentatives d'intégrer l'environnement dans toutes les politiques européennes, ont-elles vraiment permis un changement structurel ? On peut s'interroger sur la plus-value du Traité d'Amsterdam, qui, en invitant les décideurs à intégrer l'environnement dans l'ensemble des politiques européennes, a provoqué un véritable choc culturel et continue à se heurter à de nombreuses résistances, avec le risque de limiter l'environnement aux ministères de l'Environnement ; idem pour la stratégie de Göteborg, qui a été peu à peu reléguée en deuxième classe dans la stratégie de Lisbonne révisée à mi-parcours. En 2005, le *European Environmental Bureau* écrivait: « There have been ups and downs in Europe's environmental policy making over time, but so far the resulting legislation has not lead to any real structural change which would significantly impact economic and fiscal policies. Attempts to integrate environmental policies into other policies and to correct wrong market mechanisms were pursued in the 1990's but failed to deliver. »⁶ Peut-on tirer un bilan plus positif quatre ans plus tard ? On note quand même certains signes encourageants dans la dernière décennie, notamment dans la réforme de la PAC qui a bien intégré la dimension de développement durable. Mais il est légitime de s'interroger sur les limites des méthodes actuelles, celle de la méthode ouverte de coordination d'une part, et d'un « soft law » qui prend de plus en plus de place dans l'arsenal législatif européen environnemental (à l'exception intéressante de REACH, qui rencontre cependant de nombreuses difficultés dans sa mise en œuvre).

Certains chercheurs plaident pour un changement radical d'approche et une politique beaucoup plus substantielle, qui serait en même temps la nouvelle « pierre angulaire » du projet européen. Cf. rapport de Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux: pour une « Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche »⁷ ou encore Laurence Tubiana / Emmanuel Guérin, « L'Europe au secours de la planète », dans : Michel Rocard / Nicole Gnesotta, *Notre Europe*, Paris 2008.⁸

³ Pour une vue très complète des enjeux de Copenhague et des positions des différents pays ou groupes de pays cf. Centre d'analyse stratégique, *Le sommet de Copenhague tiendra-t-il ses promesses?* Note de veille n° 149, Septembre 2009. <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille149.pdf>

⁴ Pour une lecture critique de cet accord cf. site de Gérard Onesta: http://www.onesta.net/newsletter/envoyer/HTML_newsletter.php?news_main_id=538

⁵ Laurence Tubiana / Emmanuel Guérin, « L'Europe au secours de la planète », dans: Michel Rocard / Nicole Gnesotta, *Notre Europe*, Paris, 2008, p. 276.

⁶ EU Environmental policy handbook, EEB, http://www.eeb.org/publication/policy_handbook.html

⁷ A mi-chemin entre la nation et le monde, l'Union européenne, région riche s'il en est, pourrait acquérir un avantage déterminant si elle parvenait à combiner le règlement (relatif) de la question de son indépendance énergétique, une politique mieux centralisée d'approvisionnement, le développement de la recherche d'énergies nouvelles, la consolidation de son avance dans le nucléaire et la garantie de normes environnementales suffisamment intelligentes pour tenir compte de sa diversité. » <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/ebook/ebook316.pdf>

⁸ « Le projet européen cherche son deuxième élan. La pierre angulaire de la fondation du projet, la poursuite de la paix, a explicitement inscrit ce projet dans la perspective d'un ordre mondial normatif fondé sur droit de valeur supérieure à la poursuite des intérêts nationaux. [...] Mais ce gouvernement par les normes suppose, sous peine de se limiter à un projet bureaucratique illégitime commun, une adhésion à un objectif commun. La construction d'une société « sans carbone », qui est bien plus qu'une simple réponse à des problèmes strictement environnementaux, représente peut-être l'une des pierres angulaires du nouveau projet européen. [...] L'Europe a accouché des deux premières révolutions industrielles ; elle devrait être le champion de celle qui s'annonce. » Laurence Tubiana / Emmanuel Guérin, « L'Europe au secours de la planète », dans: Michel Rocard / Nicole Gnesotta, *Notre Europe*, Paris, 2008, p. 278.

- *La question budgétaire : une politique environnementale ambitieuse peut-elle se passer d'un véritable budget européen ?*

Conformément à l'article 175-4 TCE, ce sont les États membres qui assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement. Quelques instruments communautaires comme le programme LIFE +, le fonds de cohésion, les fonds structurels et les soutiens aux pays adhérents, cofinancent des projets environnementaux. Ces instruments suffisent-ils ? La question budgétaire se pose actuellement en particulier dans la discussion autour de l'aide que l'UE apportera aux pays en développement pour les aider à mener les réformes nécessaires à la réalisation des objectifs qui seront décidés à Copenhague. La Commission, dans sa communication du 11 septembre 2009, indique clairement sa préférence pour que cette contribution de l'UE s'inscrive au maximum dans le cadre du budget de l'UE, « cette solution permettant également au Parlement européen de jouer pleinement son rôle. » L'autre question est celle d'un impôt environnemental européen, idée majeure mise en échec en 1994 par les États membres mais qui devrait ressurgir en 2010 dans le lancinant débat budgétaire et financier européen.

Avec l'adoption de la directive Reach, la question environnementale a représenté un des deux débats majeurs de la dernière législature. La convergence des opinions à travers le spectre politique résulte d'un long et vif affrontement des intérêts. A gauche, Ecologistes et Socialistes se sont durablement alliés pour voir dans la protection de l'environnement une réelle chance pour l'Europe d'infléchir les choix économiques mondiaux, de rechercher des paramètres de croissance innovants et de contribuer au bien être durable de la planète. Le consensus actuel reste toutefois fragile car l'environnement a un coût, inégal entre les pays, les ensembles régionaux et entre groupes sociaux. La fiscalité reste un des éléments clés de ce débat de société qui doit continuer, s'approfondir et s'élargir.

- *La société civile, force de proposition*

La société civile a toujours été assez critique dans le domaine de l'environnement, mais ce domaine est un exemple intéressant dans lequel s'exerce une vraie dialectique entre société civile et décideurs européens qui ont fait de véritables efforts pour entendre (et écouter ?) les ONG vertes au niveau européen. La commission européenne a d'ailleurs ouvert un forum en ligne de consultation sur la politique européenne face au changement climatique.

http://europa.eu/debateeurope/climate-change/index_fr.htm.

En juin 2008, suite au combat de Gérard Onesta, le Parlement européen a ouvert ses portes pour une Agora citoyenne, la deuxième du genre mais cette fois centrée sur les enjeux du climat et de l'environnement. Concluant que la société civile a démontré sa capacité à se coordonner pour devenir une force de proposition et enrichir ainsi le débat européen sur de grands sujets, le Parlement européen a décidé de pérenniser ce processus et modifié son règlement intérieur à cette fin.

Voir les conclusions de l'Agora sous :

<http://forum.agora.europarl.europa.eu/jiveforums/category.jspa?category>

Pour en lire plus : <http://www.euractiv.com/fr/changement-climatique/politiques-ue-changement-climatique/article-152736>