COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 9.2.2005
COM(2005) 37 final

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

## Examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable pour 2005 : premier bilan et orientations futures

{SEC(2005) 225}

## *TABLE DES MATIÈRES*

*Avant-propos* ..... 3

*Première partie : Développement durable : quel est l'enjeu?* ..... 6

*1. Introduction* ..... 6

*2. Orientations de l'Union européenne quant au développement durable* ..... 8

*3. Pourquoi cette révision?* ..... 9

*4. Évaluation des progrès* ..... 10

*Partie II : relever les défis* ..... 18

*5. Orientations futures* ..... 18

*5.1. Réaffirmer les principes de base de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* ..... 18

*5.2. Réaffirmer la nouvelle approche en matière d'élaboration et de cohérence des politiques* ..... 19

*5.3. Continuer de mettre l'accent sur les principales tendances non durables et étudier de manière plus approfondie les liens entre les tendances non durables* ..... 20

*5.4. Fixer des objectifs et des échéances* ..... 21

*5.5. Assurer un suivi efficace* ..... 22

*5.6. Renforcer l'appropriation de la stratégie et améliorer la coopération avec les acteurs publics et privés à tous les niveaux* ..... 22

*6. Prochaines étapes* ..... 23

## AVANT-PROPOS

Le développement durable est un objectif fondamental de l'Union européenne, mais il s'agit aussi d'un défi global auquel sont confrontés nos partenaires dans le monde entier. Il soulève la question de la réconciliation entre développement économique, cohésion sociale, équité Nord-Sud et protection de l'environnement. Son importance se reflète dans le traité sur l'Union européenne et il est inscrit dans la Constitution qui appelle l'Union à «*œuvrer pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement »*.

Dans les décennies à venir, des changements démographiques rapides provoqueront d'énormes pressions sur les ressources mondiales. Pressions qui ne cesseront d'augmenter, que ce soit en termes de changement climatique, de ressources naturelles, de biodiversité ou en termes de disparités des richesses entre le Nord et le Sud. Pour préserver les délicats équilibres économiques, sociaux et environnementaux de la planète, nous devons agir dès aujourd'hui.

L'avenir de l'Europe ne peut être envisagé que dans ce contexte mondial. Déjà, l'Union a consenti des efforts significatifs pour promouvoir le développement durable sur son territoire et à l'échelle internationale. En adoptant une approche proactive, elle peut transformer la nécessité de pourvoir à la protection de l'environnement et à la cohésion de la société en perspectives d'innovation, de croissance et de création d'emplois. Dans le contexte de la révision de la stratégie communautaire en faveur du développement durable (SDD), nous réitérons nos engagements pour mieux définir les changements à introduire dans les structures de nos économies et de nos sociétés et pour fixer le cap du processus qui doit améliorer la qualité de la vie pour tout un chacun.

Pour relever ce défi, l'Union doit mener une action coordonnée et assumer un leadership politique résolu afin de dégager des solutions susceptibles de procurer aux peuples d'Europe et du reste du monde un avantage durable.

C'est pourquoi à l'aube du nouveau millénaire, l'Union s'est fixé un programme exigeant pour faire pièce aux tendances économiques, sociales et environnementales incompatibles avec le développement durable. La stratégie de Lisbonne, définie en 2000, comportait un agenda de réformes économiques et sociales ambitieux, destiné à créer une économie très dynamique et compétitive

fondée sur la connaissance. En 2001, une vaste stratégie pour le développement durable a été lancée par le Conseil européen de Göteborg et, en 2002, le Conseil européen de Barcelone a défini sa dimension extérieure, avant le Sommet mondial sur le développement durable de l'été 2002. Chacune de ces étapes a été accompagnée d'importantes décisions et mesures afin d'honorer les engagements qui ont été pris. Toutefois, en dépit de toutes ces initiatives, les progrès accomplis ont été insuffisants ; les tendances incompatibles avec le développement durable doivent encore commencer à s'inverser et les enjeux internationaux restent élevés.

L'installation d'une nouvelle Commission conjuguée avec l'élection d'un nouveau Parlement européen constitue le bon moment pour dresser un bilan des progrès accomplis et pour faire accélérer le rythme du changement.

Les premiers pas ont été faits. En proposant les objectifs stratégiques de l'Union pour les cinq années à venir, la Commission a réaffirmé son engagement en faveur du développement durable. Dans l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, elle vient de proposer de faire de l'agenda de Lisbonne renouvelé notre stratégie pour la croissance et l'emploi ; cela nous permettra d'utiliser les ressources d'une économie plus dynamique pour nourrir notre ambition sociale et environnementale élargie. Ainsi, Lisbonne reste un élément essentiel de la réalisation de l'objectif général que constitue le développement durable, tel qu'il est inscrit dans le Traité : améliorer de façon durable le bien-être et les conditions de vie des générations présentes et à venir. Comme la Commission l'a affirmé dans son examen à mi-parcours : « *Tant l'agenda de Lisbonne que la stratégie pour le développement durable contribuent à la réalisation de cet objectif. Les deux stratégies se renforcent mutuellement, s'appuient sur des actions complémentaires, recourent à divers instruments et font ressentir leurs effets dans des perspectives chronologiques différentes.* »

En outre, l'examen de la stratégie de Lisbonne s'effectue en parallèle avec le lancement par la Commission, également aujourd'hui, de l'agenda de l'UE pour la politique sociale, un agenda établissant les grandes lignes des politiques destinées à assurer une plus grande cohésion sur le continent et à faire progresser notre modèle social en réponse à des tendances s'opposant au développement durable. Ainsi, notre agenda social apporte également une contribution à l'objectif du développement durable.

Par la présente communication, la Commission franchit la première étape de la révision de la stratégie pour le développement durable qui aura lieu cette année. Ce

rapport constitue une première évaluation des progrès accomplis depuis 2001 et il décrit un certain nombre d'orientations futures qui pourront guider l'examen de la stratégie pour le développement durable qui sera présentée au cours de l'année dans une autre communication au Parlement européen et au Conseil. La présente communication s'appuie sur les débats qui se sont déroulés au cours de l'année écoulée, y compris sur l'avis du Comité économique et social européen en avril dernier et sur les résultats d'une consultation publique lancée par la Commission en octobre dernier[1].

L'Union européenne a de son propre avenir une vision ouverte, inscrite dans la durée. Nous croyons dans la force et dans les valeurs sous-jacentes de notre modèle dynamique. Nous veillerons à ce qu'il soit possible de répondre aux besoins des générations présentes et à venir. Cet objectif fondamental transparaîtra dans toutes les politiques communautaires. L'avènement du développement durable exige que nous agissions dès maintenant. L'Union dispose des capacités, des compétences et de la créativité requises pour procéder aux changements nécessaires. Les Européens comme les citoyens du reste du monde peuvent compter sur sa détermination à garantir à tous un avenir placé sous le signe du développement durable.

---

1 Les conclusions de l'avis et de l'enquête d'opinion sont exposées plus en détail dans le document de travail des services de la Commission, SEC(2005) 225 (parties 1 et 2). Le texte intégral du rapport de la Commission sur les résultats de la consultation sera disponible sous peu à cette adresse : http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/review_fr.htm.

# Première partie : Développement durable : quel est l'enjeu?

## 1. INTRODUCTION

**Le développement durable –** qui consiste à permettre de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins – est un objectif fondamental du Traité sur l'Union européenne[2] et de la Constitution. C'est là un concept global qui sous-tend toutes les politiques, toutes les actions et toutes les stratégies de l'Union et qui exige la conception et l'application mutuellement complémentaires d'un ensemble de politiques économiques, environnementales et sociales.

Face à une mondialisation toujours plus forte, il faut une direction politique aux contours précis, capable de promouvoir un **modèle européen dynamique** pour aujourd'hui comme pour demain. La Commission s'est fermement engagée en faveur du développement durable et souhaite fixer un ordre du jour constructif pour le changement. L'avenir de l'Europe et du monde doit être envisagé dans la durée et a besoin d'un large éventail d'actions. La Commission est convaincue qu'il faut plus de prospérité, plus de solidarité et plus de sécurité pour améliorer la qualité de notre vie et de celle des générations suivantes. Nous avons besoin de croissance, d'emplois plus nombreux et d'un environnement plus propre et plus sain. Nous avons besoin d'une société plus soudée à l'intérieur de laquelle la prospérité et les débouchés se partagent à l'échelle de l'Union européenne et au-delà. Nous avons besoin de plus d'innovation, de plus de recherche, de plus d'éducation. Nous devons assumer nos responsabilités et honorer nos obligations sur la scène mondiale. Notre prospérité et la qualité de notre existence seront fonction de notre capacité et de notre volonté de modifier nos schémas de production et de consommation et de dissocier croissance économique et dégradation de l'environnement.

Notre action sur ces questions ne saurait se confiner à la seule Union. Le développement durable reste un défi mondial. C'est pourquoi il est essentiel que l'action politique européenne soit menée parallèlement sur un double plan, interne et externe. Cela requiert une approche intégrée et reflète le fait qu'en raison de la mondialisation et de l'interdépendance toujours plus marquée des problèmes, l'Union

---

[2] Article 2 du Traité sur l'Union européenne.

ne peut donner le meilleur d'elle-même dans sa réponse aux grandes priorités internes que si, parallèlement, elle réussit à l'échelon planétaire. De la même façon, elle doit absolument élaborer des politiques qui reflètent ses engagements mondiaux pour joindre le geste à la parole et préserver sa crédibilité de protagoniste mondial en matière de développement durable.

Si la durée de son mandat s'étend jusqu'en 2009, la Commission se doit évidemment de regarder au-delà de cette date pour formuler sa politique. Si nous voulons atteindre nos objectifs à plus long terme, il ne faut pas attendre demain. Nous devons agir dès maintenant. Pour donner corps à la vision de l'avenir européen et mondial évoquée plus haut, il est impératif de définir dès à présent des objectifs concrets, qui feront office de jalons pour les tendances de fond, et de mettre en place des mécanismes appropriés. La Commission en place a déjà confirmé la pertinence que ses objectifs stratégiques fondamentaux (prospérité, solidarité et sécurité) revêtent pour le développement durable[3].

C'est en juin 2001 que l'Union européenne s'est formellement engagée pour le développement durable, avec l'adoption par le Conseil européen, réuni à **Göteborg**, d'une stratégie s'inspirant d'une communication de la Commission. En 2002, celle-ci a présenté une deuxième communication[4] qui mettait l'accent sur la dimension extérieure du développement durable et qui a été adoptée par le Conseil européen de **Barcelone.** Ces textes forment le socle de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (SDD). La Commission, qui s'est engagée à revoir la Stratégie chaque fois qu'elle entamerait un nouveau mandat, le fera donc dans le courant de l'année 2005, à partir du bilan des quatre dernières années.

Quant à la nouvelle formule de la SDD, elle reposera sur une méthode plus ouverte qui, d'une part, mettra en lumière les changements à introduire dans les structures économiques pour progresser vers des schémas de production et de consommation plus propices au développement durable et, d'autre part, s'attellera à la question des tendances nuisibles à ce même type de développement. En renforçant encore la nouvelle méthode d'élaboration des politiques, la SDD révisée réaffirmera sa nature tridimensionnelle et assurera pleinement l'intégration et la consolidation des aspects externes du développement durable. Qui plus est, elle confirmera une fois de plus l'engagement qui figure dans la proposition relative aux perspectives financières pour

---

3 COM(2005) 12 du 26.1.2005 : Objectifs stratégiques 2005-2009 - Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen - Prospérité, solidarité et sécurité.

4 COM(2002) 82 du 13.2.2002: « Vers un partenariat mondial pour un développement durable ».

la période 2007-2013 et selon lequel le développement durable sera l'un des principes directeurs des politiques communautaires.

## 2. ORIENTATIONS DE L'UNION EUROPEENNE QUANT AU DEVELOPPEMENT DURABLE

La SDD se compose des éléments suivants :

Premièrement, elle offre un **aperçu général de ce qui participe du développement durable**. Son message fondamental est qu'au bout du compte les facettes économique, sociale et environnementale du développement durable doivent aller de concert et se renforcer mutuellement : *« Le développement durable laisse entrevoir à l'Union européenne l'image concrète, à long terme, d'une société plus prospère et plus juste, garante d'un environnement plus propre, plus sûr, plus sain, et offrant une meilleure qualité de vie à nous-mêmes, à nos enfants et à nos petits-enfants »*[5]. Il est crucial de bien appréhender l'importance de ces trois piliers du développement durable et de comprendre les relations qui existent entre eux.

La deuxième partie de la stratégie – dont on peut penser qu'elle est la plus ambitieuse – cherche à **améliorer le mode d'élaboration de nos politiques** en instillant plus de cohérence dans ces dernières et rendant les citoyens plus conscients des compromis possibles entre objectifs antagoniques, de manière que les décisions qui s'imposent soient prises en toute connaissance de cause. Cela passe par un examen scrupuleux de leurs effets, y compris des effets de l'inaction, par une évaluation d'impact précoce, et par l'envoi de signaux adéquats au marché à travers la fixation de prix tout aussi adéquats. En outre, cela suppose, d'une part, que les responsables des politiques communautaires prennent en compte le contexte mondial et s'emploient activement à assurer la cohérence entre politiques intérieures et extérieures et, d'autre part, que l'on investisse dans les sciences et les technologies, de manière à faciliter les ajustements requis pour un développement durable. Enfin, la nouvelle conception du processus d'élaboration des politiques insiste sur l'amélioration de la communication et la mobilisation des citoyens et des milieux d'affaires.

Troisièmement, la stratégie traite d'un petit nombre de **tendances qui, à l'évidence, vont à l'encontre du développement durable**, s'agissant des changements climatiques et de l'utilisation des ressources énergétiques, des menaces pour la

---

[5] COM(2001) 264 « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, p. 2.

santé publique, de la pauvreté et de l'exclusion sociale, du vieillissement de la société, de la gestion des ressources naturelles, de l'utilisation des sols et des transports.

Enfin, la dimension mondiale de la SDD se développe autour de quelques-uns des objectifs internationaux et se concentre sur des objectifs prioritaires définis dans la contribution de l'Union européenne au Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) : maîtrise de la mondialisation, échanges commerciaux propices au développement durable, lutte contre la pauvreté, développement social, gestion durable des ressources naturelles et environnementales, amélioration de la cohérence des politiques communautaires, meilleure gouvernance à tous les niveaux et financement du développement durable.

## 3. POURQUOI CETTE REVISION?

La Commission s'est déjà engagée à revoir la Stratégie au début de chaque nouveau mandat. Cette initiative a été bien accueillie lors des récentes réunions du Conseil européen, en juin et en novembre 2004. Par ailleurs, de nouveaux éléments sont venus souligner la nécessité de procéder à une révision à ce stade :

- aggravation des tendances qui vont à l'encontre du développement durable, dont les pressions croissantes s'exerçant sur les ressources naturelles, la biodiversité et le climat, de même que la persistance de l'inégalité et de la pauvreté et l'exacerbation des difficultés économiques et sociales dues au vieillissement démographique ;
- mauvais résultats économiques de l'Europe, combinés à la poursuite de la mondialisation et à l'émergence de pays d'industrialisation récente (Chine, Inde, Brésil, etc.), phénomène qui annonce un durcissement de la concurrence économique et d'éventuelles altérations des structures productives nationales, avec des conséquences pour le développement durable à l'échelle planétaire ;
- nécessité d'assortir les nouveaux engagements et négociations internationaux susceptibles de contribuer au développement durable mondial d'une intensification des efforts déployés pour leur concrétisation (Programme de développement de Doha, sous l'égide de l'OMC, Plan d'action de Johannesburg, arrêté au SMDD, Consensus de Monterrey sur le financement du développement et Objectifs du millénaire pour le développement, définis par l'ONU) ;

- sentiment accru de vulnérabilité dû à l'apparition de menaces nouvelles liées au terrorisme (attentats du 11 septembre 2001 et du 11 mars 2004), aux catastrophes naturelles (raz-de-marée et inondations) ou à la maladie (SRAS), à quoi il faut ajouter une prise de conscience croissante de la nécessité de lutter contre la criminalité organisée, la corruption et le racisme ;
- enfin, la révision devra prendre en considération l'élargissement de l'Union européenne à vingt-cinq membres, ainsi que la définition de stratégies nationales en faveur du développement durable dans la plupart des États membres et une plus forte association des autorités locales et régionales.

## 4. ÉVALUATION DES PROGRES

Si des progrès ont été accomplis dans l'application de la SDD et s'il n'y a pas de résultats à escompter dans l'immédiat, il est clair qu'il reste beaucoup à faire. Il n'y a guère de signes montrant que la plupart des menaces pesant sur le développement durable se sont atténuées. Elles exigent une action urgente et soutenue. Une description plus détaillée des progrès accomplis est présentée dans le document de travail des services de la Commission[6], mais un certain nombre de développements importants peuvent être mis en exergue.

- **Changer le mode d'élaboration de nos politiques** Depuis 2001, une «nouvelle méthode d'élaboration des politiques» est utilisée : elle vise à introduire plus de cohérence et à réunir les conditions idéales à l'essor du développement durable.

*Politiques plus cohérentes*

L'intégration, dans toutes les politiques communautaires, d'un certain nombre de principes horizontaux découlant des traités est un objectif primordial. Un exemple des mesures prises dans ce sens par l'Union est le processus de Cardiff, qui favorise la prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles. Cependant, un premier bilan de ce processus, dressé en 2004, a montré que les progrès réalisés jusqu'ici sont d'une ampleur limitée.

En 2003, un nouveau mécanisme d'évaluation des conséquences a été mis en place à la Commission, l'objectif étant d'améliorer la cohérence des politiques. Il est conçu pour évaluer de manière intégrée les incidences économiques, environnementales et

---

[6] SEC(2005) 225.

sociales des grandes politiques envisagées et de rendre plus explicites les compromis intervenus entre objectifs concurrents. À ce jour, la Commission a établi plus de cinquante évaluations d'impact réparties sur une large gamme de politiques, allant des propositions de directive sur la réassurance au financement de Natura 2000 en passant par l'organisation commune du marché du sucre. Du côté extérieur, des études sur la durabilité ont été engagées dans le contexte de toutes les grandes négociations commerciales.

*Développement de la méthode ouverte de coordination*

La MOC peut se révéler un instrument d'une grande efficacité pour promouvoir les échanges de bonnes pratiques, associer et mobiliser les parties prenantes et exercer des pressions sur les États membres pour obtenir de ces derniers qu'ils adoptent une méthode plus stratégique et plus intégrée et conçoivent des politiques plus efficaces. Ainsi, des objectifs et des indicateurs communs ont été retenus par la Commission et les États membres dans les domaines de l'inclusion sociale et des retraites. La plupart des États membres ont fixé des objectifs quantitatifs en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

*Adéquation des prix et des mesures d'incitation*

Toute démarche visant à garantir que les prix du marché reflètent le coût véritable de l'activité économique pour la société encouragera la modification des schémas de production et de consommation. À cet effet, des instruments s'articulant sur le marché - taxes environnementales, système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ETS) et subventions - peuvent compléter utilement les mesures régulatrices traditionnelles. Dans ce domaine, des progrès ont été enregistrés au niveau communautaire, ces dernières années, mais il arrive encore que les processus décisionnels suscitent des difficultés - s'agissant, entre autres, de la fiscalité -, dès lors que l'unanimité est requise au Conseil. On peut citer, parmi les cas où l'Union a recouru à des instruments fondés sur le marché, la directive de 2003 relative à la taxe sur l'énergie (qui étend à d'autres produits énergétiques le système communautaire du taux d'imposition minimal des huiles minérales), ou encore, l'ETS, grâce auquel elle s'attache, depuis 2005, à satisfaire aux dispositions du Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

*Investissement dans les sciences et les technologies*

Il est essentiel de progresser dans le domaine des connaissances et des technologies pour instaurer un équilibre entre croissance économique et durabilité sociale et environnementale. De nombreuses synergies peuvent être exploitées entre l'innovation au service de la qualité et des résultats, d'une part, et l'innovation au service de l'optimisation dans les secteurs de la consommation énergétique, des déchets et de la sûreté, d'autre part. Par exemple, les machines dotées d'un meilleur rendement énergétique sont synonymes de réduction de la consommation de ressources naturelles et des émissions. Par ailleurs, les investissements dans les technologies nouvelles créeront des emplois et alimenteront la croissance. Les actions communautaires menées en la matière englobent le développement durable des activités du 6e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique. Quant au Plan d'action pour les technologies de l'environnement, il sert à promouvoir les plates-formes technologiques sur les piles à hydrogène et à combustible, la photovoltaïque, la chimie durable, l'alimentation en eau et l'assainissement. L'UE stimule également la diffusion des technologies ayant une incidence sur nos systèmes sociaux, par exemple dans les systèmes de soins de santé[7].

*Information et mobilisation des citoyens et des entreprises*

La société civile et le secteur privé jouent un rôle important dans le développement durable. Plusieurs initiatives ont été prises à l'échelon communautaire pour encourager leur association active, de même que pour améliorer les processus de consultation et la mobilisation des parties prenantes. La Commission a adopté des normes minimales au sujet, précisément, de la consultation de ces dernières, de leur information sur les processus décisionnels environnementaux et de leur association auxdits processus. De plus, elle a lancé diverses initiatives pour promouvoir la citoyenneté d'entreprise.

---

[7] Cf. par exemple le plan d'action e-santé adopté récemment. Santé en ligne - améliorer les soins de santé pour les citoyens européens: plan d'action pour un espace européen de la santé en ligne, COM(2004) 356.

- **Tendances non durables**

*Changements climatiques et énergie propres*

Au cours des 100 dernières années, la température de l'Europe a augmenté plus vite que la moyenne mondiale (0,95°C en Europe contre 0,7°C dans le monde); 8 glaciers sur 9 reculent de manière significative; les phénomènes climatiques extrêmes - tels que sécheresses, vagues de chaleur et inondations - ont augmenté[8]. Le maintien de la température terrestre en deçà du niveau auquel une évolution climatique plus dangereuse devient probable exige une réduction globale sensible des émissions de gaz à effet de serre. Certaines estimations des dommages causés par des événements extrêmes en 2002 indiquent une perte de 25 milliards d'euros[9]. Un approvisionnement en énergie fiable et abordable est loin de constituer la norme dans les pays en développement où plus de deux milliards de personnes dépendent de la biomasse (bois, déchets, etc.) comme source d'énergie primaire et 1,6 milliard n'ont pas accès à l'électricité.

Le programme européen sur le changement climatique (PECC) a été le principal vecteur de l'action de lutte contre le changement climatique en Europe. Il couvre des initiatives essentielles en matière énergétique et le récent système communautaire d'échange de quotas pour les émissions de gaz à effet de serre, opérationnel depuis le 1er janvier 2005. L'UE encourage également plusieurs mesures de lutte contre le changement climatique à travers ses fonds régionaux. Toutefois, si les derniers chiffres disponibles indiquent que, en 2002, l'UE-15 avait réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 2,9% par rapport au niveau de 1990, le chemin est encore long pour atteindre l'objectif fixé dans le protocole de Kyoto qui prévoit une réduction de 8% par rapport au niveau de 1990 sur la période 2008-2012. Au plan international, l'UE a aussi continué à jouer un rôle essentiel en faveur de la ratification du protocole de Kyoto et de la mise en œuvre des engagements pris au sommet mondial de Johannesburg de 2002 sur le développement durable (SMDD). Dans ce domaine, l'UE a préconisé le recours aux énergies renouvelables dans le monde entier, à travers la Coalition de Johannesburg pour les énergies renouvelables. L'initiative Énergie de l'UE est une contribution au SMDD qui vise à améliorer l'accès à des services énergétiques appropriés, durables et abordables dans les zones rurales, périurbaines et urbaines.

---

8 Rapport de l'AEE “Impacts of Europe's changing climate”, août 2004.

9 Münchener Rück, Geo risk research department, janvier 2004.

En Europe, une nouvelle initiative en faveur du rendement énergétique marque un engagement renouvelé à réaliser des progrès réels dans ce domaine.

*Santé publique*

Les menaces pour la santé publique dans l'UE ont continué d'augmenter depuis 2001. Les maladies liées au mode de vie et les maladies chroniques progressent rapidement au niveau mondial, avec une évolution des plus alarmantes pour l'obésité (10-40% d'augmentation dans la plupart des pays de l'UE ces dix dernières années). Au plan mondial, l'épidémie de VIH/SIDA est au plus haut niveau d'infections jamais atteint (39,4 millions) et la proportion de nouveaux cas d'infection HIV signalés a plus que doublé en Europe depuis 1996. La multiplication des contacts et la mobilité accrue dans le monde ont augmenté les risques sanitaires dus à des maladies infectieuses telles que la grippe aviaire et le SRAS. Le bioterrorisme constitue un autre aspect nouveau. Dans les pays en développement, les gains récents en matière de santé et de développement ont été réduits à néant, et la propagation de maladies transmissibles graves constitue une menace sérieuse pour leur développement futur. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que, chaque année, les environnements insalubres entraînent le décès de plus de cinq millions d'enfants dans le monde.

Les mesures prises depuis 2001 sont, par exemple, le financement de la recherche sur le génome pour lutter contre la résistance aux antibiotiques, la mise en place d'un réseau commun de surveillance et d'alerte précoce pour les maladies transmissibles, l'adoption d'une proposition de nouveau cadre réglementaire européen sur les produits chimiques (REACH) ; l'adoption du plan d'action 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé; ainsi que la mise en place d'une Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et d'un Centre européen des maladies transmissibles (CEPCM).

Au niveau international, la participation financière de l'UE à la lutte contre des maladies comme le VIH/SIDA, la tuberculose et la malaria a sensiblement augmenté. Des contributions ont également été apportées à la réduction du prix des produits pharmaceutiques essentiels dans les pays en développement.

*Pauvreté et exclusion sociale*

La pauvreté et l'exclusion sociale constituent un problème grandissant. Dans l'UE, environ 15% de la population sont exposés au risque de pauvreté. Dans certains nouveaux États membres, la situation est particulièrement préoccupante. D'autres

évolutions inquiétantes sont la transmission de la pauvreté et de l'exclusion entre les générations et la charge disproportionnée supportée par certains sous-groupes de la population (chômeurs, parents isolés, personnes handicapées et minorités ethniques par exemple). Sur les 6 milliards d'habitants que compte la planète, 2,8 milliards vivent avec moins de 2 euros par jour.

Les États membres de l'UE ont accepté de coordonner leurs politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en fixant des objectifs communs, en élaborant des plans d'action nationaux et en les évaluant à l'aide d'indicateurs communs afin de surveiller les progrès. La Commission européenne soutient ce processus de coordination. Le financement de la politique régionale européenne contribue également à cet objectif, notamment par des investissements dans l'éducation, la formation et l'emploi local.

Pour faire face au problème au plan mondial, la politique de développement de l'UE se fixe pour principal objectif de réduire significativement la pauvreté et, à terme, de l'éradiquer. Diverses mesures ont été prises dans le cadre du nouveau partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable mis en place lors des sommets de Doha, Monterrey et Johannesburg.

*Vieillissement de la société*

Selon les projections, la croissance de la population dans l'UE devrait stopper et une population active vieillissante et moins nombreuse devra subvenir aux besoins d'un nombre croissant de personnes âgées. Le rapport de dépendance des personnes âgées devrait augmenter et passer de 24% en 2004 à 47% en 2050.

Si l'augmentation de l'espérance de vie est un progrès notable, le vieillissement de la société européenne pose des problèmes de développement durable qui appellent une réponse. Ni l'immigration ni une augmentation rapide des taux de natalité ne peuvent éviter la hausse marquée de la proportion de personnes âgées dans la population au cours des deux prochaines décennies.

La Commission travaille avec les États membres à la modernisation des systèmes de protection sociale pour qu'ils restent viables financièrement et adaptés au niveau social. Parmi les mesures figure également l'allongement de la vie active des travailleurs âgés. L'objectif, fixé par le Conseil européen de Barcelone, est de faire en sorte que la moitié des 55-64 ans aient un emploi d'ici 2010 et de différer de cinq ans l'âge effectif de départ du marché du travail d'ici 2010. Outre l'aspect financier qui doit être abordé, les systèmes de santé doivent aussi évoluer pour faire face à la

demande attendue provenant du nombre accru de personnes âgées, en particulier pour améliorer l'accès aux soins de santé. L'Union facilite une coopération structurée dans ce domaine ainsi qu'un échange de bonnes pratiques.

*Gestion des ressources naturelles*

La croissance rapide de la population mondiale implique que la planète comptera, d'ici 2010, déjà 400 millions d'habitants de plus qu'aujourd'hui, principalement dans des zones urbaines. Dans un monde d'interdépendance croissante, nous ne pouvons pas maintenir nos modes de production et de consommation actuels. La biodiversité est menacée. De par le monde, 15 500 espèces végétales et animales sont exposées à un risque élevé d'extinction. Des pertes très importantes ont été enregistrées dans presque tous les types d'écosystèmes et espèces (animaux, végétaux, forêts, eau fraîche, terres fertiles, etc.) ces dernières décennies. L'eau douce constitue une autre ressource naturelle précieuse et menacée. D'une manière générale, la crise mondiale de l'eau menace des vies, le développement durable et, à terme, la paix et la sécurité.

Les mesures prises pour atteindre l'objectif de l'UE d'arrêter la perte de biodiversité d'ici 2010 sont notamment la réforme de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche ainsi que la création du réseau Natura 2000. Une communication sur l'arrêt de la perte de biodiversité d'ici 2010 est en cours d'élaboration. Les mesures destinées à améliorer l'utilisation efficace des ressources comprennent la directive communautaire relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques et les communications de la Commission sur la politique intégrée des produits. Sur la période 2000-2006, l'Union européenne consacre également des sommes considérables, issues des fonds structurels et de cohésion, au cofinancement d'investissements en faveur des infrastructures environnementales et de la réhabilitation et du maintien de sites industriels, urbains et naturels.

Les initiatives internationales incluent l'initiative communautaire dans le domaine de l'eau - "De l'eau pour la vie" - dans le prolongement du sommet mondial sur le développement durable (WSSD). L'UE joue également un rôle moteur dans le cadre de la Convention sur la biodiversité comme dans les travaux d'élaboration d'un ensemble de programmes décennaux pour passer à des modèles de consommation et de production durables.

*Utilisation du sol et transports*

Malgré le découplage visé de la croissance des transports et de celle du PIB, le volume des transports continue d'augmenter plus vite que le PIB. Cette évolution a des répercussions dans de multiples domaines, de la saturation du trafic aux problèmes de santé provoqués par les polluants atmosphériques, en passant par les émissions accrues de $CO_2$ qui influent sur les objectifs de l'UE en matière de changement climatique.

L'UE a lancé plusieurs initiatives pour limiter les effets négatifs de cette tendance de la croissance des transports. Elle encourage le passage du transport routier à des modes de transport ayant moins d'impacts sur l'environnement, tels que les bus propres, les voies navigables et le rail. La Commission a également proposé que les États membres introduisent une tarification des infrastructures pour influer sur la demande de transport en évoluant vers une situation dans laquelle les prix payés par les usagers des transports reflètent la totalité des coûts pour la société (par exemple la directive Euro-vignette), mais la mise en œuvre reste limitée. Par ailleurs, des progrès significatifs, mais le plus souvent réduits à néant par l'augmentation de la demande et du volume des transports, ont été accomplis au niveau de la technologie automobile et des carburants, sous l'effet de la législation et des initiatives communautaires. Enfin, des actions sont menées pour améliorer la gestion de l'environnement urbain et de l'utilisation du sol, notamment à travers le programme "Urban II" des fonds structurels et le programme-cadre de recherche. La Commission élabore également une stratégie thématique en matière d'environnement urbain, qui devrait être publiée en 2005.

*Aspects extérieurs du développement durable*

Outre les tendances non durables précitées, la promotion du développement durable à l'échelle mondiale a notamment englobé les actions de l'UE ci-après:

– Exploiter la mondialisation

La mondialisation est le nouveau cadre dans lequel le développement durable doit être réalisé. Elle peut être un stimulant important du développement durable, mais les gains qu'elle procure sont trop souvent répartis de manière inégale entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci, et une intégration non régulée peut avoir des incidences négatives sur l'environnement et la société dans son ensemble.

L'UE est favorable à une approche cohérente et intégrée des questions relatives à la

mondialisation au sein de l'OMC, des institutions financières internationales et des organisations des Nations unies. Elle souhaite également renforcer les organismes clés, tels que l'Organisation internationale du travail.

Les négociations en cours au sein de l'OMC et le programme de Doha pour le développement sont essentiels pour intégrer effectivement et équitablement les pays en développement dans l'économie mondiale. Dans les négociations liées au programme de Doha pour le développement, l'UE oeuvre de manière cohérente depuis 2002 afin de poursuivre ses objectifs en termes de promotion du développement mondial durable de manière générale sur un grand nombre de points de négociation. De plus, puisqu'il est nécessaire de soutenir efficacement les efforts des pays en développement pour intégrer le système du commerce mondial, l'assistance technique liée au commerce (ATC) a été désignée comme un des domaines prioritaires de la coopération au développement de l'UE et la dimension ATC a été intégrée à tous les niveaux de décision concernés par l'allocation des fonds.

Par ailleurs, depuis le WSDD, l'UE a également pris des mesures importantes pour mettre en œuvre une action de soutien en matière de politique du commerce hors du cadre du programme de Doha pour le développement, notamment en poursuivant ses efforts d'incorporer un élément de fond sur le développement durable dans toutes les négociations en cours ou futures au niveau bilatéral ou régional.

– Meilleure gouvernance au niveau mondial

La qualité de la gouvernance et la promotion de la démocratie sont des facteurs essentiels pour atteindre les objectifs du millénaire. La Déclaration du Millénaire des Nations unies proclame que la création d'un environnement propice au développement et à l'éradication de la pauvreté dépend, entre autres choses, d'une bonne gouvernance dans chaque pays, d'une bonne gouvernance à l'échelle internationale et de la transparence des systèmes financiers, monétaires et commerciaux.

La Commission a abordé le développement des capacités des institutions, la qualité de la gouvernance et l'Etat de droit dans une communication consacrée à la gouvernance et au développement qui se concentre sur les capacités institutionnelles et le dialogue en matière de gouvernance dans différents types de situations nationales. Des efforts ont également été déployés pour favoriser le développement durable dans tous les accords de coopération internationale et régionale et les instruments d'action existants. De plus, une gouvernance

internationale renforcée en faveur du développement durable est au cœur des efforts déployés par l'UE pour développer un multilatéralisme effectif.

- Financement du développement (FdD)

Un financement est nécessaire pour réaliser les objectifs du millénaire. Toutefois, l'objectif des Nations unies de 0,7% du revenu national brut (RNB) consacré à l'aide officielle au développement (AOD) reste très éloigné.

L'UE a défini sa contribution au « processus de financement au développement » sous la forme de huit engagements explicites, pris lors du Conseil européen de Barcelone, le 14 mars 2002. Le dernier rapport de suivi prévoit que les niveaux d'aide dans l'UE élargie (25 États membres), pris globalement, dépasseront l'objectif intermédiaire de 0,39% du RNB consacré à l'AOD et que l'UE allouera 0,42% de son RNB à l'AOD d'ici 2006, soit 38,5 milliards d'euros selon les estimations. Le volume total des moyens supplémentaires mobilisés sur la période 2002-2006 s'élève à 19 milliards d'euros.

# Partie II : relever les défis

## 5. ORIENTATIONS FUTURES

Face à la persistance des défis auxquels elle est confrontée, l'Europe se doit non seulement de tenir son engagement à appliquer un programme de travail à long terme en faveur du développement durable et de l'amélioration de la qualité de la vie, mais également de se donner les moyens de relever plus efficacement ces défis.

### 5.1. Réaffirmer les principes de base de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable

Le concept de développement durable et la complémentarité entre la stratégie en faveur du développement durable et la stratégie de Lisbonne ont été précisés dans l'avant-propos.

Par ailleurs, la révision doit être l'occasion de confirmer le **caractère tridimensionnel** caractéristique du développement durable en tant que pierre angulaire de la stratégie, ce qui signifie que le développement ne peut avoir lieu que si l'on conjugue croissance économique, inclusion sociale et protection de l'environnement, tant en Europe que dans les autres régions du monde.

La révision tiendra également compte de la **contribution de l'Union au développement durable au niveau mondial,** et ce suivant deux axes: premièrement, en abordant les aspects internationaux des six premières tendances non durables identifiées par la stratégie; deuxièmement, en y intégrant les politiques extérieures de l'Union qui contribuent au développement durable mondial. Ce faisant, l'Union pourra réaffirmer et renforcer son engagement à jouer un rôle moteur dans le programme en faveur du développement durable au niveau mondial.

### 5.2. Réaffirmer la nouvelle approche en matière d'élaboration et de cohérence des politiques

La révision servira à renforcer la **"nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques"** en tant que moyen essentiel de centrer l'élaboration des politiques de l'Union européenne sur le développement durable. En particulier, la future stratégie de l'UE en faveur du développement durable permettra d'imprimer un nouvel élan aux différentes composantes du programme de travail de l'Union en faveur de l'amélioration de la réglementation, notamment pour ce qui est de l'évaluation de

l'impact, la consultation des parties prenantes et la simplification de la réglementation.

Cela signifie que l'élaboration de politiques durables et rentables continuera d'être favorisée par l'amélioration de la réglementation, notamment par l'application plus efficace d'un **mécanisme équilibré d'analyse d'impact** concernant les nouvelles initiatives politiques prises par la Commission tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur. En outre, l'impact des grands accords commerciaux sur la durabilité sera toujours analysé. Le mécanisme a récemment été amélioré à la lumière des premiers enseignements tirés[10], mais on restera attentif aux possibilités de continuer à améliorer la méthode, au regard notamment des aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement durable. À cet égard, la Commission a également l'intention d'améliorer la consultation des divers acteurs concernés sur les politiques de l'Union européenne. En outre, une attention particulière sera également accordée à l'application de l'accord interinstitutionnel «mieux légiférer» conclu avec le Parlement européen et le Conseil[11] (concernant, par exemple, la nécessité pour le Conseil et le Parlement d'appliquer les mêmes principes et critères pour évaluer l'impact des modifications apportées aux propositions de la Commission).

La nouvelle approche comprend aussi la **méthode ouverte de coordination**, notamment dans les domaines de l'inclusion sociale, de l'accès au marché du travail et de la protection sociale, où cette méthode remplit une fonction essentielle dans le cadre de la modernisation des systèmes de protection sociale.

Dans le cadre de la nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques, la Commission continuera à encourager l'utilisation **d'instruments fondés sur le marché** pour faire apparaître le coût réel de l'utilisation des ressources et son impact environnemental pour la société. Les États membres seront par exemple invités à examiner comment ils pourraient transférer la charge fiscale pesant sur le travail aux sources de dégradation de l'environnement. La révision insistera également davantage sur le fait que la réalisation d'investissements dans les **domaines scientifiques et technologiques** est essentielle pour assurer le développement durable. Le programme de recherche de l'UE, la politique d'innovation de la Commission et les marchés publics comptent parmi les instruments qui peuvent servir à encourager plus avant les éco-innovations. Les échanges d'informations

---

10 Évaluation de l'impact: prochaines étapes en appui d'un développement concurrentiel et soutenable, SEC(2004) 1377 du 21.10.2004.

11 Accord interinstitutionnel - «mieux légiférer», JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

avec des partenaires extérieurs dans les domaines de la recherche, des sciences et des technologies durables seront également encouragés.

### 5.3. Continuer de mettre l'accent sur les principales tendances non durables et étudier de manière plus approfondie les liens entre les tendances non durables

La stratégie révisée restera centrée sur les **principales tendances qui font peser une menace sur le développement durable**. L'inversion d'un grand nombre de ces tendances requiert une action persistante et implique des changements structurels majeurs en ce qui concerne le fonctionnement de nos sociétés et de nos économies. L'ampleur des efforts à accomplir ne saurait toutefois justifier l'inaction à court terme.

Le réexamen de la stratégie inclura dès lors **une évaluation approfondie des tendances non durables sur lesquelles porte la stratégie actuelle,** dans le but de fixer les objectifs et de définir les actions nécessaires pour les prochaines années. Les domaines prioritaires identifiés en 2001 devraient également être adaptés aux engagements internationaux pris par l'Union européenne lors du sommet mondial sur le développement durable, à la conférence des Nations unies sur le financement du développement et dans le cadre de la Déclaration du millénaire des Nations unies, ainsi qu'aux autres accords et engagements multilatéraux connexes qui lient l'Union européenne. Ils seront en outre actualisés pour tenir compte de l'adhésion à l'UE de dix nouveaux États (et de la perspective de nouvelles adhésions dans un futur assez proche), ce qui se traduira par de nouvelles mises à l'épreuve de la capacité de l'Union à inverser les tendances non durables. Dans ce contexte, la révision sera également l'occasion de considérer les arguments militant en faveur d'une extension de la stratégie à un nombre limité de tendances nouvelles ou ignorées jusqu'ici, y compris des tendances non durables d'un point de vue économique.

En dernier lieu, la mise en lumière des **liens réciproques existant entre les tendances non durables sélectionnées** bénéficiera d'une attention accrue dans le cadre de la révision. Celle-ci visera à maximiser les synergies positives et à minimiser les corrélations négatives. Il est possible, par exemple, de réduire simultanément les émissions de gaz à effet de serre et les encombrements routiers en favorisant un transfert des transports de la route au rail (ce qui déboucherait sur une situation "gagnant-gagnant"). La manière dont les investissements dans un changement technologique fondamental pourraient simultanément se traduire par une amélioration de la compétitivité et améliorer la qualité de l'environnement et la cohésion sociale est un autre exemple.

### 5.4. Fixer des objectifs et des échéances

L'approche adoptée dans le cadre de la stratégie de 2001 a consisté à fixer des objectifs prioritaires à moyen terme concernant chacune des tendances non durables et à définir un certain nombre de mesures à prendre pour les atteindre. Le réexamen de la stratégie confirmera qu'il est nécessaire de clarifier les objectifs et les échéances y afférentes de manière à orienter l'action vers les domaines prioritaires et à permettre l'évaluation des progrès.

Même si les tendances non durables constituent des problèmes de longue durée qui requerront des solutions à long terme, la seule manière de s'assurer que la société évolue dans le bon sens consiste à fixer des objectifs intermédiaires clairs et à mesurer les progrès. La fixation d'objectifs à long terme ne doit dès lors pas équivaloir à remettre à plus tard les actions à mener.

La stratégie révisée contiendra dès lors de nouveaux objectifs prioritaires concernant chacune des tendances non durables et fixera les échéances intermédiaires qui permettront à l'Union européenne de suivre les progrès réalisés. Les objectifs opérationnels et les plans d'action seront définis dans le cadre des politiques sectorielles intérieures et extérieures concernées, lesquelles seront aussi les principaux instruments de mise en oeuvre et de suivi des initiatives stratégiques, y compris des engagements internationaux souscrits dans le cadre de la Déclaration du millénaire et des sommets de Barcelone et de Monterrey.

### 5.5. Assurer un suivi efficace

La décision de Göteborg visant à assurer le suivi annuel de la stratégie à l'occasion des Conseils de printemps n'a pas répondu aux attentes. Un système renforcé de présentation de rapports sera élaboré dans le cadre de la révision. Ce système visera à rendre compte des progrès réalisés à court et à moyen terme par rapport aux objectifs de la stratégie, en combinant et en simplifiant autant que possible les rapports actuels sur les questions de développement durable. Les responsabilités institutionnelles (en particulier les rôles du Conseil européen et du Parlement européen) dans le processus de suivi seront également précisées.

Le suivi se fera en particulier sur la base des indicateurs de développement durable mis au point par la Commission. Ceux-ci s’appuieront, entre autres, sur les divers indicateurs élaborés dans le cadre des processus des politiques sectorielles, ainsi que sur le jeu d’indicateurs structurels qui synthétisent ces derniers et qui sont utilisés pour mesurer les progrès accomplis dans le cadre du processus de Lisbonne.

Des efforts supplémentaires seront accomplis pour élaborer de nouveaux modèles et des prévisions et pour rassembler de nouvelles données scientifiques, de manière à assurer l'efficacité du suivi.

### 5.6. Renforcer l'appropriation de la stratégie et améliorer la coopération avec les acteurs publics et privés à tous les niveaux

Il est nécessaire de mener de nouvelles actions visant à sensibiliser, à mobiliser et à associer les acteurs à tous les niveaux. Il convient de définir clairement qui est responsable de quelle action à quel moment et qui supportera les coûts. À cette fin, la Commission examinera comment créer des partenariats efficaces avec l'industrie, les syndicats, les organisations non gouvernementales et les associations de consommateurs; ces partenariats auront notamment pour mission de discuter des mesures à prendre pour inverser les tendances non durables identifiées dans le cadre de la révision.

Des efforts seront accomplis pour améliorer la cohérence des initiatives européennes, mondiales, nationales, régionales et locales visant à promouvoir le développement durable. Les actions susceptibles d'être menées comprendront la fixation de priorités communes pour chaque objectif prioritaire, le lancement d'un processus d'apprentissage mutuel avec les États membres et/ou les régions et la mise sur pied de mécanismes d'échange permanent d'informations sur les meilleures pratiques.

L'Union devra également intensifier ses efforts pour encourager la poursuite des actions menées dans d'autres parties du monde, tant dans les pays industrialisés et dans les pays en transition que dans les pays en développement. La Commission s'efforcera de développer le dialogue sur les objectifs de développement durable avec les partenaires situés à l'extérieur de l'Union européenne, notamment avec les administrations et la société civile des pays tiers ainsi qu'avec les organisations internationales et les ONG axant leur action sur les problèmes de dimension planétaire.

## 6. PROCHAINES ETAPES

La Commission invite le Conseil européen, le Conseil, le Parlement européen, les États membres, les autorités régionales et l'ensemble des acteurs de la société civile à lui faire part de leurs observations sur les propositions d'orientations stratégiques. Le forum des acteurs concernés organisé par le Comité économique et social européen les 14 et 15 avril 2005 offrira une première occasion de discuter de ces propositions. La Commission présentera une proposition de stratégie révisée de l'Union en faveur du développement durable plus tard dans l'année.