



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.12.2005
COM(2005) 670 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles

{SEC(2005) 1683}
{SEC(2005) 1684}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	La politique communautaire en matière d'environnement et d'utilisation des ressources – Problèmes et réponses	4
3.	Relever le défi – l'objectif de la stratégie	6
4.	Capitaliser sur le cadre politique existant – Application de l'approche du cycle de vie aux politiques actuelles	7
5.	Nouvelles initiatives – mise en place des fondations pour les 25 prochaines années..	8
5.1.	Acquisition de la base de connaissances – Un centre de données pour les décideurs politiques en vue d'accroître et d'améliorer la base de connaissances sur l'utilisation des ressources et les impacts de cette utilisation sur l'environnement	9
5.2.	Mesure de l'état d'avancement – Élaboration d'indicateurs.....	10
5.3.	La dimension interne – Les États membres et le forum de haut niveau	10
5.4.	La dimension mondiale – Un panel international sur l'utilisation durable des ressources naturelles.....	11
6.	Incidences et résultats attendus	12
7.	Processus de révision	12

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles

1. INTRODUCTION

Les économies européennes dépendent des ressources naturelles, qui comprennent les matières premières comme les minéraux, la biomasse et les ressources biologiques ; les milieux comme l'air, l'eau et le sol ; les ressources dynamiques comme le vent, la géothermie, les marées et l'énergie solaire ; et l'espace (surface de terre). Que les ressources soient utilisées pour fabriquer des produits ou comme récepteurs pour absorber les émissions (sol, air et eau), elles sont essentielles pour la bonne marche de l'économie et pour notre qualité de vie. La façon dont les ressources naturelles sont utilisées et la vitesse à laquelle celles qui sont renouvelables sont exploitées érodent rapidement la capacité de la planète à les régénérer et à préserver les services dispensés par la nature, sur lesquels sont fondées notre prospérité et notre croissance. Comme signalé dans le récent rapport de l'évaluation des écosystèmes pour le Millénaire¹, au cours des dernières 50 années, l'homme a altéré les écosystèmes plus rapidement et plus largement que pendant n'importe quelle période comparable de l'histoire de l'humanité, principalement pour répondre aux demandes croissantes de nourriture, d'eau douce, de bois, de fibres végétales et de combustible.

Si les tendances actuelles de l'utilisation des ressources en Europe se poursuivent, la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles vont continuer. La question a également une dimension planétaire. L'UE est fortement dépendante des ressources issues des autres continents et l'impact environnemental de l'utilisation des ressources par l'UE et les autres grandes économies a des répercussions mondiales. Dans le même temps les économies en croissance des pays en développement comme la Chine, l'Inde et le Brésil utilisent les ressources naturelles à un rythme qui s'accélère. Si le monde dans son ensemble suivait les habitudes de consommation traditionnelles, on estime que l'utilisation des ressources mondiales quadruplerait en 20 ans. L'impact négatif sur l'environnement serait substantiel. L'alternative serait d'adopter une approche coordonnée, anticipant le besoin de changement vers des modes d'utilisation plus durables, ce qui pourrait résulter en bénéfices environnementaux et économiques en Europe et mondialement.

Le défi pour les décideurs politiques est de favoriser et de stimuler la croissance tout en évitant simultanément de dégrader l'état de l'environnement. Ce ne sont pas des objectifs concurrents. L'utilisation efficace des ressources contribue à la croissance. L'utilisation inefficace des ressources et la surexploitation des ressources renouvelables sont à long terme des freins à la croissance.

¹ Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire - Rapport de synthèse générale, Island Press, Washington, DC, 2005, pages 1 à 6 (<http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>).

L'utilisation durable des ressources, y compris la production et la consommation durables, est donc un élément essentiel de la prospérité à long terme, tant à l'intérieur de l'UE que mondialement. De fait, la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi², approuvée par le Sommet du printemps 2005, fait de l'utilisation plus durable des ressources une grande priorité. Elle appelle aussi l'UE à montrer la voie vers une consommation et une production durables dans une économie globale. L'Europe a donc besoin d'une stratégie à long terme qui prenne en compte, dans la conception des politiques, les impacts environnementaux de l'utilisation des ressources naturelles, y compris leur dimension extérieure (c'est-à-dire les impacts hors de l'UE, notamment pour les pays en développement). La présente stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles (« la stratégie ») est une réponse à ce défi. Elle doit être considérée dans le contexte de la Stratégie pour le Développement durable nouvellement révisée (SDS)³, en contribuant à cette dernière.

La stratégie souligne l'importance d'intégrer des considérations relatives à l'environnement dans les autres politiques qui influent sur l'impact environnemental de l'utilisation des ressources naturelles, mais n'entend pas mettre en œuvre des initiatives spécifiques dans des domaines déjà couverts par des politiques bien établies. Elle propose un cadre analytique qui vise à permettre la prise en compte de façon permanente de l'impact environnemental de l'utilisation des ressources dans les politiques. Si elle est suivie, cette approche aidera à faire évoluer les économies européennes vers une situation où les objectifs de croissance sont atteints en utilisant les ressources naturelles plus efficacement, sans érosion supplémentaire du socle de ces dernières.

2. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT ET D'UTILISATION DES RESSOURCES – PROBLEMES ET REPONSES

L'utilisation des ressources a été le principal sujet de discussions de la politique communautaire en matière d'environnement au cours des trente dernières années. Une préoccupation majeure des années 70, à la suite de la première crise pétrolière, a été la rareté des ressources naturelles et les limites de la croissance. Néanmoins, comme indiqué dans la communication⁴ de la Commission préparant cette stratégie, la rareté ne s'est pas révélée aussi problématique qu'annoncée sur le plan environnemental. Le monde n'a pas manqué de combustibles fossiles et le marché a régulé la rareté par le mécanisme des prix. L'utilisation de nombreux métaux et minéraux a décru du fait du changement technologique plus que de l'épuisement des réserves. Néanmoins, la croissance rapide de la demande et les goulets d'étranglement dans l'approvisionnement peuvent être la cause de problèmes aigus sur les plans économiques et environnementaux, comme l'ont montré les récentes hausses de prix pour de nombreux matériaux.

Les dommages au socle de ressources naturelles ont été et restent un problème. Initialement, les politiques en matière d'environnement se sont concentrées sur les

² COM(2005) 141.

³ COM(2001) 264 et COM(2005) 658.

⁴ COM(2003) 572.

problèmes visibles dus aux émissions et aux déchets – en réduisant la pollution des « sources ponctuelles » comme les usines et les centrales électriques. Elles ont été couronnées de succès. La qualité de l'air et de l'eau s'est améliorée. Une grande partie des déchets générés est recyclée et moins de déchets sont mis en décharge. Une analyse des flux de matières et de déchets dans l'UE, y compris des importations et exportations, a montré qu'au cours des vingt dernières années la consommation totale par habitant est restée pratiquement inchangée dans l'UE, à 16 tonnes par an environ, alors que l'économie croissait de 50% dans le même temps. Ce qui signifie que la productivité matérielle s'est considérablement accrue en Europe. Malgré ces améliorations, l'accroissement des volumes de production a souvent été plus rapide que les progrès sur le plan environnemental ou les gains de productivité, et les politiques courantes n'ont pas suffi à corriger les tendances fondamentalement non durables en Europe comme dans le monde.

Afin d'avoir un plus grand impact pour renverser les tendances non durables, arrêter la dégradation de l'environnement et préserver les services essentiels fournis par les ressources naturelles, la politique en matière d'environnement doit aller au delà du contrôle des émissions et des déchets. Il est nécessaire de développer des moyens pour identifier les impacts environnementaux négatifs de l'utilisation des ressources et de l'énergie tout au long des cycles de vie (approche souvent désignée sous le nom « du berceau à la tombe ») et de déterminer leur importance respective. Cette compréhension des impacts mondiaux et cumulatifs le long d'une chaîne causale est nécessaire pour cibler les mesures politiques afin qu'elles soient le plus efficaces possible pour l'environnement et présentent le meilleur rapport coûts-bénéfices pour les autorités publiques et les acteurs économiques.

De plus, considérer les cycles de vie dans une zone géographique isolée n'est pas suffisant. À l'ère de la mondialisation, dans une économie planétaire dans laquelle l'Europe est un participant actif, une conception éclairée des politiques suppose de connaître comment les ressources circulent dans l'économie mondiale, les facteurs commandant cette circulation et les impacts correspondants dans tous les lieux où les ressources sont extraites ou utilisées.

Le sixième programme d'action pour l'environnement⁵ (sixième PAE) a reconnu cette nécessité en demandant la préparation « *d'une stratégie thématique pour l'utilisation et la gestion durable des ressources...* ». Cette stratégie est fondée sur l'analyse de l'utilisation des ressources dans l'UE et sur les cadres analytiques et politiques existants. Elle a été préparée en étroite consultation avec les parties prenantes⁶.

La stratégie propose une approche qui vise à apporter le meilleur retour en matière de protection de l'environnement pour l'effort consenti. La concentration des moyens limités des acteurs gouvernementaux et économiques fait partie de cette approche.

⁵ Décision (CE) du Parlement européen et du Conseil n°1600/2002 du 22 juillet 2002, établissant le sixième programme d'action communautaire en faveur de l'environnement (JO L 242, 10.9.2002, p. 1).

⁶ <http://www.europa.eu.int/comm/environment/natres/index.htm>.

3. RELEVER LE DEFI – L’OBJECTIF DE LA STRATEGIE

La présente stratégie définit une approche visant à une utilisation plus durable et donc, au fil du temps, plus efficace des ressources naturelles, ainsi qu’à une réduction des impacts environnementaux négatifs de leur utilisation, de manière que les améliorations globales de l’environnement aillent de paire avec la croissance. L’objectif global est donc de **réduire les impacts environnementaux négatifs engendrés par l’utilisation des ressources naturelles tout en restant dans une économie en expansion** : ce concept s’appelle la dissociation⁷. Dans la pratique, cela signifiera réduire l’impact environnemental de l’utilisation des ressources en améliorant dans le même temps la productivité de ces ressources dans tous les secteurs de l’économie de l’UE. Pour les ressources renouvelables, ceci signifiera également se maintenir en dessous du seuil de surexploitation.

Afin d’atteindre cet objectif, la stratégie comporte des actions visant à :

- améliorer notre compréhension et notre connaissance de l’utilisation des ressources en Europe, de ses impacts environnementaux négatifs et de sa portée à l’échelle européenne et globale,
- développer des outils pour surveiller et suivre les progrès dans l’UE, dans les États membres et par secteurs économiques,
- stimuler la mise en œuvre d’approches et de processus stratégiques aussi bien dans les secteurs économiques que dans les États membres, tout en encourageant ces derniers à développer des plans et programmes, et
- informer les acteurs concernés et les citoyens des impacts environnementaux négatifs considérables engendrés par l’utilisation des ressources.

La stratégie permettra de rassembler plus rapidement et facilement des connaissances sur l’utilisation des ressources dans l’économie. Ainsi, elle prendra en considération d’autres initiatives, comme INSPIRE⁸, et elle se basera sur celles-ci de manière appropriée. Ainsi, les impacts environnementaux les plus importants de cette utilisation pourront être identifiés, et des mesures pourront être prises afin d’y remédier.

Des efforts seront souvent nécessaires dans le domaine des politiques non environnementales. L’approche prônée renforcera l’élaboration de politiques respectueuses de l’environnement à tous les niveaux (européen, national, régional et local). Une meilleure compréhension des impacts environnementaux de l’utilisation des ressources tout au long de leur cycle de vie permettra aux décideurs politiques de mieux définir les priorités et de se concentrer dans les domaines où une réelle amélioration peut être obtenue.

C’est un processus à long terme – en conséquence, un horizon de 25 ans est proposé. Ce processus nécessite la combinaison de mesures à prendre à différents niveaux de

⁷ À titre d’illustration, voir l’exemple de la dissociation en matière de productivité des ressources à l’annexe 1.

⁸ SEC(2004) 980; <http://www.ec-gis.org/inspire/>

la chaîne de gouvernance et par différents acteurs. Il suppose l'amélioration des politiques actuelles, entre autres par le renforcement approprié de leur dimension concernant l'utilisation des ressources, et par le développement d'un ensemble de nouvelles initiatives visant à prendre en compte, dès la formulation des politiques, les impacts de l'utilisation des ressources tout au long de leur cycle de vie.

À ce stade initial, cette stratégie n'établit pas de valeurs cibles quantifiées « en matière d'exploitation efficace des ressources et de moindre utilisation de celles-ci », telles que prévues par le sixième programme d'action pour l'environnement, parce qu'il n'est pas possible de le faire compte tenu des connaissances actuelles et de l'état de développement des indicateurs. Ni les sources de données ni les indicateurs ne permettent de fixer des valeurs cibles qui contribueraient nettement à l'objectif de réduction des impacts environnementaux d'une économie en expansion. La stratégie établit toutefois un processus évolutif par lequel cela pourrait devenir possible au cours des cinq ou dix années à venir.

4. CAPITALISER SUR LE CADRE POLITIQUE EXISTANT – APPLICATION DE L'APPROCHE DU CYCLE DE VIE AUX POLITIQUES ACTUELLES

L'approche définie sera mise en œuvre au travers des politiques environnementales actuelles et en cours de développement (cf. annexe 2). Les impacts environnementaux négatifs de l'utilisation des ressources ont déjà été pris en compte dans un grand nombre de ces politiques, et le seront de manière systématique dans le futur. Une attention croissante est portée en matière de politique environnementale aux approches intégrées et aux liens entre les vecteurs environnementaux (air, eau, sol) et, en matière de politiques en cours de développement, aux thèmes environnementaux transversaux qui attachent plus d'attention à l'utilisation durable des ressources (par exemple le changement climatique, la biodiversité, etc.). Cette approche fondée sur le cycle de vie se reflète en particulier dans la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets.

Des approches non législatives, telles que la politique intégrée des produits⁹ (PIP), ont été développées spécifiquement afin de réduire les impacts environnementaux négatifs des produits au cours de leur cycle de vie, y compris leur production, utilisation et élimination finale. Le plan d'action pour les écotecnologies¹⁰ (ETAP) a également identifié de nombreuses voies par lesquelles les technologies environnementales peuvent réduire les impacts environnementaux négatifs de la production et de la consommation.

L'approche fondée sur le cycle de vie peut être mise en application utilement de manière transversale dans divers domaines politiques. Toutes ces politiques affectent l'utilisation des ressources et il est donc nécessaire de renforcer l'intégration des problèmes liés à leur utilisation et à leurs impacts négatifs de manière coordonnée. Par exemple, dans le domaine des transports, le livre blanc sur la politique européenne des transports¹¹ a fixé pour objectif de promouvoir l'intermodalité fondée sur des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Dans le

⁹ COM(2003) 302.

¹⁰ COM(2004) 38.

¹¹ COM(2001) 370.

domaine de l'énergie, des mesures dans les secteurs fortement consommateurs d'énergie (en particulier l'habitat et les transports) ont été prises, et leur mise en œuvre conduira à des améliorations importantes du point de vue des impacts environnementaux. Les récentes réformes de certaines politiques, en particulier dans les secteurs de la pêche et de l'exploitation agricole, ont pris en compte de manière approfondie les impacts environnementaux de l'utilisation des ressources. En effet, la stratégie pour le développement durable a été adoptée en vue de répondre à ce besoin d'un développement cohérent et intégré des politiques au travers des domaines économique, social et environnemental.

La Commission vise à développer des initiatives sectorielles pour des domaines économiques spécifiques dans le cadre, entre autres, de la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi, de concert avec les initiatives annoncées dans sa récente communication sur la politique industrielle¹². Cela permettrait non seulement de renforcer la compétitivité et la performance globale, mais également de réduire les impacts environnementaux négatifs. Mettre en œuvre une éco-efficacité renforcée pourrait aussi agir comme un levier pour l'innovation, une meilleure productivité, et donc une compétitivité et une croissance accrues (voir annexe 4).

Les études d'impacts intégrés de la Commission, qui analysent les impacts économiques, sociaux et environnementaux des différentes options de projets politiques majeurs, seront un élément important de la mise en œuvre de l'approche fondée sur le cycle de vie¹³. Au niveau national, les États membres peuvent utiliser les résultats des études d'impacts environnementaux¹⁴ et ceux des évaluations environnementales stratégiques¹⁵ pour réduire les impacts environnementaux négatifs de l'utilisation des ressources dus à des projets, à des programmes et à des politiques sectoriels.

5. NOUVELLES INITIATIVES – MISE EN PLACE DES FONDATIONS POUR LES 25 PROCHAINES ANNEES

Pour garantir une mise en œuvre réussie de cette stratégie, de nouvelles initiatives seront nécessaires à tous les niveaux de gouvernance – UE, national, international.

Au niveau de l'UE, cela impliquera un effort concerté pour acquérir la base de connaissances, pour développer des indicateurs qui pourront être utilisés lors des débats politiques et pour lancer des initiatives sectorielles auprès des opérateurs économiques. Compte tenu de l'importance de la dimension mondiale dans l'utilisation des ressources par l'UE et de la nécessité pour les décideurs politiques européens de prendre en compte ce facteur, un forum d'experts internationaux sera mis en place pour évaluer les aspects globaux de l'utilisation des ressources et les incidences négatives de cette utilisation sur l'environnement.

¹² COM(2005) 474.

¹³ COM(2002) 276.

¹⁴ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée (JO L 216, 3.8.1991, p. 40).

¹⁵ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO L 197, 21.7.2001, p. 30).

5.1. Acquisition de la base de connaissances – Un centre de données pour les décideurs politiques en vue d'accroître et d'améliorer la base de connaissances sur l'utilisation des ressources et les impacts de cette utilisation sur l'environnement

Dans certains cas, il manque des informations sur les relations complexes de cause à effet entre la pollution diffuse et l'utilisation des ressources. L'information n'est pas aisément accessible, dans un format utilisable, aux décideurs politiques. De nombreux fournisseurs de données et d'informations - au sein de la Commission DG ESTAT, le Centre commun de recherche (DG CCR) et la direction générale de la recherche (DG RTD), tout comme l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), the Intelligent Energy Executive Agency, des instituts nationaux, des universités et des sources commerciales – sont impliqués dans l'analyse de l'utilisation des ressources. Cependant, l'échange d'informations n'est pas toujours optimal.

Les lacunes et chevauchements soulignent la nécessité de disposer d'un centre de données pour les ressources naturelles, un service chef de file ou central qui agirait comme une « plaque tournante de l'information » pour toutes les informations disponibles et appropriées, qui les contrôlerait, les analyserait et mettrait à la disposition des décideurs politiques les données adéquates. En rassemblant les données fondamentales existantes, les connaissances, l'expérience scientifique et les capacités de mise en réseau des fournisseurs précités, la Commission répondra à l'attente du Conseil « Environnement » d'« améliorer la qualité de l'information dans ce domaine au moyen d'un dispositif stratégique européen de collecte et de mise en commun des connaissances relatives à l'utilisation des ressources et aux incidences, ainsi que d'évaluation des politiques y afférentes, afin de décider à quelles incidences il convient de s'attaquer et d'élaborer des solutions permettant de les réduire dans le contexte d'une économie en expansion»¹⁶.

Les fournisseurs d'informations auront également un rôle à jouer dans d'autres composantes de la stratégie : élaborer et consolider des indicateurs valables pour mesurer les progrès de la stratégie, aider les États membres à développer des plans d'action concrets nécessaires à la réalisation des objectifs de la stratégie, assister le panel international dans ses tâches et rédiger tous les cinq ans, à partir de 2010, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie à intégrer dans le processus de révision de la Commission.

La recherche et le développement à tous les niveaux, y compris les programmes et les projets internationaux, européens, nationaux et industriels, peuvent jouer un rôle multiple dans le développement et la mise en œuvre de la stratégie. Le septième programme cadre de recherche¹⁷ mettra davantage l'accent sur le développement d'instruments d'évaluation des impacts environnementaux, économiques et sociaux.

¹⁶ Conclusions adoptées par le Conseil (Environnement) lors de sa réunion du 28 juin 2004 (doc. 10988/04 du 1.7.2004).

¹⁷ COM(2005) 119.

5.2. Mesure de l'état d'avancement – Élaboration d'indicateurs

Tout en oeuvrant à la réalisation des objectifs de la stratégie, il faut pouvoir mesurer les progrès de manière adéquate et mettre les informations à la disposition des décideurs politiques et des citoyens. Ceci exigera le développement ultérieur d'un ensemble d'indicateurs fondés sur le travail substantiel déjà entrepris dans le domaine de la comptabilité environnementale, de la comptabilité des flux de matériaux et des inventaires de cycles de vie. D'ici 2008, la Commission développera :

- des indicateurs pour mesurer les progrès en matière d'efficacité et de productivité dans l'utilisation des ressources naturelles, y compris dans le domaine de l'énergie,
- des indicateurs spécifiques aux ressources pour évaluer dans quelle mesure les impacts environnementaux négatifs ont été dissociés de l'utilisation des ressources, et
- un indicateur global pour mesurer le progrès dans la réduction de la pression écologique de l'utilisation des ressources par l'UE (indicateur d'éco-efficacité).

L'idéal serait que tous les indicateurs soient le plus agrégés possible, facilement compréhensibles et reposent sur des travaux menés dans les États membres, l'UE ou au niveau international (cf. annexe 3). Si cette agrégation n'était pas possible (en raison, par exemple, de difficultés méthodologiques ou techniques), on utiliserait plutôt les indicateurs de base pour mesurer les progrès réalisés vers une utilisation durable des ressources naturelles¹⁸. Les indicateurs permettront également d'identifier les modes d'utilisation des ressources naturelles dont les impacts environnementaux sont les plus négatifs. Ils permettront aussi d'établir des priorités dans l'élaboration des politiques, notamment en déterminant les secteurs qui devraient être impliqués dans le développement d'initiatives sectorielles. Dans un premier temps, la Commission se fondera sur les résultats préliminaires d'études existantes.

5.3. La dimension interne – Les États membres et le forum de haut niveau

Un grand nombre d'initiatives nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie seront prises de préférence au niveau national. Mises à part l'agriculture et la pêche, la plupart des politiques relatives aux ressources naturelles ne sont pas de la compétence exclusive de la Communauté. Les États membres disposent d'un certain arsenal politique, comme les instruments économiques, qui est difficile à déployer au niveau communautaire. Ils sont aussi responsables de l'éducation et de la formation et sont mieux placés pour suivre des politiques visant à changer le comportement des consommateurs.

La Commission propose que chaque État membre de l'UE développe des mesures et des programmes nationaux pour une utilisation durable des ressources naturelles afin de réaliser les objectifs de la stratégie. Ces mesures et programmes devraient se

¹⁸ Parmi les exemples d'indicateurs de base on trouve les émissions de CO₂, NO_x et SO₂, l'augmentation de terrains à bâtir, la pollution de l'eau, le dépassement des seuils critiques de pollution, etc.

concentrer sur les modes d'utilisation des ressources dont les incidences sont les plus importantes sur l'environnement. Les États membres devraient aussi prévoir des mécanismes pour mesurer les progrès et, éventuellement, définir des objectifs. L'annexe 5 suggère un certain nombre de mesures qui pourraient être prises en considération par les États membres.

Afin de faciliter le développement de ces mesures nationales, la Commission mettra sur pied un forum de haut niveau composé de hauts fonctionnaires nationaux responsables du développement des politiques dans le domaine des ressources naturelles, de représentants de la Commission et, si nécessaire, d'organisations de consommateurs, d'ONG environnementales, d'industries, du monde académique et autres parties prenantes qui ont un intérêt ou des compétences spécifiques dans le domaine en question.

En parallèle, la Commission identifiera également des mesures prises dans les États membres qui pourraient être utilement appliquées dans toute l'UE, et elle invitera ceux-ci à identifier des problèmes environnementaux auxquels on pourrait, selon eux, s'attaquer efficacement au moyen d'instruments du marché, mais où le manque de coordination au niveau de l'UE constitue un obstacle à leur utilisation. L'utilisation d'instruments du marché dans la gestion des ressources naturelles sera tout particulièrement prise en considération par la Commission dans le cadre du forum de haut niveau ainsi que dans le processus de révision de la présente stratégie, présenté au chapitre 7.

5.4. La dimension mondiale – Un panel international sur l'utilisation durable des ressources naturelles

L'intérêt porté à l'utilisation des ressources s'accroît au niveau international¹⁹. L'OCDE a notamment défini l'objectif de dissocier les pressions environnementales de la croissance économique²⁰. L'OCDE/CAD a également publié un article²¹ commun relatif à la Réforme fiscale environnementale (EFR), qui souligne comment l'EFR peut contribuer à une utilisation plus durable des ressources et qui apporte un support utile pour agir.

De plus, sous le DCECI²², la Commission proposera, dès 2007, un programme thématique pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, en ce compris l'énergie.

Finalement, au Sommet mondial sur le développement durable de 2002, tous les pays se sont engagés à changer les modes de consommation et de production non durables.

Pour consolider et soutenir cet objectif, la présente Communication propose de mettre sur pied un panel international sur l'utilisation durable des ressources

¹⁹ Pour le Japon, voir <http://www.env.go.jp/en/pol/wemj/outline.pdf> et pour la Chine <http://eng.cciced.org/cn/company/Tmxxb143/card143.asp?lmid=5209&siteid=1&tmid=320&flbh=143>.

²⁰ « Stratégie environnementale pour la première décennie du 21^e siècle », OCDE, 16 mai 2001.

²¹ Avec les contributions de la Banque Mondiale, DFID, la Commission et un nombre d'autres organisations.

²² Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument.

naturelles en coopération avec le PNUE et éventuellement d'autres partenaires ou initiatives internationaux, par exemple UNIDO et l'Agence Internationale de l'Energie (AIE). Il évaluera les aspects globaux de l'utilisation des ressources et des impacts environnementaux, et fournira les informations y relatives. Et notamment, ce panel (cf. annexe 6) :

- conseillera la Commission de manière indépendante sur les impacts environnementaux de l'utilisation des ressources dans le contexte mondial, en prenant également en considération les incidences économiques et sociales ;
- contribuera à constituer la base de connaissances et à surveiller les progrès en la matière ;
- développera des critères de référence de durabilité pour l'extraction, la collecte, le transport et le stockage de matériaux et de produits provenant de l'extérieur de l'UE, qui reposeront sur des normes de qualité non seulement des matériaux eux-mêmes mais aussi de leur mode de production, en tenant compte des aspects sociaux et environnementaux ;
- conseillera les pays en voie de développement sur la manière de développer leur capacité à évaluer les impacts environnementaux de leur mode d'utilisation des ressources naturelles et de leurs politiques de gestion des ressources (ce qui pourra par la suite être intégré dans les programmes de coopération avec les pays tiers) ;
- conseillera la Commission sur les impacts environnementaux de l'utilisation des ressources naturelles dans le contexte mondial au sens large, par exemple dans le cadre des initiatives du PNUE sur la production et la consommation durables.

6. IMPACTS ET RESULTATS ATTENDUS

La mise en oeuvre de cette stratégie créera les conditions pour une meilleure éco-efficacité de l'utilisation des ressources et les mesures incitatives pour évoluer vers des modes de production et de consommation plus durables. Ceci aura des impacts positifs sur l'économie, notamment parce que ces mesures aideront les entreprises à innover et à améliorer leur compétitivité. Cela permettra également aux décideurs politiques de choisir les options politiques qui s'offrent à eux en toute connaissance de cause et fournira les moyens (indicateurs, données) de mesurer les progrès réalisés. L'étude d'impacts qui est jointe à cette communication présente des options et évalue les incidences des actions décrites ci-dessus mais également de celles qui n'ont pas été jugées appropriées.

7. PROCESSUS DE REVISION

La Commission examinera les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la stratégie en 2010 et, par la suite, tous les cinq ans. Cette révision fera partie de l'évaluation finale du sixième programme d'action pour l'environnement.

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. DÉNOMINATION DE LA PROPOSITION:

Stratégie thématique pour l'utilisation durable des ressources naturelles (« stratégie »)

2. CADRE GPA / EBA (GESTION/ETABLISSEMENT DU BUDGET PAR ACTIVITE)

Domaine politique concerné: 07 - Environnement

Activité: 07 04 – Mise en œuvre de la politique de l'environnement

3. LIGNES BUDGÉTAIRES

3.1. Lignes budgétaires [lignes opérationnelles et lignes connexes d'assistance technique et administrative (anciennes lignes BA)], y compris leurs intitulés:

07 01 04 01 - Législation, actions de sensibilisation et autres actions générales liées aux programmes d'action communautaires dans le domaine de l'environnement - Dépenses pour la gestion administrative.

07 04 02 – Actions de sensibilisation et autres actions générales liées aux programmes d'action communautaires dans le domaine de l'environnement.

07 02 01 – Participation aux activités internationales en matière d'environnement

À partir de 2007, les aspects financiers relatifs aux objectifs «Centre de données» et «indicateurs» seront inclus dans le programme « LIFE +». Les aspects financiers liés à l'objectif du «Panel international» seront couverts par les instruments d'aide extérieure prévus dans la rubrique 4 du cadre financier proposé.

3.2. Durée de l'action et de l'incidence financière:

La stratégie couvre une période de 25 ans (2006-2030). Les actions directes prévues dans la communication doivent lancer le processus. La présente fiche financière législative couvre les aspects financiers relatifs aux six premières années (2006-2011).

3.3. Caractéristiques budgétaires (ajouter des lignes le cas échéant):

Ligne budgétaire	Nature de la dépense		Nouvelle	Participation AELE	Participation pays candidats	Rubrique PF
07 04 02	DNO	CD ²³	NON	NON	NON	N°3
07 02 01	DNO	CD	NON	NON	NON	N°4

²³ Crédits dissociés.

4. RÉCAPITULATIF DES RESSOURCES

Les besoins en ressources humaines et administratives sont couverts par l'allocation accordée aux directions générales gestionnaires (DG Environnement et autres) dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.

4.1. Ressources financières

4.1.1 Récapitulatif des crédits d'engagement (CE) et crédits de paiement (CP)

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

Nature de la dépense	Section n°		Année 2006	2007	2008	2009	2010	2011 et suiv.	Total
----------------------	------------	--	------------	------	------	------	------	---------------	-------

Dépenses opérationnelles²⁴ - 07 04 02

Crédits d'engagement (CE)	8.1	a	0,200	0,580	0,980	1,780	1,630	1,600	6,770
Crédits de paiement (CP)		b	0,133	0,427	0,796	1,460	1,573	2,381	6,770

Dépenses opérationnelles²⁵ - 07 04 01

Crédits d'engagement (CE)	8.1	a	0,240	0,610	0,640	0,750	0,600	0,710	3,550
Crédits de paiement (CP)		b	0,160	0,455	0,581	0,709	0,635	1,010	3,550

Dépenses administratives incluses dans le montant de référence²⁶

Assistance technique et administrative (CND)	8.2.4	c	0,150	0	0	0	0	0	0,150
--	-------	---	-------	---	---	---	---	---	-------

MONTANT TOTAL DE RÉFÉRENCE

Crédits d'engagement		a+c	0,590	1,190	1,620	2,530	2,230	2,310	10,470
Crédits de paiement		b+c	0,443	0,881	1,377	2,169	2,209	3,391	10,470

Dépenses administratives non incluses dans le montant de référence²⁷

Ressources humaines et dépenses connexes (CND)	8.2.5	d	0,783	0,783	0,783	0,783	0,783	0,783	4,698
--	-------	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

²⁴ Dépenses ne relevant pas du chapitre xx 01 du titre xx concerné.

²⁵ Dépenses ne relevant pas du chapitre xx 01 du titre xx concerné.

²⁶ Dépenses relevant de l'article xx 01 04 du titre xx.

²⁷ Dépenses relevant du chapitre xx 01, sauf articles xx 01 04 et xx 01 05.

Frais administratifs autres que les ressources humaines et coûts connexes, hors montant de référence (CND)	8.2.6	e	0,002	0,026	0,056	0,058	0,058	0,060	0,260
--	-------	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Total indicatif du coût de l'action

TOTAL CE y compris coût des ressources humaines		a + c + d + e	1,375	1,999	2,459	3,371	3,071	3,153	15,428
TOTAL CP y compris coût des ressources humaines		b + c + d + e	1,228	1,690	2,216	3,010	3,050	4,234	15,428

Détail du cofinancement

Si la proposition prévoit un cofinancement de la part des États membres ou d'autres organismes (veuillez préciser lesquels), il convient de donner une estimation du niveau de cofinancement dans le tableau ci-dessous (des lignes supplémentaires peuvent être ajoutées, s'il est prévu que plusieurs organismes participent au cofinancement):

En millions d'euros (à la 3e décimale)

Organisme de cofinancement		Année n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 et suiv.	Total
.....	f							
TOTAL CE avec cofinancement	a+c+d +e+f							

Une des actions prévues dans la stratégie (cf. point 3) de la section 5.3 de la présente fiche financière) sera menée en coopération avec le PNUE et nécessitera la mise en place d'un secrétariat. Les travaux du secrétariat seront financés par un «fonds fiduciaire» alimenté volontairement par différents organismes et organisations. Au stade actuel, il n'est toutefois pas possible de prédire le niveau de cofinancement attendu des États membres ou d'autres organismes.

4.1.2. Compatibilité avec la programmation financière

- Proposition compatible avec la programmation financière existante/proposée.
- Proposition nécessitant une reprogrammation de la rubrique concernée des perspectives financières
- Proposition pouvant nécessiter un recours aux dispositions de l'accord interinstitutionnel²⁸ (relatives à l'instrument de flexibilité ou à la révision des perspectives financières)

²⁸ Voir points 19 et 24 de l'accord interinstitutionnel.

4.1.3. Incidence financière sur les recettes

Proposition sans incidence financière sur les recettes

Proposition ayant une incidence financière - L'effet sur les recettes est le après:

NB: toutes les précisions et observations relatives à la méthode de calcul de l'effet sur les recettes doivent figurer dans une annexe séparée.

en millions d'euros (à la 1^{re} décimale)

Ligne budgétaire	Recettes	Avant action [année n-1]	Situation après l'action					
			[Année n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] ²⁹
	a) Recettes en termes absolus							
	b) Modification des recettes	Δ						

(Décrire chaque ligne budgétaire de recettes concernée, en ajoutant le nombre approprié de lignes au tableau si l'effet s'exerce sur plusieurs lignes budgétaires.)

4.2. Ressources humaines en ETP (y compris fonctionnaires, personnel temporaire et externe) - voir détails au point 8.2.1.

Besoins annuels	Année 2005	2006	2007	2008	2009	2010 et suiv.
Total des effectifs	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25

5. CARACTÉRISTIQUES ET OBJECTIFS

Des précisions relatives au contexte de la proposition sont exigées dans l'exposé des motifs. La présente section de la fiche financière législative doit contenir les éléments d'information complémentaires ci-après:

5.1. Réalisation nécessaire à court ou à long terme

Pour s'attaquer aux problèmes environnementaux que pose l'utilisation des ressources naturelles (p. ex. matières premières et terrains), la stratégie organisera des actions destinées à suivre et à contrôler l'utilisation des ressources naturelles d'un

²⁹ Des colonnes supplémentaires doivent être ajoutées le cas échéant, par exemple si la durée de l'action excède six ans.

bout à l'autre de leur cycle de vie et mettra en place les actions nécessaires pour en réduire les incidences sur l'environnement. L'objectif central de la stratégie est de recenser, sur une durée de 25 ans, les effets environnementaux les plus graves qui sont liés à l'utilisation des ressources naturelles, et de promouvoir des solutions et des actions pour les combattre avec succès en apprenant à mieux les connaître et en facilitant l'accès aux connaissances acquises en la matière.

5.2. Valeur ajoutée de l'intervention communautaire, compatibilité de la proposition avec d'autres instruments financiers et synergie éventuelle

Étant donné que c'est la croissance économique qui est le moteur de l'utilisation des ressources, et qu'en même temps, la croissance économique est un objectif majeur de la politique de l'Union européenne, la seule manière d'arriver à réduire les incidences environnementales est de dissocier l'utilisation des ressources et les effets environnementaux qui en découlent de ce qui en est le moteur - la croissance économique - et de le faire à l'échelle de l'Europe. Le commerce des ressources est important (domaine de compétence communautaire) et l'utilisation des produits et des services relèvent de la compétence partagée. Une action communautaire est donc clairement justifiée.

5.3. Objectifs, résultats escomptés et indicateurs connexes de la proposition dans le cadre de la gestion par activités (GPA)

La stratégie vise à établir une série d'actions qui, si elles sont convenablement mises en œuvre, permettront de rompre le lien entre les incidences environnementales et la croissance économique.

Plusieurs actions concrètes sont prévues à cet effet:

- (a) Établissement d'un centre de données à des fins de connaissance,
- (b) Définition d'indicateurs utiles aux fins de la stratégie;
- (c) Établissement d'un Panel international sur l'utilisation durable des ressources naturelles.

La communication et l'analyse d'impact y afférente contiennent plus de détails, respectivement, sur les résultats attendus et sur leurs impacts.

5.4. Modalités de mise en œuvre (indicatives)

X Gestion centralisée

X directement par la Commission

X indirectement par délégation à:

des agences exécutives,

X des organismes créés par les Communautés, tels que visés à l'article 185 du règlement financier,

- des organismes publics nationaux/organismes avec mission de service public.

- Gestion partagée ou décentralisée***

- avec des États membres
- avec des pays tiers

X Gestion conjointe avec des organisations internationales (à préciser)

Remarques: La plupart des mesures prévues dans la stratégie seront directement mises en œuvre par la Commission (lancement d'études, organisation de réunions, gestion de contrats de service, etc.).

Une des actions prévues (le Panel international - cf. point 3) de la section 5.3 de la présente fiche financière) sera toutefois menée en coopération avec le PNUE. Il est prévu qu'au départ la Commission accordera une subvention au PNUE pour mettre en place le secrétariat du Panel, compte tenu de la compétence et du savoir-faire dont il a fait preuve dans le passé en ce qui concerne la gestion de secrétariats internationaux (p. ex. celle du secrétariat du GIEC à Genève). Dans une seconde phase, le fonctionnement du secrétariat pourra nécessiter la mise en commun de ressources provenant d'un certain nombre de donateurs, sans qu'il ne soit raisonnablement possible ou opportun de déterminer la part contributive de chaque donateur à chaque type de dépense.

Une autre des actions prévues (le centre de données visé au point 1) de la section 5.3 de la présente fiche financière) sera menée en coopération avec l'AEE compte tenu de la compétence et du savoir-faire de cette Agence en ce qui concerne les ressources naturelles et la création de réseaux d'experts.

6. CONTRÔLE ET ÉVALUATION

6.1. Système de contrôle

La Commission propose de réexaminer l'efficacité de la stratégie tous les cinq ans après la publication de la communication. Elle préparera à cette fin un rapport qui sera publié et présenté aux institutions.

6.2. Évaluation

6.2.1. Évaluation ex ante

La stratégie a fait l'objet d'une analyse d'impact qui sera publiée à l'occasion de l'adoption de la communication.

6.2.2. *Mesures prises à la suite d'une évaluation intermédiaire/ex post (leçons tirées d'expériences antérieures similaires)*

La stratégie thématique utilisée comme outil d'élaboration de la politique est une nouveauté introduite par le sixième programme d'action pour l'environnement³⁰. Toutefois, les mesures contenues dans cette stratégie spécifique ne vont pas au-delà du cadre de la pratique administrative normale (lancement d'études, organisation de réunions d'experts, contrats de service d'une valeur financière relativement modeste), pour laquelle des procédures de sauvegarde financière appropriées existent.

6.2.3. *Conditions et fréquence des évaluations futures*

La Commission propose de réexaminer l'efficacité de la stratégie tous les cinq ans après la publication de la communication. Elle préparera à cette fin un rapport qui sera publié et présenté aux institutions.

7. **MESURES ANTIFRAUDE**

Les activités envisagées n'impliquent que des dépenses en personnel, réunions d'experts et contrats d'études. Ces derniers seront soumis aux mécanismes de contrôle habituels de la Commission. Aucune mesure antifraude supplémentaire n'est donc requise.

Les bénéficiaires et contractants potentiels sont tenus de se conformer aux dispositions du règlement financier et d'apporter la preuve de leur solidité financière et juridique. En ce qui concerne les subventions, ils sont tenus de fournir des états provisoires des recettes et des dépenses liées au projet/à l'activité pour lequel/laquelle un financement est demandé. Les paiements sont effectués selon les termes et conditions applicables à la convention de subvention, sur la base des états des dépenses et des recettes dûment certifiés par le bénéficiaire et contrôlés par le service compétent de la Commission. Des contrôles sur place sont également possibles et les bénéficiaires sont tenus de conserver tous les détails et les documents justificatifs pendant une période de cinq ans à compter de l'achèvement du projet.

³⁰ Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (JO L 242 du 10.9.2002, p. 1).

8. DÉTAIL DES RESSOURCES
8.1. Objectifs de la proposition en termes de coûts

Crédits d'engagement en millions d'euros (à la 3^e décimale)

(Indiquer les intitulés des objectifs, des actions et des réalisations)	Type de réalisation	Coût moyen	Année 2006		Année 2007		Année 2008		Année 2009		Année 2010		Année 2011 et suiv.		TOTAL	
			Nbre real.	Coût total	Nbre real.	Coût total	Nbre real.	Coût total								
OBJECTIF ³¹																
Centre de données																
- Consultations d'experts	Rapports	0,040	5	0,200	10	0,400	20	0,800	40	1,600	40	1,600	40	1,600	155	6,200
Indicateurs																
Consultations d'experts	Rapports	0,030			1	0,030	1	0,030	1	0,030	1	0,030			4	0,120
- Indicateur utilisation sols	Rapports	0,150			1	0,150	1	0,150	1	0,150					3	0,450
Panel international	Fonctionnement du Secrétariat PI	0,592	1	0,240	1	0,610	1	0,640	1	0,750	1	0,600	1	0,710	1	3,550
Réunions				0,440		1,190		1,620		2,530		2,230		2,310		10,320

³¹ Tel que décrit dans la partie 5.3.

8.2. Dépenses administratives

8.2.1. Effectifs et types de ressources humaines

Types de postes		Effectifs à affecter à la gestion de l'action par utilisation des ressources existantes et/ou supplémentaires (nombre de postes/ETP)					
		Année 2006	Année 2007	Année 2008	Année 2009	Année 2010	Année 2011
Fonctionnaires ou agents temporaires ³² (XX 01 01)	A*/AD	5,25	5,25	5,25	5,25	5,25	5,25
	B*, C*/AST	2	2	2	2	2	2
Personnel financé ³³ par l'art. XX 01 02							
Autres effectifs ³⁴ financés au titre de l'art. XX 01 04/05							
TOTAL		7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25

Ce tableau inclut l'ensemble des ressources humaines requises pour la mise en œuvre de la stratégie dans différents services de la Commission (DG ENV, CCR, Eurostat)³⁵.

8.2.2. Description des tâches découlant de l'action

Les tâches à réaliser rentrent dans le cadre de la pratique administrative normale et incluent le lancement d'études, l'organisation de réunions d'experts, la gestion de contrats de service et des tâches comparables.

8.2.3. Origine des ressources humaines (statutaires)

(Lorsque plusieurs origines sont indiquées, veuillez préciser le nombre de postes liés à chacune d'elles).

X Postes actuellement affectés à la gestion du programme à remplacer ou à prolonger

³² Dont le coût n'est PAS couvert par le montant de référence.

³³ Dont le coût n'est PAS couvert par le montant de référence.

³⁴ Dont le coût est inclus dans le montant de référence.

³⁵ Pour la DG ENV, la part est de 2,25 A*/AD et 1 B*/AST.

- Postes préalloués dans le contexte de l'exercice de SPA/APB pour l'année n
- Postes à demander lors de la prochaine procédure de SPA/APB
- Postes à redéployer en utilisant les ressources existantes dans le service concerné (redéploiement interne)
- Postes nécessaires pour l'année n mais non prévus dans l'exercice de APS/APB de l'exercice concerné

8.2.4. *Autres dépenses administratives incluses dans le montant de référence (XX 01 04/05 – Dépenses de gestion administrative)*

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

Ligne budgétaire (n° et intitulé)	Année 2006	Année 2007	Année 2008	Année 2009	Année 2010	Année 2011 et suiv.	TOTAL
1 Assistance technique et administrative (comprenant les coûts connexes de personnel)							
Agences exécutives ³⁶							
Autre assistance technique et administrative							
- intra muros							
- extra muros	0,150						0,150
Total assistance technique et administrative	0,150						0,150

8.2.5. *Coût des ressources humaines et coûts connexes non inclus dans le montant de référence*

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

Type de ressources humaines	Année 2006	Année 2007	Année 2008	Année 2009	Année 2010	Année 2011 et suiv.
Fonctionnaires et agents temporaires (XX 01 01)	0,783	0,783	0,783	0,783	0,783	0,783

³⁶ Il convient de mentionner la fiche financière législative se rapportant spécifiquement à l'agence/aux agences exécutive(s) concernée(s).

Personnel financé par l'art. XX 01 02 (auxiliaires, END, agents contractuels, etc.) (indiquer la ligne budgétaire)						
Coût total des ressources humaines et coûts connexes (NON inclus dans le montant de référence)	0,783	0,783	0,783	0,783	0,783	0,783

Calcul - *Fonctionnaires et agents temporaires*

Se référer au point 8.2.1, le cas échéant

Chaque ETP est estimé à 108 000 euros par an.

Calcul - *Personnel financé au titre de l'article XX 01 02*

Se référer au point 8.2.1, le cas échéant

8.2.6 *Autres dépenses administratives non incluses dans le montant de référence*

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 et suiv.	TOTAL
XX 01 02 11 01 – Missions	0,002	0,006	0,006	0,008	0,008	0,010	0,040
XX 01 02 11 02 – Réunions et conférences		0,020	0,050	0,050	0,050	0,050	0,220
XX 01 02 11 03 - Comités ³⁷							
XX 01 02 11 04 – Études et consultations							
XX 01 02 11 05 - Systèmes d'information							

³⁷ Préciser le type de comité, ainsi que le groupe auquel il appartient.

2 Total autres dépenses de gestion (XX 01 02 11)	0,002	0,026	0,056	0,058	0,058	0,060	0,260
3 Autres dépenses de nature administrative (préciser en indiquant la ligne budgétaire)							
Total des dépenses administratives autres que ressources humaines et coûts connexes (NON inclus dans le montant de référence)	0,002	0,026	0,056	0,058	0,058	0,060	0,260

Calcul - *Autres dépenses administratives non incluses dans le montant de référence*

Le coût d'une mission moyenne est estimé à 1 000 euros.