



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.05.1998
COM(1998) 333 final

Communication de la Commission au Conseil européen

PARTENARIAT D'INTÉGRATION

Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les
politiques de l'UE

Cardiff – juin 1998

PARTENARIAT D'INTÉGRATION

Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE

Cardiff – juin 1998

Table des matières

	<u>Page</u>
Résumé et recommandations	3
Enjeu de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques	5
Élaboration de procédures d'intégration de l'environnement dans les autres politiques	7
Lignes directrices pour un partenariat d'intégration	7
Intégration de l'environnement dans certains domaines politiques	8
• Agenda 2000	9
• Changement climatique	11
Conclusions	11

Résumé et recommandations

La présente communication constitue la réponse de la Commission à l'invitation du Conseil européen de Luxembourg à présenter une stratégie pour mettre en oeuvre les dispositions de l'article 6 du traité CE consolidé. Cet article dispose que la protection de l'environnement est intégrée dans la définition et la mise en oeuvre de toutes les politiques et activités communautaires, en particulier lorsqu'elles concernent la promotion du développement durable, élevé au rang d'objectif communautaire par l'article 2 du traité.

La mise en place d'un environnement de qualité pour les citoyens d'aujourd'hui et du développement durable pour nos enfants font partie à juste titre des objectifs officiels de la Communauté. La Communauté a également pour mission de contribuer à résoudre les problèmes environnementaux planétaires, voire d'assurer la conduite des opérations. Les progrès que nous faisons par les moyens classiques de réglementation environnementale n'y suffiront pas à eux seuls. La plupart de nos problèmes écologiques proviennent des pratiques actuelles dans des secteurs tels que l'agriculture, les transports, l'énergie et l'industrie et nous devons en tenir compte pour les résoudre. Nous devons également surveiller nos habitudes de consommation non durables. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter l'article 6 du traité - l'intégration environnementale comme instrument positif de progrès. Certains de ces problèmes peuvent trouver une solution grâce aux nouvelles technologies et aux nouvelles pratiques de gestion. Nos politiques doivent en encourager le développement et l'application.

Pour donner corps à cette interprétation et, qui plus est, apporter une réponse crédible à l'obligation légale imposée par le traité, il faut que la Communauté se dote des outils nécessaires.

Le respect de l'obligation d'intégration est en principe soumis au contrôle juridique de la Cour de justice des Communautés européennes, comme c'est le cas pour le principe de subsidiarité. Le présent document vise néanmoins à poser quelques jalons pour la mise en oeuvre, dans la pratique, du principe d'intégration de l'environnement dans le travail quotidien des institutions communautaires. L'élément principal de cette stratégie constitue dans une certaine mesure une rupture avec nos modes de décision traditionnels, de nature sectorielle. Pour qu'une approche intersectorielle puisse se développer, il faut que les chefs d'État et de gouvernement prennent leurs responsabilités.

Le Conseil européen est invité:

- **à déclarer sa ferme détermination à veiller à la mise en oeuvre rapide de l'article 6 du nouveau traité dans la pratique;**

- **à convenir qu'il s'agit d'une responsabilité commune et, en conséquence, à promouvoir un partenariat entre le Conseil, le Parlement et la Commission en vue d'intégrer l'environnement dans les autres politiques communautaires, sur la base des lignes directrices exposées ci-dessous;**
- **à reconnaître l'importance des implications environnementales des décisions qui doivent bientôt être prises dans le contexte à la fois de l'Agenda 2000 et de la stratégie communautaire de mise en oeuvre du protocole de Kyoto et, en conséquence, à demander au Conseil de s'en servir comme précédents pour l'application des lignes directrices proposées; à s'engager, de surcroît, à faire le bilan de l'intégration de la problématique environnementale dans les propositions d'Agenda 2000 lors de leur réunion de décembre 1998 et dans les suites données au protocole de Kyoto lors de l'une de ses réunions de 1999;**
- **à lancer le débat entre le Conseil, le Parlement et la Commission sur le développement de mécanismes interinstitutionnels permettant d'assurer le suivi de cette initiative, et notamment l'organisation d'une évaluation commune des progrès accomplis.**

Enjeu de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques

Les méthodes traditionnelles de réglementation environnementale ont permis des progrès, mais il est de plus en plus largement admis qu'elles n'apportent pas de réponse à tous les problèmes auxquels nous sommes confrontés. Le rapport le plus récent de l'Agence européenne pour l'environnement montre les bons résultats obtenus par la Communauté européenne sur le plan de l'environnement. Néanmoins, le rapport démontre que de nouveaux efforts sont nécessaires pour améliorer la qualité de l'environnement et insiste surtout sur la nécessité de renverser des tendances inquiétantes dans un grand nombre de secteurs, dues essentiellement à une activité économique non durable.

La question de l'environnement, à la fois au niveau local et mondial, n'est que l'un des grands défis auxquels la Communauté est confrontée. Parallèlement aux problèmes de la persistance de taux de chômage élevés, de l'exclusion sociale et de la nécessité de préparer la Communauté à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, cette problématique de l'environnement a motivé le renforcement des dispositions socio-économiques aussi bien qu'environnementales dans le traité d'Amsterdam. La Communauté doit démontrer sa détermination à répondre aux préoccupations de ses citoyens en poursuivant d'urgence ces objectifs.

La nécessité d'intégrer l'environnement dans les autres politiques à tous les niveaux est admise depuis un certain temps. L'objectif apparaît pour la première fois dans l'acte unique européen et fait partie des priorités fixées par le 5e programme d'action pour l'environnement. Si des progrès ont été accomplis, il reste beaucoup à faire. Le traité d'Amsterdam a relancé le processus en insistant sur l'importance du principe d'intégration dans le traité.

Le vrai défi qui se pose à la Communauté est de trouver un moyen de développer une action qui réalise tous ses objectifs d'une manière intégrée. C'est le défi du développement durable, un concept trop souvent perçu comme purement environnemental, mais qui allie le développement socio-économique à la protection de l'environnement. Le modèle actuel de développement économique implique trop souvent des conflits entre le développement et l'environnement; cette situation ne doit pas se poursuivre. Les politiques qui aboutissent à la dégradation de l'environnement et à l'épuisement des ressources naturelles ne peuvent guère constituer une base solide pour un développement économique durable.

Les progrès en matière de nouvelles technologies et de nouvelles pratiques montrent que nous disposons du savoir-faire nécessaire pour résoudre certains de ces problèmes. Les solutions proposées, dont on peut souvent démontrer qu'elles sont non seulement rentables pour les branches d'activité concernées mais présentent également des avantages plus larges pour l'économie parce qu'elles créent de la valeur ajoutée et de l'emploi, sont donc doublement bénéfiques. Toutefois, pour obtenir les

résultats voulus, il faudra de nouveaux changements profonds dans les comportements et les politiques dans un grand nombre de secteurs de la société.

La mise en oeuvre des objectifs du traité suppose donc que nous instaurions une méthode de construction de la politique communautaire basée sur le principe selon lequel toutes les politiques doivent contribuer au développement durable.

Élaboration de procédures d'intégration de l'environnement dans les autres politiques

La mise en oeuvre de cette approche demande une ferme volonté de la part de toutes les institutions communautaires. Comme l'a récemment souligné le forum consultatif européen sur l'environnement et de développement durable, l'intégration et la responsabilité partagée doivent également se refléter intégralement dans la manière dont la Commission européenne et les autres institutions de l'Union européenne organisent leurs activités: pour la Commission, dans la manière dont elle formule ses propositions et, pour le Conseil et le Parlement, dans la prise de décision.

Trop souvent dans le passé, les tentatives visant à établir des principes horizontaux ont abouti à des procédures bureaucratiques et mécanistes qui ont manqué aux engagements. Nous ne devons pas reproduire ces erreurs dans le cas de l'intégration environnementale. Par conséquent, il faut veiller à ce que les procédures adoptées soient logiques, pratiques et valables pour toutes les parties intéressées. C'est la philosophie qui réside à l'approche proposée dans le présent document.

Pour pouvoir mesurer nos réalisations et ajuster, s'il y a lieu, les politiques adoptées, nous aurons besoin d'un système régulier de suivi et d'évaluation. Il devra être basé sur la définition d'indicateurs par rapport auxquels les progrès pourront être observés. Dans certains cas, il pourrait se révéler utile de fixer des objectifs quantifiables. À terme, il est possible que l'étalonnage des performances soit considéré comme un outil utile afin de progresser vers de meilleures pratiques.

Les lignes directrices ci-après sont proposées pour servir de base à un partenariat d'intégration.

Lignes directrices pour un partenariat d'intégration de l'environnement dans les autres politiques

- **La Commission doit veiller à ce que toutes les initiatives politiques clés comprennent des aspects environnementaux. Toutes les propositions clés ayant un effet supposé sur l'environnement doivent s'accompagner d'une évaluation détaillée des incidences sur l'environnement et d'une description de la façon dont les résultats de cette évaluation ont été pris en compte. La Commission doit affiner sa méthodologie pour la réalisation de ces évaluations.**
- **La Commission doit faire le bilan des politiques existantes et, sur cette base, élaborer des stratégies d'action dans les secteurs clés. Ces travaux doivent comprendre la définition d'indicateurs politiques et d'indicateurs de performance et, le cas échéant, d'objectifs indicatifs pour permettre le suivi.**

- **Le Conseil doit rédiger un rapport pour le Conseil européen de Vienne sur l'expérience acquise et les bonnes pratiques observées précédemment dans les États membres en matière d'intégration des besoins environnementaux dans les autres politiques, pour servir de base à l'élaboration de procédures plus efficaces à l'échelon communautaire;**
- **Le Conseil doit définir, dans les domaines politiques essentiels, un ensemble d'actions prioritaires pour l'intégration des besoins environnementaux et prévoir des mécanismes efficaces pour surveiller leur exécution.**
- **Le Conseil doit s'engager à assurer la prise en compte expresse des besoins environnementaux dans ses décisions concernant de nouvelles propositions. Il doit en outre s'engager à revoir ses modalités d'organisation actuelles pour assurer une mise en oeuvre efficace de cette stratégie d'intégration.**
- **Le Conseil européen doit dresser périodiquement le bilan de l'intégration de la problématique environnementale dans les grandes politiques sectorielles.**
- **Le Parlement doit revoir ses modalités d'organisation actuelles pour faire en sorte que, dans sa prise de décision, il tienne compte de la nécessité d'intégrer l'environnement dans les autres politiques.**
- **Le Parlement doit désigner des priorités en matière d'intégration de l'environnement dans les principaux domaines politiques.**
- **Le Conseil, le Parlement et la Commission doivent étudier conjointement l'élaboration de mécanismes pour la mise en oeuvre des présentes lignes directrices et la surveillance de leur exécution.**

Intégration de l'environnement dans certains domaines politiques

L'intégration totale de l'environnement dans les autres secteurs politiques est un défi à long terme qui suppose une approche graduelle fondée sur l'expérience. En définitive, il faudra prendre en compte ses implications dans tous les secteurs politiques. Néanmoins, dans un premier temps, la Commission considère que la priorité doit être accordée à deux dossiers politiques importants et urgents, à savoir l'Agenda 2000 et la mise en oeuvre du protocole de Kyoto, sur lesquels des décisions doivent être prises dans un proche avenir. Bien que les deux dossiers diffèrent par leur nature, les lignes directrices présentées ci-dessus sont suffisamment souples et solides pour convenir dans les deux cas.

L'Agenda 2000 est un dossier à priorité élevée, pour lequel des propositions législatives concrètes de la Commission sont sur la table et attendent une décision. Il représente une part importante du budget communautaire et définit le cadre du futur élargissement.

L'Union européenne a pris un engagement contraignant dans le protocole de Kyoto. La mise en oeuvre de cet engagement doit maintenant être préparée. Cette mise en oeuvre nécessitera des changements politiques importants et fera appel à la participation d'un large éventail de secteurs politiques.

Agenda 2000

Le dossier Agenda 2000 comprend des propositions portant sur la réforme des politiques agricole et de cohésion et sur un dispositif d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale en phase de préadhésion. La Commission a fait des efforts particuliers pour veiller à ce que les besoins environnementaux soient pleinement pris en compte dans chacune de ces propositions.

Les éléments clés de ces propositions dans le domaine de l'environnement sont énumérés ci-dessous:

Politique de cohésion:

- Aux termes des propositions de nouveaux règlements relatifs aux fonds structurels, la protection et l'amélioration de l'environnement font partie des objectifs fixés pour garantir que les fonds apportent à l'avenir une contribution au développement durable.
- L'appui aux projets présentant une importance particulière sur le plan de l'environnement est renforcé. De plus, la dégradation de l'environnement sera considérée comme l'un des critères de désignation des zones urbaines éligibles dans la région relevant de l'Objectif 2.
- La Commission étudiera les plans de développement régional pour déterminer s'ils sont compatibles avec les exigences de protection de l'environnement.
- Les projets d'un montant supérieur à 50 MECU feront l'objet d'un examen plus systématique quant à leur incidence sur l'environnement.
- Les autorités environnementales et les organisations non gouvernementales de l'environnement seront associées au partenariat chargé de rédiger les programmes d'intervention au titre des fonds structurels.

Agriculture:

- Les propositions de réforme de la PAC se caractérisent par une nouvelle diminution des mécanismes de soutien des prix au profit de versements directs. Ces mesures auront des effets bénéfiques sur l'environnement tout en améliorant les performances économiques. Les prix moins faussés permettent une utilisation plus équilibrée des facteurs polluants et une utilisation moins intensive des terres sensibles.
- Les États membres doivent également veiller à ce que les exigences environnementales soient respectées et subordonner, le cas échéant, les versements directs au respect de ces dispositions. Les versements directs pourraient représenter dans un proche avenir plus de 80% du budget agricole de l'UE.
- Un programme de développement rural s'érigera en nouveau pilier de la PAC. Une importante proportion des fonds sera réservée aux actions ayant un impact positif sur l'environnement. Les autres projets relevant de ce programme devront être compatibles avec les objectifs environnementaux.

Élargissement:

- Les pays candidats sont en train d'élaborer des programmes nationaux correspondant aux réalités, et notamment des stratégies à long terme pour un alignement progressif et efficace sur l'acquis de l'UE en matière d'environnement, que certains d'entre eux ont déjà commencé à mettre en oeuvre.
- La stratégie renforcée de préadhésion accorde une priorité élevée aux investissements en matière environnementale et à la mise en place de structures administratives chargées de la mise en oeuvre et du contrôle de l'application de la législation communautaire en matière d'environnement.
- Des ressources financières accrues, notamment grâce à PHARE, à l'ISPA et au mécanisme de financement agricole, permettront aux pays candidats de mobiliser de nouvelles ressources pour la protection de l'environnement.

Dans son dossier Agenda 2000, la Commission s'est efforcée de trouver le juste équilibre entre les besoins des secteurs concernés, d'une part, et l'amélioration de l'environnement et la réalisation du développement durable, d'autre part. La Commission considère que les dispositions susmentionnées sont des éléments importants des propositions formulées. Le maintien du juste équilibre dans le dossier au moment de son adoption sera essentiel pour faire progresser l'intégration de l'environnement dans ces secteurs politiques.

Changement climatique – respecter nos engagements de Kyoto

Il ne saurait y avoir de meilleur exemple que le cas du changement climatique pour illustrer la nécessité vitale d'intégrer la problématique environnementale dans les autres politiques. Le protocole à la convention sur les changements climatiques, signé à Kyoto, a fixé un objectif ambitieux en matière de réduction des gaz à effet de serre pour les années 2008-2012. Le respect de cet engagement et la prise de conscience que de nouvelles réductions seront nécessaires par la suite doivent devenir une préoccupation immédiate dans l'organisation de toutes les politiques clés.

Il faudra pour cela des changements importants au niveau, par exemple, des politiques de l'énergie et de la consommation d'énergie. Dans le domaine des transports, la tendance actuelle à la croissance des modes d'utilisation de l'énergie les moins performants pose un problème particulier. La poursuite de cette tendance nuira à la capacité de la Communauté d'honorer son engagement.

La Commission prépare actuellement une communication dans laquelle elle présente une ébauche de stratégie d'ensemble de la Communauté pour respecter cet engagement. Ces idées devront être traduites par la suite en initiatives dans tous les secteurs clés, tels que l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture.

L'élaboration de telles stratégies et les décisions qu'elles supposent en termes d'éléments et de mesures politiques exigent un dialogue et une coopération étroits entre les ministres de l'environnement et les ministres chargés de plusieurs autres secteurs politiques. La présidence britannique a ouvert la voie en instaurant des Conseils mixtes "Transports" et "Environnement". Il pourrait être utile de collaborer davantage dans ce sens, de manière à permettre à chaque Conseil sectoriel de mettre en place les initiatives qui s'imposent pour mettre en oeuvre nos engagements internationaux de Kyoto. Ces travaux tiendront lieu de mise en pratique des lignes directrices exposées ci-dessus.

Conclusion

L'intégration de la problématique environnementale dans les autres politiques n'est plus un choix mais une obligation. Les lignes directrices exposées ci-dessus constituent une première réponse pratique à ce défi. Il ne s'agit pas, toutefois, d'une opération isolée et nous devons suivre le processus de près, en l'adaptant sur la base de l'expérience acquise.

Bien que, dans un premier temps, nous nous soyons concentrés sur deux dossiers urgents - l'Agenda 2000 et nos engagements de Kyoto -, il est clair que le principe d'intégration s'applique également à d'autres secteurs politiques. Il aura donc de l'importance, ainsi qu'il est précisé dans les lignes directrices proposées, pour développer des stratégies touchant à d'autres secteurs politiques. Les sujets tels que le Marché unique et l'industrie, les politiques de développement et de commerce, le

tourisme, la pêche et la fiscalité sont autant d'exemples de matières auxquelles les Institutions devront rapidement s'intéresser.

Une forte détermination de la part des chefs d'État et de gouvernement est nécessaire pour lancer le processus et assurer le suivi des résultats.

ISSN 0254-1491

COM(98) 333 final

DOCUMENTS

FR

03 05 14

N° de catalogue : CB-CO-98-366-FR-C

ISBN 92-78-36973-X

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg