



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.8.2011
COM(2011) 531 final

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

Le sixième programme d'action de l'UE pour l'environnement

ÉVALUATION FINALE

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. CONTEXTE POLITIQUE

Le monde d'aujourd'hui est très différent de celui de 2002, année d'adoption du sixième programme d'action pour l'environnement (PAE)¹. Il se relève d'une crise financière et économique profonde, qui illustre clairement les risques systémiques inhérents au maintien d'un statu quo exempt de toute critique. Cette situation met une fois de plus en évidence l'importance des concepts de croissance verte et d'économie à faible intensité de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources, qui peuvent être considérés comme des orientations stratégiques utiles en vue de la transformation à long terme de l'économie mondiale.

Le programme de travail actuel de l'UE donne à la politique en matière d'environnement de nombreuses possibilités d'évoluer dans ce sens. La stratégie Europe 2020², qui accorde une grande importance à l'utilisation efficace des ressources, et la gouvernance économique, sous la forme du semestre européen, constituent des cadres appropriés pour garantir l'intégration des objectifs environnementaux dans le programme de travail de l'UE en matière socioéconomique. La Commission a récemment adopté une nouvelle stratégie ambitieuse³ ayant pour but d'enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, ainsi qu'une communication sur les travaux préparatoires à la conférence Rio+20⁴. En outre, elle a récemment adopté une feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050⁵, un livre blanc sur le transport⁶ et une communication sur la stratégie Énergie 2020⁷ et un plan 2011 pour l'efficacité énergétique⁸. La Commission prévoit également d'adopter en 2011 une feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources. Le programme de travail pour 2012 comprend un projet relatif à la politique dans le domaine de l'eau et un réexamen du plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable⁹. La politique en matière de qualité de l'air sera réexaminée en 2013. La Commission a présenté des propositions relatives au prochain cadre financier pluriannuel et prépare actuellement des propositions visant à réformer la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche (PCP) et la politique de cohésion (PC).

Toutes ces nouvelles initiatives viendront compléter la législation existante en matière d'environnement, qui a été consolidée au cours des dernières années et couvre presque tous les domaines touchant à l'environnement, à l'exception des sols. Une fois qu'elle sera dûment mise en œuvre – et la communication de la Commission relative à la mise en œuvre de la législation de l'UE en matière d'environnement, dont l'adoption est prévue en 2011, devrait y contribuer –, cette législation aidera à protéger l'environnement et à limiter les conséquences négatives sur la santé.

Des programmes d'action pour l'environnement orientent le développement de la politique de l'UE en la matière depuis le début des années 1970. Aussi y-a-t-il lieu de considérer le 6^e PAE

¹ JO L 242 du 10.9.2002, p. 1.

² COM(2010) 2020 du 3.3.2010.

³ COM(2011) 244 du 3.5.2011.

⁴ COM(2011) 363 du 20.6.2011.

⁵ COM(2011) 112 du 8.3.2011.

⁶ COM(2011) 144 du 28.3.2011.

⁷ COM(2010) 639.

⁸ COM(2011) 109 du 8.3.2011.

⁹ COM(2008) 397 du 16.7.2008.

comme faisant partie d'un processus continu qui dure depuis près de quarante ans. Le 6^e PAE est le premier programme de ce type à avoir été adopté par le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision. Depuis l'adoption de ce programme, deux élargissements ont transformé la Communauté des quinze en une Union à vingt-sept et ont permis un renforcement de la protection environnementale en raison de la transposition, par ces États, de la législation européenne en matière d'environnement.

La présente communication contient une évaluation finale du programme et offre un aperçu clair de la manière dont est et sera conçue la politique en matière d'environnement.

2. CONSTATATIONS GENERALES

Cette évaluation finale se fonde sur une appréciation externe, sur les résultats d'une consultation publique¹⁰ et sur le rapport de l'AEE intitulé «L'environnement en Europe: état et perspectives 2010» (SOER 2010)¹¹.

Il y a tout d'abord lieu de reconnaître que le 6^e PAE a été l'un des moteurs de la politique environnementale, dont les contributions respectives ne sont pas faciles à dissocier. L'approche adoptée pour cette évaluation a dès lors été pragmatique et a consisté à évaluer les différentes sources précitées afin de dégager les principaux résultats et manquements en rapport avec les différents buts et objectifs définis dans le 6^e PAE.

Nonobstant cette réserve, la présente évaluation finale parvient à la conclusion générale que, tout bien considéré, le 6^e PAE a été utile, car il a permis d'établir un cadre global pour la politique en matière d'environnement. La grande majorité des actions présentées dans le programme ont été achevées ou sont en voie d'achèvement.

La préparation du programme a donné aux parties prenantes l'occasion de dresser un bilan complet de la politique de l'UE en matière d'environnement dans son ensemble et de mieux la comprendre. Ce programme ayant été adopté dans le cadre de la procédure de codécision, les parties prenantes lui accordent davantage de légitimité qu'aux programmes précédents, ce qui leur a permis de s'approprier plus facilement les propositions stratégiques qui ont suivi. Pour de nombreuses parties prenantes, le 6^e PAE constitue un point de référence, non seulement au niveau national, mais également, dans certains États membres, aux niveaux régional et local, qui peut servir de point de départ pour défendre les intérêts environnementaux contre des exigences concurrentes, pour garantir un financement approprié et pour permettre aux entreprises de prévoir certaines évolutions politiques futures.

Les sept stratégies thématiques¹² du 6^e PAE – air, pesticides, prévention et recyclage des déchets, ressources naturelles, sols, milieu marin, environnement urbain – ont été élaborées dans le but de renforcer l'intégration des politiques en la matière et d'améliorer la base de connaissances. Bien que les progrès enregistrés dans les différents domaines couverts par les stratégies thématiques soient variables, la préparation de ces stratégies a contribué à

¹⁰ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/final.htm>

¹¹ <http://www.eea.europa.eu/soer/>

¹² COM(2005) 446 (pollution atmosphérique); COM(2006) 372 (utilisation durable des pesticides); COM(2005) 666 (prévention et recyclage des déchets); COM(2005) 670 (utilisation durable des ressources naturelles); COM(2006) 231 (protection des sols); COM(2005) 504 (protection et conservation du milieu marin); et COM(2005) 718 (environnement urbain).

consolider la volonté politique d'adopter des objectifs et des calendriers efficaces et de les réaliser. Cette volonté a motivé l'adoption d'une approche plus globale de la conception des politiques environnementales et a permis d'atteindre un consensus sur la meilleure manière de procéder compte tenu des préoccupations relatives à la compétence ou au manque de fiabilité des données. Pour les parties prenantes, les stratégies relatives au milieu marin, aux sols, à l'environnement urbain et aux ressources sont celles qui ont donné l'élan le plus significatif. Certaines de ces stratégies ont même donné naissance à des instruments législatifs spécifiques. Les stratégies relatives à l'air, aux pesticides et à la prévention et au recyclage des déchets se sont davantage focalisées sur le réexamen des mesures existantes afin d'en améliorer la cohérence et de combler certaines lacunes.

Toutefois, rien ne prouve que le 6^e PAE a pu favoriser l'adoption d'instruments spécifiques en matière d'environnement. Les progrès variables dans la réalisation des objectifs fixés dans le 6^e PAE s'expliquent, en partie, par la manière dont le programme a été conçu, et particulièrement par les différents niveaux d'ambition des domaines thématiques. Par exemple, les objectifs fixés pour le changement climatique ont été dépassés plus tard par les évolutions politiques dynamiques dans ce domaine dont l'impulsion n'émanait pas du 6^e PAE. En revanche, l'objectif fixé en 2010 pour la biodiversité n'a pas été atteint, car l'engagement fort pris à l'origine par les États membres n'a pas été suivi de la mise en place de moyens adéquats.

Si l'intention du traité est que les programmes généraux d'action en faveur de l'environnement se focalisent sur des objectifs prioritaires, la procédure de codécision a donné naissance à un 6^e PAE couvrant un grand nombre d'actions, dont la portée et l'effet varient. Cette grande variété, associée à l'absence d'une vision à long terme, a compromis la capacité du programme à transmettre un message clair qui lui aurait permis de conserver plus efficacement sa position tout au long de sa durée d'existence. L'élaboration de ces stratégies thématiques a pris beaucoup de temps et a nécessité d'importantes ressources humaines. La dernière stratégie n'a été adoptée qu'en 2006. Une mise en œuvre et une transposition inadéquates de la législation de l'UE en matière d'environnement ont également constitué des facteurs restrictifs.

Le calendrier sur dix ans du 6^e PAE n'était pas toujours approprié. C'était suffisamment long pour permettre l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre initiale des politiques dans certains domaines (par exemple, les déchets). Dans d'autres domaines (par exemple, les ressources, la biodiversité), le programme s'est avéré trop court en raison de la nécessité de disposer d'informations complémentaires ou de l'existence d'autres obstacles. Enfin, en termes de financement, si le 6^e PAE a influé sur le cadre financier pluriannuel 2007-2013¹³, son adoption en 2002 est intervenue trop tardivement pour la période 2000-2007¹⁴.

3. DOMAINES PRIORITAIRES

La présente section fournit une évaluation plus détaillée des domaines prioritaires du 6^e PAE – nature et biodiversité, environnement et santé, ressources naturelles et déchets, changement climatique et questions internationales – pour ce qui est de leur contribution, des résultats et manquements de la politique environnementale durant la période couverte et des enseignements tirés.

¹³ COM(2004) 487.

¹⁴ COM(97) 2000.

3.1. Nature et biodiversité

Contribution: en ce qui concerne la nature et la biodiversité, le 6^e PAE a été à l'origine de l'élaboration des stratégies thématiques sur la protection des sols et sur la protection et la conservation du milieu marin. Il a mis en évidence la nécessité de constituer une base de connaissances plus solide, d'améliorer le financement et d'intensifier les activités en cours. Il avait pour objectif de sensibiliser les responsables politiques à la nature et à la biodiversité au même titre qu'à d'autres questions environnementales, en particulier le changement climatique, et soulignait la nécessité de reconnaître davantage la valeur économique de la biodiversité et des systèmes écosystémiques dans le processus d'élaboration des politiques.

Réalisations: le réseau Natura 2000 de sites protégés a été étendu pour couvrir quelque 17 % de la superficie totale de l'UE tandis que la stratégie thématique sur la protection des sols **Error! Bookmark not defined.** a souligné l'importance du sol en tant que ressource indispensable pour la protection de la biodiversité. La stratégie thématique relative à la protection et la conservation du milieu marin **Error! Bookmark not defined.** a jeté les bases de la protection de la biodiversité marine, et la pollution par le nitrate et le phosphore des rivières et des lacs a diminué. En outre, la constitution de la base de connaissances a été une force motrice essentielle. Par exemple, l'initiative sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB*)¹⁵ a stimulé le processus en cours consistant à fixer une valeur monétaire au capital naturel et aux services écosystémiques. Le niveau de référence de l'UE en matière de biodiversité pour 2010 servira de repère et le projet SEBI 2010 actualisé (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators*)¹⁶ constituera un outil essentiel pour mesurer les progrès futurs. Enfin, une nouvelle stratégie sur dix ans visant à protéger la biodiversité a été récemment adoptée¹.

Manquements: l'objectif général du 6^e PAE consistant à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité d'ici à 2010 n'a pas été atteint et la tendance générale de la plupart des indicateurs concernant la biodiversité est négative, bien que des disparités régionales importantes existent. On observe notamment un abandon des terres, un morcellement des habitats dû au développement des infrastructures de transport, l'expansion urbaine et des pratiques agricoles inappropriées. Une part substantielle des eaux douces européennes risque de ne pas atteindre un bon état d'ici à 2015 **Error! Bookmark not defined.** Il est estimé que 10 à 15 % des 10 000 espèces non indigènes de l'UE ont une incidence négative sur la nature et la biodiversité. Les évaluations biogéographiques détaillées des espèces et des types d'habitats européens énumérés dans la directive «Habitats»¹⁷ de l'UE révèlent que seuls 17 % des types d'habitat et des espèces se trouvent dans un «état de conservation favorable»¹⁸. La mise en place d'un réseau de zones marines protégées a été lente, les sites désignés représentant à ce jour approximativement 6 % des espèces et 10 % des habitats. Bien que l'utilisation durable des sols ait été inscrite comme priorité dans le 6^e PAE, le Conseil n'est pas parvenu à progresser dans ce domaine, notamment du fait de l'adoption de la proposition de directive-cadre sur les sols¹⁹, ce qui a entravé jusqu'à présent la capacité d'atteindre l'objectif du 6^e PAE relatif aux pratiques de *gestion des sols* dans l'UE.

¹⁵ <http://www.teebweb.org/>

¹⁶ <http://biodiversity.europa.eu/topics/sebi-indicators>

¹⁷ Directive 92/43/CEE du Conseil, JO L 206 du 22.7.1992

¹⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>

¹⁹ COM(2006) 232.

Enseignements tirés: il aurait été possible de réaliser davantage de progrès en vue de la réalisation de l'objectif visant à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité d'ici à 2010 si l'UE et les États membres lui avaient accordé l'attention politique et les ressources financières nécessaires.

3.2. Environnement et santé

Contribution: le 6^e PAE a permis de dresser un bilan utile des engagements existants et des actions planifiées et de faire le point sur les liens entre les facteurs environnementaux et la santé humaine. Il a contribué à la mise en œuvre d'actions qui, sans lui, n'auraient peut-être jamais été entreprises, par exemple dans le domaine de l'environnement urbain, ou qui auraient été plus longues à entreprendre ou auraient été moins globales sans l'impulsion du programme, par exemple en ce qui concerne les pesticides. La stratégie thématique de 2005 **Error! Bookmark not defined.** sur la pollution atmosphérique a élaboré un cadre méthodologique complet et global reposant sur une base de connaissances solide qui reste le socle de la politique intégrée sur la qualité de l'air.

Réalisations: si la protection de la santé humaine a constitué l'un des objectifs de nombre de politiques en matière d'environnement, notamment celles relatives à l'air, à l'eau et aux produits chimiques, le plan d'action 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé²⁰ a contribué à renforcer la sensibilisation et les connaissances sur les liens entre l'environnement et la santé. Une réglementation exhaustive a été adoptée dans les domaines des produits chimiques, des pesticides et de l'eau, mais la lenteur de sa mise en œuvre pourrait en retarder les effets. Les taux d'anhydride sulfureux, d'oxyde d'azote et de plomb dans l'air ont diminué ces neuf dernières années. En outre, de nouvelles mesures, qui n'existaient pas dans le 6^e PAE, ont été adoptées et reflètent les changements de priorités politiques liés aux risques accrus de pénurie d'eau et d'incendie de forêts.

Manquements: il est peu probable que l'objectif du 6^e PAE visant à ce que, en une génération, les substances chimiques soient produites et utilisées uniquement de façon à ne pas avoir une incidence négative importante sur la santé et l'environnement soit totalement rempli. En outre, les données concernant les concentrations de produits chimiques dans l'environnement et les êtres humains et les effets de l'exposition à des mélanges complexes de produits chimiques restent insuffisantes. La stratégie thématique sur l'environnement urbain **Error! Bookmark not defined.** ne semble pas avoir produit d'effet significatif sur l'objectif du 6^e PAE d'améliorer la qualité de l'environnement urbain. Les particules et l'ozone restent des préoccupations majeures. Plus particulièrement, les concentrations de PM₁₀ dans nombre de zones urbaines de l'UE restent responsables, dans une mesure non négligeable, de nombreuses morts prématurées et d'incapacités respiratoires, de maladies cardiovasculaires et de cancers. Il a été estimé que 40 % de la population de l'UE vit dans des zones urbaines dont les niveaux sonores nocturnes dépassent les niveaux recommandés par l'OMS. L'accès à de l'eau de qualité satisfaisante est insuffisant et génère un risque sanitaire dans plusieurs zones rurales.

La législation, pas seulement environnementale, souffre également de lacunes, notamment pour ce qui est de l'air ambiant (étant donné que les citoyens européens passent environ 90 % de leur temps à l'intérieur) et des émissions provenant d'appareils ménagers et commerciaux. En outre, les plafonds d'émission nationaux doivent être révisés et le dépôt excessif d'azote dans l'atmosphère continue de poser problème dans l'UE.

²⁰ COM(2004) 416.

Enseignements tirés: il y a lieu d'accorder une attention accrue à la mise en œuvre de la législation aux niveaux national et régional. Les résultats des recherches et les informations sur l'incidence de la qualité de l'environnement sur la santé doivent être mieux intégrés dans l'objectif stratégique élargi visant l'amélioration de la santé publique. L'environnement urbain doit être mieux pris en compte dans l'élaboration des politiques étant donné que près de 75 % de la population de l'UE réside dans des zones urbaines.

3.3. Ressources naturelles et déchets

Contribution: le 6^e PAE a renforcé le lien unissant la politique en matière de déchets et celle en matière de ressources et a contribué à améliorer la gestion des déchets et à évoluer vers une politique basée sur la consommation et la production durables. La stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources **Error! Bookmark not defined.** a motivé la poursuite des recherches, mené à la création de nouveaux forums²¹ et formé le noyau dur des travaux en cours sur l'utilisation efficace des ressources. La stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets **Error! Bookmark not defined.** a fourni un cadre stratégique commun pour la législation de l'UE sur les déchets.

Réalisations: l'utilisation des ressources n'augmente plus au même rythme que la croissance économique. Le plan d'action CPD/SIP¹ a élaboré une série intégrée de mesures en faveur des produits manufacturés européens écologiques, parmi lesquelles la création d'une plateforme pluraliste – le forum du «marché de détail» – conçue pour encourager une consommation plus durable. Certaines mesures récemment adoptées telles que la directive sur l'écoconception²², le règlement révisé sur le label écologique et l'initiative en faveur de marchés publics verts ont pour objectif d'influer de manière positive sur l'utilisation des ressources à l'avenir.

La législation sur les déchets a été sensiblement modernisée et simplifiée dans le but de mieux répondre aux objectifs prioritaires fixés dans le 6^e PAE. La législation sur la gestion des déchets a été complétée en y incorporant l'analyse du cycle de vie, en fixant des objectifs en matière de réutilisation, de recyclage ou de valorisation et en réduisant la dangerosité de certains déchets. La quantité de substances potentiellement nuisibles dans les équipements électroniques placés sur le marché de l'UE a déjà diminué de manière substantielle en conséquence de la directive relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses²³.

Manquements: dans l'absolu, l'utilisation des ressources continue d'augmenter, ce qui est incompatible avec l'objectif visant à respecter la capacité de charge de l'environnement à plus long terme. Des différences substantielles quant à la productivité des ressources subsistent entre les États membres. En outre, la dépendance à l'égard des importations augmente et représente aujourd'hui 20 % de toutes les ressources consommées. Son incidence reste méconnue.

Bien que l'objectif du 6^e PAE consiste à réduire le volume total de déchets générés dans l'UE, il semble que la génération de déchets se soit au mieux stabilisée et il se pourrait même qu'elle augmente. Si la directive-cadre sur les déchets met plus l'accent qu'avant sur la prévention des

²¹ Le centre de données de l'ESTAT sur les ressources naturelles et le Panel international des ressources du PNUE.

²² Directive 2009/125/CE, JO L 285 du 31.10.2009, p. 10

²³ Directive 2002/95/CE, JO L 37 du 13.2.2003, p. 19

déchets, l'absence d'une base de connaissances suffisamment solide et des situations variables selon les pays n'ont pas permis d'adopter des mesures ou des objectifs plus tangibles.

Enseignements tirés: les denrées alimentaires et les boissons, le transport privé et le logement seraient responsables de 70 % à 80 % de l'incidence de la consommation sur l'environnement dans l'UE²⁴. En outre, selon des estimations, plus de 80 % des incidences sur l'environnement liées au produit sont déterminées lors de la phase de conception des produits. **Error! Bookmark not defined..** Ces secteurs et l'écoconception doivent faire l'objet d'une plus grande attention afin de maîtriser l'incidence des activités et du comportement humains sur l'environnement. La mise en œuvre de la législation sur les déchets continue de poser des difficultés, particulièrement du fait de l'augmentation du commerce des déchets.

3.4. Changements climatiques

Contribution: bien que le 6^e PAE ait apporté une réelle contribution dans le domaine du changement climatique, surtout grâce à la fixation de priorités et à la mobilisation d'une aide institutionnelle accrue, d'autres facteurs externes ont été plus efficaces, par exemple les développements internationaux, la sensibilisation du public, le rapport Stern sur l'économie du changement climatique et le coût de l'inaction, le quatrième rapport d'évaluation du GIEC, qui constituait une base scientifique adéquate pour entreprendre des actions en faveur du climat, les préoccupations géopolitiques relatives à la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, les prix de l'énergie et la sécurité énergétique, et la multiplication des preuves des effets du changement climatique dans le monde et des coûts y afférents, notamment en raison de l'augmentation des catastrophes naturelles dans de nombreuses parties du globe.

Réalisations: bien que les ambitions relatives à l'action de la communauté internationale n'aient pas été satisfaites, les objectifs et attentes du 6^e PAE quant aux objectifs et aux progrès à l'échelle de l'UE ont dépassé les espérances. Le paquet législatif sur l'énergie et le changement climatique de 2007 établissait pour 2020 des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de part des énergies renouvelables et d'efficacité énergétique. Le système d'échange de quotas d'émission dans l'UE²⁵ de 2005 a fixé un prix pour le carbone et les directives sur les nitrates et la mise en décharge des déchets²⁶ ont permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). L'adaptation au changement climatique est devenue un nouveau domaine politique. La directive relative au piégeage et au stockage de carbone²⁷ a été adoptée, mais n'est pas comprise dans le 6^e PAE. Dans l'ensemble, les objectifs quantifiables contraignants, tels que l'objectif du protocole de Kyoto de réduire les émissions de 8 % d'ici à 2012, seront dépassés.

Manquements: les objectifs quantifiables, tels que l'objectif visant à ce que l'énergie renouvelable représente 12 % du volume total d'énergie utilisée d'ici à 2010²⁸, tendaient vers l'idéal et étaient plus difficiles à réaliser. En outre, l'augmentation des émissions de GES dans le secteur des transports reste étroitement liée à la croissance économique. **Error! Bookmark not defined..** Les émissions provenant d'hydrofluorocarbures ont également augmenté

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf

²⁵ Directive 2004/101/CE modifiant la directive 2003/87/CE, JO L 338 du 13.11.2004, p. 18.

²⁶ Directive 91/676/CEE du Conseil, JO L 375 du 31.12.1991 et directive 1999/31/CEE du Conseil, JO L 182 du 16.7.1999.

²⁷ Directive 2009/31/CE, JO L 140 du 5.6.2009, p. 114

²⁸ Directive 2001/77/CE, JO L 283 du 27.10.2001.

entre 1990 et 2008^{Error! Bookmark not defined.}, mais continuent d'échapper à toute réglementation à l'échelle internationale.

Enseignements tirés: le 6^e PAE a contribué à accroître l'intérêt du public pour ce problème. Toutefois, plus important encore, il a permis de démontrer, analyse coûts et bénéfices à l'appui, la nécessité d'agir; de même, il s'est traduit par un engagement politique des dirigeants de l'UE à réaliser les objectifs essentiels.

3.5. Questions internationales

Contribution: le 6^e PAE a confirmé les engagements de l'UE a) à prendre en compte les considérations environnementales dans toutes ses relations extérieures et b) à conférer une dimension externe à sa stratégie en matière de développement durable.

Réalisations: les engagements internationaux contractés par l'UE dans le cadre de la convention sur la diversité biologique et l'accord de Nagoya sur les objectifs en matière de biodiversité de 2010 ont récemment contribué à faire progresser les actions en faveur de la biodiversité à l'échelle internationale. D'autres accords multilatéraux sur l'environnement, tels que la convention PIC de Rotterdam²⁹ et la convention de Stockholm sur les POP³⁰, ont enregistré de bons résultats. En outre, l'UE a fait la promotion active de la coordination, à l'échelle internationale, des mesures ayant trait au changement climatique et de celles relatives à la biodiversité. Certains accords de libre-échange se sont vu ajouter des chapitres relatifs au développement durable et se sont fixé comme objectif de réduire les obstacles au commerce des biens et services environnementaux. Enfin, et ce n'est pas négligeable, la législation de l'UE en matière d'environnement a également eu une incidence forte au niveau mondial, car les pays qui souhaitaient exporter vers l'UE devaient d'abord appliquer les normes établies par l'UE pour les produits.

Manquements: en dépit des efforts consentis par l'UE pour renforcer la coopération multilatérale et pour prouver son engagement à l'égard des conventions et accords internationaux, peu d'avancées ont été faites en vue d'améliorer la gouvernance mondiale en matière d'environnement. Si les préoccupations environnementales ont été davantage prises en considération dans la politique commerciale de l'UE, elles auraient pu être mieux intégrées dans des questions centrales telles que l'accès aux marchés dans les accords commerciaux. La prise en compte de la dimension environnementale dans l'aide au développement dépendait trop de la priorité que lui accordaient les pays bénéficiaires.

Enseignements tirés: les enjeux environnementaux, qui se mondialisent de plus en plus, exigent un effort plus cohésif et plus ciblé au sein de l'UE, de sorte que cette dernière puisse jouer de manière plus efficace son rôle dans l'élaboration des politiques internationales et qu'elle puisse continuer à œuvrer en faveur d'une meilleure gouvernance environnementale dans le monde. L'action que l'UE mènera en vue de s'attaquer aux problèmes environnementaux qui se posent à l'échelle mondiale et régionale doit se fonder sur une vision commune, qui précisera les objectifs fondamentaux à réaliser. Cette vision aidera à mobiliser de manière optimale des ressources financières limitées. L'empreinte externe croissante de

²⁹ Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, décision du Conseil concernant l'approbation, JO L 63 du 6.3.2003.

³⁰ Convention sur les polluants organiques persistants (POP), décision du Conseil concernant l'approbation, 14.10.2004.

L'UE³¹ doit être examinée à la lumière de l'efficacité de la dimension environnementale conférée aux politiques en matière d'aide. Il est possible et nécessaire d'en faire plus pour accroître la sensibilisation aux coûts et aux avantages économiques des questions liées à l'environnement et aux coûts de l'inaction. L'UE devrait également encourager l'«économie verte» au niveau mondial, tout en y intégrant des aspects environnementaux, sociaux et économiques tels que la lutte contre la pauvreté.

4. L'EFFICACITE DES APPROCHES ET DES INSTRUMENTS STRATEGIQUES

Outre les domaines prioritaires évoqués précédemment, le 6^e PAE fait référence à une série d'approches et d'instruments décisionnels qui tiennent compte des aspects de cohérence et d'intégration, de financement et de mise en œuvre et de transposition et qui sont évalués ci-après.

Contribution: le 6^e PAE est venu compléter la stratégie de Lisbonne³² et la stratégie relative au développement durable³³ et s'est concentré en particulier sur l'intégration des préoccupations environnementales dans tous les domaines politiques, au moyen notamment des stratégies thématiques. Il a mis en exergue la nécessité de rationaliser les dépenses environnementales et de financer le réseau Natura 2000. Seize pour cent du budget pluriannuel de l'Union pour la période 2007-2013³⁴, qui couvre la seconde moitié du 6^e PAE sont nominalement alloués au soutien des objectifs environnementaux, y compris le programme LIFE³⁵.

Le 6^e PAE faisait la promotion active de principes et d'instruments ayant pour but d'améliorer le processus d'élaboration des politiques, tels que les analyses d'impact intégrées, et de l'utilisation accrue d'instruments basés sur le marché. Il soulignait également l'importance de disposer de bases scientifiques solides afin d'élaborer les politiques.

Réalisations: le 6^e PAE avait pour but d'encourager la cohérence tout au long du cycle d'élaboration des politiques de l'UE en matière d'environnement, de la fixation des objectifs aux résultats, difficiles à mesurer, en passant par les instruments et la mise en œuvre. En particulier, les stratégies thématiques ont permis de renforcer sensiblement la cohérence au sein des domaines prioritaires du programme, soit en comblant des lacunes importantes, comme dans les domaines du milieu marin et de l'environnement urbain, des sols et des ressources, ou en abordant des lacunes moindres, mais plus spécifiques dans des mesures existantes, notamment en matière d'air, de pesticides, et de prévention et recyclage des déchets.

En ce qui concerne l'intégration, le 6^e PAE a contribué à orienter le processus en cours d'intégration des préoccupations environnementales dans les réformes de la PAC, de la PCP et de la PC. Les actions dans le domaine de la sylviculture ont également été poursuivies et ont

³¹ Comparaison entre la demande humaine et la capacité écologique de la Terre à se régénérer. Par exemple, l'empreinte sur l'eau mesure la quantité totale d'eau utilisée afin de produire les biens et les services consommés.

³² COM(2005) 24.

³³ COM(2005) 97.

³⁴ COM(2004) 487.

³⁵ JO L 149 du 9.6.2007.

abouti à l'adoption, en 2010, du livre vert sur la protection des forêts et l'information dans ce domaine.

Afin d'améliorer la mise en œuvre de la législation en matière d'environnement, la Commission a déployé des efforts allant d'une attention accrue à la *prévention* des infractions à des mesures d'exécution plus stratégiques telles que l'accent placé sur les infractions fondamentales ou systémiques. La directive sur la responsabilité environnementale encourage l'octroi d'une garantie financière afin de réparer des dommages environnementaux.

Le fonds de la politique de cohésion³⁶ a augmenté le financement mis à disposition pour effectuer des investissements dans le domaine de l'environnement, notamment dans les secteurs de l'énergie durable, de la biodiversité et de la protection de la nature ou dans l'infrastructure des déchets et de l'eau. Les fonds agricoles en ont fait de même pour améliorer la performance environnementale. Les 6^e et 7^e programmes-cadres de RDT³⁷ accordent également davantage d'attention au développement durable et à l'environnement. Malgré sa portée limitée, le programme LIFE a eu une incidence visible sur la mise en œuvre du 6^e PAE et a permis de cibler les efforts consentis en vue de soutenir la politique en matière d'environnement. Le programme d'aide au respect de l'environnement (ECAP) offre une aide spécifique aux petites et moyennes entreprises. À l'échelle internationale, la Commission a mis à disposition des fonds provenant d'un instrument d'aide au développement³⁸ pour la période 2007-2013 et de programmes de coopération géographique. Des progrès, bien que limités, ont également été réalisés quant à la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement dans le cadre de révisions de la PCP et dans le secteur des transports, ainsi que, plus récemment, dans le secteur du charbon.

Plusieurs séries d'indicateurs ont été développées au fil du temps dans le but de renforcer la base de connaissances. Les rapports SOER quinquennaux de l'AEE ont fait l'inventaire de ces indicateurs et les examens annuels de la politique environnementale de la Commission³⁹ fournissent des informations régulières. En outre, la mise en œuvre d'INSPIRE⁴⁰ et le renforcement du système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS) amélioreront les systèmes d'information sur l'environnement dans les prochaines années.

Manquements: bien que cela ait déjà été souligné à la fin du 5^e PAE et malgré quelques progrès, il y a lieu d'en faire davantage pour améliorer la cohérence entre les différents éléments de la politique de l'UE. La surexploitation du milieu marin, et en particulier des pêcheries, reste un problème. Les transports continuent de représenter une charge environnementale importante et la pression exercée par la consommation et la production non durables sur l'environnement se fait de plus en plus forte.

Pour ce qui est de la transposition de la législation, les États membres ont encore des progrès à faire. Le 6^e PAE a rendu les initiatives à venir prévisibles afin de permettre aux États membres et aux parties concernées par la mise en œuvre de la législation d'être mieux

³⁶ Durant la période de programmation 2007-2013, environ un tiers (105 milliards EUR) de la totalité des fonds de la politique de cohésion est investi directement ou indirectement dans le domaine de l'environnement.

³⁷ Décisions 1513/2002/CE et 1982/2006/CE.

³⁸ CEC (2007) Stratégie thématique pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles (ENRTP).

³⁹ COM(2009) 304.

⁴⁰ JO L 108 du 25.4.2007.

préparés. Ce n'est cependant pas ce qui s'est produit. Les procédures d'infraction en matière environnementale représentent encore un cinquième environ de tous les cas de non-communication, de non-conformité ou de mauvaise application de la législation de l'UE. La mise en œuvre de cette législation a été particulièrement problématique dans les domaines de la conservation de la nature, des déchets et de l'eau, qui étaient concernés par près de deux tiers des cas d'infraction en matière environnementale en 2010.

Le débat politique concernant le 6^e PAE dans le cadre de la procédure de codécision a eu lieu au lendemain du débat sur le cadre financier. Au cours de ce débat, les grandes lignes du budget principal avaient déjà été établies pour la première moitié du programme, jusqu'à 2006 et étaient loin d'être optimales. L'injection effective des fonds mis à disposition par des programmes d'aide au développement et de coopération géographique dans les programmes/projets environnementaux dans les pays bénéficiaires doit encore faire l'objet d'une évaluation.

Malgré de récents développements positifs, les informations environnementales, en particulier les données et statistiques officielles, restent incomplètes et ne sont pas toujours disponibles en temps voulu. Les mesures visant la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement n'ont pas été à la hauteur des attentes initiales et le potentiel d'orientation de la taxation en vue de promouvoir l'amélioration de la durabilité n'a pas été exploité. Bien que des instruments fondés sur les mécanismes du marché aient été exploités dans certains secteurs, notamment à l'aide du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, une partie de leur potentiel reste inutilisée.

Enseignements tirés: la nature changeante des enjeux environnementaux exige une meilleure cohérence, de la formulation des politiques à leur mise en œuvre, y compris à l'échelle des États membres, tant au niveau des domaines prioritaires tels que le changement climatique et la politique atmosphérique, mais également dans d'autres secteurs importants du point de vue environnemental. Les compromis inhérents à l'élaboration des politiques, tels que les effets de la production de bioénergie ou les incidences négatives de l'énergie hydroélectrique renouvelable sur de nombreux organismes aquatiques, auraient pu être plus transparents.

Une mise en œuvre inappropriée de la législation environnementale compromet la réalisation des objectifs et la crédibilité de la politique en matière d'environnement. Elle n'aide pas non plus à obtenir l'engagement d'autres secteurs d'améliorer leur performance. L'expérience acquise par la Commission révèle des lacunes dans la structure de la gouvernance de l'UE en matière d'environnement et le manque de fiabilité des dispositions relatives aux informations contenues dans la législation environnementale et d'autres réglementations de l'UE ainsi que des systèmes de suivi et de contrôle.

Une surveillance de tous les instants est nécessaire afin de maximiser l'efficacité des fonds mis à disposition par des programmes dont l'objectif premier n'est pas la protection de l'environnement. Étant donné la pression qui pèse sur les budgets publics, la possibilité de mobiliser des capitaux du secteur privé doit être étudiée de manière adéquate et à un stade suffisamment précoce du processus d'élaboration de la politique de l'UE en matière d'environnement. En outre, il y a lieu d'accorder la priorité aux politiques dont la valeur ajoutée pour la création d'une économie verte est évidente et qui peuvent être mises en œuvre à court ou à moyen terme, par exemple celles relatives aux marchés publics verts. Il est également nécessaire de faire progresser la réforme des subventions préjudiciables à l'environnement.

Une base de connaissances environnementale plus complète est nécessaire, de même qu'une meilleure compréhension des facteurs qui favorisent les améliorations et la mise en œuvre de la législation et des facteurs qui y font obstacle.

Il faut renforcer les efforts visant à soutenir l'éco-innovation en Europe, dans le but de surmonter les obstacles à l'adoption par le marché de résultats de recherche prometteurs.

5. LES ENJEUX A VENIR

Les principaux piliers de la politique et de la législation en matière d'environnement sont aujourd'hui en place, sauf dans le domaine des sols. Toutefois, étant donné les manquements constatés quant à **leur mise en œuvre**, leur potentiel d'amélioration n'a pas encore pu être pleinement exploité.

Depuis la création du 6^e PAE, l'ordre économique mondial a été remanié. De nouveaux acteurs économiques apparaissent et la demande croissante de ressources, liée à l'augmentation de la population mondiale, exerce une pression plus forte sur l'environnement. L'UE s'est étendue grâce aux élargissements qui ont eu lieu durant cette période, et sa dépendance à l'égard de ressources importées⁴¹ augmente.

La politique traditionnelle en matière d'environnement conserve un rôle très important dans la protection de l'environnement. Cependant, le contexte évolutif et **l'interconnexion** croissante des enjeux environnementaux supposent d'être flexible et de pouvoir s'adapter.

L'enjeu capital sous-jacent pour la politique environnementale future consiste à passer de la *réparation* des dommages à leur *prévention* et à poursuivre l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques concernées. Dans ce contexte, une **vision** à plus long terme garantirait une orientation politique sûre tout en ne compromettant pas la nécessité de prendre en compte l'évolution de la situation dans l'intervalle.

La stratégie Europe 2020 voit dans la transformation de l'économie en une **économie verte, utilisant rationnellement les ressources, compétitive et à faible intensité de carbone** un nouveau paradigme potentiel pour une croissance économique durable. L'obtention, en termes de productivité des ressources, de gains comparables à ceux réalisés ces dernières décennies pour la productivité de la main-d'œuvre permettra de réduire la dépendance de l'UE à l'égard des matières premières et des ressources naturelles. Une utilisation plus durable des terres permettra de réduire la pression exercée sur les écosystèmes et les services qu'ils fournissent. De même, l'évolution et l'innovation technologiques, en particulier l'écoconception, contribueront à répondre à ces enjeux et favoriseront une croissance plus durable que par le passé.

À l'échelle internationale, l'UE devrait exploiter son potentiel en tant que marché de quelque 500 millions de personnes doté de normes environnementales strictes et de compétences et produits y afférents. Elle peut donc promouvoir une croissance verte durable au-delà de ses frontières, y compris parmi les bénéficiaires de l'aide de l'UE, et continuer parallèlement à s'efforcer d'améliorer la gouvernance environnementale au niveau mondial. Cela nécessitera probablement des changements radicaux au niveau de la gouvernance environnementale internationale, basés sur des décisions politiques raisonnables et

⁴¹ (jusqu'à plus de 30 % entre 1999 et 2008, selon le rapport SOER 2010 de l'AEE)

scientifiquement fondées. **L'intégration** des considérations liées à l'environnement et aux faibles émissions de carbone dans les modèles d'activité d'autres secteurs et la garantie de la cohérence, de la formulation des politiques à leur mise en œuvre, sont essentielles. Il y a lieu de lutter contre les obstacles à la bonne exécution de la législation existante, en particulier les problèmes de gouvernance à tous les niveaux dans les États membres, dans le but de protéger l'environnement et de limiter les conséquences négatives sur la santé publique.

La pression environnementale se fait de plus en plus mondiale et systémique par nature. Étant donné les interconnexions complexes, nous avons besoin d'une **base de connaissances** plus complète afin de mieux comprendre les moteurs et les obstacles, de justifier les coûts de l'action et de l'inaction et de mettre au point des indicateurs fiables pour mesurer les progrès réalisés en vue d'un avenir durable pour l'UE.

Il faut également examiner de manière approfondie le potentiel de changement du comportement des **consommateurs**, individuellement ou en groupe, et particulièrement en milieu urbain, afin d'alléger la pression qui pèse sur l'environnement⁴². L'utilisation d'instruments fondés sur les mécanismes de marché afin de mobiliser des modèles de consommation plus durables devrait être élargie. En outre, les efforts de suppression des substances préjudiciables à l'environnement devraient se poursuivre.

À l'avenir, compte tenu des pressions exercées sur les budgets publics, les améliorations en matière environnementale dépendront de plus en plus de **financements** associant les secteurs public et privé. La fixation d'objectifs en matière d'environnement et la définition en parallèle de la mesure dans laquelle ceux-ci peuvent être financés par les secteurs public et privé contribueraient à accroître la certitude qu'ils seront réalisés. Cela implique que la planification des politiques environnementales doit s'aligner davantage sur les cadres de financement pluriannuels dans la mesure où ces derniers fixent les dotations financières publiques au niveau de l'UE et déterminent les besoins en cofinancement dans d'autres secteurs dont les actions orientent de plus en plus les résultats dans le domaine de l'environnement.

6. CONCLUSIONS

Les résultats de la présente évaluation montrent que, tout bien considéré, le 6^e PAE a contribué à doter la politique environnementale d'un cadre global pendant une décennie durant laquelle la législation en matière d'environnement a été consolidée et complétée afin de couvrir presque tous les domaines liés à l'environnement, à l'exception des sols. Selon les parties prenantes, l'adoption de cette législation dans le cadre de la procédure de codécision a conféré à celle-ci davantage de légitimité et leur a permis de mieux s'approprier les propositions politiques qui ont suivi. L'évaluation révèle également certaines lacunes et limites: en particulier, l'inclusion d'objectifs dans le PAE ne garantit pas que les États membres s'engagent à réaliser effectivement ces objectifs.

Bien que le 6^e PAE vive sa dernière année d'existence, la Commission continue à mener une politique environnementale ambitieuse, qui fait désormais partie intégrante de la stratégie Europe 2020 en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Des orientations politiques ont été adoptées en ce qui concerne le climat, les transports et la biodiversité. D'autres suivront plus tard dans l'année sur la question de l'efficacité des ressources, et des

⁴² http://ec.europa.eu/consumers/behavioural_economics

initiatives dans les domaines de l'eau, de la pollution atmosphérique, de la législation sur les déchets et de la consommation et production durables sont prévues dans les deux années à venir. Dans ce contexte, la Commission étudiera de quelle façon un nouveau programme d'action pour l'environnement pourrait apporter la meilleure valeur ajoutée possible pour la politique environnementale dans un contexte très changeant.