

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)

COM (2011) 874 final

(2012/C 191/20)

Rapporteur: **M. Pedro NARRO**

Le 15 décembre 2011 et le 23 janvier 2012, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément aux articles 192 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)»

COM(2011) 874 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2012.

Au cours de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le programme LIFE est un programme communautaire efficace qui, au cours des vingt dernières années, complété par d'autres fonds et initiatives, a produit des résultats très positifs. Il convient donc de le préserver et de le renforcer afin de progresser de manière stratégique et cohérente sur la voie de la protection de l'environnement et du climat dans les pays de l'Union européenne.

1.2 La proposition d'augmentation du budget du programme LIFE (2014-2020) constitue un signal positif, mais il reste encore beaucoup à faire pour incorporer efficacement les préoccupations environnementales dans les politiques européennes. Le CESE demande aux États membres, qui sont plongés dans une crise économique profonde, de miser sans hésiter sur l'investissement dans la protection de l'environnement et du climat, en vue d'en atténuer les effets.

1.3 La création du sous-programme «Action pour le climat» peut s'avérer un instrument utile pour donner une plus grande visibilité aux initiatives qui ont pour objectif l'adaptation au changement climatique et son atténuation. Pour sa part, le sous-programme «Environnement» doit continuer à concourir à la protection de la biodiversité et, en priorité, au financement du réseau Natura 2000, mais sans diminuer la participation d'autres fonds, tels que les fonds associés au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

1.4 La mise en œuvre d'un nouveau type de projets à grande échelle, les «projets intégrés», doit être réalisée en garantissant la participation d'ONG et de PME et la continuité des «projets traditionnels» et en améliorant la coordination entre les organismes nationaux et de l'UE. À cet égard, le CESE propose que la Commission intègre dans sa proposition de règlement une répartition budgétaire claire entre les deux types de projets, précise quels critères devraient être utilisés pour entreprendre

une répartition géographique des projets intégrés et clarifie la manière dont les programmes pluriannuels seront élaborés sans nuire à la flexibilité du programme.

1.5 Le CESE approuve une répartition des projets réalisée selon des critères portant sur le mérite et non sur la situation géographique. Cependant, il reconnaît le peu de participation au programme LIFE de nombreux pays qui n'ont ni l'expérience ni des moyens suffisants pour s'y engager activement. À cet égard, il est indispensable que la Commission facilite leur accès par une assistance accrue et une meilleure coordination institutionnelle.

1.6 L'augmentation du taux de cofinancement pour les projets traditionnels et pour les projets intégrés ne peut en aucun cas justifier que la TVA et le personnel permanent cessent d'être considérés comme des coûts éligibles. La non-inclusion de ces coûts porterait particulièrement atteinte aux petites organisations de la société civile dont la contribution est précieuse mais dont la participation pourrait être supprimée ou limitée.

1.7 L'introduction de taux forfaitaires constitue une bonne mesure de simplification. Le CESE estime que la Commission devrait renforcer l'amélioration des services de consultance, la simplification des formulaires financiers et l'introduction d'une phase d'évaluation ex-ante pour les projets traditionnels.

1.8 Le CESE juge indispensable de préserver le caractère communautaire et la valeur ajoutée pour l'Europe du programme LIFE. En ce sens, la Commission devrait au préalable préciser quelles mesures seront adoptées par les actes délégués, le rôle des États membres et du Comité du programme LIFE ainsi que les nouvelles compétences de l'agence européenne pour la compétitivité et l'innovation.

1.9 Malgré le succès remarquable du programme LIFE, la Commission européenne doit faire des efforts supplémentaires pour promouvoir la connaissance de ce programme et la participation active des organisations de la société civile. À cet égard, il importe d'améliorer les moyens de dissémination de l'information, de renforcer la transparence de la sélection des projets et de faire prendre conscience aux citoyens européens de l'importance d'un instrument communautaire tel que le programme LIFE pour la société et de la valeur ajoutée qu'il apporte à celle-ci.

2. Le contexte

2.1 Le 25 décembre 2011, la Commission européenne a publié une «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)». L'enveloppe financière totale pour le programme LIFE pour la période 2014-2020, exprimée en prix courants, s'élève à 3 618 millions d'euros.

2.2 Le programme LIFE fait partie de la proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel 2014-2020, qui établit le cadre budgétaire et les principales orientations pour la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. La Commission a décidé de considérer le volet «environnement et action pour le climat» comme faisant partie intégrante de l'ensemble des principaux instruments et interventions.

2.3 Depuis sa création, en 1992, le programme LIFE a constitué l'un des principaux axes du financement des projets liés à l'environnement dans l'Union européenne. Le nouveau règlement proposé par la Commission vise à succéder au règlement en vigueur (CE) no 614/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+).

2.4 La proposition de nouveau règlement LIFE à l'examen se présente sous la forme d'un programme LIFE composé de deux sous-programmes: l'un concerne l'environnement et l'autre l'action pour le climat. Le sous-programme «Environnement» s'articule autour de trois domaines prioritaires: 1. biodiversité, 2. environnement et utilisation rationnelle des ressources et 3. gouvernance et information en matière d'environnement.

2.5 Le sous-programme «Environnement» se voit allouer 2 713,5 millions d'euros, et dans ce cadre, la moitié des ressources consacrées au soutien de projets par des actions concrètes sera affectée à des projets en faveur de la protection de la nature et de la biodiversité. Le sous-programme «Action pour le climat», qui se voit attribuer un budget de 904,5 millions d'euros, se compose de trois domaines prioritaires spécifiques: atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique et gouvernance, et enfin, information en matière de climat.

2.6 Le Comité économique et social européen a toujours souligné l'importance majeure du programme LIFE pour la mise au point et l'orientation de la politique environnementale de l'UE. Dans les trois derniers avis qu'il a formulés concernant le projet LIFE, le CESE a rappelé que la contribution de ce projet est précieuse mais limitée en ce qui concerne la protection de l'environnement en Europe ⁽¹⁾.

3. Observations générales

3.1 Le budget

3.1.1 Le budget consacré au programme LIFE dans la proposition de cadre financier pluriannuel représente une augmentation significative par rapport aux fonds alloués sur la période 2007-2013. Le budget du programme LIFE passera de 2 143 à 3 200 millions d'euros en prix de 2011 (soit 3 618 millions en prix courants). Le sous-programme «Environnement» recevra 2 713,5 millions d'euros (dans le cadre duquel la moitié des ressources consacrées aux projets financés par des subventions à l'action sera affectée à des projets en faveur de la protection de la nature et de la biodiversité). Le sous-programme «Action pour le climat» recevra 904,5 millions d'euros.

3.1.2 Les fonds alloués représentent 0,3 % de l'ensemble du budget européen. L'augmentation du budget constitue un signal positif pour ce qui est des préoccupations environnementales bien qu'il convienne d'estimer les effets de la crise économique sur les possibilités de financement par les organismes privés et les administrations locales, surtout pour les projets de grande envergure qui nécessitent des moyens financiers importants. En tout état de cause, le CESE souligne la nécessité de miser sans hésiter sur la protection de l'environnement et du climat afin de remédier aux effets de la crise; il est d'avis que le financement du programme LIFE ne doit pas affecter négativement les autres fonds qui sont également susceptibles d'intervenir dans ce domaine, comme le FEADER ou les Fonds structurels.

3.1.3 La Commission devrait accorder une attention prioritaire à la nécessité de disposer de ressources supplémentaires pour mener à bien les activités de communication, de dissémination de l'information et de transfert de savoir-faire. Le financement spécifique de services de conseils et d'actions de formation contribuerait non seulement à simplifier la gestion du programme, mais aussi, et principalement, à accroître son efficacité et à utiliser au mieux les fonds publics.

3.2 Principaux points nouveaux de la proposition

3.2.1 Suite à la consultation des parties intéressées et aux analyses d'impact, la Commission a décidé d'introduire trois changements importants dans le règlement en vigueur, afin d'améliorer sa structure, de simplifier son fonctionnement, d'augmenter sa flexibilité et de déterminer plus clairement ses objectifs et ses stratégies. Ces changements sont les suivants:

- 1) Des priorités plus spécifiques.
- 2) La création des deux sous-programmes «Environnement» et «Action pour le climat».
- 3) La création d'un nouveau type de projets: «Les projets intégrés».

3.3 Établissement des priorités

3.3.1 L'un des points les plus débattus lors de la consultation préalable réalisée par la Commission européenne a été l'opportunité de fixer des priorités bien définies pour le nouveau programme. La Commission a exclu, à juste titre, l'établissement de priorités annuelles fixes qui risqueraient d'empêcher les demandeurs de planifier, préparer et présenter correctement leurs propositions. En fin de compte, la Commission a opté, sans toutefois donner d'information précise, pour l'élaboration,

⁽¹⁾ CESE, (JO C 80 du 30.3.2004, p. 57); CESE (JO C 255 du 14.10.2005, p. 52); CESE (JO C 132 du 3.5.2011, p. 75).

en consultation avec les États membres, de programmes de travail valables pendant une période d'au moins deux ans. Le CESE n'est pas actuellement en mesure d'aborder la question des programmes de travail en raison de l'absence d'informations précises concernant la proposition de règlement sur lequel porte le présent avis. Malgré le manque d'informations, la planification des programmes de travail doit respecter l'essence même du programme LIFE, à savoir sa flexibilité et ses capacités d'adaptation au changement.

3.3.2 Le CESE soutient le fait de concentrer les efforts sur des priorités et des domaines d'action concrets de la politique en matière d'environnement et de climat. Il importe que la Commission fournisse davantage d'informations sur le fonctionnement du Comité du programme LIFE, la réforme des points de contact nationaux et le recours aux actes délégués pour fixer des critères d'admissibilité des projets et d'équilibre géographique dans le cas des projets intégrés.

3.4 Le sous-programme «Action pour le climat»

3.4.1 La création d'un sous-programme spécifique pour aborder les questions liées au climat, avec trois domaines prioritaires (atténuation, adaptation et gouvernance), constitue un moyen de stimuler une meilleure mise en œuvre de la législation communautaire en matière de protection du climat, de renforcer la gouvernance et de consolider de nouveaux réseaux et plateformes. Ce nouveau sous-programme est décisif pour essayer d'atteindre les objectifs définis dans la stratégie Europe 2020⁽²⁾ et dans la Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050⁽³⁾.

3.4.2 Le nouveau sous-programme, bien que bénéficiant d'une enveloppe financière limitée, devra être principalement axé sur une série d'objectifs spécifiques permettant d'améliorer le savoir-faire sur le terrain pour les questions liées au changement climatique et de faire de cette priorité une partie intégrante de l'ensemble des instruments et mesures communautaires. L'effet de synergie entre les objectifs liés à l'environnement et ceux liés au changement climatique est évident. Comme le soulignait la Commission européenne dans sa proposition de règlement, les projets ayant trait au changement climatique peuvent servir des objectifs multiples.

3.4.3 Le CESE trouve utile et opportune la décision de faire passer à un rang supérieur le volet thématique «Changement climatique», qui s'inscrivait dans la composante «Politique et gouvernance en matière d'environnement» du programme LIFE+. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer sa visibilité mais de comprendre sa valeur stratégique et pluridisciplinaire.

3.5 Projets intégrés

3.5.1 Un projet intégré est un projet LIFE traditionnel qui couvre un domaine plus vaste que le territoire d'une région et dans lequel le demandeur essaie de créer la capacité nécessaire pour gérer un secteur spécifique en mobilisant un financement du programme LIFE mais aussi d'autres fonds de l'UE et des fonds nationaux, régionaux ou du secteur privé.

3.5.2 Il s'agit en général de projets de grande envergure (5 à 10 millions d'euros en cofinancement communautaire) ayant pour objectif de remédier à des problèmes environnementaux et d'améliorer la mise en œuvre et l'intégration du volet «environnement» dans les autres politiques. Les domaines prioritaires d'action sont adéquats (réseau Natura 2000, l'eau, l'air, les déchets, etc.), bien qu'il importe que la Commission ne marginalise pas le rôle de certains projets traditionnels qui ont apporté d'innombrables bénéfices pour un coût minime. Les projets intégrés apporteront un nouveau mécanisme à objectifs multiples, dans le cadre de la mise en œuvre de la législation environnementale et climatique mais soulèvent des doutes justifiés quant à savoir si dans la pratique, ils entraîneront une complexité de gestion accrue et des difficultés de coordination entre les différents fonds qui interviendront simultanément.

3.5.3 Les projets intégrés feront l'objet d'une répartition géographique qui reste encore à définir. La Commission procédera à la définition de critères géographiques au moyen d'actes délégués, mais il serait judicieux de pouvoir inclure dans le règlement de base quelques orientations fondamentales sur la façon d'inciter les pays jusqu'à présent peu actifs dans le programme LIFE à y participer davantage. À cette fin, il est nécessaire de renforcer les conseils fournis à ces pays et d'améliorer la coordination avec les organismes nationaux compétents. Le Comité estime que lors de la sélection d'un projet intégré, il convient de privilégier les critères relatifs au mérite plutôt que les critères d'ordre géographique ou similaire. Le cofinancement porté à un taux maximal de 80 % des coûts admissibles n'est peut-être pas suffisant pour encourager la participation des opérateurs publics et privés dans un contexte de crise dans lequel il est extrêmement difficile de mobiliser les fonds nécessaires pour des projets si ambitieux.

3.5.4 Les projets intégrés devraient inclure de façon plus nette des organisations de la société civile afin de faciliter leur développement et leur mise en œuvre sur le terrain et éviter qu'ils ne deviennent des instruments exclusivement utilisés par les administrations. Il est par conséquent essentiel de renforcer la participation des organisations de la société civile et d'encourager la création de réseaux qui permettent l'échange des bonnes pratiques et le transfert de savoir-faire entre leurs membres.

4. Observations particulières

4.1 Simplification

4.1.1 La Commission insiste sur une simplification accrue au moyen de la généralisation de montants et de taux forfaitaires. Une telle mesure est positive et peut permettre d'éliminer les charges administratives inutiles.

4.1.2 Cependant, notre Comité ne peut pas être d'accord avec la proposition de modification des coûts admissibles pour ne plus inclure la TVA ou les coûts permanents de personnel (ces coûts sont d'environ 30 %). Si ces coûts ne sont pas pris en compte, cela créera des difficultés pour les projets essentiellement mis au point par des acteurs de la société civile de taille plus modeste ou de niveau local. La simplification doit être fondée sur une modification substantielle des formulaires, de meilleurs conseils lors de la phase de rédaction, de la flexibilité dans les modifications budgétaires

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

ex-post et une phase d'évaluation ex-ante («Screening»). De l'avis du Comité, il conviendrait d'étendre aux projets traditionnels l'application de quelques mesures de simplification conçues expressément pour les projets intégrés, notamment l'approche en deux étapes pour la sélection des projets.

4.1.3 La proposition de règlement améliore sensiblement la complémentarité entre les instruments financiers, eu égard à la réédition problématique de l'article 9 en vigueur. Le CESE souscrit au principe selon lequel le programme LIFE devrait être complémentaire des autres programmes de financement de l'Union (Fonds européen de développement régional, Fonds de cohésion, Fonds européen agricole pour le développement rural, et Horizon 2020, etc.) en améliorant la coordination afin d'éviter tout double financement.

4.1.4 Les nouvelles mesures visant à simplifier la mise en œuvre et la gestion du programme doivent s'accompagner d'un renforcement, d'une part, de la transparence des critères de sélection des projets et d'autre part, des instruments existants, afin d'offrir des services de conseil et d'orientation aux bénéficiaires potentiels.

4.2 Approche communautaire/activités en dehors de l'UE

4.2.1 La suppression des allocations nationales indicatives (article 6 du règlement actuel) cédera la place uniquement à des critères d'équilibre géographique non déterminés, pour les projets dits intégrés. Les allocations nationales n'ont pas donné les résultats attendus et n'ont pas encouragé les États plus petits ou ayant une moins grande expérience de la gestion de ces fonds. Cette suppression semble logique et est compensée par la Commission au moyen de critères géographiques pour les projets de plus grande envergure (les projets intégrés). Actuellement, l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne en sont les grands bénéficiaires, mais il y a lieu d'encourager de manière active la participation des pays qui disposent de moins d'expérience ou de savoir-faire.

4.2.2 L'élargissement du domaine géographique du programme LIFE semble approprié mais il convient de ne pas dénaturer le caractère communautaire de ce programme. Les exceptions à la règle doivent normalement se limiter à des cas bien précis dans des domaines spécifiques tels que les espèces marines ou migratoires ou la coopération internationale entre organisations. Le CESE est d'avis qu'au moins 15 % du budget du programme transite par des projets de type transnationaux.

4.2.3 La Commission s'est jusqu'ici chargée entièrement de la gestion du programme LIFE, cependant la nouvelle proposition ne précise pas clairement le rôle prévu pour les agences exécutives et en l'occurrence, l'agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation, dans le cadre des projets traditionnels. En ce sens, il est pertinent de demander à la Commission européenne quelles seront les responsabilités de l'agence exécutive eu égard à la sélection des projets et quels instruments seront utilisés pour renforcer les points de contact nationaux.

4.3 Le réseau Natura 2000

4.3.1 La contribution du programme LIFE au financement du développement du réseau Natura 2000 est une priorité qui a donné des résultats remarquables. Au cours de la prochaine période, le programme LIFE doit continuer à contribuer à l'amélioration de l'acceptation du réseau Natura 2000 par les acteurs locaux et les administrations. Il est prioritaire que LIFE contribue à la consolidation des critères communs de gestion et d'administration des espaces Natura 2000. Cette tâche devrait être coordonnée par la Commission européenne et cela, essentiellement dans les pays où leur implantation est plus récente.

4.4 Le cofinancement

4.4.1 Le taux maximal de financement des projets LIFE sera porté à 70 % des coûts admissibles, alors qu'il atteignait auparavant 50 %. Dans le cas des projets intégrés, ce taux pourra être porté à 80 %, taux qui serait également applicable à des projets spécifiques de soutien dans le cas de besoins particuliers pour la mise en œuvre et le développement de politiques ou de législations de l'UE, en tenant compte de leur valeur stratégique. Cette hausse du taux de cofinancement a pour but de compenser la non-admissibilité de certains coûts très importants qui étaient jusqu'ici admissibles, comme la TVA ou les coûts de personnel permanent. Cependant, dans la période actuelle, certains projets dans le domaine de la biodiversité bénéficient déjà d'un taux de cofinancement de 75 %. Par conséquent, il importe que la Commission examine si ce taux de cofinancement constitue une compensation suffisante ou si au contraire il conviendrait de déterminer un taux de cofinancement fixe au lieu d'un taux maximal.

4.5 Les éco-innovations

4.5.1 Actuellement, la majeure partie des projets de politique ou de gouvernance environnementale ont eu pour but la mise en œuvre de méthodes entrepreneuriales ou de gestion innovatrices. L'analyse d'impact juge très positifs les progrès dans le domaine des éco-innovations. Malgré cela, la Commission propose des restrictions à l'innovation privée puisqu'à priori, d'autres instruments spécifiques comme Horizon 2000 s'en chargeront.

4.6 Encourager la participation des PME et des ONG.

4.6.1 La nouvelle conception du programme LIFE le fait passer d'une approche purement ascendante («bottom up») à une approche descendante flexible. Cette façon de voir se matérialise par la conception de projets intégrés. Le CESE ne rejette pas la nouvelle approche de la Commission mais souhaite souligner l'importance de promouvoir des projets développés au niveau local ou régional, auxquels participent les petites entreprises et les ONG et qui peuvent produire d'excellents résultats pour un coût minime.

4.6.2 Le CESE souscrit à l'idée selon laquelle les projets financés par le programme LIFE promeuvent efficacement le recours aux marchés publics écologiques.

4.7 *Le financement des ONG environnementales*

4.7.1 La Commission européenne se sert de l'instrument LIFE pour mettre un financement à la disposition des ONG environnementales qui participent au processus de décision européen. Jusqu'à maintenant, environ trente organisations ont bénéficié de ces financements, avec des résultats très positifs, d'après l'évaluation effectuée par la Commission européenne. À cet égard, le Comité fait l'éloge du travail accompli par ces organisations mais observe qu'il convient de modifier les critères de sélection utilisés pour l'octroi des financements, de manière à ce que d'autres organisations qui jouent un rôle important dans le domaine de l'environnement et du climat puissent en bénéficier.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
