

Bruxelles, le 29.11.2012
COM(2012) 710 final

2012/0337 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à
l'horizon 2020**

«Bien vivre, dans les limites de notre planète»

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

{ SWD(2012) 397 final }

{ SWD(2012) 398 final }

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Les programmes d'action pour l'environnement (PAE) fixent le cap de la politique de l'Union européenne en matière d'environnement depuis le début des années 70. En application du traité, les PAE sont adoptés conformément à la procédure législative ordinaire. Le 6^e PAE a expiré en juillet 2012; la Commission européenne, en réponse à la demande des parties intéressées, notamment du Conseil et du Parlement européen, propose un nouveau programme.

Le contexte de la proposition est marqué par quatre éléments. En premier lieu, même si des progrès ont été accomplis dans certains domaines, il subsiste des problèmes environnementaux majeurs ainsi que des possibilités à exploiter pour rendre l'environnement plus résilient aux risques et aux changements systémiques. En deuxième lieu, l'Union a adopté la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, qui constitue le cadre d'orientation politique pour la période allant jusqu'à 2020. En troisième lieu, alors qu'un grand nombre d'États membres essaient tant bien que mal de surmonter la crise économique, la nécessité de procéder à des réformes structurelles ouvre à l'Union de nouvelles possibilités de passer à une économie verte inclusive. Enfin, la Conférence de Rio + 20 a souligné l'importance de la dimension mondiale.

Le PAE proposé a pour objet d'intensifier la contribution de la politique de l'environnement à la transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources, à faibles émissions de carbone, dans laquelle notre capital naturel est protégé et renforcé, et la santé et le bien-être des citoyens préservés. Le programme fournit un cadre d'ensemble pour la politique de l'environnement à l'horizon 2020, en définissant neuf objectifs prioritaires à atteindre par l'Union et ses États membres.

La responsabilité de la réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement et du changement climatique est partagée entre l'Union et ses États membres. Il importe que le programme soit mis en œuvre au niveau approprié, dans le respect du principe de subsidiarité.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Pour préparer la proposition, la Commission a réalisé une analyse d'impact en tenant compte des points de vue exprimés par les autres institutions de l'Union, ainsi que par un large éventail de parties prenantes. Elle s'est également appuyée sur un certain nombre d'études et d'évaluations. L'analyse a montré que la proposition apporterait une valeur ajoutée à plusieurs égards: en fournissant un cadre stratégique pour la politique environnementale de l'Union; en assurant complémentarité et cohérence; en garantissant la prévisibilité et des conditions de concurrence équitables; enfin, en favorisant une action à tous les niveaux de gouvernance. Les avis exprimés par la majorité des parties prenantes confirment ces conclusions et les axes proposés du programme.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un nouveau programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 est fondée sur l'article 192, paragraphe 3, du TFUE.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Le programme présenté dans la proposition de décision ci-jointe a été élaboré conformément à la proposition de la Commission concernant le cadre financier pluriannuel de l'Union pour la période 2014-2020.

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020

«Bien vivre, dans les limites de notre planète»

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 3,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹,

vu l'avis du Comité des régions²,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union s'est fixé pour objectif de devenir une économie intelligente, durable et inclusive d'ici à 2020, forte d'un ensemble de politiques et de mesures qui fera d'elle une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources³.
- (2) Les différents programmes d'action pour l'environnement qui se sont succédés depuis 1973 ont défini le cadre de l'action de l'Union dans le domaine de l'environnement.
- (3) Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (6^e PAE) a pris fin en juillet 2012, mais un grand nombre de mesures et actions lancées dans le cadre de ce programme continuent d'être mises en œuvre.

¹ JO C ... du ..., p. ...

² JO C ... du ..., p. ...

³ COM(2010) 2020 (JO C 88 du 19.3.2011) et EUCO 13/10.

- (4) L'évaluation finale du 6^e PAE a conclu que le programme a été bénéfique pour l'environnement et a donné une orientation stratégique d'ensemble à la politique de l'environnement. Malgré ces réalisations, des tendances incompatibles avec le développement durable subsistent encore dans les quatre domaines prioritaires définis dans le 6^e PAE: changement climatique, diversité biologique, environnement et santé, et utilisation durable des ressources naturelles et gestion des déchets.
- (5) L'évaluation finale a mis en évidence certaines lacunes dans le 6^e PAE, qui doivent être comblées par le nouveau programme.
- (6) Les tendances systémiques observées à l'échelle mondiale et les défis liés à la dynamique des populations, à l'urbanisation, aux maladies et aux pandémies, à l'accélération du changement technologique et à la croissance économique à tout va viennent ajouter à la complexité de la tâche à accomplir pour relever les défis environnementaux et assurer un développement durable à long terme. La prospérité à long terme de l'Union est subordonnée à l'adoption de nouvelles mesures permettant de relever ces défis.
- (7) Il est essentiel que des objectifs prioritaires de l'Union soient fixés pour 2020, sur la base d'une vision à long terme pour 2050. Il importe que le nouveau programme se fonde sur les grandes initiatives de la stratégie Europe 2020⁴, notamment le paquet «Climat et énergie» de l'Union⁵, la feuille de route vers une économie à faible intensité de carbone à l'horizon 2050⁶, la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020⁷, la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources⁸ et l'initiative phare «Une Union de l'innovation»⁹.
- (8) Il convient que le programme contribue à la réalisation des objectifs que l'Union s'est déjà fixé dans le domaine de l'environnement.
- (9) L'Union a convenu de parvenir à une réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 20 % d'ici à 2020 (30 %, pour autant que d'autres pays développés s'engagent à réaliser des réductions comparables de leurs émissions et que les pays en développement apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives), de faire en sorte que la part de l'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie atteigne 20 % d'ici à 2020, et de réduire de 20 % la consommation d'énergie primaire par rapport aux niveaux prévus, au moyen d'une efficacité énergétique accrue¹⁰.
- (10) L'Union a convenu d'enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques sur son territoire d'ici à 2020, d'assurer leur rétablissement dans la

⁴ COM(2010) 2020, JO C 88 du 19.3.2011.

⁵ Règlement (CE) n° 443/2009, directive 2009/28/CE, directive 2009/29/CE, directive 2009/30/CE, directive 2009/31/CE, décision n° 406/2009/CE, publiés au JO L 140 du 5.6.2009.

⁶ COM(2011) 112, JO C 140 du 11.5.2011.

⁷ COM(2011) 244, JO C 264 du 8.9.2011.

⁸ COM(2011) 571, JO C 37 du 10.2.2012.

⁹ COM(2010) 546, JO C 121 du 19.4.2011.

¹⁰ Conseil européen, 8 et 9 mars 2007.

mesure du possible et de renforcer sa contribution de l'Union à la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète¹¹.

- (11) L'Union a convenu de parvenir à un bon état de toutes ses eaux, y compris les eaux douces (fleuves et rivières, lacs, eaux souterraines), les eaux de transition (estuaires/deltas) et les eaux côtières situées jusqu'à un mille marin de la côte, d'ici à 2015¹².
- (12) L'Union a convenu de parvenir à un bon état écologique de toutes ses eaux marines d'ici à 2020¹³.
- (13) L'Union a convenu d'atteindre des niveaux de qualité de l'air exempts d'incidences négatives et de risques notables en termes de santé humaine et d'environnement¹⁴.
- (14) L'Union a convenu de faire en sorte, d'ici à 2020, que les produits chimiques soient utilisés et fabriqués de manière à ce que les effets néfastes graves qu'ils ont sur la santé humaine et l'environnement soient réduits au minimum¹⁵.
- (15) L'Union a convenu de protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets, et par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité dans cette utilisation, grâce à l'application de la hiérarchie des déchets suivante: prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, autre valorisation, élimination¹⁶.
- (16) L'Union a convenu de tendre vers une dissociation totale de la croissance économique et de la dégradation de l'environnement¹⁷.
- (17) L'Union a convenu de s'employer à créer un monde où la dégradation des sols n'est plus un problème, dans le cadre du développement durable¹⁸.
- (18) La politique de l'Union en matière d'environnement est fondée en particulier sur le principe du pollueur-payeur, sur les principes de précaution et d'action préventive et sur le principe de la correction de la pollution à la source.
- (19) Il convient que les mesures ayant pour objet la réalisation des objectifs prioritaires soient prises à différents niveaux de gouvernance, dans le respect du principe de subsidiarité.
- (20) La participation d'acteurs non gouvernementaux est importante pour la réussite du programme et la réalisation de ses objectifs prioritaires.

¹¹ EUCO 7/10; conclusions du Conseil 7536/10; COM(2011) 244.

¹² Directive 2000/60/CE, JO L 327 du 22.12.2000.

¹³ Directive 2008/56/CE, JO L 164 du 25.6.2008.

¹⁴ Décision n° 1600/2002/CE, JO L 242 du 10.8.2002; directive 2008/50/CE, JO L 152 du 11.6.2008.

¹⁵ Décision n° 1600/2002/CE, JO L 242 du 10.8.2002; plan de mise en œuvre de Johannesburg (SMDD 2002).

¹⁶ Directive 2008/98/CE, JO L 312 du 22.11.2008.

¹⁷ Conclusions du Conseil du 11 juin 2012; COM(2011) 571.

¹⁸ Assemblée générale des Nations unies, A/RES/66/288.

- (21) La perte de biodiversité et la dégradation des écosystèmes de l'Union ont des conséquences importantes sur l'environnement et un coût pour la société dans son ensemble, notamment pour les acteurs économiques des secteurs qui dépendent directement des services écosystémiques.
- (22) Il est largement possible de réduire les émissions de GES et de parvenir à une utilisation plus efficace des ressources dans l'Union, ce qui permettra d'atténuer les pressions exercées sur l'environnement, de renforcer la compétitivité et de dégager de nouvelles sources de croissance et d'emploi grâce à des économies résultant d'une plus grande efficacité, de la commercialisation de solutions novatrices et d'une meilleure gestion des ressources sur l'ensemble de leur cycle de vie.
- (23) Les problèmes environnementaux et les incidences sur l'environnement présentent encore des risques non négligeables pour la santé humaine et le bien-être de l'homme, alors que les mesures destinées à améliorer l'état de l'environnement peuvent être bénéfiques.
- (24) L'application complète et uniforme de l'acquis dans le domaine de l'environnement d'un bout à l'autre de l'Union est un bon investissement pour l'environnement et la santé humaine, ainsi que pour l'économie.
- (25) Il importe que la politique environnementale de l'Union reste fondée sur une base de connaissances solide.
- (26) Il convient que les objectifs environnementaux soient soutenus par des investissements adéquats.
- (27) L'intégration de la dimension environnementale est essentielle pour réduire les pressions sur l'environnement qui découlent des politiques et des activités menées dans les autres secteurs et pour répondre aux objectifs fixés dans le domaine de l'environnement et du changement climatique.
- (28) L'Union est densément peuplée, et plus de 70 % de ses citoyens vivent dans des zones urbaines ou périurbaines et sont confrontés à des difficultés spécifiques liées à l'environnement et au changement climatique.
- (29) Nombre de problèmes environnementaux se posent à l'échelle mondiale et ne peuvent être totalement résolus que dans le cadre d'une approche globale exhaustive, tandis que d'autres revêtent une forte dimension régionale, qui exige une coopération avec les pays voisins.
- (30) Au titre du suivi de la conférence des Nations unies sur le développement durable qui s'est tenue en 2012 (Conférence de Rio + 20), il importe que le nouveau programme d'action général vienne appuyer les processus internationaux et régionaux visant à transformer l'économie mondiale en une économie verte inclusive, dans un contexte de développement durable et de réduction de la pauvreté.
- (31) Une combinaison adéquate d'instruments peut permettre aux entreprises et aux consommateurs de mieux comprendre l'impact de leurs activités sur l'environnement et de gérer cet impact. Ces instruments comprennent des incitations économiques, des instruments fondés sur le marché, des exigences en matière d'information, ainsi que

des mécanismes à participation volontaire et des mesures destinées à compléter les cadres législatifs et associer les parties prenantes à différents niveaux.

- (32) Il convient que l'ensemble des mesures, actions et objectifs établis dans le nouveau programme d'action général pour l'environnement soient poursuivis dans le respect des principes de la réglementation intelligente¹⁹ et fassent l'objet d'une analyse d'impact exhaustive, le cas échéant.
- (33) Il importe que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du nouveau programme d'action général pour l'environnement fassent l'objet d'un suivi et d'une évaluation au moyen d'indicateurs définis conjointement,

¹⁹ COM(2010) 543, JO C 121 du 19.4.2011.

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Un programme d'action général de l'Union dans le domaine de l'environnement couvrant la période allant jusqu'au 31 décembre 2020 («le programme») est adopté sous la forme présentée en annexe.

Article 2

1. Lors de l'exécution du programme, l'Union poursuit les objectifs suivants:

- a) protéger, conserver et améliorer le capital naturel de l'Union;
- b) faire de l'Union une économie efficace dans l'utilisation des ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone;
- c) protéger les citoyens de l'Union contre les pressions et les risques pour la santé et le bien-être liés à l'environnement;
- d) tirer le meilleur profit de la législation de l'Union dans le domaine de l'environnement;
- e) améliorer la base de connaissances étayant la politique de l'environnement;
- f) garantir la réalisation d'investissements à l'appui des politiques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et assurer des prix justes;
- g) améliorer l'intégration de la dimension environnementale et la cohérence des politiques;
- h) renforcer le caractère durable des villes de l'Union;
- i) accroître l'efficacité de l'Union dans la lutte contre les problèmes qui se posent aux niveaux régional et mondial dans le domaine de l'environnement.

2. Le programme est fondé sur le principe du pollueur-payeur, sur les principes de précaution et d'action préventive et sur le principe de correction de la pollution à la source.

3. L'ensemble des mesures, actions et objectifs établis dans le programme sont mis en œuvre dans le respect des principes de la réglementation intelligente²⁰ et font l'objet d'une analyse d'impact exhaustive, le cas échéant.

²⁰

COM(2010) 543, JO C 121 du 19.4.2011.

Article 3

1. L'Union et ses États membres ont la responsabilité d'assurer la réalisation des objectifs prioritaires énoncés dans le programme. Ils appliquent une approche cohérente pour relever les défis mis en évidence. L'action est menée en tenant dûment compte du principe de subsidiarité et au niveau le plus approprié pour atteindre les objectifs prioritaires et obtenir les résultats correspondants définis dans le programme.

2. Les autorités publiques à tous niveaux coopèrent à la mise en œuvre du programme avec les entreprises et les partenaires sociaux, la société civile et les citoyens.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

ANNEXE

«Bien vivre, dans les limites de notre planète»

UN PROGRAMME D'ACTION À L'HORIZON 2020

1. Au cours des quarante dernières années, un vaste arsenal législatif a été progressivement mis en place dans le domaine de l'environnement jusqu'à constituer aujourd'hui le cadre normatif moderne le plus exhaustif du monde. Ce dispositif a contribué à répondre à certaines des préoccupations les plus importantes des citoyens et des entreprises de l'Union en matière d'environnement.
2. Les émissions de polluants dans l'air, dans l'eau et dans le sol ont été réduites de manière significative au cours des dernières décennies, de même que les émissions de GES au cours de ces dernières années. La législation de l'Union sur les produits chimiques a été modernisée et un grand nombre de substances toxiques ou dangereuses telles que le plomb, le cadmium et le mercure sont désormais soumises à des restrictions d'utilisation dans les produits d'usage domestique les plus courants. La qualité de l'eau dont bénéficient les citoyens de l'Union figure parmi les meilleures du monde, et plus de 18 % du territoire de l'Union et 4 % de ses mers et océans ont été désignés zones protégées au titre de la protection de la nature.
3. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement a stimulé l'innovation et l'investissement dans les biens et services environnementaux, ce qui a créé de l'emploi et des débouchés à l'exportation²¹. Les élargissements successifs ont permis de diffuser des normes élevées en matière de protection de l'environnement sur une grande partie du continent européen, et les efforts de l'Union ont contribué à accroître l'engagement international en faveur de la lutte contre le changement climatique et la perte de la biodiversité, ainsi qu'au succès des efforts consentis au niveau mondial pour éliminer les substances appauvrissant la couche d'ozone et les carburants au plomb.
4. Des avancées considérables ont également été réalisées en ce qui concerne l'intégration des objectifs environnementaux dans les autres politiques et actions de l'Union. Depuis 2003, la nouvelle politique agricole commune (PAC) subordonne les paiements directs à l'obligation pour les agriculteurs de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales et de se conformer à la législation environnementale applicable. La lutte contre le changement climatique fait désormais partie intégrante de la politique de l'énergie et des progrès sont observés dans l'intégration des préoccupations en matière d'utilisation efficace des ressources, de changement climatique et d'efficacité énergétique dans les autres grands secteurs, tels que le transport et le bâtiment.
5. Toutefois, l'évolution de la situation de l'environnement dans l'Union reste inquiétante à de nombreux égards, notamment à cause d'une mise en œuvre insuffisante de la législation de l'Union en vigueur dans le domaine de

²¹ «The economic benefits of environmental policy» (IES, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009); COM(2012) 173; «Implementing EU legislation for Green Growth» (BIO Intelligence Service, 2011).

l'environnement. Seuls 17 % des espèces et habitats évalués dans le cadre de la directive «Habitats»²² sont considérés en bon état, et la dégradation et la diminution du capital naturel compromettent les efforts visant à réaliser les objectifs de l'Union en matière de biodiversité et de changement climatique. Les coûts importants qui en découlent pour notre système économique ou social n'ont pas encore été estimés de manière appropriée. Le territoire de l'Union est pour 30 % très fragmenté, ce qui a des retombées sur la connectivité et la santé des écosystèmes, ainsi que sur leur capacité de fournir des services et des habitats viables pour les espèces. Si des progrès ont été accomplis dans l'Union pour dissocier la croissance des émissions de GES, de l'utilisation des ressources et des incidences sur l'environnement, l'utilisation des ressources est encore loin de répondre aux critères de durabilité et d'efficacité, et la gestion des déchets laisse encore à désirer. Les entreprises de l'Union sont ainsi privées des possibilités non négligeables qu'offre l'utilisation efficace des ressources en termes de compétitivité, de réduction des coûts, d'amélioration de la productivité et de sécurité de l'approvisionnement. La qualité de l'eau et les niveaux de pollution atmosphérique restent préoccupants dans de nombreuses régions d'Europe, et les citoyens de l'Union continuent d'être exposés à des substances dangereuses, susceptibles de nuire à leur santé et à leur bien-être. L'utilisation non durable des terres épuise les sols fertiles, ce qui retentit sur la sécurité alimentaire et sur la réalisation des objectifs de biodiversité. La dégradation des sols se poursuit, de manière presque incontrôlée.

6. Les changements climatiques observés dans l'Union ont de plus en plus pour origine des phénomènes de niveau mondial, tels que l'évolution de la démographie, des modes de consommation et de la structure des échanges, et l'accélération des progrès technologiques. Ces phénomènes peuvent ouvrir des possibilités non négligeables en termes de croissance économique et de bien-être sociétal, mais engendrent problèmes et incertitudes pour l'économie et la société de l'Union, auxquels s'ajoute une dégradation de l'environnement partout dans le monde²³.
7. Parallèlement aux systèmes de production et de consommation actuels, qui sont sources de gaspillage dans l'économie mondiale, l'accroissement de la demande mondiale de biens et services et l'épuisement des ressources font augmenter le coût des matières premières essentielles, des minéraux et de l'énergie, engendrent toujours plus de pollution et de déchets, provoquent une hausse des émissions mondiales de GES et conduisent à une dégradation des terres, à la déforestation et à une perte de biodiversité. Près des deux tiers des écosystèmes de la planète sont en déclin²⁴ et certains éléments attestent que les limites de notre planète en ce qui concerne la biodiversité, le changement climatique et le cycle de l'azote ont déjà été dépassées²⁵. Il y aura très probablement une pénurie d'eau mondiale de 40 % d'ici à 2030, à

²² Directive 92/43/CEE, JO L 206 du 22.7.1992.

²³ SEC(2011) 1067; «The European Environment — State and Outlook 2010: Assessment of Global Megatrends» (AEE, 2010).

²⁴ Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations unies sur la viabilité mondiale: «Pour l'avenir des hommes et de la planète: choisir la résilience», 2012.

²⁵ Des seuils correspondant à neuf «limites de la planète» ont été définis qui, une fois franchis, pourraient entraîner des changements irréversibles susceptibles d'avoir des conséquences désastreuses pour l'homme, notamment dans les domaines suivants: changement climatique, perte de biodiversité, utilisation mondiale de l'eau douce, acidification de l'océan, cycles de l'azote et du phosphore, et changement d'affectation des terres (*Ecology and Society*, vol. 14, n° 2, 2009).

moins que des progrès significatifs ne soient réalisés dans l'utilisation efficace des ressources. Il se pourrait également que le changement climatique accentue encore ces problèmes. Le coût à supporter serait considérable. En 2011, les catastrophes causées en partie par le changement climatique ont entraîné des pertes économiques de plus de 300 milliards d'euros au niveau mondial. L'OCDE a souligné que la dégradation et l'érosion continues du capital naturel risquaient de provoquer des changements irréversibles, susceptibles de mettre en péril deux siècles d'amélioration du niveau de vie et d'engendrer des coûts importants²⁶.

8. Pour traiter certaines de ces questions complexes, il est nécessaire d'exploiter tout le potentiel qu'offrent les technologies de l'environnement actuelles et de veiller au développement constant et à l'utilisation continue, par l'industrie, des meilleures techniques disponibles et des dernières innovations. Il faut également que des avancées soient réalisées rapidement dans les domaines scientifiques et technologiques prometteurs. Ces avancées devraient pouvoir être obtenues par un accroissement de l'effort de recherche et la création de conditions propices à des investissements privés dans le domaine de la recherche. Dans le même temps, nous devons mieux comprendre les risques potentiels pour l'environnement et la santé humaine liés aux nouvelles technologies, risques qu'il nous faut également mieux évaluer et gérer. Cette condition doit impérativement être remplie pour que l'opinion publique accepte les nouvelles technologies et que l'Union soit à même de déterminer les risques potentiels associés aux développements technologiques et d'en tenir compte de manière efficace et en temps voulu.
9. Pour bien vivre dans les années à venir, il faut agir dès maintenant et de manière concertée en vue d'améliorer la résilience écologique et de maximiser les bénéfices que la politique de l'environnement peut engendrer pour l'économie et la société, tout en respectant les limites écologiques de la planète. Le programme reflète l'engagement de l'Union de devenir une économie verte inclusive qui garantisse croissance et développement, préserve la santé et le bien-être de l'homme, fournisse des emplois dignes de ce nom, réduise les inégalités et investisse dans le capital naturel tout en le protégeant.
10. La vision à l'horizon 2050 décrite ci-après se veut le fil conducteur de l'action à mener jusqu'en 2020 et au-delà. En 2050, nous vivons bien, dans les limites écologiques de notre planète. Nous devons notre prospérité et la bonne santé de notre environnement à notre économie innovante et circulaire, qui ne connaît pas de gaspillages et dans laquelle les ressources naturelles sont gérées de manière à renforcer la résilience de notre société. Notre croissance à faibles émissions de carbone est depuis longtemps dissociée de l'utilisation des ressources, ce qui a créé la dynamique nécessaire à l'émergence d'une économie mondiale durable.
11. Cette transformation passe par l'intégration totale des questions liées à l'environnement dans les autres politiques, dans des domaines tels que l'énergie, le transport, l'agriculture, la pêche, l'économie et l'industrie, la recherche et l'innovation, l'emploi et la politique sociale, afin de créer une approche cohérente et coordonnée. Il importe que l'action menée au sein de l'Union soit également complétée par une

²⁶

Perspectives de l'environnement à l'horizon 2050 (OCDE 2012).

action mondiale renforcée et par une coopération accrue avec les pays voisins en vue de relever les défis communs.

12. L'Union a mis en route cette transformation en adoptant des stratégies à long terme intégrées visant à enrayer la perte de biodiversité²⁷, à favoriser une utilisation plus efficace des ressources²⁸ et à accélérer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone²⁹. La Commission a intégré les préoccupations et les objectifs environnementaux de manière encore plus poussée dans les récentes initiatives prises dans d'autres domaines d'action clés, y compris l'énergie³⁰ et le transport³¹, et s'est attachée à renforcer les bénéfices pour l'environnement au moyen de réformes des politiques de l'Union relatives à l'agriculture et au développement rural, à la pêche et à la cohésion, en s'appuyant sur les réalisations obtenues à ce jour.
13. L'Union a souscrit à de nombreux engagements internationaux dans le domaine de l'environnement, y compris lors de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (Conférence de Rio + 20)³², à l'occasion de laquelle elle a marqué son soutien à l'économie verte inclusive en tant que pièce maîtresse d'une stratégie plus vaste en faveur du développement durable.
14. Le présent programme vient compléter ces efforts en définissant des objectifs prioritaires à atteindre par l'Union au cours de la période allant jusqu'à 2020.
15. Dans de nombreux cas, l'action à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs s'inscrira principalement au niveau national, régional ou local, conformément au principe de subsidiarité. Dans d'autres, des mesures supplémentaires à l'échelle de l'Union seront nécessaires. La politique de l'environnement étant un domaine de compétence partagée dans l'Union, l'un des objectifs du programme est de créer un sentiment d'adhésion à des objectifs communs et de garantir des conditions de concurrence égales pour les entreprises et les administrations publiques. La définition d'objectifs clairs permet également de fournir des repères et un cadre d'action stable aux décideurs et aux autres parties prenantes, y compris les régions et les villes, les entreprises et les partenaires sociaux, et les citoyens.

PRIORITÉS THÉMATIQUES

Objectif prioritaire 1: protéger, conserver et améliorer le capital naturel de l'Union

16. La prospérité économique et le bien-être de l'Union sont fondés sur son capital naturel, qui comprend des écosystèmes fournissant des biens et des services essentiels – des sols fertiles et des forêts multifonctionnelles aux terres productives et aux mers, de l'eau douce et de l'air pur à la pollinisation, en passant par la lutte contre

²⁷ COM(2011) 244, JO C 264 du 8.9.2011.

²⁸ COM(2011) 571, JO C 37 du 10.2.2012.

²⁹ COM(2011) 112, JO C 140 du 11.5.2011.

³⁰ COM(2011) 885, JO C 102 du 5.4.2012.

³¹ COM(2011) 144, JO C 140 du 11.5.2011.

³² Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, 66/288.

les inondations, la régulation du climat et la protection contre les catastrophes naturelles. L'Union s'est dotée d'un solide corpus législatif dont l'objectif est de protéger, de conserver et d'améliorer le capital naturel. Ce corpus comprend notamment la directive-cadre sur l'eau³³, la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»³⁴, la directive sur la qualité de l'air et une directive connexe³⁵ et les directives «Habitats» et «Oiseaux»³⁶. La législation portant sur le changement climatique, les produits chimiques, les émissions industrielles et les déchets contribue également à alléger les pressions exercées sur la biodiversité, y compris les écosystèmes, les espèces et les habitats.

17. De récentes études montrent toutefois que la perte de biodiversité se poursuit dans l'Union et que la plupart des écosystèmes sont gravement endommagés³⁷. La stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020³⁸ définit les objectifs et les mesures nécessaires pour inverser ces tendances négatives et renforcer les services écosystémiques. Elle doit être pleinement mise en œuvre pour permettre à l'Union d'atteindre son objectif prioritaire en matière de biodiversité à l'horizon 2020. Si cette stratégie comprend des mesures intégrées pour améliorer la mise en œuvre des directives «Oiseaux» et «Habitats», y compris le réseau Natura 2000, la réalisation de l'objectif prioritaire nécessitera néanmoins l'application totale de toute la législation en vigueur dans le domaine de la protection du capital naturel.
18. Malgré les efforts considérables déployés jusqu'à présent, l'obligation de parvenir à un «bon état écologique» d'ici à 2015 en vertu de la directive-cadre sur l'eau ne sera probablement respectée que pour 53 % environ des masses d'eau de surface de l'Union³⁹. Le risque existe également que l'objectif de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» relatif à l'obtention d'un «bon état écologique» d'ici à 2020 ne soit pas atteint, notamment en raison de la persistance du phénomène de surpêche et de la présence de déchets marins dans les mers européennes. Même si la politique de l'Union concernant la qualité de l'air et les émissions industrielles a contribué à réduire de nombreuses formes de pollution, les écosystèmes continuent à pâtir de l'excès de dépôt d'azote et de la pollution par l'ozone associés aux émissions provenant des transports, de l'agriculture intensive et de la production d'électricité.
19. Pour protéger, conserver et améliorer le capital naturel de l'Union, il faut donc également traiter les problèmes à la source, notamment par une meilleure intégration des objectifs concernant le capital naturel dans les autres politiques, et en veillant à ce que les politiques soient cohérentes et engendrent des bénéfices connexes. Les leviers écologiques prévus dans les propositions de réforme de la Commission, notamment pour le secteur de l'agriculture, le secteur de la pêche et la politique de cohésion de l'Union, appuyées par les propositions visant à mieux intégrer les considérations relatives à l'environnement dans le budget de l'Union au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, sont destinés à soutenir la

³³ Directive 2000/60/CE, JO L 327 du 22.12.2000.

³⁴ Directive 2008/56/CE, JO L 164 du 25.6.2008.

³⁵ Directive 2008/50/CE, JO L 152 du 11.6.2008 et directive 2004/107/CE, JO L 23 du 26.1.2005.

³⁶ Directive 2009/147/CE, JO L 20 du 26.1.2010 et directive 92/43/CEE, JO L 206 du 22.7.1992.

³⁷ Rapport technique n° 12/2010 de l'AEE.

³⁸ COM(2011) 244, JO C 264 du 8.9.2011.

³⁹ COM(2012) 673

réalisation de ces objectifs. Par exemple, les écosystèmes aquatiques des zones rurales doivent pouvoir bénéficier de la subordination des paiements agricoles au respect des exigences correspondantes de la directive-cadre sur l'eau, conformément aux propositions de la Commission relatives à la réforme de la PAC⁴⁰. L'écologisation de la PAC permettra également de promouvoir les pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement que sont la diversification des cultures, la protection des prairies permanentes et la création et le maintien de zones agricoles et d'espaces forestiers à valeur écologique.

20. En ce qui concerne le milieu marin, si le secteur maritime offre des perspectives économiques, qu'il s'agisse de la pêche, du transport et de l'aquaculture, ou encore des matières premières, de la production d'énergie en mer ou des biotechnologies marines, il faut cependant veiller à ce que l'exploitation de ces perspectives soit compatible avec la conservation et la gestion durable des écosystèmes marins et côtiers.
21. Des approches écosystémiques de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci, qui favorisent également la biodiversité et la fourniture d'autres services écosystémiques, doivent être utilisées plus largement dans le cadre de la politique de l'Union concernant le changement climatique, tandis que d'autres objectifs environnementaux tels que la préservation de la biodiversité et la protection de l'eau doivent être pleinement pris en compte dans les décisions relatives à l'énergie renouvelable. Enfin, des mesures permettant de lutter contre la pollution atmosphérique et les émissions de CO₂ liées aux transports devront être mises en œuvre⁴¹.
22. La dégradation, la fragmentation et l'utilisation non durable des terres dans l'Union compromettent la fourniture de plusieurs services écosystémiques essentiels, mettent en péril la biodiversité et aggravent la vulnérabilité de l'Europe au changement climatique et aux catastrophes naturelles. La dégradation des sols est une autre conséquence. Plus de 25 % du territoire de l'Union connaît une érosion des sols par l'eau, qui compromet les fonctions des sols et influe sur la qualité de l'eau douce. La contamination et l'imperméabilisation des sols sont aussi des problèmes persistants. Dans l'ensemble de l'Union, plus d'un demi-million de sites sont considérés comme contaminés et continueront de présenter des risques potentiels graves pour l'environnement et la santé jusqu'à ce qu'ils aient pu être identifiés et évalués. Chaque année, plus de 1 000 km² de terres sont prélevés pour le logement, l'industrie, les transports ou les loisirs. Il est difficile ou coûteux d'inverser ces transformations à long terme, qui impliquent presque toujours des compromis entre divers besoins sociaux, économiques et environnementaux. Il faut que les décisions de planification des États membres relatives à l'utilisation des terres intègrent davantage la notion de durabilité.
23. Afin de réduire les principales pressions d'origine humaine qui s'exercent sur les terres, les sols et d'autres écosystèmes en Europe, des mesures seront prises pour que les décisions relatives à l'utilisation des terres, à tous les niveaux concernés, tiennent dûment compte des conséquences sur l'environnement ainsi que des conséquences

⁴⁰ COM(2011) 625, JO C 37 du 10.2.2012.

⁴¹ COM(2011) 144, JO C 140 du 11.5.2011.

sociales et économiques. Dans ses conclusions, la Conférence de Rio + 20 a appelé de ses vœux «un monde où la dégradation des sols n'est plus un problème». L'Union et les États membres doivent réfléchir à la meilleure manière de traduire cet engagement dans les faits, dans le cadre de leurs compétences respectives, et de traiter les problèmes liés à la qualité des sols dans un cadre juridique contraignant⁴². Des objectifs seront également fixés pour l'utilisation durable des terres et pour les sols.

24. Bien que les apports d'azote et de phosphore dans l'environnement aient considérablement diminué dans l'Union au cours des 20 dernières années, les rejets de quantités excessives de nutriments continuent de nuire à la qualité de l'air et de l'eau et d'avoir des répercussions négatives sur les écosystèmes, ce qui entraîne des problèmes importants sur le plan de la santé humaine. En particulier, le problème du relargage d'ammoniac causé par une gestion inefficace des engrais et un traitement inadéquat des eaux résiduaires doit être résolu de toute urgence de manière à garantir de nouvelles réductions significatives des rejets de nutriments. Il faut également que des efforts supplémentaires soient fournis pour rendre la gestion du cycle des nutriments plus efficace sur le plan des coûts et de l'utilisation des ressources et renforcer l'efficacité dans l'utilisation des engrais. Il est dès lors nécessaire d'améliorer la mise en œuvre de la législation de l'Union dans le domaine de l'environnement pour relever ces défis, de durcir les normes le cas échéant et de traiter la question du cycle des nutriments dans le cadre d'une approche plus globale qui relie entre elles et rassemble en un tout cohérent les politiques actuelles de l'Union jouant un rôle dans la lutte contre les rejets de quantités excessives de nutriments et l'eutrophisation.
25. Les mesures prises au titre de la stratégie en faveur de la biodiversité pour rétablir 15 % des écosystèmes dégradés de l'Union et élargir l'utilisation de l'infrastructure verte contribueront à pallier la fragmentation des terres. Elles permettront d'améliorer encore le capital naturel et d'accroître la résilience des écosystèmes et peuvent offrir des solutions économiquement efficaces pour l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, ainsi que pour la gestion des risques de catastrophes. Dans l'intervalle, les efforts déployés par les États membres pour cartographier et évaluer les écosystèmes et leurs services ainsi que l'initiative visant à éviter toute perte nette, prévue en 2015, contribueront à maintenir le stock de capital naturel à des échelles diverses. L'intégration de la valeur économique des services écosystémiques dans les systèmes de comptabilité et de notification au niveau de l'Union et au niveau national d'ici à 2020 permettra une meilleure gestion du capital naturel de l'Union européenne.
26. Afin de protéger, de conserver et d'améliorer le capital naturel de l'Union, le programme devra garantir que, d'ici à 2020:
 - a) la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques soient enrayerées, et les écosystèmes et leurs services maintenus et renforcés;

⁴²

Dans le document COM(2006) 232 (JO C 332 du 30.12.2006), la Commission propose une directive définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE.

- b) les incidences des pressions qui s'exercent sur les eaux douces, les eaux de transition et les eaux côtières soient considérablement réduites de manière à ce que le bon état écologique défini par la directive-cadre sur l'eau puisse être atteint, maintenu ou renforcé;
- c) les incidences des pressions qui s'exercent sur les eaux marines soient réduites de manière à réaliser ou à maintenir un bon état écologique conformément à la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»;
- d) les incidences de la pollution atmosphérique sur les écosystèmes et la biodiversité soient encore réduites;
- e) les terres soient gérées de manière durable dans l'Union, les sols soient protégés de manière adéquate et l'assainissement des sites contaminés soit en bonne voie;
- f) le cycle des nutriments (azote et phosphore) soit géré d'une manière plus durable et plus efficace sur le plan de l'utilisation des ressources;
- g) les forêts et les services qu'elles fournissent soient préservés et leur résilience au changement climatique et aux incendies soit améliorée.

À cet effet, il faut en particulier:

- a) mettre pleinement en œuvre la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité;
- b) mettre pleinement en œuvre le programme de sauvegarde des ressources hydriques de l'Europe;
- c) intensifier les efforts, notamment pour faire en sorte que les stocks halieutiques soient en bon état d'ici à 2020 au plus tard, ce qui passe en premier lieu par une pratique de la pêche à des niveaux correspondant ou inférieurs au rendement maximal durable à partir de 2015 dans toutes les pêcheries, et pour établir à l'échelle européenne un objectif de réduction quantitative des déchets marins;
- d) redoubler d'efforts pour parvenir à une conformité totale avec la législation de l'Union relative à la qualité de l'air et définir des objectifs et actions stratégiques pour la période postérieure à 2020;
- e) intensifier les efforts pour faire reculer l'érosion des sols et accroître la teneur en matières organiques des sols, assainir les sites contaminés et favoriser l'intégration des considérations liées à l'utilisation des terres dans un processus décisionnel coordonné associant tous les niveaux de pouvoir concernés, ces efforts étant soutenus par l'adoption d'objectifs concernant les sols, ainsi que les terres en tant que ressource, et d'objectifs de planification de l'utilisation des terres;
- f) prendre d'autres mesures destinées à réduire les émissions d'azote et de phosphore, y compris celles provenant des eaux usées urbaines et industrielles et de l'usage d'engrais;

- g) élaborer et mettre en œuvre une nouvelle stratégie de l'Union en faveur des forêts, qui permette de couvrir les multiples demandes en direction des forêts et les différents bénéfices qu'elles procurent et qui contribue à une approche plus stratégique de la protection et de la valorisation des forêts.

Objectif prioritaire 2: faire de l'Union une économie efficace dans l'utilisation des ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone

27. L'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», qui relève de la stratégie Europe 2020, vise à soutenir le passage à une économie qui soit efficace dans la manière dont elle utilise l'ensemble des ressources, dissocie totalement la croissance économique de l'utilisation des ressources et de l'énergie et de ses incidences sur l'environnement, réduise les émissions de GES, améliore la compétitivité par l'efficacité et l'innovation et favorise une plus grande sécurité énergétique. La feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources⁴³ et la feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone⁴⁴ sont des composantes essentielles de cette initiative, qui fixent le cadre d'action à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.
28. L'innovation doit servir une utilisation plus efficace des ressources dans l'ensemble de l'économie, en vue de renforcer la compétitivité dans un contexte de hausse des prix des ressources, de pénuries et de contraintes d'approvisionnement. Les entreprises sont le principal moteur de l'innovation, y compris l'éco-innovation. Toutefois, la solution ne viendra pas uniquement des marchés. Une action des pouvoirs publics, au niveau de l'Union et au niveau des États membres, est essentielle pour créer les conditions propices à l'éco-innovation et encourager la mise au point de solutions d'entreprise ou technologiques durables aux problèmes environnementaux⁴⁵.
29. Cette exigence essentielle pour relever le défi environnemental présente également des avantages socio-économiques importants. Les créations d'emplois résultant potentiellement du passage à une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources sont essentielles à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi⁴⁶. Dans les secteurs des technologies et des services environnementaux de l'Union, l'emploi a progressé d'environ 3 % par an ces dernières années⁴⁷. Selon les estimations, le marché mondial des éco-industries représente au moins un billion d'euros et devrait quasiment doubler au cours des dix prochaines années. Les entreprises européennes jouent déjà un rôle de chef de file au niveau mondial dans le domaine du recyclage et de l'efficacité énergétique et doivent être encouragées à tirer parti de cette croissance de la demande mondiale, avec le

⁴³ COM(2011) 571, JO C 37 du 10.2.2012.

⁴⁴ COM(2011) 112, JO C 140 du 11.5.2011.

⁴⁵ «Fostering Innovation for Green Growth» (OCDE 2011) et «The Eco-Innovation Gap: An economic opportunity for business», Eco-Innovation Observatory (EIO 2012).

⁴⁶ COM(2012) 173 (non encore publié au JO).

⁴⁷ Dans l'Union, le secteur de l'éco-industrie employait environ 2,7 millions de personnes en 2008 et ce chiffre pourrait être de l'ordre de 3,4 millions pour 2012 (Ecorys, 2012).

soutien du plan d'action en faveur de l'éco-innovation⁴⁸. Par exemple, le secteur européen des énergies renouvelables devrait créer à lui seul plus de 400 000 nouveaux emplois d'ici à 2020⁴⁹.

30. Il est essentiel, pour la réalisation des grandes étapes définies pour 2020 et pour l'instauration d'une économie compétitive à faibles émissions de carbone à l'horizon 2050, que le paquet «Climat et énergie» de l'Union soit pleinement mis en œuvre. Si l'Union est aujourd'hui engagée sur la voie d'une réduction des émissions domestiques de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, la réalisation de l'objectif d'une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique nécessitera des améliorations en termes d'efficacité beaucoup plus rapides. Cet aspect est également important compte tenu de l'augmentation constante de la demande d'énergie et des débats en cours sur les conflits entre l'utilisation des terres pour la production de denrées alimentaires et l'utilisation des terres pour la production de bioénergie. La nouvelle directive sur l'efficacité énergétique devrait apporter une contribution significative à cet égard.
31. Tous les secteurs de l'économie devront participer à la réduction des émissions de GES pour que l'Union puisse prendre sa juste part dans les efforts à fournir au niveau mondial. L'Union doit arrêter les prochaines étapes de son action pour le climat et l'énergie pour la période postérieure à 2020 afin de se préparer aux négociations internationales sur un nouvel accord juridiquement contraignant, mais aussi afin de donner aux États membres et à l'industrie un cadre clair pour la réalisation des investissements à moyen terme nécessaires. Dès lors, l'Union doit réfléchir aux options stratégiques envisageables pour mettre en œuvre les réductions prévues dans la feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone pour la période postérieure à 2020. La feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 et le livre blanc sur les transports doivent reposer sur des cadres stratégiques solides. En outre, les États membres doivent élaborer et mettre en place des stratégies pour un développement à long terme, efficace sur le plan des coûts et à faibles émissions de carbone en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire les émissions de GES de 80 % à 95 % d'ici le milieu du siècle par rapport aux niveaux de 1990, dans le cadre d'un effort mondial visant à limiter l'augmentation de la température moyenne à moins de 2 °C. Le système d'échange de quotas d'émissions de l'Union restera un élément central de sa politique climatique au-delà de 2020.
32. L'adoption par l'industrie des meilleures techniques disponibles grâce à la directive sur les émissions industrielles permettra d'améliorer les schémas d'utilisation des ressources et d'obtenir des réductions des émissions pour plus de 50 000 grandes installations industrielles dans l'Union, ce qui contribuera de manière significative à la mise au point de techniques innovantes, à l'écologisation de l'économie et à la baisse des coûts de l'industrie à long terme.
33. Des mesures seront également prises pour améliorer encore les performances environnementales des produits et des services dans le marché de l'Union, sur l'ensemble de leur cycle de vie, par des initiatives visant à accroître l'offre de

⁴⁸ COM(2011) 899, JO C 102 du 5.4.2012.

⁴⁹ «The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the European Union» (Employ-RES 2009).

produits écologiquement durables et à favoriser une réorientation notable de la demande des consommateurs vers ces produits. Cet objectif sera réalisé grâce à la mise en œuvre d'une combinaison équilibrée de mesures incitatives à l'intention des consommateurs et des entreprises, y compris des PME, d'instruments fondés sur le marché et de règles visant à réduire l'incidence sur l'environnement de leurs opérations et produits. La législation en vigueur sur les produits, dont la directive sur l'écoconception, la directive sur l'étiquetage relatif à la consommation d'énergie et le règlement sur le label écologique, sera réexaminée en vue d'améliorer la performance environnementale des produits et de favoriser une utilisation plus efficace des ressources pour ces produits sur l'ensemble de leur cycle de vie, ce qui permettra d'avoir un cadre plus cohérent pour la production et la consommation durables dans l'Union⁵⁰.

34. Étant donné que 80 % de toutes les incidences sur l'environnement liées aux produits sont déterminées pendant leur phase de conception, le cadre stratégique de l'Union doit faire en sorte que les produits prioritaires mis sur le marché de l'Union soient de conception écologique, en vue d'optimiser l'utilisation rationnelle des matériaux et des ressources, par des mesures concernant la recyclabilité, la teneur en matières recyclées et la durabilité. Ces exigences devront pouvoir être effectivement mises en œuvre et appliquées. Des efforts supplémentaires seront fournis au niveau de l'Union et au niveau national pour éliminer les obstacles à l'éco-innovation⁵¹ et exploiter tout le potentiel des éco-industries européennes, ce qui aura des effets bénéfiques pour la croissance et les emplois verts.
35. Afin de fixer un cadre d'action pour l'amélioration des aspects de l'utilisation efficace des ressources autres que les émissions de GES et l'énergie, des objectifs de réduction des incidences globales de la consommation sur l'environnement seront établis, notamment dans les secteurs de l'alimentation, du logement et de la mobilité⁵². Ensemble, ces secteurs sont responsables de près de 80 % de l'incidence de la consommation sur l'environnement. Dans ses conclusions, la Conférence de Rio + 20 a reconnu la nécessité de réduire sensiblement les pertes et gaspillages après récolte et les autres pertes et gaspillages de nourriture dans toute la chaîne alimentaire.
36. Outre des prescriptions contraignantes en matière d'écologisation des marchés publics pour certaines catégories de produits⁵³, la plupart des États membres ont adopté des plans d'action volontaire et plusieurs d'entre eux ont fixé des objectifs pour certains groupes de produits spécifiques. Toutefois, il reste aux administrations, à tous les niveaux, une marge de manœuvre considérable pour réduire encore leur impact sur l'environnement grâce à leurs décisions d'achat. Les États membres et les

⁵⁰ La législation concernant l'écoconception, l'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique, le label écologique, l'EMAS et les pratiques commerciales déloyales doit faire l'objet d'une révision avant 2015. COM(2011) 899, JO C 102 du 5.4.2012.

⁵¹ ⁵² La production annuelle de déchets alimentaires dans l'Union est d'environ 89 millions de tonnes, soit 179 kg par habitant (BIO Intelligence Service 2010). Les incidences cumulées des habitations et des infrastructures comptent pour environ 15 à 30 % dans l'ensemble des pressions environnementales liées à la consommation en Europe et contribuent aux émissions pour environ 2,5 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant et par an [SEC(2011) 1067].

⁵³ Règlement (CE) n° 106/2008, JO L 39 du 13.2.2008; directive 2009/33/CE, JO L 120 du 15.5.2009 et nouvelle directive sur l'efficacité énergétique: directive 2012/27/UE, JO L 315 du 14.11.2012.

régions doivent prendre des mesures supplémentaires en vue d'atteindre l'objectif de l'application de critères d'adjudication écologiques à 50 % au moins des marchés publics. La Commission étudiera la possibilité de mettre en place d'autres dispositions législatives sectorielles afin de fixer des règles obligatoires en matière de marchés publics écologiques pour d'autres catégories de produits.

37. Il est aussi largement possible d'améliorer la gestion des déchets dans l'Union pour parvenir à une meilleure utilisation des ressources, ouvrir de nouveaux marchés, créer de l'emploi et réduire la dépendance à l'égard des importations de matières premières, tout en diminuant les retombées sur l'environnement⁵⁴. Chaque année, 2,7 milliards de tonnes de déchets sont produits dans l'Union, dont 98 millions sont des déchets dangereux. En moyenne, seuls 40 % des déchets solides sont réutilisés ou recyclés. Le reste est mis en décharge ou incinéré. Dans certains États membres, plus de 70 % des déchets sont recyclés, ce qui montre que les déchets pourraient être utilisés comme une ressource clé dans l'Union. Dans le même temps, un grand nombre d'États membres mettent en décharge plus de 75 % de leurs déchets municipaux.
38. Pour transformer les déchets en ressources, comme le préconise la feuille de route pour une utilisation efficace des ressources, il faut que la législation de l'Union dans le domaine des déchets soit mise en œuvre intégralement dans toute l'Union, en imposant une stricte application de la hiérarchie des déchets et en veillant à ce que différents types de déchets soient couverts⁵⁵. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire la production de déchets par habitant en termes absolus, limiter la valorisation énergétique aux matériaux non recyclables, supprimer progressivement la mise en décharge, assurer un recyclage de haute qualité et développer les marchés des matières premières secondaires. Les déchets dangereux devront être gérés de manière à réduire au minimum les effets nocifs importants sur la santé humaine et l'environnement, conformément à ce qui a été convenu lors de la Conférence de Rio + 20. À cette fin, les instruments fondés sur le marché qui privilégient la prévention, le recyclage et la réutilisation doivent être appliqués beaucoup plus systématiquement dans l'ensemble de l'Union. Les obstacles à l'activité de recyclage sur le marché intérieur de l'Union doivent être levés et les objectifs actuels en matière de prévention, de réutilisation, de recyclage, de valorisation et de réduction de la mise en décharge doivent être revus dans le but d'instaurer une économie «circulaire», caractérisée par une utilisation en cascade des ressources et la suppression quasi complète des déchets résiduels.
39. La question de l'utilisation efficace des ressources dans le secteur de l'eau sera également traitée en priorité, de manière à contribuer à l'obtention d'un bon état des eaux. Même si la sécheresse et la raréfaction des ressources en eau sont des phénomènes de plus en plus répandus en Europe, on estime que 20 à 40 % de l'eau disponible sur le continent continuent d'être gaspillés, par exemple en raison de fuites dans le réseau de distribution. D'après les modélisations effectuées, il est encore

⁵⁴ Par exemple, la mise en œuvre complète de la législation de l'Union en matière de déchets permettrait d'épargner 72 milliards d'euros par an, d'augmenter de 42 milliards d'euros le chiffre d'affaires annuel du secteur du recyclage et de la gestion des déchets de l'Union et de créer plus de 400 000 emplois d'ici à 2020.

⁵⁵ Directive 2008/98/CE, JO L 312 du 22.11.2008.

largement possible de rationaliser l'utilisation de l'eau dans l'Union. En outre, l'accroissement de la demande et les effets du changement climatique devraient selon toute vraisemblance aggraver considérablement les pressions qui s'exercent sur les ressources en eau de l'Europe. Dans ce contexte, l'Union et les États membres doivent prendre des mesures pour que les prélèvements d'eau respectent les limites des ressources en eau renouvelables disponibles d'ici à 2020, notamment grâce à une utilisation plus rationnelle de l'eau au moyen de mécanismes de marché tels que la tarification de l'eau, qui en reflète la véritable valeur⁵⁶. Les progrès seront facilités par l'accélération de la démonstration et du déploiement de technologies, systèmes et modèles d'activité innovants, s'appuyant sur le plan de mise en œuvre stratégique du partenariat européen d'innovation sur l'eau.

40. L'établissement d'un cadre d'action stable et à long terme dans l'ensemble de ces domaines permettra d'accroître le niveau des investissements et des mesures à mettre en œuvre pour que les marchés des technologies vertes se développent pleinement et pour favoriser l'émergence de solutions d'entreprise durables. Il est nécessaire de définir des indicateurs et des objectifs en matière d'utilisation efficace des ressources de manière à fournir aux décideurs publics et privés les orientations nécessaires pour la transformation de l'économie. Ces indicateurs et objectifs feront partie intégrante du programme une fois adoptés au niveau de l'Union.
41. Pour faire de l'Union une économie efficace dans l'utilisation des ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone, le programme devra garantir que, d'ici à 2020:
 - a) l'Union ait respecté ses objectifs pour 2020 en matière de climat et d'énergie et s'emploie à réduire les émissions de GES de 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport à 1990, dans le cadre d'un effort mondial visant à limiter la hausse de la température moyenne à 2 °C;
 - b) les incidences globales sur l'environnement de l'industrie de l'Union dans l'ensemble des grands secteurs industriels soient réduites de façon significative, et l'efficacité dans l'utilisation des ressources soit renforcée;
 - c) l'impact global sur l'environnement de la production et de la consommation soit réduit, notamment dans les secteurs de l'alimentation, du logement et de la mobilité;
 - d) les déchets soient gérés de manière sûre en tant que ressource, les déchets produits par habitant soient, dans l'absolu, en diminution, la valorisation énergétique soit limitée aux matériaux non recyclables et la mise en décharge de matières recyclables et compostables soit effectivement abandonnée;
 - e) le stress hydrique soit évité ou considérablement réduit dans l'Union.

À cet effet, il faut en particulier:

⁵⁶

COM(2012) 673.

- a) mettre pleinement en œuvre le paquet «Climat et énergie» et adopter le cadre d'action de l'Union dans les domaines du climat et de l'énergie pour la période postérieure à 2020;
- b) généraliser l'application des meilleures techniques disponibles et renforcer les efforts visant à favoriser l'utilisation des nouveaux procédés, technologies et services innovants;
- c) donner un coup d'accélérateur à l'effort de recherche et d'innovation public et privé pour permettre l'émergence de technologies, systèmes et modèles d'entreprise novateurs qui accéléreront le passage, pour un coût moindre, à une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources;
- d) instituer un cadre plus cohérent pour la production et la consommation durables; revoir la législation sur les produits, en vue d'améliorer la performance environnementale des produits et de favoriser une utilisation plus efficace des ressources pour ces produits, sur l'ensemble de leur cycle de vie; fixer des objectifs de réduction des incidences globales de la consommation;
- e) mettre pleinement en œuvre la législation de l'Union relative aux déchets. Il s'agira notamment d'appliquer la hiérarchie des déchets et de recourir à des instruments et mesures fondés sur le marché en vue de faire en sorte que la mise en décharge soit progressivement supprimée, que la valorisation énergétique soit limitée aux matériaux non recyclables, que les déchets recyclés soient utilisés comme une source importante et fiable de matières premières pour l'Union, que les déchets dangereux soient gérés de manière sûre et que leur production soit réduite, que les transferts illégaux de déchets soient éliminés et que les entraves faisant obstacle sur le marché intérieur aux activités de recyclage écologiquement rationnelles soient supprimées;
- f) favoriser une utilisation plus efficace de l'eau par la fixation d'objectifs au niveau des bassins hydrographiques et par l'utilisation de mécanismes de marché tels que la tarification de l'eau.

Objectif prioritaire 3: protéger les citoyens de l'Union contre les pressions et les risques pour la santé et le bien-être liés à l'environnement

42. La législation de l'Union en matière d'environnement a contribué de façon significative à la santé et au bien-être de la population. Toutefois, l'eau, la pollution atmosphérique et les produits chimiques demeurent une des principales préoccupations environnementales du grand public dans l'Union européenne⁵⁷. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que les facteurs de stress environnementaux sont responsables de 15 à 20 % de la totalité des décès dans les 53

⁵⁷ Eurobaromètre spécial 365 (2011).

pays européens⁵⁸. D'après l'OCDE, la pollution atmosphérique urbaine est appelée à devenir la première cause de mortalité dans le monde d'ici à 2050.

43. Une part importante de la population de l'Union reste exposée à des niveaux de pollution atmosphérique dépassant les normes recommandées par l'OMS⁵⁹. Une action s'impose tout spécialement dans les lieux où des citoyens, et plus précisément des groupes de personnes particulièrement sensibles ou vulnérables, et des écosystèmes sont exposés à des niveaux élevés de polluants, comme dans les villes ou les bâtiments.
44. L'accès à une eau de qualité satisfaisante reste un problème dans un certain nombre de zones rurales de l'Union; par ailleurs, assurer la bonne qualité des eaux de baignade européennes est bénéfique à la fois pour la santé humaine et l'industrie du tourisme de l'Union. Les conséquences négatives des inondations pour la santé humaine et pour l'activité économique s'observent plus fréquemment, notamment en raison de changements intervenus dans le cycle hydrologique et l'utilisation des terres.
45. Du fait d'une mise en œuvre incomplète de la politique existante, l'Union ne peut atteindre des normes satisfaisantes de qualité de l'air et de l'eau. L'Union mettra à jour les objectifs en fonction des dernières avancées scientifiques et cherchera plus activement à établir des synergies avec d'autres objectifs stratégiques dans des domaines tels que le changement climatique, la biodiversité et les milieux marin et terrestre. À titre d'exemple, la réduction de certains polluants atmosphériques peut contribuer substantiellement à l'atténuation du changement climatique. Les travaux supplémentaires menés dans ce sens s'appuieront sur un examen complet de la législation de l'Union en matière de qualité de l'air et sur le plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe.
46. La lutte contre la pollution à la source reste une priorité et la mise en œuvre de la directive sur les émissions industrielles permettra de réduire encore les émissions des principaux secteurs industriels. La réalisation des objectifs fixés dans la feuille de route pour un espace européen unique des transports permettra également de parvenir à une mobilité plus durable dans l'Union et, partant, de traiter une source importante de bruit et de pollution atmosphérique locale.
47. Il a été estimé que 40 % de la population de l'Union vit dans des zones urbaines dont les niveaux sonores nocturnes dépassent les niveaux recommandés par l'OMS.
48. La législation horizontale sur les produits chimiques (règlement REACH et dispositions réglementaires relatives à la classification, l'étiquetage et l'emballage) prévoit une protection de base pour la santé humaine et l'environnement et encourage l'adoption de méthodes d'expérimentation non animale en constante évolution. Il subsiste toutefois une incertitude quant aux répercussions sur la santé humaine et l'environnement des effets combinés de différents produits chimiques (mélanges), des nanomatériaux, des produits chimiques qui interfèrent avec le système endocrinien (hormonal), appelés perturbateurs endocriniens, et des substances

⁵⁸ AEE, «L'environnement en Europe – État et perspectives 2010» (SOER 2010).
⁵⁹ SOER 2010.

chimiques présentes dans les produits. Au cours des dernières années, de plus amples informations ont été recueillies sur la nécessité de mesures pour répondre à ces défis, en particulier si l'Union veut atteindre l'objectif convenu lors du sommet mondial sur le développement durable de 2002, puis réaffirmé lors de la Conférence de Rio + 20, c'est-à-dire d'avoir veillé à ce que les effets néfastes graves des produits chimiques sur la santé humaine et l'environnement soient réduits au minimum d'ici à 2020 et de répondre aux nouveaux défis et questions qui se posent, d'une manière efficace, efficiente, cohérente et coordonnée. L'Union continuera à élaborer et à appliquer des approches permettant d'examiner les effets combinés des produits chimiques et les problèmes de sécurité liés aux perturbateurs endocriniens et présentera une approche globale visant à réduire au minimum les effets néfastes des substances dangereuses, y compris les substances chimiques présentes dans les produits, approche qui se fondera sur une base de données exhaustive concernant l'exposition aux produits chimiques et leur toxicité. La sécurité et la gestion durable des nanomatériaux seront assurées dans le cadre d'une approche globale comprenant l'évaluation et la gestion des risques, l'information et le suivi. La combinaison de ces approches permettra d'élargir la base de données sur les produits chimiques et fournira un cadre stable favorisant l'élaboration de solutions plus durables.

49. Dans le même temps, la croissance du marché des bioproduits et des produits chimiques et matériaux utilisant les biotechnologies peut offrir des avantages, tels qu'une diminution des émissions de GES et de nouveaux débouchés, mais il convient de veiller à ce que l'ensemble du cycle de vie de ces produits revête un caractère durable et n'ait pas pour effet d'exacerber la concurrence sur les terres ou d'augmenter les niveaux d'émission.
50. Le changement climatique aggraverait encore les problèmes environnementaux, en causant de longues sécheresses et des vagues de chaleur, des inondations, des tempêtes et des incendies de forêt ainsi que des formes, nouvelles ou plus virulentes, de maladies humaines, animales ou végétales. Il convient que des actions spécifiques soient menées pour assurer que l'Union soit correctement préparée aux pressions et aux évolutions résultant du changement climatique, et pour renforcer sa résilience dans les domaines environnemental, économique et sociétal. Étant donné que de nombreux secteurs sont et seront de plus en plus fréquemment soumis aux effets du changement climatique, les aspects d'adaptation et de gestion des risques de catastrophes doivent être mieux pris en compte dans les politiques de l'Union.
51. En outre, les mesures visant à renforcer la résilience dans les domaines écologique et climatique, telles que le rétablissement des écosystèmes et la mise en place d'une infrastructure verte, peuvent apporter d'importants avantages socio-économiques, y compris pour la santé publique. Les synergies et les compromis possibles entre les objectifs climatiques et d'autres objectifs environnementaux, tels que la qualité de l'air, doivent être gérés de manière adéquate. Par exemple, le remplacement de combustibles en raison de considérations liées aux conditions climatiques ou à la sécurité de l'approvisionnement pourrait entraîner une augmentation substantielle des émissions de particules et de substances dangereuses.
52. Afin de protéger les citoyens de l'Union contre les pressions liées à l'environnement et les risques pour la santé et le bien-être, le programme garantit, d'ici à 2020:
 - a) une amélioration sensible de la qualité de l'air dans l'Union;

- b) une diminution significative de la pollution sonore dans l'Union;
- c) la protection des citoyens de l'ensemble de l'Union grâce à des normes élevées en matière de sécurité de l'eau potable et des eaux de baignade;
- d) l'examen efficace des effets combinés des produits chimiques et des questions de sécurité liées aux perturbateurs endocriniens, et l'évaluation et la réduction maximale des risques pour l'environnement et la santé associés à l'utilisation de substances dangereuses, y compris les substances chimiques présentes dans les produits;
- e) le traitement efficace des problèmes de sécurité liés aux nanomatériaux, dans le cadre d'une approche cohérente entre les différentes législations;
- f) des avancées décisives dans l'adaptation aux effets du changement climatique.

À cet effet, il faut en particulier:

- a) mettre en œuvre une politique de l'Union actualisée sur la qualité de l'air, tenant compte des dernières découvertes scientifiques, ainsi que des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique à la source;
- b) mettre en œuvre une politique de l'Union actualisée de lutte contre le bruit, tenant compte des connaissances scientifiques les plus récentes, ainsi que des mesures visant à réduire les émissions sonores à la source;
- c) renforcer les efforts visant à mettre en œuvre la directive sur l'eau potable, en particulier pour les petits fournisseurs d'eau potable, ainsi que la directive sur les eaux de baignade;
- d) élaborer une stratégie de l'Union pour un environnement non toxique, s'appuyant sur une large base de connaissances sur l'exposition aux produits chimiques et leur toxicité et débouchant sur la mise au point de produits de substitution durables et innovants.
- e) adopter et mettre en œuvre une stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique, intégrant cette question et celle de la gestion des risques de catastrophes dans les principaux domaines d'action et initiatives stratégiques de l'Union.

LE CADRE DE RÉFÉRENCE

53. La réalisation de ces objectifs thématiques prioritaires devra s'appuyer sur un cadre de base permettant une action efficace. Des mesures seront prises afin d'améliorer quatre grands piliers de ce cadre: améliorer les modalités de mise en œuvre de la législation environnementale de l'Union dans tous les domaines; consolider la base de données scientifiques étayant la politique en matière d'environnement; assurer des investissements et créer des incitations adéquates pour protéger l'environnement; et enfin, améliorer l'intégration environnementale et la cohérence des politiques, à la fois dans la politique de l'environnement et dans d'autres politiques. Ces mesures

horizontales auront des effets bénéfiques sur la politique environnementale de l'Union dépassant le champ d'application et la durée du présent programme.

Objectif prioritaire 4: tirer le meilleur profit de la législation de l'Union dans le domaine de l'environnement

54. Les avantages de veiller à une mise en œuvre effective de la législation de l'Union en matière d'environnement sont de trois ordres: mettre en place des conditions de concurrence équitables pour les acteurs économiques opérant sur le marché unique, stimuler l'innovation et promouvoir les avantages découlant de la position de «premier entrant» auprès des entreprises européennes dans de nombreux secteurs. Par ailleurs, les coûts liés à l'absence de mise en œuvre de la législation sont élevés: incluant notamment les frais relatifs aux procédures d'infraction, ils sont globalement estimés à environ 50 milliards d'euros par an⁶⁰. Rien qu'en 2009, 451 dossiers d'infraction liés à la législation environnementale de l'Union étaient ouverts. La Commission reçoit également de nombreuses plaintes provenant directement des citoyens de l'Union, dont la plupart pourraient être mieux traitées au niveau de l'État membre ou au niveau local.
55. Dans les années à venir, il sera donc considéré comme une priorité absolue d'améliorer la mise en œuvre de l'acquis de l'Union en matière d'environnement au niveau de l'État membre. Il existe des différences importantes de mise en œuvre entre les États membres et en leur sein. Il importe de doter les acteurs intervenant dans l'application de la législation environnementale aux niveaux national, régional et local des connaissances ou des capacités nécessaires pour tirer le meilleur profit de cette législation.
56. Le nombre élevé d'infractions, de plaintes et de pétitions dans le domaine de l'environnement met en évidence la nécessité d'un système efficace et viable de contrôle et d'équilibrage au niveau national, contribuant à identifier et à résoudre les problèmes de mise en œuvre et assorti de mesures destinées à prévenir ces problèmes. À cet égard, les efforts déployés d'ici à 2020 viseront principalement à apporter des améliorations dans quatre domaines clés.
57. Il s'agira premièrement d'améliorer la collecte et la diffusion des données sur la mise en œuvre, afin d'aider le grand public et les professionnels de l'environnement à comprendre pleinement comment les administrations nationales et locales exécutent les engagements de l'Union⁶¹. Les difficultés de mise en œuvre propres à chaque État membre feront l'objet d'une assistance ciblée, à l'instar de l'approche suivie dans le processus du semestre européen. Par exemple, des accords de partenariat de mise en œuvre entre la Commission et les différents États membres seront établis pour déterminer notamment où trouver un soutien financier pour la mise en œuvre et pour rechercher des systèmes d'information plus performants pour le suivi des progrès.
58. Deuxièmement, l'Union étendra les conditions relatives aux inspections et à la surveillance à l'ensemble de sa législation en matière d'environnement, en prévoyant

⁶⁰ «The costs of not implementing the environmental acquis» («Le coût de l'absence de mise en œuvre de l'acquis dans le domaine de l'environnement»), COWI, 2011.

⁶¹ COM(2012) 95, JO C 171 du 16.6.2012.

une capacité complémentaire au niveau de l'Union pour remédier aux situations dans lesquelles les motifs de préoccupation sont légitimes.

59. Troisièmement, les modalités de traitement et de règlement au niveau national des plaintes relatives à la mise en œuvre de la législation environnementale de l'Union seront améliorées.
60. Quatrièmement, les citoyens de l'Union bénéficieront d'un meilleur accès à la justice pour les questions d'environnement et d'une protection juridique efficace, en conformité avec les traités internationaux et les avancées découlant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et de la récente jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Des mécanismes non judiciaires de résolution des conflits seront également encouragés en tant qu'alternative aux procédures judiciaires.
61. De manière générale, la qualité globale de la gouvernance en matière d'environnement dans l'ensemble de l'Union sera encore améliorée en renforçant la coopération au niveau de l'Union entre les professionnels travaillant sur la protection de l'environnement (comme les juristes, les inspecteurs, les procureurs, les médiateurs et les juges nationaux), qui seront encouragés à partager les bonnes pratiques.
62. Outre l'aide qu'elle apportera aux États membres pour améliorer l'application de la législation environnementale⁶², la Commission continuera de veiller à ce que cette législation soit adaptée à son objet et tienne compte des dernières avancées scientifiques. En règle générale, des obligations légales suffisamment claires et précises seront prévues dans des règlements ayant des effets directs et mesurables et permettant une diminution du nombre d'incohérences dans la mise en œuvre. La Commission intensifiera son utilisation de tableaux de bord et d'autres moyens de suivre publiquement les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre d'actes législatifs spécifiques.
63. Afin de tirer le meilleur profit de la législation de l'Union en matière d'environnement, le programme garantit que, d'ici à 2020:
 - a) les citoyens de l'Union aient accès à des informations claires sur les modalités de mise en œuvre de la législation de l'Union dans le domaine environnemental;
 - b) la mise en œuvre de la législation environnementale spécifique soit améliorée;
 - c) le respect de la législation environnementale de l'Union soit renforcé à tous les niveaux de l'administration et des conditions de concurrence équitables soient garanties sur le marché intérieur;
 - d) la confiance des citoyens dans la législation environnementale de l'Union soit renforcée;

⁶²

COM(2008) 773, JO C 76 du 25.3.2010.

- e) l'application du principe de protection juridictionnelle effective pour les citoyens et leurs organisations soit facilitée.

À cet effet, il faut en particulier:

- a) mettre en place au niveau national des systèmes de diffusion active d'informations sur les modalités de mise en œuvre de la législation de l'Union en matière d'environnement, qui s'accompagneront d'un tableau général, établi au niveau de l'Union, des différents résultats obtenus par les États membres;
- b) élaborer des accords de partenariat de mise en œuvre entre les États membres et la Commission;
- c) étendre les critères contraignants garantissant l'efficacité des inspections et de la surveillance au niveau des États membres à l'ensemble de la législation de l'Union en matière d'environnement, en prévoyant une capacité complémentaire au niveau de l'Union pour remédier aux situations dans lesquelles les motifs de préoccupation sont légitimes, appuyée par un soutien à des réseaux de professionnels;
- d) mettre en place, au niveau national, des mécanismes cohérents et efficaces de traitement des plaintes relatives à la mise en œuvre de la législation environnementale de l'Union;
- e) veiller à ce que les dispositions nationales concernant l'accès à la justice reflètent la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et promouvoir des mécanismes non judiciaires de résolution des conflits afin de pouvoir régler à l'amiable des conflits dans le domaine de l'environnement.

Objectif prioritaire 5: améliorer la base de connaissances étayant la politique de l'environnement

- 64. Les données étayant la politique de l'Union en matière d'environnement se fondent sur un suivi, des données, des indicateurs et des évaluations dans ce domaine, liés à la mise en œuvre de la législation de l'Union, ainsi que sur la recherche scientifique et des initiatives scientifiques de citoyens. Des progrès considérables ont été accomplis pour renforcer cette base de connaissances, sensibiliser les décideurs politiques et le grand public à cette approche factuelle de la politique et augmenter leur confiance dans cette approche, en facilitant leur compréhension de défis environnementaux et sociétaux complexes.
- 65. Des mesures doivent être prises au niveau de l'Union et sur le plan international en vue de renforcer et d'améliorer l'interface entre science et politique dans le domaine de l'environnement, notamment en désignant des hauts conseillers scientifiques, comme cela a déjà été fait par la Commission et certains États membres.
- 66. Toutefois, le rythme de l'évolution actuelle et les incertitudes qui pèsent sur les tendances futures probables requièrent de nouvelles mesures, afin de maintenir et de renforcer la base de connaissances et de permettre ainsi que les politiques de l'Union continuent de s'appuyer sur une appréciation correcte de l'état de l'environnement et d'éventuelles options d'intervention et de leurs conséquences.

67. Au cours des dernières décennies, des améliorations ont été observées dans la manière dont les informations et les statistiques en matière d'environnement sont collectées et utilisées, au niveau de l'Union et des États membres, mais aussi dans le reste du monde. Toutefois, la collecte et la qualité des données sont toujours variables et la multitude des sources peut en rendre l'accès difficile. Un investissement permanent est donc nécessaire pour garantir que des données et des indicateurs crédibles, comparables et d'une qualité certaine soient disponibles et accessibles aux personnes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Les systèmes d'information sur l'environnement doivent être conçus de manière à permettre une intégration aisée de nouvelles informations sur les thèmes émergents.
68. La poursuite de la mise en œuvre du principe de «produire une fois, utiliser souvent», découlant du système de partage d'informations sur l'environnement⁶³, et des approches et normes communes sur l'acquisition et la compilation d'informations spatiales dans le cadre des systèmes INSPIRE⁶⁴ et GMES⁶⁵ contribuera à éviter la répétition de travaux déjà accomplis ailleurs et à éliminer les charges administratives inutiles pesant sur les autorités publiques, tout comme les efforts visant à rationaliser les obligations en matière de rapports, prévues par différents actes législatifs. Il appartient aux États membres de rendre plus accessibles au public les informations recueillies pour évaluer les incidences sur l'environnement des plans, programmes et projets (par exemple, grâce à des évaluations de l'impact sur l'environnement et des évaluations environnementales stratégiques).
69. Il existe encore de profondes lacunes dans les connaissances, dont certaines ont trait aux objectifs prioritaires du présent programme. Investir dans de nouvelles recherches pour combler ces lacunes est donc essentiel pour veiller à ce que les autorités publiques et les entreprises disposent d'une base solide pour prendre des décisions qui tiennent pleinement compte des véritables avantages et coûts sociaux, économiques et environnementaux. Quatre lacunes sont particulièrement apparentes:
- Il est nécessaire de disposer de recherches avancées destinées à combler les lacunes dans les données et les connaissances ainsi que d'outils de modélisation adéquats, afin de mieux comprendre les problèmes complexes liés aux modifications de l'environnement, tels que les impacts du changement climatique et des catastrophes naturelles, les conséquences de la disparition de certaines espèces pour les services écosystémiques, les seuils environnementaux et les points de basculement écologiques. Tandis que les éléments disponibles justifient pleinement l'adoption de mesures de précaution dans ces domaines, de nouvelles recherches sur les limites de notre planète, les risques systémiques et la capacité de notre société d'y faire face soutiendront la définition de réponses optimales. Des investissements doivent être prévus, pour combler les lacunes dans les données et les connaissances, recenser et évaluer

⁶³ COM (2008) 46, JO C 118 du 15.5.2008.

⁶⁴ Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique en Europe (INSPIRE), JO L 108 du 25.4.2007.

⁶⁵ Règlement (UE) n° 911/2010 sur la surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES), JO L 276 du 20.10.2010.

les services écosystémiques, comprendre le rôle de la biodiversité qui les soutient et la façon dont ils s'adaptent au changement climatique.

- La transition vers une économie verte inclusive suppose une prise en compte adéquate de l'interaction entre les facteurs socio-économiques et environnementaux. Afin d'orienter davantage les initiatives stratégiques vers une utilisation plus efficace des ressources et une atténuation des pressions qui s'exercent sur l'environnement, il pourrait être utile de mieux comprendre les modes de production et de consommation durables, comment les coûts de l'action ou de l'inaction peuvent être pris en compte plus précisément, de quelle façon les changements des comportements individuels et sociétaux contribuent à l'obtention de résultats dans le domaine de l'environnement et quel est l'impact des grandes tendances mondiales sur l'environnement en Europe.
- Des incertitudes demeurent quant aux conséquences sur la santé humaine et sur l'environnement des perturbateurs endocriniens, des mélanges, des substances chimiques présentes dans les produits et des nanomatériaux. Combler ces lacunes peut permettre d'accélérer les prises de décisions et de poursuivre le développement de l'acquis relatif aux produits chimiques, afin de mieux cibler les sujets de préoccupation, tout en encourageant une utilisation plus durable des produits chimiques. Une meilleure compréhension des facteurs environnementaux retentissant sur la santé humaine permettrait de prendre des mesures stratégiques préventives.
- Afin de garantir la contribution de tous les secteurs aux efforts de lutte contre le changement climatique, il est nécessaire de disposer d'un tableau clair des mesures de GES, du suivi et de la collecte de données, qui est actuellement incomplet pour des secteurs clés, tels que l'agriculture.

L'horizon 2020 sera l'occasion de concentrer les efforts de recherche et de déployer le potentiel d'innovation de l'Europe grâce à la mise en commun des ressources et des connaissances dans différents domaines et disciplines, dans l'Union et au niveau international.

70. Des problèmes nouveaux ou émergents, qui découlent d'évolutions technologiques plus rapides que les politiques, dans des domaines comme les nanomatériaux, les sources d'énergie non conventionnelles, le captage et le stockage du carbone et les ondes électromagnétiques, posent des problèmes de gestion des risques et peuvent donner lieu à des intérêts, des besoins et des attentes contradictoires, qui peuvent, à leur tour, susciter des préoccupations croissantes chez le grand public et une hostilité potentielle à l'égard des nouvelles technologies. Il est donc nécessaire de mener un vaste débat sociétal explicite sur les risques environnementaux et d'éventuels compromis que nous sommes disposés à accepter à la lumière d'informations parfois incomplètes ou incertaines sur les risques émergents et la manière dont ils doivent être traités. Une approche systématique de la gestion des risques environnementaux améliorera la capacité d'identifier et d'agir en temps utile sur la base de l'évolution technologique, tout en rassurant le public.
71. Afin d'améliorer la base de connaissances étayant la politique de l'environnement, le programme garantit que, d'ici à 2020:

- a) les décideurs politiques et les entreprises disposent d'une meilleure base pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en matière d'environnement et de changement climatique, permettant notamment de mesurer les coûts et les avantages;
- b) notre compréhension des nouveaux risques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et notre capacité de les évaluer et de les gérer soient grandement améliorées;
- c) l'interface entre science et politique dans le domaine de l'environnement soit renforcée.

À cet effet, il faut en particulier:

- a) coordonner et concentrer les efforts de recherche aux niveaux de l'Union et des États membres pour remédier aux principales lacunes dans les connaissances sur l'environnement, y compris sur les risques liés aux points de basculement environnementaux;
- b) adopter une approche systématique de la gestion des risques;
- c) simplifier, rationaliser et moderniser les données relatives à l'environnement et au changement climatique ainsi que la collecte, la gestion et le partage des informations.

Objectif prioritaire 6: garantir la réalisation d'investissements à l'appui des politiques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et assurer des prix justes

- 72. Les efforts nécessaires pour réaliser les objectifs précédemment décrits devront s'appuyer sur des investissements adéquats, venant de sources publiques et privées. Dans le même temps, alors que de nombreux pays peinent à faire face à la crise économique et financière, la nécessité de procéder à des réformes économiques et la réduction des dettes publiques offrent de nouvelles possibilités de progresser rapidement vers une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources et à faibles émissions de carbone.
- 73. Il est actuellement difficile d'attirer les investissements dans certains secteurs du fait de l'absence de signaux de prix en provenance du marché ou de distorsions de ces signaux résultant d'une prise en compte inadéquate des coûts environnementaux ou de l'octroi de subventions publiques pour des activités préjudiciables à l'environnement.
- 74. L'Union et les États membres devront mettre en place des conditions propres à assurer que les externalités environnementales soient correctement prises en considération et que des signaux du marché corrects soient envoyés au secteur privé, en tenant dûment compte de tous les effets sociaux négatifs éventuels. Il s'agit notamment d'appliquer plus systématiquement le principe du pollueur-payeur, grâce à la suppression progressive des subventions néfastes pour l'environnement et au déplacement de la charge fiscale du travail vers la pollution. La raréfaction des ressources naturelles pourrait entraîner une augmentation des rentes et des bénéfices économiques liés à leur possession ou à leur utilisation exclusive. Une intervention

publique garantissant que ces rentes ne sont pas excessives et que les coûts externes sont pris en compte permettra de parvenir à une utilisation plus efficace de ces ressources, de contribuer à éviter les distorsions de marché et de générer des recettes publiques. Les priorités en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique seront mises en œuvre dans le cadre du semestre européen, pour autant qu'elles soient liées aux perspectives de croissance durable des différents États membres destinataires de recommandations spécifiques. Les autres instruments fondés sur le marché, tels que les paiements pour les services écosystémiques, doivent être utilisés plus largement aux niveaux de l'Union et des États membres pour promouvoir la participation du secteur privé et la gestion durable du capital naturel.

75. En outre, les acteurs du secteur privé, et tout spécialement les PME, doivent être encouragés à profiter des possibilités offertes par le nouveau cadre financier de l'Union pour participer plus activement à la réalisation des objectifs dans les domaines de l'environnement et du changement climatique, en particulier en ce qui concerne les activités d'éco-innovation et l'adoption de nouvelles technologies. Il y a lieu de promouvoir les initiatives associant les secteurs public et privé en matière d'éco-innovation, dans le cadre des partenariats européens d'innovation, tels que le partenariat européen d'innovation sur l'eau⁶⁶. Le nouveau cadre pour des instruments de financement novateurs devrait faciliter l'accès du secteur privé au financement des investissements dans le domaine de l'environnement, notamment en ce qui concerne la biodiversité et la lutte contre le changement climatique. Les entreprises européennes doivent être davantage encouragées à divulguer des informations en matière d'environnement dans le cadre de leurs rapports financiers, au-delà des obligations prévues par l'actuelle législation de l'Union⁶⁷.
76. Dans ses propositions relatives au cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union, la Commission a amélioré la prise en compte des objectifs en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique dans tous les instruments financiers de l'Union, offrant ainsi aux États membres la possibilité d'atteindre des objectifs connexes. Elle a également proposé de porter les dépenses liées à la lutte contre le changement climatique à 20 % minimum de l'enveloppe budgétaire totale. Dans les principaux domaines politiques, tels que l'agriculture, la Commission a proposé de renforcer les incitations pour les agriculteurs à fournir des biens et des services publics bénéfiques pour l'environnement, allant de pair avec des conditions à caractère environnemental. Si ces propositions sont acceptées, les politiques de l'Union seront dotées de ressources financières de mise en œuvre adéquates et des fonds supplémentaires seront disponibles pour l'environnement et la lutte contre le changement climatique, procurant des avantages concrets et cohérents aux niveaux local et régional.
77. Au-delà de l'intégration susmentionnée, l'incorporation des «projets intégrés» dans le programme LIFE permettra de combiner les fonds et de mieux les aligner sur les priorités politiques, d'une façon plus stratégique et rentable, au service des mesures relatives à l'environnement et au changement climatique.

⁶⁶ COM(2012) 216.

⁶⁷ COM(2011) 681, JO C 37 du 10.2.2012.

78. Le capital supplémentaire accordé à la Banque européenne d'investissement (BEI) dans le cadre du pacte pour 2012 pour la croissance et l'emploi constitue une source supplémentaire d'investissements⁶⁸.
79. En dépit de fonds importants mis à disposition pour des mesures environnementales, l'expérience acquise au cours de la période de programmation 2007-2013 montre que leur utilisation aux niveaux national et régional au cours des premières années a été très inégale, risquant ainsi de compromettre la réalisation des objectifs fixés. Pour éviter un tel risque, les États membres doivent intégrer les objectifs en matière d'environnement et de changement climatique dans leurs stratégies et programmes de financement en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale, du développement rural et de la politique maritime, privilégier une utilisation précoce des fonds dans les domaines de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique et renforcer la capacité des organismes d'exécution d'offrir des investissements rentables et durables, afin d'assurer le soutien financier adéquat nécessaire pour des investissements dans ces secteurs.
80. En outre, il a été difficile de retrouver les dépenses liées à la biodiversité et au changement climatique. Pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs, il convient qu'un système de suivi et de notification soit établi sur la base de la méthodologie de l'OCDE (les «marqueurs Rio»). Cet aspect est important pour l'effort global de l'Union en matière d'accords multilatéraux sur le changement climatique et la biodiversité. Dans ce contexte, l'Union entend contribuer au processus intergouvernemental lancé lors de la Conférence de Rio + 20, en vue d'évaluer les besoins de financement et de proposer des options pour une stratégie efficace de financement du développement durable.
81. Il convient de poursuivre les travaux visant à définir des indicateurs de suivi des progrès économiques qui complètent et dépassent le PIB. L'assurance d'investissements transparents et durables dépend d'une évaluation adéquate des biens environnementaux. Les décisions relatives aux politiques et aux investissements devront s'appuyer sur des efforts supplémentaires visant à mesurer la valeur de nos écosystèmes et les coûts liés à leur disparition progressive, ainsi que sur les incitations correspondantes. Il sera nécessaire d'intensifier les travaux de mise au point d'un système de comptes environnementaux, incluant des comptes physiques et monétaires pour le capital naturel et les services écosystémiques. Cette approche va dans le sens des conclusions de la Conférence de Rio + 20, qui a reconnu la nécessité de mesures plus larges visant à faire progresser les travaux sur la mesure du bien-être et de la durabilité, pour compléter le produit intérieur brut.
82. Afin de garantir la réalisation d'investissements dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et assurer les prix justes, le programme garantit que, d'ici à 2020:
- a) les objectifs en matière d'environnement et de changement climatique soient réalisés de manière rentable, grâce à des financements appropriés;

⁶⁸

EURO 76/12

- b) le secteur privé accorde un financement plus important pour les dépenses relatives à l'environnement et au changement climatique.

À cet effet, il faut en particulier:

- a) éliminer progressivement les subventions néfastes pour l'environnement, intensifier l'utilisation d'instruments fondés sur le marché, notamment dans les domaines de la fiscalité, de la fixation des prix et des redevances, et élargir les marchés de biens et services environnementaux, en tenant dûment compte de tous les effets sociaux négatifs éventuels;
- b) faciliter l'accès à des instruments financiers innovants et à des sources de financement de l'éco-innovation;
- c) prendre correctement en compte les priorités en matière d'environnement et de changement climatique dans les politiques en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale;
- d) déployer des efforts ciblés pour assurer une utilisation complète et efficace des fonds mis à disposition par l'Union pour des actions environnementales, notamment en améliorant significativement l'utilisation de ces fonds au cours des premières années d'application du cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union, et en consacrant 20 % de l'enveloppe budgétaire à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, grâce à l'intégration de l'action pour le climat dans les politiques et à la fixation de critères précis, d'objectifs et de modalités de suivi et de notification;
- e) mettre au point et appliquer, d'ici à 2014, un système de notification et de suivi des dépenses de nature environnementale dans le budget de l'Union, notamment celles ayant trait au changement climatique et à la biodiversité;
- f) intégrer les considérations relatives à l'environnement et au changement climatique dans le processus du semestre européen, lorsque cela est opportun pour les perspectives de croissance durable de chaque État membre et approprié pour les recommandations spécifiques par pays;
- g) développer et appliquer des indicateurs de substitution qui complètent et dépassent le PIB, afin d'apprécier la durabilité de nos progrès, et poursuivre les travaux visant à combiner les indicateurs économiques avec les indicateurs environnementaux et sociaux, notamment pour l'évaluation du capital naturel.

Objectif prioritaire 7: améliorer l'intégration de la dimension environnementale et la cohérence des politiques

83. Bien que l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques et activités de l'Union soit exigée par le traité depuis 1997, l'état général de l'environnement en Europe indique que les progrès réalisés à ce jour, qui sont certes louables dans certains domaines, n'ont pas suffi à inverser toutes les tendances négatives. Bon nombre des objectifs prioritaires du présent programme ne pourront être atteints qu'au prix d'une intégration encore plus efficace des questions environnementales et climatiques dans les autres politiques, et d'approches

stratégiques plus cohérentes et coordonnées, porteuses de multiples avantages. Cela devrait aider à gérer les compromis délicats en amont, plutôt que durant la phase de mise en œuvre, et à limiter plus efficacement les conséquences inévitables. La directive sur l'évaluation environnementale stratégique⁶⁹ et la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement⁷⁰ constituent, si elles sont appliquées correctement, des outils efficaces pour assurer l'intégration des exigences de protection environnementale dans les plans et programmes ainsi que dans les projets. Les autorités locales et régionales, qui sont généralement responsables des décisions relatives à l'utilisation des sols et des zones marines, doivent jouer un rôle prépondérant dans l'évaluation des incidences sur l'environnement et dans la protection, la conservation et l'amélioration du capital naturel, notamment en vue d'assurer une plus grande résilience aux effets du changement climatique et aux catastrophes naturelles.

84. L'expansion prévue des réseaux d'énergie et de transport, incluant les infrastructures en mer, devra être compatible avec les besoins et obligations en matière de protection de la nature et d'adaptation au changement climatique. L'intégration de l'infrastructure verte dans les plans et programmes correspondants peut contribuer à surmonter la fragmentation des habitats et à préserver ou rétablir la connectivité écologique, à renforcer la résilience des écosystèmes, assurant ainsi le maintien des services écosystémiques fournis, y compris le piégeage du carbone et l'adaptation au changement climatique, tout en offrant aux populations un environnement et des lieux de loisirs plus sains.
85. Le présent programme comporte un certain nombre d'objectifs prioritaires destinés à améliorer l'intégration. Dans ses propositions de réformes de la PAC, de la PCP, des réseaux transeuropéens (RTE) et de la politique de cohésion, la Commission a inclus des mesures visant à poursuivre l'intégration des questions environnementales et le développement durable. Pour assurer le succès du présent programme, il convient que ces politiques continuent de contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux. De même, les efforts principalement destinés à améliorer l'environnement doivent être conçus de manière à produire, dans la mesure du possible, des avantages connexes pour d'autres politiques. Par exemple, les efforts visant à rétablir les écosystèmes peuvent être orientés pour bénéficier aux habitats et aux espèces et pour capturer le dioxyde de carbone, tout en améliorant la fourniture de services écosystémiques essentiels pour de nombreux secteurs économiques, tels que la pollinisation ou la purification de l'eau pour l'agriculture, et en créant des emplois verts.
86. Afin d'améliorer l'intégration de la dimension environnementale et la cohérence des politiques, le programme garantit que, d'ici à 2020:
- a) des politiques sectorielles soient définies et mises en œuvre aux niveaux de l'Union et des États membres, de manière à soutenir les objectifs correspondants en matière d'environnement et de changement climatique.

À cet effet, il faut en particulier:

⁶⁹ Directive 2001/42/CE, JO L 197 du 21.7.2001.

⁷⁰ Directive 85/337/CEE, JO L 175 du 5.7.1985.

- a) intégrer des conditions et des mesures d'incitation relatives à l'environnement et au changement climatique dans les initiatives, lors de réexamens et de réformes des politiques existantes ainsi que lors de l'élaboration de nouvelles initiatives, tant au niveau de l'Union qu'au niveau des États membres;
- b) effectuer systématiquement des évaluations ex ante des conséquences environnementales, sociales et économiques des initiatives, aux niveaux de l'Union et des États membres, afin d'assurer leur cohérence et leur efficacité.

RÉPONDRE AUX DÉFIS LOCAUX, RÉGIONAUX ET MONDIAUX

Objectif prioritaire 8: renforcer le caractère durable des villes de l'Union européenne

87. L'Union connaît une forte densité de population et, d'ici à 2020, 80 % de ses habitants devraient résider dans les zones urbaines et périurbaines. La qualité de vie sera directement influencée par l'état de l'environnement urbain. En outre, les villes ont des incidences environnementales s'étendant bien au-delà de leurs limites physiques, dans la mesure où elles s'appuient largement sur les régions périurbaines et rurales pour répondre à la demande en denrées alimentaires, en énergie, en espace et en ressources, et pour stocker les déchets.
88. La plupart des villes sont confrontées à un ensemble commun de problèmes environnementaux, notamment la mauvaise qualité de l'air, les niveaux sonores élevés, les émissions de GES, la rareté de l'eau, les inondations et les tempêtes, les sites contaminés, les friches industrielles et les déchets. Dans le même temps, les villes de l'Union établissent des normes en matière de durabilité urbaine et sont souvent les premières à mettre en œuvre des solutions innovantes pour répondre aux défis environnementaux⁷¹. Un nombre sans cesse croissant de villes européennes s'emploie actuellement à placer la viabilité environnementale au cœur de leurs stratégies de développement urbain.
89. Les citoyens de l'Union, vivant en milieu urbain ou rural, bénéficient d'une série de politiques et d'initiatives de l'Union soutenant le développement durable des zones urbaines. Toutefois, pour y parvenir, une coordination efficace est nécessaire entre les différents niveaux d'administration et par-delà les frontières administratives, qui associe systématiquement les autorités régionales et locales à la planification, à la formulation et à l'élaboration des politiques retentissant sur la qualité de l'environnement urbain. Le renforcement des mécanismes de coordination aux niveaux national et régional, proposé au titre du cadre stratégique commun pour la prochaine période de financement, et la création d'une «plateforme de développement urbain»⁷² contribueraient à assurer la réalisation de cet objectif ainsi que la participation d'un plus grand nombre de groupes d'intérêts et de citoyens à l'adoption des décisions qui les concernent. Les autorités locales et régionales tireront également profit du perfectionnement d'instruments existants et de l'élaboration

⁷¹ Voir, par exemple, le rapport sur les «villes de demain» (Commission européenne, 2011) et le document de travail des services de la Commission (2012) 101.

⁷² COM(2011) 615, JO C 37 du 10.2.2012

d'instruments supplémentaires, visant à rationaliser la collecte et la gestion des données environnementales, et à faciliter les échanges d'informations et de meilleures pratiques, ainsi que des efforts déployés pour améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale aux niveaux de l'Union, des États membres et des entités locales⁷³. Cela est conforme à l'engagement pris lors de la Conférence de Rio + 20 de promouvoir une approche intégrée de l'aménagement, de la construction et de la gestion de villes et de zones urbaines durables. Les approches intégrées en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, intégrant pleinement la dimension environnementale tout comme les défis économiques et sociaux, sont essentielles pour faire des communautés urbaines des lieux de vie et de travail durables et sains, favorisant l'efficacité.

90. L'Union doit continuer de promouvoir et, le cas échéant, d'étendre les initiatives existantes qui soutiennent l'innovation et les meilleures pratiques en milieu urbain ainsi que la création de réseaux et les échanges entre eux, et d'encourager les villes à se montrer à la pointe en matière de développement urbain durable⁷⁴. Les institutions de l'Union et les États membres doivent faciliter et stimuler l'utilisation des fonds mis à disposition au titre de la politique de cohésion et d'autres fonds destinés à aider les villes s'efforçant de promouvoir le développement urbain durable, de mener des actions de sensibilisation et d'encourager la participation des acteurs locaux⁷⁵. La formulation et l'adoption d'une série de critères de développement urbain durable permettraient d'offrir une base de référence commune pour ce type d'initiatives et de promouvoir une approche cohérente et intégrée pour soutenir ce développement.

91. Afin de renforcer le caractère durable des villes de l'Union, le programme garantit que, d'ici à 2020:

- a) une majorité de villes de l'Union mettent en œuvre des politiques en faveur d'un aménagement et d'une conception urbanistiques durables.

À cet effet, il faut en particulier:

- a) définir et adopter un ensemble de critères pour évaluer les performances environnementales des villes, en tenant compte des impacts économiques et sociaux;
- b) faire en sorte que les villes disposent d'informations sur le financement de mesures d'amélioration de la durabilité urbaine, auquel elles ont accès.

⁷³ À titre d'exemple, le système d'information sur l'eau pour l'Europe (WISE), le système d'information européen sur la biodiversité (BISE) et la plate-forme européenne d'adaptation au changement climatique (CLIMATE-ADAPT).

⁷⁴ Par exemple le partenariat européen d'innovation pour les villes et communautés intelligentes, C (2012) 4701, le prix européen de la capitale verte et l'initiative de programmation conjointe en matière de recherche «Urban Europe».

⁷⁵ La Commission a proposé de réserver un minimum de 5 % du Fonds européen de développement régional (FEDER) dans chaque État membre pour financer le développement durable intégré dans les zones urbaines.

Objectif prioritaire 9: accroître l'efficacité de l'Union dans la lutte contre les problèmes qui se posent aux niveaux régional et mondial dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique

92. La durabilité environnementale est indispensable pour réduire la pauvreté et garantir la qualité de la vie et la croissance économique⁷⁶. Lors de la Conférence de Rio + 20, les dirigeants du monde entier ont renouvelé leur engagement en faveur du développement durable et reconnu l'économie verte inclusive en tant que cheville importante du développement durable, ainsi que l'importance cruciale d'un environnement sain pour garantir la sécurité alimentaire et atténuer la pauvreté. Compte tenu de l'augmentation de la population, dans un monde de plus en plus urbanisé, il s'agira de répondre à des défis dans les domaines de l'eau, des océans, de la viabilité des terres et des écosystèmes, de l'utilisation efficace des ressources (en particulier des déchets), de l'énergie durable et de la lutte contre le changement climatique, y compris en supprimant progressivement les subventions relatives aux combustibles fossiles. Ces défis devront être relevés grâce à des approches sur mesure, mises en place aux niveaux local ou national ou au niveau de l'Union, et à une participation active aux efforts déployés sur le plan international pour élaborer des solutions permettant d'assurer un développement durable à l'échelle mondiale.
93. Les priorités des politiques interne et externe de l'Union et de ses États membres devront tenir compte des conclusions de la Conférence de Rio + 20. Il convient également que l'Union soutienne la création d'un forum politique de haut niveau, qui remplacera progressivement la Commission du développement durable et qui suivra la mise en œuvre des résultats de la Conférence de Rio + 20.
94. Un grand nombre des objectifs prioritaires énoncés dans le présent programme ne peut être pleinement atteint que dans le cadre d'une approche globale et d'une coopération avec les pays partenaires. C'est la raison pour laquelle l'Union et ses États membres doivent s'engager dans des procédures internationales, régionales et bilatérales, de manière forte, ciblée, unie et cohérente. Il convient qu'ils continuent de promouvoir un cadre solide pour la politique mondiale en matière d'environnement, fondé sur des règles et complété par une approche stratégique plus efficace, prévoyant des dialogues et une coopération politiques, de nature bilatérale et régionale, orientés respectivement vers les partenaires stratégiques de l'Union⁷⁷, les pays candidats, les pays voisins et les pays en développement, et soutenus par des financements suffisants.
95. La période couverte par le présent programme correspond à des phases clés de la politique internationale dans les domaines du changement climatique, de la biodiversité et des produits chimiques. Afin de rester dans la limite des 2 °C, les émissions mondiales de GES doivent être réduites d'au moins 50 % par rapport à leurs niveaux de 1990, d'ici à 2050. Toutefois, les parties à la CCNUCC⁷⁸ se sont

⁷⁶ Rapport sur le développement humain (PNUD, 2011)

⁷⁷ Le Brésil, le Canada, la Chine, l'Inde, le Japon, le Mexique, la Russie, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud et les États-Unis et d'autres pays du G20 (c'est-à-dire l'Argentine, l'Australie, l'Indonésie, l'Arabie saoudite et la Turquie).

⁷⁸ «Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions» (PNUE, 2011).

engagées uniquement sur la moitié des réductions d'émissions requises d'ici à 2020. Sans une action mondiale plus résolue, il est peu probable que le changement climatique puisse être enrayé. Même dans le cas du scénario le plus favorable, les pays seront de plus en plus confrontés à des conséquences inévitables du changement climatique du fait des émissions de GES antérieures et devront mettre en place des stratégies d'adaptation à ce changement. Dans le cadre de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, un accord global et solide, s'appliquant à tous, doit être approuvé d'ici à 2015 et mis en œuvre à partir de 2020. L'Union restera engagée de manière proactive dans ce processus, notamment dans les discussions sur les moyens de combler les écarts entre les engagements actuels en matière de réduction des émissions, pris par les pays développés et les pays en développement, et sur les actions nécessaires pour rester sur la voie d'une réduction compatible avec l'objectif de 2 °C. Le suivi de la Conférence de Rio + 20 doit également contribuer à réduire les émissions de GES, soutenant ainsi la lutte contre le changement climatique. . Parallèlement, l'Union doit poursuivre et intensifier les partenariats de lutte contre le changement climatique avec des partenaires stratégiques et doit prendre des mesures supplémentaires pour intégrer les dimensions environnementale et climatique dans sa politique de développement.

96. Il est indispensable que les objectifs de biodiversité⁷⁹ fixés au niveau international dans le cadre de la convention sur la diversité biologique (CDB) soient atteints d'ici à 2020 afin de pouvoir enrayer et, éventuellement, inverser la perte de la biodiversité dans le monde entier. L'Union assumera sa part des efforts qui seront déployés, notamment en atteignant l'objectif de doubler, d'ici à 2015, le financement consacré à la biodiversité dans les pays en développement, et en maintenant ce niveau jusqu'en 2020⁸⁰. Il existe d'ores et déjà un objectif mondial à l'horizon 2020 pour la gestion des risques liés aux produits chimiques. L'Union continuera d'apporter un soutien actif et constructif à ces processus en vue de la réalisation de leurs objectifs.
97. L'Union a respecté ses engagements en tant que partie à des accords multilatéraux sur l'environnement, bien qu'un certain nombre d'États membres n'aient toujours pas ratifié certains accords fondamentaux. Cette situation compromet la crédibilité de l'Union lors des négociations. Les États membres et l'Union doivent assurer la ratification en temps utile de tous les accords multilatéraux sur l'environnement dont ils sont signataires.
98. En tant qu'un des plus grands marchés du monde, l'Union doit jouer de sa position pour encourager les politiques et les approches allégeant la pression exercée sur les ressources naturelles de la planète. À cet effet, il convient de modifier les modèles de consommation et de production et de veiller à ce que les politiques relatives au commerce et au marché intérieur soutiennent la réalisation des objectifs en matière d'environnement et de changement climatique et prévoient des mesures pour inciter les autres pays à renforcer et à faire appliquer leurs normes et cadres réglementaires dans le domaine de l'environnement. L'Union continuera de promouvoir le développement durable en négociant et en appliquant des dispositions spécifiques dans le cadre de ses accords commerciaux internationaux et doit envisager d'autres

⁷⁹

Plan stratégique de la CDB en faveur de la biodiversité pour la période 2011-2020.

⁸⁰

Décision CDB XI/4.

moyens d'action pour réduire les incidences de la consommation de l'Union sur l'environnement dans les pays tiers. Les partenariats bilatéraux relatifs à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) sont un exemple de ce type de mesures; le cadre qu'ils établissent vise à garantir l'origine légale du bois entrant sur le marché de l'Union en provenance des pays partenaires.

99. L'Union doit continuer à promouvoir des pratiques commerciales écologiquement responsables. Les nouvelles obligations définies dans le cadre de la stratégie de l'Union sur la responsabilité sociale des entreprises⁸¹, en vertu desquelles les entreprises d'extraction et d'exploitation de la forêt primaire, cotées et non cotées si elles sont de grande taille, doivent rendre compte de leurs paiements aux gouvernements, instaureront une transparence et une responsabilité accrues dans l'exploitation de ces ressources naturelles. En tant que fournisseur important de biens et de services environnementaux, l'Union doit promouvoir les normes écologiques au niveau mondial, le libre échange dans le commerce des biens et services environnementaux, une diffusion plus large des technologies respectueuses de l'environnement et du climat, la protection des investissements et des droits de propriété intellectuelle et l'échange des meilleures pratiques au niveau international.
100. En vue d'accroître l'efficacité de l'Union à relever les défis en matière d'environnement et de changement climatique, qui se posent aux niveaux régional et mondial, le programme garantit que, d'ici à 2020:
- a) les résultats de la Conférence de Rio + 20 soient pleinement intégrés dans les politiques extérieures de l'Union et que celle-ci contribue efficacement aux efforts déployés au niveau mondial pour concrétiser les engagements pris, notamment dans le cadre des conventions de Rio;
 - b) l'Union apporte un soutien efficace aux efforts consentis aux niveaux national, régional et international pour répondre aux défis dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et assurer un développement durable;
 - c) l'impact sur l'environnement de la consommation de l'Union au-delà de ses frontières soit réduit.

À cet effet, il faut en particulier:

- a) œuvrer en faveur de l'adoption d'objectifs de développement durable: a) qui couvrent les domaines prioritaires d'une économie verte inclusive et des objectifs de développement durable plus larges, tels que l'énergie, l'eau, la sécurité alimentaire, les océans et la consommation et la production durables, ainsi que des questions transversales telles que l'équité, l'inclusion sociale, le travail décent, l'État de droit et la bonne gouvernance; b) qui soient universellement applicables et couvrent les trois domaines de développement

⁸¹ Propositions en vue de la révision de la directive sur la transparence (2004/109/CE) pour couvrir les entreprises cotées, et des directives comptables (78/660/CEE et 83/349/CEE) pour couvrir les grandes entreprises non cotées

durable; qui soient évalués et assortis d'objectifs et d'indicateurs, et d) qui soient cohérents et intégrés par rapport au cadre de développement après 2015, et appuient l'action pour le climat;

- b) œuvrer en faveur d'une structure de développement durable plus efficace au sein des Nations unies, en consolidant le PNUE en fonction des résultats de la Conférence de Rio + 20, tout en poursuivant les efforts pour l'élever au statut d'agence des Nations unies, et soutenir les actions actuellement menées pour renforcer les synergies entre les accords environnementaux multilatéraux;
- c) renforcer les effets de diverses sources de financement, notamment l'impôt et la mobilisation des ressources nationales, l'investissement privé et les sources nouvelles et novatrices, et prévoir des possibilités d'utilisation de l'aide au développement pour mobiliser ces autres sources de financement dans le cadre de la stratégie de financement du développement durable établie à Rio, ainsi que dans les politiques de l'Union, y compris dans les engagements internationaux en matière de financement de la lutte contre le changement climatique et de la biodiversité;
- d) établir des relations solides avec les pays partenaires dans une optique plus stratégique. Il faut pour cela axer la coopération: avec les partenaires stratégiques sur la promotion des meilleures pratiques dans les politiques et la législation nationales en matière d'environnement et sur la convergence dans les négociations multilatérales dans ce domaine; avec les pays couverts par la politique européenne de voisinage sur un rapprochement progressif avec les principales politiques et législations de l'Union en matière d'environnement et de changement climatique et sur le renforcement de la coopération pour relever les défis régionaux dans ces domaines; avec les pays en développement sur des mesures visant à soutenir leurs efforts de protection de l'environnement, de lutte contre le changement climatique et de limitation des catastrophes naturelles, et à mettre en œuvre les engagements internationaux en matière d'environnement afin de contribuer à atténuer la pauvreté et à favoriser le développement durable;
- e) s'engager dans des processus multilatéraux sur l'environnement, notamment la CCNUCC, la CDB et les conventions relatives aux produits chimiques, ainsi que d'autres enceintes, telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Organisation maritime internationale, de manière plus cohérente, proactive et efficace, en vue de garantir que les engagements pris pour 2020 soient remplis aux niveaux de l'Union et de la planète et de convenir d'une action internationale à mener après 2020;
- f) ratifier tous les principaux accords environnementaux multilatéraux bien avant 2020;
- g) évaluer l'impact sur l'environnement, dans un contexte mondial, de la consommation de l'Union de denrées alimentaires et de produits non alimentaires, ainsi que d'éventuelles réponses correspondantes.

SUIVI DES PROGRÈS

101. La Commission veillera à ce que la mise en œuvre du programme fasse l'objet d'un suivi régulier dans le contexte de la stratégie Europe 2020. Le programme sera évalué avant 2020, en particulier sur la base du rapport de l'AEE sur l'état de l'environnement.
102. Les indicateurs utilisés pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs prioritaires comprennent ceux utilisés par l'AEE pour surveiller l'état de l'environnement et ceux destinés à contrôler la mise en œuvre des objectifs et de la législation actuels en matière d'environnement et de changement climatique, y compris les objectifs dans les domaines de l'énergie et du changement climatique, les objectifs de biodiversité et les étapes vers une utilisation efficace des ressources. Des indicateurs complémentaires visant à mesurer les progrès d'ensemble vers une économie et une société européennes efficaces dans l'utilisation des ressources et leur contribution à la prospérité et au bien-être seront définis en coordination avec les parties prenantes, dans le cadre de la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources.