



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.6.2001
COM(2001) 304 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**LES ASPECTS FINANCIERS DE LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT DANS LES PAYS CANDIDATS**

TABLE DES MATIÈRES

RESUME.....	3
Introduction	5
1. Financement des infrastructures de protection de l'environnement	7
Principales directives nécessitant des investissements importants.....	7
Infrastructures de protection de l'environnement	8
Poids des investissements.....	8
2. Définition des priorités	9
Définition des priorités au niveau stratégique	9
Définition des priorités au niveau du projet	10
Pressions exercées au niveau national et transfrontalier pour que les pays candidats fixent des priorités en matière d'investissement.....	12
3. Préparation d'un programme d'investissement dans le domaine de l'environnement.....	13
Le rôle d'un programme d'investissement dans le domaine de l'environnement.....	13
Programmation des investissements au niveau stratégique.....	13
Marche à suivre.....	14
4. Choix de financements sûrs	16
Sources de revenus et accessibilité	16
Faire participer le secteur privé	17
Le rôle des subventions	17
Stratégies concernant le financement de projets.....	18
Création de compétences.....	19
5. Conclusion	19
Annexe 1	
Les besoins d'investissement nécessités par les principales directives demandant de gros investissements.....	21
Annexe 2	
Estimation des besoins de financement des pays candidats en matière d'environnement.....	26
Annexe 3	
Plans de mise en oeuvre et de financement spécifiques aux directives	27

RESUME

Dans sa communication sur les stratégies d'adhésion dans le domaine de l'environnement publiée en 1998¹, la Commission demande que les pays candidats préparent des stratégies d'investissement pour appliquer l'*acquis communautaire*, parallèlement aux travaux d'adaptation de la législation. Ces stratégies demandées par la Commission et le Conseil font partie intégrante des plans de mise en œuvre qui doivent accompagner les demandes de périodes transitoires. Les stratégies d'investissement sont également très utiles pour donner aux pouvoirs publics une idée précise de l'ampleur et de l'échelonnement des dépenses nécessaires à l'adhésion (personnel administratif et autre, équipements de surveillance, infrastructures). Elle auront également une grande importance pendant la période postérieure à l'adhésion puisqu'elles serviront à soutenir les demandes d'aide *via* les Fonds structurels et le Fond de cohésion.

La préparation de ces stratégies d'investissement en vue de l'adhésion représente une tâche de taille pour les pays candidats. Il est évident que certains pays ne disposent pas encore de toutes les informations sur leurs retards de conformité et qu'il leur est pas conséquent difficile de classer par priorité les investissements nécessaires à l'application de certaines directives.

Les coûts de la mise en conformité estimés en 1998 ont été revus en 2000. Bien qu'ils se situent dans une fourchette plus étroite qu'auparavant, les coûts d'exploitation et de maintenance sont plus élevés que prévus. Le nouvel acquis adopté en 2000 et l'acquis prévu pour 2001 vont augmenter les besoins d'investissement. Il importe donc plus que jamais d'utiliser au mieux les fonds disponibles et de faire en sorte que l'octroi de subventions mobilise d'autres sources de financement publiques, privées ou commerciales.

La Commission a conçu le programme environnemental prioritaire en vue de l'adhésion (PEPA) pour aider les pays candidats à préparer des programmes d'investissement prioritaires dans le domaine de la protection de l'environnement. Des guides ont été préparés, ainsi qu'un plan type de mise en œuvre d'une directive particulière et une liste récapitulant les directives nécessitant de lourds investissements. Une base de données concernant les projets environnementaux des pays candidats est également en train d'être créée pour les aider à définir et à préparer des projets prioritaires à moyen et à long terme.

La présente communication présente les objectifs stratégiques des plans d'investissement. Elle examine les aspects financiers dans les pays candidats, étudie les moyens de renforcer et de mobiliser les sources de financement disponibles et donne des conseils sur la manière de préparer un programme d'investissement en vue de l'adhésion. Elle décrit comment l'aide technique de la Communauté va être désormais axée sur certains retards, notamment en ce qui concerne les projets dans le domaine de la pollution de l'air et les directives impliquant la participation du secteur

¹ COM(1998)294.

privé, et présente l'étroite collaboration entretenue avec les pays candidats pour les aider à préparer des plans de financement dans des domaines à problème tels que les déchets, la pollution de l'air et la formation des pouvoirs locaux.

La Commission a consulté les autorités des pays candidats et des États membres (dont le groupe de suivi de la politique en matière d'environnement et le comité de gestion ISPA) pour préparer le présent document. Dans le cadre de ce processus, les données contenues dans le document ont été vérifiées et corrigées par les pays candidats.

La présente communication vise à terme à aider les pays candidats à définir des plans financiers clairs et crédibles et à déterminer les sources de financement et de revenu nécessaires aux investissements dans le domaine de l'environnement.

INTRODUCTION

La mise en conformité aux exigences posées par l'Union européenne dans le domaine de l'environnement constitue un pari de taille pour les pays qui se préparent à adhérer à l'Union². L'*Agenda 2000*³ et la communication de la Commission sur les *stratégies d'adhésion dans le domaine de l'environnement*⁴ reconnaissent que le décalage entre les pays d'Europe centrale et orientale et les États membres dans le domaine de l'environnement est tel que les travaux de préparation à l'adhésion dans ce secteur sont sans commune mesure avec ce qui avait dû être fait lors des adhésions précédentes. D'après les premières estimations, le coût total des investissements nécessaires pour se conformer aux exigences environnementales de l'Union dans le domaine de la fourniture d'eau potable, de la gestion des eaux usées, des grandes installations de combustion et de la gestion des déchets s'élève à environ 120 milliards d'euros pour les dix pays d'Europe centrale et orientale uniquement.

La Commission a donc insisté pour que ces pays préparent des stratégies nationales de mise en œuvre de l'acquis qui soient réalistes et axées sur le long terme et elle les a encouragés à mobiliser d'importantes ressources intérieures et extérieures (notamment privées) pour effectuer leur mise en conformité. L'*Agenda 2000* propose en outre l'octroi, par l'Union, d'une aide financière communautaire non négligeable en faveur des investissements effectués par les pays candidats dans le domaine de l'environnement, notamment par le biais du nouvel instrument structurel de pré-adhésion (ISPA), mis en place en 2000, du programme Phare révisé et du nouvel instrument de pré-adhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural (SAPARD). Entre 2000 et 2006, plus de 500 millions d'euros par an vont être affectés *via* l'ISPA aux investissements consacrés à l'environnement.

L'aide de l'Union et les autres aides extérieures ne vont cependant couvrir qu'une petite partie des besoins totaux. Ce sont généralement les ministères de l'environnement des pays candidats qui se chargent de préparer les plans de mise en œuvre qui seront présentés à leur gouvernement respectif. Dans de nombreux pays candidats cependant, la tâche consistant à recenser les lacunes en matière de conformité et à préparer des plans d'investissement aussi détaillés ne relève pas traditionnellement de ces ministères, ce qui aggrave les difficultés rencontrées par les pays candidats pour préparer des stratégies de mise en œuvre concrètes et réalistes.

Au cours des dernières années, les dépenses en matière de protection de l'environnement ont augmenté ou devraient augmenter dans la plupart des pays candidats. Ces dépenses ne représentent cependant pour la majorité d'entre eux qu'une petite partie des investissements nécessaires. Les services de la Commission ont estimé qu'ils devraient dépenser en moyenne entre 2 et 3 % de leur PIB au cours des

² Chypre et Malte ont déposé une demande d'adhésion en 1990. La Hongrie et la Pologne ont déposé leur demande en 1994, suivies en 1995 par la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie et la Bulgarie et en 1996 par la Slovénie. La demande de la Turquie a été officiellement acceptée en 1999.

³ COM (1997) 2000.

⁴ COM (1998) 294 final.

prochaines années pour être en totale conformité. Cette dépense ne constitue pas un gros problème pour les quelques pays où des taux de croissance élevés commencent à apparaître, mais les besoins d'investissement varient considérablement selon les pays. Une étude récente montre ainsi que la part du PIB varie de 2 % pour la République tchèque à 11 % pour la Bulgarie⁵. Les sources de financement sont constituées par des prêts en provenance d'organismes financiers internationaux, par des aides bilatérales, des plans de crédit, des prêts octroyés par des banques commerciales, des investissements extérieurs directs et les recettes publiques (impôts sur la consommation, redevances, taxes).

Il faudra aménager des périodes de transition après l'adhésion pour les directives demandant de gros investissements. Les demandes de périodes transitoires devront toutefois être assorties de programmes de mise en œuvre qui devront prévoir des objectifs et des rapports intermédiaires pouvant être vérifiés après l'adhésion. A ce jour, plusieurs pays candidats ont préparé les plans financiers nécessaires aux négociations d'adhésion.

Plusieurs pays candidats ont en outre préparé des plans sectoriels. Ces plans et les programmes nationaux en vue de l'adoption de l'acquis servent de schémas directeurs à la pré-adhésion. Par ailleurs, les pays candidats bénéficiant de l'ISPA ont préparé des stratégies nationales concernant les infrastructures dans le domaine de la protection de l'environnement et des transports. Ces stratégies constituent souvent un premier pas vers la mise en œuvre de l'acquis en matière d'environnement.

En dépit de ces efforts, les programmes de mise en œuvre des pays candidats continuent de présenter d'importantes lacunes. Les travaux consistant à définir, préparer, financer et réaliser les nombreux projets d'investissement environnementaux nécessaires à l'adhésion progressent lentement. Il en va de même avec la mise en place des nouveaux organes institutionnels et administratifs chargés d'appliquer les mesures de mise en conformité avec l'acquis. Les pays candidats doivent redoubler d'effort pour présenter des programmes d'alignement et d'investissement détaillés et réalistes.

Le PEPA (programme environnemental prioritaire en vue de l'adhésion) est un des outils d'assistance technique utilisés par la Commission pour aider à préparer des stratégies de mise en œuvre et de financement. Lancé en 1999, ce programme consiste principalement à soutenir l'élaboration de plans de mise en œuvre des directives demandant de lourds investissements et à faire en sorte que les pays disposent d'une liste de projets prioritaires pour les prochaines années. Les directives concernées sont indiquées dans le tableau 1 ci-après. La première année du PEPA a porté sur la planification des investissements et les deux années suivantes porteront sur la constitution de listes de projets prioritaires à long terme. Ces objectifs globaux ont été approuvés par les ministres de l'environnement des pays candidats lors de la réunion informelle avec Mme Wallström en novembre 1999.

⁵ "Bulgaria: the Challenges of Complying with EU Environmental Directives", Banque mondiale, octobre 2000.

Le présent document examine les progrès réalisés dans la préparation de stratégies permettant de financer les investissements dans le domaine de l'environnement et suggère quelques mesures essentielles que les pays candidats et la Commission doivent prendre pour accélérer ces travaux. Le chapitre 1 résume les résultats des travaux actuellement en cours pour recenser et évaluer les défauts de conformité des infrastructures de protection de l'environnement et déterminer les besoins d'investissement. Le chapitre 2 porte sur la définition des priorités, au niveau de la stratégie et au niveau du projet, lors de la préparation des programmes d'investissement, et donne des exemples en provenance de pays candidats. Le chapitre 3 présente la structure de préparation d'un plan d'investissement dans le domaine de l'environnement. Le chapitre 4 examine les aspects relatifs au financement et à l'accessibilité. Le chapitre 5 présente les conclusions et indique les prochaines étapes à suivre.

1. FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Principales directives nécessitant des investissements importants

Certaines directives sur l'environnement seront particulièrement difficiles à appliquer étant donné l'état des infrastructures dans les pays candidats et les ressources financières disponibles. L'expérience recueillie lors de la mise en œuvre de ces directives par les États membres donne une idée supplémentaire de l'ampleur de la tâche. Le tableau 1 indique quelles sont les directives à fort investissement. Ces directives ne sont pas les seules à demander un investissement mais ce sont celles qui posent le plus de problèmes en raison du nombre de projets nécessaires et de l'ampleur des investissements.

Tableau 1: Principales directives exigeant de lourds investissements

<p>Fourniture d'eau/ Traitement de l'eau</p> <p>Directive concernant le traitement des eaux urbaines résiduaires Directive "Eau potable" Directives concernant les substances déversées dans le milieu aquatique Directive concernant les nitrates</p>	<p>Gestion des déchets</p> <p>Directive concernant la mise en décharge des déchets Directives concernant l'incinération des déchets municipaux Directive concernant l'incinération des déchets dangereux Directive concernant les déchets d'emballage</p>
<p>Maîtrise de la pollution de l'air</p> <p>Directive concernant les grandes installations de combustion Directives concernant la qualité des carburants Directives concernant la qualité de l'air</p>	<p>Maîtrise de la pollution industrielle</p> <p>Directive IPPC Directive concernant les solvants organiques</p>

L'annexe 1 présente plus en détail les principaux types d'investissement exigés par les directives susmentionnées et les investisseurs éventuels.

Infrastructures de protection de l'environnement

La première étape de préparation d'un programme d'investissement devrait consister à faire le point de la situation et des lacunes. On dispose aujourd'hui de davantage d'informations sur les infrastructures de protection de l'environnement dans les pays candidats, même si le tableau est loin d'être complet. Le tableau 2 récapitule les infrastructures existant dans les pays candidats et indique, chaque fois que l'information est disponible, le niveau de conformité de l'infrastructure avec les directives précitées. Cet inventaire permet de mesurer les retards des infrastructures existantes (installations IPPC, décharges, raccordements au réseau de distribution d'eau) par rapport à celles qui devront être mises en place au cours des prochaines années. L'ampleur des problèmes varie beaucoup selon les pays. Alors qu'il y a cent quarante et une installations IPPC en Estonie, on en dénombre quatre mille en Pologne. Il existe cinq décharges à Chypre mais plus d'un millier de décharges non conformes en Roumanie. Le taux de traitement des eaux usées va de 30 à 70 %. Certains pays bien avancés sur le plan de la transposition et de la planification générale présentent des niveaux d'investissement étonnamment bas dans ce domaine. Il existe encore en matière d'égouts et d'installations de distribution d'eau potable des écarts importants entre les villes et les zones rurales.

Poids des investissements

Les données sur l'enjeu financier auquel les pays candidats seront confrontés pour appliquer les directives précitées ont été réexaminées en 2000 par plusieurs études. L'annexe 2 présente une estimation des besoins financiers nécessaires pour respecter l'acquis dans le domaine de l'environnement. Les résultats montrent dans l'ensemble que les estimations de 1997 restent valables. Le chiffre souvent cité de 120 milliards d'euros pour la mise en conformité totale avec l'acquis environnemental, publié en 1997, a été obtenu par diverses méthodes de calcul, mais il repose principalement sur une estimation des coûts unitaires et des coûts d'infrastructure par habitant et par secteur. Des évaluations ultérieures portant principalement sur le coût de certaines directives donnent des chiffres plus bas compris entre 80 et 110 milliards d'euros. Les coûts unitaires sont plus faibles que prévu, tandis que les investissements importants effectués dans certains pays candidats depuis 1997 ont permis de compenser en partie les retards qui avaient été estimés. Ce chiffre n'inclut pas les besoins d'investissement concernant certains textes législatifs importants, nouveaux et à venir, comme la directive-cadre dans le domaine de l'eau et les futures révisions de la directive concernant les grandes installations de combustion. Par ailleurs, certaines estimations excluent les coûts d'exploitation et de maintenance et les investissements du secteur privé n'ont pas toujours été pris en compte. La situation est en train de changer, puisqu'un nombre croissant d'études examinent les coûts d'exploitation et de maintenance et l'amortissement des coûts. C'est la seule méthode qui permette d'évaluer la viabilité des investissements financiers, ce qui est important lorsque l'on connaît le rôle déterminant joué par les ménages et les consommateurs dans le financement de ces coûts. Bon nombre des estimations concernant certaines directives ont donc été revues en tenant compte de cet aspect.

2. DEFINITION DES PRIORITES

Définition des priorités au niveau stratégique

La préparation d'un programme d'investissement nécessite de définir des priorités. Bien qu'il soit logique, à court terme, de présenter aux fins de subvention les projets de financement les mieux aboutis et les plus viables sur le plan économique, les pays candidats devront, à moyen et à long terme, classer systématiquement par ordre de priorité leurs besoins d'investissement et ils devront continuer de le faire bien après l'adhésion.

La définition de priorités est un exercice complexe qui exige de tenir compte de toute une série d'incidences au niveau régional/transnational, national ou local. Les plans d'investissement par ordre de priorité servent à déposer les demandes de périodes transitoires et à faire connaître aux gouvernements les besoins d'investissement nécessaires à l'adhésion. C'est ainsi qu'en mai 2000 le ministre tchèque de l'environnement a présenté au gouvernement un plan de mise en œuvre des coûts indiquant les coûts de personnel et les coûts administratifs permettant de parachever la mise en conformité avec l'ensemble des directives. Ce document, qui se fonde sur le guide sur la mise en œuvre publié par la Commission en avril 2000, a permis de convaincre le gouvernement tchèque d'apporter une contribution importante aux dépenses demandées. Il serait bon que tous les pays candidats fassent de même pour s'assurer qu'ils disposent du personnel et des ressources nécessaires pour administrer et appliquer les nouvelles lois.

La définition de priorités ne concerne pas uniquement l'adhésion. Les plans préparés aujourd'hui vont permettre de tirer le meilleur parti des Fonds structurels et du Fonds de cohésion communautaires débloqués après l'adhésion. Dans son deuxième rapport sur la cohésion (COM(2001)24), la Commission indique que le soutien des investissements en matière d'environnement *via* les instruments structurels communautaires constituera une importante priorité pour les nouveaux États membres. De plus, les plans de mise en œuvre présentés par les pays candidats pour justifier leurs demandes de périodes transitoires seront contrôlés après l'adhésion. Il est donc nécessaire de définir des priorités pour que les investissements aient le plus d'effets possibles.

Les priorités doivent être définies à plusieurs stades de la stratégie d'investissement. Les pays doivent d'abord établir des priorités entre les secteurs, puis effectuer des choix au sein d'un secteur. La Lituanie, par exemple, a décidé d'axer sa stratégie sur l'eau et les déchets, mais il lui faudra effectuer au sein de ces secteurs des choix d'investissement difficiles pour pouvoir mettre en œuvre cette stratégie⁶.

Comme la Lituanie, la Lettonie a choisi de privilégier l'eau et les déchets, avec un programme largement axé sur les municipalités. Le programme concernant les déchets est opérationnel, mais il lui manque un cadre de gestion globale des déchets. Le

⁶ Voir l'étude '*Environmental Financing Strategy*', octobre 2000, financée par le programme DANCEE. Au début des années 1990, la Lituanie a classé ses investissements par ordre de priorité pour respecter la convention d'Helsinki.

gouvernement letton est en train de préparer une stratégie de gestion des déchets pour mieux choisir et coordonner les investissements individuels.

Pour un certain nombre de directives, les investissements relèveront du secteur privé (directive-cadre dans le domaine de la qualité de l'air, p. ex.). Lors des travaux de planification et de définition des priorités, les autorités gouvernementales devront dans ce cas veiller à ce que les mécanismes de contrôle et de mise en œuvre appropriés soient mis en place de manière à stimuler les investissements. La structure réglementaire visant à encourager les investissements devrait également être en place. La Slovaquie constitue à ce titre un bon exemple. La création d'une structure réglementaire saine en matière de gestion des déchets solides a stimulé le développement de décharges privées. Aujourd'hui, le système de gestion des déchets solides est entièrement privatisé.

Définition des priorités au niveau du projet

L'analyse des domaines non conformes, ou analyse des lacunes, permet d'effectuer une première évaluation des investissements du sommet à la base mais il est probable que les projets seront définis par la base, c'est-à-dire par les municipalités et les organes responsables en dernier ressort des investissements. La définition des priorités à ce stade doit englober la dimension nationale et locale de manière que les objectifs fixés au niveau national concordent avec les besoins d'investissement au niveau local. Une bonne communication permet par ailleurs de garantir que les plans d'investissement tiennent compte de manière réaliste de l'accessibilité et de la capacité d'emprunt du pays. Outre l'importance sur le plan de l'adhésion et des avantages pour l'environnement, des critères tels que la viabilité financière et la rentabilité devraient également être considérés. Certains des critères pouvant être pris en considération sont présentés ci-après.

Tableau 2 : État actuel des infrastructures de protection de l'environnement dans les pays candidats : informations provenant des pays candidats

Infrastructure	BULGARIE	CHYPRE	REP. TCHÈQUE	ESTONIE	HONGRIE	LETTONIE	LITUANIE	MALTE	POLOGNE	ROUMANIE	SLOVAQUIE	SLOVÉNIE	TURQUIE
AIR													
Grandes installations de combustion	36 2 agrandies après 1997	3	env. 125	24 existantes et 3 prévues	95	27	48	2	200	35	88	8	env. 15
DÉCHETS													
Nombre total de décharges	Env. 2500	5	340	263	env. 2000 (illégales) 800 (ordures ménagères et déchets industriels)	550	800	2	998	1113 (ordures ménagères et déchets industriels)	141	87	2111
Décharges contrôlées	:	0	288	2	728	:	:	:	998 (ordures ménagères)	:	106	60	7 décharges sanitaires 2 sites de compostage
Nombre total d'incinérateurs	8	5 (petits déchets hospitaliers)	75-8	2 incinérateurs) 1 co-incinérateur	1 (ordures ménagères) 52 (déchets dangereux)	0	0	6 (faible capacité)	23 + 5 co-incinérateurs	3 (déchets industriels)	67	5	
Incinérateurs conformes	:	0	6	0	1 (ordures ménagères) 41 (déchets dangereux)	0	0	0	:	:	17	5	1
EAU													
% de population reliée aux égouts	72%	45%	74.6%	77%	61 %	76.9%	59%	100%	82.8% villes 9.9% (campagne)	51%	54.3%	53%	62%
Nombre total de stations d'épuration des eaux usées	61	4 (31%)	959 (zones urbaines)	826	496	346	785	1	1,675 industrie & 2209 municipalité	1,000	334	132	16 achevées 16 en cours de construction
% de population reliée à des stations d'épuration	63%	45%	68.6%	77%	34%	64%	52%	8%	78% (villes) 8.5% (campagne)	:30%	50.8%	35%	12%
% de population au réseau de distribution d'eau potable	99%	99%	86.9%	77%	93%	83%	75%	99%	91.5% (villes)	~54%	82.6%	85%	78% (villes) 62% (campagne)
POLLUTION INDUSTRIELLE													
Installations IPPC	380 – 400	20-25	1,000-1,500	141	1000	110-130	:	60	4000	:	646	108	:
Installations Seveso	150	12	110	21 (10 (A) + 11 (B))	319	40-50	150	7	150 (Seveso II)	:	123 (45 à quantité-seuil élevée)	50 (30 à quantité-seuil élevée)	:

Tableau 3: Critères à considérer lors de la définition des priorités au niveau de la stratégie et du projet

<p>Aspects relatifs à l'adhésion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Priorité accordée à la directive dans le cadre de l'adhésion, p. ex. en cas de demande de période transitoire • État d'avancement de la transposition et de l'application de la législation • Priorité accordée au secteur dans les stratégies/plans nationaux concernant l'environnement (PNAA, partenariats pour l'adhésion, stratégies sectorielles) 	<p>Aspects relatifs à l'environnement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gravité du problème • Incidences sur la santé • Répercussions au niveau transfrontalier • Urgence des problèmes • Rentabilité de la solution proposée • Place occupée au sein d'une stratégie à long terme (développement durable, p. ex.)
<p>Aspects financiers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité et sources de financement • Coûts d'exploitation et de maintenance • Montant des recettes escompté (redevances, p. Ex.) 	<p>Aspects économiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caractère abordable des redevances proposées • Caractère abordable des investissements proposés • Retombées économiques (et coûts) du projet
<p>Aspects techniques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complexité du projet et de la technologie utilisée • État d'avancement du projet • Ressources disponibles pour le développement du projet 	<p>Aspects institutionnels</p> <ul style="list-style-type: none"> • Évaluation de l'impact sur l'environnement (si nécessaire) • Autorisations exigées pour la construction/l'exploitation
<p>Aspects commerciaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définition claire des responsabilités en matière de développement et de mise en œuvre • Établissement d'un cadre commercial (contrat de partenariat public/privé, p. ex.) 	<p>Calendrier</p> <ul style="list-style-type: none"> • Échelonnement des financements (subventions, etc.)

Pressions exercées au niveau national et transfrontalier pour que les pays candidats fixent des priorités en matière d'investissement

Dans les années 1990, presque tous les pays candidats se sont mis à préparer des plans nationaux de protection de l'environnement et à définir des priorités, ce qui a donné naissance aux stratégies nationales de protection de l'environnement et aux programmes d'action nationaux pour l'environnement. Ces documents étaient assortis de longues listes d'actions et de projets d'investissement. Nombre d'entre eux étaient destinés à répondre à des problèmes locaux urgents, comme la décontamination de "points chauds" toxiques. Le plan d'action pour l'environnement présenté lors de la conférence ministérielle de Lucerne en 1993 recommande d'appliquer des critères de rentabilité à la décontamination des sites industriels. Avec les programmes de privatisation, la responsabilité directe de ces investissements a été transférée au secteur privé et les investissements se sont mis à dépendre de l'efficacité des organes de réglementation et des autorités chargées d'appliquer les mesures. La principale motivation de

cet exercice a été que les intérêts nationaux passent en premier et qu'un examen rationnel du rapport coût-bénéfice de la pollution doit l'emporter sur la pression internationale.

Plusieurs pays candidats ont toutefois préparé des programmes régionaux et transfrontaliers auxquels ils ont affecté des sommes importantes. La convention d'Helsinki et la région du Triangle Noir, par exemple, ont attiré d'importants investissements de la part des pays d'Europe centrale et orientale concernés. L'approche de la gestion des eaux par bassin fluvial proposée par la directive-cadre dans le domaine de l'eau encourage les États membres à créer des organes de gestion transfrontaliers pour les rivières traversant plusieurs pays, ce qui devrait davantage mettre en avant les programmes concernant le Danube et la Mer noire, qui sont tous les deux appliqués dans le cadre d'une convention⁷. Il conviendrait de tenir compte de ces conventions et programmes transfrontaliers lors de la définition des priorités. Les programmes nationaux d'action pour l'environnement réalisés en Slovaquie et en Roumanie, par exemple, traduisent une bonne connaissance des problèmes locaux mais il a été plus difficile de trouver les fonds nécessaires aux projets d'investissement.

3. PREPARATION D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Le rôle d'un programme d'investissement dans le domaine de l'environnement

Ce type de programme, qui est préparé en vue de l'adhésion, revêt de nombreuses fonctions importantes. Ils sert tout d'abord servir à définir les projets permettant de se conformer à certaines directives et à évaluer le montant global des investissements nécessaires, ainsi que le coût de certains projets particuliers. Il doit en outre examiner les questions d'accessibilité au niveau national et pour des projets spécifiques. Il doit, enfin, proposer un calendrier de mise en œuvre crédible.

La préparation d'un tel programme en vue de l'adhésion est un processus dynamique qui demande d'effectuer des révisions et des réactualisations périodiques. Certains investissements seront pris en compte du fait de la pression exercée par l'Union ou par le biais d'autres obligations internationales ou en raison de la présence de risques sanitaires ou environnementaux au niveau local. D'un autre côté, un programme d'investissement doit s'inscrire dans une perspective à long terme de manière à englober, par exemple, les besoins d'investissement générés par les nouvelles directives européennes.

Programmation des investissements au niveau stratégique

Le programme d'investissement pour la protection de l'environnement doit s'inscrire dans le cadre de l'adhésion et avoir une couverture étendue. Il doit être coordonné avec les autres tâches à accomplir dans le domaine du rapprochement, de la transposition et de la mise en œuvre des législations. Il doit couvrir tous les stades, de la planification stratégique et de la définition du projet à la réalisation et au suivi, en passant par la planification des investissements. L'annexe 2 présente le contenu d'un plan de mise en œuvre et de financement d'une directive, qui a été distribué aux pays candidats au début de 2000. Ce document n'a rien

⁷ L'Union est signataire de la convention du Danube (1998), mais non de la convention de la Mer noire adoptée à Bucarest (1992).

de normatif et s'inspire des plans d'action et de mise en œuvre présentés par les pays candidats.

Marche à suivre

Il convient tout d'abord d'examiner les exigences de chaque directive, d'évaluer le niveau de conformité atteint et de déterminer les lacunes nécessitant la mise en place de projets d'investissement pour satisfaire aux obligations imposées par l'Union européenne. La République tchèque a évalué avec précision le niveau de conformité atteint pour toutes les directives et calculé les coûts correspondants (frais administratifs, personnel, infrastructures). Les coûts ont été ensuite ventilés entre le secteur public et le secteur privé. Ce plan de mise en œuvre a permis de préparer les plans d'investissement concernant les directives pour lesquelles une période transitoire est nécessaire. En ce qui concerne la directive IPPC, la Slovaquie a établi la liste de toutes les unités concernées par les annexes de la directive et elle s'est engagée à faire en sorte que chaque secteur de l'industrie respecte les meilleures techniques disponibles dans un délai donné. La Slovaquie a également estimé les coûts de mise en conformité pour les entreprises.

L'évaluation des lacunes devrait être mise en rapport avec la transposition, la mise en œuvre et l'application effective des lois. Il est plus facile d'effectuer des investissements au niveau local lorsque la législation et les normes requises sont en place. Par ailleurs, les gouvernements doivent connaître les coûts supplémentaires entraînés par les opérations de surveillance, les tâches administratives et l'application effective des lois, ainsi que les coûts d'exploitation et de maintenance.

L'évaluation des lacunes doit servir à établir une liste des investissements qui devront être effectués pour se conformer à chaque directive. L'évaluation ne devra donc plus être réalisée d'amont en aval mais à partir de la base, de manière à déterminer les besoins des unités dans les grandes agglomérations, dans les villes et dans les villages. Le secteur privé est responsable des investissements pour un certain nombre de directives concernant des secteurs tels que l'énergie et la qualité de l'air, mais également les déchets et la fourniture d'eau potable, que plusieurs candidats ont privatisés. Le gouvernement a ici pour rôle de faire respecter les obligations et d'en surveiller l'application. La détermination des besoins d'investissement au niveau local doit se faire avec un esprit d'anticipation et en tenant compte des normes et des exigences propres à chaque directive.

Les besoins d'investissement concernant certaines directives sont restés inconnus jusqu'à ce qu'une première évaluation ou une programmation ait été effectuée (plan national de gestion des déchets exposant une stratégie pour les décharges régionales ou inventaire des émissions illicites provenant d'incinérateurs d'ordures ménagères, p. ex.). Dans le cas de la directive-cadre sur la qualité de l'air et des directives associées, ce n'est que lorsque les premières évaluations auront déterminé les zones où les valeurs maximales fixées pour certains polluants sont dépassées que les besoins d'investissement apparaîtront clairement. L'étape suivante consiste à préparer des plans d'action pour déterminer les sources d'émissions polluantes et les solutions les moins coûteuses pour réduire les émissions. On a pu ainsi associer le taux élevé de fines particules au fait que les autobus sont équipés de moteurs diesel, ce qui a fait apparaître la nécessité d'investir dans de nouveaux équipements de transports publics, ou avec l'emploi de charbon dans les installations de chauffage domestique, ce qui pourrait entraîner une conversion au gaz naturel.

Un programme d'investissement préparé en vue de l'adhésion portera en priorité sur les projets d'infrastructure requérant d'importants capitaux demandés par les directives à investissements

élevés. Il conviendra cependant d'évaluer également les besoins d'investissement plus modestes dans des domaines tels que les systèmes de contrôle et les laboratoires. Il faudra nommer davantage d'inspecteurs pour garantir une application effective, mettre en place de nouveaux systèmes de gestion de l'information et se doter d'équipements de communication et de véhicules à moteur. L'absence de tels outils risque de rendre l'application des directives à investissements élevés plus difficile, notamment lorsqu'elles concernent le secteur privé⁸.

Encadré 1 Plan de mise en œuvre en République tchèque et en Slovaquie

Le ministre tchèque de l'environnement a préparé, en vue des négociations sur l'environnement, des plans de mise en œuvre détaillés pour chaque texte législatif communautaire concerné. Les plans indiquent les organes responsables de l'application de chaque texte législatif, les exigences formulées dans ces textes, les étapes de la mise en œuvre, les délais applicables à certaines exigences, les principales contraintes concernant l'application, les solutions proposées, les besoins financiers (renforcement des institutions, investissements du secteur public, besoins du secteur privé) et donnent la liste des projets concrets de mise en œuvre.

Le ministre de l'environnement slovaque a préparé des plans de mise en œuvre détaillés en vue des négociations d'adhésion, ainsi que des plans d'action et des évaluations des coûts d'investissement afin de justifier les demandes de périodes transitoires. Ces plans d'action et les calendriers les concernant ont été acceptés par le Conseil européen. On peut les consulter sur le site web du gouvernement slovaque.

Le plan de mise en œuvre doit indiquer qui est responsable de la réalisation du projet d'investissement et de la mise en conformité avec les exigences de la Communauté. Les "détenteurs" de projets vont des compagnies d'électricité aux agriculteurs, des sociétés privées aux agences de protection de l'environnement. Certains proposant seront responsables de projets concernant plusieurs directives. Les municipalités, par exemple, seront souvent chargées de mettre des services municipaux tels que la fourniture d'eau potable, le traitement des eaux usées et la gestion des déchets en conformité avec les normes communautaires. Des évaluations et une planification devront être effectuées au niveau municipal afin de déterminer les infrastructures supplémentaires qui devront être créées pour respecter ces multiples exigences.

Il convient de préparer des premières estimations de coûts imputables aux infrastructures proposées, dont les coûts d'exploitation et de maintenance. Bien que la plupart des pays candidats aient effectué ce genre d'estimation, des informations et des analyses supplémentaires peuvent être demandées pour déterminer les stratégies de mise en conformité les plus rentables ou pour étudier la faisabilité sur le plan financier au niveau de l'État, des municipalités ou des ménages. Des sources potentielles de financement (budget public,

⁸ L'annexe 1 résume les besoins d'investissement résultant des obligations communautaires dans le domaine de l'eau, de la gestion des déchets, de la qualité de l'air et de la maîtrise de la pollution industrielle. Le manuel de mise en œuvre de la législation communautaire sur l'environnement (document de travail de la Commission, avril 2000) constitue une précieuse source d'information sur toutes les étapes nécessaires à l'application des directives.

subventions, prêts internationaux et commerciaux) doivent également être déterminées à ce stade. Ces informations peuvent constituer la base d'une stratégie de financement précise définissant les besoins d'investissement, les sources de financement et le calendrier des projets nécessaires à la mise en conformité.

L'ampleur de ces travaux dépendra de la taille du pays. Il est évident que l'on pourra moins aller dans le détail dans un pays comptant près de quarante millions d'habitants qu'en Slovénie. D'un autre côté, la planification et la mise en conformité en vue de l'adhésion, ainsi que les informations sur les projets doivent être mises en rapport à un niveau ou un autre. Dans les grands pays, le flux d'information entre les régions doit être amélioré. Dans tous les cas, il est moins important de parvenir à un niveau de détail poussé que de fonder la planification des investissements sur des informations globales et de s'assurer de la crédibilité des prévisions sur lesquelles elle repose.

4. CHOIX DE FINANCEMENTS SURS

Sources de revenus et accessibilité

L'accessibilité par rapport aux dépenses nationales globales constitue un critère important au niveau du programme. Il convient de déterminer au niveau du projet les sources de revenus qui renforcent la viabilité financière du projet et sa faisabilité. Ces sources seront généralement constituées par des redevances prélevées en échange de certains services liés à l'environnement, comme la fourniture d'eau ou l'élimination des déchets. Une analyse de l'accessibilité permet d'évaluer la capacité des consommateurs à payer au moins une partie des charges et à participer aux frais d'exploitation et de maintenance, et d'estimer les effets de ces charges. Il est difficile de déterminer ce qu'est un niveau acceptable. Une étude polonaise estime cependant que le maximum pour les dépenses d'eau d'un ménage représente 4 % de leur revenu. La BERD dispose par ailleurs de notes internes à ce sujet. L'augmentation des charges et des taxes risque également de réduire l'emploi des ressources et donc le besoin de nouveaux investissements. Les redevances sur l'eau instaurées dans les pays candidats ont ainsi abaissé la demande de 40 % en moyenne, de sorte que les stations d'épuration conçues dans les années 1980 sont en surcapacité et que les coûts d'exploitation sont inutilement élevés.

Une analyse financière préliminaire intégrant ces informations permet de fixer les principaux paramètres financiers du projet, tels que les besoins d'investissement et la rentabilité des capitaux investis. Tous les pays candidats ont créé des fonds pour la protection de l'environnement alimentés par les taxes sur les ressources de l'environnement, les redevances et les amendes pour pollution excessive. Ces instruments économiques incitent les consommateurs à moins polluer ou à moins utiliser les ressources naturelles et peuvent donc encourager les investissements dans le domaine de l'environnement, mais il faut veiller à ne pas contrevenir aux règles prévues par la Communauté en matière d'aides d'État. Ces recettes, notamment les redevances et les taxes, constituent, de par leur caractère relativement prévisible, une source de revenus qui peut s'appliquer à de nombreuses formes d'investissement dans le domaine de l'environnement. Il faudrait théoriquement que le montant des redevances et des taxes se rapproche du principe du pollueur-payeur. Les redevances prélevées en échange de l'utilisation des ressources et la récupération des coûts complets imputables à l'emploi des infrastructures de protection de l'environnement (comme la fourniture d'eau, le traitement des eaux usées, les réseaux d'égouts et les décharges) devraient faire partie intégrante du financement des projets.

Faire participer le secteur privé

Conformément au principe du pollueur-payeur, les charges doivent être principalement réparties entre l'investisseur et le pollueur. L'étude de la Banque mondiale sur la Bulgarie citée plus haut montre l'importance des investissements privés. Selon cette étude, 46 % des investissements dans le domaine de l'environnement incombent au secteur privé, 43 % aux municipalités et seulement 11 % aux pouvoirs publics. Par ailleurs, les plans d'action nationaux en faveur de l'environnement de la Slovaquie et de la Roumanie ont estimé sans se concerter que 70 % des investissements nécessaires pour lutter contre la pollution relèveront du secteur privé. Il existe de nombreuses manières d'amener le secteur privé à financer des infrastructures de protection de l'environnement dans des domaines relevant historiquement, dans de nombreux États membres, de la responsabilité du secteur public. En Slovaquie, l'élimination des déchets a été privatisée en 1995. Un cadre réglementaire strict a été institué pour contrôler le respect des normes applicables aux décharges, le financement étant assuré par des taxes municipales prélevées auprès des ménages. Dans la plupart des pays candidats, les services municipaux relatifs à l'eau sont partiellement privatisés. La privatisation consiste en général à créer une société par actions entièrement détenue par la municipalité, avec prise de participation des investisseurs et/ou de banques commerciales.

La participation du secteur privé va de la sous-traitance dans la préparation du projet à la privatisation totale du service lié à l'environnement et à la perception des redevances. Les modèles de participation du secteur privé permettant d'éviter une privatisation totale comprennent les projets BOT (*'Build, Operate and Transfer'*), BOO (*'Build, Own and Operate'*) et BOOT (*'Build, Own, Operate and Transfer'*). Ces modèles doivent assigner clairement et équitablement les responsabilités (juridiques et financières). Selon une communication de la Commission publiée en 2000, les partenariats public/privé doivent obéir aux principes de transparence, d'équité de traitement et de concurrence⁹.

Une banque ou un organisme financier peut prévoir dans le prêt une aide à la préparation du projet. Des banques commerciales ont réalisé des projets pour le compte d'organismes financiers internationaux et au titre de programmes d'aide¹⁰. Un contractant responsable de la totalité d'un projet (ce que l'on appelle un accord "clés en main") peut offrir d'en financer la mise en œuvre. Les équipements peuvent être loués au fournisseur. Les investissements sous forme d'actions se généralisent (participation de fonds de capital-risque à des fonds d'investissement municipaux dans le domaine des déchets et des eaux usées).

Le rôle des subventions

Les discussions sur le financement des projets environnementaux du secteur public ont essentiellement porté sur les subventions. La plupart des fonds nationaux octroient des prêts bonifiés et des subventions. Des voix se sont cependant élevées en faveur de l'adoption d'une stratégie à long terme substituant les prêts aux subventions. Si les subventions ne rendent pas toujours justice au principe du pollueur-payeur et de la récupération totale des coûts, elles permettent de tenir réellement compte de l'accessibilité et de réaliser plus rapidement un plus grand nombre de projets que d'autres formes de financement. Les subventions ont également joué un rôle intéressant dans la capitalisation des fonds renouvelables, c'est-à-dire des fonds

⁹ Communication interprétative sur les concessions en droit communautaire, JO C 121 du 29.4.2000.

¹⁰ On entend ici par "prêts" des prêts commerciaux et non des crédits d'aide liée qui, selon une décision prise par l'OCDE (décision concernant "Softban"), devraient être évités pour les pays en transition.

accordant des prêts bonifiés et octroyant à nouveau les prêts remboursés. Au début des années 1990, qui ont été marquées par le sous-développement du marché des capitaux dans les pays candidats, la paralysie du marché des prêts commerciaux du fait de l'inflation et la quasi-inexistence d'un cadre réglementaire, les subventions ont permis de stimuler les investissements et d'en renforcer les effets. Dans le contexte des besoins nés de l'adhésion, des subventions bien ciblées pouvaient permettre de raccourcir les délais de mise en œuvre, pour le plus grand bien de l'environnement et de la santé des Européens. Des subventions seront nécessaires pour assurer la cohésion après l'adhésion et aider à combler le retard entre les régions moins développées et les autres, la Communauté devant tenir compte "du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions". Elle doit également utiliser le Fonds de cohésion pour soutenir la politique en matière d'environnement¹¹. Les subventions pourraient être réservées à long terme à certains cas particuliers où elles joueraient un rôle de catalyseur, sans remplacer les apports en capitaux ou les prêts bancaires. Il faudra dans tous les cas respecter les règles fixées par la Communauté en matière d'aides d'État¹².

Les subventions posent cependant un certain nombre de problèmes. Faute de la discipline imposée par les marchés grâce à leur effet de contrôle et de régulation, il faut veiller à ce que les investissements soient utilisés au mieux. Certaines subventions sont liées au délai de soumission des propositions, ce qui peut créer un marché cyclique très instable pour les entreprises fournissant des biens et des services. L'octroi de subventions n'est pas "gratuit" et impose au bénéficiaire d'importantes obligations sur le plan du financement et de la gestion. Une proportion plus faible de subventions augmente la proportion des autres formes de financement, mais il ne faut pas trop insister sur ce point. Il faut veiller à ne pas exclure les autres formes de financement en octroyant une trop grande proportion de subventions. Il faut avant tout que le plan financier soit abordable. On peut toujours trouver des capitaux lorsqu'il existe à terme suffisamment de perspectives d'amortissement ou d'augmentation du capital.

Stratégies concernant le financement de projets

Il est bon dans certains cas de négocier les prêts auprès de banques commerciales. Certaines banques des États membres sont spécialisées dans le financement de projets d'infrastructures pour la protection de l'environnement dans les pays candidats. Dans de nombreux cas, le financement extérieur (subventions, prêts, titres de créance) peut être complété par une prise de participation. L'avantage de cette solution est que le détenteur de capital attend un accroissement de capital plutôt qu'un revenu annuel, mais elle n'est possible que s'il y a une entreprise ou une société de capital-risque dans laquelle le donateur peut investir. Certaines municipalités ont créé des sociétés par action dont elles détiennent la totalité du capital, qui peuvent attirer de telles prises de participation. Cette solution est cependant davantage adaptée aux projets impliquant des entreprises du secteur privé (dont des entreprises privatisées) ou des partenariats public/privé.

La stratégie globale d'investissement joue un rôle important dans la préparation du projet. Chaque investisseur va demander certaines informations et exiger que celles-ci soient présentées d'une certaine manière. C'est une tâche difficile et qui prend du temps, notamment lorsque plusieurs organismes de financement sont concernés. Il est donc d'autant plus

¹¹ Article 174, paragraphe 3, et article 175, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne.

¹² Voir notamment l'"Encadrement des aides d'État pour la protection de l'environnement" (JO C 37/3 du 3.2.2001).

nécessaire de construire des relations durables avec des grands organismes financiers qui non seulement connaissent la situation dans le pays mais qui appliquent aussi des procédures de requêtes connues. Étant donné la difficulté à trouver des sources de financement valables sans avoir à effectuer de laborieuses recherches, une fiche PEPA a été créée à l'intention des "détenteurs de projets" dans les pays candidats. Ces fiches expliquent les objectifs et le mode de fonctionnement des principaux organismes financiers internationaux.

Création de compétences

Pour qu'une stratégie de financement donne des résultats, il faut disposer de fonds mais aussi savoir gérer et maîtriser un certain nombre d'autres éléments moins "palpables". La mise en réseau, la formation et l'échange des meilleures pratiques constituent d'importants facteurs de réussite. Des représentants de ministères de l'environnement, des municipalités et des gestionnaires de fonds nationaux pour la protection de l'environnement dans les régions ont été réunis au titre du programme PEPA. Des expériences réussies ont été présentées dans ce cadre. Au cours d'une étape ultérieure, les autorités locales et régionales seront encouragées à préparer des stratégies financières liées à l'adhésion. Le programme Phare a déjà fortement contribué à renforcer les capacités concernant l'ISPA et les fonds préstructurels. Certains pays candidats ont adhéré au programme LIFE, qui peut apporter une aide *via* des projets pilotes. Le gouvernement danois a aidé à préparer un programme de financement détaillé concernant la Lituanie, dans lequel l'accessibilité est examinée à partir d'une enquête portant sur l'ensemble des moyens d'investissement municipaux. Étant donné le grand nombre de participants concernés, les donateurs bilatéraux sont instamment invités à continuer d'apporter leur soutien, par l'organisation de jumelages ou par d'autres moyens.

5. CONCLUSION

L'analyse des plans d'investissement présentés par les pays candidats montre que, bien que certains d'entre eux aient préparé des programmes de mise en œuvre et de financement et que d'autres plans soient prévus pour les prochains mois, il reste encore du travail à faire, notamment pour étoffer les programmes de mise en œuvre au moyen de projets et d'actions concrets. Il convient en outre de s'occuper de la préparation des stratégies de financement pour la période postérieure à l'adhésion, au moment où les instruments structurels de la Communauté seront disponibles.

Les pays plus grands, qui disposent de plusieurs niveaux administratifs responsables de la mise en œuvre des investissements, connaissent davantage de difficultés à préparer des plans d'investissement. Ils disposent cependant de toute la latitude pour préparer des stratégies claires et bien pensées sans avoir à entrer dans le détail comme un petit pays est en mesure de le faire à un niveau centralisé. Les informations doivent dans leur cas être recueillies dans les régions et constituer la base des mesures et des plans de financement adoptés au niveau central ou national. Pour obtenir des résultats efficaces, il faut renforcer la communication et le dialogue avec les régions.

Le respect des critères proposés au chapitre 2 pour fixer des priorités peut permettre d'améliorer la qualité des plans d'investissement. Les échanges d'expérience peuvent accélérer ce processus. Les pays candidats sont de plus en plus désireux de partager leurs plans d'investissement à long terme avec d'autres pays, comme la République tchèque, la Slovaquie et la Lituanie l'ont fait. Il existe de nombreux exemples de bonnes pratiques qui mériteraient d'être diffusés. Les plans d'investissement acceptés pourraient être transmis à des personnes de contact dans les ministères nationaux de l'environnement des pays candidats. Le

programme PEPA pourrait stimuler et faciliter les échanges d'expérience en recueillant les informations disponibles et en les présentant de manière à les rendre plus immédiatement accessibles.

Les États membres devraient également davantage axer l'aide technique offerte aux pays candidats à la préparation de stratégies financières et au partage de leur propre expérience. Il faudrait soutenir davantage (par des programme d'aide technique) les activités permettant de relier les mesures prises d'amont en aval (politique d'adhésion) et les mesures prises d'aval en amont (définition des projets). Il conviendrait aussi de former les administrateurs locaux et régionaux.

La Commission va continuer de recueillir et d'affiner les informations sur les besoins en investissements et en infrastructures, ainsi que les informations sur les projets. La base de données du PEPA contient déjà plus d'un millier de projets de toutes sortes (recensement des retards en matière de conformité, idées de projets, projets aboutis). L'aide technique dispensée par la Communauté sera consacrée à certains des aspects abordés plus haut : préparation de projets visant à combler les lacunes relevées dans les directives demandant de lourds investissements, activités de conseil à propos des projets prioritaires. L'aide à la préparation des plans de mise en œuvre de directives spécifiques sera renforcée.

Mais c'est, en dernière analyse, aux pays candidats de préparer et de présenter des stratégies de financement. Le calendrier prévu pour l'adhésion¹³ ne fait qu'accentuer l'urgence de ces travaux.

¹³ COM(2000)700

ANNEXE 1

LES BESOINS D'INVESTISSEMENT NÉCESSITÉS PAR LES PRINCIPALES DIRECTIVES DEMANDANT DE GROS INVESTISSEMENTS

1. EAU

SECTEUR/DIRECTIVE	INVESTISSEUR ÉVENTUEL	INVESTISSEMENTS LOURDS	AUTRES TYPES D'INVESTISSEMENTS
Qualité de l'eau			
Directive "eau potable"	Municipalités, compagnies des eaux	Collecte/prélèvement d'eau Stations d'épuration Fourniture d'eau/réseaux de distribution	Surveillance des eaux de surface Contrôle de la qualité de l'eau potable (à la station d'épuration et au robinet)
Directive concernant le traitement des eaux urbaines résiduaires	Municipalités, compagnies des eaux Entreprises industrielles	Systèmes de collecte des eaux usées Stations d'épuration des eaux usées	Contrôle des effluents
Directive relative aux boues d'épuration	Entreprises industrielles Compagnies des eaux publiques ou privées	Systèmes de déshydratation des boues Incinérateurs de boues d'épuration Installations de compostage/de traitement Prétraitement des effluents industriels avant rejet dans les égouts	Systèmes de transport des boues Systèmes d'épandage Systèmes de surveillance
Directive concernant le traitement des eaux urbaines résiduaires	Entreprises industrielles	Systèmes de traitement des eaux usées Nouveaux procédés (techniques propres)	Contrôle de la qualité de l'eau Systèmes de modélisation
Directive concernant les substances déversées dans le milieu aquatique	Entreprises industrielles Municipalités	Systèmes de traitement des eaux usées Nouveaux procédés (techniques propres)	Contrôle de la qualité de l'eau Systèmes de modélisation
Directive concernant les nitrates	Entreprises agricoles	Unités de stockage des déjections animales Systèmes de traitement des eaux usées	Contrôle de la qualité de l'eau Systèmes de modélisation
Directive-cadre dans le domaine de l'eau	Collectivités territoriales (autorités responsables des bassins fluviaux) Entreprises industrielles Entreprises agricoles	Stations d'épuration des eaux usées (municipales/industrielles), unités de stockage des déjections animales, etc.	Contrôle de la qualité de l'eau
Directive "Eaux de baignade"	Municipalités, compagnies des eaux	Stations d'épuration des eaux usées	Contrôle de la qualité de l'eau

- *Directive 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine*
- *Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires*
- *Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, modifiée par la directive 91/692/CEE du Conseil et les directives affiliées*
- *Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles*
- *Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*
- *Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade*

2. GESTION DES DÉCHETS

SECTEUR/DIRECTIVE	INVESTISSEUR ÉVENTUEL	INVESTISSEMENTS LOURDS	AUTRES TYPES D'INVESTISSEMENTS
Gestion des déchets			
Directive concernant la mise en décharge des déchets	Municipalités, stations d'épuration/entreprises de traitement, industrie	Décharges pour ordures ménagères Décharges pour déchets dangereux Fermeture de décharges obsolètes	Collecte/transport des déchets Surveillance des eaux/eaux de surface
Directives concernant l'incinération des déchets municipaux	Municipalités, stations d'épuration/entreprises de traitement	Incinérateurs d'ordures ménagères	Collecte/transport des déchets Contrôle de la qualité de l'air
Directive concernant l'incinération des déchets dangereux	Industrie, stations d'épuration, hôpitaux	Incinérateurs de déchets dangereux	Collecte/transport des déchets Contrôle de la qualité de l'air
Directive-cadre dans le domaine de l'eau	Municipalités, stations d'épuration/entreprises de traitement transporteurs de déchets	Collecte/transport de déchets Système intégré d'élimination des déchets (incinérateurs, décharges)	Collecte/transport des déchets Contrôle de la qualité de l'air Surveillance des eaux/eaux de surface
Directive concernant les déchets dangereux	Municipalités, stations d'épuration/entreprises de traitement	Décharges pour déchets dangereux Incinérateurs de déchets dangereux	Collecte/transport des déchets Contrôle de la qualité de l'air Surveillance des eaux/eaux de surface
Directive concernant les boues d'épuration	Municipalités, stations/entreprises de traitement	Décharges pour boues d'épuration inutilisables en agriculture	Laboratoires de test des boues d'épuration

- *Directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets*
- *Directive 89/369/CEE du Conseil, du 8 juin 1989, concernant la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération des déchets municipaux*
- *Directive 94/67/CE du Conseil, du 16 décembre 1994, concernant l'incinération de déchets dangereux*
- *Position commune (CE) n° 7/2000, du 25 novembre 1999, arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil sur l'incinération des déchets*
- *Directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux **déchets** (modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil)*
- *Directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux **déchets dangereux** (modifiée par la décision 94/31/CE du Conseil)*
- *Directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture*

3. QUALITÉ DE L'AIR

SECTEUR/DIRECTIVE	INVESTISSEUR ÉVENTUEL	INVESTISSEMENTS LOURDS	AUTRES TYPES D'INVESTISSEMENTS
Qualité de l'air			
Directive-cadre concernant la qualité de l'air et directives affiliées	Municipalités et collectivités territoriales; industrie	Contrôles ponctuels des rejets dans l'atmosphère; contrôles des flux de trafic automobile	Contrôle de la qualité de l'air Équipements de modélisation dans le domaine de la qualité de l'air
Directives concernant la qualité des carburants	Raffineries de pétrole	Modification des procédés	Équipements d'essai
Directive concernant les COV	Terminaux pétroliers, transporteurs d'essence, stations de distribution d'essence	Équipements d'étanchéité, unités de récupération des COV, dispositifs permettant de recueillir les COV pendant le remplissage	

- *Directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant*
- *Directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant*
- *Directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 1998, concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil (98/70/CE)*
- *Directive 1999/32/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides et modifiant la directive 93/12/CEE*
- *Directive 94/63/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations-service*

4. CONTRÔLE DE LA POLLUTION INDUSTRIELLE

SECTEUR/DIRECTIVE	INVESTISSEUR ÉVENTUEL	INVESTISSEMENTS LOURDS	AUTRES TYPES D'INVESTISSEMENTS
Contrôle de la pollution industrielle			
Directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution	Industrie, industrie agro-alimentaire, stations d'épuration	Nouveaux procédés (techniques propres) Systèmes de contrôle de la pollution	Contrôle de l'air, de l'eau, des eaux de surface
Directive concernant les grandes installations de combustion	Industrie, compagnies d'électricité	Nouveaux procédés (techniques propres) Systèmes de contrôle de la pollution de l'air	Contrôle de la qualité de l'air
Directive concernant les solvants organiques	Industrie et PME	Nouveaux procédés (techniques propres) Systèmes de contrôle de la pollution de l'air	Contrôle de la qualité de l'air
Directive Seveso II (COMAH)	Industrie	Mesures de prévention des accidents	

- *Directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (directive IPPC)*
- *Directive 88/609/CEE du Conseil, du 24 novembre 1988, relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion (modifiée par la directive 94/66/CE du Conseil)*
- *Directive 1999/13/CE du Conseil, du 11 mars 1999, relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations*
- *Directive 96/82/CE du Conseil, du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses*

ANNEXE 2

ESTIMATION DES BESOINS DE FINANCEMENT DES PAYS CANDIDATS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Pays	BG	CY	CZ	EE	H	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	Total
Coût total estimé en 1997 (millions d'euros) ¹⁴	15000	1118-1264	13400	1500	13700	1710	2380	NA	35200	22000	5400	1840	122618-122764
Coût total, chiffres récents (millions d'euros)	8610 ¹⁵	1086 ¹⁶	6600-9400 ¹⁷	4406 ¹⁸	4118-10000 ¹⁹	1480-2360 ²⁰	1600 ²¹	130 ²²	22100-42800 ²³	22000 ²⁴	4809 ²⁵	2430 ²⁶	79260-110001

¹⁴ EDC (1997) *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*, EDC (1999) *Approximation of Environmental Legislation - Role of Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in Cyprus*.

¹⁵ Gestion des ressources environnementales (2000). *Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment Final Reports of Mini-Projects March 2000*.

¹⁶ Gouvernement de la République de Chypre (8/3/2000). *Explanatory Memorandum on Chapter 22 Environment*.

¹⁷ 6,600-9,000: Banque mondiale (1999) *Czech Republic. Toward EU Accession*. Washington DC. 9,400: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*.

¹⁸ Ministère estonien de l'environnement, juillet 2000.

¹⁹ 4,118-9,318: Banque mondiale (1999). *Hungary. On the Road to the European Union*. Washington DC. 10,000: ministère hongrois de l'environnement, juillet 2000.

²⁰ 1,480-2,360: ministère letton de l'environnement, juillet 2000. 1,505-1,942: *Latvia Regular Report* (1999).

²¹ RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999). *European Environmental Priorities: An Integrated Economic & Environmental Assessment*.

²² Ministère maltais de l'environnement (2000). *Rapport présenté lors de la conférence IBC tenue à Budapest les 13 et 14 juin 2000*.

²³ 22,100-42,800: Banque mondiale (2000). *Poland Toward EU Accession*. Washington DC. 24,900: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*.

²⁴ Ministère roumain des eaux et forêts et de la protection de l'environnement, (2000) *National Plan for Environment ISPA Implementation*.

²⁵ Programme national du gouvernement slovaque en vue de l'adoption de l'acquis (2000).

²⁶ Programme national du gouvernement slovène en vue de l'adoption de l'acquis (1999).

ANNEXE 3

PLANS DE MISE EN ŒUVRE ET DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUES AUX DIRECTIVES

Les pays candidats doivent préparer des plans de mise en œuvre et de financement spécifiques pour toutes les directives pour lesquelles ils ont demandé des périodes transitoires lors des négociations d'adhésion. Ces plans peuvent également servir à planifier la mise en œuvre d'autres directives. Lorsqu'il accompagne une demande de période transitoire, le plan doit donner des raisons valables pour justifier un allongement du délai de mise en œuvre. Les pays candidats vont mettre en place leurs propres structures pour établir ces plans. Nous présentons ci-après une des manières de procéder.

Résumé

Brève présentation des principales étapes et du calendrier de mise en œuvre. Justification du report de délai demandé pour la mise en œuvre.

1. Introduction

- Exigences de la directive
- Brève justification du report demandé

2. Étapes nécessaires à la mise en œuvre complète

- Effectuer un bilan de la mise en application concrète de la directive ; relevé des lacunes sur le plan législatif et institutionnel
- Achever la transposition dans la législation nationale
- Achever l'adaptation des institutions pour se conformer aux exigences de la directive
- Établir une longue liste de projets en vue d'appliquer complètement la directive
- Équilibrer les besoins entre les investissements publics et privés

3. Stratégie de mise en œuvre

- Description du contexte dans lequel s'inscrit la stratégie : présenter les aspects socio-économiques et institutionnels
- Scénario(s) en vue de la mise en œuvre complète; prévisions
- Rôle des divers intervenants; partage des responsabilités en matière d'investissement
- Plan de développement institutionnel
- Méthode adoptée pour définir les projets prioritaires et les appliquer

4. Coûts de financement et de mise en œuvre

- Estimation des coûts de mise en œuvre selon certains scénarios
- Calendrier de mise en œuvre
- Coûts annuels pendant la période de mise en œuvre des capitaux d'investissement, coûts d'exploitation et de maintenance
- Sources de financement
- Analyse de l'acceptabilité au niveau national et municipal et pour les particuliers

5. Plan de mise en œuvre

- Principales étapes, prévisions
- Initiatives à court, moyen et long terme (inclure une courte liste de projets prioritaires)
- Calendrier de mise en œuvre complète (date d'échéance, objectifs intermédiaires)
- Mesures prises en matière de surveillance et de contrôle