

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

Conseil

93/C 138/01

Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1^{er} février 1993, concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable

1

Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement

5

I

(Communications)

CONSEIL

Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil

du 1^{er} février 1993

concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable

(93/C 138/01)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL,

vu le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

vu le projet de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen ⁽¹⁾,

vu l'avis du Comité économique et social ⁽²⁾,

considérant que le traité instituant la Communauté économique européenne, tel que modifié par l'Acte unique européen, prévoit expressément l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique communautaire en matière d'environnement; que le traité sur l'union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, a, parmi ses objectifs essentiels, celui de promouvoir une croissance durable respectant l'environnement et qu'il précise les objectifs et les principes directeurs de cette politique ainsi que les facteurs qui doivent être pris en considération lors de son élaboration;

considérant que la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil, le 26 juin 1990, appelle, entre autres, à l'élaboration d'un nouveau programme d'action en matière d'environnement selon

les principes du développement durable, du recours aux mesures préventives et de la responsabilité partagée;

considérant que la Communauté et ses États membres ont acquis une expérience considérable dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et de la législation en matière d'environnement et qu'ils ont ainsi amélioré la protection de l'environnement;

considérant que la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, a adopté la déclaration de Rio et le plan d'action 21 dont l'objectif est de créer des modèles de développement durable pour le monde entier, ainsi qu'une déclaration sur des principes relatifs à la forêt; que d'importantes conventions sur le changement climatique et sur la biodiversité ont été ouvertes à la signature et ont été signées par la Communauté et ses États membres et que la Communauté et ses États membres ont également souscrit au plan d'action 21 et auxdites déclarations;

considérant que, lors du Conseil européen réuni à Lisbonne, le 27 juin 1992, la Communauté et ses États membres se sont engagés à mettre en œuvre rapidement les principales mesures convenues lors de la CNUED;

considérant que le Conseil européen réuni à Lisbonne, le 27 juin 1992, et à Birmingham, le 16 octobre 1992, a invité la Commission et le Conseil à engager des travaux en vue de mettre en œuvre le principe de subsidiarité et que le Conseil européen réuni à Édimbourg, les 11 et 12 décembre 1992, a adopté des principes, lignes directrices et procédures en vue de son application pratique; que, conformément au principe de subsidiarité, certains aspects de la politique et des mesures spécifiques figurant dans le programme intitulé «Vers un développement durable» ⁽³⁾, ci-après dénommé «programme», doivent être mis en œuvre à d'autres niveaux que ceux où s'exercent les compétences des Communautés européennes;

⁽¹⁾ Avis rendu le 17 novembre 1992 (non encore paru au Journal officiel).

⁽²⁾ JO n° C 287 du 4. 11. 1992, p. 27.

⁽³⁾ Voir page 5 du présent Journal officiel.

considérant que la stratégie décrite dans le programme se fonde sur une intégration adéquate de la politique de l'environnement et des autres politiques entrant en ligne de compte;

RECONNAISSENT que le programme, présenté par la Commission, a été conçu pour concrétiser les objectifs et les principes de développement durable, de l'action de prévention et de précaution ainsi que du partage des responsabilités, énoncés dans la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil, le 26 juin 1990, et dans le traité sur l'union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992;

CONSIDÈRENT que, dans la mesure où il offre un cadre global et une approche stratégique en vue d'un développement durable, le programme constitue un point de départ approprié pour la mise en œuvre du plan d'action 21 par la Communauté et les États membres;

CONSTATENT que de nombreuses formes actuelles d'activité et de développement ne sont pas durables sous l'angle de l'environnement et SOUSCRIVENT, dès lors, à l'objectif général d'une orientation progressive des activités humaines et du développement vers des formes durables;

CONVIENNENT que l'instauration d'un développement durable exige de profondes modifications des types actuels de croissance, de production, de consommation et de comportement;

DÉCLARENT que ces modifications impliquent un partage des responsabilités aux niveaux planétaire, communautaire, régional, national, local, voire individuel;

RECONNAISSENT que le programme, lors de sa mise en œuvre, tiendra compte de la diversité des régions de la Communauté, et qu'il sera conforme à l'objectif de renforcement de la cohésion économique et sociale, et qu'il tendra vers un niveau élevé de protection de l'environnement;

NOTENT que les conclusions du Conseil de Birmingham, du 16 octobre 1992, et du Conseil d'Édimbourg, des 11 et 12 décembre 1992, guideront les travaux de la Communauté concernant le principe de subsidiarité;

INVITENT la Commission à faire en sorte que toutes les propositions qu'elle présente dans le domaine de l'environnement soient conformes à ce principe, et S'ENGAGENT à examiner ces propositions au cas par cas afin d'assurer le respect de ce principe;

RECONNAISSENT que, en vertu du principe de subsidiarité et de la notion de partage des responsabilités, certains aspects de la politique et des mesures spécifiques figurant dans le programme doivent être mis en œuvre à d'autres niveaux que ceux de la Communauté;

NOTENT que l'application du principe de subsidiarité n'entraînera pas un recul dans la politique communau-

taire et ne fera pas obstacle à son développement effectif à l'avenir; que la politique aura cependant une efficacité accrue si les mesures sont prises au niveau approprié;

en ce qui concerne l'environnement et le développement au sein de la Communauté européenne;

NOTENT le rapport sur l'état de l'environnement que la Commission a publié en même temps que le programme, les effets généralement positifs des programmes d'action précédents sur certains problèmes d'environnement, que l'échéance de l'actuel programme d'action en matière d'environnement coïncide avec l'achèvement du marché intérieur et que, au cours du cinquième programme, la dimension environnementale du marché intérieur devrait être renforcée;

CONSIDÈRENT, toutefois, que les mesures actuelles apparaissent insuffisantes pour faire face aux pressions accrues qui risquent de s'exercer sur l'environnement eu égard aux tendances actuelles et prévues de l'activité socio-économique au sein de la Communauté ainsi qu'à l'évolution dans les régions limitrophes, notamment en Europe centrale et orientale, et dans le monde en général;

CONVIENNENT que l'environnement et le développement appellent des politiques et des stratégies plus ambitieuses, plus cohérentes et mieux coordonnées, auxquelles participent toutes les couches de la société;

PRÉCONISENT, afin notamment de réduire le gaspillage des ressources naturelles et de prévenir la pollution, l'élaboration du concept de gestion du cycle de vie des produits et des procédés, notamment en liaison avec la gestion des déchets, l'utilisation de technologies propres ou plus propres et le remplacement de certains procédés et substances dangereux par des procédés et substances moins dangereux de la manière la plus rentable;

SOUSCRIVENT à la stratégie consistant à accorder une attention accrue et adéquate à certains secteurs clés d'une manière coordonnée et globale, y compris par un renforcement du dialogue avec les principaux acteurs dans les secteurs visés par le programme;

RECONNAISSENT qu'il est nécessaire d'envisager une stratégie communautaire globale et un plan d'action pour la conservation et la protection de la nature, notamment en ce qui concerne la biodiversité et les forêts;

RÉAFFIRMENT qu'il est indispensable d'assurer qu'il soit pleinement tenu compte, dès le départ, des préoccupations en matière d'environnement lors de l'élaboration d'autres politiques et de leur mise en œuvre, et qu'il est nécessaire de prévoir des mécanismes appropriés au sein des États membres, du Conseil et de la Commission, pour contribuer à réaliser cette intégration sur laquelle se fonde la stratégie exposée dans le programme;

INVITENT la Commission à étudier l'élaboration d'initiatives à cet effet, y compris l'examen des possibilités d'action énumérées ci-après, et à faire rapport sur ces conclusions en temps voulu:

- la mise en place de nouveaux mécanismes au sein de la Commission pour renforcer la coopération entre les différents domaines de politique lors de l'élaboration des propositions législatives, y compris des éléments d'organisation,
- l'inclusion, dans les rapports périodiques sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme et du plan d'action 21, d'évaluations spécifiques, secteur par secteur, de la contribution apportée par d'autres politiques à la réalisation des objectifs en matière d'environnement,
- l'inclusion dans les nouvelles propositions législatives, d'une analyse des incidences probables sur l'environnement,
- l'aspect environnement lié à l'octroi de fonds communautaires;

S'ENGAGENT à examiner, au niveau national et au niveau du Conseil dans des différentes formations, l'introduction de mesures comparables pour réaliser les mêmes objectifs;

RECONNAISSENT que la participation de toutes les couches de la société dans un esprit de partage des responsabilités nécessite un approfondissement et un élargissement de la gamme d'instruments en complément des actes normatifs, y compris, le cas échéant:

- des instruments reposant sur le marché ainsi que d'autres instruments économiques,
- la recherche et le développement, l'information, l'enseignement et la formation,
- des mécanismes de soutien financier,
- des initiatives volontaires;

NOTENT les objectifs, les cibles, les actions et le calendrier indiqués dans le programme et considèrent qu'ils constituent un point de départ utile pour progresser vers un développement durable;

RECONNAISSENT la contribution du programme aux efforts déployés pour réaliser l'objectif énoncé dans le traité instituant la Communauté économique européenne, à savoir que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement doit tenir compte des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action; et INVITENT la Commission à élaborer des propositions appropriées à la lumière des études qui pourraient être nécessaires;

CONSTATENT que le caractère durable des activités et du développement ne pourra être assuré avant l'expiration du présent programme et que de nouvelles mesures encore plus ambitieuses seront donc vraisemblablement nécessaires après l'an 2000, afin de léguer à la prochaine

génération un environnement assurant le maintien d'un niveau élevé de santé publique et de bien-être économique et social;

CONSTATENT également que, si le calendrier de maintes initiatives et mesures prévues s'étend jusqu'en l'an 2000 et même au-delà, un réexamen du programme est envisagé avant fin 1995; INVITENT, entre-temps, le groupe de suivi de la politique en matière d'environnement, dès qu'il aura été mis en place, ainsi que le prévoit le programme, à suivre attentivement la mise en œuvre du programme sur la base de rapports périodiques de la Commission résumant l'état d'avancement des travaux; dans le cadre du réexamen, il convient de tenir compte du rapport entre le commerce et l'environnement;

APPELLENT la Commission à accorder une attention particulière, lors du réexamen du programme, à toute révision éventuellement nécessaire des objectifs et priorités, après avoir procédé aux consultations qui s'imposent, notamment avec les États membres;

CONSIDÈRENT que, afin d'assurer une meilleure application des mesures communautaires en matière d'environnement, il y a lieu de continuer à améliorer les procédures de coopération entre la Commission et les États membres;

INSISTENT sur l'importance d'une mise en œuvre et d'une exécution effectives de la législation communautaire dans tous les États membres; SOULIGNENT qu'il est nécessaire de veiller, lors de la présentation des propositions et de l'adoption des actes, à la qualité des textes législatifs notamment en ce qui concerne la possibilité de les mettre en œuvre et de contrôler leur exécution; S'ENGAGENT à examiner, au sein du Conseil, le rapport annuel de la Commission sur l'état de la mise en œuvre et de l'exécution de la législation communautaire dans les États membres;

NOTENT que, tandis que les États membres sont chargés de la mise en œuvre et de l'exécution des mesures adoptées par le Conseil, la Commission continuera à être l'instance compétente pour la surveillance de cette mise en œuvre et de cette exécution, et DEMANDENT à la Commission d'examiner la possibilité de présenter des propositions en vue de contribuer à améliorer le fonctionnement des organismes chargés de l'exécution de la législation dans les États membres et de favoriser la diffusion des meilleures pratiques;

SOULIGNENT qu'il est essentiel que l'Agence européenne de l'environnement commence ses travaux dès que possible;

NOTENT la proposition énoncée dans le programme de créer un forum consultatif, un groupe de suivi de la politique en matière d'environnement et un réseau d'organismes des États membres chargés de l'exécution de la législation et SE FÉLICITENT du principe de consultations plus larges et plus systématiques avec les organismes concernés;

en ce qui concerne l'environnement et le développement dans le monde en général:

AFFIRMENT que la Communauté et les États membres contribueront de manière positive à la mise en œuvre de stratégies efficaces visant à résoudre des problèmes tels que le changement climatique, la déforestation, la désertification, l'appauvrissement de la couche d'ozone et la réduction de la biodiversité, et rempliront, dans les plus brefs délais, les engagements qu'ils ont contractés au moment de la ratification des conventions internationales pertinentes;

S'ENGAGENT à jouer un rôle constructif dans l'élaboration de programmes de développement durable, y compris dans les pays en développement et dans les pays d'Europe centrale et orientale, dans le cadre des accords de coopération et d'association de la Communauté;

CONSTATENT qu'un bon nombre des mesures communautaires internes prévues dans le programme visent à réduire le gaspillage des ressources et contribueront donc à en rationaliser la gestion à un niveau international plus vaste;

RÉAFFIRMENT leur détermination à mettre en œuvre le programme en huit points destiné à assurer le suivi de la CNUED, adopté lors du Conseil européen de Lisbonne. Les tâches qui devront être accomplies par la Communauté et ses États membres sont les suivantes:

- mettre en place les bases nécessaires pour que les conventions sur le changement climatique et la biodiversité puissent être ratifiées d'ici la fin de 1993 et élaborer des stratégies nationales appropriées dans le même délai,
- intégrer au plus vite la déclaration de Rio, le plan d'action et la déclaration sur les principes relatifs aux forêts dans les politiques pertinentes de la Communauté et de ses États membres,
- contribuer à l'examen, sous l'égide de la commission du développement durable (CDD), de la mise en œuvre des principes relatifs à la forêt et à la préparation d'une convention sur les forêts,
- participer de manière constructive aux négociations portant sur une future convention sur la désertification,
- remplir les engagements visant à renforcer l'aide aux pays en développement dans le domaine du développement durable et accroître le financement du plan d'action 21 en quantifiant l'aide financière à octroyer à ces pays, y compris par la création de ressources complémentaires importantes,
- à cet égard, mettre à exécution l'engagement de 3 milliards d'écus contracté par la Communauté européenne à Rio à titre de première contribution à la

mise en œuvre rapide et efficace du plan d'action 21 en accordant la priorité au transfert de technologies, à la mise en place de structures institutionnelles et à la lutte contre la pauvreté,

- œuvrer à la restructuration et à la reconstitution des ressources du Fonds mondial pour la protection de l'environnement, afin qu'il devienne le mécanisme financier permanent pour les nouvelles conventions mondiales pertinentes dans le domaine de l'environnement, notamment les conventions sur le changement climatique et la biodiversité,
- continuer à examiner la possibilité d'apporter un supplément «Terre» à l'Association internationale de développement (AID) pour l'environnement;

NOTENT que la mise en œuvre du programme apportera une contribution importante au suivi du plan d'action 21 par la Communauté européenne et ses États membres;

SOULIGNENT la nécessité de promouvoir la participation des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres groupes importants au suivi de la CNUED aux niveaux des États membres et de la CDD;

SOULIGNENT l'importance de la mise en place de la CDD et la nécessité pour la Communauté de participer pleinement aux travaux de la CDD conformément aux conclusions adoptées par le Conseil le 23 novembre 1992 et NOTENT que la Communauté et les États membres présenteront des rapports périodiques sur la mise en œuvre du plan d'action 21 à la CDD;

et, compte tenu de ce qui précède:

SOUSCRIVENT à la nécessité d'un programme de politique et d'action dans le domaine de l'environnement qui soit de nature à assurer la réalisation d'un développement durable;

APPROUVENT l'approche et la stratégie générales du programme «Vers un développement durable» présenté par la Commission;

INVITENT la Commission à présenter les propositions utiles à sa concrétisation, dans la mesure où celle-ci relève de la compétence communautaire;

S'ENGAGENT à statuer sur les propositions de la Commission le plus rapidement possible compte tenu des objectifs, des cibles et du calendrier indicatifs prévus dans le programme qui seront examinés dans le cadre de ces propositions;

APPELLENT l'ensemble des institutions communautaires, des États membres, des entreprises et des citoyens à prendre leurs responsabilités respectives en matière de protection de l'environnement dans l'intérêt des générations actuelles et futures, et à assumer pleinement leur rôle dans la mise en œuvre du programme.

VERS UN
DÉVELOPPEMENT
SOUTENABLE

**Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement
durable et respectueux de l'environnement**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Synthèse	11
Introduction: Le défi des années 90	20
 PARTIE I: Une politique et une stratégie pour l'environnement et le développement soutenable au sein de la Communauté européenne	 23
1. L'état de l'environnement: progrès et perspectives	23
2. Le cinquième programme: Une nouvelle stratégie pour l'environnement et le développement soutenable	24
3. Les acteurs	26
3.1. Les pouvoirs publics	26
3.2. Les entreprises publiques et privées	27
3.3. Le public	27
4. Secteurs cibles	28
4.1. Industrie	28
4.2. Énergie	31
4.3. Transports	33
4.4. Agriculture	35
4.5. Tourisme	37
5. Thèmes et cibles du programme	42
5.1. Changement climatique	42
5.2. Acidification et qualité de l'air	44
5.3. Protection de la nature et de la diversité biologique	44
5.4. Gestion des ressources en eau	50
5.5. Environnement urbain	52
5.6. Zones côtières	55
5.7. Gestion des déchets	56
6. Gestion des risques et des accidents	60
6.1. Risques industriels	60
6.2. Sécurité nucléaire et radioprotection	63
6.3. Protection civile et urgences écologiques	65
7. Élargissement de la panoplie des instruments	67
7.1. Amélioration des données relatives à l'environnement	68
7.2. Recherche scientifique et progrès technique	69
7.3. Planification sectorielle et aménagement du territoire	70
7.4. L'approche économique: vers de vrais prix	70
7.5. Information et éducation du public	72
7.6. Formation professionnelle	73
7.7. Mécanismes de soutien financier	73

	Page
8. Subsidiarité et partage des responsabilités	78
9. Application du programme communautaire et contrôle de son exécution	80
PARTIE II: Rôle des Communautés sur la scène internationale élargie	83
Introduction	83
10. Menaces et problèmes environnementaux	83
10.1. Problèmes planétaires	83
10.2. Problèmes régionaux et locaux	84
11. Coopération internationale	85
11.1. Position de la Communauté sur les grands problèmes	85
11.2. Autres questions prioritaires d'importance internationale majeure	86
11.3. Partenariat mondial	86
11.4. Coopération régionale	86
11.5. Questions institutionnelles	87
12. Coopération bilatérale	87
12.1. Pays en voie de développement	87
12.2. L'Europe centrale et orientale (ECO)	89
13. CNUED: Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement	93
PARTIE III: Priorités, coûts, révision	95
14. Choix des priorités	95
15. La question des coûts	96
16. Révision du programme	97
Conclusion	98
Tableaux	
1. Projections en matière de consommation énergétique en 2010 et leurs conséquences	32
2. Énergie (objectifs, mesures à prendre d'ici l'an 2000 et instruments)	34
3. Transports (idem)	36
4. Agricole et sylviculture (idem)	38
5. Tourisme (idem)	40
6. Cadre prévu par le programme pour certains secteurs cibles	41
7. Les changements climatiques (objectifs, mesures à prendre d'ici l'an 2000 et instruments)	43
8. L'acidification (idem)	48
9. La qualité de l'air (idem)	49
10. La nature et la diversité biologique (idem)	51
11. L'eau (aspects quantitatifs et qualitatifs) (idem)	53
12. Le bruit (idem)	56

	Page
13. Les zones côtières (idem)	57
14. La gestion des déchets (idem)	59
15. La gestion des risques (idem)	62
16. La sûreté nucléaire (idem)	66
17. Les mesures horizontales (idem)	76
18. Exemples de responsabilité partagée	79
19. Questions environnementales internationales	91

Figures

1. Développement soutenable	25
2a. Approche de type réglementaire favorisant les entreprises concurrentielles et respectueuses de l'environnement	30
2b. Manière dont les consommateurs peuvent inciter les industriels à respecter l'environnement	30
3. Acidification dans la Communauté européenne en 1990	45
4. Acidification dans la Communauté européenne — scénario «classique» pour 2010	45
5. Acidification dans la Communauté européenne en 2010 — scénario «prix élevés»	46
6. Conservation de la nature	50
7. Environnement urbain	55
8. Gestion des déchets	58
9. Substances chimiques existantes	61
10. Acidification en Europe en 1990	90
11. Acidification en Europe en 2000	90

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis (Autriche) — Institut international pour l'analyse des systèmes appliquée
AEE	(Tableaux) Agence Européenne de l'Environnement	IPC	Integrated Pollution Control — Lutte intégrée contre la pollution
AELE	Association européenne de libre-échange	IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change — Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
AL	(Tableaux) Autorités régionales et locales	Leq dB(A)	Niveau sonore rapporté à l'homme
ALA	Pays d'Asie et d'Amérique latine	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
BAT	Best available technology — Meilleure technologie disponible	OMI	Organisation maritime internationale
BEI	Banque Européenne d'Investissement	OMS	Organisation mondiale de la santé
CE	(Tableaux) — désigne les actions au niveau communautaire	ONG	Organisation non gouvernementale
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, juin 1992)	ONU	Organisation des Nations Unies
CEE-NU	Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies	UNDRO	Bureau du coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes
CITES	Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	PAC	Politique agricole commune
ECO	Europe centrale et orientale	PHARE	Programme d'assistance à la restructuration de l'économie initialement limité à la Pologne et à la Hongrie puis étendu à d'autres pays de l'ECO
ECU	Unité monétaire européenne	PIB	Produit intérieur brut
EIE	(Tableaux) Évaluation de l'impact sur l'environnement	PME	Petites et moyennes entreprises
EM	(Tableaux) États membres	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA)	PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
FEDER	Fonds européen de développement régional	R & D	Recherche et développement
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole	RIVM	(Cartes — Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne) Institut national néerlandais de la santé publique et de la protection environnementale
FSE	Fonds social européen	tep	Tonne équivalent pétrole
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (AGETAC)		
GEF	Global Environment Facility — Mécanisme mondial pour l'environnement		

FORMULES ET RÉFÉRENCES CHIMIQUES

CFC	Chlorofluorocarbones	N ₂ O	Protoxyde d'azote
CH ₄	Méthane	NO ₂	Dioxyde d'azote
CO	Oxyde de carbone	NO _x	Oxydes d'azote
CO ₂	Dioxyde de carbone	O ₃	Ozone
COV	Composé organique volatil	OGM	Organisme génétiquement modifié
HC	Hydrocarbures	SO ₂	Dioxyde de soufre
NH ₃	Ammoniaque		

SYNTHÈSE

Introduction

1. Au cours des vingt dernières années, l'action environnementale de la Communauté s'est développée dans le cadre de quatre programmes d'actions dont le dernier expire à la fin de 1992. Ces programmes ont permis d'adopter environ deux cents actes législatifs relatifs à la pollution de l'air, de l'eau et du sol, à la gestion des déchets, à la sécurité en ce qui concerne les produits chimiques et la biotechnologie, à la normalisation des produits, à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et à la protection de la nature. Il s'agit d'un ensemble très consistant de mesures dont certaines n'auront des effets concrets que dans quelques années. Il s'avère néanmoins nécessaire de renforcer la politique communautaire, notamment s'agissant des domaines visés au paragraphe 16 ci-dessous, et de mieux en définir la stratégie. En effet:

i) Le nouveau «*Rapport sur l'état de l'environnement*», publié conjointement au présent programme⁽¹⁾, relève qu'en dépit des mesures prises au cours des vingt dernières années, la dégradation lente mais constante de l'environnement de la Communauté se poursuit. Le rapport fait également état de carences importantes qui subsistent s'agissant de la quantité, de la qualité et de la comparabilité de données qui sont essentielles pour le développement des politiques et la définition des mesures en matière d'environnement. Cette constatation confirme encore une fois l'urgence de rendre opérationnelle l'agence européenne de l'environnement.

ii) L'approche suivie jusqu'à présent et les mesures déjà adoptées s'avèrent insuffisantes au vu de l'accroissement de la concurrence internationale, ainsi que du développement des activités économiques entraîné par l'évolution de la Communauté. Il y a lieu d'éviter que les bienfaits de ce développement ne soient mis en péril, dans le moyen et long termes, par l'épuisement des ressources naturelles ainsi que par la dégradation de l'environnement et de la qualité de la vie.

iii) Les conséquences, d'une portée planétaire, des changements climatiques, de la déforestation, de la crise de l'énergie, de la persistance du sous-développement et des ajustements en cours dans les pays de l'Europe centrale et orientale (ECO) entraînent un accroissement des responsabilités de la Communauté européenne, en matière d'environnement, dans le contexte international.

2. Le nouveau traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992, prévoit parmi ses principaux objectifs

(article 2) la promotion d'un développement durable et respectueux de l'environnement. Le traité prévoit également, parmi les activités de l'Union, une politique dans le domaine de l'environnement (article 3, sous k)), politique qui doit viser un niveau de protection élevé. Par ailleurs, les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté (article 130 R, paragraphe 2). Le nouveau traité attache une importance particulière au principe de subsidiarité (article 3 B) et précise que les décisions doivent être prises «le plus près possible des citoyens» (article A). La politique communautaire de l'environnement doit, en outre, contribuer à la «promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement» (article 130 R, paragraphe 1). S'agissant de ce dernier point, la Communauté s'est résolument engagée dans la recherche de solutions pouvant assurer le succès de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui se conclura à Rio de Janeiro en Juin 1992.

3. Toute activité humaine a des effets sur le milieu biophysique et, à son tour, est affectée par ce milieu. La capacité de maîtriser cette interrelation s'avère déterminante si l'on souhaite assurer la continuité dans le temps des différentes activités et donc le développement socio-économique. La réussite à long terme des grandes initiatives communautaires, telles que la réalisation du marché intérieur et de l'union économique et monétaire, dépend de la viabilité à long terme des politiques poursuivies dans les domaines de l'industrie, de l'énergie, des transports, de l'agriculture et du développement régional. Or, la viabilité à long terme de ces politiques, qu'elles soient appréciées individuellement ou dans leurs interactions réciproques, est conditionnée par la disponibilité et la qualité des ressources naturelles ainsi que par la capacité d'absorption de l'environnement.

4. La réalisation de l'équilibre souhaité entre l'activité humaine, le développement et la protection de l'environnement exige un partage des responsabilités, à la fois équitable et bien défini, au vu de l'impact environnemental des différentes activités et de l'utilisation des ressources naturelles. À cette fin, il faut intégrer les préoccupations environnementales dans la définition et la mise en œuvre des politiques économique et sectorielle, dans les décisions des administrations publiques, dans les processus productifs ainsi que dans l'ensemble des comportements et des choix individuels. Cela nécessite aussi un dialogue et une action concertée entre partenaires dont les intérêts à court terme peuvent diverger. Un tel dialogue ne sera possible que s'il peut s'appuyer sur une information objective et fiable.

(¹) Ne fait pas l'objet de la présente publication. Voir COM(92) 23 final — Vol. III.

5. Dans cette synthèse le terme «durable» qualifie une politique et une stratégie visant à assurer la continuité dans le temps du développement économique et social, dans le respect de l'environnement, et sans compromettre les ressources naturelles indispensables à l'activité humaine. Le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, connu sous le nom du rapport Brundtland, définit le développement «durable» comme un développement apte à «répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité de répondre aux besoins des générations à venir». Si l'on veut atteindre cet objectif, il faut préserver l'équilibre général et la valeur du «capital nature». Il faut donc redéfinir les critères et les instruments d'évaluation des coûts et des avantages à court, moyen et long termes, pour qu'ils tiennent compte des véritables effets et coûts entraînés par la consommation et la conservation de ce capital. Il faut également assurer une distribution et une utilisation équitables des ressources parmi l'ensemble des pays et des régions du monde. À ce propos, le rapport Brundtland rappelle que les pays développés, qui ne représentent que 26 % de la population mondiale, consomment 80 % des ressources mondiales en énergie, en métaux et en papier ainsi que 40 % de la production alimentaire.
6. Parmi les conditions à remplir pour assurer un développement «durable» on peut citer:
- la nécessité, eu égard au caractère fini des ressources, de gérer les flux de matières premières à tous les stades (industrie, consommation, utilisation) de façon à faciliter ou encourager une réutilisation et un recyclage optimaux dans le souci d'éviter le gaspillage et l'épuisement des ressources naturelles;
 - la nécessité de rationaliser la production et la consommation de l'énergie;
 - la nécessité de modifier les modes de consommation et les comportements.
7. Il est évident que le développement «durable» ne saurait être instauré dans un délai aussi court que la durée de ce programme. «Vers un développement durable et respectueux de l'environnement» ne constitue qu'une étape importante d'un processus de longue haleine, visant à préserver l'environnement et la qualité de vie dans la Communauté et dans l'ensemble de la planète.
- Rôle de la Communauté
sur la scène internationale élargie**
8. À l'origine, la politique et l'action de la Communauté en matière d'environnement portait surtout sur la solution de certains problèmes particulièrement aigus au sein de la Communauté. Au fil du temps, on a pris conscience du fait que la pollution ne s'arrête pas aux frontières, et que, partant, il fallait intensifier la coopération avec les *pays tiers*. Il y a désormais de plus en plus consensus aussi sur le fait que des phénomènes globaux, tels le changement climatique, la réduction de la couche d'ozone ou la diminution de la diversité biologique, menacent gravement l'équilibre écologique de l'ensemble de la planète.
9. Ces questions seront examinées au plus haut niveau lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). De même que la conférence de Stockholm, promue par les Nations Unies en 1972, a permis une prise de conscience des problèmes environnementaux au niveau international, la CNUED peut donner une nouvelle dimension à la volonté et aux engagements politiques d'agir concrètement au niveau mondial. Outre l'adoption de conventions sur le changement climatique et la diversité biologique ainsi que d'une déclaration sur des principes en matière de conservation et de développement des forêts, la CNUED devrait poser les jalons de l'action future grâce à l'adoption:
- d'une «Charte de la Terre», c'est-à-dire une déclaration des droits et obligations fondamentaux en ce qui concerne l'environnement et le développement;
 - d'un plan d'action appelé «Agenda 21», qui constituera le programme de travail de la communauté internationale pour après 1992 et le début du vingt et unième siècle.
10. Dans la déclaration sur l'environnement qu'il a faite à Dublin en juin 1990, le Conseil européen a souligné, dans les termes suivants, la responsabilité particulière de la Communauté et de ses États membres dans le contexte international: «La Communauté doit valoriser plus efficacement son autorité morale, économique et politique afin de stimuler une intensification des efforts sur le plan international pour résoudre les problèmes planétaires et encourager un développement durable et le respect pour les biens communs de la planète». Conformément à cette déclaration, la Communauté et les États membres doivent accroître leurs efforts en vue de promouvoir une action internationale pour protéger l'environnement et pour satisfaire les besoins spécifiques de leurs partenaires, notamment s'agissant des pays en voie de développement et de ceux de l'Europe centrale et orientale.
- La crédibilité des pays industrialisés, y inclus la Communauté, aux yeux des pays en voie de développement, dépendra avant tout de leur capacité de résoudre leurs propres problèmes environnementaux. En adoptant et en appliquant ce programme, la Communauté sera en mesure de jouer le rôle moteur prévu dans la déclaration de Dublin.

La nouvelle stratégie pour l'environnement et le développement

11. La démarche qui sous-tend la conception de ce nouveau programme pour l'environnement diffère de celle qui a été à la base des programmes d'action précédents. En effet, ce programme:
 - s'adresse aux acteurs et aux activités qui affectent les ressources naturelles ou portent atteinte à l'environnement, au lieu d'attendre que les problèmes se concrétisent;
 - il entend infléchir les tendances et les pratiques nuisibles à l'environnement en vue d'assurer la qualité de vie et la croissance socio-économique de la génération actuelle et des générations futures;
 - il vise à atteindre ce changement des comportements dans la société par l'engagement de tous les acteurs (administrations publiques, entreprises publiques et privées et l'ensemble de la population en tant que citoyens et consommateurs) dans un esprit de partage des responsabilités;
 - afin d'assurer le partage des responsabilités, il prévoit d'élargir la gamme des instruments à utiliser simultanément pour résoudre les différents problèmes.
12. Pour chacun des grands domaines d'action, le programme fixe des objectifs à long terme afin d'indiquer la direction à emprunter ou l'impulsion à donner pour instaurer un développement «durable». Il désigne également des cibles à atteindre dans des délais déterminés d'ici à l'an 2000, et prévoit un ensemble de moyens à mettre en œuvre pour atteindre les cibles fixées. Ces objectifs et ces cibles n'ont pas une valeur juridique. Ils sont conçus comme des repères à suivre, dès à présent, en vue de progresser dans la voie souhaitée. De même, toutes les actions évoquées ne nécessiteront pas de mesures législatives, que ce soit au niveau national ou au niveau communautaire. En raison des nombreuses disparités et lacunes tant quantitatives que qualitatives qui entachent les données disponibles, les objectifs et les cibles ne sont pas définis ou quantifiés d'une manière homogène.
13. Le programme tient compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté et, en particulier, du besoin d'assurer le développement économique et social des régions les moins prospères. Il vise à valoriser les avantages propres à ces régions et à protéger leurs richesses naturelles en tant que ressource de base nécessaire pour assurer leur développement socio-économique. Pour les régions plus développées de la Communauté, l'objectif consiste à restaurer ou à sauvegarder la

qualité de l'environnement et les ressources naturelles, de manière à permettre la continuité dans le temps des activités économiques et à préserver la qualité de vie.

14. La réussite sera très largement fonction de la disponibilité et de la qualité des informations relatives à l'environnement et de leur diffusion parmi les agents économiques et le grand public. L'*Agence Européenne de l'Environnement* jouera un rôle crucial dans l'évaluation et la diffusion de l'information. Elle devra notamment aider à déceler les risques qui sont réellement fondés et à fournir une base scientifique et rationnelle pour les décisions et les actions touchant l'environnement et les ressources naturelles.
15. Quant à la sensibilisation du grand public, il s'agit d'une tâche qui doit se concrétiser, pour l'essentiel, à des niveaux autres que le niveau communautaire. La Commission, pour sa part, chargera ses services d'y contribuer par une campagne d'information et de sensibilisation. Il va de soi que l'enseignement jouera un rôle vital à cet égard. Les questions environnementales devraient faire partie intégrante des programmes scolaires, dès l'école primaire.

Défis et priorités dans le domaine de l'environnement

16. Le programme aborde, d'une façon spécifique, plusieurs problèmes environnementaux : changement climatique, acidification et pollution de l'air, appauvrissement des ressources naturelles et de la diversité biologique, épuisement et pollution des ressources en eau, détérioration du milieu urbain, détérioration des zones côtières et problème des déchets. Cette liste n'est pas exhaustive. En application du principe de subsidiarité, elle énumère des problèmes particulièrement graves, qui ont une dimension communautaire soit en raison de leur impact sur le fonctionnement du marché intérieur, les relations transfrontalières, le partage des ressources ou la cohésion, soit en raison de leur importance cruciale pour la qualité et l'état de l'environnement dans pratiquement toutes les régions de la Communauté.
17. Ces problèmes ne sont pas traités en tant que tels, mais en tant que symptômes d'une mauvaise gestion et d'une mauvaise utilisation des ressources. En fait, les vrais problèmes, ceux qui déterminent la dégradation de l'environnement, sont les modes de consommation et de comportement. En conservant cette distinction à l'esprit, et dans le respect du principe de

subsidiarité, pour obtenir des résultats tangibles au cours de la période couverte par le programme, on accordera la priorité aux domaines d'action suivants:

- *gestion «durable» des ressources naturelles*: sols, eaux, zones naturelles et zones côtières;
- *lutte intégrée contre la pollution et action préventive concernant les déchets*;
- *réduction de la consommation de l'énergie provenant de sources non renouvelables*;
- *gestion améliorée de la mobilité*, notamment par un choix plus efficace et plus conforme à la logique environnementale des lieux d'établissement et des modes de transport;
- *élaboration d'un ensemble cohérent de mesures pour améliorer la qualité du milieu urbain*;
- *amélioration de la santé et de la sécurité*, surtout en ce qui concerne l'évaluation et la gestion des risques industriels, la sûreté nucléaire et la radioprotection.

Secteurs spécifiques

18. Cinq secteurs sont visés d'une façon spécifique dans le présent programme: industrie, énergie, transports, agriculture, tourisme. Il s'agit de secteurs où la Communauté a un rôle particulièrement important à jouer et où le niveau communautaire est le plus efficace pour traiter certains problèmes que ces secteurs connaissent ou engendrent. Ces secteurs ont été choisis également en raison de l'importance de leur impact effectif ou potentiel sur l'environnement, ainsi que du rôle crucial qu'ils doivent jouer si l'on veut assurer un développement «durable et respectueux de l'environnement». L'approche envisagée vise non seulement à protéger la santé publique et le milieu naturel, mais aussi à sauvegarder les intérêts et la continuité dans le temps de l'activité des secteurs en cause.

Industrie

19. Alors que les mesures privilégiées jusqu'ici en matière d'environnement avaient une connotation négative et mettaient l'accent sur la «défense de», la nouvelle stratégie s'inscrit plutôt dans la logique du «travaillons ensemble». Cette évolution traduit la prise de conscience croissante du monde des affaires et des entreprises du fait que l'activité industrielle constitue non seulement une composante importante du problème, mais doit aussi être une des clés de sa résolution. La nouvelle approche suppose, en particulier, qu'on renforce le dialogue avec les entreprises et qu'on les encourage, lorsque la situation s'y prête, à conclure des accords volontaires ou à adopter d'autres formes d'autodiscipline.

Cependant, l'action de la Communauté est et demeurera importante afin d'éviter les distorsions de concurrence et de préserver l'intégrité du marché intérieur.

20. Les trois piliers de la relation environnement/industrie seront les suivants:

- une meilleure gestion des ressources, avec le double objectif d'en rationaliser l'utilisation et d'améliorer la compétitivité des entreprises;
- l'information, afin d'améliorer les choix des consommateurs, et afin de renforcer la confiance du public à l'égard des activités industrielles, des moyens de contrôle de ces activités et en ce qui concerne la qualité des produits;
- des normes communautaires pour les procédés de fabrication et les produits.

Lors du développement des mesures visant à inciter le secteur industriel à adopter un mode de développement «durable», on tiendra particulièrement compte de la situation des petites et moyennes entreprises et des aspects liés à la compétitivité internationale.

La Commission publiera une communication sur la compétitivité internationale et la protection de l'environnement vers la mi-1992.

Énergie

21. La politique de l'énergie est un facteur essentiel pour instaurer un développement «durable». Tandis que dans la Communauté le secteur énergétique a fait des progrès considérables s'agissant de la solution des problèmes écologiques locaux et régionaux tels que l'acidification, on constate une aggravation croissante des problèmes globaux. Le défi auquel on doit faire face est celui de concilier la croissance économique, l'efficacité et la sécurité énergétiques et la salubrité de l'environnement.

22. L'instauration de cet équilibre exige une stratégie dépassant largement la durée d'application du programme. D'ici à l'an 2000, il s'agira surtout d'améliorer l'efficacité énergétique et d'élaborer des programmes stratégiques en vue de la mise au point de technologies en mesure de réduire la consommation des combustibles à teneur élevée en carbone, en promouvant notamment les sources d'énergie renouvelables.

Transports

23. Les transports jouent un rôle indispensable dans la distribution des biens et des services, dans le

commerce et dans le développement régional. Or, les tendances actuelles de ce secteur dans la Communauté mènent à un surcroît d'inefficacité, de congestion, de pollution, de gaspillages de temps et d'argent, d'atteintes à la santé, de menaces contre la vie; elles entraînent, dans tous les cas, des pertes économiques. La demande de transports et le trafic s'intensifieront encore sous l'effet de l'achèvement du marché intérieur et de l'évolution en cours chez nos voisins de l'Europe centrale et orientale.

24. Une stratégie de mobilité «durable» devra combiner plusieurs mesures parmi lesquelles on peut citer:

- l'amélioration de l'aménagement du territoire et de la programmation économique aux niveaux local, régional, national et international;
- une meilleure programmation, gestion et exploitation des infrastructures et des équipements de transport, ainsi que la prise en compte du coût réel de l'environnement et des infrastructures dans les politiques et les décisions en matière d'investissements, aussi bien que dans les charges des utilisateurs;
- le développement des transports en commun et le renforcement de leur compétitivité;
- le perfectionnement technique constant des véhicules et des carburants, ainsi que la promotion de l'utilisation de carburants moins polluants;
- la promotion d'une utilisation écologiquement plus rationnelle des voitures, notamment l'adaptation des codes de la route et des habitudes de conduite.

La Commission publie parallèlement au présent programme une communication qui s'étend d'une façon plus spécifique sur les transports, l'environnement et la nécessité d'assurer une mobilité «durable».

Agriculture

25. L'agriculteur est le gardien du sol et du milieu rural. L'amélioration des techniques agricoles, la mécanisation, l'amélioration des transports et de la commercialisation, l'intensification des échanges internationaux de denrées alimentaires et des fourrages ont permis d'atteindre les objectifs initiaux du traité, à savoir: des prix raisonnables pour les produits alimentaires, la stabilisation des marchés et un niveau de vie équitable pour les agriculteurs. Toutefois, l'évolution des pratiques agricoles s'est traduite, dans de nombreuses régions de la Communauté, par une surexploitation et une dégradation des ressources naturelles qui constituent le fondement même de l'agriculture, à savoir le sol et l'eau.

26. La détérioration de l'environnement n'est pas la seule conséquence de ces évolutions. La surproduction et l'accumulation d'excédents ont accéléré le dépeuplement rural, elles ont affecté le budget de la Communauté, le commerce international des produits agricoles ainsi que les relations avec nos partenaires commerciaux. Ainsi la recherche d'un meilleur équilibre entre l'activité agricole, d'autres modes de développement rural et les ressources naturelles s'avère souhaitable et rationnelle non seulement du point de vue de l'environnement, mais aussi du point de vue agricole, social et économique.

27. Le présent programme, qui est fondé sur les propositions de la Commission sur la réforme de la politique agricole commune et le développement des forêts, vise à promouvoir une croissance dynamique et harmonieuse des régions rurales de la Communauté dans le respect des fonctions productives, sociales et environnementales de l'agriculture.

Tourisme

28. Le tourisme joue un rôle important dans la société et l'économie de la Communauté. Il répond aux aspirations légitimes des personnes désireuses de voyager et de connaître d'autres cultures ainsi qu'à leur besoin de détente. Il représente un atout économique considérable pour un grand nombre de régions et de villes de la Communauté. Il constitue un facteur particulièrement précieux de cohésion économique et sociale pour les régions périphériques. Le tourisme illustre parfaitement les rapports fondamentaux entre le développement économique et l'environnement, avec tous les avantages, mais aussi les tensions et les conflits potentiels qu'ils impliquent. Avec une bonne planification et une bonne gestion le tourisme, le développement régional et la protection de l'environnement peuvent aller de pair. Le souci de l'environnement, notamment dans les zones côtières et les régions de montagne, s'avère une nécessité si l'on veut assurer la rentabilité et la continuité dans le temps du tourisme.

29. L'Organisation mondiale du tourisme prévoit une augmentation sensible des flux touristiques en direction et à l'intérieur de l'Europe au cours de l'actuelle décennie. Cet accroissement se produira surtout dans les régions méditerranéennes, ainsi que dans les villes historiques, les régions montagneuses et les régions côtières. Le Plan Bleu du PNUE, concernant la Méditerranée, prévoit au minimum un doublement des déchets solides et des eaux usées imputables au tourisme d'ici à l'an 2000, et un doublement probable de la surface consacrée aux séjours touristiques.

30. La Communauté soutient le tourisme par le co-financement des infrastructures. Elle peut également contribuer à concilier d'autres intérêts. Mais eu égard au principe de subsidiarité et dans l'esprit du partage des responsabilités, c'est essentiellement aux autorités nationales, régionales et locales, voire aux responsables du secteur touristique et aux touristes eux-mêmes qu'il revient de concilier durablement les activités touristiques et le développement de cette activité avec la protection du patrimoine naturel et culturel.

Le programme énonce trois grandes lignes d'action:

- la diversification des activités touristiques, notamment par une meilleure gestion du tourisme de masse et la promotion de formes alternatives de tourisme;
- l'amélioration de la qualité des services touristiques, notamment au niveau de l'information, de la sensibilisation, de l'accueil et de l'équipement;
- l'action sur le comportement des touristes, notamment par des campagnes de sensibilisation, par l'établissement de codes de conduite et par le choix du mode de transport.

Élargissement de la panoplie des instruments

31. Lors de la mise en œuvre des programmes antérieurs, on a largement privilégié l'approche réglementaire. En vue d'infléchir fondamentalement les tendances et les pratiques actuelles et d'engager tous les secteurs de la société dans l'esprit du partage des responsabilités, il faudra faire recours à un ensemble plus diversifié de moyens d'action. Les instruments proposés peuvent être classés en quatre catégories:

i) *Instruments législatifs*: ces instruments s'avèrent efficaces lorsqu'il s'agit de fixer des niveaux élevés de protection de la santé publique et de l'environnement, en particulier dans le cas de risques élevés, lorsqu'il s'agit d'assurer la mise en œuvre d'engagements internationaux ou d'établir les règles et les normes communautaires nécessaires pour préserver l'intégrité du marché intérieur;

ii) *Instruments économiques*: en «internalisant» les coûts écologiques externes ces instruments (mesures économiques et fiscales, recours à la responsabilité civile, etc.) visent à inciter les producteurs et les consommateurs à utiliser les ressources naturelles d'une manière responsable, à éviter de polluer et de produire des déchets. Les instruments économiques permettent, en outre, de «corriger les prix», pour que les produits et les services respectueux de l'environnement ne soient pas pénalisés par rapport aux produits et aux services qui s'avèrent plus

polluants ou qui entraînent un gaspillage de ressources naturelles;

iii) *Instruments d'appui horizontaux*: on vise ici notamment l'amélioration des données de base et des statistiques environnementales, la promotion de la recherche scientifique et du développement technologique (recherche de technologies moins polluantes et des technologies et procédés aptes à résoudre les problèmes environnementaux), l'amélioration de la planification sectorielle et de l'aménagement du territoire, ainsi que le développement de l'information du public et de la formation professionnelle;

iv) *Mécanismes de soutien financier*: outre les lignes budgétaires à finalité spécifiquement environnementale, telles que LIFE, les fonds structurels, et notamment ENVIREG, accordent des montants substantiels au financement d'actions visant à améliorer l'environnement. En outre, le nouveau fonds de cohésion, dont la création a été décidée lors du sommet de Maastricht, vise à assurer le cofinancement de projets dans le domaine de l'amélioration de l'environnement en Espagne, en Grèce, au Portugal et en Irlande. L'article 130 R, paragraphe 2, du nouveau traité prévoit que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement doit viser un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté; il prévoit également que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté. À cet égard, il faudra assurer que tous les financements au titre du budget communautaire, et notamment au titre des fonds structurels, tiennent compte, dans la mesure du possible, des impératifs environnementaux et de la législation dans ce domaine. Il y a lieu, par ailleurs, de rappeler que l'article 130 S, paragraphe 4 du nouveau traité prévoit que, sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les États membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement.

Le principe de subsidiarité

32. Le principe de subsidiarité aura un rôle important pour assurer la réalisation des objectifs et des cibles par des efforts et des initiatives effectués aux niveaux les plus appropriés. Il vise à permettre la prise en compte des traditions et des sensibilités dans les différentes régions de la Communauté, à assurer un bon rapport coût/avantage aux actions entreprises et à améliorer le choix des actions et instruments à mettre en œuvre au niveau communautaire ou à d'autres niveaux.

Les objectifs et cibles visés ainsi que le but final, qui est l'instauration d'un développement durable et respectueux de l'environnement ne peuvent être atteints que par une action concertée de tous les acteurs concernés, agissant dans un esprit de coopération. L'article 3 B du traité de l'Union européenne prévoit que la Communauté n'interviendra, conformément au principe de subsidiarité, que «si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire».

33. Le programme combine le principe de subsidiarité avec la notion plus vaste de partage des responsabilités. Cette notion ne vise pas tellement à choisir un niveau d'exécution particulier, mais à définir un ensemble de moyens et d'acteurs devant intervenir aux niveaux adéquats, sans toucher à la répartition des compétences entre la Communauté, les États membres et les autorités régionales et locales.

Le tableau 18 du document, et la colonne «acteurs» des autres tableaux, indiquent les acteurs jugés les plus aptes à appliquer les différentes mesures ainsi que la manière dont ils sont censés coopérer.

Assurer le fonctionnement du programme

34. Jusqu'à présent, la protection de l'environnement au sein de la Communauté s'est essentiellement appuyée sur l'approche législative, qui comporte une intervention du sommet vers la base. La nouvelle stratégie proposée dans le présent programme suppose un engagement de tous les partenaires sociaux et économiques; elle comporte donc également une action de la base vers le sommet. La complémentarité et l'efficacité de ces démarches jumelées dépendra largement du niveau et de la qualité du dialogue qui s'instaurera dans le cadre du partenariat.
35. Il faudra nécessairement beaucoup de temps pour modifier les comportements et les modes de consommation dans le sens du développement durable et respectueux de l'environnement. Dans la pratique, l'efficacité de la stratégie dépendra, en ce qui concerne l'avenir prévisible, de la qualité des mesures arrêtées et des dispositions prises pour veiller à leur application. Cela suppose une meilleure préparation des mesures, une coordination et une intégration plus concrètes avec les autres politiques, un suivi plus systématique et une surveillance accrue et plus stricte de l'application des mesures décidées.

36. Pour ces raisons — mais sans préjudice du droit d'initiative de la Commission et de son devoir de veiller à la bonne application des règles communautaires — la Commission entend animer les groupes de rencontre suivants:

- i) *un Forum général consultatif*, comprenant des représentants des entreprises, des consommateurs, des syndicats, des organisations non gouvernementales et des autorités locales et régionales;
- ii) *un Réseau de responsables pour l'application pratique des mesures*, composé de représentants des autorités nationales compétentes et de la Commission. Ce réseau aura pour tâche principale d'assurer l'échange d'informations et le partage d'expériences; il permettra également la mise au point d'approches communes d'ordre pratique, sous le contrôle de la Commission;
- iii) *un Groupe de suivi de la politique de l'environnement*, composé de représentants de la Commission et des États membres au niveau des directeurs généraux, destiné à faciliter la compréhension mutuelle et à favoriser les échanges de vues sur la politique et les mesures de protection de l'environnement.

37. Ces trois groupes de dialogue seront spécialement chargés de sensibiliser davantage les acteurs principaux à leurs responsabilités dans le cadre d'un partenariat général entre les principaux partenaires et d'assurer l'application transparente et efficace des mesures. Leurs activités ne devront pas faire double emploi avec les travaux des comités institués soit par la législation communautaire afin d'assurer le suivi des mesures spécifiques, soit par la Commission pour gérer des domaines d'intérêt particuliers tels que la protection des consommateurs, le développement du tourisme, etc., soit par les États membres en vue de l'application pratique des mesures au niveau national. Enfin, le recours à ces groupes ne se substituera pas au dialogue existant entre l'industrie et la Commission qui, en tout état de cause, est appelé à se renforcer.

Révision du programme

38. Bien que le programme soit essentiellement axé sur l'an 2000, il sera révisé et relancé à la fin de 1995, à la lumière de nouvelles données sur l'état de l'environnement, des analyses qui seront effectuées sur la nature des problèmes à résoudre ainsi que des évolutions des autres politiques communautaires, notamment dans le domaine de l'industrie, de l'énergie, des transports, de l'agriculture, ainsi que des fonds structurels.

Conclusion

39. Le programme représente un tournant pour la Communauté. Tout comme la réalisation du marché intérieur l'a été pour les années 80, la réconciliation entre l'environnement et le développement est un des grands enjeux auquel la Communauté devra faire face pendant l'actuelle décennie. Cet enjeu se pose d'ailleurs aussi au niveau de l'ensemble de la planète. Le programme «Vers un développement durable et respectueux de l'environnement» n'est pas seulement conçu pour la Commission ou pour les spécialistes en environnement. Il fournit le cadre pour définir une nouvelle approche qui concerne à la fois les problèmes environnementaux, les activités économiques et sociales ainsi que les perspectives de développement. Il ne pourra réussir que s'il existe une réelle volonté de participer à tous les niveaux de la hiérarchie politique et économique, et si tous sont prêts à assurer leur part de responsabilité en tant que citoyens et consommateurs.
40. Le programme ne prétend pas être la panacée. Il faudra beaucoup de temps pour infléchir les modes de consommation et de comportement et s'engager dans la voie du développement durable et respectueux de l'environnement. Ainsi, le but premier du programme est celui de rompre avec les tendances actuelles. Il part du principe que notre génération doit léguer aux générations à venir un environnement qui puisse garantir un niveau élevé de prospérité socio-économique et de qualité de vie. Son objectif à moyen terme est celui d'améliorer sensiblement, d'ici à la fin de la présente décennie, l'état de l'environnement, le niveau et la qualité des ressources naturelles et le potentiel de développement par rapport à leur situation actuelle. Le chemin du développement durable et respectueux de l'environnement sera long et ardu, mais c'est maintenant qu'il faut s'y engager.

Structure du document

41. Le document comporte trois parties, dont les deux principales ont traité des actions internes et externes. Cette distinction a été voulue pour montrer ce qui peut être fait sur le plan politique et sur le plan législatif au sein de la Communauté, conformément aux pouvoirs et aux procédures prévus par les traités, et ce que la Communauté et ses États membres peuvent apporter ou faire en coopération avec d'autres pays développés ou en voie de développement au sujet des questions et des problèmes qui se posent à l'échelle de certaines régions du monde, voire du monde entier.
42. La partie I résume l'état de l'environnement dans la Communauté et les menaces croissantes qui pèsent sur son avenir (chapitre 1), et expose une nouvelle stratégie destinée à rompre avec les tendances actuelles et prendre le nouveau cap du développe-

ment soutenable (chapitre 2). Cette stratégie suppose un engagement actif de la part de tous les acteurs principaux (chapitre 3) et mobilise une gamme plus étendue de moyens, comprenant notamment des instruments économiques et l'amélioration de l'information, de l'éducation et de la formation (chapitre 7), en vue d'apporter des améliorations identifiables ou quantifiables à l'état de l'environnement, ou de changer les modes de consommation et de comportement (chapitre 5).

43. Un effort particulier sera axé sur cinq secteurs cibles d'importance communautaire (chapitre 4), ainsi que sur la prévention et la gestion des risques et des accidents (chapitre 6).
44. Par souci de clarté et de concision, les mesures qui constituent ensemble le programme d'action sont présentées dans une série de tableaux, presque tous structurés d'une façon homogène. On y trouvera les indications suivantes:
- les objectifs à long terme dans les différents domaines;
 - les cibles (objectifs qualitatifs ou quantitatifs) à atteindre d'ici l'an 2000;
 - les actions spécifiques requises;
 - le calendrier prévu pour ces actions;
 - les acteurs ou les secteurs d'activité appelés à participer.

Eu égard au principe de subsidiarité, les détenteurs du rôle principal sont indiqués en italique (par exemple *EM*).

45. Enfin la partie I tente d'indiquer comment les responsabilités peuvent être partagées dans la pratique (chapitre 8), et quelles mesures il convient de prendre pour veiller ce que le programme soit convenablement appliqué (chapitre 9).
46. La partie II présente un résumé des menaces et des problèmes écologiques dans le vaste contexte international (chapitre 10), et indique ce que la Communauté et ses États membres feront, ou pourront faire, dans le cadre d'une coopération internationale (chapitre 11) et bilatérale (chapitre 12), en ce qui concerne les questions qui se posent à l'échelle des régions ou du monde, ou sur le plan de l'environnement et du développement dans les PVD et dans l'ECO. Le chapitre 13 traite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui aura lieu au mois de juin 1992. Il évoque également la corrélation entre les dimensions inté-

rieure et extérieure de la politique communautaire de l'environnement.

47. La partie III, très brève et générale, traite de questions telles que le choix des priorités (chapitre 14), les coûts (chapitre 15) et l'intention de faire une évaluation à mi parcours du programme en 1995 (chapitre 16). Dans un document qui met l'accent sur une politique et une stratégie visant à rompre avec des tendances, il s'agit moins de sélectionner des priorités d'action que de définir une «voie à suivre»; cependant le programme comporte une liste

de mesures horizontales et de domaines d'action qui doivent passer avant les autres. Le document souligne toute la difficulté de cerner les coûts (car nous ne sommes pas encore sortis d'une longue tradition qui considère l'environnement comme un réceptacle inépuisable de matières premières et de décharges gratuites et car nous n'avons pas fait le nécessaire pour analyser le coût réel de l'absence de l'action) et présente un plan en cinq points en vue de déterminer une structure des coûts appropriée pour l'avenir.

INTRODUCTION

LE DÉFI DES ANNÉES 90

Il y a près de vingt ans, en 1972, date à laquelle la Communauté européenne a commencé à s'intéresser à la protection de l'environnement, les chefs d'État et de gouvernement des États membres ont déclaré que

«l'expansion économique n'est pas une fin en soi, et qu'elle doit se traduire par une amélioration de la qualité de la vie et du niveau de vie».

De même qu'au cours des années 80 le principal défi auquel était confrontée la Communauté européenne était la réalisation du marché intérieur, le principal défi des années 90 est le développement soutenable ⁽¹⁾.

Les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté l'ont reconnu dans la déclaration qu'ils ont faite au terme du sommet de Dublin en juin 1990:

«Nous reconnaissons notre responsabilité particulière en matière d'environnement aussi bien à l'égard de nos propres concitoyens qu'à l'égard du reste du monde. Nous nous engageons à intensifier nos efforts pour protéger et améliorer l'environnement naturel de la Communauté elle-même et du monde dont elle constitue une partie. Nous souhaitons que la Communauté et ses États membres agissent d'une manière coordonnée et selon les principes du développement soutenable et de la prévention ... Cette action doit viser à garantir aux citoyens le droit à un environnement propre et sain ... La responsabilité de la pleine réalisation de cet objectif doit être partagée.»

Les chefs d'État et de gouvernement ont poursuivi en invitant la Commission à adopter cette approche dans sa préparation du cinquième programme d'action pour l'environnement. Le présent document répond à cette invitation. Il expose une stratégie et un programme d'action en matière environnementale, non seulement pour la présente décennie, mais aussi pour le prochain siècle.

Développements dans la Communauté

Comme l'a reconnu l'Acte Unique européen, le développement du marché intérieur en Europe ainsi que les impératifs de cohésion économique et social ont des répercussions importantes sur la politique en matière d'environnement: la croissance économique attendue ne pourra être maintenue si l'on ne tient pas compte des aspects environnementaux, considérés moins comme un facteur restrictif potentiel que comme un encouragement à améliorer l'efficacité et la compétitivité, notamment sur le marché international dans son ensemble.

En outre, la Communauté est en marche vers une union économique et monétaire plus étroite, et elle doit se préparer aux problèmes que posera son élargissement. Elle devra tenir compte des changements politiques et économiques que connaît l'Europe centrale et orientale, et de la nécessité de développer l'espace économique européen. À cet égard, une des tâches principales des années 90 sera d'assurer la cohésion économique et sociale d'une Communauté européenne en développement et en mutation rapides. La Communauté doit également revoir en profondeur sa philosophie en ce qui concerne les fonds structurels, la politique agricole commune, la politique des transports et la politique énergétique.

Évolution de la situation au niveau mondial

Une préoccupation de plus en plus nette se fait jour dans le monde entier devant la détérioration continue de l'environnement et la grave dégradation des principaux mécanismes régulateurs de la biosphère. Un des éléments fondamentaux de la stratégie communautaire pour les années 90, qui seront examinés de façon approfondie dans le présent document, est la promotion de politiques et de programmes aptes à améliorer le sort de l'humanité grâce à une répartition plus équitable des ressources naturelles.

Le désir d'améliorer le niveau de vie, de réduire la pauvreté, d'augmenter l'espérance de vie et d'améliorer la sécurité alimentaire impose des efforts considérables aux ressources naturelles de la terre. La Communauté n'ignore pas que, à l'instar des autres pays industriels, ses 340 millions d'habitants consomment actuellement une fraction disproportionnée des ressources mondiales. La consommation énergétique par tête dans la Communauté, par exemple, bien qu'inférieure de moitié à celle des États-Unis et du Canada, est dix fois supérieure à celle de nombre de pays en voie de développement. Un enfant né dans la Communauté consomme, en gros, plus de vingt fois plus de ressources naturelles au cours de son existence qu'un enfant né dans un pays en voie de développement (même si la consommation d'un enfant européen ne représente que la moitié de celle d'un enfant américain).

Un bon nombre des mesures prévues dans le présent programme visent à réduire le gaspillage des ressources et à améliorer la productivité dans la Communauté. Il faudra pourtant beaucoup d'imagination et de créativité pour satisfaire les besoins supplémentaires des pays développés et des pays en voie de développement tout en

⁽¹⁾ Le mot «soutenable» comme utilisé dans ce texte signifie «durable et respectueux de l'environnement».

ménageant les ressources naturelles, dont les sources sont souvent fragiles et non renouvelables. Cela exigera dans certains cas de profondes modifications des modes de consommation et des styles de vie.

Vers un développement soutenable

Toute activité humaine, qu'elle soit économique ou socio-culturelle, est nécessairement fonction de la qualité des relations entre la société humaine et le monde naturel. Un développement ne peut être qualifié de «réel» que s'il améliore la qualité de la vie. Le rapport de 1987 de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement — appelé généralement rapport Brundtland — demandait que les activités humaines soient orientées de manière à assurer indéfiniment l'amélioration du sort de l'humanité tout entière. Le rapport Brundtland définissait le développement soutenable comme étant un développement qui satisfait les besoins du présent sans compromettre l'aptitude des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. En conséquence, il faut préserver l'équilibre général et la valeur du capital naturel, redéfinir les critères et les instruments d'évaluation du coût/avantage à court, moyen et long termes, de façon à pouvoir déterminer les véritables effets et le véritable coût de la consommation et de la conservation. Il faut également assurer une distribution et une utilisation équitables des ressources parmi les pays et les régions dans le monde entier. À ce propos, le rapport Brundtland indique que les pays développés, qui ne rassemblent que 26 % de l'humanité consomment 80 % des ressources mondiales d'énergie, de métaux et de papier et 40 % de la production alimentaire.

Le rapport énumérait les trois conditions auxquelles doit répondre un développement soutenable:

- maintenir la qualité de la vie d'une manière générale,
- maintenir un accès permanent aux ressources naturelles,
- éviter tous dégâts environnementaux persistants.

En termes plus prosaïques, on peut définir comme suit la notion de développement soutenable: «Ne mange pas les grains qui doivent servir de semences pour la récolte prochaine». Une telle définition est particulièrement propre à introduire une dose élevée de réalisme dans le débat sur la durabilité. De manière pratique, on peut donc dire que la notion de durabilité est, en dernière analyse, liée très étroitement aux perspectives de développement et de réussite continus d'une société ou d'une région, et, dans le cas des entreprises, à leur compte de profits et pertes.

Construire sur des fondations solides

Il importe de ne pas perdre de vue qu'en fait la Communauté est déjà engagée sur la voie du développement soutenable. La stratégie et le programme exposés dans le présent document sont fondés sur les acquis à cet égard aussi bien de la Communauté que des États membres. La Communauté applique une politique environnementale depuis près de vingt ans, bien que les traités originaux ne contiennent aucune disposition relative à l'environnement. Au cours de cette période, des progrès considérables ont été réalisés aussi bien en ce qui concerne l'élaboration d'un cadre législatif étendu dans les États membres que l'amélioration effective de la protection et de la qualité de l'environnement.

Depuis 1972, quatre programmes ⁽¹⁾ d'action communautaire en matière d'environnement, qui se sont traduits par l'adoption de 200 actes législatifs couvrant la pollution de l'atmosphère, des eaux et des sols, la gestion des déchets, la protection contre les produits chimiques et la biotechnologie, les normes de produits, les études d'impact sur l'environnement et la protection de la nature, ont été réalisés. Bien qu'un énorme travail ait été effectué au cours de cette période, le rythme actuel des changements et les nouveaux efforts qui sont ou seront imposés à l'environnement et aux ressources naturelles du fait de l'achèvement du marché intérieur et de l'évolution politique et économique en Europe centrale et en Europe orientale, et ailleurs dans le monde, exigent des mesures encore plus ambitieuses.

Développements institutionnels

Au plan institutionnel, la progression spectaculaire de la prise de conscience générale, de la perception scientifique et de l'importance politique des questions écologiques se sont traduites par l'insertion d'un chapitre distinct sur l'environnement dans les traités européens à travers l'Acte unique et par l'introduction d'une forte connotation écologique dans l'article clé traitant de l'achèvement du marché intérieur. Grâce à ces changements, la politique et l'action communautaires dans le domaine de l'environnement ont hérité pour la première fois d'un mandat, d'objectifs et de critères officiels.

Le nouveau traité sur l'Union européenne, que tous les États membres ont signé le 7 février 1992, contient plusieurs dispositions qui donnent à la sauvegarde de l'environnement une dimension nouvelle:

- au plan des principes, l'article 2 évoque la promotion d'«un développement harmonieux et équilibré des activités économiques (...), une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement»;

⁽¹⁾ JO n° C 112 du 20. 12. 1973, JO n° C 139 du 13. 6. 1977, JO n° C 46 du 17. 2. 1983, JO n° C 328 du 7. 12. 1987.

- l'article 3, sous k) dispose que l'action de la Communauté comporte une politique dans le domaine de l'environnement; l'article 130 R, paragraphe 2 précise, entre autres, que cette politique vise un niveau de protection élevé et est fondée sur le principe de précaution;
- ce dernier article prévoit également que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté;
- l'article 3 B consacre l'importance particulière du principe de subsidiarité, tandis que l'article A énonce l'objectif de décisions prises le plus près possible du citoyen.

Par ailleurs, l'article 130 S, paragraphe 5, traite des mesures impliquant des coûts disproportionnés pour les pouvoirs publics d'un État membre. Cet article traduit la nécessité de prendre en considération la cohésion économique et sociale dans la formulation de la politique en matière d'environnement. L'article 130 R, paragraphe 3, qui déclare que «dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, la Communauté tient compte ... du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions», rappelle lui aussi cette nécessité.

En outre, les modifications convenues au plan des procédures décisionnelles communautaires en vue d'instaurer le vote à la majorité au sein du Conseil pour la plupart des questions d'environnement, d'une part, et le renforcement du rôle du Parlement européen dans cette matière grâce à la procédure de co-décision, d'autre part, devraient dorénavant rationaliser et améliorer le processus législatif.

En quoi le présent programme innove-t-il?

Face aux problèmes environnementaux que nous devons résoudre au cours de la dernière décennie du millénaire, et pour atteindre l'objectif d'un développement soutenable, il est préférable de s'attaquer aux agents et aux activités qui sont nuisibles à l'environnement et gaspillent les ressources naturelles plutôt que d'attendre, comme on a toujours eu tendance à le faire, que les problèmes se posent. Comme nous l'avons dit plus haut, cela n'ira pas sans un bouleversement des habitudes de consommation et des modèles de comportement actuels. Ces objectifs ne

peuvent être atteints par des mesures au seul niveau communautaire. Il importe, en fait, que la responsabilité soit partagée à tous les niveaux (gouvernements, autorités régionales et locales, organisations non gouvernementales, institutions financières, producteurs, distributeurs, détaillants, individus).

Bien qu'il importe que la stratégie et les programmes nécessaires soient élaborés au niveau communautaire, car c'est le seul où peuvent converger toutes les mesures et actions nécessaires, leur mise en œuvre pratique ne pourra toutefois avoir lieu qu'aux niveaux adéquats d'une manière complémentaire et conformément aux compétences diverses. Il est donc indispensable d'intégrer totalement la politique environnementale dans les autres politiques par le truchement d'une participation active de tous les acteurs principaux (administrations, entreprises, population) grâce à un élargissement et un approfondissement des instruments, notamment le jeu du marché, au moyen desquels on peut agir sur les situations et sur les comportements.

Le défi des années 90

L'instauration d'un développement soutenable exige des efforts cohérents et efficaces s'inscrivant dans une politique à long terme. Un tel objectif ne peut être atteint que grâce à un engagement politique profond et des mesures concrètes ambitieuses pendant une longue période. La Communauté, qui constitue l'entité économique et commerciale la plus puissante d'un monde qui prend de plus en plus nettement conscience du fait que la croissance doit être compatible avec l'environnement, doit assumer ses responsabilités. Pour ce faire, elle doit balayer devant sa porte et constituer un exemple aussi bien pour les pays développés que pour les pays en voie de développement en matière de protection de l'environnement et d'utilisation soutenable des ressources naturelles.

A Dublin, le Conseil a déclaré que «l'environnement dépend de nos actions collectives, et l'environnement de demain dépend de notre façon d'agir aujourd'hui». On sent désormais dans la Communauté et ailleurs que c'est au cours de l'actuelle décennie qu'il faudra résoudre la plupart des problèmes d'environnement les plus graves. Au XXI^e siècle, il sera probablement déjà trop tard.

Nous ne pouvons plus attendre ... nous n'avons pas droit à l'erreur!

PARTIE I

UNE POLITIQUE ET UNE STRATÉGIE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

CHAPITRE 1

L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT: PROGRÈS ET PERSPECTIVES

On ne saurait bâtir une stratégie pour l'avenir sans une analyse préalable de la situation actuelle et passée. La publication du cinquième programme coïncide avec la parution d'un rapport sur l'état de l'environnement mis à jour qui en étaye l'essentiel de la stratégie. Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes:

- *Pollution atmosphérique*: si des progrès ont été accomplis dans la réduction des émissions de dioxyde de soufre, de particules en suspension, de plomb et de chlorofluorocarbones (CFC), des problèmes sérieux demeurent ou apparaissent, d'une part pour un certain nombre de gaz «à effet de serre» tels que le dioxyde de carbone, les oxydes d'azote, l'ozone et le méthane et, de l'autre, pour la qualité de l'air, notamment en zone urbaine.
- *Pollution des eaux*: des progrès ont été obtenus dans la diminution de la pollution des eaux intérieures par les sources ponctuelles, mais ils sont largement contrebalancés par l'accroissement de la pollution provenant de sources diffuses, notamment en agriculture. La qualité des eaux est menacée et l'on observe une eutrophisation croissante à la fois de l'eau douce et de l'eau de mer. La directive concernant la protection des eaux souterraines n'a toujours pas atteint ses objectifs et tant la surexploitation que la pollution mettent en danger ces ressources. Dans le cas des eaux marines, on a enregistré des réductions de la pollution provenant de certains déchets organiques, métaux lourds et rejets radioactifs, mais de fortes pressions continuent à s'exercer, en particulier dans la région méditerranéenne, la mer du Nord et la mer Baltique.
- *Dégradation des sols*: les directives relatives à la gestion des déchets, à l'utilisation des boues d'épuration en agriculture et à l'épandage de nitrates, ainsi que certains aspects de la directive «Seveso» sur les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles ont donné ou entraîneront des résultats relativement positifs concernant la protection des sols. Toutefois, la pratique de la culture hyper-intensive, l'utilisation abusive des engrais, pesticides et herbicides et les activités de drainage et d'assainissement détériorent les sols, notamment par contamination, acidification, désertification et érosion dans beaucoup de régions.
- *Conservation de la nature*: malgré la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages ainsi que les conventions de Bonn et de Berne, les pressions qui

s'exercent sur les biotes rares ou menacés et sur leurs habitats s'intensifient. L'agriculture intensive constitue l'une des principales causes de réduction de la diversité biologique. Les développements économiques et l'érosion causent une détérioration continue de l'environnement côtier. Les incendies de forêts ont dévasté de nombreuses parties de la région méditerranéenne et sévissent désormais tous les ans. D'autres agressions dues au développement des loisirs et à la prolifération connexe des résidences secondaires détériorent les hautes terres et les zones de montagnes.

- *Environnement urbain*: la nécessité de satisfaire les besoins du commerce et des transports modernes et le désir de fournir un cadre de vie de qualité sont de plus en plus difficiles à concilier, avec tous les embarras de la circulation, la pollution, le bruit, la détérioration des rues, des lieux publics et du patrimoine architectural et la perte générale d'attrait que cela implique.
- *Gestion des déchets*: malgré les directives remontant à 1975 relatives aux déchets en général, aux déchets toxiques et dangereux et aux transferts transfrontaliers de déchets, la gestion de l'énorme flux de déchets de la Communauté est loin d'être maîtrisée. Dans la plupart des régions, les options du recyclage et de la réutilisation en sont restées au stade des balbutiements. Les lacunes des dispositions concernant la gestion des déchets ne menacent pas seulement l'environnement; elles pourraient produire des effets indésirables dans le contexte de la réalisation du marché intérieur.

Des tendances inquiétantes

Le rapport sur l'état de l'environnement indique clairement certaines tendances qui, si elles ne sont pas contenues de manière satisfaisante, pourraient avoir des retombées négatives importantes sur la qualité de l'environnement dans son ensemble. En voici quelques exemples:

- *Énergie*: Une augmentation de 25 % de la demande d'ici à l'an 2010 si les taux de croissance actuels ne changent pas; cette évolution se traduirait, à son tour, par une augmentation de 20 % des rejets de carbone dans la Communauté (par rapport à 1987).
- *Transport*: Une augmentation de 25 % du taux de motorisation et de 17 % du kilométrage parcouru d'ici l'an 2000 (par rapport à 1990).
- *Agriculture*: Un accroissement de 63 % de l'utilisation des engrais entre 1970 et 1988.

- *Déchets*: Une augmentation de 13 % des déchets municipaux au cours des 5 dernières années malgré le recyclage accru du papier, du verre et des matières plastiques.
- *Eau*: Une augmentation de 35 % du taux moyen des prélèvements d'eau entre 1970 et 1985 dans la Communauté.
- *Tourisme*: Un développement de 60 % du tourisme méditerranéen prévu en 2000 (par rapport à 1990).

Nécessité d'un nouvel élan

Les quatre programmes d'action communautaires précédents et les mesures qui ont été adoptées en vue de leur mise en œuvre ont obtenu des résultats extrêmement positifs du point de vue formel ou juridique et ont objectivement apporté certaines améliorations à l'environnement. Sans compter qu'il est encore trop tôt pour qu'un

grand nombre des actions décidées à ce jour produisent tous leurs effets sur l'état général du milieu naturel.

Toutefois, soit qu'ils n'aient pas encore eu le temps d'exercer pleinement leurs effets, soit qu'ils n'aient pas été mis en œuvre de façon complète dans la Communauté, nombre des instruments existants ne sont pas en mesure de faire face de façon satisfaisante aux niveaux actuels de dégradation de l'environnement. Qui plus est, ils n'ont pas été conçus, pour la plupart, pour répondre à la charge supplémentaire que promettent l'expansion de l'activité économique après l'achèvement du marché intérieur et l'augmentation connexe des besoins d'énergie, de transport, etc., ainsi que les récents changements en Europe centrale et orientale.

L'heure est venue, pour la politique de l'environnement, de passer à la vitesse supérieure.

CHAPITRE 2

LE CINQUIÈME PROGRAMME: UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE

La Communauté poursuit comme objectif global l'amélioration soutenue du bien-être de tous ses citoyens. En parallèle avec l'union politique, économique et monétaire, le marché intérieur vise à assurer la cohésion entre les États membres et leurs peuples, ainsi qu'à fournir le moteur et le cadre de leur croissance économique. Le succès à long terme du marché intérieur sera fonction des contributions respectives des politiques industrielles, de l'énergie, du développement régional et agricole et de la capacité de la politique des transports à littéralement «délivrer la marchandise». Il y a interdépendance entre toutes ces politiques: le niveau de tolérance du milieu naturel constitue l'ultime facteur de limitation sur le plan d'une efficacité et d'une croissance soutenues étant donné qu'elles sont imbriquées.

La stratégie élaborée dans le présent programme repose sur le but final de transformer les modèles de croissance dans la Communauté de façon à emprunter la voie du développement soutenable. Cela suppose, notamment:

- que la qualité et la préservation judicieuse du milieu naturel et de ses ressources soient reconnues comme le fondement de la pérennité des activités humaines et du développement économique et social;
- que, les réserves de matières premières étant finies, le flux des produits à tous les stades (fabrication, consommation et utilisation) soit géré de façon à faciliter ou encourager une réutilisation et un recyclage optimaux dans le souci d'éviter le gaspillage et l'épuisement des ressources naturelles;
- que les tendances de comportement des citoyens de la Communauté reflètent une prise de conscience du

fait que les ressources naturelles sont limitées et que la consommation ou l'utilisation de ces ressources par un individu ne doit pas se faire au détriment d'un autre, tout comme leur exploitation par une génération ne doit pas se faire aux dépens des générations suivantes.

La mise en œuvre d'une telle stratégie de développement soutenable exigera des modifications considérables dans presque tous les grands domaines où la Communauté œuvre. Elle réclame l'intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté, non seulement pour le bien de l'environnement, mais également dans l'intérêt d'une efficacité soutenue des autres domaines d'action eux-mêmes. L'interdépendance entre les divers domaines politiques, ressources et secteurs est illustrée dans la *figure 1*.

En accord avec la déclaration du Conseil européen concernant «Les impératifs de l'environnement», les grands principes directeurs des décisions politiques relevant du présent programme découlent de l'approche préventive et du concept du partage des responsabilités, qui suppose notamment la mise en œuvre effective du principe du pollueur-payeur.

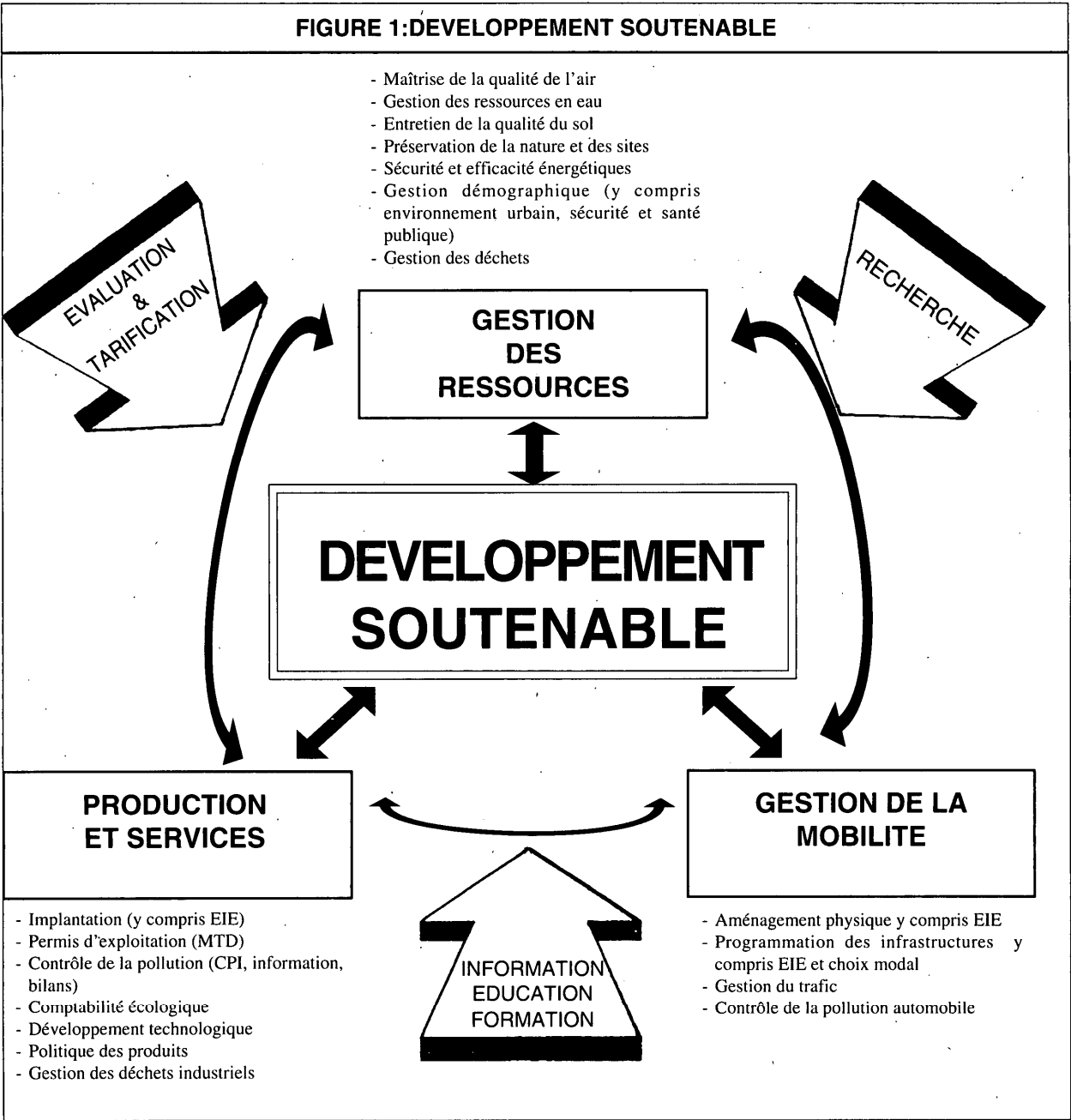
Le présent programme continue de s'attaquer aux grands problèmes d'environnement que constituent le changement climatique, l'acidification, la pollution des eaux, la dégradation et l'érosion des sols, la gestion des déchets, etc. Toutefois, plutôt que d'être axée uniquement sur ces problèmes, sa stratégie vise à créer une nouvelle interaction entre les principaux groupes d'acteurs (gouvernement, entreprises, public) et les principaux secteurs économiques (industrie, énergie, transports, agriculture et tourisme) en mobilisant une vaste panoplie d'instru-

ments intégrés. Le meilleur contexte à cet égard est celui de la Communauté. Sans un cadre global communautaire au sein duquel toutes ces activités peuvent être intégrées et coordonnées, les mesures appliquées individuellement par un État membre ou une région, ou par d'autres acteurs, risquent de ne pas porter tous leurs fruits. De plus, l'intégrité des réalisations ou des initiatives communautaires dans d'autres domaines, notamment le marché intérieur, risque d'être remise en question.

Pour chacun des grands domaines, le programme fixe des objectifs à long terme afin d'indiquer la direction à emprunter ou l'impulsion à donner pour instaurer un développement durable et respectueux de l'environnement, désigne des cibles à atteindre d'ici à l'an 2000 et

prévoit un ensemble représentatif de dispositions à prendre pour atteindre les cibles fixées. Ces objectifs et ces cibles n'ont pas de valeur juridique. Ils sont conçus comme des repères à suivre dès à présent en vue d'en arriver à instaurer un développement durable et respectueux de l'environnement. De même, toutes les actions évoquées ne nécessiteront pas des mesures législatives, que ce soit au niveau national ou au niveau communautaire.

Le développement soutenable constitue un objectif qui ne pourra être mené à terme dans l'espace de ce programme uniquement; toutefois, efficacement mis en œuvre, celui-ci pourrait représenter un important pas en avant vers sa réalisation.



CHAPITRE 3

LES ACTEURS

Jusqu'à présent, les programmes d'action communautaires en matière d'environnement étaient basés dans une large mesure sur des réglementations et des contrôles impliquant le gouvernement et l'industrie manufacturière. La notion de partage des responsabilités exige une participation active de tous les acteurs économiques sur une base beaucoup plus large, à savoir les pouvoirs publics, les entreprises privées et publiques sous toutes leurs formes, et, surtout, les individus en tant que citoyens et consommateurs. Le but ultime de la mobilisation interactive de ces acteurs économiques (et de l'utilisation d'une gamme élargie d'instruments, dont les incitations par le truchement du marché) consiste à instaurer un nouvel équilibre entre les intérêts à court terme des personnes, entreprises et administrations et les intérêts à long terme de l'ensemble de la société. Le principe de subsidiarité et le concept de partage des responsabilités qui présideront à la recherche de ce nouvel équilibre sont analysés dans le chapitre 8.

3.1. Les pouvoirs publics

Le rôle du gouvernement n'est pas seulement déterminant au plan de la législation. Il est aussi crucial dans l'optique de la planification économique et de la détermination des conditions du développement économique, de l'aménagement du territoire, des possibilités d'accès à l'information, à l'éducation et à la formation et de l'orientation du marché par une politique de taxation des produits (tabac et carburants, par exemple). En outre, au-delà des différences sensibles que présente la régime des administrations dans la Communauté, les pouvoirs publics interviennent également, dans la plupart des États membres, comme exploitants d'entreprises publiques telles que les routes, les chemins de fer, les aéroports et la production d'énergie. Dans les efforts généraux déployés pour réaliser un développement soutenable, les gouvernements ont particulièrement de lourdes responsabilités en ce qui concerne les activités nationalisées et sous contrôle de l'État, mais aussi dans la création du cadre et des conditions requis, dans l'adoption de systèmes d'incitations et dans la suppression des obstacles pour permettre aux entreprises publiques et privées de jouer leurs rôles respectifs.

Les autorités locales et régionales ont un rôle particulièrement important à jouer en veillant au caractère soutenable du développement dans l'exercice de leurs fonctions réglementaires d'autorités compétentes pour bon nombre des directives et règlements existants et dans le contexte de l'application concrète du principe de subsidiarité. Voici quelques domaines dans lesquels les autorités locales et régionales peuvent jouer un rôle décisif:

- *aménagement du territoire*: en appliquant des principes de planification judicieux de manière à préserver les zones présentant un intérêt, y compris les réserves et paysages naturels, à améliorer le tissu urbain et la circulation et à optimiser la rationalité énergétique;
- *développement économique*: les autorités ont, pour la plupart, un rôle à jouer en stimulant le développement économique dans les domaines de leur compétence. Un degré approprié de prudence permet d'assurer la durabilité des ressources nécessaires à la mise en place et à la réussite de ce développement;
- *mise en place des infrastructures*: les autorités locales et régionales sont responsables au premier chef de la planification, de la création et de la gestion des routes, de l'alimentation en eau, du traitement des eaux usées etc. et, de ce fait, particulièrement bien placées pour influencer sur l'emplacement, le type et l'impact des réalisations;
- *maîtrise de la pollution industrielle*: par un usage responsable des autorisations d'aménagement, permis d'émission, de décharges et d'exploitation, technologies propres, droits d'accès à l'information sur l'environnement, etc. de manière à fixer les conditions de la réalisation d'un développement soutenable ou à y contribuer;
- *gestion des déchets*: la stricte application de la hiérarchie reconnue dans la gestion des déchets — prévention, réutilisation et recyclage, utilisation comme combustible, élimination par incinération et mise en décharge — contribuerait à réduire les problèmes d'élimination des déchets et aux économies d'énergie et de matières premières;
- *transport*: les plans de transport et de trafic devraient être pleinement intégrés au processus de planification global;
- *information, éducation et formation du public*: les autorités locales et régionales, s'appuyant sur la législation communautaire existante relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, peuvent encourager une participation accrue du public à la protection du milieu naturel et contribuent au renforcement de la confiance de la population; ceux qui assurent des responsabilités directes dans le domaine de l'éducation ont des possibilités et des devoirs particuliers quant à la prise de conscience et au comportement du public;
- *audit-interne*: il faut que les administrations analysent d'un œil critique leurs propres activités du point de vue des services publics, de l'implantation des bureaux, de la politique des achats, du choix des véhicules et du matériel, des économies d'énergie, des bilans écologiques et de la communication de l'information au public.

Là où cela est possible, le gouvernement central devrait appliquer ces principes et mesures dans ses propres administrations et décisions (par exemple, planification, information, éducation, formation, audit-interne). Enfin, il faudra impérativement engager les ressources nécessaires aux niveaux central, régional et local de manière à assurer leur mise en œuvre concrète.

3.2. Les entreprises publiques et privées

Selon leur nature, virtuellement toutes les entreprises utilisent des ressources naturelles pour leurs procédés et leurs produits, créent divers types et quantités de déchets et contribuent à la pollution de l'air, de l'eau et des sols. Jusqu'à présent, les coûts à long terme de ces ressources et de la pollution n'ont été que rarement « internalisés » dans les frais d'exploitation d'une installation ou dans le prix du produit fini ou du service. Il est clair que le maintien de cette situation est insoutenable d'un point de vue économique ou écologique. On se rend de plus en plus compte qu'il y va de l'intérêt même de l'industrie: l'accroissement de la demande de technologies et produits « propres » suscitera de nouvelles possibilités de marché avantageant particulièrement les sociétés innovantes; l'industrie voit également les avantages que comporte, au plan des économies de ressources et d'énergie, l'intégration de considérations écologiques dans la politique de gestion. Il reste, cependant, à la Communauté et aux États membres, à déterminer le cadre et les conditions d'un développement soutenable.

Dans le cadre du présent programme, cinq domaines d'activité ont été distingués comme secteurs cibles. Ces secteurs représentent une large part de l'activité économique globale; leur coopération et leur comportement sont capitaux pour l'évolution vers le développement soutenable. En dépit du choix de certains secteurs clés, il doit être clair que toutes les entreprises devront participer aux efforts déployés en vue d'atteindre cet objectif. Les instruments mis au point et en place seront conçus de façon à engendrer la réponse la plus large possible.

Une politique globale vis-à-vis des produits de consommation est importante dès lors que les mécanismes du marché sont appelés à modifier les comportements humains dans l'intérêt de l'environnement. En particulier, il est essentiel que les entreprises prennent davantage conscience des déchets qu'engendrent leurs produits et emballages et qu'elles en assument la responsabilité. Des politiques devraient être mises au point de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés prenant en compte les effets sur la sécurité, la qualité, la durabilité et l'environnement en général. Dans ce contexte, le secteur du détail sera amené à assumer sa part de responsabilité.

Les institutions financières qui endossent les risques inhérents aux sociétés et installations ont aussi la possibilité d'exercer une influence considérable — dans certains cas, un contrôle — sur les éventuelles décisions d'investissement et de gestion favorables à l'environnement.

3.3. Le public

Chaque membre de la population a un rôle crucial à jouer dans de nombreux domaines:

- en tant qu'individu soucieux de la qualité de l'environnement en général, de la santé individuelle et de la qualité de vie des générations à venir et en tant que citoyen responsable capable d'influencer les politiques et décisions;
- en tant que producteur direct de pollution et de déchets chez lui, comme employeur ou salarié, comme banlieusard (navetteur) et en occupant ses loisirs;
- en tant que consommateur de biens et de services, les causes et les remèdes des problèmes d'environnement étant souvent fonction des choix de consommation.

Pour que l'individu puisse jouer pleinement et concrètement son rôle, il convient qu'un certain nombre de conditions soient remplies: de bonnes connaissances et informations sont essentielles à la perception du lien entre les activités de chaque individu et la pollution ou la préservation de l'environnement selon les cas; il faudra donc mener des campagnes de sensibilisation du public à cet égard. Les bonnes intentions ne suffiront pas à produire des résultats s'il n'existe pas d'alternatives comme, par exemple, la collecte sélective des déchets, des systèmes de transport public fiables, etc.

Concernant le choix des produits et des services, il faudra surmonter certains obstacles d'ordre pratique: le produit le plus écologique peut ne pas être disponible là où on a l'habitude de faire ses achats ou, s'il est disponible, son prix peut être plus élevé que celui des produits plus polluants (l'exemple de la différence de prix entre l'essence sans plomb et au plomb montre clairement que, s'il existe un attrait financier, le consommateur est incité à choisir l'option favorable à l'environnement). Et pour gagner et conserver la confiance des consommateurs, les prétentions écologiques des produits doivent être fondées et accompagnées d'une information objective concernant leurs caractéristiques.

L'engagement et la participation active des organisations non-gouvernementales (ONG) défendant le consommateur ou l'environnement et des syndicats et associations professionnelles auront un rôle crucial à jouer dans le processus général de prise de conscience, dans la représentation des intérêts et des préoccupations de l'opinion et dans la motivation et l'engagement des membres de la population eux-mêmes.

CHAPITRE 4

SECTEURS CIBLES

Comme on l'a vu plus haut, au chapitre consacré aux acteurs («Entreprises publiques et privées»), cinq secteurs cibles font l'objet d'une attention particulière dans le cadre du présent programme. Leur choix s'explique par le fait qu'il s'agit de secteurs où la Communauté en tant que telle a un rôle unique à jouer et où une approche communautaire constitue le moyen le plus efficace pour aborder globalement les problèmes auxquels ils se trouvent confrontés. Ils ont été choisis également en raison de l'impact particulièrement important qu'ils ont ou pourraient avoir sur l'environnement considéré dans son ensemble et parce que, de par leur nature, ils ont un rôle crucial à jouer dans les efforts déployés pour aboutir à un développement soutenable. Ces facteurs sont traités plus en détail au chapitre 5 et dans les données fournies ci-après relatives aux secteurs cibles proprement dits.

4.1. Industrie

Le secteur de l'industrie représente grosso modo 25 % de la richesse de la Communauté et l'industrialisation constitue un élément clé de la stratégie de développement tant au sein de la Communauté que dans un contexte international plus large. Mais, du fait qu'elle exploite les ressources naturelles, consomme de l'énergie, utilise les procédés de fabrication et engendre à la fois de la pollution et des déchets, l'industrie constitue l'une des principales causes de la dégradation de l'environnement. Dans la mesure où les retombées écologiques de ses activités dépassent le degré de tolérance du substrat naturel, elles peuvent compromettre ou paralyser le développement industriel d'une localité ou d'une région.

Un des objectifs prioritaires de la politique industrielle communautaire est de créer le cadre et les conditions d'un secteur industriel fort, innovateur et concurrentiel pour assurer la compétitivité et la croissance durable des industries européennes sur le marché mondial. Il n'est pas dans l'intérêt général de la Communauté de sacrifier les avantages économiques et sociaux à long terme pour des gains financiers à court terme.

L'action menée précédemment en matière d'environnement avait tendance à être de nature prohibitive; l'accent était mis sur «il ne faut pas» plutôt que sur l'approche consistant à dire «travaillons ensemble». Il en est résulté une tendance à considérer l'industrialisation ou le développement économique et les préoccupations écologiques comme incompatibles. Avec en toile de fond le souci accru pour l'environnement et les ressources naturelles et la prise de conscience des effets économiques négatifs de la dégradation du milieu naturel, il est désormais clair qu'une industrie respectueuse de l'environnement n'est plus un luxe mais plutôt une nécessité. Il est également évident que beaucoup de secteurs industriels eux-mêmes prennent davantage conscience de leur relation et de leurs responsabilités à l'égard de la nature. Un des messages clés du présent programme est qu'en matière d'environnement, l'industrie constitue non seulement un élément du problème, mais encore une des clés de la solution.

Si l'on veut instaurer des conditions optimales pour la poursuite de la croissance économique dans la Communauté et veiller à ce que l'industrie communautaire soit capable de déterminer les stratégies à long terme requises pour rester économiquement compétitive, il est essentiel de considérer la qualité de l'environnement et la croissance comme interdépendantes. Pour l'industrie, une politique de l'environnement globale et réfléchie peut contribuer à optimiser la gestion des ressources, à rallier la confiance du public et à accroître les possibilités commerciales. Nombre des nouvelles technologies propres et peu polluantes n'entraînent pas seulement une réduction importante de la contamination; elles permettent aussi des économies de matières premières et d'énergie d'une ampleur telle que les coûts épargnés peuvent dépasser les frais d'investissement initialement plus élevés, et donc réduire le coût de production unitaire. On peut citer l'exemple de la mise au point et de l'utilisation de techniques nouvelles dans le domaine du génie génétique et de la biotechnologie, qui offrent un potentiel considérable d'applications intéressantes du point de vue de l'agriculture, de la transformation des aliments, des produits chimiques et pharmaceutiques, de l'assainissement du milieu naturel et du développement de nouvelles sources de matières premières et d'énergie. Compte tenu de l'importance de ce secteur particulier, la Commission a publié, en 1991, une communication sur la promotion de l'environnement compétitif pour les activités industrielles basées sur la biotechnologie dans la Communauté ⁽¹⁾.

La combinaison d'une société technologique avancée et d'une industrie manufacturière forte, innovante et polyvalente, clé de voûte du bien-être économique de la Communauté européenne et de sa stabilité politique, peut améliorer la distribution et les communications et diversifier les choix personnels et devrait en définitive promouvoir la santé et la qualité de vie.

Dans le cadre du présent programme, la double approche consistant à combiner des normes élevées en matière d'environnement et des incitations concrètes à les surpasser devrait être appliquée d'une manière coordonnée aux différents points de la chaîne recherche-procédé-fabrication-commercialisation-utilisa-

⁽¹⁾ SEC(91) 629 du 19. 4. 1991.

tion-élimination où l'industrie et ses produits peuvent avoir un impact sur les ressources naturelles de la Communauté. Pour inscrire avec succès ce processus dans la durée, l'environnement doit faire partie de l'éducation et de la formation de tous les acteurs impliqués dans cette chaîne, et plus particulièrement les chercheurs et les ingénieurs de production.

Une nouvelle orientation et un nouvel élan seront donnés à la synergie entre la politique de l'environnement et la politique industrielle par la mise en place d'un train de mesures intégrées et complètes, y compris les dispositions existantes, comportant les éléments suivants:

- renforcement du dialogue avec l'industrie;
- perfectionnement de la programmation physique et stratégique, et notamment de l'évaluation de l'impact sur l'environnement des plans et programmes;
- amélioration de la gestion et du contrôle des procédés de production, y compris un système de licences subordonnées à l'intégration de la prévention et de la lutte contre la pollution, à des bilans écologiques, à une évaluation et une comptabilité effectives en matière d'environnement et à l'application de la meilleure technologie disponible; introduction d'un système de tarification conforme à l'économie de marché pour la consommation et l'utilisation des ressources naturelles. Les normes et les conditions de ce processus seront arrêtées en tenant dûment compte du délai nécessaire pour faciliter les décisions en matière d'investissements;
- normalisation renforcée et plus fiable des produits afin d'en minimiser leur impact sur l'environnement pendant tout leur cycle de vie, notamment grâce à un système de label écologique au niveau communautaire;
- promotion des accords libres et d'autres formes d'auto-réglementation;
- une gestion des déchets efficace devrait idéalement commencer par le contrôle des procédés de fabrication; à cet égard, on peut s'attendre à ce que le train de mesures susmentionné concernant les aspects de la production ait un impact sensible tant sur la quantité que sur la nature des déchets engendrés; parmi les autres éléments de cette stratégie figurent la récupération des déchets par les producteurs ou importateurs initiaux (qui devrait aussi améliorer la manipulation des déchets), la recherche continue sur les techniques de recyclage et de réutilisation et des projets pilotes dans ces domaines et enfin, des normes relatives aux incinérateurs de déchets industriels et aux décharges pour parer aux dangers de l'élimination définitive;
- enfin, il est essentiel que le public et les partenaires sociaux soient mis en mesure de s'engager plus activement dans l'élaboration et la mise en œuvre concrète de la politique, c'est-à-dire qu'on leur

communiquent toutes les informations nécessaires pour qu'ils puissent opérer des choix éclairés en tant que consommateurs; ils doivent avoir accès également aux données importantes sur l'environnement (recensement des rejets, bilans écologiques, volet écologique de la comptabilité des entreprises) de manière à pouvoir suivre les résultats de l'industrie et de la réglementation.

Les figures 2a et 2b ci-après indiquent comment l'industrie sera amenée ou incitée à évoluer vers des procédés et des produits écophiles grâce à deux leviers distincts mais complémentaires. La figure 2a montre de quelle manière diverses règles, normes et procédures d'ordre législatif seront appliquées aux différents stades de la chaîne autorisation-production-évaluation afin de créer un mouvement perpétuel de progression vers des normes toujours meilleures.

La figure 2b, propose comme axe principal, la conscience et le choix du consommateur. Le cycle qu'elle illustre est mû par les lois du marché, auto-régulé et perpétuel. Comme on l'indique, il sera valable non seulement pour le consommateur privé, mais aussi pour les autres entreprises qui veulent gagner ou améliorer leur propre classement écologique. L'efficacité potentielle de ce modèle dépend des possibilités de choix et de l'objectivité des appréciations et des informations.

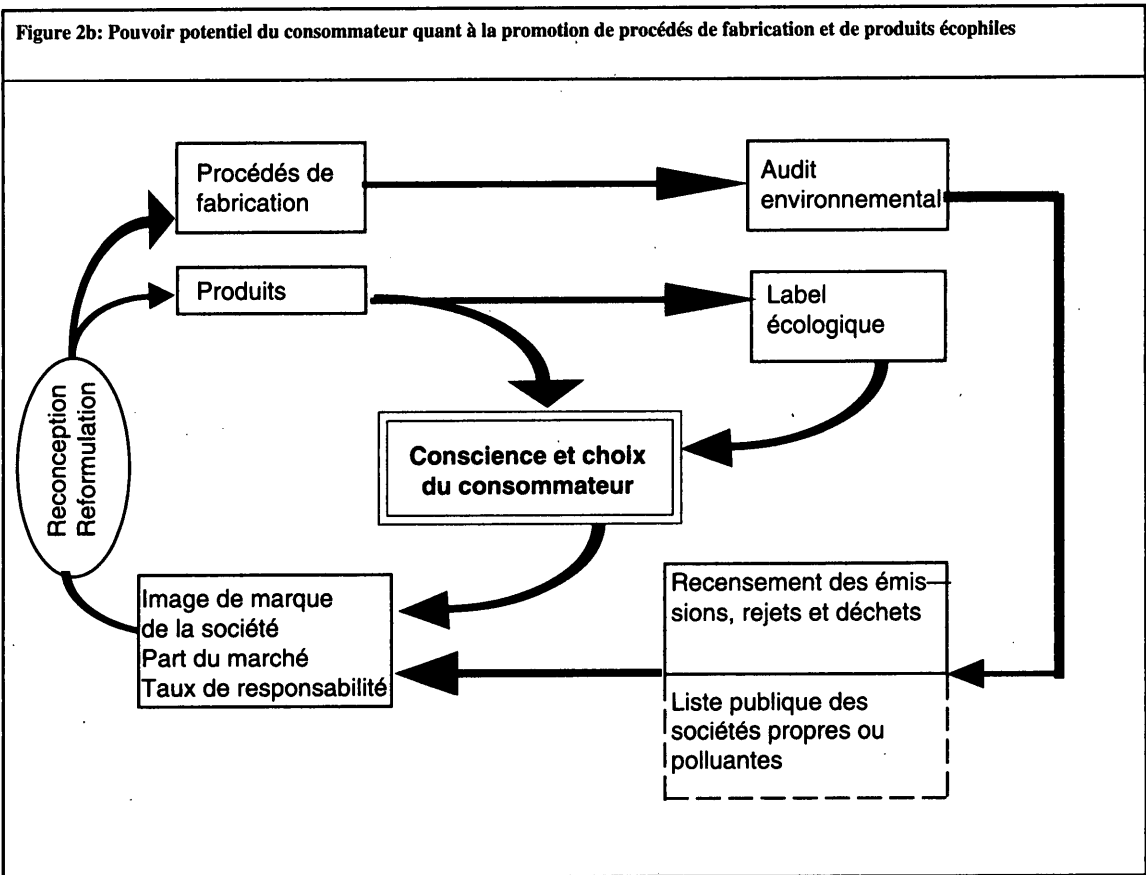
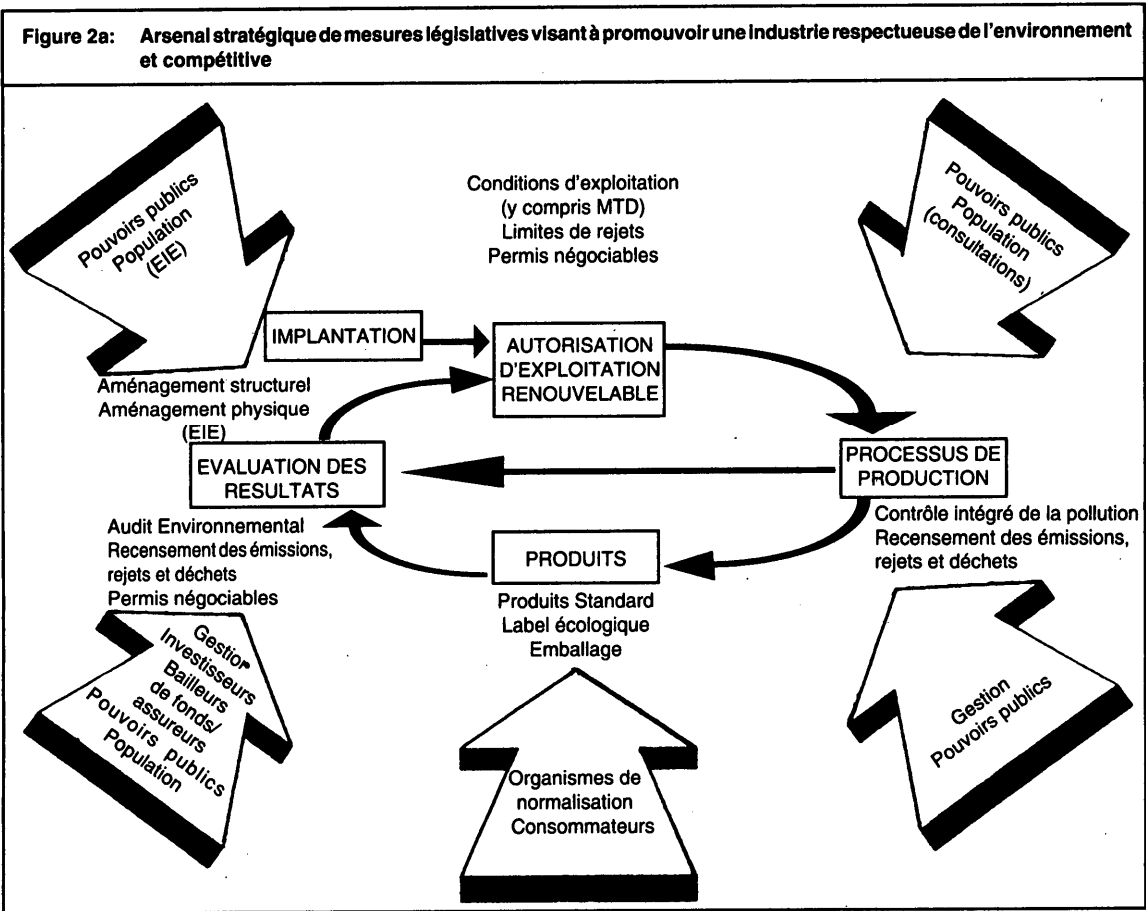
L'agencement de ce train de mesures visant à assurer le développement soutenable du secteur industriel et une croissance industrielle et économique continue tiendra particulièrement compte de la situation des petites et moyennes entreprises et du problème de la compétitivité internationale.

Petites et moyennes entreprises

Pour ce qui est des PME, toute discrimination dans les mesures indiquées ne serait sans doute ni souhaitable ni nécessaire du fait, notamment, que:

- la pollution n'est pas l'apanage des grandes installations; les petites installations sont responsables d'une partie de la pollution et des déchets;
- un grand nombre de PME vivent de la demande créée par les grandes entreprises, lesquelles seront contraintes d'être plus strictes dans leurs procédés et de satisfaire aux critères globaux du système d'étiquetage écologique;
- dans la lutte pour le financement des investissements, les PME ne peuvent se permettre d'être désavantagées par rapport à leurs concurrents plus importants.

Cependant, dans toute la mesure du possible, un effort particulier sera nécessaire pour éviter des contraintes administratives, financières ou légales par trop disproportionnées, de nature à faire obstacle à la création ou au



développement des PME. En ce qui concerne les mesures de contrôle en vigueur, par exemple, on pourrait introduire, le cas échéant, certaines modifications dans les délais d'adaptation ou d'application (sous réserve des exigences normales du Traité). Dans d'autres cas, on pourrait envisager une assistance directe d'ordre pratique englobant la fourniture de services d'experts, des programmes de formation, etc. Toutefois, il ne faut pas oublier que, du fait même de leur taille, les PME sont généralement plus souples et plus adaptables; leur faculté d'adaptation à l'état des techniques peut souvent les avantager sur des marchés hautement compétitifs, voire leur ouvrir de nouveaux créneaux.

Compétitivité internationale

Quant à la question de la compétitivité internationale, le conflit perçu entre la préservation de l'environnement et la compétitivité économique résulte d'une appréciation à courte vue des sources de prospérité et d'une vision statique de la concurrence. Au lieu de réduire l'avance en matière de compétitivité, des exigences écologiques rigoureuses peuvent même l'accroître en stimulant le progrès et l'innovation. Les pays les plus stricts sont, pour la plupart, en tête des exportations des produits et technologies ainsi réglementés. En ce qui concerne plus spécialement le problème de la compétitivité planétaire, la décision du ministère japonais du commerce international et de l'industrie (MITI) de lancer un programme d'action pour le XXI^e siècle intitulé «The new Earth 21» exige une réponse ferme de la Communauté si nous voulons maintenir notre position concurrentielle sur le marché mondial.

Transformer le souci de l'environnement en un avantage sur le plan de la compétitivité constitue l'un des objectifs du projet «Vers un développement soutenable». En visant la réduction et l'élimination de la pollution ainsi que la prévention, le recyclage et la réutilisation des déchets plutôt que la dépollution ou la décontamination et en créant un ensemble d'instruments plus large, notamment des incitations commerciales, en évitant par là les contraintes sur les technologies utilisées pour atteindre des niveaux plus élevés, la politique de l'environnement peut stimuler l'investissement, l'innovation et la compétitivité et non les étouffer. Vers la mi-1992, la Commission soumettra au Conseil une communication complète sur la compétitivité industrielle et la protection de l'environnement qui développera ce thème et proposera des domaines d'action dans le secteur de l'industrie.

4.2. Énergie

Le secteur énergétique de la Communauté reste confronté à des problèmes d'environnement locaux et régionaux, tels que l'acidification. En outre, les aspects

globaux de la politique énergétique et leurs effets sur l'environnement font l'objet de préoccupations croissantes. Il s'agit d'élaborer une stratégie à long terme qui empêche les solutions apportées à un problème d'en susciter d'autres plus graves encore. Le défi pour l'avenir lancé au monde sera d'assurer que la croissance économique, des approvisionnements en énergie efficaces et sûrs et un environnement sain ne soient pas des objectifs incompatibles. La politique énergétique constituera donc un facteur clé dans la réalisation d'un développement soutenable.

Les projections récentes des Nations Unies prévoient un accroissement de la population mondiale qui la fera passer de 5 milliards d'habitants en 1990 à 10 milliards d'ici à l'an 2050. D'où une croissance escomptée de la demande d'énergie de 9 milliards de tonnes — équivalent pétrole (tep) en 1990 à 20 milliards de tep en 2050 selon un scénario «classique» et à 13 milliards de tep selon un scénario de «haut rendement énergétique».

Même si l'on assiste à des ajustements régionaux des parts du «gâteau énergétique»⁽¹⁾, ces développements auront un impact sur l'environnement tout entier. Dans les deux scénarios, l'utilisation de charbon prévue se traduira par une augmentation considérable des émissions de gaz à effet de serre, notamment le CO₂. Le chiffre le plus bas (13 milliards de tep) devrait entraîner une augmentation de 60 % des rejets de CO₂ au niveau mondial.

La croissance énergétique prévue dans le scénario classique, devrait créer des tensions très fortes quant à la sécurité d'approvisionnement. Celles-ci devraient être particulièrement vives dans les pays en développement ne disposant pas de ressources propres et l'objectif ne pourra probablement pas être atteint si l'on n'adopte pas une approche différente vis-à-vis du nucléaire et d'une utilisation accrue de sources d'énergie liées aux déchets, ou s'il n'y a pas une véritable percée dans la mise au point et la pénétration de technologies énergétiques de substitution, telles que les énergies renouvelables (biomasse, solaire, éolienne etc.). Le scénario de haut rendement énergétique exigera un changement radical des comportements à l'égard de l'utilisation de l'énergie et contraindrait les pays industrialisés à un accroissement du rendement énergétique supérieur à celui enregistré au cours de la période 1975-1985.

On ne pourra obtenir des progrès au niveau mondial dans les domaines de l'énergie et de l'environnement si des améliorations sensibles ne sont pas apportées également dans les pays en voie de développement et en

⁽¹⁾ 46 % pour les pays en voie de développement, 16 % (41,6 % en 1990) pour les actuels pays industrialisés et 11 % (24 % en 1990) pour l'ECO.

Europe centrale et orientale. On se heurte dans ce contexte à un problème critique: la nécessité de transférer financements, technologie et savoir-faire vers ces pays afin de les aider à maîtriser l'évolution de leur demande d'énergie, tout en préservant leur droit à un développement soutenable. La Communauté a déjà affirmé son engagement à cet égard dans les conclusions du Conseil des ministres de l'Environnement, du 12 décembre 1991, relatives à la CNUED. La charte européenne de l'énergie, qui traduit l'interdépendance dans le domaine de l'énergie et la prise de conscience de la responsabilité partagée en matière d'approvisionnement et d'environnement, peut également être d'un précieux secours. Les pays d'Europe centrale et orientale pourraient obtenir l'aide dont ils ont besoin pour opérer leur redressement économique et pour satisfaire leurs besoins en énergie dans des conditions propices à un environnement plus propre, un meilleur équilibre entre les différentes sources d'énergie et une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

Au niveau de la Communauté européenne, la Commission a présenté en 1990 quatre scénarios déterminant

l'éventail des influences susceptibles de modifier les orientations de la demande et de l'offre d'énergie à une échéance plus lointaine⁽¹⁾. Parmi ces quatre scénarios, les deux voies extrêmes sur lesquelles notre avenir énergétique pourrait se développer revêtent une importance immédiate dans l'élaboration d'une stratégie; il s'agit du scénario classique et du scénario «prix élevés». Ces scénarios ne prennent pas en compte l'unification de l'Allemagne. Pour cette raison et pour un certain nombre d'autres, les scénarios sont actuellement en cours d'actualisation. Les résultats de cette révision seront disponibles vers la mi-1992.

On enregistre une diminution des émissions de SO₂ depuis le début des années 80 et cette baisse se poursuivra de façon significative à l'avenir en raison des réglementations relatives à l'environnement adoptées aux niveaux communautaire et national, des améliorations de

⁽¹⁾ Energy in Europe, Energy for a new century: the European perspective, juillet 1990.

EXPLICATION DES SCÉNARIOS ET DE LEURS CONSÉQUENCES

Le scénario 1, encore appelé «classique» («business as usual»), table sur une croissance économique faible et sur l'absence d'initiatives nouvelles importantes dans les politiques de l'énergie et de l'environnement.

Le scénario 4, ou «prix élevés», prévoit la même croissance que le précédent, mais accompagnée d'un progrès rapide de l'efficacité énergétique, d'une expansion considérable du nucléaire, d'un remplacement des installations alimentées au charbon par des installations au gaz naturel et d'une augmentation des prix de l'énergie à la consommation sous l'effet, notamment, d'une taxe l'énergie/carbone.

Sur la base de ces scénarios, les estimations concernant la consommation totale d'énergie (en millions de tep) et les émissions atmosphériques (en millions de tonnes) des Douze à l'horizon 2010 sont les suivantes:

Tableau 1				
	Consommation	CO ₂	SO ₂	NO _x
1990	1 148,33	2 738	12,23	10,38
2010 Scénario 1 (classique)	1 376,59	3 143,25	6,56	7,85
2010 Scénario 4 (prix élevés)	975,59	2 098,37	4,32	4,35

Compte tenu de ces prévisions, seul le scénario 4 ou un canevas comparable pourrait satisfaire l'objectif convenu de stabiliser le CO₂ à son niveau de 1990 pour l'an 2000 et conduire à une nouvelle réduction de l'ordre de 25 % en 2010 sur la base des connaissances actuelles et de la technologie prévisible, au prix d'une adaptation considérable des structures et des comportements.

l'efficacité énergétique et de l'utilisation de carburants propres. Les émissions de NO_x diminueront également d'ici l'an 2010, bien que de façon moins radicale que celles de SO₂. Toutefois, malgré leur diminution, on prévoit que les émissions de SO₂ et NO_x porteront atteinte à l'environnement dans de nombreuses régions de la Communauté aux niveaux national, régional et urbain en franchissant le seuil critique d'acidification, comme indiqué au paragraphe 5.2 du chapitre consacré aux thèmes et objectifs du présent programme. En conséquence, il faudra déployer des efforts encore plus grands pour réduire ces rejets à des niveaux acceptables. Dans le cas des NO_x, des diminutions supplémentaires pourraient être obtenues dans le secteur de la production d'électricité et l'industrie manufacturière et des réductions plus considérables encore dans le secteur des transports grâce, principalement, à des changements structurels et de comportement. Pour le SO₂, le principal potentiel de diminution des niveaux actuels se situe dans le secteur de la production d'électricité (où certaines mesures réglementaires sont déjà en vigueur, mais pas complètement appliquées), ainsi que dans le secteur de l'industrie manufacturière.

L'obtention de résultats pratiques dans le domaine de l'énergie exige une stratégie projetée bien au-delà de l'an 2000. Une amélioration du rendement énergétique et la mise au point de programmes technologiques stratégiques, y compris de R & D constituent les éléments clés d'une stratégie à court et moyen terme. Ces programmes seraient orientés vers une structure énergétique faisant une moins grande place au charbon, comportant notamment des options pour des énergies renouvelables. Ces éléments ont déjà fait l'objet, en novembre 1989, d'une communication de la Commission au Conseil intitulée «L'énergie et l'environnement»⁽¹⁾. Dans une autre communication concernant une stratégie communautaire destinée à limiter les émissions de dioxyde de carbone et à accroître l'efficacité énergétique⁽²⁾, la Commission a présenté plusieurs propositions qui ont rencontré l'approbation générale du Conseil. Parmi les mesures envisagées dans le cadre d'une stratégie globale le plus nettement figurent l'introduction d'instruments économiques, qui exigeraient que les coûts réels de la consommation d'énergie se répercutent sur l'utilisateur (par le biais, par exemple, d'une taxe CO₂/énergie), une meilleure information, éducation et formation des utilisateurs finaux, des accords avec l'industrie sur de tels codes (au niveau communautaire, des codes de conduite ont déjà été conclus dans les secteurs de l'électricité, du charbon, du pétrole et du gaz naturel) et l'amélioration du rendement, des normes de rationalité énergétique pour toutes sortes de produits et appareils, des programmes d'économie d'énergie et des normes d'isolation des bâtiments (en conformité avec les programmes SAVE et PACE qui ont déjà été adoptés), la poursuite de l'étude des aspects environnementaux de l'énergie nucléaire, l'application et la promotion des nouvelles technologies énergétiques (sur la base des programmes THERMIE et JOULE) et l'encouragement accru de l'utilisation des

énergies renouvelables et la promotion de celles-ci (comme le propose le programme ALTENER).

La tâche pour l'avenir consiste en la mise en application vigoureuse des programmes mentionnés et, le cas échéant, leur révision, leur renforcement et leur élargissement.

Le *tableau 2* indique les mesures requises d'ici l'an 2000, les instruments à mettre au point à partir de 1993 et les acteurs qui doivent intervenir pour que les premiers pas importants vers la réalisation d'une politique d'énergie soutenable puissent être accomplis.

4.3. Transports

Les transports sont essentiels à notre bien-être économique et social. Ils jouent un rôle fondamental dans la production et la distribution des biens et des services et dans les échanges commerciaux et le développement régional. Leur contribution à la croissance économique de la Communauté a été majeure. Ils ont permis de réaliser des économies d'échelle importantes dans la production et conduit à une concurrence accrue. Leur part dans le produit intérieur brut de la Communauté est d'environ 10 % et ils y représentent 9 % de l'emploi (ces chiffres englobent le transport proprement dit de marchandises et de personnes, la production de moyens de transport et la construction et l'entretien des infrastructures). Depuis 1970, la croissance annuelle totale des transports intérieurs a atteint en moyenne 3,1 % pour les voyageurs et 2,3 % pour les marchandises. Les transports routiers ont enregistré une croissance en valeur absolue et en valeur relative beaucoup plus forte que les autres modes de transport terrestres. Depuis 1980, le transport aérien de passagers a enregistré une augmentation moyenne annuelle de 6,2 %.

En dépit de l'importance cruciale que revêt ce secteur, on a laissé se développer dans de nombreuses parties de la Communauté, notamment dans les grandes zones urbaines et industrielles et le long des principales voies de circulation, une situation de déséquilibre dû à l'importance disproportionnée de la mobilité routière, à la circulation excessive et aux encombrements, au manque de coordination dans la programmation des infrastructures et à l'utilisation inefficace des capacités existantes qui est symptomatique du marché des transports et qui a déjà abouti, dans beaucoup d'endroits, à une forme de rationnement par saturation.

Les tendances actuelles du transport routier et aérien conduisent toutes à une aggravation de l'inefficacité, des encombrements, de la pollution, du gaspillage de temps et d'argent, des atteintes à la santé, des dangers pour la vie et des pertes économiques. Les contraintes physiques — principalement au plan environnemental — sont telles qu'il ne sera désormais plus possible, comme par le passé, de fonder une politique des transports sur l'aspect «demande» de l'équation.

Les transports ne sont jamais écologiquement neutres car tous les modes de transport ont, à des degrés divers, un impact sur l'environnement. Les émissions qu'ils engendrent — surtout le trafic routier et aérien représentent

(1) COM(89) 369 du 8. 2. 1990.

(2) SEC(91) 1744 final du 14. 10. 1991.

Tableau 2: Énergie

Mesures d'ici à l'an 2000	Instruments	Calendrier	Acteurs
Sensibilisation et incitations destinées à induire un changement de comportement favorisant une utilisation soutenable de l'énergie	— Sensibilisation, éducation et formation des utilisateurs finals — Accords conclus avec l'industrie en matière d'efficacité — Codes de conduite à élaborer par les acteurs intéressés — Instruments économiques et fiscaux — Élimination des entraves législatives et réglementaires	1993 ⇒ en cours en cours en cours 1993 ⇒	<i>EM + CE + public</i> <i>+ secteur énergétique</i> <i>EM + industrie + CE</i> <i>Secteur énergétique +</i> <i>+ EM + industrie + CE</i> <i>CE + EM</i> <i>EM + CE</i>
Programmes concernant l'efficacité énergétique	Mise en œuvre des programmes PACE et SAVE, et des programmes nationaux comparables, notamment les aspects suivants: — planification du moindre coût — application de normes concernant l'efficacité énergétique pour les appareils, les produits et les véhicules — normes de rendement pour la technologie — normes d'isolation dans le bâtiment — minimisation des fuites de méthane à partir des systèmes de distribution du gaz naturel	en cours	<i>CE + EM + industrie</i> <i>+ secteur énergétique</i> <i>Industrie + secteur énergétique</i> <i>CE + EM + industrie</i> <i>+ secteur des transports</i> <i>CE + industrie</i> <i>EM + industrie + CE</i> <i>EM + secteur énergétique</i>
Programmes technologiques	Mise en œuvre des programmes THERMIE et JOULE, et notamment: — R & D dans le domaine des nouvelles technologies énergétiques ainsi que leur promotion et leur utilisation — R & D dans le domaine des ressources renouvelables (biomasse)	en cours	<i>CE + EM + industrie</i> <i>+ secteur énergétique</i> <i>idem</i> <i>idem</i>
Programme de promotion	ALTENER: promotion de l'utilisation des ressources renouvelables (action pilote et normalisation)	1993 ⇒	<i>idem</i>
Programme de sécurité nucléaire	Étude sur la sécurité et les déchets de l'énergie nucléaire	en cours	<i>CE + EM + secteur énergétique</i>

une part très importante des émissions totales: environ 90 % dans le cas du plomb, 50 % pour les NO_x et 30 % pour les COV. En zone urbaine, la circulation est responsable de près de 100 % des rejets de CO, de 60 % des émissions d'Hydrocarbures et de NO_x, de 50 % des émissions de particules et d'environ 10 % des émanations de SO₂. Les transports sont à l'origine de quelque 22 % de toutes les émissions de CO₂, dont 80 % sont dues au transport routier et plus de 55 % aux seules voitures particulières. En outre, le secteur des transports — notamment aériens et routiers — est reconnu comme étant le principal responsable des nuisances sonores.

La réglementation européenne récente des rejets de gaz d'échappement des voitures et des camions se traduira par une réduction sensible de la pollution automobile. Toutefois, l'augmentation prévue du parc, des kilomètres parcourus et du trafic de marchandises par route accroîtra la contribution du secteur du transport aux émissions totales de CO₂ (de 22 à 24 %), de SO₂ (de 4 à 12 %) et de NO_x (de 58 à 59 %) contrebalançant de ce fait les réductions potentielles imputables à l'introduction de nouvelles normes d'émissions.

L'achèvement du marché intérieur, l'évolution politique et économique de l'ECO et le développement de l'Espace Économique Européen (EEE) devraient entraîner une augmentation significative de la demande de transports et du trafic. L'efficacité et la fiabilité de la politique des transports elle-même seront directement proportionnelles à la qualité des liens existant entre ceux-ci et le milieu naturel. Il faudra impérativement développer une stratégie visant à réduire ou du moins à contenir — l'impact global des transports sur l'environnement.

Il conviendra, notamment, de réduire la pollution résultant de l'exploitation, de limiter l'impact sur l'utilisation des sols de la mise en place des infrastructures⁽¹⁾, de réduire le trafic et les encombrements (notamment en zone urbaine) et de prévenir ou d'atténuer les risques inhérents à l'acheminement des produits et déchets

⁽¹⁾ Le réseau routier occupe environ 3,1 % de la superficie totale de la Communauté sans compter la surface occupée par les croisements, embranchements et parcs de stationnement; le réseau ferroviaire en occupe 0,1 % sans compter l'espace réservé aux gares et voies de triage.

dangereux. La Commission a récemment publié une communication sur les transports et l'environnement⁽¹⁾ qui propose, notamment, une stratégie de «mobilité soutenable» combinant les mesures suivantes:

- meilleure planification de l'aménagement du territoire et du développement économique aux niveaux local, régional, national et international afin de réduire les besoins de mobilité et permettre le développement d'alternatives au transport routier;
- meilleure coordination de la planification et des investissements dans les réseaux et équipements d'infrastructure de transport et intégration des coûts d'infrastructure et écologiques réels dans les politiques et les décisions en matière d'investissements et dans les coûts et les taxes d'utilisation;
- amélioration de la compétitivité des modes de transport respectueux de l'environnement, tels que les chemins de fer, la navigation intérieure et maritime et les transports combinés;
- développement des transports urbains, priorité étant donnée aux transports en commun et aux liaisons appropriées entre les différentes étapes des trajets;
- perfectionnement technique constant des véhicules et carburants;
- promotion de l'utilisation écologiquement plus rationnelle, des voitures particulières, et modification des règles et habitudes de conduite, notamment par des limitations de vitesse.

La mise en œuvre de cette stratégie sera l'affaire de tous les niveaux de l'administration et de la société, y compris les propriétaires de voitures, c'est-à-dire d'un vrai partage des responsabilités. Mais, en définitive, c'est de la complémentarité des mesures et des efforts que dépendra l'efficacité des résultats. Par exemple, les habitudes de conduite sont largement conditionnées par un choix concret qui dépend à son tour des modes de transports de remplacement qui existent, de la qualité des infrastructures, du coût du stationnement, etc. Les programmes d'information et d'éducation à eux seuls seront suivis de relativement peu d'effets si le choix effectif est limité. De même, les transporteurs professionnels n'auront guère d'autres solutions que de continuer à utiliser le réseau routier tant que l'endroit, les délais et les conditions de livraison ne pourront être garantis par d'autres modes de transport. À cet égard, le rail ne jouera pleinement son rôle dans la desserte du marché intérieur que si un réseau communautaire suffisamment cohérent peut être créé entre les différentes sociétés de chemins de fer nationales ou semi-publiques et si elles disposent d'une forme de système intégré d'enregistrement et de suivi des chargements de marchandises, de

matières et de déchets. L'optimisation des modes, des infrastructures, des réseaux et des investissements de transport peut simultanément servir les intérêts privés, collectifs, économiques nationaux, du marché intérieur et de l'environnement.

On trouvera au *tableau 3* une indication des mesures et des instruments nécessaires, des acteurs coopérant à différents niveaux dans un partage des responsabilités et du calendrier prévu.

4.4. Agriculture

Les cultures et les forêts occupent plus de 80 % du territoire de la Communauté. Par tradition, le paysan est le protecteur des terres et de la campagne. Grâce à une sage gestion intégrant culture, élevage et maîtrise des déchets, les exploitations se transmettent dans des conditions saines d'une génération à l'autre. L'agriculture a modelé et continue de modeler le paysage européen et a fourni l'essentiel du fondement de la culture européenne.

Cependant, tout comme l'industrie et les transports, l'agriculture et ses modes d'exploitation se sont considérablement modernisés et modifiés au cours du XX^e siècle, notamment dans les quatre dernières décennies. Parmi les facteurs de ce changement figurent l'exode rural, la mécanisation accrue, le perfectionnement des transports, l'amélioration de la qualité des semences, de la protection des récoltes et des races animales et l'internationalisation des échanges et de la concurrence dans le domaine des denrées alimentaires et des fourrages.

Dans ce contexte, la PAC a été développée et adaptée de façon à atteindre les objectifs que fixe le Traité en ce qui concerne un approvisionnement alimentaire à des prix raisonnables, la stabilisation des marchés et un niveau de vie convenable pour la communauté agricole. Toutefois, bien que les mécanismes de subvention des prix de cette politique aient grandement contribué à la concrétisation de ces objectifs, il semble aujourd'hui qu'ils exercent des effets secondaires moins positifs.

Il s'agit notamment de l'importance excessive accordée au volume de la production dans certains secteurs et de l'hyper-intensification qui en résulte. Ce phénomène entraîne à son tour la surexploitation et la dégradation des ressources naturelles dont, en définitive, l'agriculture elle-même dépend, à savoir la terre, l'eau et l'air. En ce qui concerne les productions arables, l'utilisation systématique des produits phytosanitaires a rendu les parasites relativement résistants, d'où une augmentation de la fréquence et du coût des traitements et un surcroît de problèmes de pollution tellurique et aquatique. Certaines régions de la Communauté perdent chaque année de vastes étendues de terres arables fertiles à cause de l'érosion due à une gestion inadéquate des sols. Quant à l'élevage, l'augmentation de l'uniformité génétique et la concentration spatiale des fermes ont rendu les maladies

⁽¹⁾ COM(92) 46 final du 20. 2. 1992: Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement: une stratégie communautaire pour un développement des transports respectueux de l'environnement.

Tableau 3: Transport

	Mesures d'ici à l'an 2000	Instruments	Calendrier	Acteurs
a) Infrastructures	— Aménagement du territoire — Investissements relatifs à l'infrastructure: transports urbains, installations de transbordement, amélioration du service ferroviaire, manutention des marchandises, navigation intérieure/trafic maritime — Tarification de l'usage des infrastructures	- Évaluation de l'impact sur l'environnement - Fonds structurels - Taxes de circulation et divers types de péage	2000 1995 1993 ⇒	<i>EM + AL</i> <i>EM + AL + CE</i> <i>EM + CE</i>
b) Véhicules + carburant	- Amélioration progressive des véhicules du point de vue technique: — nuisances sonores et gaz d'échappement, consommation de carburant, rendement, élimination finale - Composition et consommation des carburants: — carburants de substitution, carburants moins polluants — passage à l'essence sans plomb d'ici à l'an 2000	- R & D — Réglementation — Essais des véhicules (contrôle technique) — Recyclage de pièces — Incitation fiscale - R & D — Incitation fiscale — Réglementation	- avant 1995 2000 - avant 1998 2000 2000 - avant 1995 2000 1995	<i>Industrie + CE</i> <i>CE + EM</i> <i>EM + CE</i> <i>Industrie</i> <i>EM + CE</i> <i>Industrie + CE</i> <i>EM + CE</i> <i>CE + EM</i>
c) Comportement des utilisateurs	— Sensibilisation et formation des conducteurs en vue d'une utilisation plus rationnelle de la voiture — Amélioration du transport public/collectif — Dissuasion d'emploi des voitures en ville — Mise au point de mesures d'incitation économiques et fiscales — Mise au point d'infrastructures de communication interactives	— Campagnes médiatiques, limitation de la vitesse et autres contraintes physiques — Investissements, plan d'aménagement du territoire — Droit de stationnement élevé — Covoiturage, par exemple, discrimination positive (péages moins élevés) pour les utilisateurs du covoiturage — Systèmes d'enregistrement et de suivi; domotique; téléconférences	- en cours 2000 - avant 1995 - idem - en cours	<i>AL + EM + ONG + CE</i> <i>AL + EM + CE + autorités de transport</i> <i>AL + EM + public</i> <i>Sociétés de péage public</i> <i>EM + CE + industrie</i>

animales plus difficiles à traiter. Les déchets d'élevage créent de plus en plus de problèmes de pollution des eaux et du sol. L'assainissement et le drainage entraînent un appauvrissement des terres humides et de la diversité biologique. L'usage excessif des engrais azotés et phosphatés provoque des phénomènes d'eutrophisation dans les eaux de surface de nombreuses régions de la Communauté; la prolifération d'algues qui en résulte entraîne une perturbation de l'oxygénation lourde de conséquences pour les poissons, les substances nutritives et l'écosystème aquatique en général et compromet l'utilisation de l'eau à des fins alimentaires et récréatives. Même

lorsque des dispositions spécifiques régionales ou horizontales sont prises pour protéger les sols, leur succès est souvent compromis sous la pression d'autres mesures liées au marché ou structurelles. Ainsi, par exemple, les efforts déployés pour protéger les landes et combattre l'érosion dans les pays du nord sont parfois voués à l'échec en raison du surpâturage résultant des régimes de paiement par tête de bétail, surtout dans le secteur ovin.

Outre la dégradation de l'environnement, le système actuel engendre des excédents qui pèsent lourdement sur

le budget communautaire sans améliorer le revenu des agriculteurs européens. Dans ces conditions, la recherche d'un équilibre plus durable entre l'activité agricole et les ressources du milieu naturel est non seulement souhaitable du point de vue de l'environnement, mais aussi profondément logique du point de vue de l'agriculture et de l'économie.

Cette appréciation se reflète distinctement dans le débat dont la réforme de la PAC a récemment fait l'objet et qui a notamment indiqué que «produire plus» ne peut plus être considéré comme le point central d'une politique communautaire. Dans son document de réflexion de 1991 sur l'avenir de la PAC ⁽¹⁾, la Commission a reconnu la nécessité d'encourager la culture extensive dans le but non seulement de réduire les excédents, mais aussi de contribuer à un mode de production agricole compatible avec l'environnement et à la qualité des aliments, et de rétablir l'agriculteur dans son double rôle de producteur de denrées alimentaires et de gardien de la campagne. Les propositions qui en résultent ⁽²⁾ comprennent un programme d'action agro-écologique qui envisage plusieurs systèmes d'aide financière pour encourager les fermiers à exploiter leurs terres en respectant l'environnement.

Sylviculture

Dans de nombreuses régions de la Communauté, les forêts constituent non seulement un élément naturel clé remplissant diverses fonctions écologiques et sociales, mais encore une valeur économique précieuse. Les Douze sont les deuxièmes consommateurs de bois de la planète. Leur consommation annuelle totale s'élève à quelque 200 millions de m³ et leur production globale à environ 100 millions de m³ par an; leur degré d'autoapprovisionnement n'atteint donc actuellement que 50 %.

Malgré cela, les forêts de la Communauté ont été longtemps négligées. Aujourd'hui, près de 40 % d'entre elles sont plus ou moins malades à cause, surtout, de l'acidification; certaines études de l'IIASA ⁽³⁾ indiquent que le manque à produire annuel imputable à la pollution atmosphérique dans la Communauté (sans l'Espagne) est de l'ordre de 30 millions de m³, dont la valeur est estimée à 10 milliards d'écus. En outre, le feu y détruit chaque année près de 1 % des superficies forestières totales, la région méditerranéenne lui payant le plus lourd tribut.

Dans ce contexte, la Communauté a arrêté, en 1989, une politique sylvicole ⁽⁴⁾ visant à:

- protéger son patrimoine forestier contre les menaces d'acidification et d'incendie;
- accroître la productivité des forêts;
- développer la forêt et les activités sylvicoles, surtout en région rurale;
- promouvoir l'afforestation des terres agricoles.

Quoi qu'il en soit, il s'agira, au cours de la période couverte par le présent programme, de dépasser ces préoccupations et ces mesures et de mieux concilier, d'une part, les schémas de production et de consommation du bois au sein des Douze et, d'autre part, le devoir moral et politique de la Communauté d'œuvrer à l'apaisement des inquiétudes planétaires au sujet de la déforestation.

Le *tableau 4* donne des indications sur les objectifs à long et à moyen termes ainsi que sur les mesures requises concernant l'agriculture et la sylviculture.

4.5. Tourisme

Le tourisme joue un rôle important dans la société et l'économie de la Communauté. Il répond aux aspirations légitimes des personnes désireuses de voyager et de s'imprégner d'autres cultures, ou de se distraire. Il représente également un atout économique considérable pour un grand nombre de régions et de villes de la Communauté, et constitue un facteur particulièrement précieux de cohésion économique et sociale dans les régions périphériques. Le tourisme illustre parfaitement les rapports fondamentaux entre le développement économique et l'environnement, avec tous les avantages, mais aussi les tensions et les conflits potentiels qu'ils impliquent. Avec une bonne planification et une bonne gestion, le tourisme, le développement régional et la protection de l'environnement peuvent aller de pair. Le respect de la nature et de l'environnement, notamment dans les zones côtières et les régions montagneuses, est apte à assurer non seulement la rentabilité, mais aussi la pérennité du tourisme.

Dans la Communauté, ce secteur représente 5,5 % du PIB, 5 % des revenus d'exportation et 6 % de l'emploi global, avec notamment plus de 7 millions de postes à temps plein. Le développement touristique y est inégalement réparti. Au cours de la dernière décennie, l'activité a progressé en moyenne de 14 % en nuitées. Cette moyenne est largement dépassée dans les régions méridionales. Les régions alpines ont enregistré une brusque

⁽¹⁾ COM(91) 100 final du 1. 2. 1991.

⁽²⁾ COM(91) 258 final du 11. 7. 1991.

⁽³⁾ IIASA: Institut international pour analyse des systèmes appliqués, Autriche: Rapport Exécutif, 17 février 1991.

⁽⁴⁾ COM(88) 255; JO n° L 165 du 15. 6. 1989.

Tableau 4: Agriculture et sylviculture				
Objectifs	Mesures d'ici à l'an 2000	Actions	Calendrier	Acteurs
Maintien des processus de base naturels indispensables à un développement soutenable de l'agriculture, notamment grâce à la conservation de l'eau, du sol et des ressources génétiques	Statu quo ou réduction de la teneur en nitrates des eaux souterraines. Réduction importante des eaux de surface dont la teneur en nitrates dépasse 50 mg/l ou qui provoquent l'eutrophisation des lacs et des mers Stabilisation ou augmentation des teneurs en matières organiques du sol	Application stricte de la directive sur les nitrates	1994 ⇒	EM + AGR
		Mise au point de normes d'émission régionales pour les nouvelles têtes de bétail (NH ₃) et les silos (ensilage)	en cours	EM + AL
		Programme de réduction de l'utilisation de phosphates	1995	CE + EM
		Attribution de primes et autres paiements compensatoires en cas de respect de la législation en matière d'environnement	1995 ⇒	CE + EM + AL + AGR
Réduction de l'utilisation de produits chimiques jusqu'à obtention d'un niveau qui n'affecte pas ces processus Équilibre entre l'utilisation de nutriments et la capacité d'absorption du sol et des végétaux	Réduction importante de l'utilisation de pesticides par unité de sol cultivé et conversion des agriculteurs au traitement antiparasitaire intégré, à tout le moins dans toutes les régions qui revêtent une importance du point de vue de la conservation de la nature	— Enregistrement / des ventes et utilisation des pesticides	en cours	CE + EM + AGR
		— Contrôle sur la vente et l'utilisation des pesticides	1995	CE + EM + AGR
		— Promotion de la lutte intégrée (grâce à des actions de formation particulières) et promotion de l'agriculture biologique	1992 ⇒	CE + EM + AGR
Gestion de l'environnement rural permettant le maintien de la biodiversité et des habitats naturels et minimisant les risques naturels (par exemple, érosion, avalanches) et les risques d'incendie	15 % des zones agricoles sous contrats de gestion	Programmes en faveur des zones agricoles et de l'environnement avec des primes cofinancées par le FEOGA	1992 ⇒	EM + CE
	Plans de gestion pour toutes les régions rurales menacées	Protection de toutes les races animales indigènes menacées	en cours	EM
		Réexamen des conditions d'octroi des permis d'irrigation et des subventions aux plans/projets de drainage	1995	CE
		Formation des agriculteurs, promotion de visites d'échanges entre des régions présentant des situations comparables au niveau de la gestion de l'environnement	1992 ⇒	CE + EM + AL
Optimisation de la forêt afin qu'elle puisse remplir toutes ses fonctions	Extension du reboisement, y compris sur des terres agricoles	Reboisement et régénération des forêts existantes, favorisant les moyens les plus appropriés pour l'environnement (arbres à croissance lente, reboisement mixte)	en cours	CE + EM + AL + propriétaires des forêts
	Meilleure protection (santé et incendies de forêt)	Autres actions de lutte contre les incendies de forêt	idem	idem

augmentation du tourisme qui porte le nombre des visiteurs à quelque 50 millions chaque année. Les revenus et les loisirs étant appelés à augmenter au cours de la prochaine décennie, on prévoit une croissance significative de ce secteur. Cette augmentation, qui se répercutera sur l'ensemble de l'Europe, sera plus sensible dans les zones côtières et montagneuses, surtout en région méditerranéenne. L'augmentation des revenus devrait

entraîner une progression des «petites vacances», courtes peut-être mais qui, selon les prévisions, se passeraient dans des environnements de haute qualité.

Le bassin méditerranéen, qui représente 35 % du commerce touristique international, se place en tête des

zones touristiques mondiales. Selon le Plan Bleu du PNUE ⁽¹⁾, le nombre des touristes dans cette région pourrait croître jusqu'à atteindre 380 à 760 millions par an d'ici 2025, selon les taux de croissance économique. Ce développement s'ajouterait à l'évolution démographique prévue dans la région. 160 millions de ces touristes visiteraient les régions littorales de la Méditerranée, en 2000 et 260 millions en 2025, contre 55 millions en 1984 et quelque 100 millions en 1990. Les estimations de l'organisation mondiale du tourisme confirment les projections du Plan Bleu. Les unes et les autres indiquent que, quelle que soit l'augmentation, jusqu'à 90 % en seraient imputables aux États membres de la Communauté. Cette évolution entraînera un doublement de l'espace occupé rien que d'ici à l'an 2000; les déchets solides et les eaux usées produits pourraient plus que tripler d'ici 2025.

Ces développements auront des répercussions majeures pour l'environnement en exerçant de terribles pressions sur les habitats, les équipements de transport, les zones côtières et montagneuses, les ressources en énergie et en eau, ainsi que les installations de traitement des eaux usées, notamment aux périodes de demande de pointe. Les zones côtières seront spécialement confrontées à de graves problèmes.

Les objectifs écologiques globaux et les objectifs plus lointains directement liés au tourisme (autres que les normes requises par ailleurs sur le bruit et la qualité de l'eau et de l'air) sont difficiles à définir, le tourisme pouvant avoir des effets à la fois positifs et négatifs sur l'environnement et étant très dépendant des choix individuels. L'impact de cette activité est étroitement lié au type de tourisme, au comportement des estivants et à la qualité des services touristiques. Les agressions contre l'environnement sont généralement le fait du tourisme de masse dans les régions littorales et montagneuses, qui devrait connaître une augmentation considérable au cours des prochaines décennies. Il faudra donc élaborer des projets nationaux et régionaux de gestion intégrée des zones en cause.

Les éléments de ces stratégies directement liés à l'interaction du tourisme et de l'environnement seraient notamment le contrôle de l'aménagement du territoire, l'établissement de règles strictes concernant les nouvelles constructions et la lutte contre la construction sauvage, la gestion du trafic privé vers et dans les zones touristiques, la diversification du tourisme, la mise en œuvre et le respect rigoureux des normes d'environnement concernant le bruit, l'eau potable, les eaux de baignade, les eaux usées et les rejets atmosphériques (y compris ceux de l'arrière-pays des zones touristiques), la création de zones tampons autour de points sensibles tels que les terres humides et les dunes, un meilleur étalement des vacances d'été, la sensibilisation et l'éducation des populations locales et des touristes, ainsi que l'éducation et la

formation professionnelle des personnes intervenant dans la gestion des zones concernées.

La mise en œuvre de ces stratégies exigera des mesures qui incomberont essentiellement aux autorités régionales et locales et à l'industrie touristique. Le plan d'action communautaire en faveur du tourisme qui a été publié par la Commission ⁽²⁾ comporte un certain nombre de mesures spécifiques visant à concilier la préservation de l'environnement et le développement du tourisme, grâce, notamment:

- au recensement des ressources touristiques des États membres;
- à l'amélioration de l'étalement des vacances et des vagues touristiques saisonnières;
- à l'élaboration de guides pratiques à l'intention de l'industrie du tourisme et à des projets pilotes de tourisme «vert»;
- mise au point d'un code de conduite pour les touristes;
- à des échanges d'informations et d'expériences dans le domaine des techniques de gestion des estivants;
- à des trophées et des prix de l'environnement.

Il est essentiel d'inscrire la future croissance du tourisme dans le cadre du développement soutenable. Bien planifiés et contrôlés, le tourisme, le développement régional et la protection de l'environnement peuvent aller de pair. De récents exemples comme l'invasion d'algues en mer Adriatique, qui aurait coûté 1,5 milliards d'écus en pertes de revenus touristiques et halieutiques en 1990, montrent clairement que l'environnement constitue une ressource économique de très grande importance, qui exige d'être bien entretenue et protégée. Le tourisme soutenable fondé sur le respect de la nature et de l'environnement, peut contribuer de façon positive à la prospérité non seulement de l'industrie touristique en tant que telle, mais aussi des régions avoisinantes et conduire vers la cohésion économique et sociale des zones périphériques.

Le *tableau 5* donne un aperçu des éléments d'une stratégie touristique et indique quels instruments doivent être mis au point, dans quel délai et par quelle combinaison d'acteurs et de groupes cibles.

⁽¹⁾ PNUE: plan des Nations Unies pour l'environnement méditerranéen.

⁽²⁾ COM(91) 97 final du 24. 4. 1991.

Tableau 5: Tourisme

Objectifs	Mesures d'ici à l'an 2000	Instruments	Calendrier	Acteurs
Type de tourisme	— Meilleure gestion du tourisme de masse — Plans nationaux et régionaux de gestion intégrée des zones côtières et de montagne	— Amélioration du contrôle de l'aménagement du territoire	1993 ⇒	AL
		— Règles strictes pour les nouvelles constructions	idem	AL
		— Gestion de la circulation en direction et à partir des zones touristiques	idem	EM + AL
		— Gestion des visiteurs; échange d'expérience	1992-1993	idem
		— Modèles pilotes de tourisme soutenable	idem	idem
		— Mise en œuvre stricte de normes écologiques concernant le bruit, l'eau potable, les eaux de baignade, le traitement des eaux usées et les émissions atmosphériques	en cours	EM + AL + CE
		— Création de zones tampons autour des régions sensibles	1993 ⇒	EM + AL
Comportement des touristes	— Sensibilisation du public aux problèmes de l'environnement — Libéralisation du transport aérien et routier/ferroviaire réseau TGV — Augmentation des coûts marginaux de l'utilisation des voitures particulières et promotions des autres modes de transport — Meilleur étalement des vacances — Diversification du tourisme (par exemple tourisme rural et culturel)	— Élaboration et promotion d'un code de conduite	1993-1995	CE + EM + AL + tourisme industrie
		— Campagne multimedias et conférences	idem	idem
		— Politique des transports CE et politiques nationales des transports	1993 ⇒	CE + EM
		— Incitations économiques par exemple CO ₂ /taxe sur l'énergie et télépéage et promotion de l'utilisation des transports en commun	1993 1993 ⇒	CE + EM EM + CE
		— Coopération et échange d'information	avant 1998	EM + CE + tourisme industrie
		— Plan national et plans régionaux	avant 1995	AL + EM + CE
		— Fonds européen de développement régional	idem	AL + EM + CE
		— Plan d'action CE en faveur du tourisme	idem	AL + EM + CE
Qualité des services touristiques	— Promotion de nouvelles formes de tourisme respectant l'environnement — Meilleure sélection du type d'hébergement — Sensibilisation des personnes responsables de la gestion des zones touristiques — Sensibilisation des habitants et des services touristiques	— Brochures	1993 ⇒	Industrie + AL
		— Formation professionnelle	idem	idem
		— Projets pilotes	idem	idem
		— Formation professionnelle et éducation, échange des meilleures pratiques	idem	EM + AL + CE + industrie

RÉSUMÉ

Il convient, à ce stade, de rappeler que la désignation de grands secteurs cibles ne tend pas à suggérer que les autres secteurs et acteurs ne sont pas concernés. Toutes les entreprises publiques et privées doivent assumer une juste part de responsabilités dans la mise en œuvre de la stratégie et dans l'application du programme général.

Le tableau 6 synthétise l'approche stratégique retenue pour les principaux secteurs visés. Les chapitres suivants détaillent les objectifs, les cibles et le calendrier de la réduction des effets sur l'environnement et la panoplie élargie d'instruments destinés à opérer les changements voulus dans les attitudes et les tendances.

Tableau 6: Schéma du programme dans certains secteurs cibles

Industrie	Énergie	Transport	Agriculture	Tourisme	
Lutte intégrée contre la pollution — Licences d'exploitation — Inventaire des émissions — Audits environnementaux — Redevances écologiques — Technologies propres et produisant peu de déchets	Réduction de la pollution — Cibles spécifiques pour le CO₂, le SO₂, les NO_x — Mesures d'incitation économiques et fiscales — Élimination sûre des déchets nucléaires	Véhicules et carburants plus écologiques — Niveaux d'émission — Mesures d'incitation économiques et fiscales — Contrôle technique — Réduction de l'évaporation	Agriculture écologique-soutenable — Extensification — Réduction des intrants chimiques — Agriculture organique — Information du consommateur — Mesures d'incitation économiques et fiscales	Tourisme soutenable, aménagement du territoire, infrastructure — Eau potable — Eaux de baignade — Gestion des déchets — Mobilité soutenable	Impacts sectoriels
Réduction des déchets/meilleure gestion des déchets — Inventaire des déchets — Mesures d'incitation économiques et fiscales — Système de dépôt/retour — Normes élevées pour l'élimination des déchets — Responsabilité civile	Mise en valeur des ressources renouvelables — R & D et promotion de ces ressources: Biomasse, énergie éolienne, marémotrice, solaire, hydraulique, géothermique (ALTENER)	Rationalisation de l'infrastructure — Planification du réseau — Choix inter-modal — Suppression des bouchons — Communications	Mise en valeur des forêts — Plantation systématique — Production contre les incendies — Récolte soutenable	Protection des zones côtières et des richesses naturelles ou aménagées par l'homme — Désertification — Héritage culturel — Incendies de forêt — Sentiers paysagers	
Produits écophiles — Label écologique — Normes concernant les produits — Information au consommateur — Différenciation fiscale	Réduction de la consommation énergétique — Mesures d'incitation économiques et fiscales — Information et éducation des consommateurs — SAVE, THERMIE, JOULE — Instruments de réglementation — Accords volontaires	Amélioration de la conduite automobile — Information et éducation — Mesures d'incitation économiques et fiscales — Choix des modes — Gestion du trafic	Développement rural — Contrôle de la gestion des terres — Tourisme rural — Pêche dans les eaux intérieures	Élargissement du choix pour le consommateur — Élargissement des possibilités — Meilleure information — Meilleure répartition saisonnière du tourisme	Comportement

N.B.: Les instruments cités ci-dessus ne sont pas l'exclusivité des secteurs dans lesquels ils sont indiqués; ils figurent dans les secteurs dans lesquels leurs possibilités sont les plus évidentes.

CHAPITRE 5

THÈMES ET CIBLES DU PROGRAMME

Le présent chapitre aborde un certain nombre de thèmes. Ils ne constituent pas une liste exhaustive des problèmes auxquels la Communauté doit s'atteler pendant la période couverte par le programme. Il faut plutôt les considérer comme des questions particulièrement graves qui touchent l'ensemble de la Communauté du fait de leurs répercussions sur le marché intérieur; les aspects transfrontières, le partage des ressources et la cohésion européenne et du fait de leurs retombées capitales sur la qualité et l'état de l'environnement dans pratiquement toutes les régions de cette entité.

Des objectifs à long terme sont proposés sous chaque thème afin d'indiquer le sens de l'évolution ou donner pour atteindre le développement soutenable. Compte tenu de l'état actuel des connaissances et notamment de l'absence de critères du développement soutenable, ces objectifs sont exprimés de façon qualitative plutôt que quantitative.

Des jalons intermédiaires sont établis sous la forme de cibles à atteindre dans des délais déterminés d'ici à l'an 2000. Il ne s'agit pas d'engagements au sens juridique du terme mais bien, comme l'implique le mot «cible», de réalisations ou de résultats à viser dès maintenant pour s'engager sur la voie du développement soutenable.

Les mesures exposées pour chaque thème constituent une liste non exhaustive des dispositions à prendre pour atteindre les cibles fixées pour la période allant jusqu'à 2000.

Enfin, les tableaux précisent les secteurs ou acteurs considérés comme les plus directement responsables des mesures indiquées. Dans la plupart des cas, la mise en œuvre du train de mesures aptes à résoudre un problème supposera un effort à plusieurs niveaux. Le chapitre 8 développe cet aspect des choses.

5.1. Changement climatique

Comme il est de nature planétaire, le changement climatique que devrait entraîner l'accroissement des concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre posera aussi de graves problèmes dans la Communauté (fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes, élévation du niveau des mers, périodes de canicule et de sécheresse, etc.). Les principaux gaz à effet de serre sont le dioxyde de carbone (CO₂), les chlorofluorocarbones (CFC), le protoxyde d'azote (N₂O) et le méthane (CH₄).

L'élévation du taux de CO₂ résulte essentiellement de la combustion des combustibles fossiles (secteur énergétique, industrie et transports) et de la déforestation. La production industrielle est entièrement responsable de l'accroissement des quantités de CFC étant donné qu'il n'en existe pas de source naturelle. Le méthane provient principalement de l'agriculture (bétail et certaines cultures), de l'énergie (fuites de gaz naturel) et des déchets.

En 1990, le Groupe d'experts intergouvernementaux pour l'étude du changement climatique (IPCC) publiait un rapport d'ensemble⁽¹⁾ qui avait pour objet l'évaluation de la nature et des conséquences du réchauffement planétaire. Ce rapport identifie les émissions de CO₂ comme le principal facteur responsable de l'effet de serre. À cet égard, la décision des Douze de stabiliser leurs émissions de CO₂ à leur niveau de 1990 en l'an 2000 constitue un premier pas important vers la recherche de solutions à ce problème, cette approche ayant été suivie par la plupart des pays développés. La Commission a récemment présenté au Conseil une communication concernant une stratégie pour la réduction des rejets de gaz carbonique et l'amélioration de l'efficacité énergétique en vue d'atteindre cet objectif⁽²⁾.

La Communauté a déjà fixé des cibles pour l'élimination progressive des CFC et halons qui dépassent même celles du protocole de Montréal.

⁽¹⁾ IPCC: Rapports des groupes du travail, 1990; rapport supplémentaire, 1992, WMO/PNUF.

⁽²⁾ SEC(91) 1744 final du 14. 10. 1991.

Eu égard à cette situation, le *tableau 7* donne un aperçu des objectifs généraux, des cibles spécifiques pour l'an 2000, du type d'actions nécessaires et des principaux secteurs concernés.

Tableau 7: Changement climatique

[illegible]

(¹) Conclusions du Conseil commun «Énergie/Environnement» du 29 octobre 1990.

5.2. Acidification et qualité de l'air

L'acidification est due dans une proportion considérable à la combustion des combustibles fossiles et aux pratiques agricoles et produit des effets néfastes sur les écosystèmes forestiers, les lacs, les eaux de surface et souterraines et les sols. Les principales substances acidifiantes sont le dioxyde de soufre (SO_2), les oxydes d'azote (NO_x), les composés organiques volatils (COV), notamment les hydrocarbures (HC), et l'ammoniac (NH_3). Les NO_x , les hydrocarbures et les COV engendrent des produits comme l'ozone (O_3) par photo-oxydation; ces substances constituent à leur tour un danger gravissime pour les récoltes et la végétation, ainsi que pour la santé de l'homme (épisodes de smog).

De récentes études réalisées dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies ont montré qu'il est possible de déterminer les niveaux et charges de dépôt que certains types d'écosystèmes (et, par là, certaines régions d'Europe) peuvent supporter sans dommage (charges critiques — voir encadré explicatif en page 46).

La *figure 3* donne des indications sur les dépassements de charge critique enregistrés en 1990 dans l'ensemble de l'Europe du fait des accumulations de SO_2 et de NO_x en provenance des seules sources de la Communauté.

La *figure 4* montre que les émissions de SO_2 et de NO_x résultant du scénario 1 (classique) dépasseront les charges critiques dans des zones étendues de la Communauté européenne. Elle ne prend pas en compte la charge supplémentaire de substances acidifiantes résultant des émanations d'ammoniac. Il est clair que, dans ce cas de figure, la Communauté ne prendrait pas le chemin du développement soutenable en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie.

Les calculs par ordinateur effectués sur la base du modèle IIASA-RAINS (voir encadré explicatif) pour le scénario 4 sont plus prometteurs; toutefois, ce scénario ne parviendrait pas non plus à instaurer le développement soutenable en l'an 2010 dans toutes les régions de la Communauté (voir *figure 5*). Là aussi, les effets dus aux émanations d'ammoniac ne sont pas pris en compte. La leçon à en tirer est que les émissions et dépôts dans de nombreuses régions de la Communauté exigent des mesures les plus strictes possibles, c'est-à-dire plus draconiennes que la réduction de 65 % des émissions de SO_2 et de 60 % des émissions de NO_x qu'entraînerait le développement prévu sur la base du scénario 4 (Ainsi qu'il a été indiqué au chapitre consacré à l'énergie, la Commission a présenté quatre scénarios pour la demande future d'énergie dans la Communauté européenne. Leur mise à jour est en cours; les résultats sont attendus au milieu de 1992.).

Toutefois, dans les régions défavorisées et dans certaines régions en cours de restructuration économique (dési-

gnées comme «Objectifs 1 et 2» aux fins des aides du FEDER) de la Communauté, les niveaux d'acidification (eu égard aux taux d'émissions et de dépôt actuels et à leurs retombées assez faibles sur les dépôts dans le reste de l'Europe) permettraient un développement supplémentaire considérable sur la base de la législation européenne en vigueur. Néanmoins, dans leurs zones où les charges critiques sont déjà dépassées ou en voie de l'être, il faudrait appliquer des mesures aussi strictes qu'ailleurs.

Du point de vue de l'optimisation du développement de ces régions et du renforcement de la cohésion économique, l'adoption de mesures plus rigoureuses permettrait d'élargir le champ du développement à la fois en termes d'échelle et de continuité. En outre, la diminution de la demande d'énergie et la rationalisation énergétique envisagées dans le scénario 4 contribueraient également à améliorer la compétitivité de ces régions au plan européen et mondial.

Le *tableau 8* indique les cibles et instruments communautaires globaux à prendre en point de mire d'ici l'an 2000 pour s'orienter vers une situation soutenable.

Le *tableau 9* expose les mesures nécessaires pour garantir des niveaux de qualité de l'air qui ne soient pas dommageables pour la santé ni pour l'environnement.

5.3. Protection de la nature et de la diversité biologique

Depuis la révolution industrielle et, plus particulièrement, dans la seconde moitié du siècle dernier, l'homme n'a cessé de s'en prendre aux fondements écologiques du monde vivant. Dans bien des cas, le dommage causé aux biosystèmes complexes est irréversible.

En dépit des mesures adoptées par les organismes internationaux, par la Communauté et par certains États membres, les principales menaces qui pèsent sur la conservation de la nature et la préservation de la biodiversité demeurent, voire s'intensifient dans certaines zones. Les habitats sont convertis pour des activités humaines et les espèces qui les occupaient en sont chassées. Maints aménagements passés et présents sont en contradiction avec le désir fondamental de l'humanité de vivre en harmonie avec la nature et d'en jouir.

Le problème de la préservation de la nature et de la biodiversité va plus loin car il s'agit tout d'abord d'un élément nécessaire au maintien global de l'équilibre écologique; en outre, la nature constitue une banque génétique inestimable et essentielle pour le progrès de la médecine, de la biologie, de l'agriculture et des sciences en général.

Figure 3 : RETOMBÉES DE SO2 ET DE NOx EN PROVENANCE DES ETATS MEMBRES DEPASSANT LES CHARGES CRITIQUES EN 1990

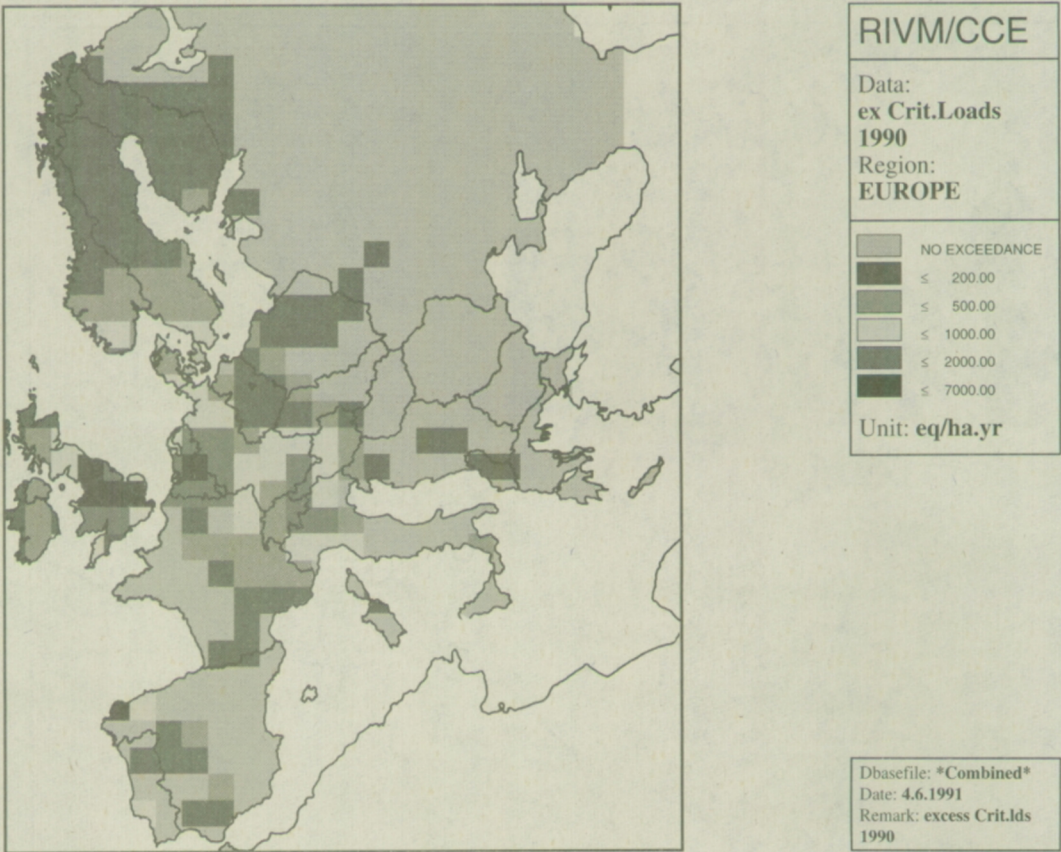


Figure 4 : RETOMBÉES DE SO2 ET DE NOx EN PROVENANCE DES ETATS MEMBRES DEPASSANT LES CHARGES CRITIQUES EN 2010, SUR LA BASE DU SCENARIO "CLASSIQUE" ("CONVENTIONAL WISDOM") (Voir encadré avec les notes explicatives page 46)

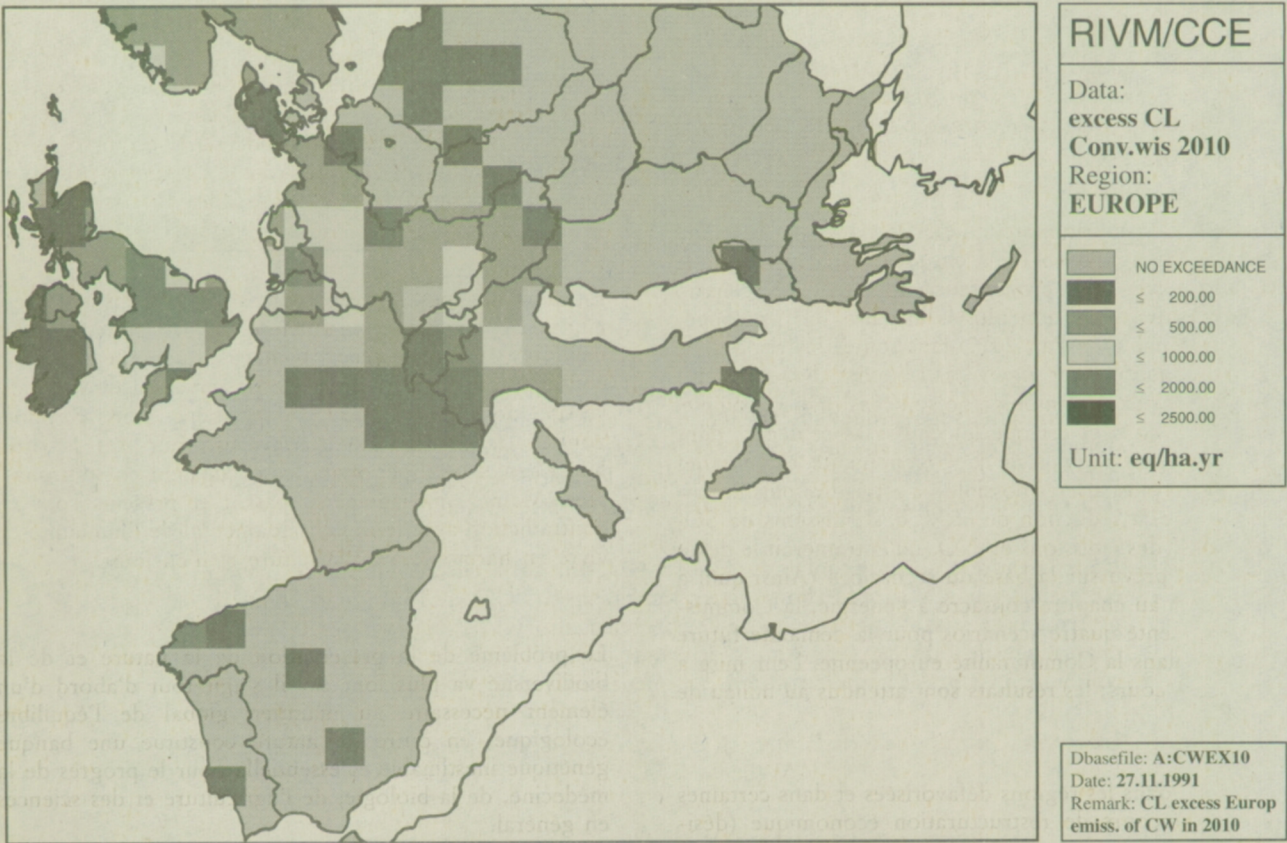
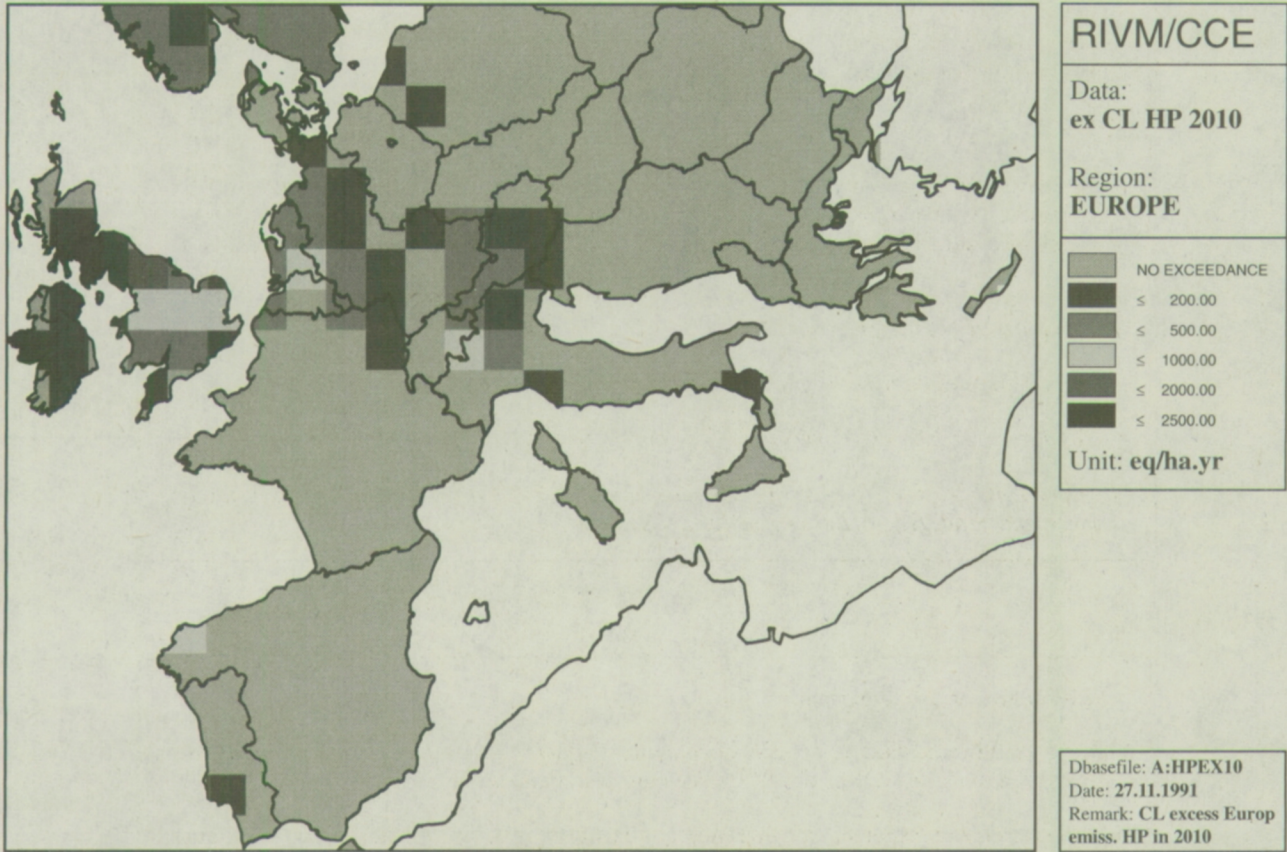


Figure.5 : RETOMBÉES DE SO₂ ET DE NO_x EN PROVENANCE DES 12 ETATS MEMBRES DEPASSANT LES CHARGES CRITIQUES EN 2010 SUR LA BASE DU SCENARIO "PRIX ELEVES". (Voir encadré avec les notes explicatives page 46)



NOTES EXPLICATIVES

Charges critiques

On entend par charge critique une estimation quantitative de l'exposition à un ou plusieurs polluants en-deça de laquelle, dans l'état actuel des connaissances, aucun effet dommageable significatif ne s'exerce sur certaines composantes déterminées de l'environnement. De tels effets sont censés se produire lorsque les composés chimiques franchissent ce seuil critique dans le sol et les eaux des forêts.

Dans le cadre d'un programme de la CEE-NU, une carte européenne de ces charges a été établie par le «Coordination Center for Effects» (CCE) de l'Institut néerlandais de protection de la santé publique et de l'environnement (RIVM) sur la base du système de quadrillage de l'EMEP (150 km × 150 km) et de l'exercice cartographique entrepris conjointement par les administrations nationales en 1990.

«Mapping Critical Loads in Europe», J. P. Hettelingh, R. Downing, P. A. M. de Smet, 1991, CCE/RIVM.

Modèle RAINS

Ce modèle de simulation a été spécialement mis au point avec le logiciel GEOMAN à l'institut international de l'analyse de systèmes appliqués (IIASA) de Laxenburg en Autriche. RAINS est l'acronyme de «Regional Acidification Information and Simulation».

Pour le présent programme, ce modèle a servi à combiner les informations sur la pollution atmosphérique transfrontières à longue distance fournies par l'EMEP (Programme européen de surveillance et d'évaluation de la CEE/NU) et des données concernant:

- la consommation d'énergie, l'activité agricole et les émissions de SO₂, NO_x et NH₃ actuelles et prévues pays par pays;
- les techniques de maîtrise et le coût de la réduction des émissions;
- les projets actuels de réduction du SO₂ et des NO_x d'ici 2000.

J. Alcamo, R. Shaw et L. Hordijk (éditeurs) (1990). «The RAINS model of acidification»; Science and Strategies in Europe, Kluwer, Dordrecht, The Netherlands.

Cartes utilisées dans le Programme

Les cartes figurant dans le présent document indiquent dans quelles mesures les dépôts actuels et prévus de SO₂ et de NO_x excèdent des charges critiques déterminées.

Ces dépassements reflètent la différence qui existe entre les cartes des charges critiques établies par le CEE/RIVM pour l'Europe et les cartes des dépôts acides de SO₂ et de NO_x élaborées pour l'Europe des Douze et l'ensemble du continent grâce au modèle RAINS susmentionné. Les deux scénarios énergétiques utilisés proviennent de la publication de la Commission intitulée «Energy for a new century: the European perspective» (Energie en Europe, juillet 1990).

Ces scénarios ne tenaient pas compte de l'unification de l'Allemagne lors de leur publication, mais les cartes du présent programme qui dépeignent la situation de l'ensemble de l'Europe intègrent les projets actuels de réduction du SO₂ et des NO_x à l'horizon 2000 dans l'ancienne RDA.

Remerciements

La Commission tient à remercier le CCE/RIVM pour ses services et son aide dans la préparation des cartes incorporées dans le présent programme.

Tableau 8: Acidification

	Objectifs	Cibles 2000	Actions + Calendrier	Secteurs/Acteurs
NO _x ⁽¹⁾	Aucun dépassement des charges et niveaux critiques	— Stabilisation en 1994 du niveau des émissions dans la CEE (niveau 1990) #) — 30 % de réduction en l'an 2000	— Les actions à l'échelle mondiale énumérées dans le tableau 7 s'appliquent également aux NO _x et aux SO _x	Énergie Transport Agriculture Industrie Tourisme
SO _x ⁽¹⁾		— 35 % de réduction du niveau des émissions CEE en l'an 2000 (niveau 1985)	— Les propositions de normes pour le charbon, les huiles, les combustibles et les résidus doivent être présentées avant 1995	CE + EM + Secteur énergétique + industrie
NH ₃ (ammoniac)		— Objectifs variables en fonction des problèmes identifiés dans les régions	— L'inventaire des émissions de NH ₃ et tendances doit être présenté avant 1994; les normes concernant les nouvelles exploitations agricoles avant 1996	EM + AL + CE + AEE + agriculture
En général COV		— 10 % de réduction des émissions dues à l'homme en 1996 — 30 % de réduction (Niveau 1990) en 1999	— Réductions dans le secteur des transports — idem pour l'industrie des solvants et peintures et l'industrie chimique	CE + EM + industrie
Dioxines		— 90 % de réduction des dioxines provenant de sources identifiées d'ici à l'an 2005 (niveaux 1985)	— Révision de la directive concernant les normes des incinérateurs de déchets urbains avant 1994 — Proposition de directive sur l'incinération des déchets dangereux	CE + EM CE + EM
Métaux lourds		— Au moins 70 % de réduction de toutes les émissions de Cd, Hg et Pb en 1995	— Contrôle intégré de la pollution et révision de la meilleure technologie disponible	CE + EM + AL + industrie

#) Objectif déjà fixé par la Communauté.

⁽¹⁾ En 1990, la Commission européenne a élaboré une série de scénarios concernant l'offre et la demande dans le domaine de l'énergie et ses conséquences pour les émissions de NO_x, de SO₂ et de CO₂. Sur la base des calculs informatisés à l'aide des modèles RAINS, il semblerait que les régions énumérées sous les objectifs 1 et 2 des fonds structurels disposent encore d'une marge considérable du point de vue de l'acidification. Toutefois, si des zones à l'intérieur de ces régions atteignent ou dépassent les charges critiques, d'autres réductions au-delà de celles qui sont prévues par la législation CE existante devront être introduites. Dans toutes les autres régions de la CE, les objectifs de réduction, tels qu'ils sont énumérés, s'appliquent sans exception aucune, ce qui implique une réduction importante de la demande énergétique grâce à un meilleur rendement et à une augmentation des prix de l'énergie par le biais de taxes.

Tableau 9: Qualité de l'air

Objectifs	Cibles 2000	Actions	Calendrier	Acteurs
— Protection effective de tout le monde contre les risques sanitaires reconnus et liés à la pollution atmosphérique	— Mise en œuvre et contrôle de la législation existante en matière de SO ₂ , NO ₂ , plomb, particules et fumée noire	— Identification des problèmes existants ou potentiels — Propositions de modification de la législation existante	avant 1995 idem	CE + EM + AEE CE + EM
— Les concentrations autorisées de polluants atmosphériques tenant compte de la protection de l'environnement	— Application obligatoire des valeurs de l'OMS au niveau CE	— Contrôle de la qualité de l'air et des concentrations sur la base des normes établies pour toutes les substances réglementées	au plus tard en 1998	EM + AL + AEE
— Extension de la liste des substances réglementées polluantes et dangereuses pour la santé publique et l'environnement	Pour l'ozone (O ₃) — Pour la protection de la santé: maintien des niveaux actuels si leur moyenne est inférieure à 175 µg/m ³ par heure et à 110 µg/m ³ pour 8 heures. — Pour la protection de la végétation: non franchissement des valeurs moyennes de 200 µg/m ³ par heure et de 65 µg/m ³ pour 24 heures Pour le monoxyde de carbone (CO) et le cadmium (Cd): — Connaissance des niveaux existants et élaboration de normes — Respect des normes en ce qui concerne les concentrations Pour les autres substances, comme les métaux lourds, les composés organiques et les dépôts de soufre et d'azote: — Connaissance des niveaux existants — Cibles différents en fonction des situations existantes	— Directive — Identification de problèmes existants ou potentiels — Identification de problèmes existants ou potentiels	en 1992 avant 1997 avant 1999	CE + EM CE + EM + AEE idem

Pour la plupart des espèces sauvages de faune et de flore, le fractionnement et l'isolement des habitats, dus principalement aux travaux d'infrastructure (notamment les câbles électriques haute tension), représentent la menace la plus grave. Si les habitats deviennent trop petits et si les zones de communication entre eux sont soit bloquées, soit coupées, l'indispensable migration peut s'avérer impossible, d'où l'extinction de certaines espèces.

La stratégie communautaire visera à préserver la diversité biologique européenne essentiellement en instaurant une gestion soutenable des terres au sein et autour des habitats d'intérêt communautaire et plus vaste. Un réseau interconnecté d'habitats, s'inspirant des conceptions de Natura 2000, doit être mis en place grâce au rétablissement et à la conservation des habitats eux-mêmes et de couloirs assurant la communication entre eux. La création et le maintien de ce réseau dépendront en très grande partie du soin qui sera apporté à l'élaboration et à la mise en œuvre des futures politiques des transports, agricole et touristique.

La *figure 6* met en évidence l'approche stratégique de la protection de la nature et de la biodiversité.

Le *tableau 10* fixe les objectifs visés d'ici l'an 2000 ainsi que les instruments requis à bref délai pour que le réseau et la surveillance de la biodiversité européenne deviennent en partie opérationnels à cette date.

Outre la protection de la nature et de la diversité biologique à grande échelle préconisée dans les paragraphes précédents, il appartient aux autorités nationales, régionales et locales, aux entreprises, aux propriétaires fonciers et à tous les habitants de préserver et d'améliorer la beauté naturelle, les parcs et les jardins dans leur juridiction ou leur voisinage.

5.4. Gestion des ressources en eau

L'eau représente l'une des sources élémentaires de la vie. Sa qualité est, par ailleurs, un indicateur de la qualité générale du milieu naturel. Sans eau, le maintien ou le développement harmonieux et durable des activités sociales et économiques n'est pas possible. Une eau de bonne qualité n'est disponible qu'en quantités limitées à un moment et en un lieu donnés. Selon les statistiques récentes d'Eurostat et de l'OCDE, les prélèvements moyens par an et par habitant (y compris pour l'irrigation) dans la CE à 12 sont passés de 590 m³ en 1970 à 650 m³ en 1975, à 750 m³ en 1980 et à 790 m³ en 1985, soit une augmentation globale de près de 35 % en 15 ans. À la fin des années 1980, le niveau annuel des captages par habitant dans la Communauté variait de 200-300 m³ au Luxembourg à 1 000-1 200 m³ en Italie, au Portugal et en Espagne. Aux fins de l'amélioration de la qualité de la vie et comme condition à la réalisation d'un développement soutenable, il est essentiel d'assurer des disponibilités suffisantes en eau, de bonne qualité dans la Communauté sans pour autant compromettre l'équilibre naturel de l'environnement.

FIGURE 6: PROTECTION DE LA NATURE

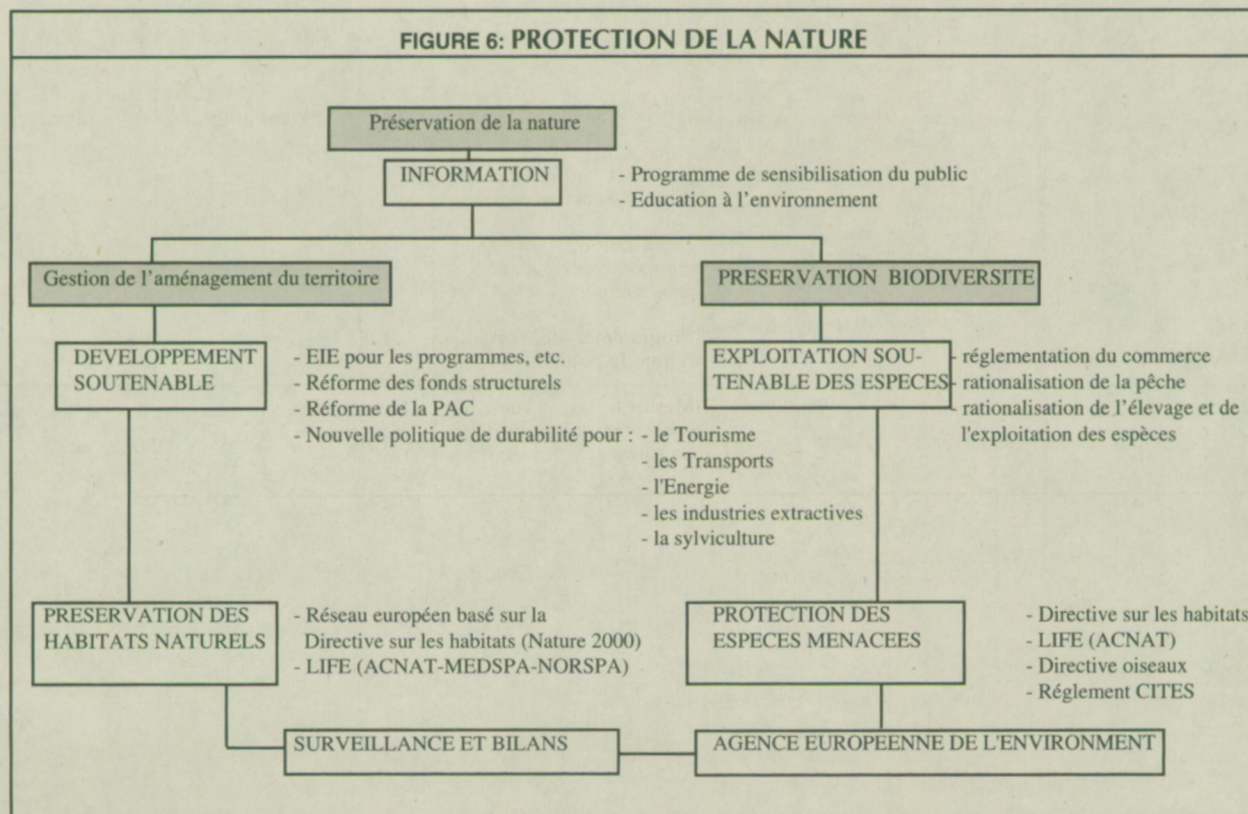


Tableau 10: Nature et diversité biologique

	Cibles 2000	Instruments	Calendrier	Secteurs/Acteurs
Maintien de la diversité biologique grâce à un développement soutenable et une gestion des habitats naturels (intérieur et voisinage) d'une valeur européenne et mondiale, et grâce à un contrôle de l'exploitation et des échanges concernant les espèces sauvages	1. Maintien ou remise dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages 2. Création d'un réseau européen cohérent de sites protégés: — Natura 2000: programmes-étendards pour des zones naturelles soigneusement sélectionnées et gérées dans la CE 3. Contrôles stricts en matière de surexploitation et de commerce des espèces sauvages	— Directive sur les habitats	1992 ⇒	Agriculture, sylviculture, pêche, transports, tourisme, énergie, industrie
		— Mise à jour de la directive 79/409/CEE sur les oiseaux sauvages	en cours	CE, EM, AL, ONG, agriculteurs
		— Fixation de critères pour l'identification des habitats, des zones tampons et des corridors migratoires	1992-1993	CE, EM, AL
		— Programmes d'action en vue d'une conservation efficace et d'une surveillance des sites prévus pour Natura 2000	1991-1993	idem + ONG + agriculteurs
		— Systèmes d'inventaire et de surveillance, plans de restauration pour les espèces menacées et surexploitées	1991-1992	idem
		— Réglementation des échanges internes et internationaux concernant les espèces sauvages menacées	1992 ⇒	idem
		— Conventions internationales (diversité biologique, Alpes, accords régionaux dans le cadre de la Convention de Bonn)	1992 ⇒	idem + PNUE (CITES)
		— Réforme de la PAC (notamment programmes zonaux de soutien aux pratiques agricoles favorables à l'environnement)	1992 ⇒	EM + CE + PNUE (CITES + Convention de Bonn)
		— L'évaluation environnementale des plans et programmes	en cours	CE, EM, AL
		— Programmes de sensibilisation du public	1995 ⇒	CE, EM, AL
		— Mesures en vue de conserver et de protéger les forêts	1992 ⇒	EM, AL, CE
			Introduction progressive	idem + ONG
				CE + EM + propriétaires de forêts

En conséquence, les politiques communautaires doivent viser les objectifs suivants:

- lutte contre la pollution des eaux souterraines et de surface, douces et marines en agissant plus particulièrement sur la prévention à la source
- assainissement des eaux de surface et souterraines naturelles, en assurant de la sorte (notamment) une source appropriée pour l'extraction d'eau potable
- équilibre de la demande et de l'offre d'eau grâce à une utilisation et une gestion plus rationnelles des ressources.

L'industrie manufacturière (pour ses processus), le secteur de l'énergie (pour le refroidissement), le secteur agricole (pour l'irrigation) et le secteur du tourisme (eau potable et eaux de baignade) sont fortement dépendants d'un approvisionnement en eau de bonne qualité et en quantité suffisante, tout en étant les principaux responsables de la pollution aquatique.

Le *tableau 11* donne des indications sur les objectifs qualitatifs et quantitatifs globaux à long terme, les buts à atteindre d'ici l'an 2000 et les mesures nécessaires à court terme dans ce domaine. Elles concordent avec le programme exposé dans la déclaration de La Haye sur la future politique communautaire des eaux souterraines approuvée lors de la réunion ministérielle des 26 et 27 novembre 1991 ⁽¹⁾.

5.5. Environnement urbain

Dans la Communauté, près de 80 % de la population vit dans les villes et les cités. Les zones urbaines sont donc les endroits où les problèmes d'environnement affectent le plus la qualité de la vie des citoyens. Les tendances démographiques (population, taille des ménages et occupation de l'espace) y laissent présager des pressions sans cesse croissantes. Conformément au principe de subsidiarité, il incombera aux autorités compétentes, et surtout aux pouvoirs locaux, de veiller à la qualité de l'environnement urbain et de mettre en œuvre les remèdes ou les améliorations nécessaires. En ce qui concerne la Communauté, certaines de ses réglementations relatives à

l'environnement (par exemple les directives concernant l'incinération des déchets municipaux ⁽²⁾ et le traitement des eaux usées ⁽³⁾) et nombre des activités qu'elle a entreprises dans le cadre des Fonds structurels la conduisent inévitablement à jouer un rôle important dans le développement des villes. En conséquence, la politique communautaire doit se fixer pour objectif d'encourager les autorités locales à relever le défi que les problèmes d'environnement posent à l'heure actuelle dans de nombreuses cités et villes et de les aider à trouver le meilleur moyen d'y parvenir.

Les transports, l'énergie, l'industrie et, dans certains cas, le tourisme sont les grandes activités sectorielles qui influent sur la qualité de l'environnement urbain et en même temps celles qui ont beaucoup à gagner d'une planification plus rationnelle et d'une gestion plus soutenable des zones urbaines. En 1990, la Commission a publié un Livre Vert sur l'environnement urbain ⁽⁴⁾ qui proposait un éventail d'actions possibles, notamment dans les domaines suivants:

- aménagement du territoire urbain et rural;
- gestion optimale de la croissance industrielle et économique, de la consommation d'énergie et des déchets;
- rationalisation du trafic et notamment amélioration des transports en commun;
- protection et promotion du patrimoine historique des cités et des villes et création d'espaces verts.

La *figure 7* indique les objectifs d'ensemble, les cibles à l'horizon 2000, les types d'actions nécessaires et les principaux secteurs concernés dans ce contexte. Pour ce qui est du partage des responsabilités, l'essentiel de l'effort incombera à l'industrie, au commerce et aux transports, ainsi qu'aux citoyens et aux consommateurs pris individuellement.

En ce qui concerne les objectifs, les cibles et les actions, il est évident que la qualité de l'environnement urbain bénéficiera des orientations et des mesures indiquées dans les tableaux respectivement consacrés aux principaux secteurs cibles, à l'air, à l'eau et aux déchets.

⁽¹⁾ Confirmé par la Résolution du Conseil du 12. 12. 1991, JO n° C 59 du 6. 3. 1992.

⁽²⁾ JO n° L 163, 89/369/CEE et JO n° 203, 89/429/CEE.

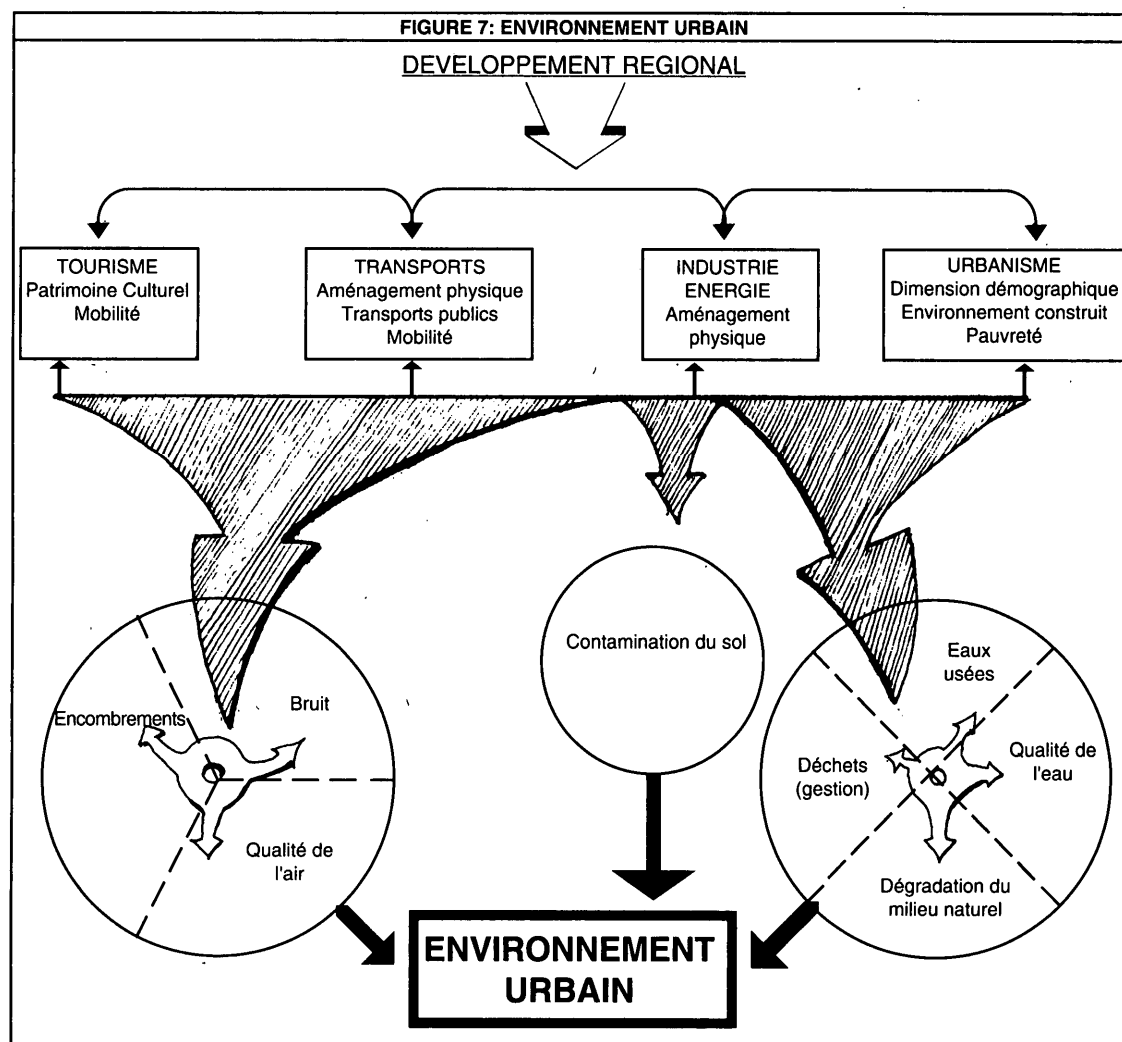
⁽³⁾ JO n° L 135 du 30. 5. 1991, 91/271/CEE.

⁽⁴⁾ COM(90) 218 du 27. 6. 1990.

Tableau 11: Eau (quantité et qualité)

	Objectifs	Cibles 2000	Actions	Calendrier	Acteurs
ASPECTS QUANTITATIFS Nappe phréatique et eaux douces superficielles	— Exploitation soutenable des ressources en eau douce: la demande d'eau ne doit pas dépasser les disponibilités	— Prévention de tout prélèvement excessif permanent — Intégration des critères de conservation et d'exploitation soutenable dans d'autres politiques, notamment l'agriculture et l'aménagement du territoire, mais également la politique industrielle (développement, implantations et méthodes de production) — Réduction sensible de la pollution de la nappe phréatique et des eaux douces superficielles	— Récolte et mise à jour des données sur la nappe phréatique	1992-1993	EM + AL
			— Surveillance et contrôle de la nappe phréatique	d'ici à 1995	idem
			— Gestion et protection intégrée de l'eau, notamment par la voie législative	mi-1993	CE + EM + AL
			— Mesures en vue de protéger et de restaurer les zones aquifères	idem	EM
			— Mesures en vue de promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'eau	idem	EM + CE + secteurs + AL
			— Instruments économiques et fiscaux	en cours	EM + AL + CE
ASPECTS QUALITATIFS Nappe phréatique	— Maintenir la qualité des nappes phréatiques non polluées — Empêcher toute aggravation de la pollution des nappes phréatiques déjà polluées — Ramener la qualité des nappes phréatiques polluées à un niveau permettant de les utiliser à des fins de production d'eau potable	— Nappe phréatique: prévenir toute forme de pollution à partir de sources ponctuelles et réduire la pollution provenant de sources diffuses, en appliquant les meilleures pratiques environnementales et les meilleures techniques disponibles	— Nappe phréatique et eaux douces superficielles: application rigoureuse des directives existantes sur les eaux usées urbaines et la pollution par les nitrates, de façon à réduire l'introduction de substances nutritives dans le sol, l'eau et les sédiments En ce qui concerne l'eau douce, examen de l'opportunité d'une directive sur la réduction des phosphates.	en permanence	EM + AL
			— Élaboration de nouvelles normes d'émission spécifiques en vue de promouvoir la mise au point de processus de production non polluants et l'élaboration de normes de qualité pour les produits, de façon à prévenir les effets négatifs prévisibles sur l'eau (utilisation des meilleures techniques disponibles associées à des normes cibles pour l'avenir).	1995	CE
			— Agir au niveau des organismes de normalisation par une participation des entreprises du secteur de l'eau intéressées	1992 ⇒	CE + EM + industrie + organismes de normalisation (ex. CEN)
				idem	idem

	Objectifs	Cibles 2000	Actions	Calendrier	Acteurs
(suite)			— Proposition en vue d'une élimination progressive des pesticides nocifs et de l'instauration de restrictions d'emploi progressives — Instruments économiques et fiscaux	1993 en cours	CE + EM EM + CE
Eaux superficielles	Maintenir un niveau élevé de qualité écologique, avec une diversité biologique correspondant, dans la mesure du possible, à celle que ces eaux possèderaient à l'état naturel	— Eaux superficielles: amélioration de la valeur écologique par une amélioration de la qualité, et protection des eaux d'excellente qualité existantes	— Eaux douces superficielles: proposition d'une directive à soumettre au Conseil. Programmes des États membres pour toutes les eaux, compte tenu de leur situation spécifique; mesures pratiques, financées en partie par les fonds nationaux pour la protection de l'environnement	1992	CE + EM
Eaux douces				1997	EM
Eaux marines	Réduction des déversements de toutes les substances qui, du fait de leur toxicité persistante ou de leur incidence cumulative, sont susceptibles d'exercer des effets négatifs sur l'environnement, à des niveaux ne compromettant pas une qualité écologique élevée de toutes les eaux superficielles	— Eaux marines: objectifs et actions similaires à celles prévues par la conférence de la Mer du Nord pour d'autres zones marines sensibles de la CE	— Eaux marines: poursuivre les mesures en vue d'assurer une qualité écologique élevée, et de réduire la pollution des eaux superficielles	1993 ⇒	CE + EM
			— Propositions en matière de transport maritime en vue de la prévention des dégâts écologiques dus au transport maritime (marées noires, pertes de charges, pollution provoquée par l'exploitation)	en cours	EM
			— Surveillance des zones géographiques au moyen de techniques de contrôle appropriées	1993 ⇒	CE + EM
			— Proposition de directive sur la réduction de la pollution provoquée par les navires de faible tonnage (accidents et exploitation)	en cours	EM + CE
			— Instruments économiques et fiscaux	en cours	EM + CE



Le *tableau 12* ci-après traite d'un des problèmes qui se pose avec le plus d'acuité dans les villes et qui n'a pas été directement abordé dans les tableaux susmentionnés, à savoir le bruit. Plus de 16 % de la population souffre du bruit nocturne d'un niveau équivalent supérieur à 65 dB(A) ⁽¹⁾ dû essentiellement au trafic routier et aérien. Cette nuisance menace gravement la santé. Il faudra veiller à remédier à cette situation avant de s'attaquer à d'autres bruits.

5.6. Zones côtières

Les zones littorales communautaires représentent un patrimoine naturel unique, doté d'irremplaçables ressources écologiques, culturelles et économiques. Leur qualité écologique conditionne l'ensemble des richesses marines de la Communauté et, qui plus est, cette interface naturelle terre-mer est caractérisée par une extrême fragilité. Pour donner une idée du problème, la Communauté possède quelque 58 000 kilomètres de côtes, abstraction faite des îlots et des mers intérieures.

Les pressions qui s'exercent sur nos littoraux ne cessent de s'accroître:

- les régions côtières s'efforcent de rattraper leur «retard» de développement;
- elles connaissent un accroissement démographique net constant;
- le tourisme côtier est de plus en plus populaire tout en étant sujet à des variations saisonnières importantes.

Ces pressions et d'autres se traduisent par une réduction des espaces libres et des sites naturels, ainsi que par des modifications sensibles du paysage; elles peuvent aussi donner lieu à des conflits d'aménagement de la terre et de la mer et à une concurrence entre les autorités locales et régionales.

La communication «Europe 2000» ⁽²⁾ de la Commission traite assez largement de l'importance écologique et du potentiel de développement des zones littorales et des îles. Elle indique que, pour de nombreuses régions

⁽¹⁾ Source: Rapport de la CEMT sur la politique des transports et l'environnement; OCDE, Paris, 1990.

⁽²⁾ COM(91) 452 final du 7. 11. 1991.

Tableau 12: Bruit

Objectif	Cibles 2000	Actions	Calendrier	Secteurs/Acteurs
— Personne ne peut être exposé à des niveaux sonores susceptibles de compromettre la santé et la qualité de la vie	Niveaux sonores nocturnes en Leq dB(A):			Transport + industrie
	— Élimination progressive de toute exposition de la population à des niveaux sonores supérieurs à 65 dB(A). Le niveau de 85 dB(A) ne doit être dépassé à aucun moment de la journée.	— Inventaire des niveaux d'exposition dans la CE	avant 1994	AEE + EM + AL
		— Programme de lutte contre le bruit à élaborer	avant 1995	EM + AL
		— Nouvelles réductions des émissions sonores (véhicules routiers, aéronefs, tondeuses à gazon, engins de chantier, etc.). Introduction progressive de directives à mettre en œuvre avant l'an 2000.	avant 1995	CE + EM + industrie
	— Le pourcentage de la population exposée actuellement à des niveaux sonores situés entre 55 et 65 dB(A), ne doit pas augmenter	— Normalisation de la mesure et de l'évaluation des niveaux sonores	en permanence	AEE + CE + EM
	— La population exposée actuellement à des niveaux sonores inférieurs à 55 dB (A), ne doit subir aucune augmentation de ces niveaux sonores	— Mesures visant à agir sur les comportements (conduite des voitures, procédures de vol, processus industriels dans les usines fonctionnant la nuit)	idem	EM + AL + CE
		— Mesures visant l'infrastructure et la planification physique, par exemple amélioration de l'aménagement du territoire aux alentours des aéroports, des zones industrielles, des routes principales et des voies ferrées	idem	EM + AL

côtières, et notamment les moins avancées, les richesses du milieu naturel constituent un facteur clé des possibilités de développement; cependant, elle constate en même temps que ces richesses sont sérieusement menacées par l'urbanisation et par les activités des secteurs du tourisme, des transports, de l'industrie, de l'énergie, de l'agriculture et de la pêche (encore que la politique de pêche commune prévoit une stratégie de conservation).

Dans la résolution qu'il a adoptée le 25 février 1992 ⁽¹⁾, le Conseil des ministres de l'Environnement a invité la Commission à proposer une stratégie communautaire globale concernant la gestion intégrée des zones côtières afin de créer un cadre cohérent du point de vue de l'environnement dans l'optique de modes de développement intégrés et soutenables. Cette stratégie concernera tout le domaine littoral, y compris les rivages, les eaux côtières et les estuaires, ainsi que le cordon s'étendant jusqu'à la limite de l'influence marine ou côtière. Certaines activités de R & D, comme celles qui relèvent du programme de recherche communautaire sur l'environnement et des programmes MAST et FAR/AIR, visent à asseoir scientifiquement une gestion écologique rationnelle de ces zones. Dans des cas appropriés, la Communauté pourrait épauler la mise en œuvre pratique

de cette stratégie grâce au soutien financier des Fonds structurels, par exemple dans le cadre de l'objectif 6.

Le *tableau 13* indique les principaux éléments de la stratégie en cause.

5.7. Gestion des déchets

Les problèmes engendrés par les déchets sont tout à la fois spéciaux et relativement complexes car les déchets constituent non seulement une source virtuelle de pollution, mais aussi des matériaux secondaires. Le choix des priorités dans ce secteur a des conséquences économiques et écologiques directes et revêt une importance immédiate dans l'élaboration non seulement des politiques d'environnement, mais également des politiques économique, de la technologie et de la consommation.

La gestion des déchets produits dans la Communauté représentera une mission clé des années 90. Le mouvement actuel d'invasion des déchets doit être stoppé et inversé tant du point de vue des volumes produits que du point de vue des menaces et des dommages qui en résultent pour l'environnement. Une stratégie communautaire ⁽²⁾ de gestion des déchets à l'horizon 2000 a déjà

⁽¹⁾ JO n° C 59 du 6. 3. 1992.

⁽²⁾ SEC(89) 934 final de septembre 1989.

Tableau 13: Zones côtières

Objectif	Cibles 2000	Instruments	Calendrier	Secteurs/Acteurs
— Développement soutenable des zones côtières et de leurs ressources compte tenu de la capacité de résistance des environnements concernés	— Priorité accrue aux besoins environnementaux, notamment grâce à une meilleure coordination des politiques communautaires en la matière et entre les politiques communautaires, nationales et régionales	— Cadre d'intégration des programmes de gestion à des niveaux appropriés	avant 1998	EM + AL + CE
	— Cadre opérationnel de programmation et de gestion intégrées	— Promotion du savoir-faire et des échanges d'expérience	en permanence	EM + AL + CE
		— Création et perfectionnement de bases de données et d'indicateurs pertinents	avant 1995	EM + AL + CE
	— Élaboration de critères pour un meilleur équilibre entre l'aménagement du territoire et la protection et l'exploitation des ressources naturelles	— Projets pilotes en matière de gestion intégrée	1993-1994	EM + AL + CE
	— Sensibilisation du public, des autorités compétentes et des secteurs économiques	— Campagnes d'information — Éducation — Formation professionnelle — Soutien financier aux projets de démonstration et aux approches novatrices (LIFE)	1992 ⇒	EM + AL + CE tourisme, transports entreprises, agriculture, public
		— Amélioration des critères de durabilité concernant les projets et programmes (y compris l'EIE)	1993 ⇒	EM + CE

été publiée et le Conseil l'a approuvée⁽¹⁾. Elle comporte une hiérarchie d'options au faite de laquelle se trouve la prévention; viennent ensuite la promotion du recyclage et de la réutilisation et, enfin, l'optimisation des techniques d'élimination définitive pour les déchets non réutilisables. La *figure 8* expose le schéma de ce processus.

Cette stratégie sera poursuivie et renforcée dans le cadre du présent programme. L'accent sera mis notamment sur la prévention et le règlement du problème des déchets à la source, l'intensification de la réutilisation et du recyclage grâce notamment au tri à la source, au traitement prioritaire du flux des déchets et à la promotion d'un réseau rationnel d'installations d'élimination. En outre, l'analyse du cycle de vie sera stimulée afin d'inciter les personnes concernées à atteindre à brève échéance les objectifs fixés. Il faut accorder une attention particulière

à la prévention des déchets dangereux et encourager au maximum leur recyclage ainsi que la mise en place d'une infrastructure à l'échelle communautaire pour leur élimination sûre.

Le cas échéant, des instruments économiques et fiscaux tels que des taxes et des prélèvements seront appliqués. Le train de mesures législatives sur la gestion des déchets se doit également d'être parachevé par l'adoption de directives particulières sur les emballages, sur l'incinération des déchets toxiques et dangereux et sur le contrôle et la récupération des décharges et d'une directive plus générale sur la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets.

Le *tableau 14* indique les objectifs globaux, les cibles à l'horizon 2000 et les mesures requises à court terme dans ce domaine.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil du 7. 5. 1990, JO n° C 122.

Figure 8: DIAGRAMME STRATEGIQUE D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE GESTION DES DECHETS DANGEREUX ET AUTRES

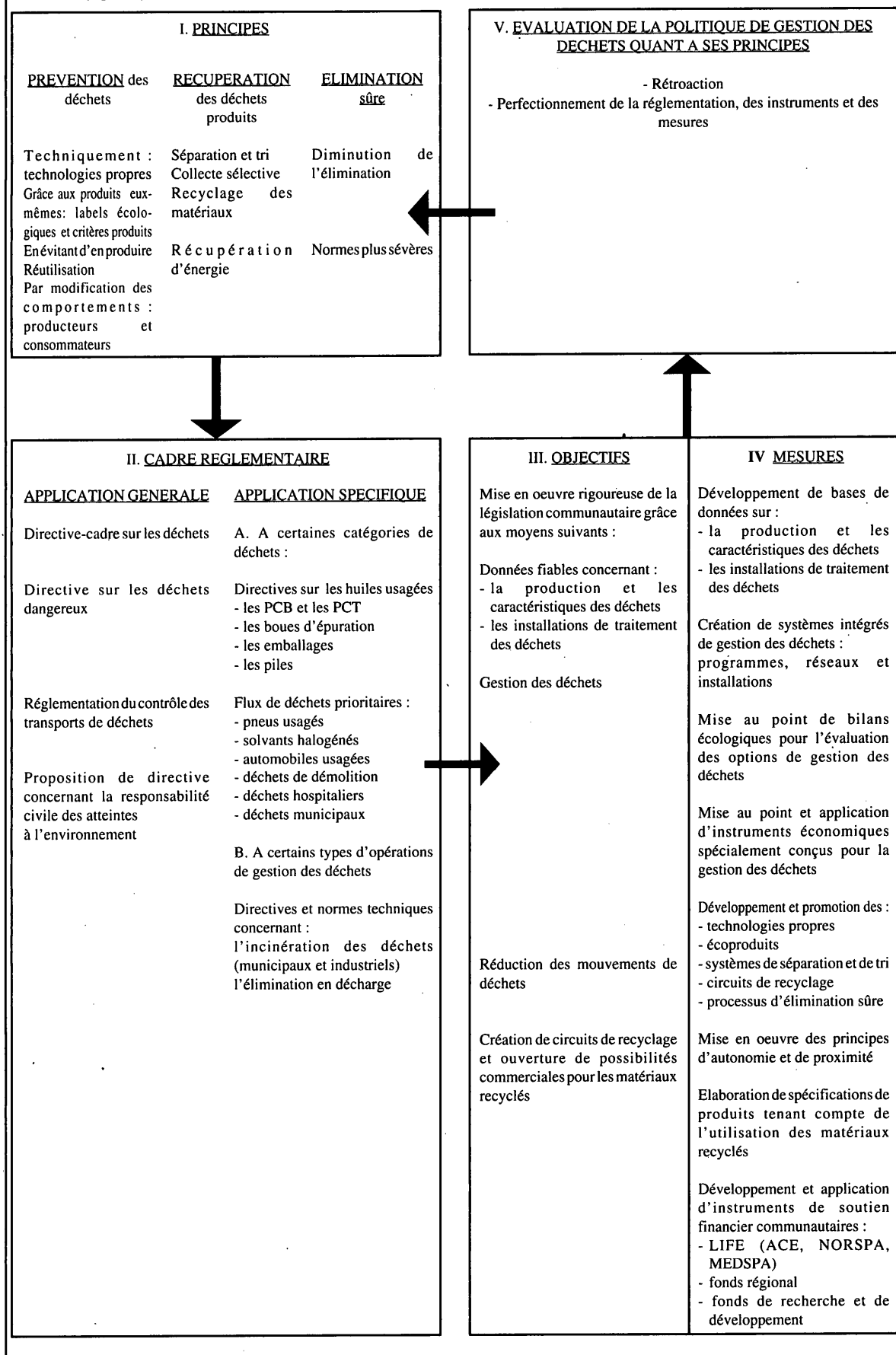


Tableau 14: Déchets

	Objectifs	Cibles 2000	Actions	Calendrier	Secteurs/Acteurs
Déchets municipaux	— Objectif général: exploitation rationnelle et soutenable des ressources				Industrie agriculture transports énergie tourisme
	— Prévention des déchets (cycles fermés) — Recyclage et réutilisation maximaux des matériaux — Élimination sûre des déchets non recyclables et non réutilisables dans l'ordre suivant: — utilisation comme combustibles — incinération — mise en décharge	— Programmes de gestion des déchets dans les États membres — Stabilisation de la production des déchets au niveau de la moyenne communautaire de 1985 ⁽¹⁾ (300 kg/habitant); non franchissement de cette limite dans les États membres pris individuellement — Recyclage et réutilisation d'au moins 50 % (moyenne communautaire) du papier, du verre et des matières plastiques — Infrastructure communautaire de collecte, de tri et d'élimination sûrs — Interdiction des exportations extracommunautaires pour dépôt final — Recyclage ou réutilisation des produits de consommation — Marché des matériaux recyclés — Réduction sensible des rejets de dioxine (90 % par rapport à 1985 pour 2005)	— Mise en œuvre concrète de la directive sur les décharges — Mise en œuvre concrète de la directive «emballages» — Technologies propres et conception des produits — Politique concernant les flux de déchets prioritaires, arrêt de la mise en décharge de certains déchets (réglementation + accords libres) — Données communautaires fiables sur la production, la collecte et l'élimination des déchets — Instauration d'un régime de responsabilité — Incitations et instruments économiques (y compris des systèmes de consigne/reprise et accords libres) — Normes de rejets de dioxine des incinérateurs de déchets municipaux	- avant 1995 - en 1995 - progressivement - en cours 1995 2000 - en cours - avant 1994	- CE + EM + AL + Industrie - CE + EM + AL + industrie - industrie + public + CE + EM + AL - CE + EM + AL + industrie + ONG + public - CE + EM + AL + AEE - CE + EM - EM + CE + industrie - CE + EM + AL
Déchets dangereux	— Prévention des déchets (cycles fermés) — Recyclage et réutilisation maximaux des matériaux — Élimination sûre des déchets non recyclables et non réutilisables dans l'ordre suivant: — utilisation comme combustibles — incinération — mise en décharge	— Interdiction des exportations extra-communautaires pour dépôt final — Programmes de gestion des déchets dans les États membres — Infrastructure communautaire de collecte, de tri et d'élimination sûrs — Marché des matériaux recyclés	— Mise en œuvre concrète de la directive sur les décharges — Mise en œuvre de la directive sur l'incinération des déchets dangereux — Politique concernant les flux de déchets prioritaires, arrêt de la mise en décharge de certains déchets — Technologies propres — Données communautaires fiables sur la production, la collecte et l'élimination des déchets — Création de bourses de déchets — Instauration d'un régime de responsabilité — Inventaire des risques — Incitations et instruments économique y compris les accords libres	- avant 1995 - en 1995 - en cours - en cours 1995 - avant 1995 2000 1995 - en cours	- CE + EM + AL + industrie - idem - CE + EM + industrie + ONG + public - CE + EM + industrie - AEE + EM + AL + CE + industrie - CE + EM + industrie - CE + EM - CE + EM + industrie - EM + CE + industrie

⁽¹⁾ Source: Statistiques d'Eurostat et de l'OCDE.

CHAPITRE 6

GESTION DES RISQUES ET DES ACCIDENTS

Sans préjudice de l'objectif global visant à atteindre le développement soutenable, il faut impérativement que, d'ici la fin de cette décennie, une amélioration considérable soit apportée à l'évaluation et à la gestion des risques ainsi qu'à la réponse aux accidents et catastrophes. Les paragraphes qui suivent synthétisent les principales catégories de risques qui constitueront la priorité du présent programme:

6.1. Risques industriels

Pour assurer la protection de l'environnement et de la santé humaine, le problème des risques industriels doit être attaqué sur plusieurs fronts: activités industrielles en général, contrôles des produits chimiques, biotechnologie et étiquetage des produits. Des progrès considérables ont été accomplis tant en ce qui concerne les réglementations que les contrôles grâce aux précédents programmes d'action communautaires en matière d'environnement, en voici quelques exemples:

- directive 82/501/CEE ⁽¹⁾ concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, généralement mieux connue sous le nom de directive «Seveso»;
- directive 67/548/CEE ⁽²⁾ et directives modificatives ultérieures relatives à la classification et à l'étiquetage des substances dangereuses;
- directives concernant les émissions de polluants dans l'atmosphère, les rejets en milieu aquatique et la gestion des déchets toxiques et dangereux;
- directive 90/219/CEE ⁽³⁾ visant à réglementer l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés dans les laboratoires de recherche et les installations de fabrication industrielle et directive 90/220/CEE ⁽⁴⁾ prévoyant l'évaluation et la gestion appropriées des risques en cas de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement.

Beaucoup, cependant, reste à faire, notamment dans le domaine des produits chimiques et de la biotechnologie.

Les produits chimiques sont devenus des éléments virtuellement indispensables à la vie moderne. Presque tous les produits contiennent des substances chimiques ou sont transformés ou emballés avec des produits chimiques. À l'heure actuelle, plus de 7 millions de produits chimiques sont identifiés et environ 100 000 d'entre eux

sont régulièrement utilisés dans la fabrication de produits. Outre l'augmentation du nombre de produits chimiques, on a enregistré une croissance énorme des quantités produites. Par exemple, la production globale des seules substances organiques est passée de 7 millions de tonnes en 1950 à 63 millions de tonnes en 1970 et à plus de 250 millions de tonnes aujourd'hui. La plupart des agents chimiques sont virtuellement dangereux s'ils sont mal appliqués ou s'ils sont dispersés en grandes quantités, soit volontairement soit accidentellement. De plus, un grand nombre de produits chimiques ont tendance à continuer à polluer longtemps après avoir rempli leur rôle initial. Les principales utilisations industrielles des produits en cause sont notamment la transformation du papier, des métaux de base et des produits alimentaires, le raffinage du pétrole et la fabrication des textiles, les équipements de transports, les appareils et équipements électriques, le caoutchouc et les matières plastiques.

Quelques-uns des aspects les plus positifs des nouvelles techniques de génie génétique et de biotechnologie ont été mentionnés au chapitre 4.1 consacré à l'industrie. Toutefois, les dangers potentiels que cette technologie pourrait occasionner non seulement pour la santé humaine, mais également pour l'ensemble de l'environnement constituent un sujet de préoccupations. L'application et la dispersion massives de nouveaux organismes génétiquement modifiés risquent de rompre le fragile équilibre existant dans la nature, voire de produire des effets évolutifs. En conséquence, une gestion saine de la biotechnologie au sein et en dehors de la Communauté européenne est un devoir.

Sa réglementation requiert un équilibre délicat entre les problèmes de santé publique et d'environnement et les intérêts de la recherche et de l'industrie. La Communauté a opté pour une approche claire et préventive en adoptant une législation visant à établir un ensemble commun de critères d'évaluation des risques pour l'environnement et de mesures de sécurité. L'objectif est de protéger la santé des citoyens et l'environnement et de promouvoir un marché unifié de la biotechnologie.

La Communauté a également pris des dispositions pour mobiliser l'énorme potentiel technique des organismes de normalisation européens au profit des applications concrètes de la biotechnologie et en renfort de la législation; le programme de normalisation sera étendu aux méthodes d'identification des OGM, aux processus expérimentaux d'évaluation des risques et des conséquences pour l'environnement et aux protocoles d'évaluation.

⁽¹⁾ JO n° L 230 du 5. 8. 1982.

⁽²⁾ JO n° L 196 du 16. 8. 1967.

⁽³⁾ JO n° L 117 du 8. 5. 1990.

Le schéma de la *figure 9* illustre la procédure à suivre concernant les produits chimiques existants. Une liste des actions prioritaires à mener d'ici la fin de cette décennie

pour les risques industriels, les produits chimiques et la biotechnologie est établie au *tableau 15* ci-après.

Figure 9 : Diagramme du processus de sélection applicable aux produits chimiques existants

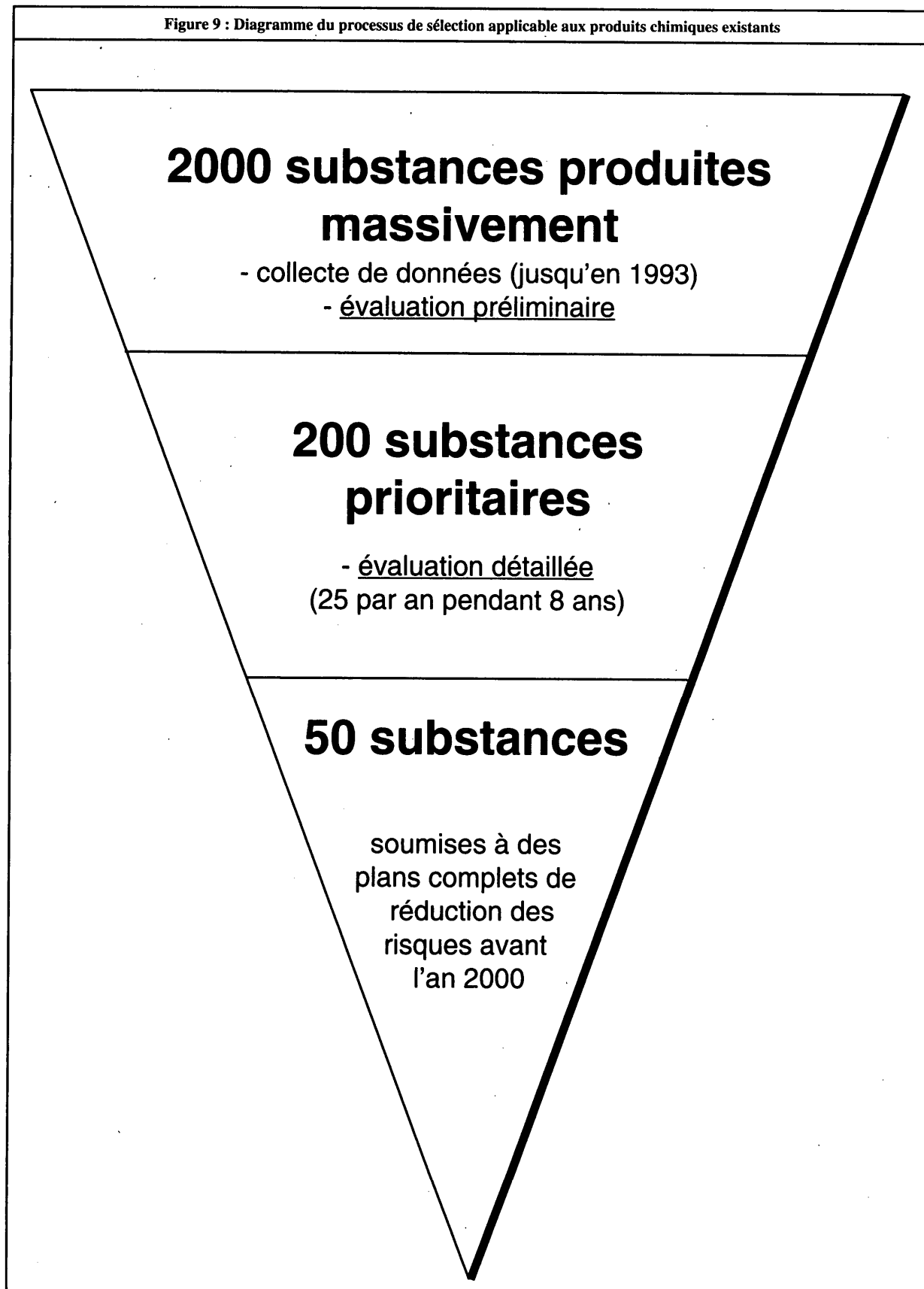


Tableau 15: Gestion des risques

Objectifs	Cibles 2000	Mesures	Calendrier	Acteurs
a) ACTIVITÉS INDUSTRIELLES — Gestion des risques industriels	Normes de sécurité améliorées	Évaluation complète de l'expérience acquise dans le cadre de la directive 82/501/CEE	1993/1994	CE
	Élaboration de normes relatives à l'organisation de la sécurité	Rapport au Conseil et au Parlement comprenant tout programme d'action jugé nécessaire	1995	CE
	Amélioration et harmonisation des modalités d'application	Élaboration de normes pour l'évaluation et la gestion des risques	en cours	Organismes de normalisation
	Couverture totale (100 %) des établissements dangereux	Examen complet de la mise en œuvre	1994, 1998	CE
	— Surveillance générale de l'environnement	Élaboration d'une norme pour les systèmes de gestion de l'environnement	en cours	Organismes de normalisation
		Audit environnement (progressif)	1994 ⇒	Entreprises
b) CONTRÔLE DES PRODUITS CHIMIQUES — Collecte des données	Procédure efficace de notification de tous les produits chimiques	Notification des tous les produits chimiques nouveaux	en cours	CE, EM, industrie
		Collecte des données relatives à tous les produits chimiques existants. Règlement du Conseil concernant les produits chimiques existants.	1992 ⇒	CE, EM, industrie
	— Identification des risques	Mise à jour/amélioration des critères de classification existants	en cours	CE, EM
		Extension de la liste des substances classées	en cours	fabricants + importateurs
	— Évaluation des risques	Principes communs d'évaluation	1992/1993	CE
		Évaluation de 2 000 produits chimiques fabriqués en grandes quantités	1993 ⇒	CE, EM, industrie
		Évaluation de 500 substances actives dans des pesticides non destinés à l'agriculture	1994 ⇒	CE, MS, industrie
	— Gestion des risques	Renforcement des liens entre classement et moyens d'action	1992	CE + industrie
	— Réduction des risques	Textes législatifs + accords librement conclus	1994 ⇒	CE, EM, industrie
		Programmes de réduction des risques pour 50 produits chimiques à surveiller de façon prioritaire		

Objectifs	Cibles 2000	Mesures	Calendrier	Acteurs
c) BIOTECHNOLOGIE				
— Gestion des risques liés à l'utilisation confinée d'OGM	Couverture totale (100 %) de toutes les installations et de toutes les activités	Examen complet de la mise en œuvre	en cours	CE
	Mesures de sécurité efficaces pour l'utilisation d'OGM dans la recherche et dans l'industrie	Établissement de critères plus détaillés	1992 ⇒	CE + EM
— Gestion des risques liés à l'introduction des OGM dans l'environnement	Procédure efficace d'agrément pour toute introduction d'OGM dans la Communauté, tant à des fins scientifiques qu'industrielles	Examen complet de la mise en œuvre et adaptation technique	en cours	idem
	Surveillance des exportations d'OGM vers des pays tiers	Proposition d'une réglementation	1992	CE
— Estimation des risques	Approches et principes communs pour l'évaluation des risques pour l'environnement	Élaboration de méthodes d'évaluation des risques	1993 ⇒	CE + EM + Organismes de normalisation (e. g. CEN)
	Méthodes communes d'essais, d'identification etc.	Évaluation et adoption commune des méthodes	1993 ⇒	
	Sécurité des transports d'OGM	Droit communautaire	1992	CE + EM
d) PROTECTION DES ANIMAUX UTILISÉS A DES FINS EXPÉRIMENTALES				
— Réduction de l'expérimentation animale	Réduction de 50 % du nombre des vertébrés utilisés à des fins expérimentales	Directive 86/609/CEE (voir également la déclaration, relative à la protection des animaux, annexée au traité de Maastricht)	en cours	CE, EM, industrie

6.2. Sûreté nucléaire et radioprotection

Le traité Euratom fixe les objectifs et les tâches de la Communauté en ce qui concerne l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Depuis quelque temps, une attention particulière est accordée à la sûreté nucléaire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté. La crédibilité croissante accordée aux actions communautaires après l'accident de Tchernobyl, l'affaire Transnuclear et, plus récemment, l'assistance technique et financière fournie pour l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires installés dans les pays de l'ancienne Union soviétique et dans les pays de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale ont poussé plus que jamais la Communauté à coordonner et à guider les actions dans le domaine de la sûreté nucléaire.

À l'intérieur de la Communauté, 34 % de l'énergie électrique distribuée est produite par 132 centrales nucléaires, qui sont réparties entre six États membres. Cette part du nucléaire en Europe est plus importante

que partout ailleurs. Elle va jusqu'à atteindre une proportion de 60 % en Belgique et de 70 % en France. Dans un avenir prévisible, le nucléaire continuera d'être une source d'énergie importante dans la Communauté européenne, notamment parce qu'il nous permet d'être moins dépendants des pays tiers pour nos approvisionnements en énergie et d'éviter les effets néfastes pour l'environnement qui résultent de l'utilisation de sources d'énergie plus traditionnelles, en particulier du charbon et des hydrocarbures. De ce fait, il sera nécessaire de poursuivre les actions dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, et de prévoir des dispositions appropriées pour la gestion des déchets nucléaires et le déclassement des centrales.

Ces derniers temps on a également réuni un nombre croissant d'indications qui tendent à démontrer les effets radiologiques d'une exposition au radon dans les habitations. En février 1990, la Commission a publié une recommandation qui suit les principes établis par la Commission Internationale de Protection Radiologique

(CIPR) tenant compte des données les plus récentes sur le radon ⁽¹⁾.

Face à ces divers types de risques d'exposition, le traité Euratom prescrit à la Communauté d'établir des normes uniformes de sécurité pour protéger la santé des travailleurs et de la population, et de veiller à ce qu'elles soient appliquées. Cette tâche comporte des aspects réglementaires, techniques et éducatifs au sens large.

C'est en 1959 que des normes de base ont été publiées pour la première fois sous la forme de directives. Celles-ci établissaient les fondements de ce qui allait devenir la politique communautaire de protection radiologique. En effet, ces normes de base s'appliquent pratiquement à toute activité qui pourrait entraîner un risque pour la population, pour les travailleurs et pour l'environnement. Ces normes s'appliquent à présent à quelque 900 000 travailleurs qui, dans toute la Communauté, exercent leur activité dans des secteurs où ils peuvent être exposés à des rayonnements ionisants: centrales nucléaires, applications médicales, applications industrielles, recherche scientifique, etc.

Compte tenu de la rapidité avec laquelle les choses évoluent dans les domaines de la recherche et de la technologie nucléaires, et des découvertes qui continuent à être faites en radiobiologie et en radiopathologie, il importe à présent comme par le passé de veiller à ce que ces normes de base soient mises à jour. C'est ce qui a été fait à plusieurs reprises jusqu'en 1984, dernière année où les normes ont été révisées. La Commission a présenté au Conseil des ministres une proposition de directive concernant la mise à jour des normes de base et l'établissement d'un système rigoureux d'autorisation préalable et de contrôle des mouvements des déchets radioactifs depuis leur origine jusqu'à leur lieu de destination ⁽²⁾.

Après l'accident survenu à la centrale de Tchernobyl en avril 1986, la Communauté a adopté un régime de contrôle commun ⁽³⁾ des denrées alimentaires en vue de protéger la santé des citoyens de la Communauté et d'éviter de perturber le marché intérieur. Ce régime a été prorogé par un règlement du Conseil de mars 1990 ⁽⁴⁾, qui prévoit également la mise en place d'une procédure destinée à régler ultérieurement le retour progressif à la normale. D'autres règlements ont fixé, pour tous les nucléides importants, les niveaux maximaux admissibles dans les denrées alimentaires, y compris les aliments pour nourrissons, les produits laitiers et les liquides destinés à la consommation, qui devraient être respectés si un autre accident nucléaire devait se produire. L'ensemble des règles actuellement en vigueur constitue, selon l'avis

général, un système complet de protection pour ce qui est des denrées alimentaires.

L'accident de Tchernobyl a également démontré qu'il était nécessaire d'améliorer la diffusion des informations tant au niveau international que national et local. À cet égard, la Communauté a pris deux mesures importantes:

- 1) La mise sur pied, en décembre 1987 ⁽⁵⁾, du système d'information rapide ECURIE, compatible avec le système analogue mis en place par l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA) dans le cadre de la convention relative à la notification rapide des accidents nucléaires.
- 2) L'adoption, en novembre 1989 ⁽⁶⁾, d'une directive concernant l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire à adopter en cas d'urgence radiologique. Cette directive, complétée par une communication ultérieure, définit le contenu de l'information à donner à la population dans des circonstances normales et dans des cas d'urgence.

La Communauté a également entrepris une série d'actions dans le domaine de l'information du public comprenant la publication et la distribution de manuels, de brochures et de films vidéo destinés aux médias, aux milieux professionnels et au grand public.

Pour le secteur de l'énergie nucléaire, il est de la plus haute importance de garder la confiance du public, voire de la renforcer. Pour y arriver, il ne suffit pas que les entreprises de ce secteur appliquent des normes de sécurité suffisantes, il faut aussi que cela se sache. Il faudra donc veiller à ce que le public soit largement informé par des sources crédibles. À cet égard, le premier rôle revient aux autorités nationales et aux entreprises elles-mêmes. Cependant, le traité Euratom autorise la Commission à vérifier le fonctionnement et l'efficacité des installations de surveillance de la radioactivité ambiante utilisées dans les États membres. Ce droit a été exercé occasionnellement au début des années soixante. En décembre 1989, la Commission a décidé de reprendre ses activités dans ce domaine. À ce jour, des visites d'inspection ont été effectuées à la centrale nucléaire de Philippsburg (Allemagne) et aux installations de surveillance de la radioactivité ambiante du ministère luxembourgeois de la santé. Ce programme sera sensiblement renforcé d'ici à l'an 2000. La vérification des équipements utilisés pour mesurer les rejets d'effluents radioactifs et pour surveiller l'environnement sera effectuée à la demande d'un État membre ou à l'initiative de la Commission. On s'attachera plus particulièrement à inspecter les installations qui provoquent le plus d'inquiétude dans la population.

⁽¹⁾ JO n° L 80 du 27. 3. 1990.

⁽²⁾ Directive du Conseil 92/3/Euratom du 3. 2. 1992.

⁽³⁾ JO n° L 371 du 30. 12. 1987, JO n° L 211 du 22. 7. 1989 et n° L 101 du 13. 4. 1989.

⁽⁴⁾ JO n° L 82 du 29. 3. 1990.

⁽⁵⁾ JO n° L 371 du 30. 12. 1989.

⁽⁶⁾ JO n° L 357 du 7. 12. 1989.

Nous sommes arrivés actuellement à un stade où les installations nucléaires de la première génération sont peu à peu dépassées et devront être déclassées dans un proche avenir. Cette évolution devant se poursuivre aussi longtemps que des centrales nucléaires seront utilisées pour produire de l'électricité, il est absolument indispensable que des critères de radioprotection satisfaisants soient adoptés d'urgence et appliqués pour le démantèlement des installations nucléaires, y compris pour le recyclage des matériaux et la réhabilitation des sites nucléaires.

Parmi les différentes actions visant à améliorer le degré de préparation à l'éventualité d'un accident nucléaire, on peut signaler un certain nombre d'actions que la Communauté a déjà lancées en vue d'assurer une assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique. Celles-ci comportent la tenue régulière de réunions d'experts qui travaillent à créer les conditions permettant d'assurer une meilleure utilisation des moyens disponibles le jour où l'on se trouverait confronté à un accident nucléaire ou à un cas d'urgence radiologique. Un premier inventaire provisoire des moyens disponibles pour contrecarrer les effets résultant de situations de ce type a déjà été établi. En dehors du travail spécifique qui s'y accomplit, ces réunions ont par elles-mêmes le mérite de donner naissance à un réseau de correspondants appartenant aux autorités compétentes des États membres, qui seraient prêts à fournir, en cas de besoin, l'assistance mutuelle la meilleure possible à l'intérieur de la Communauté.

Un effort particulier sera consenti pour l'information et l'éducation du public sur la radioactivité et la radioprotection. Ainsi, dans les écoles primaires et dans l'enseignement secondaire, un matériel didactique sera mis à la disposition des enseignants dans le cadre d'un vaste projet. La formation appropriée des jeunes chercheurs, du personnel médical et d'autres travailleurs qui ont à faire avec des rayonnements ionisants continuera de jouer un rôle important en matière de radioprotection. Plusieurs actions complémentaires sont envisagées, notamment la publication d'une brochure d'information destinée aux transporteurs de matériaux ou de déchets radioactifs, la production d'une bande vidéo sur la radioprotection dans la pratique d'examen radiologiques destinée aux médecins généralistes et aux étudiants des dernières années de médecine, la réalisation de brochures d'information pour les dentistes, etc.

Enfin, dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs, plusieurs signes indiquent que le moment est venu d'élaborer une stratégie communautaire embrassant tous les types de déchets radioactifs, y compris les déchets industriels et hospitaliers produits hors du cycle du combustible nucléaire. Une telle stratégie devrait avoir comme premier objectif d'assurer la protection de l'environnement, des travailleurs et de la population jusqu'aux générations futures. Au cours des travaux préparatoires, il sera tenu compte des instruments communautaires existants et des implications du marché intérieur sur la gestion des déchets radioactifs.

Un des éléments clé de ce plan stratégique sera constitué par une directive communautaire qui modifiera les normes de sécurité de base en matière de radioprotection pour étendre leur application au transport des déchets radioactifs. Le projet de directive, qui est déjà arrivé à un stade d'élaboration avancé, étend aux déchets radioactifs les dispositions communautaires en vigueur pour les transports de substances dangereuses. Il prévoit que tous les mouvements de déchets radioactifs seront soumis à un régime sévère d'autorisation et de contrôle depuis le lieu de départ jusqu'au lieu de destination.

Le *tableau 16* présente les objectifs, les cibles, et les mesures à appliquer pour le reste de cette décennie. En résumé, la Communauté continuera d'améliorer les normes de sécurité nucléaire et de radioprotection pour rester à la hauteur de ses prestations antérieures, et en guise de complément essentiel, la Communauté continuera à contribuer à l'atténuation des conséquences de l'accident de Tchernobyl et à l'amélioration de la sûreté des installations nucléaires dans les pays de l'ancienne Union soviétique et de l'Europe centrale et orientale. Ce dernier aspect est traité d'une manière plus circonstanciée dans le chapitre consacré à la coopération internationale.

6.3. Protection civile et urgences écologiques

Pendant la durée du présent programme, la Communauté accordera une plus grande place à ce domaine d'activité censé contribuer d'une façon concrète à la création d'une Europe des citoyens et, surtout, refléter les changements politiques et économiques intervenus à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté.

Le choix des priorités dans ce domaine sera conditionné par deux éléments particuliers:

- premièrement, la nécessité d'améliorer l'état général de préparation et la capacité d'intervention des services de protection civile aux fins d'assurer la sécurité de la population en cas de catastrophes naturelles et technologiques;
- deuxièmement, la nécessité d'améliorer les moyens d'intervention en cas d'urgence eu égard à l'accroissement des risques qu'impliquent les grandes concentrations industrielles ainsi que la production, le stockage et le transport de substances et de déchets toxiques et dangereux; il est en outre nécessaire d'intensifier tout particulièrement la coopération internationale en vue d'améliorer les mécanismes d'intervention en cas de catastrophes naturelles graves telles que les incendies de forêt et les marées noires qui, en raison des proportions qu'elles prennent, dépassent souvent la capacité d'un seul État d'y faire face avec efficacité.

Tableau 16: Sûreté nucléaire

Objectifs	Cibles 2000	Mesures	Calendrier	Acteurs
a) PERFECTIONNEMENT DES MESURES DE SÉCURITÉ	Actualisation des normes de base communautaires compte tenu des recommandations de la CIPR de 1990	Modification de la directive 80/836/Euratom	1992 ⇒	CE, EM
	Mise à jour constante des normes de base compte tenu du progrès scientifique et des dernières recommandations de la CIPR	Idem	en cours	CE, EM
	Harmonisation des exigences en matière de sécurité nucléaire dans la Communauté	Amplification et application de la déclaration du Conseil de 25 juillet 1975	en cours	CE, EM
	Extension de la tradition de sécurité communautaire aux pays de l'ECO et de l'ancienne Union Soviétique	— Programmes d'assistance technique — Extension de la coordination relevant du G 24 aux pays de l'ancienne Union Soviétique	1991 ⇒ 1991 ⇒	CE, EM, industrie CE, G-24
	Convention-cadre internationale	Soutien actif de l'AIEA dans les travaux préparatoires	1992 ⇒	CE, AIEA
b) VÉRIFICATION DES INSTALLATIONS DE CONTRÔLE (ARTICLE 35 DU TRAITÉ EURATOM)	Réactivation d'une disposition du traité	— Définition d'objectifs et de cibles pour les vérifications	1991 ⇒	CE
		— Mise en œuvre	en cours	CE + EM
c) STRATÉGIE DE GESTION DES DÉCHETS	Parachèvement des normes de base du point de vue du transport des déchets radioactifs	Complément de modification de la directive 80/836/Euratom	1992 ⇒	CE, EM
	Programme de gestion stratégique pour l'ensemble des déchets radioactifs	Élaboration, adoption et mise en œuvre d'un plan stratégique	1992 ⇒	CE, EM, industrie
d) PROMOTION DE L'INFORMATION ET DE L'ÉDUCATION DU PUBLIC	Enseignement de la radioprotection dans les écoles primaires et secondaires	— Manuel pour les enseignants — Brochures, matériel vidéo	1992 en cours	CE, EM idem
	Amélioration de la qualité de l'information de la population	Conférence permanente sur la santé et la sécurité à l'ère nucléaire	en cours	CE
		Rédaction et publication d'un guide du nucléaire à l'intention des journalistes	1992	CE
		Recommandation d'une approche harmonisée de l'information du public sur l'exposition au radon dans les intérieurs	1993	CE
e) FORMATION APPROPRIÉE À LA RADIO-PROTECTION	Amélioration de la formation de différentes catégories professionnelles	Cours dans différents domaines de la radioprotection et de la sûreté nucléaire	1992 ⇒	CE

Concrètement, il sera nécessaire d'améliorer et de perfectionner encore les procédures d'assistance mutuelle et les dispositions à prendre en cas de catastrophe naturelle ou technologique, y compris les cas de pollution accidentelle. L'optimisation des interventions d'urgence dans les pays tiers nécessitera une meilleure coordination des efforts fournis par les États membres dans le cadre de la Communauté et un renforcement de la coopération avec les organisations internationales compétentes (OMI, PNUE, ONUD, etc.). Une meilleure mobilisation des moyens en hommes et en matériel pourra être obtenue

- par la création de «Task forces» spécialisées dans certains types d'intervention;
- par l'étoffement de la gamme des cours de formation et des exercices de simulation, et par une amélioration de leur qualité;

- par l'amélioration des systèmes d'information et de communication afin de permettre à ceux qui jouent un rôle essentiel dans la gestion des situations d'urgence de se transmettre plus rapidement et plus efficacement les informations, les instructions et les décisions qu'ils doivent connaître.

La Communauté — avec la Commission comme chef de file — continuera d'étendre et d'améliorer le réseau d'information actuel et les procédures opérationnelles. En outre, un effort renouvelé sera fait en matière de sensibilisation et d'éducation du public: le fait de déclarer la période de juin 1993 à juin 1994 «Année européenne de la protection civile» sera une aide précieuse quoique temporaire à cet égard. Les actions lancées avant ou pendant cette année seront systématiquement poursuivies au moins jusqu'à l'an 2000, qui marquera la fin de la décennie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes naturelles.

CHAPITRE 7

ÉLARGISSEMENT DE LA PANOPLIE DES INSTRUMENTS

Un des points qui fait la force de la Communauté européenne et qui distingue celle-ci d'autres institutions internationales telles que les agences des Nations unies et l'OCDE, réside dans sa capacité de légiférer. Les actes qu'elle promulgue sont contraignants pour les États membres qui la constituent. Dans le cadre des quatre premiers programmes dans le domaine de l'environnement, l'action de la Communauté s'est essentiellement exprimée sous la forme de directives et de règlements. Mises à part certaines exceptions notables, telles que les mesures relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement, à la protection de la faune et de la flore sauvages et à l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement, la grande majorité des mesures adoptées ont été conçues pour répondre à des problèmes clairement définis ou pour soumettre certaines activités ou certains procédés à un contrôle. Un grand nombre des directives adoptées dans ce domaine poursuivent le double objectif de protéger l'environnement et d'éliminer les distorsions de concurrence à l'intérieur du marché commun.

Grâce à cette activité législative, la Communauté et ses États membres ont réussi à des degrés non négligeables à contenir des menaces pour la santé et l'environnement. Ce résultat ne saurait être ignoré ou sous-estimé: nous disposons en effet à présent d'un corps de lois qui, bien que récent et très incomplet, fournit une base solide pour les autres mesures qu'il y aura lieu de prendre dans les années à venir.

Des mesures législatives devront continuer d'être prises au niveau communautaire, notamment en ce qui concerne les aspects suivants:

- la fixation de niveaux minimaux de protection de l'environnement;
- l'engagement de la Communauté à élargir ses accords internationaux; et
- l'établissement des normes communes et/ou des modes de contrôle communs qui pourraient être jugés nécessaires pour préserver l'intégrité du marché intérieur.

Cependant, il n'est pas possible d'adopter une directive ou un règlement qui, en substance, dirait: «Notre milieu respectera, pour en jouir durablement!» D'autre part, la largeur même de l'éventail des problèmes d'environnement qui se posent actuellement, et des menaces que les tendances actuelles de la vie politique, économique et sociale font peser sur la biosphère, nous oblige impérativement à appréhender autrement les causes des problèmes écologiques et de prendre ces problèmes à la racine, à savoir, l'action de l'homme, la place accordée à l'environnement et aux ressources naturelles dans nos systèmes de valeurs, nos modes de comportement et nos habitudes de consommation.

Pour pouvoir amener des changements importants dans les tendances et les pratiques actuelles, et entraîner dans ce mouvement tous les secteurs de la société dans un esprit de responsabilité partagée, il faudra qu'on élabore un éventail plus large «d'instruments», et qu'on les applique. La politique de l'environnement reposera sur quatre types d'instruments: l'action législative, les mesures (y compris des mesures économiques et fiscales et les accords), agissant par le biais du marché, des mesures horizontales d'accompagnement (recherche, information, éducation, etc.) et des mécanismes de soutien financier. Dans cette optique une importance particulière doit être accordée aux aspects suivants: on trouvera à la fin de ce chapitre une liste plus complète des objectifs et des cibles avec indication du calendrier et des acteurs concernés: voir *tableau 17*.

7.1. Amélioration des données relatives à l'environnement

Du stade de la conception des politiques jusqu'à celui de l'adoption et de l'application de mesures de facto, la sauvegarde de l'environnement ne peut finalement être assurée que si l'on possède une information suffisante en nombre et en qualité. Une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des lois qui régissent la manière dont la nature réagit et évolue sous l'effet des phénomènes naturels et des interventions de l'homme est indispensable. La connaissance de la nature et des processus naturels est encore limitée: on n'en veut pour preuve que le débat scientifique qui se poursuit actuellement sur l'effet de serre et ses conséquences éventuelles.

Les travaux effectués en vue de l'établissement du Rapport sur l'état de l'environnement, publié concurremment avec le présent programme, ont fait apparaître des lacunes et des insuffisances dans les informations disponibles sur l'environnement dans la Communauté et dans les États membres:

- a) Dans la plupart des États membres, il existe plusieurs organismes ou institutions qui s'occupent de recueillir et d'analyser les données. Les différences de nomenclatures, de critères, de méthodes et d'interprétation qui en résultent sont autant d'obstacles à la compatibilité et à la comparabilité, que ce soit au niveau national, au niveau régional, ou au niveau communautaire.
- b) Il existe un sérieux manque en ce qui concerne les données de base, les statistiques, les indicateurs, et toute une série d'autres éléments d'appréciation quantitative et qualitative dont on aurait besoin pour évaluer la situation et les tendances sur le plan de l'environnement, pour permettre aux pouvoirs publics de définir et d'adapter les mesures qu'ils arrêtent, et pour étayer les investissements financiers.
- c) On note une absence presque totale de données quantitatives assez précises sur les interventions de l'homme et leur influence sur l'environnement, qui seules permettraient de faire des exercices de modélisation réalistes et d'optimiser les décisions relatives aux politiques à suivre et aux gros investissements à réaliser.

- d) Souvent, l'information disponible n'est pas traitée ou présentée d'une manière adaptée à ceux qui sont susceptibles de l'utiliser (les administrations, les entreprises et le public), et ne tient pas compte des différents niveaux d'élaboration ou de simplification requis, ni du fait que différents types de décisions nécessitent différents niveaux d'information.

Compte tenu de ce qui précède, et connaissant l'étroitesse du rapport qui existe entre la qualité des décisions qu'on prend et la qualité des informations dont on dispose, on conviendra qu'il est indispensable que le présent programme accorde une importance toute particulière

- à la recherche des données de base manquantes dans le domaine de l'environnement, et à l'amélioration de leur compatibilité, de leur comparabilité, et de leur transparence;
- à la standardisation des aspects scientifiques et techniques de la recherche des informations, de leur collation et de leur interprétation, afin d'optimiser la valeur et l'utilité des données obtenues à différents niveaux de l'administration ou du secteur des affaires, ou circulant entre différents organismes publics ou privés situés à différents niveaux géographiques;
- à l'exploitation et au renforcement de l'expérience et de la capacité des moyens statistiques européens de fournir régulièrement des données statistiques d'un intérêt écologique, comparables et fiables avec les statistiques traditionnelles officielles dans les domaines sociaux et économiques.
- à la publication plus fréquente de rapports améliorés sur l'état de l'environnement aux niveaux local, régional, national et communautaire.

L'Agence européenne de l'environnement: un instrument indispensable

L'amélioration de l'information dans le domaine de l'environnement demandera un effort conjoint de tous les organismes et de tous les services concernés, à tous les niveaux, qui devront œuvrer dans un esprit de partenariat efficace. À cette fin, il a été décidé de créer une

Agence européenne de l'environnement et le réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement⁽¹⁾. L'Agence a pour objectif de fournir aux personnes qui s'occupent de la politique environnementale de la Communauté, aussi bien dans les institutions communautaires que dans les États membres, des informations fiables et comparables au niveau européen. Ces informations porteront sur la qualité et la sensibilité de l'environnement ainsi que sur les pressions qu'il subit. L'Agence agira en coopération avec Eurostat et les branches R & D de la Commission. Le rôle de l'Agence européenne de l'environnement est essentiel pour évaluer et diffuser les informations, pour opérer la distinction entre les risques réels et potentiels et pour fournir une base scientifique et rationnelle aux décisions et actions affectant l'environnement et les ressources naturelles. Il est donc impérieusement nécessaire que l'Agence devienne pleinement opérationnelle dans les plus brefs délais.

7.2. Recherche scientifique et progrès technique

Les gouvernements, les entreprises et les consommateurs sont sans nul doute les principaux agents économiques qui, par leur décision, peuvent exercer une influence favorable ou défavorable sur l'environnement, mais l'éventail des choix qu'ils pourront mettre en œuvre dépendra fortement de la connaissance des liens de cause à effet qu'on aura pu dégager, et des solutions scientifiques et techniques qui seront proposées. Le chapitre 2 indique que le niveau de tolérance de l'environnement est l'ultime facteur de limitation du développement économique et social. On ne peut définir et utiliser les notions telles que la tolérance et la résistance de l'environnement, les risques encourus par l'environnement, l'incidence sur l'environnement, etc., qui jouent un rôle essentiel dans la définition des politiques, que si l'on comprend le fonctionnement, aussi bien dans l'espace que dans le temps, des mécanismes fondamentaux qui sont à l'œuvre dans l'environnement et la façon dont ces mécanismes sont modifiés par l'activité humaine. Dans chacun des secteurs visés par le présent programme, une attention particulière doit être réservée aux moyens d'améliorer l'environnement et la gestion du capital nature par une meilleure utilisation des techniques existantes et par la mise au point et l'application de techniques nouvelles ou améliorées.

Des progrès considérables ont déjà été réalisés dans la mise au point de techniques non polluantes et dans le génie génétique par exemple, mais il reste un monde de possibilités à explorer et des industries nouvelles sont en attente d'exploitation. Pour l'essentiel, les actions dans ce domaine devront être lancées au niveau des entreprises, des régions et des États membres. La Communauté, pour sa part, pourra apporter des contributions importantes dans le domaine de la bioéthique, dans la formulation et le soutien de programmes de recherche prioritaires, dans l'échange de données et de résultats, et dans les transferts de technologie.

La Communauté est déjà profondément engagée dans la recherche et le développement lié aux problèmes d'environnement. Les programmes tels que MAST (Science et technologies marines) comportent des études de base et des études stratégiques sur le changement climatique planétaire, sur ses incidences éventuelles, sur la dynamique des écosystèmes, sur les risques naturels et technologiques ainsi que sur l'amélioration de l'environnement grâce aux technologies non polluantes, à la gestion des déchets et à la réduction des risques d'accidents industriels. D'autres programmes de R & D, tels que ceux qui concernent la biotechnologie, l'agro-industrie, l'énergie, les matériaux industriels et les technologies de l'information, comportent tous des objectifs en matière d'environnement.

Néanmoins, il est clair qu'un effort considérablement accru et plus cohérent de R & D est nécessaire pour conduire la stratégie plus ambitieuse, plus cohérente et plus efficace que comporte le présent programme de politique et d'action. La R & D au niveau communautaire doit aider directement à atteindre les objectifs suivants :

- fourniture d'une base scientifique pour évaluer l'état de l'environnement et amélioration de la prise de conscience en temps utile des problèmes environnementaux, ce qui implique la mise au point de repères et de paramètres environnementaux, de systèmes avancés de surveillance et d'évaluation etc.;
- meilleure compréhension des mécanismes fondamentaux qui agissent dans l'environnement et de l'incidence des activités humaines. En ce domaine, il faut une recherche stratégique à long terme pour comprendre le changement climatique planétaire et ses incidences éventuelles, et pour définir les conditions d'un développement durable et respectueux de l'environnement;
- mise au point sur une base solide d'instruments réglementaires et liés au marché. Il s'agit essentiellement de la R & D prénormative portant sur la santé et la sécurité publique, les risques environnementaux et les évaluations d'impact, les audits environnementaux, la lutte contre les produits chimiques, etc.;
- mise au point et application de techniques pour la prévention, la réduction et la suppression de l'incidence sur l'environnement. Il s'agit des progrès réalisés dans la biotechnologie environnementale, dans les nouveaux matériaux, dans les nouveaux procédés non polluants, dans l'amélioration et la gestion des déchets et dans la prévention des accidents industriels. Les travaux dans ce domaine seront axés en premier lieu sur les secteurs visés au chapitre 4.

Enfin, il convient de renforcer substantiellement les relations et les liens entre la politique de l'environnement et la R & D qui la soutient. En vue de tirer le profit maximum des activités de R & D, il y a lieu d'améliorer les échanges d'informations entre la R & D et ceux qui formulent les politiques, de même qu'il convient de

⁽¹⁾ JO n° L 120 du 11. 5. 1990, 1210/90/CEE.

rendre la R & D plus adaptable pour lui permettre de répondre plus directement et de façon plus souple aux exigences politiques nouvelles. À l'inverse, il importera de concevoir des mécanismes permettant d'adapter la formulation et l'application des politiques aux changements scientifiques et technologiques.

7.3. Planification sectorielle et aménagement du territoire

Une politique d'aménagement du territoire et de planification structurelle bien conçue peut fournir le cadre fondamental du développement socio-économique et de la santé écologique d'un pays, d'une région ou d'une localité. Dans leur tentative de réaliser un développement soutenable, les responsables de la planification et les pouvoirs publics doivent veiller à optimiser l'équilibre entre les différentes activités — industrie, énergie, transports, habitat, loisirs et tourisme, services et infrastructures d'appui — de manière à l'adapter à la capacité de charge de l'environnement.

Ce type de planification intégrée constituera un élément particulièrement important dans l'avancée vers la cohésion économique et sociale dans la Communauté.

La réalisation des différents équilibres adaptés aux différentes zones, conditions et niveaux de population suppose un niveau avancé de planification et de coordination dans les États membres.

La mise en place d'un cadre suffisamment vaste pour englober la planification, le développement et la protection de l'environnement impose l'application du principe de la subsidiarité, de telle manière que les décisions puissent être prises au niveau qui convient le mieux, à savoir,

- au niveau des États membres ou de la Communauté lorsqu'il s'agit de plans nationaux ou régionaux de développement économique, ou de questions ayant une portée mondiale;
- au niveau des unités compétentes pour les régions administratives ou géographiques naturelles lorsqu'il s'agit de questions concernant le développement régional, la pollution, les bassins hydrographiques et les transports interurbains;
- au niveau local pour les questions ayant un impact géographique limité.

Dans la Communauté, l'aménagement du territoire et la planification structurelle se font suivant une filière bien connue partant de la définition des projets économiques nationaux ou régionaux et allant jusqu'à l'adoption de plans locaux d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Cette filière comporte deux niveaux principaux: le premier, situé en amont, est celui où l'on définit les politiques et les plans, où l'on fixe les principes du contrôle, et où l'on formule les déclarations d'intention; le deuxième, situé en aval, est celui des programmes et des projets concrets qui forment la base des actions. Dans l'optique de la recherche d'un développement soutenable, il semble logique, sinon nécessaire, de soumettre toutes les politiques, tous les plans et tous les programmes entrant en ligne de compte à une évaluation de leurs conséquences sur l'environnement.

L'intégration de l'évaluation des aspects écologiques dans le processus de macroplanification ne contribuerait pas seulement à améliorer la protection de l'environnement et à encourager l'optimisation de la gestion des ressources, mais aiderait également à réduire les inégalités des conditions de concurrence internationale et interrégionale, qui résultent des disparités entre les modes d'évaluation utilisés dans les différents États membres, et qui se manifestent dans la recherche de nouveaux projets de développement.

Enfin, eu égard aux conclusions du sommet de Maastricht, selon lesquelles ils doivent veiller à l'intégration des politiques, la Commission et les États membres devront, au sommet de Maastricht, à prendre pleinement en considération l'incidence sur l'environnement et le principe d'un développement durable et respectueux de l'environnement dans la formulation et l'application des mesures.

7.4. L'approche économique: vers de vrais prix

Bien qu'il soit difficile de traduire en termes monétaires la valeur de certains éléments de l'environnement, et qu'il ne conviendrait d'ailleurs en aucun cas de chiffrer ainsi le «prix» des éléments particulièrement importants ou rares, les mécanismes de détermination de la valeur et des prix, et les instruments comptables ont un rôle central à jouer dans la poursuite d'un développement soutenable. Ce type d'appréciation pourra aider les agents économiques à tenir compte des impacts que leurs décisions d'investissement ou de consommation produisent sur l'environnement. Chaque fois que les forces du marché entrent en jeu, les prix devraient refléter la totalité des coûts que la production et la consommation font peser sur la société, y compris les coûts écologiques. Parmi les mesures qu'il faudra prendre pour déterminer les coûts écologiques et permettre ainsi d'instaurer des mécanismes de fixation des prix plus appropriés sur le plan de l'environnement, figurent

- l'évaluation, en termes économiques, des réserves de ressources naturelles et environnementales des États membres;
- l'élaboration d'indicateurs des ressources renouvelables pour les États membres (et, le cas échéant, pour les régions) montrant le taux d'utilisation et de renouvellement des ressources naturelles, y compris en ce qui concerne la disponibilité et l'utilisation de l'eau, la formation et l'érosion des sols, la croissance et l'exploitation des forêts, les populations piscicoles et les prises régionales, etc;
- l'extension et l'adaptation, sur la base de travaux scientifiques réalisés à l'échelon national et au niveau européen, des outils traditionnels des statistiques économiques, notamment par la modification d'indicateurs économiques clés, tel le PIB, de manière à leur faire refléter la valeur des ressources naturelles et environnementales dans la production du revenu actuel et futur, et à comptabiliser les pertes et dommages écologiques sur la base de valeurs fixées en termes monétaires;

- l'élaboration de méthodes et de principes directeurs sensés, à appliquer dans les analyses coût/bénéfice des politiques et des actions qui ont un impact sur l'environnement et sur les réserves de ressources naturelles;
- la redéfinition des notions, des règles, des conventions et des méthodes comptables pour veiller à ce que la consommation et l'utilisation de ressources environnementales soient comptabilisées comme une partie des coûts de production et soient répercutées sur les prix du marché. De telles mesures nécessitent la mise en place d'un système de contrôle garantissant la transparence du marché et une concurrence loyale.

Pour maintenir, voire renforcer, la sensibilité aux questions d'environnement de la part des entreprises, pour veiller à ce que tous les coûts et tous les risques écologiques soient pris en compte, et pour faciliter l'utilisation des comptes relatifs aux aspects écologiques comme une sorte «d'état des lieux» aidant à gérer l'environnement, les entreprises devraient:

- faire apparaître dans leurs rapports annuels les différents éléments de leur politique et de leur action dans le domaine de l'environnement, avec mention des effets obtenus;
- faire apparaître dans leurs comptes les dépenses consenties pour des programmes d'environnement (ceci requiert que ce type de dépense soit clairement défini);
- prévoir dans leurs comptes des provisions pour les risques écologiques et les dépenses en matière d'environnement.

Utilisation des mesures économiques et fiscales d'encouragement

Les instruments économiques et fiscaux devront prendre une place de plus en plus grande parmi les moyens utilisés pour obtenir des prix qui reflètent la réalité de tous les coûts, pour faire jouer les incitations basées sur les mécanismes du marché, ou pour susciter un comportement économique qui soit également écologique. Ces instruments ont pour but essentiel d'internaliser tous les coûts écologiques externes encourus pendant toute la durée de vie des produits, de la source à l'élimination finale en passant par la production, la distribution et l'utilisation de manière que les produits écophiles ne soient pas commercialement pénalisés par rapport aux produits qui sont des sources de pollution et de gaspillage. Deux options sont possibles à cet égard: soit une action sur les prix, soit une action sur la quantité. Actuellement, la Communauté et les États membres se sont engagés dans la première voie, mais il importera d'examiner aussi dans quelle mesure des options telles que les permis commercialisables pourront être utilisés en vue d'agir sur la quantité. Il sera de plus en plus important de veiller à ce que la gamme des instruments soit utilisée dans un souci de rentabilité pour éviter que l'économie de la Communauté ait à supporter des frais d'adaptation inutiles, pour réduire au minimum les conséquences néfastes sur la distribution et pour obtenir les meilleurs résultats possibles sur le plan de l'environne-

ment. Lors de la mise au point de ces instruments il sera également important d'examiner non seulement leur incidence potentielle sur l'environnement local et général, mais aussi leur efficacité sur le plan économique et leur incidence à l'échelon régional.

Une première catégorie d'instruments importante est celle des taxes et des prélèvements. Ces instruments sont bien connus et utilisés, par exemple dans le domaine de la pollution de l'eau. Ils ont dans un premier temps été conçus pour financer les actions et les infrastructures, comme les stations d'épuration, et conserveront ce rôle important dans ce domaine ou dans des domaines semblables, tels que l'élimination des déchets. Cependant, dans l'esprit du principe du pollueur-payeur, ces taxes devraient progressivement servir à décourager la pollution à la source, ou à encourager le recours à des procédés de production propres par l'action du marché.

Traditionnellement, ce sont les autorités locales et nationales qui se sont chargées d'imposer des redevances et des taxes sur les émissions provenant des sources fixes. Comme ces taxes sont de plus en plus répandues et ont un impact réel sur l'environnement, et qu'en conséquence elles produisent des recettes toujours plus importantes, il conviendrait de prévoir une intervention de la Communauté pour veiller à ce que les différents régimes de taxation soient conçus d'une manière transparente, qui assure leur comparabilité, afin d'éviter les distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté (par exemple dans le cas de la pollution de l'eau et de l'atmosphère), notamment lorsqu'il s'agit d'émissions ou de rejets de sources mobiles.

Les mesures fiscales d'encouragement, qui constituent la deuxième catégorie, peuvent exercer une influence considérable sur les habitudes de consommation et sur le comportement. Il est déjà tenu compte des considérations environnementales dans le domaine fiscal à l'intérieur de la Communauté. Il suffit de citer les taxes différentes qui sont appliquées par les États membres aux essences avec et sans plomb; la proposition de directive du Conseil sur les taux d'accises applicables aux carburants pour moteur d'origine agricole⁽¹⁾ et la taxe énergie/carbone envisagée dans la communication de la Commission «Une stratégie communautaire pour limiter les émissions de dioxyde de carbone et pour améliorer l'efficacité énergétique»⁽²⁾.

Cette évolution sera encouragée pendant la période couverte par le présent programme en vue d'arriver à une modernisation et à une rationalisation générales des systèmes fiscaux afin qu'ils puissent mieux prendre en compte la nécessité de protéger les ressources naturelles et l'environnement. À cet égard, la plupart s'accordent actuellement à penser qu'il est économiquement parlant plus efficace de taxer les activités qui portent atteinte à la structure des ressources économiques, y compris à l'environnement, et de réduire parallèlement les taxes qui ont un effet négatif sur l'emploi et l'investissement. Toutefois, il y aurait lieu de veiller soigneusement à éviter d'accroître le poids global de la fiscalité.

⁽¹⁾ COM(92) 36 final du 28. 2. 1992.

⁽²⁾ SEC(91) 1744 final du 14. 10. 1991.

Les aides d'État, qui englobent des régimes de subventions directes et indirectes, forment une troisième catégorie d'instruments économiques. La Commission a déjà adopté un cadre des aides d'État en matière d'environnement afin d'établir un système organisé dans la Communauté, compatible avec le principe du pollueur-payeur. Ce cadre sera mis à jour pour tenir compte non seulement de l'importance croissante des aides en faveur de certains types de dépenses environnementales, mais également pour garantir l'intégrité du marché intérieur.

Les abattements fiscaux destinés à encourager les investissements dans des équipements environnementaux et dans des procédés de production «propres» constituent une catégorie particulière d'aides d'État, dont l'importance ne cesse de croître. Ce type d'incitation fiscale peut contribuer efficacement à accélérer l'introduction de moyens de production non polluants, et devrait être encouragé pour faciliter le passage critique vers le développement durable et respectueux de l'environnement.

Les audits environnementaux constituent une quatrième catégorie d'instruments économiques à développer dans la Communauté. En première instance, ces bilans doivent être considérés comme un outil de gestion interne indiquant le degré de performance atteint dans la gestion des ressources, notamment en ce qui concerne l'utilisation des matières premières, la consommation d'énergie, les niveaux de productivité, et les déchets. Ils devraient attirer l'attention sur les domaines à risques, indiquer le niveau atteint dans la prévention et la gestion des risques, et fixer des niveaux de sécurité et d'hygiène du travail. Pour les actionnaires, les investisseurs, les institutions financières et les compagnies d'assurance, ces audits des ressources constitueraient un indicateur de rentabilité aussi important que les audits financiers traditionnels. Pour les pouvoirs publics et l'ensemble de la population, ces audits environnementaux seraient un indicateur révélant dans quelle mesure les règles sont respectées dans la recherche du rendement, et contribueraient ainsi à affermir la confiance de l'opinion publique.

Enfin, une approche communautaire devra être adoptée en ce qui concerne la responsabilité civile en matière d'environnement. La notion de «partage des responsabilités» comporte un double aspect qui est important. D'une part, il importe que les responsabilités soient partagées en ce qui concerne la prévention de nouvelles atteintes à l'environnement. D'autre part, il convient également de protéger l'intérêt commun que nous avons dans l'environnement en veillant à ce que toute atteinte à l'environnement soit réparée par des mesures de réhabilitation. L'invocation de la responsabilité civile sera un moyen de dernier recours essentiel pour sanctionner toute atteinte à l'environnement. En outre, et conformément à l'objectif de la prévention à la source, cet instrument constituera une incitation économique évidente pour la gestion et la maîtrise des risques, de la pollution et des déchets.

7.5. Information et éducation du public

La réussite des actions qui doivent conduire au développement soutenable dépendra dans une très large mesure

de l'influence de l'opinion publique, du comportement des gens, et de leurs décisions individuelles. Or, s'il est vrai que les enquêtes montrent que la sensibilité des gens aux problèmes de l'environnement est grande et continue de croître, il n'en reste pas moins que le public manque cruellement d'informations essentielles dans ce domaine. Outre l'accès aux informations disponibles en matière d'environnement, qui sera garanti par la directive 90/313/CEE ⁽¹⁾ lorsque celle-ci entrera en vigueur (le 31 décembre 1992), et le droit de participer à l'évaluation des incidences sur l'environnement des grands projets, il est essentiel que le citoyen puisse jouer un rôle dans l'établissement des conditions d'octroi des autorisations d'exploitation et de lutte intégrée contre la pollution, et qu'il ait accès aux inventaires des émissions, des rejets et des déchets ainsi qu'aux audits environnementaux pour être plus facilement en mesure de juger du niveau de performance des entreprises publiques et privées. Sur le plan de l'information générale, une stratégie tous azimuts devra être mise en œuvre pour informer le public, les partenaires socio-économiques, les autorités régionales et locales, et les organisations non gouvernementales des objectifs généraux et particuliers («cibles») de la politique communautaire en matière d'environnement, des responsabilités respectives qui leur incombent, et des contributions qu'ils peuvent apporter. Dans ce contexte, des structures seront mises en place pour faciliter la participation des citoyens et des acteurs aux actions menées par la Commission dans ce domaine. Ces structures pourraient être implantées au niveau régional et/ou local, et devraient s'appuyer sur l'expérience des réseaux existants (Centres d'information rurale et Centres locaux des initiatives urbaines).

En tant que consommateur, l'individu ne peut faire un choix rationnel en pleine connaissance de cause que si l'information sur les produits qui lui est destinée comporte tous les éléments pertinents (rendement, fiabilité, rendement énergétique, durabilité, frais courants, etc.), et si cette information est donnée sous une forme neutre et étayée par des garanties réelles et fondées. L'introduction du label écologique dans toute la Communauté constituera un pas dans cette direction, mais cette mesure devra, elle aussi, être développée à court ou à moyen terme, et être associée à une approche plus globale de la sécurité des consommateurs et de la protection de l'environnement.

On ne saurait trop mettre l'accent sur l'importance de l'éducation pour renforcer la sensibilisation aux questions d'environnement. L'éducation en cette matière doit donc faire partie intégrante des programmes scolaires dès l'école primaire.

Le point de départ d'une action conjointe de la Communauté européenne et des États membres dans le domaine de l'éducation en matière d'environnement se trouve dans la Résolution adoptée sur ce sujet par le Conseil et les ministres de l'éducation lors de la session du 24 mai 1988 ⁽²⁾. Cette résolution indique, notamment, que

⁽¹⁾ JO n° L 158 du 23. 6. 1990.

⁽²⁾ JO n° C 177 du 6. 7. 1988.

«L'éducation en matière d'environnement a pour objectif de renforcer la sensibilisation des citoyens aux problèmes existants dans ce domaine, ainsi qu'aux solutions possibles, et de jeter les bases d'une participation à la fois pleinement informée et active des individus dans la protection de l'environnement et de l'usage prudent et rationnel des ressources naturelles.»

Le présent programme plaide pour une mise en œuvre substantielle et accélérée de la Résolution. Sans préjudice des prérogatives des États membres, les matières relatives à l'environnement comme telles, intégrées dans les cours de sciences naturelles et de sciences humaines, ou incorporées à d'autres matières préparant à la vie pratique (civisme, politique, relations professionnelles, hygiène et soins de santé, etc.) devraient être incluses dans tous les programmes de cours des écoles primaires et secondaires d'ici à l'an 2000 au plus tard, et figurer comme option officielle d'examen après cette date. Pour que cet objectif puisse être atteint, il faudra sans délai entreprendre l'organisation de cours universitaires et de cours de vacances, l'établissement de programmes de formation des enseignants, et la diffusion et l'élaboration d'ouvrages spécialisés et d'aides pédagogiques.

7.6. Formation professionnelle

Les tendances actuelles et l'évolution prévue concernant les changements structurels et technologiques, l'offre et la demande, et les conditions de concurrence peuvent s'expliquer dans une large mesure par le rôle croissant des utilisateurs, qui exigent de plus en plus des produits et des services de qualité à tous égards. La réponse à cette exigence repose sur la compétence et le savoir-faire des personnes occupées dans les secteurs de la production et des services. En outre, il ressort de données empiriques relatives à l'Europe et aux États-Unis qu'il existe une corrélation étroite entre le niveau de formation professionnelle et la prospérité d'une région, que dans les régions où le niveau de formation est élevé, la demande de produits et de services de qualité tend à être plus forte, et que les producteurs de biens et de services de ces régions se défendent bien sur des marchés plus vastes, voire mondiaux.

Ces facteurs, parmi d'autres, montrent que les administrations et les entreprises du secteur de la production et des services ont besoin de bénéficier de compétences et de formations nouvelles ou complémentaires pour que la Communauté puisse à la fois atteindre ses objectifs en matière d'environnement et réaliser le marché intérieur. Une série d'études faites à travers la Communauté, notamment dans le cadre du programme FAST, permet de situer les compétences et les formations requises.

Dans le secteur public, les besoins concernent notamment les domaines suivants:

- prise de décision et gestion au niveau politique et structurel, et au niveau des projets;
- gestion des ressources en eau;

- économies d'énergie et élimination des déchets dans les organismes publics (hôpitaux, centrales électriques, bureaux, équipements techniques);
- suivi de la conformité aux normes concernant le respect de la législation, des conditions d'exploitation et des niveaux de pollution;
- exploitation des installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées;
- évaluation des incidences sur l'environnement.

Dans le secteur privé, les besoins à tous les niveaux — direction et exécution — se présentent comme suit:

- Dans l'industrie: recherche et développement, gestion des procédés, rendement énergétique, applications biotechnologiques, prévention, réutilisation, recyclage et élimination sûre des déchets, confinement et réhabilitation des sites contaminés, opérations de transport, entretien des véhicules et économies des combustibles;
- En agriculture, horticulture et sylviculture: conservation et gestion de la nature, techniques agricoles écologiquement supportables, conseillers agricoles et horticoles, gestion des déchets, lutte intégrée contre les parasites, maîtrise de l'érosion, et prévention et extinction des incendies;
- Dans le secteur des services: services conseils dans les questions d'environnement (juridique et technique), offre et diffusion d'informations et de connaissances (en particulier aux PME), évaluation des incidences sur l'environnement, comptabilité environnementale et bilans écologiques, transports propres et efficaces, et meilleure qualité des informations et des services touristiques.

En termes d'emploi, ces besoins concernent des biologistes et des chimistes, des géologues et des ingénieurs géographes, des architectes et des spécialistes de l'aménagement du territoire, des ingénieurs spécialisés dans le génie civil, la mécanique, l'électricité et la production, et des techniciens, des ouvriers et des formateurs spécialisés dans le domaine de l'environnement.

7.7. Mécanismes de soutien financier

Dans le cadre général du développement soutenable, de la conservation des ressources naturelles, de la prévention de la pollution et des déchets, et de l'application effective du principe du pollueur-payeur, les politiques et les actions exposées dans le présent programme devraient s'amortir d'elles-mêmes. Poursuivies avec constance, elles devraient assurer le développement industriel, économique et social sans coûter davantage que les pratiques actuelles moins soucieuses de gaspillage.

En principe, les interventions financières de la Communauté ou des fonds publics ne doivent pas avoir pour effet d'amoindrir la responsabilité des agents économiques en cause, ni servir d'alibi pour omettre d'intégrer la dimension environnementale dans la conception et le choix des procédés de production, dans les décisions

individuelles, et dans les programmes et les politiques économiques et sectorielles. En outre, l'existence d'interventions financières ne devrait pas faire croire erronément que le développement soutenable serait plus coûteux ou moins rentable qu'une politique de laissez-faire.

Quoi qu'il en soit, certains mécanismes financiers actuels et futurs continueront à jouer un rôle important dans la poursuite des objectifs du programme.

Les politiques structurelles

Les fonds structurels de la Communauté, à savoir le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), et la branche «orientation» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), sont utilisés dans la Communauté pour renforcer la cohésion économique et sociale et pour favoriser les régions les plus démunies de la Communauté. En 1988 il a été convenu d'opérer une réforme profonde de leur fonctionnement. Les ressources financières disponibles pour aider les régions les plus faibles ont été à la fois augmentées et concentrées sur des objectifs spécifiques. En termes réels, le budget aura doublé de 1987 à 1993; en 1992, il représente désormais environ 27% du budget communautaire total.

De ces trois fonds, c'est le FEDER qui contribue le plus au développement économique en intervenant directement dans le financement d'investissements productifs et de travaux d'infrastructure. Bon nombre de ces interventions ont des conséquences pour l'environnement. Les crédits alloués à des «projets environnementaux» dans le cadre du FEDER ont considérablement augmenté puisqu'ils sont passés de 100 millions d'écus en 1985-1987 à 700 millions d'écus par an (aux prix de 1991) dans le programme actuel, sous l'effet, notamment, du programme ENVIREG et d'autres initiatives communautaires. Le FSE, par ses aides à la formation et à la création d'emplois, et le FEOGA, par ses interventions dans le domaine du développement rural et de l'agriculture écologique, contribuent eux aussi à la protection et à l'amélioration de l'environnement.

Parallèlement aux dépenses «environnementales» susmentionnées, les cadres communautaires d'appui qui constituent les contrats entre les États membres et la Commission (en tant que gestionnaires des fonds) exigent la conformité avec la législation en matière d'environnement et l'évaluation de l'incidence des projets sur l'environnement. Toutefois, lorsque les modèles de développement régional accordent une importance excessive à la croissance économique à court terme, il peut y avoir des effets secondaires pour l'environnement qui ne sont pas conformes aux objectifs fixés pour un développement durable et respectueux de l'environnement. En conséquence, l'accent sera mis davantage sur l'évaluation des implications plus vastes que les plans, programmes et projets comportent pour l'environnement et pour la durabilité du développement.

Prochaine révision des politiques structurelles

Dans le cadre de la prochaine réforme des fonds structurels, conformément à l'article 2 du nouveau Traité, la Communauté aura pour mission de promouvoir un développement durable et respectant l'environnement. Dans ce contexte, pour bénéficier d'une intervention des fonds, le développement devrait s'appuyer sur les forces intrinsèques et les ressources naturelles des régions désignées, et viser la qualité des procédés et des produits. Cela suppose à la fois une plus grande intégration de la dimension environnementale dans le fonctionnement des fonds (où l'environnement devrait figurer au centre des préoccupations relatives au processus de développement), et une meilleure coordination favorisant la synergie des moyens mis en œuvre par les différents fonds. L'adoption d'une telle démarche constitue une condition essentielle de la cohésion économique et sociale de la Communauté à plus long terme.

Dans le cas du FEDER, les actions de développement soutenues par le Fonds tiendront dûment compte de leurs conséquences pour l'environnement. Les États membres seront encouragés à adopter une approche intégrée tenant pleinement compte des incidences sur l'environnement à un stade précoce du processus de définition des plans et des programmes et évitant de provoquer des dégradations de l'environnement qui pourraient être irréversibles ou nécessiter des actions correctives coûteuses à l'avenir.

À l'adresse du FSE, le présent programme souligne l'importance qu'il attache aux aspects relatifs à l'éducation et à la formation, et indique notamment les compétences techniques et le savoir-faire professionnel nécessaires à sa bonne exécution. Dans le cadre du réexamen, le FSE, en concertation avec la Task Force «ressources humaines, éducation, formation et jeunesse», apportera un soutien accru aux créations d'emplois et aux formations liées à des activités écologiques contribuant à la réalisation d'un développement régional soutenable.

La réorientation de la politique agricole commune vers une gestion plus équilibrée et dynamique des régions rurales de la Communauté, permettra d'agir davantage en faveur d'une gestion plus responsable des terres, des forêts et des éco-systèmes par l'entremise du FEOGA et du FSE. Dans le cadre de la réforme à long terme de la PAC, l'octroi de l'aide communautaire sera progressivement subordonné à l'utilisation de méthodes d'exploitation des ressources agricoles ou autres qui soient acceptables pour l'environnement, voire qui contribuent à améliorer la qualité du milieu rural en général.

En ce qui concerne les fonds structurels en général, on peut dire pour terminer, qu'il convient de veiller à une planification plus intégrée et à un meilleur échange d'informations (réseaux), notamment lorsqu'il s'agit de l'intégration et de la cohésion des régions périphériques;

ce thème sera repris et développé dans le cadre de l'exercice «Europe 2000» ⁽¹⁾.

Instrument financier communautaire pour l'environnement (LIFE)

Bien que largement acceptées, les notions de responsabilité environnementale et de développement soutenable restent assez abstraites pour la grande majorité des agents économiques. Qu'ils soient administrateurs, entrepreneurs ou consommateurs, ils peuvent ne pas comprendre de quelle manière ils sont censés traduire ces notions dans leur pratique quotidienne. À cet égard, la mission de LIFE consistera principalement:

- à définir et à promouvoir des modèles de production et des comportements conformes aux principes du développement soutenable;
- à démontrer sur le plan pratique la faisabilité technique et l'efficacité économique des actions et des modèles choisis;
- à soutenir des démonstrations et des projets pilotes spécifiques, ainsi que l'information, l'éducation et la formation horizontales, dans le but d'exercer une influence sur les agents économiques par une mise en œuvre d'exemples pratiques;
- à renforcer les structures administratives.

Jusqu'à présent, ces types d'actions ont été menées d'une façon plutôt disparate à travers une série d'instruments financiers de faible ampleur, à savoir, MEDSPA, NORSPA, ACE et ACNAT. LIFE, tel qu'adopté en principe par le Conseil Environnement pendant sa réunion du 12 décembre 1991, vise à intégrer ces instruments et à accroître leur efficacité par une meilleure coordination des procédures et une meilleure gestion globale.

Création d'un Fonds de cohésion

L'article 130 d) du Traité sur l'Union européenne prévoit la création, avant le 31 décembre 1993, d'un Fonds de cohésion qui contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports. Les bénéficiaires potentiels sont la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne. La nature même du Fonds suppose un niveau élevé d'intervention communautaire (85 à 90 %). Le Fonds de cohésion ajoutera une nouvelle dimension à l'effort de cohésion économique et sociale. Le nouveau Fonds sera pour ces États l'équivalent des politiques structurelles pour les régions.

Il est envisagé que la contribution du Fonds soit subordonnée à deux conditions:

- premièrement, les projets envisagés devront trouver leur origine dans la législation communautaire. Pour

les projets dans le domaine de l'environnement cela signifie qu'ils doivent résulter d'une décision communautaire impliquant des coûts excessifs pour les autorités de l'État membre en question. De cette façon, le Fonds de cohésion aidera les États membres les plus pauvres à appliquer efficacement la législation communautaire en matière d'environnement;

- la seconde condition est l'adoption préalable par le Conseil d'un programme de convergence économique. L'application de ce programme sera surveillée par la Communauté dans le cadre de la surveillance multilatérale prévue à l'article 104 C du Traité.

Dans le courant de l'année 1992, la Commission présentera une proposition de règlement sur la création et le fonctionnement du Fonds.

Banque européenne d'investissement

La protection de l'environnement constitue depuis une vingtaine d'années un critère important appliqué par la BEI pour la sélection et l'évaluation des projets. En 1983, la BEI a formulé une déclaration officielle d'intention concernant la politique environnementale en signant, avec la Banque mondiale, certaines banques pour le développement régional, le PNUE, le PNUD et la Commission des Communautés européennes, une déclaration relative aux politiques et aux procédures dans le domaine de l'environnement en relation avec le développement économique, et est devenue membre du CIDIE, le comité des institutions internationales de développement pour l'environnement.

En 1984, le Conseil des gouverneurs a établi les bases de la politique de la Banque qui lui permet d'intervenir en faveur de projets liés à l'environnement dans toute la Communauté. Depuis 1988, la BEI coopère avec la Banque mondiale dans le cadre du programme pour l'environnement de la Méditerranée (PEM). De cette coopération résulte notamment le programme d'assistance technique METAP, dont l'objectif est de fonctionner comme catalyseur des investissements environnementaux dans la région. D'autres possibilités d'une coopération accrue sont à l'étude, par exemple, le cofinancement des investissements dans le cadre d'ENVIREG.

À des fins opérationnelles, la Banque a adopté une définition de l'environnement qui englobe les projets concernant les ressources en eau, l'élimination des déchets solides, la lutte contre la pollution atmosphérique, la conservation du patrimoine, et certains projets visant à réduire la pollution urbaine. Nonobstant le caractère assez restrictif de cette définition, les prêts accordés par la Banque dans les États membres se sont nettement accrus au cours des dernières années (allant jusqu'à 15 % des prêts accordés en 1989), et se sont étendus à un éventail plus large des types d'investissements en matière d'environnement. Le «contenu environnemental» des prêts accordés par la Banque varie d'un État membre à l'autre (de 2 à 3 % au Portugal et en France à 44 % en Allemagne), ce qui traduit, entre autres, les différences dans l'éventail des possibilités de prêts de la Banque dans ces pays.

⁽¹⁾ COM(91) 452 final du 7. 11. 1991.

Tableau 17: Mesures horizontales

Objectifs	Cibles 2000	Actions	Calendrier	Acteurs
1. AMÉLIORATION DES DONNÉES	— Amélioration des données de base	— Programme communautaire statistiques environnement	1992 ⇒	AEE + CE
		— Statistiques nationales environnement	1995	MS
		— Statistiques régionales et communautaires	1995	CE
	— Mise au point des indicateurs environnementaux	— Indicateurs de l'état d'avancement général et des tendances	1995 1997	EG EG
	— Évaluation régulière de la qualité et des changements	— Rapports nationaux et communautaires sur l'état de l'environnement	1995 2000	EM CE
	— Inventaire des émissions et des rejets polluants, ainsi que des déchets	— Inventaires publiés (progressif)	1994 ⇒	CE, entreprise
2. RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET PROGRÈS TECHNIQUE	— Augmentation notable des investissements dans la R & D sur les questions générales environnement + énergie	— Nouveau programme R & D	1992 et 1996	Entreprise + EM + CE
	— Programmes spécifiques (ex.: techniques à faibles émissions de carbone, biomasse, autres énergies renouvelables)		1993	idem
	— Vaste programme en biotechnologie, y compris les applications dans la lutte intégrée contre les parasites dans l'agriculture		1995	idem
	— Vaste programme concernant les technologies propres, les techniques de recyclage, et les matières recyclables et réutilisables		1993	idem
3. PLANIFICATION SECTORIELLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	Plans intégrés de développement socio-économique	— Plans intégrés de développement régional	1992 ⇒	EM, AL, CE
		— Plans intégrés de gestion des transports jusqu'en l'an 2000	1994	EM, AL, CE
		— Plans intégrés de gestion des zones côtières	1998	EM, AL, CE
		— Plans intégrés dans le domaine des transports pour 2010	1997	EM, AL, CE
		— EIE aux niveaux planification et projet	1995 ⇒ en cours	EM, AL, CE
		— EIE appliquée aux programmes et projets FEDER	1993 ⇒	EM, AL, CE
4. INCORPORATION DE TOUS LES COÛTS DANS LES PRIX	Détermination de la valeur du stock des ressources de l'environnement	— Orientations préliminaires liées à «l'amélioration des données»	1993 1995	CE AEE, EM, CE
a) Détermination de la valeur et compatibilité	Élaboration d'indicateurs des ressources renouvelables	— Tableaux «parallèles» des PIB montrant la valeur des ressources naturelles	1995 ⇒	EM + CE
	Modification des indicateurs économiques clés	— Tableaux officiels des PIB	1999 ⇒	idem
	Analyses coût/bénéfice	— Élaboration et application d'un programme cohérent d'internalisation des coûts externes	1992 ⇒	EM + industrie
	Création de mécanismes de comptabilité environnementale	— Consultation des organisations professionnelles	1992	CE
		— Orientations communautaires	1993 2000 ⇒	Organisations professionnelles + comptables + CE
		— Comptes parallèles dans les entreprises		
	Mention claire des aspects environnementaux dans les comptes des entreprises	— Consultation des EM, des milieux industriels et des organisations professionnelles	1992/1993	CE, MS, Industrie + Organisations professionnelles
	Instruments	— Directive CE	1994	CE + EM

Objectifs	Cibles 2000	Actions	Calendrier	Acteurs
b) Incitations fiscales	Intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans les politiques fiscales	— Promotion des incitations fiscales pour la protection de l'environnement	1993	EM + CE
c) Parafiscalité	Meilleure transparence des systèmes de taxation	— Examen et des prélèvements et redevances nationales et locales — recueil d'informations	1993	EM + AL + CE
d) Aides d'État	Application du principe pollueur-payeur	— Examen complet des aides d'État en matière d'environnement	1992/1993	CE + EM
e) Autres instruments économiques	— Audits environnementaux de toutes des grandes entreprises publiques et privées	— Directive sur les audits environnementaux Réalisation progressive des audits env.	1992 1994	CE + EM + comptables
		— Concertations avec les EM, l'industrie et les compagnies d'assurance	1992/1993	CE + EM + AL + entreprise
		— Mise en place d'un système de garantie de bonne exécution des engagements et de respect des conditions liées à licences d'exploitation	1995	EM + AL + compagnies d'assurances
	— responsabilité intégrée et conjointe	— Directive sur la responsabilité civile des dommages causés par des déchets	1993 ⇒	CE + EM
		— Document de réflexion sur la responsabilité civile et les systèmes de co-responsabilité	1992	CE
		— Adoption d'un règlement de la CE	1995	CE + EM
	— Systèmes de consignes et de remboursements	— Mise en œuvre progressive rapports sur l'état d'avancement et l'efficacité des mesures	en cours 1995, 1998	EM + entreprises CE + EM
5. INFORMATION ET ÉDUCATION DU PUBLIC	— Amélioration du niveau de l'information générale	— Libre accès du public aux informations relatives à l'environnement — Publication régulière des rapports sur l'état de l'environnement	1993 1995 ⇒	AL + EM + CE AL + EM
	— Campagnes d'information spécifiques sur des thèmes choisis (en cours)	— Déchets, consommation d'énergie, transports, etc. (à décider par le groupe de suivi)	1992 ⇒	CE + EM, services publics de distribution
	— Amélioration de l'information des consommateurs	— Label écologique — Étiquetage intégré environnement/sécurité consommateurs	1993 ⇒ 1998	CE + EM CE + EM, organisations de normalisation
	— Intégration de la thématique de l'environnement dans tous les programmes des écoles primaires et secondaires	— Rapport sur la situation présente et propositions de changements — Programme de recherches pédagogiques — Adoption d'orientations générales — Préparations de manuels + matériel didactique — Formation des enseignants — Insertion dans programmes scolaires — Programme de séminaires, stages d'été, colloques — Enregistrement annuel des progrès	1992 1992/1993 1993 en cours 1993 ⇒ 2000 1993 ⇒ 1993 ⇒	CE EM, inst. pédagog., CE EM Entreprises Inst. pédagog. EM EM, éduc. insts., CE
6. FORMATION PROFESSIONNELLE ET TECHNIQUE	— Inclusion de cours sur l'environnement dans une proportion représentative d'institutions supérieures	— Rapport sur la situation actuelle dans tous les secteurs — Création de cycles d'étude sur l'environnement — Création de facultés environnement	1992 1993 ⇒ idem	CE Inst. nat. éduc. idem

Objectifs	Cibles 2000	Actions	Calendrier	Acteurs
(suite)	— Programmes de formation professionnelle pour techniciens, conducteurs de machines, agronomes, forestiers et autres travailleurs ou enseignants — Cours de formation professionnelle, séminaires et journées d'étude pour planificateurs, comptables, auditeurs — Programme de cours et de séminaires pour planificateurs politiques, organisateurs des transports, conseillers agricoles organisateurs de voyages touristiques	— Études pédagogiques, préparation de manuels et de matériel didactique — Coordination entre institutions professionnelles, élaboration de lignes directrices et de procédures — Idem	1992 ⇒ 1992 ⇒ idem	<i>Inst. pédag.</i> entreprises CE + organisations professionnelles idem
7. MÉCANISMES DE SOUTIEN FINANCIER	Intégration totale de l'aspect environnemental dans l'affectation des crédits des fonds structurels (à partir de la ratification du nouveau traité) Orientation des aides du FEOGA de manière à favoriser le développement soutenable, l'agriculture intégrée et le développement rural Utilisation de LIFE comme mécanisme d'appoint facilitant une application efficace de la politique de l'environnement Nouveau fonds de cohésion Nouveaux mécanismes d'aide financière aux PME	— Prise en compte de l'impact sur l'environnement — Réorientation progressive du soutien des prix vers les garanties de revenu — Contrats de gestion des terres — Programme de développement rural — Programme de développement forestier — Lancement de LIFE — Examen complet et extension éventuelle — Effort particulier dans les domaines de l'air, des eaux usées et du traitement des eaux etc. — Examen complet des problèmes et des besoins — Examen complet des aides d'État en matière d'environnement	1993 ⇒ 1992 ⇒ 1992 ⇒ progressif idem 1992 1995 1993-1998 1992/1993 1993	EM + AL + CE CE EM + CE idem <i>Entreprises forestières,</i> EM + CE CE + EM idem CE + EM + AL CE + EM + organisations industrie CE

CHAPITRE 8

SUBSIDIARITÉ ET PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Le nouveau traité sur l'Union européenne accorde une place de choix et une applicabilité générale au principe de subsidiarité. L'article A se réfère au processus de création d'une «union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens.» L'article 3B déclare que «la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.» Dans l'élaboration du présent programme, on s'est efforcé d'appliquer dans la pratique le principe de subsidiarité.

Du fait que les objectifs et les cibles indiqués dans le programme, et le but final qu'est l'instauration d'un

développement durable et respectueux de l'environnement exigent une action concertée de toutes les parties concernées œuvrant ensemble dans un esprit de collaboration, le principe de subsidiarité a été combiné à la notion plus vaste de partage des responsabilités. Il s'agit moins de choisir un niveau d'exécution particulier que de définir un ensemble de moyens et d'acteurs aux niveaux adéquats, sans toucher le moins du monde à la répartition des compétences entre la Communauté, les États membres et les autorités régionales et locales. Pour atteindre un objectif ou résoudre un problème particulier, l'accent (au niveau des acteurs et des instruments) pourrait être mis au niveau communautaire/national/régional, tandis que pour d'autres objectifs, l'accent devrait être mis au niveau régional/local/sectoriel, ou au niveau des entreprises/du grand public/des consommateurs.

L'application pratique du principe de subsidiarité et de celui du partage des responsabilités devra se faire dans le respect de l'ancien article 130 R, paragraphe 4, et du nouvel article 130 S, paragraphe 4, qui prévoit que «sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les États membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement.»

Le *tableau 18* indique la complémentarité des actions à des niveaux différents dans un cadre général de subsidiarité et de partage des responsabilités. Dans d'autres tableaux, la colonne «acteurs» indique les acteurs les mieux placés pour mettre en œuvre des mesures spécifiques.

Tableau 18: Exemples de responsabilité partagée

	CE	Gouvernements des États membres et gouvernements régionaux (*)	Autorités locales et régionales	Entreprises	Public/Consommateurs
Planification	Développement régional; cohésion	Plans de développement économique; gestion de la croissance; étude d'impact	Stratégies de développement régional; étude d'impact	Demande – infrastructure	ONG
– Développement économique et social					
– Aménagement du territoire	Directive 85/337/CEE (EIE)	Plans de développement national, régional et local; intégration des services			EIE – participation du public
– Réseaux	Réseaux européens de routes, de chemins de fer, de lignes aériennes, de communications – coopération régionale			Demande – distribution	
R & D	Programmes de R & D, AEE	Points focaux, abatements fiscaux	Traitement de la lutte contre les émissions	Environnement, R & D, biotechnologie	
– Médias					
– Processus		Lutte intégrée contre la pollution		Innovation, technologie	
– Produits		Mesures incitatives fiscales, Plans nationaux de gestion des déchets	Politiques en matière de prévention des déchets	Conception; équipement	Demande des consommateurs label écologique
Communication	Dissémination, coordination EEE, Programme statistique Eurostat	État de l'environnement; structures administratives; services statistiques nationaux	Comportement des licenciés; collecte évaluation, dissémination	Demande industrielle – prévisibilité, Assurance/investissement	ONG intéressées, citoyens, consommateurs
– Information					
– Éducation	Plate-forme d'échange d'informations et d'expérience	Programmes d'études primaires, secondaires et universitaires; aides à l'éducation, enseignants		Demande de diplômés formés aux matières écologiques	
– Formation	Soutien	Formation professionnelle	Formation professionnelle	Formation continue; compagnies d'assurance; secteur des services	Syndicats
Marché	Conventions, codes CE	Accords et conventions sectoriels		Accords sectoriels	
– Codes de conduite (accords non obligatoires)					
– Gestion des ressources (audit environnemental)	Directive CE; Projets pilotes	Accords sectoriels: autocontrôle des services	Audit «activités propres»; licences d'exploitation	Outil de gestion, Banques d'investissement, Primes d'assurance	Information des investisseurs, du public, des consommateurs
– Label écologique	Directive CE AEE	Promotion et coordination nationales et procédures		Conception des produits	Pression des consommateurs
– Soutien financier (y compris aides d'État)	Vue générale des aides d'État et des instruments financiers de la CE	Réductions d'impôts, Subventions			
Aspects normatifs	Directives sur les habitats, ACNAT, NATURA 2000, Développement rural	Désignation des habitats sensibles; parcs naturels	Plans d'aménagement du territoire – aménagements locaux		ONG/demande du public en ce que concerne les installations et la qualité de la vie
– Protection de l'environnement					
– Marché intérieur	Normes de produits Limites d'émission			Demande de l'élimination des entraves aux échanges	Demande en vue d'un choix des consommateurs
– Mise en œuvre des accords internationaux	Contrôle des règlements (AEE)	Mise en œuvre nationale		Mise en œuvre sectorielle	

 = Rôle dominant  = Rôle complémentaire  = Possibilité d'influencer

(*) Il est tenu compte du fait qu'en raison des différences constitutionnelles et institutionnelles entre les États membres, les compétences ne sont pas réparties de manière identique. En conséquence, comme l'indique le titre, ce tableau fournit des exemples théoriques de responsabilité partagée qui n'ont pas pour objectif d'interférer avec les répartitions existantes de compétences. Les termes «Gouvernements régionaux» décrivent des gouvernements ou des pouvoirs à l'échelle régionale dans les différents pays, tels que les gouvernements des *Länder* en Allemagne et les pouvoirs régionaux en Belgique, en Italie et en Espagne, qui jouissent de compétences exclusives pour les matières traitées dans le présent programme.

CHAPITRE 9

APPLICATION DU PROGRAMME COMMUNAUTAIRE ET CONTRÔLE DE SON EXÉCUTION

La politique, la stratégie et les mesures définies dans le présent programme devront être convenablement appliquées à tous les échelons de la société si l'on veut que soient atteints les objectifs concernant la protection de l'environnement, le caractère soutenable des activités socio-économiques et du développement, et l'intégrité du Marché intérieur. Au fond, l'application de mesures conçues pour favoriser le développement soutenable au moyen d'une vaste gamme d'instruments qui concernent l'ensemble des agents économiques devrait aller de soi. Cependant, on peut raisonnablement penser que dans un avenir prévisible les effets de la mise en œuvre dépendront étroitement de la qualité des mesures elles-mêmes, mais aussi des dispositions prises pour les faire appliquer.

Dans le passé, la mise en œuvre des mesures a été compliquée par un certain nombre de facteurs, notamment:

- un manque de cohérence politique globale, dû en partie aux diverses modifications et changements d'agenda résultant de l'élargissement des domaines de la politique écologique, et en partie au fait qu'une grande part de la législation relative à l'environnement a été élaborée au coup par coup;
- l'étroitesse du choix des instruments, accompagnée sans doute d'une confiance trop grande accordée aux réglementations coercitives traditionnelles;
- la nécessité d'obtenir l'unanimité des États membres, qui très souvent a conduit à des compromis politiques, a abouti dans certains cas à l'adoption de mesures difficiles à mettre concrètement en œuvre;
- le recours prépondérant à la directive comme forme d'acte juridique a souvent posé des problèmes lorsqu'il s'est agi d'incorporer les textes adoptés dans des systèmes juridiques et administratifs très différents selon les États membres, ce qui à son tour a entraîné des problèmes d'interprétation et d'application pratique;
- le caractère parfois inadapté de la gestion à tous les échelons de l'administration, depuis la Communauté jusqu'aux pouvoirs locaux.

Il importe de tirer les leçons de ce passé, et de faire le nécessaire pour améliorer cet aspect de l'action. Une des choses à faire consiste à mieux préparer les mesures, notamment en améliorant les procédures de consultation et en veillant à assurer une intégration plus effective avec des mesures complémentaires, à améliorer le suivi pratique des mesures législatives sur le plan administratif et sur le terrain, et à veiller d'une manière plus stricte à la bonne application des mesures.

Pour mettre en œuvre ces réformes, on envisage de créer les groupes de dialogue *ad hoc* suivants:

- i) Un forum consultatif sera mis en place pour servir de lieu de consultation et d'échange d'informations entre les secteurs de la production, le monde des affaires, les autorités régionales et locales, les associations professionnelles, les syndicats, les organisations de défense des consommateurs et de l'environnement, et les directions générales concernées de la Commission. Ce forum aura pour fonction de coordonner les travaux de sous-groupes spécialisés, qui seront créés en fonction des besoins pour traiter de questions particulières. Son importance s'explique par l'intérêt commun que nous avons tous à progresser dans le sens du développement soutenable, et par la nécessité de faire mieux comprendre et accepter l'application du principe du partage des responsabilités.
- ii) Un réseau de responsables pour l'application pratique des mesures, composé de représentants des autorités nationales compétentes et de la Commission. Ce réseau aura pour tâche principale d'assurer l'échange d'informations et le partage d'expérience et de mettre au point des approches communes d'ordre pratique sous le contrôle de la Commission. Sans préjudice des tâches et des prérogatives spécifiques conférées à la Commission par les articles 155 et 169 du traité, ce réseau pourra contribuer à favoriser une application cohérente des politiques et des règles communautaires dans tous les États membres. À cette fin, il faudra, entre autres, des informations sur les progrès techniques, sur les initiatives prises pour se conformer aux exigences, sur les mesures de précaution adoptées. Les États membres pourront également bénéficier de l'expérience et de l'aide du réseau, qui pourra les conseiller sur les mécanismes de mise en œuvre locaux ou nationaux, ainsi que sur les dispositions en matière de audits environnementaux et d'établissement des rapports.
- iii) Un groupe de suivi de la politique en matière d'environnement sera créé en vue de faciliter la compréhension mutuelle et de favoriser les échanges de vue en ce qui concerne les politiques et les mesures dans le domaine de l'environnement. Ce groupe sera organisé sur le modèle du Comité des directeurs généraux de l'industrie qui travaille très efficacement depuis un certain nombre d'années. Une de ses principales raisons d'être est de combler le fossé qui résulte du fait que les échanges sur les questions écologiques entre la Commission et les États membres n'ont eu lieu que dans le cadre de l'examen de propositions spécifiques au Conseil, ou à l'occasion de procédures d'infraction.

Ces trois groupes de dialogue seront spécialement chargés de sensibiliser davantage les acteurs principaux à leurs responsabilités dans le cadre d'un partenariat général entre les principaux partenaires et d'assurer

l'application transparente et efficace des mesures. Leurs activités ne sont pas censées faire double emploi avec les travaux des comités institués soit par la législation communautaire afin d'assurer le suivi des mesures spécifiques, soit par la Commission pour gérer des domaines d'intérêt particuliers tels que l'industrie, la protection des consommateurs, le développement du tourisme, etc., soit par les États membres en vue de l'application pratique des mesures au niveau national.

Enfin, ils ne se substitueront pas au dialogue existant entre l'industrie et la Commission, qui en tout état de cause, est appelé à se renforcer.

Parmi les réformes pratiques à entreprendre, on peut citer les suivantes:

Améliorations sur le plan de la législation

- Plus grand soin dans la préparation et le choix des instruments: l'approche législative n'est pas toujours la meilleure dans un premier stade, même si elle est appelée à jouer un rôle essentiel à long terme.
- La qualité des mesures législatives et des normes devrait être améliorée grâce à la consultation préalable du Forum Consultatif et à l'évaluation de leur applicabilité qui sera faite avant la finalisation du contenu.
- Les actes juridiques relatifs à l'environnement devraient comporter des dispositions d'exécution spécifiques, notamment dans le cas où des normes sont prescrites.
- Il conviendrait de prévoir des mesures pratiques d'accompagnement, sous la forme de programmes de formation, de séminaires et de journées d'étude, chaque fois qu'une nouvelle mesure législative est introduite.

Mise en œuvre

- Les directives adoptées doivent être transposées en dispositions de droit national dans les délais fixés par le Conseil.
- Les programmes de dépollution et les plans de surveillance adoptés par le Conseil doivent être mis en place dans les délais convenus.
- Les États membres qui ne l'auraient pas encore fait doivent installer des organes et des procédures d'exécution afin d'assurer le respect entier et uniforme des prescriptions légales, et des exigences imposées dans le cadre d'autorisations accordées.
- Les dispositions de plusieurs directives et règlements relatives à l'établissement de rapports, récemment réunies dans une directive consolidée sur les rapports ⁽¹⁾ à fournir, doivent être scrupuleusement observées.

- En raison des conséquences sur la capacité concurrentielle relative des entreprises à l'intérieur du marché intérieur, et dans la perspective d'une bonne application du principe du pollueur-payeur, on établira avant la fin de 1993 une liste complète des amendes et sanctions appliquées dans les différentes parties de la Communauté.
- Une transparence optimale doit être assurée en ce qui concerne l'application de la législation, en particulier eu égard aux autorisations concernant les émissions rejetées dans l'environnement.

Intégration des politiques

- Conformément à l'article 130 R, paragraphe 2, du traité et à l'objectif d'un développement durable, la dimension «environnement» sera pleinement incorporée dans toutes les autres politiques communautaires.
- Une évaluation des conséquences pour l'environnement sera effectuée lors de l'élaboration des politiques et des actes de droit communautaire, qui sera particulièrement attentive aux aspects liés au marché intérieur, aux échanges internationaux, à l'industrie, à l'énergie, à l'agriculture, aux transports, au développement régional et au tourisme.
- Les États membres devraient veiller à réaliser une intégration semblable en soumettant leurs propres plans et programmes à des études d'impact sur l'environnement.
- Le non-respect des dispositions du droit communautaire et des droits nationaux peut se traduire par des atteintes à l'environnement entraînant des dommages matériels ou financiers, ou avoir pour autre conséquence de créer des distorsions de concurrence entre les entreprises. À cet égard, les dispositions de l'article 171 du nouveau traité relatives à l'intervention de la Cour de justice des Communautés européennes en cas de manquement aux obligations, notamment la possibilité d'exiger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte, pourraient jouer un important rôle incitatif ou correctif.

Participation du public

- Ayant obtenu l'accès aux informations dans le domaine de l'environnement (directive 90/313/CEE) ⁽²⁾, le public doit être mis en mesure de participer autant que possible aux processus de prise de décision concernant les permis de bâtir, les permis d'exploitation, les autorisations d'émissions ou de décharge, etc. Les gens ont un intérêt direct à préserver la qualité de leur environnement; ils peuvent également inciter sérieusement les entreprises situées dans leur zone d'action à bien se comporter, peut-être même les entreprises où ils travaillent. Ce principe doit également s'appliquer aux informations qui sont à la disposition des institutions communautaires.
- Un système accessible et efficace d'enregistrement des plaintes doit être mis en place aux niveaux local, régional et national pour renforcer la confiance entre

⁽¹⁾ JO n° L 377 du 31. 12. 1991, 91/692/CEE.

⁽²⁾ JO n° L 158 du 23. 6. 1990, p. 56.

le public, les autorités compétentes et les établissements industriels ou commerciaux. Dans ce contexte, il n'y a pas lieu de considérer les plaintes comme une gêne mais bien comme une aide. En effet, elles signalent aux organes chargés de veiller à l'application des mesures que quelque chose ne va pas, et maintiennent les autorités compétentes en contact avec des réalités, qui sont parfois éloignées ou impossibles à surveiller d'une façon continue.

- Les personnes et les groupements de défense des intérêts du public devraient pouvoir ester en justice pour veiller à ce que leurs intérêts légitimes soient protégés, à ce que les mesures prescrites en matière d'environnement soient appliquées, et à ce qu'il soit mis fin aux pratiques contraires à la loi.

Responsabilité en matière d'environnement

- La Commission a déjà proposé une directive concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets. ⁽¹⁾
- Dans les meilleurs délais, la Communauté mettra sur pied un mécanisme permettant une réparation des dégâts subis par l'environnement, par la personne ou l'organisme responsables desdits dégâts. On veillera à l'application stricte du principe du pollueur-payeur.
- D'autres systèmes de partage des responsabilités devraient être imaginés pour les cas où l'auteur de dégâts environnementaux n'est pas aisément identi-

fiable, par exemple lorsque la pollution provient de sources diffuses.

Participation de l'Agence européenne de l'environnement

Aux termes du règlement constitutif, la décision de conférer ou non à l'Agence un rôle de surveillance en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures communautaires a été reportée de manière à pouvoir tenir compte de l'examen qui sera fait après deux années d'activité. Il n'empêche qu'en sa qualité d'organisme chargé de produire des données sur l'environnement, de veiller à la qualité et à la comparabilité des données, et de produire des rapports sur l'état de l'environnement, l'Agence aura de toute façon un rôle majeur à jouer sur le plan de l'application et du respect des mesures arrêtées.

Rapports sur l'application des mesures

Enfin, la Commission continuera de fournir des rapports au Conseil, au Parlement européen, et au public sur l'extension et la qualité de la mise en œuvre des mesures à travers toute la Communauté. Dans la mesure où l'information sera améliorée sur le plan quantitatif aussi bien que qualitatif grâce à une amélioration des rapports fournis par les États membres, à la disponibilité de données plus fiables obtenues par l'entremise de l'Agence européenne de l'environnement et à l'apport potentiel du réseau proposé en matière d'application pratique des mesures communautaires, ces rapports serviront à la fois de révélateur de l'état de la situation en ce qui concerne l'application des mesures, et de moyen pour inciter à mieux faire sur ce plan.

⁽¹⁾ JO n° C 251 du 4. 10. 1989.

PARTIE II

RÔLE DES COMMUNAUTÉS SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE ÉLARGIE

INTRODUCTION

À l'origine, la politique et l'action de la Communauté en matière d'environnement portaient surtout sur la solution de certains problèmes particulièrement aigus au sein de la Communauté. Plus tard, on a pris plus nettement conscience du fait que la pollution ne s'arrête pas aux frontières nationales, et que, partant, il fallait intensifier la coopération régionale et internationale pour lutter contre la pollution transfrontalière. Au cours des dernières années, on est allé encore plus loin. D'une manière générale, on accepte en effet désormais le principe que les problèmes de nature planétaire menacent gravement l'équilibre écologique de la Terre elle-même. Les questions intéressant l'environnement et les ressources naturelles de notre planète sont devenues tellement importantes que d'ici à l'an 2000 elles pourraient constituer un facteur essentiel de l'évolution des relations internationales, tant sur les plans économique et politique que sur celui de la sécurité. Cette analyse est désormais ancrée dans le nouveau traité sur l'Union européenne, dont l'article 130 R, paragraphe 1, énumère, parmi les objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement, la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

L'échelle, la dimension et la nature des problèmes d'environnement et de ressources naturelles que nous connaissons actuellement résultent des gigantesques progrès socio-économiques que nous avons connus au 20^e siècle, et surtout depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Jamais la croissance n'a été aussi rapide. Au cours du seul 20^e siècle, la population mondiale a triplé, les quatre-cinquièmes de cet accroissement ayant eu lieu depuis 1950. On s'attend à un doublement de la population mondiale au cours des cinquante prochaines années. En outre, même si les niveaux de vie ne devaient s'améliorer que dans une très faible mesure, on peut s'attendre à une multiplication par cinq, sinon dix, de l'activité économique dans tous les principaux secteurs, notamment l'énergie, les transports, l'industrie, la construction et l'agriculture.

Ces tendances constituent une menace pour le potentiel économique des différents Etats, la santé de leurs ressortissants, leur sécurité politique interne, et, du fait du réchauffement du climat, leur existence même.

Dans sa déclaration au terme du Sommet de Dublin, le Conseil européen a souligné que la Communauté et ses États membres ont la responsabilité particulière de promouvoir l'action internationale de lutte contre les problèmes planétaires liés à l'environnement et d'y prendre part. Il a déclaré que «la Communauté doit faire usage d'une manière plus efficace de son autorité morale, politique et économique afin d'intensifier les efforts entrepris sur le plan international pour résoudre les problèmes planétaires et encourager un développement soutenable et le respect pour les domaines communs de la planète.»

CHAPITRE 10

MENACES ET PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX

10.1. Problèmes planétaires

Quatre grands problèmes environnementaux intéressant la Terre tout entière réclament d'urgence une réaction cohérente et efficace:

Changements climatiques

Les multiples activités humaines entraînent le rejet dans l'atmosphère de quantités sans cesse croissantes de gaz à effet de serre, tels que le dioxyde de carbone, le méthane et les oxydes azotés. En dépit de certaines incertitudes scientifiques, les spécialistes s'accordent à penser que ces

modifications de la composition de l'atmosphère provoquent un réchauffement général du climat, dont les répercussions sur les activités économiques et la vie de la société, du fait de la montée du niveau des mers, de perturbations climatiques, de la sécheresse et de la désertification, risquent d'être considérables.

Appauvrissement de la couche d'ozone

Depuis une vingtaine d'années, les scientifiques s'accordent généralement à penser que plusieurs produits chimiques, notamment les CFC, sont responsables de la destruction de la couche d'ozone présente dans la strato-

sphère, qui protège la surface terrestre du rayonnement ultraviolet. La dégradation de la couche d'ozone est l'un des rares grands problèmes environnementaux pour lesquels il existe une véritable stratégie, qui comprend un volet législatif et un volet financier. À l'heure actuelle, la situation en ce qui concerne l'ozone apparaît toutefois plus grave qu'on ne le pensait. Les données publiées par le PNUE en décembre 1991 ⁽¹⁾ montrent en effet qu'en de nombreux points du globe, la dégradation de la couche d'ozone est deux fois plus grave que ne l'indiquaient les estimations antérieures.

Réduction de la diversité biologique

La diversité biologique est menacée par les perturbations des écosystèmes et la destruction des habitats. Selon certaines estimations, une centaine d'espèces disparaissent chaque jour ⁽²⁾. Outre ses conséquences écologiques, cette érosion du capital biologique de la terre pourrait entraîner de graves conséquences économiques, du fait que la disparition d'espèces végétales et animales réduit d'autant les possibilités d'élaborer de nouveaux produits, notamment dans les domaines alimentaire et pharmaceutique.

Déforestation

L'ampleur qu'a prise la déforestation suscite une inquiétude croissante, notamment dans les zones de forêt tropicale et subtropicale: selon la FAO, les forêts disparaissent actuellement à raison de 17 millions d'hectares par an. Ce phénomène peut aggraver d'autres problèmes environnementaux, eu égard au rôle de «piège» à CO₂ et de réserve biologique que jouent les forêts. À cela s'ajoute que les quelque 2,5 millions d'êtres humains qui vivent dans les forêts sont tributaires de leur milieu naturel pour l'alimentation, le combustible, les meubles et l'habillement.

10.2. Problèmes régionaux et locaux

La pollution de l'atmosphère, la détérioration de l'environnement marin, l'érosion des sols et la désertification, la mauvaise gestion et les mauvaises conditions d'élimination des déchets dangereux et des substances chimiques toxiques, les risques industriels, l'urbanisation galopante, la dégradation des ressources en eau potable, etc. posent partout dans le monde de graves problèmes qui devront être résolus si l'on se propose d'instaurer un développement durable et compatible avec l'environnement.

L'échelle et l'étendue de ces problèmes sont évidemment très variables selon les conditions économiques et démographiques des différents pays ou régions.

Pays développés

Dans les pays de l'OCDE, des progrès ont été enregistrés dans la lutte contre certains types de pollution et de dégradation de l'environnement. Cependant de nombreux problèmes urgents déjà reconnus par la Communauté aux chapitres précédents demeurent. Il est désormais clair que la tâche principale qui incombe à ces pays est de modifier les modes de consommation de leurs habitants, de façon qu'ils puissent réduire leur part de l'utilisation des ressources naturelles mondiales, tout en assurant une amélioration constante de la qualité de la vie.

Europe centrale et orientale

En de nombreux endroits de l'Europe centrale et orientale, la dégradation de l'environnement est très profonde. La planification centralisée et l'absence de participation du public qui caractérisaient le régime antérieur ont engendré une situation caractérisée par l'inefficacité, le gaspillage des ressources et des niveaux de pollution élevés.

Pays en voie de développement

Mais c'est dans les pays en voie de développement que se posent avec le plus d'acuité les problèmes environnementaux, dont les plus graves sont la dégradation des sols et la désertification, la destruction des habitats, la surexploitation des ressources naturelles, la détérioration des conditions de vie et la dégradation des ressources en eau douce. Dans un grand nombre de ces pays, la pression démographique et la misère sont les principaux responsables de l'instauration de modes de développement non soutenables. La croissance démographique impose des efforts sans cesse accrus à leurs ressources, déjà bien compromises, pour la satisfaction de leurs besoins élémentaires: alimentation, eau potable, énergie, logement, biens matériels. Par ailleurs, leur situation économique désastreuse les contraint parfois à appliquer des stratégies à court terme nuisibles à l'environnement pour se procurer les devises qu'exige la satisfaction de leurs besoins immédiats. L'absence de mécanismes de contrôle au niveau institutionnel et législatif, alliée à des ressources techniques, humaines et financières insuffisantes, exacerbe les difficultés et les problèmes locaux et régionaux.

⁽¹⁾ PNUE: Évaluation scientifique de l'appauvrissement de la couche d'ozone, 17. 12. 1991.

⁽²⁾ Selon certaines estimations, le million et demi d'espèces connues actuellement pourrait ne représenter que le dixième des espèces existantes. Le taux d'extinction journalier mentionné ci-dessus est basé sur ce dernier chiffre.

CHAPITRE 11

COOPÉRATION INTERNATIONALE

Il est évident qu'aucun pays, ni même aucun groupe de pays, ne peuvent à eux seuls apporter de véritables solutions à ces problèmes. Il est essentiel d'assurer une coopération internationale très étroite, ainsi qu'une excellente compréhension mutuelle entre les pays et groupes de pays, si l'humanité veut avoir de bonnes chances de trouver des solutions justes et soutenables, et d'instaurer des relations équitables au sein de l'actuelle génération, sans compromettre les chances des générations futures, non seulement sur le plan environnemental, mais aussi sur les plans économique et politique.

Depuis une vingtaine d'années, la Communauté joue un rôle important dans les actions internationales en matière d'environnement. La Communauté est signataire d'une trentaine de conventions et d'accords internationaux. Elle apporte, en outre, un soutien actif à différentes institutions internationales et régionales, telles que le PNUE, la CEE-NU, l'OCDE et le Conseil de l'Europe. Au cours de la période couverte par le présent programme, la participation de la Communauté aux actions environnementales internationales sera accrue, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, tel qu'il a été modifié par l'Acte unique européen et en vertu de l'article 130 R paragraphe 1 du nouveau traité sur l'Union européenne.

11.1. Position des Communautés sur les grands problèmes

En ce qui concerne les changements climatiques, la décision de la Communauté de stabiliser les émissions de CO₂ aux niveaux de 1990 d'ici à l'an 2000, puis de les réduire à partir de cette date, constitue la base de la position de la Communauté dans les négociations qui se déroulent actuellement en vue d'élaborer une convention-cadre au niveau mondial sur les changements climatiques. Il importe également d'accélérer l'élaboration, sur la base de cette convention, de protocoles complémentaires en vue de définir des objectifs et des engagements spécifiques à l'échelon mondial en matière d'émissions de carbone et de «pièges» à carbone, notamment les forêts. La convention doit fixer comme objectif final à l'échelon mondial la stabilisation des concentrations en gaz à effet de serre à un niveau excluant toute perturbation dangereuse du climat à l'échelle planétaire du fait des activités humaines, et prévoir des laps de temps suffisamment longs pour permettre aux écosystèmes de s'adapter spontanément. La convention devra également tenir compte des responsabilités communes mais différenciées des parties, et reconnaître que les modalités de l'exécution des engagements pris pourront être fonction de leur niveau de développement et de l'importance de leurs émissions de gaz à effet de serre.

La Communauté est signataire de la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, et du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. La Communauté a décidé d'appliquer unilatéralement des mesures plus strictes que celles que prévoit le protocole de Montréal. Eu égard aux nouvelles données scientifiques dont on dispose, la Communauté serait favorable à une accélération du programme d'élimination adopté en juin 1990. Elle invite toutes les parties signataires du protocole de Montréal à prendre des mesures plus strictes, comme elle l'a fait elle-même.

La convention sur la diversité biologique que doit adopter la CNUED devrait reconnaître que la conservation de la diversité biologique au bénéfice non seulement de la génération actuelle, mais aussi des générations futures, est une responsabilité commune de l'humanité, et

prévoir la protection de la diversité biologique à trois niveaux: diversité génétique au sein de chaque espèce, afin qu'elles puissent continuer à évoluer; diversité des espèces elles-mêmes; diversité des écosystèmes où elles vivent. La conservation «ex situ» doit simplement compléter la conservation «in situ»; elle ne peut en aucun cas s'y substituer. La convention sur la diversité biologique doit aussi traiter des questions ayant trait à l'accès aux ressources biogénétiques et aux contrôles en ce qui concerne les risques que pose la biotechnologie.

La déclaration envisagée par la CNUED sur la gestion et le développement de tous les types de forêts (tempérées, boréales et tropicales) devrait contenir l'engagement d'adopter le plus rapidement possible une convention internationale sur les forêts. Il faudra en outre assurer la participation active de l'ITTO et du GATT, et relancer le plan d'action pour les forêts tropicales pour régler la question des échanges internationaux de bois tropical en veillant à concilier dans l'entre-temps les impératifs environnementaux et les intérêts commerciaux légitimes. L'aide dans le domaine de la sylviculture requiert un effort de coopération et de coordination. Le relancement du plan d'action pour les forêts tropicales dans une optique qui privilégie une approche axée sur le pays destinataire plutôt que sur le pays donateur aidera les pays à planifier et à gérer leurs ressources forestières d'une manière rationnelle et soutenable. À l'heure actuelle, conformément au mandat qui leur a été confié par le Conseil européen et le sommet économique du G-7, la Commission et la Banque Mondiale préparent avec le gouvernement brésilien un programme pilote pour la conservation de la forêt amazonienne. On espère que les résultats de ce programme pourront être appliqués à d'autres régions.

Conformément au mandat qui lui a été confié par le Conseil européen et le sommet économique du G-7, la Commission a lancé un projet pilote pour la conservation de la plus grande forêt équatoriale du monde. Cette initiative exceptionnelle, à laquelle la Commission participe conjointement avec le gouvernement brésilien et la Banque mondiale, coûtera au total 250 millions de dollars. Cette participation conforte la position de la Communauté pour la phase finale des préparatifs de la

conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, qui aura lieu à Rio de Janeiro en juin 1992. On espère que les résultats de ce projet pourront être appliqués avec succès à d'autres régions.

11.2. Autres questions prioritaires d'importance internationale majeure

La Communauté est sur le point d'adopter une nouvelle réglementation en vue d'aligner la législation communautaire sur les procédures du consentement éclairé préalable (Prior informed Consent) dans le cas des échanges internationaux des substances chimiques toxiques et des pesticides. L'élaboration d'accords internationaux à force obligatoire visant à conférer un statut plus élevé aux orientations adoptées à Londres par le PNUE en ce qui concerne la communication d'informations sur les substances chimiques faisant l'objet d'échanges internationaux, et au code de conduite de la FAO en ce qui concerne la distribution des pesticides, constituerait un progrès considérable. Il serait aussi éminemment souhaitable d'instaurer de telles procédures pour réduire les risques inhérents aux échanges internationaux d'organismes génétiquement modifiés.

En ce qui concerne les déchets dangereux, on s'efforcera d'assurer l'application la plus large possible de la convention de Bâle et d'obtenir l'adjonction d'un protocole spécifique à la convention sur la responsabilité et les compensations. En même temps, il importe d'interdire, conformément à la convention de Lomé et aux autres conventions régionales traitant de cette matière, les exportations de déchets dangereux vers des pays qui ne sont pas en mesure de les traiter et de les éliminer dans les mêmes conditions strictes que celles qui s'appliquent dans leur pays d'origine.

La Communauté renforcera sa participation à toutes les initiatives visant à protéger les mers régionales et les cours d'eau internationaux. La Communauté, qui participe déjà aux accords en vigueur concernant la protection de la Méditerranée et de la mer du Nord, envisage de signer dans un avenir proche la convention d'Helsinki sur la protection de l'environnement marin dans la région de la mer Baltique. Elle participe aux négociations en vue de l'élaboration d'une convention-cadre sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux, et d'une série d'accords sur plusieurs bassins hydrographiques européens, notamment celui du Danube. Une convention sur l'Elbe a déjà été signée en 1990 par la Communauté, l'Allemagne et la Tchécoslovaquie. Une convention sur l'Oder sera signée prochainement. Par le truchement de son programme MEDSPA, la Communauté soutient activement le programme environnemental pour la Méditerranée qu'ont lancé conjointement la Banque Mondiale et la BEI. Ce programme constitue un excellent exemple de coopération interinstitutionnelle pour protéger l'environnement, dont d'autres régions pourraient bénéficier.

11.3. Partenariat mondial

Les négociations en cours sur les problèmes environnementaux planétaires montrent de plus en plus clairement que leur solution exige un effort concerté des pays industriels et des pays en voie de développement pour définir et appliquer une stratégie cohérente et efficace. La coopération scientifique et technologique doit être améliorée pour renforcer les capacités techniques endogènes. Les échanges de savoir-faire et de technologies doivent être accélérés, avec la participation active de tous les acteurs concernés, notamment les entreprises.

Il faut dégager prioritairement des ressources financières nouvelles pour couvrir les coûts supplémentaires auxquels risquent de devoir faire face les pays en voie de développement du fait des mesures décidées au niveau international pour protéger l'environnement à l'échelle planétaire. Dans ses conclusions du 12 décembre 1991 sur la CNUED, le Conseil «Environnement» a déclaré qu'il faut des ressources financières nouvelles et complémentaires pour aider les pays en voie de développement à faire face aux problèmes d'environnement planétaires d'origine extérieure. Il a également souligné que le Fonds pour l'environnement mondial (GEF), en tant que mécanisme financier multilatéral, devra jouer un rôle déterminant dans la solution des problèmes environnementaux d'importance planétaire dans les pays en voie de développement. Il importera toutefois d'en adapter la structure et les procédures pour tenir compte des besoins des différents participants. La Communauté en tant que telle devrait participer au GEF, de façon à pouvoir optimiser l'utilisation des fonds communautaires d'ores et déjà affectés à des projets d'intérêt planétaire et axés sur l'environnement.

L'expérience récente a montré que les problèmes commerciaux et les problèmes environnementaux sont de plus en plus liés à mesure que les politiques et les stratégies se renforcent et s'étendent aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Il est donc essentiel d'activer dans toutes les instances internationales concernées, notamment au sein du GATT, les discussions sur l'interdépendance entre politique environnementale et politique commerciale. Cela devrait constituer une des principales priorités de l'après-Uruguay Round. Il faut poser en principe que l'utilisation unilatérale des instruments commerciaux à des fins environnementales doit être évitée, et reconnaître le rôle éminent des échanges internationaux dans l'instauration d'un développement soutenable.

11.4. Coopération régionale

Il faut impérativement renforcer la coopération régionale pour faire face aux problèmes transfrontaliers spécifiques. Il importe d'introduire les aspects environnementaux dans les instruments de coopération régionale, et de conclure des accords législatifs en veillant à leur application pour empêcher le transfert des problèmes environnementaux ou de la pollution d'un pays à l'autre. Il importe donc d'accorder une priorité élevée à l'adoption de règles efficaces pour la gestion et la protection des ressources environnementales partagées en vue de

prévenir tout effet transfrontalier négatif, et à la conclusion d'accords sur la responsabilité civile et les compensations dues au titre de préjudices environnementaux.

La Communauté doit octroyer un soutien actif aux initiatives régionales dans ce domaine, notamment au sein de la CEE-NU et du Conseil de l'Europe, en participant à la nouvelle convention sur l'évaluation des incidences environnementales dans un contexte transfrontalier, aux négociations sur la prévention et le contrôle des effets transfrontaliers des accidents industriels, et aux discussions sur la responsabilité civile des dégâts provoqués par des activités dangereuses pour l'environnement.

11.5. Questions institutionnelles

La solution des nouveaux problèmes environnementaux exige une amélioration et un renforcement des institutions internationales existantes, notamment le PNUE,

ainsi qu'une meilleure coordination de leurs activités, afin d'utiliser au mieux les ressources.

L'accent doit être mis tout particulièrement sur une meilleure compréhension scientifique des processus écologiques, ainsi que sur l'amélioration de la collecte et de la diffusion des informations relatives à l'environnement, pour asseoir sur de bonnes bases l'action internationale dans ce domaine. À cette fin, on pourrait envisager de créer un réseau international d'agences pour l'environnement.

Enfin, force est de constater que le développement rapide du droit international de l'environnement au cours des deux dernières décennies n'a pas toujours été accompagné des efforts nécessaires à sa mise en œuvre effective. Il faut donc absolument mettre en place des mécanismes pour surveiller l'application des accords régionaux et internationaux dans le domaine de l'environnement. La prévention et le règlement des litiges environnementaux devront également être examinés, avec la participation de toutes les parties concernées au niveau international.

CHAPITRE 12

COOPÉRATION BILATÉRALE

Les préoccupations environnementales se reflètent désormais dans la coopération bilatérale qui s'est établie entre la Communauté et ses partenaires dans le monde entier. La coopération avec les autres pays industriels en vue de mieux coordonner les politiques environnementales et de mieux réagir aux problèmes environnementaux communs ne cesse de s'approfondir, notamment par le biais d'une participation aux travaux de l'OCDE. Par ailleurs, il faut renforcer les mécanismes de consultation et d'échange de données sur les problèmes environnementaux entre la Communauté et ses principaux partenaires, à savoir les États-Unis, le Canada, le Japon et l'Australie. Au niveau paneuropéen, l'accord instituant l'Espace Économique Européen prévoit une convergence progressive des politiques environnementales dans la Communauté et dans les pays membres de l'AELE. Cette convergence devrait se refléter progressivement dans les instances internationales, où les positions qu'adoptent les groupes de pays traduisent déjà l'existence de préoccupations et d'objectifs similaires.

La coopération en matière d'environnement avec les pays industriels doit être renforcée et développée. Une importance toute particulière doit être accordée à l'amélioration de la convergence des politiques en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne les mesures susceptibles de toucher sensiblement la compétitivité de l'industrie. La mise en œuvre de politiques évolutives en matière d'environnement ne devrait en aucun cas être susceptible d'affaiblir la compétitivité d'un pays ou d'un groupe de pays par rapport à leurs partenaires industrialisés.

Il apparaît cependant qu'il faut s'employer prioritairement à renforcer la coopération environnementale avec les pays en voie de développement ainsi qu'avec les pays d'Europe centrale et orientale, étant donné la gravité extrême des problèmes environnementaux qu'ils connaissent.

12.1. Pays en voie de développement

La Communauté doit aider les pays en voie de développement à faire face aux problèmes environnementaux de plus en plus graves qu'ils connaissent, et à instaurer un développement soutenable. À l'heure actuelle la Communauté et ses États membres apportent environ 47 % de l'aide officielle totale au développement, qui représente 0,45 % de leur PIB, soit deux fois plus que ce que

n'apportent les USA ou le Japon. La Communauté et les États membres continueront à intensifier leurs efforts: outre les ressources financières supplémentaires qu'exigera la participation des pays en voie de développement aux mesures en vue de lutter contre les problèmes environnementaux planétaires, il importe d'augmenter l'aide au développement officielle et de mobiliser de nouvelles ressources financières, notamment privées, pour financer des programmes et des projets de développement non polluants.

En décembre 1991, la Communauté et ses États membres ont réaffirmé leur volonté d'en arriver à consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide au développement, comme ils s'y étaient engagés vis-à-vis de l'ONU, afin d'aider les pays en voie de développement à mettre en œuvre au niveau national des politiques de développement durable et respectueux de l'environnement.

En outre, la coordination entre l'aide communautaire et les programmes bilatéraux des États membres a été renforcée de façon à pouvoir satisfaire les besoins d'une manière cohérente et efficace. Par ailleurs, dans le souci d'harmoniser à l'intention de ses partenaires les avis, les priorités et les procédures administratives des différents organismes donateurs européens, la Communauté s'efforce également d'améliorer la coordination en matière de programmation de l'aide à long terme. Cette coordination s'étend aux autres organismes donateurs multinationaux.

Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)

Au niveau communautaire, un effort important a été consenti au cours des dernières années pour augmenter les ressources disponibles pour la coopération avec les pays en voie de développement, et pour rendre l'octroi d'aides plus «concessionnel». Une coopération étendue avec les pays ACP existe depuis 1963. La protection de l'environnement et le développement soutenable gagnent sans cesse en importance dans cette coopération. Ces questions constituent en fait l'ossature de la convention de Lomé IV, qui a été signée en décembre 1989 et est entrée en vigueur en septembre 1991⁽¹⁾. La convention souligne que: «le développement doit être basé sur un équilibre durable entre ses objectifs économiques, la gestion rationnelle de l'environnement et le renforcement des ressources naturelles et humaines. La priorité doit être accordée à la protection de l'environnement et à la conservation des ressources naturelles, qui constituent les conditions essentielles d'un développement soutenable et équilibré, aussi bien du point de vue économique que du point de vue humain. La coopération doit se dérouler sur la base d'une responsabilité mutuelle en matière de préservation du patrimoine naturel.»

La convention contient un titre spécifique énumérant les principes et les priorités de la coopération environnementale ACP/CE. Elle prévoit l'examen de tous les projets et programmes sous l'angle de leur impact environnemental, et contient des dispositions sur la fourniture de données adéquates sur les pesticides et autres produits chimiques toxiques. Elle prévoit également des mesures interdisant l'exportation de déchets radioactifs ou dangereux de la Communauté vers les pays ACP.

Dans le cadre de la Convention de Lomé IV, la Communauté mettra à la disposition de ses partenaires ACP

12 milliards d'écus, sous la forme essentiellement d'une subvention échelonnée sur une période de 5 ans. Entre 1986 et 1989, 230 projets de lutte contre la désertification ont été financés à concurrence de 1,7 milliard d'écus. Il importe d'y ajouter des projets dans le domaine de la gestion des ressources marines, de la promotion des sources d'énergie renouvelables, et d'autres interventions du même ordre. Une première évaluation des programmes indicatifs dans le cadre de Lomé IV permet de fixer à 400 millions d'écus les crédits qui seront affectés chaque année à des programmes environnementaux.

Les pays d'Asie et d'Amérique latine (ALA)

Les orientations en matière de politique concernant la coopération avec les pays d'Asie et d'Amérique latine (ALA) se sont développées d'une façon parallèle aux aspects environnementaux figurant dans les Conventions de Lomé. Dans les nouvelles orientations fixées au début de 1991, la protection de l'environnement est classée parmi les priorités de la coopération. Dix pour cent au moins des crédits prévus pour la coopération technique et financière avec les pays ALA (2,75 milliards d'écus pour la période 1991-1995) doivent être affectés à des projets environnementaux. Les nouvelles orientations soulignent également la nécessité d'intégrer l'évaluation environnementale dans le processus de développement dans son ensemble, en vue d'assurer une protection à long terme des ressources naturelles et un développement soutenable.

Pays tiers méditerranéens

De même, les nouvelles orientations en matière de coopération avec les pays tiers méditerranéens pour la période 1992-1996 prévoient un renforcement de la coopération régionale dans le domaine de l'environnement. Les projets régionaux dans ce domaine, tels que la lutte contre la pollution marine et la gestion des zones côtières, seront exécutés dans le cadre d'une coopération horizontale en dehors des accords bilatéraux. Une fraction importante des 230 millions d'écus prévus pour les actions méditerranéennes horizontales sera affectée à des projets de démonstration et de formation. La BEI accordera probablement à cette région des prêts à concurrence de 1,8 milliard d'écus pour la réalisation de ces projets. En outre, la protection de l'environnement est l'une des principales priorités de l'attribution de crédits dans le cadre des protocoles financiers bilatéraux (1,075 milliard d'écus d'allocations budgétaires et 1,3 milliard d'écus en prêts de la BEI). MEDSPA, programme de financement environnemental autorisant des dépenses en assistance technique dans les pays tiers méditerranéens, peut également jouer un rôle important dans ce domaine. Pris collectivement, les éléments précités constituent un ensemble cohérent d'instruments financiers qui pourraient apporter une contribution significative à la mise en œuvre des engagements et des objectifs convenus par les États riverains, la Communauté, la BEI et la Banque mondiale, au moment où ils ont adopté la charte de Nicosie en 1990.

⁽¹⁾ JO n° L 229 du 17. 8. 1991.

Priorités

Bien que la fixation de priorités en matière de coopération dans le domaine de l'environnement avec nos partenaires ACP, ALA et méditerranéens doit être le résultat d'un dialogue bilatéral tenant compte des besoins spécifiques et des priorités de chaque pays, il est évident que la coopération environnementale ne peut fonctionner que si l'on met un accent particulier sur l'aspect institutionnel et sur l'amélioration des capacités techniques endogènes dans les pays en voie de développement. Aucun programme d'aide ne peut réussir si les pays bénéficiaires ne disposent pas du savoir-faire, des gestionnaires et de l'organisation nécessaire pour formuler et mettre en œuvre une protection environnementale adéquate, ainsi que des politiques de développement soutenable. Il est vital de renforcer la coopération scientifique et technologique des pays en voie de développement. Les programmes existants de recherche commune et de formation dans le domaine de l'environnement et du développement doivent être poursuivis et étendus. Dans l'allocation des crédits et le choix des projets, il faut accorder la priorité aux aspects cruciaux pour le processus de développement, tels que l'efficacité énergétique et le développement des sources d'énergie renouvelable, la lutte contre la dégradation des terres, la désertification et la déforestation, ainsi que la protection et la gestion des ressources en eau douce.

Enfin, la Communauté établira des garde-fous environnementaux au niveau des programmes et au niveau des projets, comme le prévoient, entre autres, la convention de Lomé IV et la résolution sur l'environnement et le développement adoptée par le Conseil en mai 1990⁽¹⁾.

12.2. L'Europe Centrale et Orientale (ECO)

Les bouleversements politiques et sociaux que connaissent l'Europe centrale et orientale ont considérablement ébranlé la hiérarchie des problèmes politiques internationaux. Les questions environnementales figurent désormais en tête des problèmes à discuter en priorité.

L'amélioration des normes environnementales et la protection de la santé humaine et de la qualité de la vie ont été considérées par les nouveaux gouvernements démocratiques comme une priorité à traiter parallèlement au processus de réforme économique et de libéralisation.

Dans de nombreuses régions d'Europe centrale et orientale, l'environnement est profondément dégradé. Dans certains cas, les dégâts risquent d'être irréversibles. Bien que l'étendue et le type des dégâts diffèrent de pays à pays, et de région à région, ces pays connaissent des problèmes communs, notamment les dégâts provoqués aux forêts par les pluies acides (d'aucuns estiment que près des trois quarts des forêts polonaises sont atteintes),

et l'empoisonnement de réseaux hydrographiques entiers (l'eau de la Vistule ne peut même plus être utilisée à des fins industrielles). Il y a un risque élevé et permanent de graves accidents industriels, notamment dans les secteurs nucléaires et chimiques.

Un bon nombre de ces problèmes possèdent une dimension régionale, transfrontalière: le bassin de la Vistule couvre la plupart des pays d'Europe de l'Est, l'Elbe traverse la Tchécoslovaquie et l'Allemagne, le bassin du Danube s'étend sur la plupart des pays du sud: la pollution qu'ils engendrent atteint la Baltique, la mer du Nord et la mer Noire. La *figure 10* montre l'impact relatif des retombées de SO₂ et de NO_x en Europe à partir d'émissions provenant de l'ensemble de l'Europe en 1990. La *figure 11*, qui contient les prévisions en ce qui concerne l'an 2000 dans l'hypothèse la plus contraignante pour la CE (voir le chapitre «acidification»), ainsi que les réductions qui résulteront probablement des mesures prises actuellement, montre tout l'intérêt d'une vision paneuropéenne dans le cas de ces retombées.

Accords d'association

Le 31 décembre 1991, la Communauté a conclu des accords d'association avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie. Ces accords fournissent le cadre à long terme dans lequel les rapports entre la Communauté et ces pays se développeront, notamment en ce qui concerne la coopération dans le domaine de l'environnement. Des accords comparables avec la Roumanie et la Bulgarie sont en cours de négociation. Des accords portant sur les échanges commerciaux et la coopération avec les pays baltes et l'Albanie, qui comprendront des dispositions sur l'environnement, sont en préparation.

PHARE: stratégie pour le secteur de l'environnement et programmes régionaux

Dès le départ, la protection environnementale a fait partie intégrante du programme communautaire PHARE d'aide à la réforme économique dans les pays d'Europe centrale et orientale. Prévu à l'origine pour la Pologne et la Hongrie, ce programme s'étend désormais à la Tchécoslovaquie, à la Bulgarie et à la Yougoslavie.

Des programmes environnementaux ont été lancés en 1990 au titre de PHARE en Pologne (22 millions d'écus), en Hongrie (25 millions d'écus), en Tchécoslovaquie (30 millions d'écus) et dans l'ex-RDA (20 millions d'écus). Comme ces programmes prévoyaient de nombreuses activités différentes, des équipes d'aide technique financées par PHARE ont été constituées dans les ministères de l'environnement, qui auront pour tâche d'aider à la préparation et à la mise en œuvre du programme. Les programmes de PHARE 1990, qui étaient fondés largement sur des «shopping lists» de projets, ont mis en évidence la nécessité d'une approche plus stratégique des problèmes environnementaux que connaît cette région du monde.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil, 6723/90/CEE du 29. 5. 1990.

Figure 10: RETOMBÉES DE SO₂ ET DE NO_x EN PROVENANCE DE TOUTES LES SOURCES EUROPEENNES DEPASSANT LES CHARGES CRITIQUES EN 1990

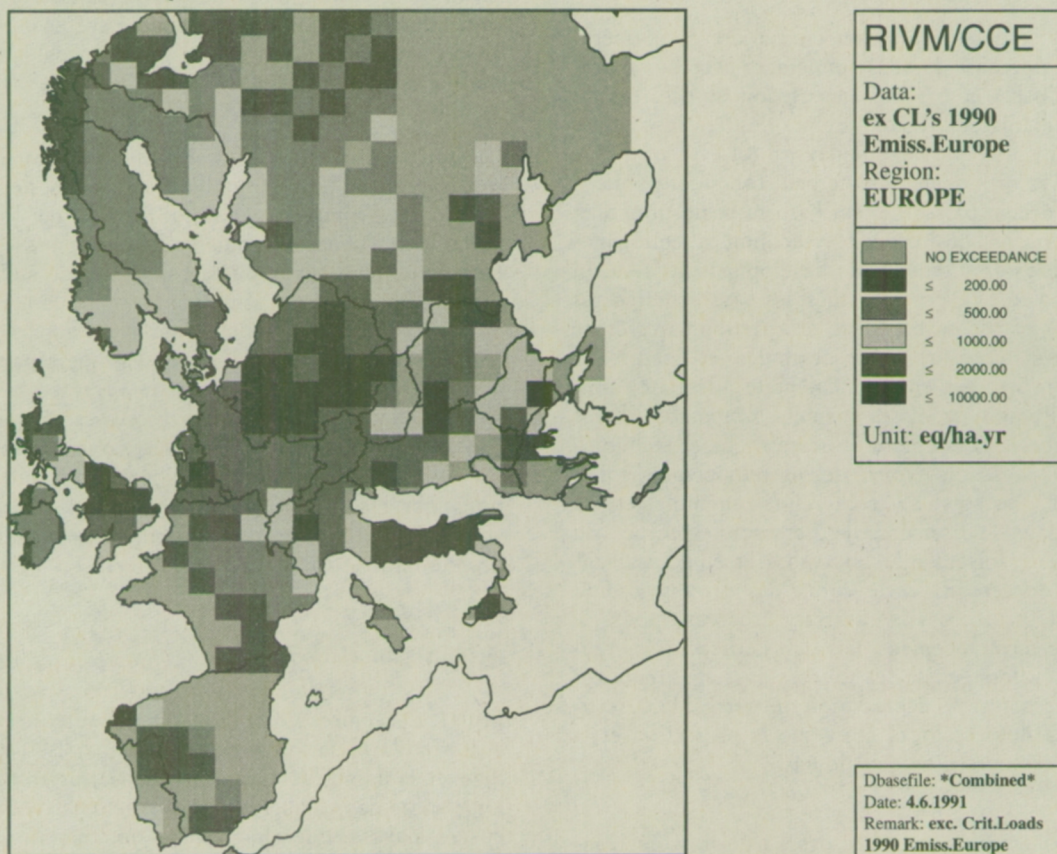
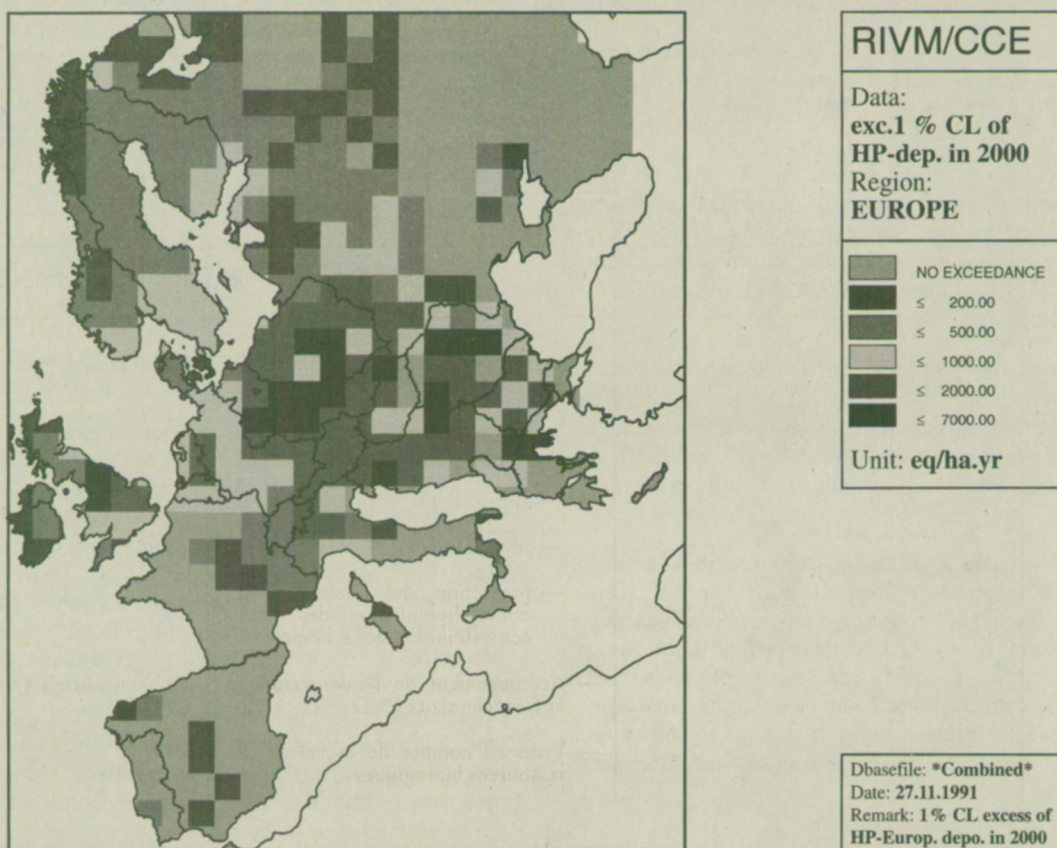


Figure 11: RETOMBÉES DE SO₂ ET DE NO_x EN PROVENANCE DE TOUTES LES SOURCES EUROPEENNES DEPASSANT LES CHARGES CRITIQUES EN L'AN 2000, SUR LA BASE DU SCENARIO COMMUNAUTAIRE "PRIX ELEVES" ET DES REDUCTIONS ATTENDUES DANS LES AUTRES PAYS EUROPEENS



En conséquence, une stratégie du secteur de l'environnement pour l'ECO, prévue pour une durée de trois ans, préparée par la Commission, a été adoptée par le groupe de travail environnement du G-24 et par la conférence des ministres de l'environnement au château de Dobris en juin 1991. Cette stratégie fixe un certain nombre d'objectifs et de priorités, notamment la sensibilisation du public, le renforcement et l'extension des aspects institutionnels, les cadres pour les politiques et les réglementations et les transferts d'information et de technologie.

Cette stratégie fournit les bases des programmes environnementaux PHARE de 1991 pour la Pologne (35 millions d'écus), la Hongrie (10 millions d'écus), la Roumanie (2 million d'écus), la Bulgarie (15 millions d'écus) et la Tchécoslovaquie (5 millions d'écus).

Eu égard au caractère transfrontalier de la plupart des problèmes environnementaux, le premier programme environnemental régional au titre de PHARE, financé par la Communauté à raison de 20 millions d'écus, a été lancé en 1991. Ce programme prévoit des initiatives pour le bassin du Danube, le «triangle noir», l'extension des activités CORINE à l'ECO, un rapport sur l'état de l'environnement en Europe et des activités de recherche appliquées.

Sûreté nucléaire et radioprotection

Quinze millions d'écus provenant du budget 1991 ont été attribués au titre du programme environnemental PHARE au programme régional de sûreté nucléaire. Le programme d'aide technique dans les pays de l'ancienne Union soviétique comprend un programme énergétique prévoyant 53 millions d'écus pour la gestion et la sûreté de leurs installations nucléaires. L'accord de coopération qui vient d'être signé avec les pays de l'ex-URSS en

matière de sûreté nucléaire, ainsi que la Charte européenne de l'énergie et les protocoles qui l'accompagnent, offriront des possibilités élargies.

Perspectives

Les tâches auxquelles sont confrontés ces gouvernements sont colossales. Des progrès sensibles et durables ne seront possibles qu'avec une aide extérieure, en particulier de la Communauté. Au cours de la période couverte par la stratégie actuelle pour le secteur de l'environnement, la politique sera profondément modifiée, les cadres et les capacités institutionnels et législatifs, ainsi que les liens entre réforme environnementale et réforme économique seront renforcés. Il est cependant évident que les investissements nécessaires pour ramener la pollution aux niveaux de charge critiques et pour en arriver à une exploitation soutenable des ressources naturelles dans l'ECO exigeront des ressources excédant largement celles disponibles au titre de PHARE et des autres programmes du G-24.

En conséquence, à mesure qu'approche l'an 2000, ce seront de plus en plus les secteurs privé et public des pays de l'ECO eux-mêmes qui procéderont aux investissements nécessaires pour réduire la pollution à la source. Il faudra à cette fin modifier profondément la fixation des prix, procéder à d'importants investissements dans le domaine du matériel et des techniques nouvelles, et même fermer certaines usines parmi les plus polluantes. Les banques nationales et internationales devront octroyer d'importants crédits et appliquer des politiques de prêts à long terme. À cet égard, la nouvelle Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) jouera un rôle essentiel. La BERD a d'ailleurs lancé ses premiers programmes de prêts dans le secteur de l'environnement dans l'ECO.

Tableau 19: Questions environnementales internationales

Objectifs	Cibles 2000	Mesures requises	Acteurs principaux
1. Préservation de la biodiversité de la terre entière	— Arrêt de la dégradation des écosystèmes et des habitats nécessaires au maintien de la diversité des espèces et au sein des espèces	— Convention mondiale sur la biodiversité — Stratégies nationale et régionale sur la biodiversité — approche préventive, EIE — inventaires — protection des forêts et des zones humides et des autres écosystèmes riches en espèces — Accroissement de l'aide technique et financière aux PVD — Prise en compte de la valeur des ressources biologiques	Communauté internationale Tous les pays (CE + EM) Pays industriels (y compris la CE) idem

Objectifs	Cibles 2000	Mesures requises	Acteurs principaux
2. Lutte contre le réchauffement du climat	— Stabilisation des émissions de CO₂, aux niveaux de 1990 — Limitation ou réduction des émissions de CH₄ — Amélioration de l'efficacité énergétique — Protection/renforcement des «pièges» à gaz à effet de serre	— Convention sur les changements climatiques planétaires — Protocole sur les réductions des émissions de CO₂ — Protocole sur la limitation des émissions de CH₄ — Accroissement de l'aide technique et financière aux PVD et à l'ECO — Stratégies nationale et régionale, notamment: — Inventaires des gaz à effet de serre et «pièges» — Amélioration de l'efficacité énergétique — Promotion des sources d'énergie renouvelables — Mesures incitatives économiques et fiscales	Communauté internationale États individuels, régions, inclus EC + EM)
3. Protection de la couche d'ozone	— Suppression progressive de la fabrication et de l'utilisation de certains CFC, halons, tétrachlorure de carbone et trichloroéthane	— Application stricte ou protocole de Montréal (y compris l'aide technique et financière) — Révision des données et des réponses scientifiques — Règlements CE	Communauté internationale Communauté internationale CE + EM
4. Protection des forêts	— Maintien/reconstitution des forêts aux niveaux de 1990 au moins — Programmes ambitieux de reboisement pour les zones forestières tropicales tempérées et boréales — Protection intégrée/gestion soutenable des zones forestières	— Accord mondial sur la protection, le développement et la gestion des forêts — Mise en œuvre des dispositions relatives aux forêts contenues dans les conventions mondiales sur la biodiversité et les changements climatiques — «Cible 2000» de ITTO en matière de commerce de bois — Réduction de la consommation de bois, notamment par la promotion du recyclage de papier et du carton — Restructuration des organisations internationales compétentes telles que ITTO, TFAP, PNUE) — Stratégies nationales pour la promotion, le développement et la protection des forêts — Mise au point définitive du programme pilote sur la forêt amazonienne, extension à d'autres zones forestières — Accroissement de l'aide technique et financière aux PVD — Surveillance de la couverture forestière du monde, au moyen notamment de la télédétection	Communauté internationale + ITTO idem Pays producteurs et pays importateurs, ITTO, CE, GATT idem Communauté internationale Tous les pays Brésil, CE, Banque mondiale, G-7, autres pays intéressés et autres pays industriels Communauté internationale CE idem

Objectifs	Cibles 2000	Mesures requises	Acteurs principaux
5. Promotion du développement soutenable	— Réduction de la pression sur l'environnement provoquée par la croissance démographique et la misère dans les pays en voie de développement — Intégration des objectifs et des critères environnementaux dans les programmes de réforme macro-économique — Solution des problèmes critiques pour le processus de développement dans les p.v.d. et ECO — demande et offre énergétiques — dégradation des terres + désertification — ressources en eau	— Adoption en mise en œuvre de «l'ordre du jour 21» — Mise en œuvre effective des dispositions de Lomé IV en matière de développement soutenable — Mise en œuvre effective d'orientations environnementales pour la coopération entre la CE et les pays ALA — Mise en œuvre effective de la charte de Nicosie — Programmes PHARE nationaux et régionaux — Assistance technique et financière accrue à tous les PVD pour la création et la mise en œuvre de programmes nationaux et régionaux de développement soutenable — renforcement des institutions — ressources financières — transferts scientifiques et techniques, coopération et assistance — Sensibilisation du public à la santé et à l'environnement — décideurs au niveau du gouvernement, des autorités locales et régionales et des entreprises — individus — Codes de conduite pour les entreprises — Investissements en vue du «nettoyage» écologique des pays ex-communistes	- Participants à la CNUED - CE + ACP - CE + ALA - Pays méditerranéens - CE, BEI, PAM, Banque mondiale - Communauté internationale, CE, Banque mondiale, G-24, BEI entreprises multinationales, institutions financières, organismes de recherche et organismes technologiques - Communauté internationale, Pays, ONG - Communauté internationale, CE, EM, entreprises - Communauté internationale CE, PHARE, Banque mondiale BEI, BERD, institutions financières

CHAPITRE 13

CNUED: CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

De même que la conférence de Stockholm en 1972 a déclenché une nouvelle prise de conscience des problèmes environnementaux au niveau international élargi, la conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro en 1992 peut donner une dimension nouvelle à la volonté et aux engagements politiques mondiaux d'agir réellement. Cette conférence vise à élaborer des stratégies et des mesures en vue d'enrayer, voire d'inverser la dégradation de l'environnement, et à promouvoir un développement soutenable et compatible avec l'environnement dans tous les pays. Cette conférence devrait donc

marquer le passage d'un modèle de développement axé presque exclusivement sur la croissance économique à un modèle de développement axé sur la protection de l'environnement et la gestion rationnelle des ressources naturelles.

La Communauté et ses États membres participent activement au processus préparatoire de la CNUED. En octobre 1991, la Commission a soumis au Conseil une communication intitulée «Une plate-forme commune:

orientations pour la Communauté en vue de la CNUED 1992»⁽¹⁾, dans laquelle elle propose certaines orientations fondamentales sur lesquelles la Communauté pourrait fonder sa position lors de la conférence. Cette communication jette les bases de l'adoption des conclusions du Conseil du 12 décembre 1991 sur la CNUED, qui soulignent que, si l'instauration d'un développement durable et respectueux de l'environnement est importante pour tous les pays, quel que soit leur état économique actuel, les pays développés ont la responsabilité particulière non seulement de s'employer eux-mêmes à instaurer ce type de développement, mais aussi à aider les autres pays à y parvenir, dans un esprit de partenariat loyal et constructif fondé sur la confiance mutuelle et l'équité.

Outre l'adoption attendue de conventions-cadres sur les changements climatiques et la diversité biologique, et une déclaration sur des principes en matière de conservation et le développement des forêts (notamment l'engagement d'adopter, dans les plus brefs délais, un instrument ayant force obligatoire), la conférence devrait également élaborer:

- une «charte de la terre», c'est-à-dire une déclaration des droits et obligations fondamentaux en ce qui concerne l'environnement et le développement.
- un plan d'action intitulé «ordre du jour 21», qui constituera le programme de travail de la communauté internationale pour après 1992 et le siècle prochain.

Il est évident que le résultat de la CNUED influencera profondément les actions, les politiques et les objectifs de la Communauté dans les années à venir. La mise en œuvre des principes et des mesures qui seront adoptés lors de la conférence exigera, en premier lieu, une réévaluation des politiques communautaires, et, en deuxième lieu, conformément à la déclaration de Dublin, une poursuite des efforts de la Communauté en vue de promouvoir une action internationale pour protéger l'environnement et pour satisfaire les besoins et exigences fondamentaux de ses partenaires dans les pays en voie de développement et en Europe centrale et orientale.

En ce qui concerne les rapports entre les pays ACP et la Communauté dans le cadre de la Convention de Lomé, le processus de la CNUED permettra d'approfondir la réflexion commune sur les futurs programmes et contribuera à promouvoir les priorités mutuelles dans le domaine de la protection et de la conservation de l'environnement.

Les aspects internes et externes de la politique de la Communauté en matière d'environnement sont indissociables. Il importe de les intégrer pour élaborer une réaction cohérente et efficace devant les problèmes complexes qui seront traités lors de la CNUED. Il est impératif de bien se rendre compte que quelles que soient les incertitudes qui demeurent sur l'étendue et la profondeur des dégâts environnementaux que nous infligeons à notre planète, il est désormais manifeste que les menaces et les risques inhérents aux tendances actuelles en matière de consommation et de comportement sont infiniment trop élevés pour justifier l'incurie.

(¹) SEC(91) 1693, final du 30. 10. 1991.

PARTIE III

PRIORITÉS, COÛTS, RÉVISION

CHAPITRE 14

CHOIX DES PRIORITÉS

Du fait, d'une part, que le présent programme met plutôt l'accent sur les politiques et la stratégie nécessaires pour influencer sur les tendances actuelles que sur des actions spécifiques, et, d'autre part, qu'il se fonde sur le principe de subsidiarité et sur celui du partage des responsabilités, il s'agit davantage de choisir de grandes orientations que de fixer des priorités. Il est cependant évident que certains objectifs à long terme, par exemple dans le domaine des transports et de l'énergie, ne pourront être atteints, à la longue, que si nous prenons prioritairement, dès maintenant, certaines mesures. Lorsqu'il y a interaction entre secteur public et secteur privé, la fixation de règles d'orientation par les pouvoirs publics peut constituer la condition préalable de l'action des entreprises privées, l'État indiquant par là des calendriers et des priorités différentes dans un domaine d'action commun.

Mesures horizontales

Pour modifier les modes de consommation et les comportements de façon qu'ils deviennent compatibles avec le principe de développement soutenable, il faudra établir un nouvel équilibre entre les avantages à court terme perçus par les individus ou les institutions, et les avantages à long terme pour la société dans son ensemble. La voie de la réglementation conservera toute son importance, mais elle ne permettra pas d'instaurer l'équilibre souhaité sans mesures complémentaires.

A cette fin, les mesures horizontales suivantes seront prioritaires:

- amélioration des données: information de base, tendances, indicateurs;
- vérité des prix: «internalisation» des coûts externes par des mécanismes de détermination des valeurs et des coûts, une analyse coût/avantage, des mesures incitatives économiques et fiscales, l'établissement de bilans environnementaux, la responsabilité civile, etc.;
- information, éducation et formation de tous les acteurs économiques, notamment les responsables de

l'élaboration des politiques, les planificateurs, les gestionnaires, les travailleurs, les consommateurs;

- intégration mutuelle complète des politiques en matière d'environnement dans les autres politiques;
- mise en œuvre rigoureuse et contrôles stricts.

Champs d'action prioritaires

Pour permettre l'établissement d'un équilibre plus soutenable entre, d'une part, les activités humaines et le développement socio-économique, et, d'autre part, les ressources et les capacités de régénération de la nature, les domaines d'action suivants sont considérés comme prioritaires :

- gestion soutenable des ressources naturelles: sols, eaux, zones naturelles et zones côtières;
- lutte intégrée contre la pollution;
- prévention et gestion des déchets;
- réduction de la consommation de l'énergie provenant de sources non renouvelables;
- gestion plus efficace de la mobilité;
- amélioration de l'environnement urbain;
- amélioration de la santé et de la sécurité, surtout en ce qui concerne l'évaluation et la gestion des risques industriels, la sûreté nucléaire et la radioprotection.

Il importe de remarquer que, conformément au principe de subsidiarité et à celui du partage des responsabilités qui imprègnent le présent programme, un bon nombre des actions spécifiques envisagées relèveront d'autres niveaux que le niveau communautaire. En outre, conformément aux exigences du traité en matière d'intégration de l'environnement dans les autres politiques, certains des objectifs prioritaires précités seront atteints, partiellement ou pour l'essentiel, dans le cadre de politiques telles que la politique agricole, la politique énergétique et la politique des transports.

CHAPITRE 15

LA QUESTION DES COÛTS

Généralités

Un des principaux défauts de la politique économique appliquée dans le passé était de ne pas prendre en compte ni de mesurer exactement la totalité des coûts externes des dégâts infligés à l'environnement. Jusqu'à présent, on a toujours traité l'écosystème de la terre comme une source inépuisable de matières premières, d'énergie, d'eau, etc.

On partait du principe que le revenu de la société (ou PIB) était fonction uniquement des ressources en capital et en main-d'œuvre. Il est désormais évident que le revenu actuel et futur de la société, ainsi que le maintien de la production des biens et des services dépendent non seulement des disponibilités en capitaux et en main-d'œuvre, mais aussi des ressources naturelles et environnementales. Une prise en compte et une évaluation inadéquates du coût et de la valeur de l'environnement et de la politique environnementale peuvent fausser complètement l'appréciation de la richesse de la société, de son revenu et de son potentiel véritable en matière de développement soutenable.

Les politiques visant à promouvoir le développement économique sont vouées à l'échec si elles n'intègrent pas la dimension environnementale. Des phénomènes tels que les changements climatiques, l'acidification, la désertification, les inondations, la pollution et les déchets toxiques, qui nous préoccupent tant aujourd'hui, résultent tous, à des degrés variables, d'activités entreprises à des fins de profit immédiat sans prise en compte de leur coût environnemental à long terme. De même qu'une entreprise bien gérée qui s'efforce de préserver sa valeur, d'investir, d'accroître sa production, de renouveler son matériel et d'améliorer la qualité de ses services pour assurer sa viabilité à long terme, la Terre exige des «investissements» particuliers pour demeurer un écosystème sain et pour permettre une croissance économique soutenable. Le sort des générations à venir dépend des investissements que nous faisons aujourd'hui. Si nous n'y procédons pas à temps, nous risquons de provoquer la ruine de régions entières, sinon de la civilisation.

Problèmes pratiques d'une évaluation des coûts

Avant tout, il faut souligner qu'il est impossible de fournir aux États membres, aux autorités régionales et aux autorités locales ainsi qu'aux agents économiques une évaluation du «coût» potentiel du programme dans son ensemble. Si la notion de développement durable et respectueux de l'environnement présente la moindre valeur, ses avantages à long terme l'emporteront large-

ment sur son «coût». À cet égard, l'article 130 R, paragraphe 3, demande que dans toute équation de ce genre, il soit tenu compte du coût réel de l'absence d'action. En effet, dans le cas contraire, les décisions seraient défavorables à une politique de développement soutenable optimale. Une série de graves difficultés se posent cependant en pratique:

- i) Dans de nombreux cas, absence ou insuffisance de données sur l'état physique de l'environnement. Les tolérances de l'environnement sont mal connues.
- ii) Difficulté d'évaluer le coût des dégâts environnementaux, ainsi que les avantages pouvant découler d'une restauration, et le coût de l'absence d'action. Les méthodes à cette fin en sont encore au stade expérimental.
- iii) La détermination de la valeur de l'environnement pour les générations à venir exige un choix quant au «taux d'escompte» à appliquer, cet aspect étant lui-même riche de controverses potentielles.
- iv) Contrairement aux paramètres économiques, les paramètres environnementaux ne sont pas réductibles à un dénominateur commun monétaire. Il est difficile de fonder les décisions sur des comparaisons, car, d'une part, certains problèmes environnementaux peuvent avoir des répercussions pour la santé de l'homme, et, d'autre part, en fin de compte, toutes les variables environnementales sont interdépendantes. La politique environnementale exige une vision globale.
- v) Les choix de la Communauté en matière de politique s'orientent non pas sur les seuls coûts et avantages environnementaux (même lorsqu'ils sont quantifiables), mais aussi sur d'autres principes qu'énonce le traité, tels que le caractère conservatoire et préventif des mesures, et la cohésion sociale.

Il importe en outre de bien prendre conscience du fait que certains aspects de l'environnement sont ou peuvent être littéralement «hors de prix», c'est-à-dire que la détermination de leur valeur n'est pas justiciable de l'analyse coût/bénéfices ni du jeu de l'offre et de la demande. On peut citer, par exemple, la qualité de l'eau potable, le sort d'espèces menacées telles que le panda géant et l'éléphant, le chant des oiseaux, certains éléments du patrimoine culturel. Lorsqu'une évaluation économique est impossible, il faut recourir à une évaluation qualitative pour accélérer l'intégration des aspects environnementaux dans le processus décisionnel, ainsi que le passage à un développement soutenable. À cette

fin, il importe de développer et d'affiner des instruments tels que les indicateurs environnementaux et les études d'impact sur l'environnement.

Il ne faut pas en inférer que l'évaluation du coût des politiques et des programmes environnementaux soit secondaire. Conformément au traité, la Commission élaborera ses propositions officielles spécifiques compte tenu des coûts et des avantages potentiels de l'action et de l'absence d'action.

Dans l'élaboration de propositions en ce sens, on veillera, dans la mesure du possible, à éviter qu'elles n'entraînent des coûts disproportionnés, et à assurer que l'avantage l'emportera au bout du compte sur le coût.

Perspectives en matière d'évaluation des coûts

Il nous faut donc adopter dans les plus brefs délais, en matière de définition et de choix des priorités environnementales, une approche large et équilibrée fondée sur une évaluation aussi précise que possible de tous les coûts et avantages considérés. De même, le choix des instruments doit être axé sur la nécessité d'atteindre au moindre coût les objectifs fixés. À cet égard, les estimations de coût doivent prendre en compte les coûts administratifs et les coûts en ressources encourus par le secteur public, traduire en termes économiques la réduction des ressources naturelles, et prendre en considération les dépenses que doivent consentir les entreprises et les ménages pour se conformer aux règlements. Les cinq points suivants, qui couvriraient toute la durée du programme, pourraient permettre de sortir des difficultés évoquées ci-dessus et d'élaborer un mécanisme de détermination des coûts tenant compte, d'une part, de la nécessité de protéger l'environnement, et, d'autre part, d'instaurer un développement soutenable:

- Il est urgent de fournir aux responsables de la définition des politiques une meilleure information sur

l'état de l'environnement, des indicateurs adéquats et des valeurs de tolérance, de façon à leur permettre de mieux fixer les paramètres du développement soutenable.

- Les efforts de recherche en matière d'évaluation et de prise en compte des facteurs environnementaux doivent être poursuivis et intensifiés. La coordination internationale et le partage des responsabilités dans ce domaine doivent être encouragés dans la mesure du possible. Il importe de fixer des «taux d'escompte» aptes à préserver les droits des générations futures, compte dûment tenu des incertitudes et des risques.
- Il faut élaborer d'urgence une méthodologie communautaire d'analyse coût/bénéfices, et l'appliquer à tous les projets et politiques contenant des éléments environnementaux. Il importera d'examiner la question de savoir si les analyses coût/bénéfices économiques doivent tenir compte du coût des projets «officiels» de restauration environnementale, et dans quelles conditions de tels projets seraient préférables (par exemple lorsque les incertitudes sont grandes).
- Le coût de toutes les politiques environnementales et des autres politiques contenant des éléments environnementaux doit être évalué le plus exactement possible, compte tenu de tous les avantages et inconvénients de l'action et de l'absence d'action au sens de l'article 130 R du traité. Dans la mesure du possible, les priorités doivent être fixées en fonction des avantages potentiels les plus importants.
- À partir de 1995, les comptes nationaux rectifiés (c'est-à-dire corrigés en fonction des ressources naturelles, de l'état de l'atmosphère, des eaux, des sols, des paysages, du patrimoine culturel, etc.) devraient être accessibles à titre expérimental à tous les États membres de la CE, en vue d'une adoption officielle de ce principe vers la fin de l'actuelle décennie.

CHAPITRE 16

RÉVISION DU PROGRAMME

La voie qui mène à un développement durable et respectueux de l'environnement, aussi bien dans la Communauté que dans le reste du monde, sera longue. Le présent programme communautaire vise à infléchir les comportements et les tendances aux niveaux de la Communauté, des États membres, des entreprises et des individus. L'approche adoptée consiste à fixer

- des objectifs, qu'ils soient spécifiques ou généraux, allant dans le sens d'un développement durable et respectueux de l'environnement;

- des cibles pour les dix prochaines années, de façon que les progrès réalisés puissent être évalués quantitativement ou qualitativement;
- les mesures à prendre à court et moyen terme pour assurer le démarrage ou accélérer le mouvement.

Toutefois, eu égard aux lacunes en matière de données de base et d'extrapolation des tendances, il y a fatalement certaines incertitudes quant à la validité de certaines cibles ou à l'urgence de certaines mesures. Les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté ont

toutefois opté en faveur d'une approche préventive en matière de développement soutenable.

Bien que le présent programme vise la fin de la décennie actuelle, il est prévu de le relancer sur des bases nouvelles à une étape intermédiaire. En effet, outre les nouvelles données et les nouveaux résultats que ne manquera pas de fournir le programme de recherche communautaire actuel en matière d'environnement (1990-1994), il y aura, au cours des années qui viennent, des réexamens approfondis des politiques communautaires dans le domaine de l'industrie, de l'énergie, des transports, de l'agriculture et des fonds structurels.

Si l'on part de l'analogie d'un grand navire, dont la manœuvre est très lente et exige énormément de place, on peut considérer que la phase 1992-1995 constitue la période d'amorçage au cours de laquelle on changera de cap et d'engagement, et la phase 1996-2000 comme la période d'accélération vers la vitesse de croisière.

En conséquence, un réexamen général de la situation aura lieu, et un rapport remis à jour sur l'état de l'environnement, ainsi qu'une étude de la politique et de la stratégie prévues par ce programme, seront publiés avant la fin de 1995.

CONCLUSION

Nous sommes à la croisée des chemins en ce qui concerne l'intégration des questions environnementales dans les autres politiques communautaires. Les effets du marché intérieur, la nécessité de mettre le développement soutenable au cœur même des autres politiques, et de poser un exemple valable pour le reste du monde exigent un changement d'approche radical.

Le présent programme est en lui-même révolutionnaire. En effet, pour la première fois ont été fixés non seulement une stratégie, mais aussi un calendrier, pour les actions qui permettront à la Communauté elle-même d'en arriver à une économie soutenable et d'aider ses voisins moins développés à y arriver eux aussi. Le présent Programme n'intéresse pas que les seules institutions communautaires: il exigera la pleine participation et le soutien sans restriction de toutes les parties qui seront appelées à en assurer la réussite. La Communauté ne peut que fournir un cadre.

La mise en œuvre du présent programme et la réalisation de son objectif de développement soutenable constituent un des principaux défis politiques et économiques que devra relever la Communauté d'ici à l'an 2000. Lors du sommet de juin 1990, le Conseil a considéré que ce qui manque le plus, ce sont les bases d'une gestion de l'environnement plus éclairée et plus systématique. Ne pas relever ce défi compromettrait non seulement la situation de la génération actuelle, mais aussi celle des générations à venir. La Communauté et tous ses citoyens doivent assumer leurs responsabilités. Ces responsabilités étant partagées, elles exigent une action collective.

L'environnement dépend de nos actions collectives. L'environnement de demain sera conditionné par les mesures que nous prenons aujourd'hui.