Environnement: 6ème programme d'action communautaire pour la période 2001-2010

2001/0029(COD) - 31/08/2011 - Document de suivi

La présente communication contient une évaluation finale du sixième programme d'action pour l'environnement (6e PAE) adopté en 2002 et offre un aperçu de la manière dont est et sera conçue la politique en matière d'environnement.

1) Constatations générales : les résultats de l'évaluation montrent que **le 6e PAE a été utile**, car il a permis d'établir un cadre global pour la politique en matière d'environnement pendant une décennie. La grande majorité des actions présentées dans le programme ont été achevées ou sont en voie d'achèvement.

Selon les parties prenantes, l'adoption de cette législation dans le cadre de la **procédure de codécision** a conféré à celle-ci davantage de légitimité et leur a permis de mieux s'approprier les propositions politiques qui ont suivi. Pour de nombreuses parties prenantes, le 6e PAE constitue **un point de référence**, non seulement au niveau national, mais également, dans certains États membres, aux niveaux régional et local, qui peut servir de point de départ pour défendre les intérêts environnementaux contre des exigences concurrentes, pour garantir un financement approprié et pour permettre aux entreprises de prévoir certaines évolutions politiques futures.

Les sept stratégies thématiques du 6e PAE - air, pesticides, prévention et recyclage des déchets, ressources naturelles, sols, milieu marin, environnement urbain - ont été élaborées dans le but de renforcer l'intégration des politiques en la matière et d'améliorer la base de connaissances.

Bien que les progrès enregistrés dans les différents domaines couverts par les stratégies thématiques soient variables, **la préparation de ces stratégies a contribué à consolider la volonté politique d'adopter des objectifs et des calendriers efficaces et de les réaliser**.

- Les stratégies relatives au milieu marin, aux sols, à l'environnement urbain et aux ressources sont celles qui ont donné l'élan le plus significatif. Certaines de ces stratégies ont même donné naissance à des instruments législatifs spécifiques.
- Les stratégies relatives à l'air, aux pesticides et à la prévention et au recyclage des déchets se sont davantage focalisées sur le réexamen des mesures existantes afin d'en améliorer la cohérence et de combler certaines lacunes.

Toutefois, l'évaluation révèle également **certaines lacunes et limites**. Rien ne prouve que le 6e PAE ait pu favoriser l'adoption d'instruments spécifiques en matière d'environnement :

Conception du programme : les progrès variables dans la réalisation des objectifs fixés dans le 6e PAE s'expliquent, en partie, par la manière dont le programme a été conçu, et particulièrement par les différents niveaux d'ambition des domaines thématiques.

En particulier, l'inclusion d'objectifs dans le PAE ne garantit pas que les États membres s'engagent à réaliser effectivement ces objectifs. Par exemple, les objectifs fixés pour le changement climatique ont été dépassés plus tard par les évolutions politiques dynamiques dans ce domaine dont l'impulsion n'émanait pas du 6e PAE.

En revanche, l'objectif général du 6e PAE consistant à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité d'ici à 2010 n'a pas été atteint et la tendance générale de la plupart des indicateurs concernant

la biodiversité est négative, bien que des disparités régionales importantes existent. On observe notamment un abandon des terres, un morcellement des habitats dû au développement des infrastructures de transport, l'expansion urbaine et des pratiques agricoles inappropriées.

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

Calendrier : le calendrier sur dix ans du 6e PAE n'était pas toujours approprié. C'était suffisamment long pour permettre l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre initiale des politiques dans certains domaines (par exemple, les déchets). Dans d'autres domaines (par exemple, les ressources, la biodiversité), le programme s'est avéré trop court en raison de la nécessité de disposer d'informations complémentaires ou de l'existence d'autres obstacles.

Financement : si le 6e PAE a influé sur le cadre financier pluriannuel 2007 2013, son adoption en 2002 est intervenue trop tardivement pour la période 2000-2007.

Le document fournit une **évaluation détaillée des domaines prioritaires du 6e PAE** - nature et biodiversité, environnement et santé, ressources naturelles et déchets, changement climatique et questions internationales - pour ce qui est de leur contribution, des résultats et manquements de la politique environnementale durant la période couverte et des enseignements tirés. Outre les domaines prioritaires, le 6e PAE fait référence à une série d'approches et d'instruments décisionnels qui tiennent compte des aspects de cohérence et d'intégration, de financement et de mise en œuvre et de transposition et qui sont également évalués.

2) Enjeux à venir : les principaux piliers de la politique et de la législation en matière d'environnement sont aujourd'hui en place, sauf dans le domaine des sols. Toutefois, étant donné les manquements constatés quant à leur mise en œuvre, **leur potentiel d'amélioration n'a pas encore pu être pleinement exploité**. De nouveaux acteurs économiques apparaissent et la demande croissante de ressources, liée à l'augmentation de la population mondiale, exerce une pression plus forte sur l'environnement. L'UE s'est étendue grâce aux élargissements qui ont eu lieu durant cette période, et sa dépendance à l'égard de ressources importées augmente. Enfin, le contexte évolutif et **l'interconnexion** croissante des enjeux environnementaux supposent d'être flexible et de pouvoir s'adapter.

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

La stratégie Europe 2020 voit dans la transformation de l'économie en une **économie verte**, utilisant rationnellement les ressources, compétitive et à faible intensité de carbone un nouveau paradigme potentiel pour une croissance économique durable. La Commission insiste dès lors sur les points suivants:

- l'obtention, en termes de productivité des ressources, de gains comparables à ceux réalisés ces dernières décennies pour la productivité de la main-d'œuvre devrait permettre de **réduire la dépendance de l'UE** à l'égard des matières premières et des ressources naturelles ;
- l'évolution et l'innovation technologiques, en particulier **l'écoconception**, devraient favoriser une croissance plus durable que par le passé ;

- **à l'échelle internationale**, l'UE devrait exploiter son potentiel en tant que marché de quelque 500 millions de personnes doté de normes environnementales strictes et de compétences et produits y afférents. Cela nécessitera des changements radicaux au niveau de la gouvernance environnementale internationale, basés sur des décisions politiques raisonnables et scientifiquement fondées ;
- **l'intégration des considérations liées à l'environnement** et aux faibles émissions de carbone dans les modèles d'activité d'autres secteurs et la garantie de la cohérence, de la formulation des politiques à leur mise en œuvre, sont essentielles. Á cet égard, Il y a lieu de lutter contre les obstacles à la bonne exécution de la législation existante ;
- il est nécessaire de disposer d'une **base de connaissances plus complète** afin de mieux comprendre les moteurs et les obstacles, de justifier les coûts de l'action et de l'inaction et de mettre au point des indicateurs fiables pour mesurer les progrès réalisés en vue d'un avenir durable pour l'UE ;
- il faut examiner de manière approfondie le potentiel de **changement du comportement des consommateurs**, individuellement ou en groupe, et particulièrement en milieu urbain, afin d'alléger la pression qui pèse sur l'environnement ;
- compte tenu des pressions exercées sur les budgets publics, la fixation d'objectifs en matière d'environnement et la définition en parallèle de la mesure dans laquelle ceux-ci peuvent être **financés par les secteurs publics et privé** contribueraient à accroître la certitude qu'ils seront réalisés.

Bien que le 6e PAE vive sa dernière année d'existence, la Commission continue à mener une politique environnementale ambitieuse, qui fait désormais partie intégrante de la stratégie Europe 2020. Des orientations politiques ont été adoptées en ce qui concerne le climat, les transports et la biodiversité. D'autres suivront plus tard dans l'année sur la question de l'efficacité des ressources, et des initiatives dans les domaines de l'eau, de la pollution atmosphérique, de la législation sur les déchets et de la consommation et production durables sont prévues dans les deux années à venir. Dans ce contexte, la Commission étudiera de quelle façon un nouveau programme d'action pour l'environnement pourrait apporter la meilleure valeur ajoutée possible pour la politique environnementale.