

28

L'action internationale pour l'environnement

Les événements marquants

28 mars - 7 avril 1995 : conférence des parties à la convention sur le changement climatique, à Berlin.

27 janvier 1996 : sixième et dernier essai nucléaire français dans le Pacifique sud. La campagne de tir avait débuté le 2 octobre 1995, à Fangataufa.

16 juin 1996 : à Aarhus (Danemark), les ministres de l'Énergie des pays de l'OCDE expriment leur « *volonté politique claire* » de lutter contre l'effet de serre.

3 et 4 juin 1996 : conférence sur les établissements humains (« Habitat II »), à Istanbul.

19 juillet 1996 : le Premier ministre Alain Juppé annonce le gel de la mise en œuvre de la directive européenne « Habitats ».

25 septembre 1996 : signature du traité d'interdiction des essais nucléaires par les cinq puissances nucléaires : Chine, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Russie.

octobre 1996 : l'OCDE publie son évaluation des performances environnementales de la France.

23 juin 1997 : ouverture à New York du sommet « Rio + 5 », assemblée extraordinaire des Nations unies pour tirer le bilan des engagements de la communauté internationale pris en 1992 lors du sommet de Rio.

17 octobre 1997 : la Commission de Bruxelles adresse à la France et à sept autres pays des avis motivés avant saisine de la cour de justice pour défaut de transmission de données concernant la mise en place du réseau Natura 2000.

21 novembre 1997 : le Parlement européen approuve le traité d'Amsterdam.

11-12 décembre 1997 : 3^e conférence des parties à la convention sur le changement climatique, à Kyoto.

19-21 mars 1998 : conférence internationale sur l'eau et le développement durable à Paris.

29 avril 1998 : l'Union européenne et quatorze États membres, dont la France, signent le traité de Kyoto, le même jour que l'Australie et le Canada (le Japon a signé le 27 avril).

4 juin 1998 : l'Agence internationale de l'énergie atomique rend public son rapport sur les conséquences environnementales des essais nucléaires atmosphériques et souterrains de la France en Polynésie, entre 1966 et 1996.

Depuis le début des années quatre-vingts, les politiques nationales de l'environnement se construisent dans un contexte de mondialisation, d'ouverture des marchés et d'enjeux planétaires. Elles dépendent donc en grande partie de décisions et de recommandations générées au niveau international par des instances (l'Union européenne, l'OCDE, les Nations unies, la Banque mondiale, etc.) qui font du développement durable un leitmotiv désormais familier à une majorité d'États.

A l'échelle européenne, la période 1994-1997 a été marquée par l'évaluation à mi-parcours du 5^e programme d'action pour l'environnement (1993-2000 « Vers un développement durable »), l'adoption du traité d'Amsterdam et par les orientations définies par la Commission pour les années à venir (Agenda 2000). Sur le plan international, c'est le bilan contrasté de l'après Rio et les enjeux des relations entre commerce et environnement qui retiennent l'attention.

Les enjeux européens

La mise en œuvre du 5^e programme d'action pour l'environnement

Le 5^e programme d'action 1993-2000 « Vers un développement durable » définit des objectifs, des cibles et des actions assortis d'un échéancier. Son évaluation à mi-parcours, établie par la Commission européenne et l'Agence européenne de l'environnement (AEE) permet de mesurer les efforts qui restent à accomplir dans les domaines tels que :

- les émissions de composés organiques volatils (en réduction, mais trop faiblement par rapport aux objectifs affichés) ;
- la pollution par les nitrates (dont les teneurs dans les eaux d'alimentation dépassent bien souvent les normes impératives) ;
- la gestion des déchets (la production est en augmentation régulière et les débouchés du recyclage restent encore incertains) ;
- l'environnement urbain (dominé par les contraintes de la circulation automobile) ;
- la protection de la biodiversité (la nature doit faire face à des pressions toujours fortes liées à l'agriculture, aux transports et au tourisme).

On sait déjà que les objectifs de la politique européenne de l'environnement exprimés dans le cinquième programme d'action ne seront pas

Situation en 1985		1990		1995		Objectif (échéance)	Cadre législatif et réglementaire	
Changement climatique								
Émissions de CO ₂								
EO	97	100	97	100	100 (2000)	Convention sur le changement climatique (Pré-Kyoto)		●●●●
ECE	...	100	80	100	100 (2000)			●●●●
NEI	...	100	81	100	100 (2000)			●●●●
Destruction de la couche d'ozone								
Production de CFC								
UE	160	100	11	0	(1995)	Protocole de Montréal		●●●●
Acidification Convention sur les pollutions transfrontières								
Émissions de SO ₂								
EO	119	100	71	60	(2000)	Deuxième protocole sur le soufre, 1994		●●●●
ECE	118	100	66	70	(2000)			●●●●
NEI	131	100	62	90	(2000)			●●●●
Émissions de NO _x								
EO	93	100	91	70	(2000)	Protocole de Sofia, 1988		●●●●
ECE	104	100	72	105	(1994)			●●●●
NEI	...	100	67	99	(1994)			●●●●
Émissions de COV								
EO	97	100	89	70	(2000)	Protocole de Genève, 1991		●●●●
ECE	...	100	81	70	(1999)			●●●●
NEI	...	100	70	70	(1999)			●●●●
<i>Il est ...</i> ●●●● certain ●●●● probable ●●●● incertain ●●●● improbable UE : Union européenne. EO : Europe de l'Ouest (Union européenne, Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse). ECE : Europe centrale et de l'Est (Europe centrale, pays Baltes, Turquie, Chypre, Malte). NEI : nouveaux états indépendants (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Fédération de Russie, Ukraine). Base 100 en 1990								
La performance des pays européens dans le domaine de la pollution atmosphérique								

Source : Agence européenne de l'environnement.

tous tenus à la date considérée. Le retard pris dans la conception des directives et les faiblesses de l'application formelle et pratique de la législation existante expliquent en partie ces défaillances. Certains experts mettent aussi en avant la difficulté d'intégrer les exigences environnementales dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques sectorielles européennes.

Le rapport d'évaluation souligne par ailleurs que les dépenses d'environnement continueront de croître dans les années à venir, bien que plus modérément qu'au cours des années quatre-vingts (1 % par an contre 4%).

Les coûts actuels de la lutte contre la pollution ont des répercussions marginales sur les économies des États membres selon les experts de l'OCDE cités par le rapport d'évaluation du



Les dépenses environnementales des pays de l'UE

Source : Commission européenne [DG XI et Eurostat].

25 cinquième programme. Les activités éco-industrielles permettent tout à la fois de créer de l'emploi et de diminuer les coûts de production par la mise en œuvre de technologies propres.

Le traité d'Amsterdam

La révision du traité de Maastricht, qui conférait déjà à l'Union européenne des pouvoirs étendus en matière d'environnement, s'est concrétisée par la signature d'un nouveau traité dit d'Amsterdam, le 2 octobre 1997. Le traité d'Amsterdam accorde une place prépondérante au principe du développement durable auquel il fait référence à de nombreuses reprises, notamment dans le préambule et dans la déclaration des objectifs de l'Union. Corrélativement, l'accent est mis sur la nécessité d'une plus grande intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles.

Le traité d'Amsterdam prévoit également dans son article 100-A que les États peuvent introduire des mesures plus strictes que celles adoptées par la Communauté dans un domaine considéré. Jusqu'alors, les États membres pouvaient seulement maintenir des législations plus contraignantes. Ces nouvelles mesures devront cependant être justifiées par des « faits scientifiques nouveaux ». La Commission européenne disposera d'un délai de six mois pour les approuver ou les rejeter. Le Parlement européen voit son influence renforcée grâce à l'extension de la procédure de « co-décision » avec le Conseil. Il obtient, en fait, un pouvoir de veto lui permettant éventuellement de rejeter la position du Conseil.

En revanche, le maintien de l'unanimité au Conseil (article 130-S) pour les décisions sur l'environnement n'affectant pas le fonctionnement du marché intérieur peut poser la question du niveau des normes ainsi adoptées. En outre, on peut reprocher au traité d'Amsterdam de ne prévoir aucun instrument spécifique à la mise en œuvre d'une politique de développement durable.

Les nouveaux adhérents et l'élargissement de l'Union européenne

Lors de l'adhésion à l'Union européenne de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995, une disposition spéciale (la clause de révision) a été prise. Pendant une période de quatre ans,

appelée période de transition, à compter de la date de l'adhésion, les trois nouveaux États membres peuvent garder certaines dispositions nationales spécifiques dans les domaines de la santé et de l'environnement. Cette période se terminera le 31 décembre 1998.

Certains des nouveaux adhérents ont en effet des dispositions nationales plus contraignantes que celles qui prévalent au niveau communautaire. En Autriche, par exemple, la teneur en benzène de l'essence est plus basse que celle fixée par la Communauté. Cette différence a conduit la Commission à adopter, le 18 juin 1996, dans le cadre du programme « Auto-oil », une proposition de directive prévoyant une valeur limite de 2 %. De même, dans le cadre de la stratégie contre l'acidification, la Commission a adopté le 12 mars 1997 une proposition de directive qui prévoit que l'Autriche et la Finlande peuvent garder une teneur en soufre dans le gazole inférieure à celle en vigueur dans les autres pays de l'Union.

L'environnement sera également l'un des dossiers lourds du prochain élargissement, dont la négociation doit commencer dès 1998. Les premières estimations de la Commission évaluent de 150 à 200 milliards d'écus le coût de l'adhésion pour les pays candidats, qui devront avant tout fournir un effort pour le renforcement des institutions. S'ils ne peuvent investir 4 à 5 % de leur produit national brut en dépenses environnementales (les pays de l'Union européenne y consacrent en moyenne 1,5 % de leur produit national brut), le rattrapage des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans ce domaine ne sera pas effectif avant trente à quarante ans.

La Commission européenne (direction générale de l'Environnement - DG XI) en tire la conclusion que le calendrier officiellement annoncé des premières adhésions à l'horizon 2000 n'est pas réaliste. Elle envisage d'élaborer un processus d'adhésion progressif, en fixant par avance les différentes étapes que les pays candidats devront franchir avant leur intégration définitive. Pour la DG XI, deux pays devraient pouvoir remplir avant les autres les conditions requises : la Slovénie et la République tchèque, précédant la Hongrie et la Pologne. Les pays baltes et la Slovaquie pourraient suivre, puis enfin la Roumanie et la Bulgarie.



L'Agence européenne de l'environnement

L'Agence européenne de l'environnement (AEE) a été créée en 1993. Sa mission est la diffusion de l'information sur l'environnement à l'échelle européenne, afin d'aider les décideurs publics à élaborer les politiques environnementales les plus pertinentes possibles, et dans un but plus général d'information du public.

Dès sa création, l'Agence s'est efforcée de mettre en place des réseaux d'information et d'observation rassemblant les principaux acteurs européens, nationaux et régionaux, afin de disposer de données complètes et homogènes. Le réseau *European Environment Information and Observation Network (EIONET)* a été créé dans cette optique. Il s'appuie sur les 18 points focaux nationaux (l'Ifen en France), 9 centres thématiques et 124 centres nationaux de référence. La moitié du budget annuel de l'Agence, environ 115 millions de francs en 1997, est dédiée aux centres thématiques et aux experts extérieurs.

En 1991, les ministres de l'Environnement européens, réunis au château de Dobris en République tchèque ont chargé un groupe de travail d'élaborer un rapport paneuropéen sur l'état de l'environnement. A sa création, l'Agence européenne de l'environnement a repris ce projet. Le rapport « Dobris » a été publié en 1995. Il dresse un tableau des principales questions environnementales des pays de l'Europe au sens large (de l'Irlande à l'Oural).

Un bilan de l'évolution de la situation vis-à-vis des problèmes identifiés dans le rapport « Dobris » a été réclamé à l'Agence européenne de l'environnement. Le rapport « Dobris +3 » (une nouvelle évaluation de l'environnement européen, trois ans après) a été publié à l'occasion de la conférence ministérielle d'Aarhus, en juin 1998.

Avec la popularisation du concept de développement durable

à l'échelle internationale, et la référence explicite à ce principe dans de nombreux textes européens récents, le mandat de l'Agence européenne de l'environnement a été élargi à la collecte et à la synthèse de données et d'informations permettant non seulement de décrire l'environnement et ses problèmes, mais aussi d'évaluer les changements dans les modes de production et de consommation, leurs conséquences sur l'environnement, l'efficacité des politiques mises en œuvre.

C'est dans cette optique que l'Agence européenne de l'environnement a publié en 1995 un rapport d'évaluation du cinquième programme d'action pour l'environnement. Un rapport sur l'environnement dans les pays de l'Union européenne, dont la publication est prévue début 1999, devrait également s'inscrire dans ce cadre évaluatif.

Il est en effet essentiel que l'Agence européenne, mais aussi Eurostat (dont la contribution à la diffusion de l'information environnementale à l'échelle européenne est primordiale) s'attachent à développer cet axe d'évaluation des politiques communes et de leurs impacts sur l'environnement. La mesure de l'intégration de l'environnement et l'examen de la réalisation des objectifs fixés par la politique européenne (directives, règlements) sont prioritaires dans les années qui viennent.



Source : Agence européenne de l'environnement.

La Commission souhaite que les candidats puissent :

- élaborer un document stratégique faisant état de leur programme de travail et de leurs moyens ;
- s'engager à faire respecter d'emblée par toutes les nouvelles installations les normes et standards communautaires ;
- intégrer dans leurs nouvelles législations les dispositions communautaires et chercher à anticiper les possibles évolutions des politiques de l'Union européenne ;
- faire preuve d'un souci de transparence sur leur performance.

Les fonds européens pour l'environnement

L'Union européenne a développé **six fonds d'intervention extérieure**, susceptibles de financer des actions de coopération ou des investissements en faveur de l'environnement. Les sommes en jeu sont considérables. Le programme de pré-adhésion des pays de l'Est, *Poland, Hungary - Assistance for the Reforms of the Economies* (Phare), représente 7 milliards d'écus sur cinq ans. Entre 1990 et 1994, Phare a affecté plus de 340 millions d'écus à des programmes environnement, soit 8 % des crédits. À partir de 1995, ce pourcentage est passé à 10 %. Le Programme de coopération du partenariat euro-méditerranéen (Meda), s'élève à 3,5 milliards d'écus sur quatre ans et peut financer tout projet d'environnement. Le règlement *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States* (Takis) pour la Russie et les républiques de l'ex-URSS et le Fonds européen de développement (FED) pour les soixante-dix pays signataires de la convention de Lomé IV, sont également utilisés à des fins de mise en œuvre d'actions environnementales.

La règle pour l'éligibilité à ces fonds est la combinaison d'une demande du pays bénéficiaire et d'un appel d'offre permettant de sélectionner l'opérateur sur une base concurrentielle. Ceci privilégie les entreprises organisées dans une logique de marché, disposant de bons contacts à la fois à Bruxelles et dans les pays d'accueil.

À l'intérieur de l'Union, un seul programme, de taille modeste, est consacré exclusivement au financement d'actions exemplaires pour l'en-

vironnement. Il s'agit du **programme Life** (L'Instrument financier pour l'environnement), doté d'environ 100 millions d'écus par an. Créé en 1992, le programme Life se compose de trois volets :

- Life Nature : actions de conservation de la nature, relatives à l'application des directives « Habitats » et « Oiseaux » ;
- Life Environnement : actions novatrices de démonstration dans les activités industrielles, actions d'assistance technique aux collectivités locales afin de favoriser l'intégration de l'environnement dans l'aménagement du territoire, actions préparatoires à la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de la protection des zones côtières, de la pollution de l'air, de la protection des ressources hydriques, etc. ;
- Life Pays-tiers : protection de l'environnement dans les pays riverains de la Baltique et de la Méditerranée.

Entre 1992 et 1997, 35 dossiers Life Nature et 88 dossiers Life Environnement français ont été acceptés (669 pour l'ensemble des pays européens). Le montant total de ces 88 dossiers s'est élevé à 229 millions d'écus, pour une aide Life de 38 millions d'écus.

Près de la moitié des projets Life Environnement français concernent l'industrie, 9 % des actions de formation, 28 % des actions auprès des collectivités locales et 14 % des actions d'aménagement de zones côtières. Fin juin 1997, 18 dossiers étaient terminés, 63 en cours et 7 dossiers avaient été abandonnés.

Les autres fonds communautaires qui concernent l'environnement sont le budget de la **Politique agricole commune** (PAC) (41 milliards d'écus en 1997) et les **fonds structurels** et de cohésion destinés à des actions de solidarité ou de reconversion intra-européennes (26 milliards d'écus en 1997). Arrivant à expiration fin 1999, ces fonds vont être redéfinis pour tenir compte du futur élargissement. Dans la perspective de la réforme, les enjeux environnementaux s'articulent suivant :

- l'introduction dans la PAC d'une conditionnalité environnementale permettant à terme une meilleure prise en compte des milieux et des paysages ;
- un meilleur affichage des objectifs de mise à niveau environnemental des régions les moins avancées de l'Europe via les fonds de cohésion ;



Les fonds structurels et l'environnement

Les nouvelles dispositions réglementaires concernant la dimension environnementale du processus de programmation, formulées à l'occasion de la révision des règles des fonds structurels, ont débouché sur une amélioration substantielle de l'intégration de l'environnement dans les priorités de l'aide au développement des États membres ou des régions.

Pour la période 1994-1999, les programmes destinés aux régions de l'objectif 1 (retard de développement) réservent explicitement à des dépenses de protection de l'environnement près de 9 % (8,3 milliards d'écus) du budget total des interventions. En France, deux régions (Corse et Nord-Pas-de-Calais) et quatre Dom (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) sont concernés. L'environnement est mieux représenté dans les fonds qui leur sont dévolus (12,4 %) que dans la moyenne européenne. Pour les régions classées sous l'objectif 2 (zones affectées par le déclin industriel), environ 397 millions d'écus, soit 5,7 % des crédits sont consacrés aux investissements d'environnement. On compte, en France, dix-huit régions classées en objectif 2 ; près de 7 % des fonds qu'elles reçoivent concernent l'environnement. Enfin, 11,7 % des fonds affectés au titre de l'objectif 5B (ajustement structurel des zones rurales), et 13,6 % pour les dix-huit régions françaises concernées, sont réservés à l'environnement.

La plus grande part des allocations concerne les secteurs cibles du cinquième programme d'action pour l'environnement : industrie, énergie, transports, agriculture et tourisme. Des dispositions sont prises au stade de la programmation pour s'assurer que l'impact de ces interventions sur l'environnement sera évalué et que des mesures garantissant une approche durable seront définies.



Les fonds structurels et la protection de l'environnement

Source : Ifen, d'après le rapport sur l'état d'avancement du cinquième programme d'action pour l'environnement et le développement durable [1994-1999], Commission européenne.

- une amélioration des mécanismes d'évaluation de l'impact environnemental des politiques structurelles.

L'application du droit communautaire

En mai 1996, le Parlement européen et la Commission ont organisé une audition publique sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, qui a débouché sur une communication suggérant de nouvelles orientations. Parmi celles-ci, l'adoption de critères minimums d'inspection environnementale dans les États membres et la mise en place de procédures au niveau national pour recevoir et instruire les plaintes du public figurent en bonne place.

La politique européenne de l'environnement étant pour l'essentiel fondée sur des textes législatifs contraignants (les **directives**), leur application tant formelle (elles doivent être transposées en droit national) que pratique (les exigences normatives doivent être respectées) demeure essentielle.

Or, les institutions communautaires ne cessent de s'inquiéter des dysfonctionnements affectant l'application de la législation européenne. Le quatorzième rapport annuel (COM [97] 299) de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire en 1996 note que le nombre de procédures d'infractions est en nette augmentation dans tous les États membres. Selon la Commission, ce sont les directives 85/337/CEE (évaluation de l'impact environnemental), 75/442/CEE (directive-cadre sur les déchets), 79/409/CEE (directive « Oiseaux ») et 92/43/CEE (directive « Habitats ») qui posent les problèmes les plus aigus.

Concernant l'évaluation d'impact, les plaintes portent surtout sur la mauvaise qualité des études (notamment sur l'insuffisance de l'évaluation des effets indirects du projet) et sur le fait que les recommandations découlant de l'étude d'impact ne sont pas suffisamment prises en considération dans la décision finale, y compris après la phase d'enquête publique.

Les problèmes de conformité aux directives déchets subsistent dans de nombreux États. Les plaintes concernent la prolifération des décharges sauvages ou la mauvaise exploitation des décharges contrôlées, la pollution de l'eau par le déversement direct des déchets dans les milieux aquatiques, la mauvaise application des

directives 91/157/CEE et 93/86/CEE (piles et accumulateurs), etc.

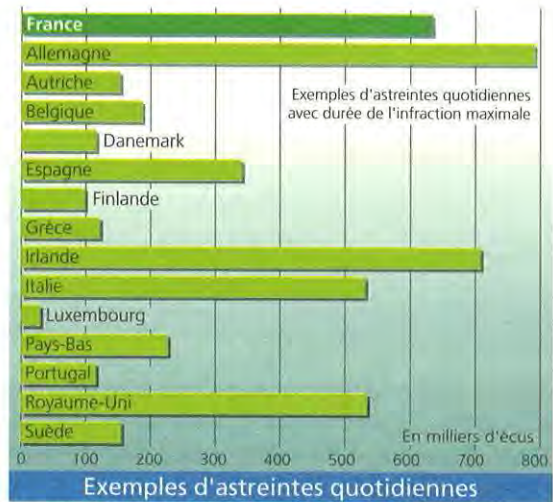
Enfin, la Commission est préoccupée par l'application des deux directives sur la nature. En particulier, le réseau communautaire Natura 2000 connaît bien des vicissitudes. La contestation de ce réseau a incité la Commission à publier des documents d'information portant sur les questions clés juridiques et techniques, sur lesquelles les autorités nationales, mais aussi tous les partenaires concernés, sont amenés à s'interroger.

Au chapitre de la **jurisprudence** de la Cour de justice, il y a lieu de signaler l'important arrêt concernant une question préjudicielle posée par la Chambre haute du Parlement britannique à la Cour (affaire C-44/95 - arrêt du 11 juillet 1996). Sur la question essentielle de la marge d'appréciation laissée aux États membres dans le choix des sites et dans la détermination de leurs limites pour la désignation de zones de protection spéciale (directive « Oiseaux »), la Cour, souscrivant les arguments de la Commission, a confirmé que la détermination des sites doit être faite strictement sur la base de critères ornithologiques et qu'elle ne doit pas être influencée par des considérations socio-économiques (qui peuvent être prises en compte en revanche dans le cadre du régime de protection du site prévu par l'article 6 de la directive « Habitats »).

Le nombre de **procédures contentieuses** initiées par la Commission contre la France a crû pendant la période récente. Les pressions des groupes d'intérêt (directive « Habitats ») et les arbitrages interministériels parfois complexes, entraînent des délais de mise en œuvre des directives qui justifient les notifications des lettres de mises en demeure de la Commission. Comme pour nombre d'États membres, les difficultés se présentent dans le domaine de la nature, de l'eau et des déchets.

L'article 171 du traité de Maastricht autorise la Commission à proposer à la Cour de justice d'infliger des sanctions pécuniaires aux États membres si ceux-ci ne respectent pas ses arrêts. C'est au début 1997 que la Commission a retenu les critères d'application de cet article. Ils tiennent compte de la gravité de l'infraction et de ses conséquences pour la Communauté (dommages graves ou irréparables causés à la santé humaine ou à l'environnement, préjudices éco-

nomiques ou immatériels,...) et de la durée de l'infraction (la « bonne volonté » de l'État membre est évaluée sur la lenteur de la procédure). A ces deux critères s'ajoute un paramètre fixe fondé sur la capacité financière de chaque État exprimée par son PIB et de son nombre de voix au Conseil. Ce système introduit des pénalités très lourdes et un pays comme la France pourrait se voir infliger, en cas de condamnation par la Cour de justice, des astreintes journalières atteignant plus de 4 millions de francs.



Source : Commission européenne, 1996.

Les perspectives environnementales de l'Union : l'Agenda 2000

L'Agenda 2000 préparé par la Commission de Bruxelles décrit « *les grandes perspectives de développement de l'Union et de ses politiques à l'aube du siècle prochain, les questions horizontales liées à l'élargissement et le futur cadre financier; au-delà de l'an 2000, dans la perspective d'une Union élargie* ». Le document passe en revue les politiques communes, la politique agricole et les fonds structurels et souligne à plusieurs reprises l'indispensable intégration de la dimension environnementale dans ces politiques. La Commission rappelle que pour répondre aux défis écologiques que pose une Union élargie, la Communauté doit garantir, notamment, une application et une exécution plus efficace de « l'acquis communautaire » dans le domaine de l'environnement. Les fonds de cohésion et les fonds structurels s'appliquent à la totalité des pays adhérents, soli-

L'intégration de l'environnement vue par la DG XI

Renforcer l'intégration au sein de la Commission, créer une prise de conscience des impacts environnementaux des politiques des autres secteurs, sélectionner des instruments bien ciblés pour leur

mise en œuvre dans les secteurs économiques, sont les axes prioritaires identifiés par la DG XI pour une meilleure prise en compte transversale de l'environnement.

Domaines d'intégration	Actions prévues	Résultats escomptés
Environnement et économie	<ul style="list-style-type: none"> • Communication sur l'emploi et l'environnement. • Mise au point d'indicateurs de développement durable. • Promotion des instruments fiscaux dans la politique de l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Essor des services environnementaux et des emplois dans la protection de l'environnement. Amélioration de la performance de l'industrie. • Mesure des progrès sur la voie du développement durable. • Amélioration de l'efficacité économique.
Environnement et politiques régionales	<ul style="list-style-type: none"> • Révision des fonds structurels et du fond de cohésion. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions prenant en considération les aspects environnementaux.
Environnement et agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction plus large de l'environnement dans la PAC. • Stratégie pour une utilisation durable des pesticides. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des pratiques agricoles environnementales. • Utilisation plus efficace et moins dommageable des pesticides.
Environnement et transport	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation d'impact environnemental du réseau transeuropéen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure compatibilité des grandes infrastructures de transport avec l'environnement.
Environnement et industrie	<ul style="list-style-type: none"> • Communication sur le marché intérieur et l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure prise en compte de l'environnement dans le marché intérieur.
Environnement et énergie	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie contre l'effet de serre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs les plus concernés à l'horizon 2010. • Économies d'énergie et diminution des pollutions.
Production durable et consommation	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie pour le développement de produits intégrant l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise sur le marché d'un nombre accru de produits « verts ». • Usage plus efficace des ressources naturelles et de l'énergie.
Zones côtières	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie pour les zones côtières. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion intégrée des zones côtières.

L'intégration de l'environnement selon la direction générale de l'Environnement de la Commission européenne

Source : Ifen, d'après Commission européenne [DG XI].

16 9
 darité communautaire oblige. Cette aide estimée à 45 milliards d'écus vise à aider les nouveaux États membres à se rapprocher des normes communautaires.

La réforme de la PAC constitue l'autre pierre angulaire de la politique de l'Union dans les années à venir. Une importance accrue sera accordée aux instruments agri-environnementaux pour favoriser le développement durable des zones rurales. Une des propositions de la Commission vise ainsi à autoriser les États membres à conditionner les paiements directs au respect des dispositions environnementales. Les mesures agri-environnementales verront leur budget renforcé et permettront de soutenir l'agriculture biologique, l'entretien des paysages, le maintien des zones humides, etc.

Enfin, il est souligné que si le processus de mondialisation est profitable à l'Union, il est aussi porteur de risques économiques et politiques sur la scène internationale. Les conséquences des « déséquilibres démographiques, les carences des gouvernements et des administrations et la mauvaise gestion en matière d'environnement » doivent être « abordés avec les partenaires internationaux de l'Union dans les enceintes multilatérales ». Le document met en avant le rôle déterminant que

l'Union peut jouer (et joue déjà) dans les négociations internationales pour prendre en compte « l'aggravation des menaces qui pèsent sur l'environnement ». À cet égard, la conférence de Kyoto de décembre 1997 sur les changements climatiques a montré que l'Union européenne n'était plus un « nain écologique » au niveau mondial : grâce à ses efforts, les résolutions adoptées marquent un certain progrès.

Les enjeux internationaux

Rio +5

La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (sommet de la Terre) s'est tenue en juin 1992 à Rio de Janeiro. Elle a lancé le concept de développement durable et adopté une déclaration de principes et un Agenda pour le XXI^e siècle comportant un certain nombre d'objectifs. Deux conventions sur l'environnement global ont été signées par les chefs d'État (biodiversité et changements climatiques), ainsi qu'une déclaration (non contraignante) sur la forêt. La Convention sur la lutte contre la désertification a en outre été lancée.

L'idée maîtresse de cet effort était la suivante : pour que la planète puisse se développer dans le respect des droits des générations futures, les politiques de développement doivent aborder d'un même mouvement les composantes économiques, sociales et environnementales de leurs actions.

Le sommet de la Terre II qui s'est clôturé le 27 juin 1997 à New-York a montré un essoufflement certain de la dynamique initiée à Rio. L'Union européenne, qui souhaitait éviter les affrontements stériles sur les grandes déclarations de principe, a cherché l'adoption de mesures concrètes. Malheureusement, les idées qu'elle prônait n'ont pas été retenues.

La proposition de négocier une Convention internationale pour la protection des forêts a été rejetée par l'Assemblée. Le panel intergouvernemental sur les forêts a cependant été chargé de réfléchir pour 1999 à l'élaboration de

mécanismes internationaux et le sommet a insisté sur l'urgence d'une approche globale de la gestion durable de tous les types de forêts.

De même, la nécessité de la lutte contre la désertification et d'une meilleure protection de la diversité biologique a été réaffirmée, mais de nouveaux moyens financiers n'ont pu être dégagés.

Aux propositions européennes de réduire de 15 % d'ici à 2010 les émissions de gaz à effet de serre, les États-Unis ont opposé une fin de non-recevoir en refusant de s'engager sur des chiffres contraignants.

Enfin, la question pourtant essentielle de l'aide publique au développement n'a pas reçu de réponse satisfaisante. En 1992, il avait été convenu que cette aide atteindrait 0,7 % du PIB des pays riches. Elle est aujourd'hui de 0,3 %. Les sommes consacrées à l'environnement gérées par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) créé en 1991 à l'initiative de la France res-



Le financement des actions environnementales au niveau mondial

Créé en 1991, à l'initiative de la France, le **Fonds pour l'environnement mondial** est un mécanisme de financement qui accorde des dons pour la réalisation de projets de protection de l'environnement global dans quatre domaines : la réduction de l'effet de serre, la protection de la diversité biologique, la protection des eaux internationales et le maintien de la couche d'ozone.

Ce mécanisme fonctionne sous la co-responsabilité de la Banque mondiale, du programme des Nations unies pour le développement (Pnud) et du programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue) et dispose des contributions volontaires des donateurs. En mars 1994, la première reconstitution des ressources a décidé d'un montant de deux milliards de dollars pour la période 1994-1997. Cependant, les États-Unis ne paient plus leurs contributions ce qui obère les capacités de développement du fonds et pèse sur les négociations de la deuxième reconstitution des ressources qui viennent de commencer.

En mai 1997, le fonds avait accordé des subventions à hauteur de 1,6 milliards de dollars. Les négociations en vue de la deuxième reconstitution ont été au centre de la première Assemblée générale du FEM, qui a eu lieu en mars 1998 à New-Delhi. La France plaide pour un effort au moins équivalent à celui qui a été fait lors de la première reconstitution. Membre à part entière du Conseil

du FEM qui se réunit deux fois par an, elle a contribué pour 807 millions de francs sur la période 1994-1997. A cela s'ajoute l'effort consenti au titre national avec la création du Fonds français pour l'environnement, réplique bilatérale du FEM (440 millions de francs).

La Banque mondiale, le Pnud et les banques régionales de développement disposent de ressources beaucoup plus importantes que celles des institutions purement environnementales. Depuis Rio, ils montrent un intérêt particulier pour ce secteur, du fait des opérations de reconversion industrielle et des programmes d'infrastructures nécessaires. On peut estimer à 20 % les projets relatifs à l'environnement dans les portefeuilles de ces institutions.

Depuis plusieurs années, la Banque mondiale développe une conditionnalité environnementale de plus en plus rigoureuse, qui l'a conduite à imposer une évaluation de l'impact environnemental des grands projets structurants (barrages, équipements routiers ou portuaires, etc.), ainsi que de la qualité écologique des projets industriels fortement polluants (industrie lourde, secteur de l'énergie). Cet effort, qui se heurte à la culture des aménageurs et souvent aux volontés des pays bénéficiaires des programmes, a permis en quelques années une véritable réforme des modes d'action. Le Pnud et les banques régionales suivent également ce mouvement. Malgré les progrès réalisés, cependant, il arrive encore que la Banque finance des projets humainement et écologiquement insatisfaisants.

Les principales conventions et accords multilatéraux sur l'environnement des trente dernières années

Accords multilatéraux régionaux

- 1976, Barcelone : convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution.
- 1979, Berne : convention sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe.
- 1979, Genève : convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.
- 1985, Helsinki : protocole sur la réduction des émissions de soufre
- 1988, Sofia : protocole sur la réduction des émissions d'oxydes d'azote
- 1991, Genève : protocole sur la réduction des émissions de COV
- 1998, Aarhus : protocole sur les polluants organiques persistants et protocole sur les métaux lourds.
- 1983, Bonn : accord de coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses.
- 1986, Nouméa : convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique sud.
- 1991, Salzbourg : convention sur la protection des Alpes.
- 1991, Espoo : convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.
- 1992, Helsinki : convention sur l'impact transfrontalier des accidents industriels.
- 1992, Helsinki : convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique.
- 1992, Paris : convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique nord-est.
- 1994, Charleville-Mézières : accords sur la protection de la Meuse et de l'Escaut.
- 1995, Waigani : convention sur les déchets dangereux dans le Pacifique sud.
- 1996, Monaco : accord sur la protection des cétacés en mer Méditerranée, mer Noire et Atlantique.
- 1998, Aarhus : convention sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Accords multilatéraux internationaux

- 1971, Ramsar : convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau.
- 1972, Paris : convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.
- 1972, Londres : convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets.
- 1973, Washington : convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.
- 1973, Londres : convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires.
- 1979, Bonn : convention sur la conservation des espèces migratrices de la faune sauvage.
- 1982, Montego Bay : convention sur le droit de la mer.
- 1983, Genève : accord international sur les bois tropicaux
- 1985, Vienne : convention pour la protection de la couche d'ozone.
- 1987, Montréal : protocole relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone.
- 1990, Londres, 1992, Copenhague, 1995, Vienne et 1997, Montréal : amendements au protocole.
- 1986, Vienne : convention sur la notification rapide en cas d'accident nucléaire et convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.
- 1989, Bâle : convention sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et leur élimination.
- 1990, Londres : convention sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures.
- 1992, New York : convention cadre sur les changements climatiques.
- 1992, Nairobi : convention sur la diversité biologique.
- 1992, Helsinki : convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.
- 1994, Vienne : convention sur la sûreté nucléaire.
- 1994, Paris : convention sur la lutte contre la désertification.
- 1996, Londres : convention sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés aux transports par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses.

Les conventions et accords sur l'environnement

Source : Ifen.

tent insuffisantes. Moins de 400 millions de dollars alimenteront le FEM chaque année, alors que l'Agenda 21 avait établi la dotation à 125 milliards de dollars.

Le commerce et l'environnement

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est chargée depuis 1995 de la mise en œuvre des règles du Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade* - commerce des marchandises), et des nouveaux accords issus du cycle de l'Uruguay (services, agriculture, droits de propriété intellectuelle). Sous son égide, un Comité sur le commerce et l'environnement travaille à une meilleure prise en compte de l'environnement dans les règles commerciales. Il a pour mandat de proposer des recommandations visant à modifier les règles du commerce international. Ce comité a produit en décembre 1996, lors de la conférence des parties de l'OMC à Singapour, un premier rapport permettant d'identifier les points de désaccords entre pays développés et pays en développement d'une part, et entre l'Union européenne et les pays

« agri-libéraux » (dits du groupe de Cairns, comme l'Argentine, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande) d'autre part.

Les conséquences des mesures environnementales sur les possibilités d'accès aux marchés des pays en développement, les avantages de la libéralisation des échanges sur l'environnement et les relations entre les accords multilatéraux d'environnement et les règles de l'OMC constituent les sujets de polémique les plus aigus.

Certains accords multilatéraux d'environnement (la convention de Washington sur le commerce international des espèces menacées, la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, le protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, etc.) envisagent en effet le recours à des mesures affectant les échanges commerciaux (restrictions, quotas, sanctions). Le droit international de l'environnement est un droit encore récent et il serait préoccupant que les décisions ou recommandations prises par l'OMC remettent en question son développement et son respect par les parties.

On note, par ailleurs, une mobilisation croissante du consommateur-citoyen qui revendique une garantie non seulement sur la qualité des produits importés mais aussi sur leurs méthodes de production. Les différends portés devant l'OMC sur le veau aux hormones ou sur les crevettes et tortues (embargo décrété par les États-Unis sur les crevettes en provenance de pays ne se servant pas de filets pouvant libérer par le haut les tortues accidentellement prises dans les mailles) en sont des exemples récents, de même que celui du rejet populaire des OGM en Europe. A cet égard, le défaut d'intégration de principes écologiques explicites comme le principe de précaution dans le système du commerce international est préoccupant.

Il faut souligner enfin la transversalité croissante des débats autour des grandes problématiques environnementales (changements climatiques, biodiversité) qui touchent à la fois à la fiscalité, aux instruments économiques, aux ajustements de taxes aux frontières, aux permis négociables, etc. Au niveau national, ces sujets requièrent une prise en charge interministérielle mais au niveau international, il reste à déterminer dans quelle enceinte (OCDE, Pnue, Cnuced) ils peuvent être traités avec le plus grand degré d'efficacité.

Perspectives

Lancé à la fin des années quatre-vingts, le concept de développement durable fait son chemin avec difficultés en cédant le pas, trop souvent, à la notion de croissance ou, à l'opposé, en étant restreint à des considérations uniquement environnementales. La communauté internationale ne parvient pas vraiment à assurer sa promotion. Les pays du Nord, comme ceux du Sud, hésitent à mettre en œuvre les décisions qui pourraient transformer nos modes de développement, en raison de la radicalité de ce concept qui implique changements de valeur, prise en compte du long terme, consultation des sociétés civiles en dehors des consultations électorales, etc.

La Commission du développement durable des Nations unies n'a jamais eu les moyens de ses ambitions. Dans l'esprit de Rio, le développement durable devait pourtant irriguer toutes les institutions internationales, telles la Banque

mondiale, le Pnud ou le FEM et ne pas rester confiné au sein d'une institution spécifique. C'est la seule issue pour que des points entiers de l'Agenda 21 ne restent pas lettre morte. ■

Pour en savoir plus...

- *La communauté européenne et l'environnement*, 1997, colloque d'Angers, La Documentation française.
- Revue européenne de droit de l'environnement, nos 1 et 2, Crideau.
- Agence européenne de l'environnement (European Environment Agency), 1995, *Europe's Environment - The Dobris Assessment*.
- Agence européenne de l'environnement (European Environment Agency), 1995, *Environment in the European Union - Report for the Review of the Fifth Environmental Action Programme*.
- Agence européenne de l'environnement (European Environment Agency), 1998, *Europe's Environment - The Second Assessment*.
- IPEE, 1996, *L'application de la législation communautaire environnement en France*, tomes 1 et 2, Préventique.
- OCDE, 1997, *Le développement durable, stratégie de l'OCDE pour le XXI^e siècle*.

Glossaire

Publication : la publication est faite au Journal officiel où est reproduit le texte du traité précédé du « décret portant publication » qui vise, le cas échéant, la « loi autorisant la ratification ». Elle répond à l'exigence de porter à la connaissance des sujets de droit l'application des traités ratifiés (faisant par conséquent partie intégrante du droit français).

Ratification : acte par lequel l'organe supérieur de l'État, qui a compétence pour l'engager internationalement, confirme la signature apposée par un plénipotentiaire au bas d'un traité et engage ainsi solennellement l'État à appliquer ce traité (*Dreyfus S., Droit des relations internationales*). En vertu de la Constitution de 1958, le président de la République ratifie les traités après y avoir été autorisé par le Parlement, qui vote à cet effet une loi d'habilitation.



Union européenne

■ **Traité d'Amsterdam** : signé le 2 octobre 1997, le **traité d'Amsterdam** modifie le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains textes connexes (JOCE n° C 340 du 10 novembre 1997).

■ Rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable « Vers un développement soutenable » (COM (95) 624 final).

Application de la législation communautaire de l'environnement

■ Résolution du Conseil n° 97/C 321/01 du 7 octobre 1997 relative à la rédaction, à la mise en œuvre et à l'application du droit communautaire de l'environnement (JOCE n° C 321 du 22 octobre 1997).

■ Communication de la Commission du 5 novembre 1996 sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement (COM(96) 500 final).

■ Quatorzième rapport annuel de la Commission européenne sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1996) : élaboré chaque année par la Commission, ce rapport comprend un chapitre consacré à l'environnement (JOCE n° C 332 du 3 novembre 1997).

Instruments financiers communautaires

■ Règlement (CE) n° 404/96 du Conseil du 15 juillet 1996 modifiant le règlement (CEE) n° 1973/92 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (**Life**) : il met en œuvre une deuxième étape, d'une période de quatre ans, qui s'achèvera le 31 décembre 1999 (JOCE n° L 181 du 20 juillet 1996).

■ Règlement (CE) n° 722/97 du Conseil du 22 avril 1997 : entré en vigueur le 28 avril 1997 et applicable jusqu'au 31 décembre 1999, il concerne les **actions réalisées dans les pays en développement dans le domaine de l'environnement**, dans le contexte du développement durable ; l'assistance fournie dans le cadre de ce règlement complète et renforce celle attribuée au titre d'autres instruments financiers de la coopération au développement (JOCE n° L 108 du 25 avril 1997).

Forum consultatif européen

■ Décision 97/150/CE de la Commission du 24 février 1997 relative à la création d'un Forum consultatif européen pour l'environnement et le développe-

ment durable : ce forum, qui peut être consulté par la Commission européenne sur tous les problèmes relatifs à l'environnement dans la Communauté, est composé de personnalités provenant des secteurs de la production, du monde des affaires, des autorités régionales et locales, des associations professionnelles, des syndicats, des organisations de défense des consommateurs et de l'environnement (JOCE n° L 58 du 27 février 1997).

■ Décision 97/307/CE de la Commission du 16 mai 1997 : elle procède à la nomination, pour une période de quatre ans, des trente-deux membres du Forum consultatif européen pour l'environnement et le développement durable (JOCE n° L 131 du 23 mai 1997).

Accès à l'information

■ Décision du 21 mars 1997 concernant l'**accès du public aux documents** de l'Agence européenne pour l'environnement : elle vise à instaurer les règles en vertu desquelles le public peut demander à avoir accès aux documents de l'agence, sans être obligé de faire valoir un intérêt (JOCE n° C 282 du 18 septembre 1997).

■ Décision du 10 juillet 1997 concernant l'**accès du public aux documents du Parlement européen** : le public dispose du droit d'accéder aux documents du Parlement européen dans les conditions fixées par cette décision (JOCE n° L 263 du 25 septembre 1997).

Action internationale de la France

■ Loi n° 97-281 du 26 mars 1997 concernant la ratification* par la France de la **convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification** dans les pays gravement touchés par la sécheresse et la désertification, en particulier en Afrique (JO du 27 mars 1997).

■ Décret n° 95-140 du 6 février 1995 portant publication* de la **Convention sur la diversité biologique** : pour rappel, la ratification par la France de cette convention renvoie à la loi n° 94-477 du 10 juin 1994 (JO du 11.06.94) (JO du 11 février 1995).

■ Décret n° 97-997 du 24 octobre 1997 portant publication de la **convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification** dans les pays gravement touchés par la sécheresse et la désertification, en particulier en Afrique (ensemble quatre annexes) (JO du 31 octobre 1997).