

L'action internationale pour l'environnement

Les événements marquants

15-16 juin 1998 : lancement, au conseil européen de Cardiff, du processus dit *d'intégration*.

23-25 juin 1998 : 4^e conférence ministérielle pan-européenne sur l'environnement à Aarhus (Danemark).

1^{er} mai 1999 : entrée en vigueur du traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997. Le nouveau traité fait du développement durable un objectif explicite de l'Union européenne (UE), et renforce l'intégration des exigences liées à la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de l'UE.

30 novembre - 3 décembre 1999 : 3^e conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (États-Unis) pour lancer un nouveau cycle de négociations sur la libéralisation du commerce mondial (cycle du millénaire). En raison d'importantes divergences, notamment entre Européens et Américains, la conférence se termine par un échec.

10-11 décembre 1999 : conseil européen d'Helsinki : bilan des progrès réalisés en matière d'intégration de l'environnement dans neuf politiques sectorielles.

29-31 mai 2000 : premier forum ministériel mondial de l'environnement organisé par le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) à Malmö (Suède), réunissant plus d'une centaine de pays du monde entier.

28 juin 2000 : publication par le PNUE de *l'Avenir de l'environnement mondial* (version française du *Global Environment Outlook* ou *GEO 2000*).

7-9 décembre 2000 : conseil européen de Nice : adoption du traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne (signé le 26 février 2001).

18 décembre 2000 : adoption de la charte des droits fondamentaux de l'UE, lors du conseil européen de Nice. Cet instrument prévoit qu'un

« niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité » doivent être intégrés dans les politiques de l'UE et assurés conformément au principe du développement durable.

24 janvier 2001 : présentation par la Commission d'une communication au Conseil et au Parlement européen sur un 6^e programme d'action en faveur de l'environnement pour la période 2000-2010.

16 mai 2001 : adoption, par les ministres de l'Environnement des pays membres de l'OCDE, d'une stratégie de l'environnement pour les dix premières années du XXI^e siècle.

15-16 juin 2001 : adoption, lors du conseil européen de Göteborg, d'une stratégie communautaire de développement durable.

La politique européenne

L'Union européenne

Depuis les années quatre-vingts, les politiques de l'environnement connaissent un fort mouvement d'internationalisation, impulsé par la construction européenne et la globalisation croissante de l'économie mondiale. Pour de nombreux problèmes d'environnement, le cadre national apparaît désormais trop étriqué et inadapté. Leur résolution est renvoyée à l'échelle européenne ou mondiale.

Au plan européen, ces dernières années ont été marquées par les orientations prises par la nouvelle Commission européenne, les développements réglementaires, l'évaluation du cinquième programme d'action pour l'environnement, la poursuite de l'élargissement et la mise en marche du processus dit de Cardiff sur les politiques d'intégration.

Les travaux de la communauté internationale, quant à eux, ont quelque peu marqué le pas, en dépit d'avancées significatives, comme le protocole relatif à la sécurité biologique ou la convention sur les polluants organiques persistants. Mais l'absence de vision partagée entre Européens et Américains au sujet du protocole de Kyoto ne crée pas les conditions favorables à un infléchissement des émissions de gaz à effet de serre dans les années à venir. C'est donc autour des préparatifs du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, organisé en septembre 2002 par les Nations unies, que se polarisent les efforts des défenseurs de l'environnement et du développement durable.

La mise en œuvre du cinquième programme d'action en faveur de l'environnement *Vers un développement durable* (1993-2000) a eu pour effet de consolider le dispositif législatif sur l'environnement, avec l'adoption de textes majeurs tels que la directive cadre sur l'eau (directive 2000/60/CE). La législation communautaire évolue en mettant en place des textes « cadres » qui, tout en laissant aux États membres un certain souplesse d'application, leur imposent néanmoins des dispositions obligatoires.

Le cinquième programme a également élargi la panoplie des instruments de politique de l'environnement, via l'adoption de mesures d'incitation fiscale (par exemple, pour la réduction des émissions automobiles ou la qualité des carburants).

Évaluation des progrès passés et à venir en Europe dans différents domaines d'environnement

Pressions	Problèmes environnementaux		État et impacts	
	Présent	Futur	Présent	Futur
		Gaz à effet de serre et changement climatique		
		Appauvrissement de l'ozone stratosphérique		
		Substances dangereuses		
		Pollution atmosphérique transfrontière		
		Stress hydrique		
		Dégradation des sols		
		Déchets		
		Risques technologiques et naturels		
		Organismes génétiquement modifiés		
		Santé humaine		
		Biodiversité		
		Zones urbaines		
		Zones littorales et milieu marin		
		Zones rurales		
		Zones de montagne		

- Développement positif
- Développement positif mais insuffisant
- Développement défavorable
- Incertitude (analyse quantitative et/ou expertise disponibles partielles)
- Aucune donnée quantitative disponible

Source: AEE, 1999.

30.01

Sur le plan institutionnel, le conseil européen de Nice de décembre 2000 n'a permis aucune avancée significative, sauf la proclamation de la charte sur les droits fondamentaux. Mais cette charte ne présente aucun caractère contraignant.

Le cinquième programme d'action : des progrès, mais des problèmes persistants

L'évaluation du cinquième programme d'action en faveur de l'environnement (5e PAE) a mis en lumière les progrès enregistrés, tout en pointant les problèmes persistants ou émergents.

À l'actif du programme figurent une meilleure adéquation des mesures, l'ouverture du dialogue aux différentes parties intéressées, une plus grande diffusion de l'information et l'introduction – encore timide – d'outils économiques et financiers. Il en est résulté une réduction des émissions dans l'air, en particulier transfrontalières, une amélioration globale de la qualité de l'eau et l'élimination des substances responsables de la destruction de la couche d'ozone.

Néanmoins, la législation environnementale reste insuffisamment appliquée et l'état de l'environnement demeure un sujet d'inquiétude. D'autant que l'on prévoit pour les prochaines années des pressions croissantes sur l'environnement dans le secteur des transports, du tourisme, de la consommation d'énergie. Le changement climatique, l'appauvrissement de la biodiversité et la disparition des habitats naturels, l'accumulation des substances toxiques, les niveaux de bruit et certains polluants aquatiques ou atmosphériques demeurent préoccupants. Et d'autres problèmes émergent, tels que les OGM ou les nouvelles substances toxiques [III.01].

Le processus de Cardiff : mieux intégrer l'environnement dans les politiques communautaires

L'intégration de l'environnement dans les autres politiques a été l'un des principes clés du 5e PAE. Elle conservera ce statut dans le nouveau programme d'action. L'article 6 du traité de la Communauté européenne consolidé, dispose que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté (...) en particulier afin de promouvoir le développement durable* ». Pour s'y conformer, le Conseil européen de Cardiff (juin 1998) a demandé à la Commission et au Conseil des ministres de mieux intégrer

l'environnement dans les politiques communautaires, et d'élaborer des indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis en la matière. Les formations concernées du Conseil doivent définir des stratégies propres.

Premiers à s'engager dans le processus, les conseils Transports, Agriculture et Énergie ont ensuite été rejoints par les conseils Industrie, Marché intérieur et Développement (conseil européen de Vienne, décembre 1998); puis par les conseils Affaires générales, Affaires économiques et financières et Pêche (conseil européen de Cologne, juin 1999).

Au conseil européen d'Helsinki (décembre 1999), trois formations du Conseil (Transports, Énergie et Agriculture) ont présenté leurs stratégies, alors que trois autres (Industrie, Marché intérieur et Développement) exposaient leurs premiers documents d'orientation.

L'élargissement de l'Union européenne : une nécessaire mise à niveau dans le domaine de l'environnement

La politique environnementale fait naturellement partie des exigences soumises aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), candidats à l'adhésion : Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie. D'autant plus que les conséquences de l'élargissement, en particulier sur l'activité agricole et les transports, risquent d'accroître les pressions sur l'environnement. La Commission a établi une stratégie relative à la transposition de l'acquis communautaire environnemental dans le cadre de l'Agenda 2000. Elle a invité ces pays à intégrer la dimension environnementale dans l'ensemble des domaines politiques. Par ailleurs, l'Agenda 2000 indique que « *tous les nouveaux investissements doivent être obligatoirement conformes à l'acquis* ». Les financements communautaires sont donc subordonnés au respect de cette exigence.

De récentes estimations évaluent à environ soixante-dix milliards d'euros le coût de l'investissement nécessaire à l'assimilation de l'acquis environnemental communautaire par les pays candidats [III.02]. Aussi, les PECO bénéficient-ils d'une aide financière communautaire en nette progression depuis l'an 2000, notamment à travers l'instrument structurel de pré-adhésion (Ispra) qui concerne les secteurs de l'environnement et des transports. Ces

Les investissements environnementaux à réaliser par les candidats à l'Union européenne

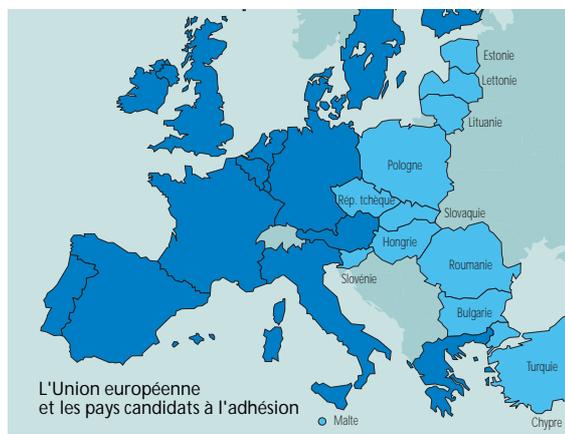
Investissements à réaliser par les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) en vue de la mise en œuvre de la législation environnementale communautaire (en millions d'euros).

	Air	Eau	Déchets	IPPC*	Total
Bulgarie	3,6	2,1	2,5	3,3	11,4
Rép. tchèque	3,4	1,2	1,2	3,7	9,4
Estonie	0,6	0,2	0,7	0,5	2,0
Hongrie	2,5	1,7	0,5	1,8	6,4
Lettonie	0,5	0,8	0,3	0,1	1,7
Lituanie	1,0	0,4	0,4		1,8
Pologne	7,7	6,5	3,7	6,9	24,9
Roumanie	2,0	13,9	2,6	0,8	6,8
Slovaquie	1,7	0,5	0,9	1,6	4,7
Slovénie	0,5	1,1	1,1	0,1	2,8
Total	23,7	15,8	13,7	18,8	72,0

* IPPC est un acronyme anglais qui renvoie à la directive n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Source : RIVM, Rapport technique sur l'élargissement, novembre 2000.

30.02



diverses contributions ne couvriront toutefois qu'environ 4 % des besoins totaux des PECO.

L'AEE : des outils pour une information objective

L'Agence européenne de l'environnement a pour vocation de fournir des informations objectives, fiables et comparables aux institutions communautaires ainsi qu'aux États membres. Après une première phase de mise en place dès 1994, l'AEE peut désormais se consacrer totalement à ses trois principales missions :

- le renforcement du réseau européen d'information et d'observation sur l'environnement (EIONET), et de la coopération avec les organisations internationales (PNUE, OCDE, UN-ECE). EIONET est un réseau

de plus de six cents institutions et organisations des États membres, opérant dans le domaine de l'information environnementale ;

- le suivi de l'état de l'environnement en Europe (indicateurs et rapports) ;
- la constitution d'un centre de référence européen sur l'information.

Les travaux de l'AEE portent sur des domaines directement liés aux préoccupations des décideurs politiques européens, comme l'analyse du devenir de la politique agricole commune ou les conditions d'application en Europe du protocole de Kyoto. L'une des principales nouveautés introduites par le nouveau règlement sur l'agence (règlement CE 933/1999) est d'avoir étendu son champ d'investigation au domaine du développement durable ; notamment à travers un

Les instruments financiers pour les pays candidats

Phare : doté d'un budget de près de 1,5 milliard d'euros par an (soit un total de 10,92 milliards d'euros pour la période 2000-2006), ce programme a pour vocation de fournir une assistance générale aux pays candidats pour la pré-adhésion. Il contribue au renforcement des institutions en vue de la mise en œuvre de l'acquis communautaire, finance des jumelages d'experts et de fonctionnaires ainsi que des investissements d'infrastructures. Il apporte un soutien au développement économique et social.

Ispa : l'instrument structurel pour la pré-adhésion est l'instrument financier destiné au soutien des projets d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports. Il dispose de 7,28 milliards d'euros pour la période 2000-2006, dont la moitié pour des projets portant sur l'environnement. Dans ce domaine, priorité est donnée à la gestion de

l'eau (eau potable et assainissement), la gestion des déchets solides et la pollution atmosphérique.

Sapard : ce programme (0,52 milliards d'euros par an, soit 3,64 milliards d'euros au total) a pour objectif d'aider les PECO à s'aligner sur l'acquis communautaire dans le domaine agricole. Le programme soutient notamment les activités agricoles respectueuses de l'environnement.

Life III : l'instrument financier communautaire pour l'environnement est désormais ouvert aux pays candidats. Pourvu de 0,64 milliards d'euros (2000-2004), il doit consacrer 6 % de ce montant aux pays tiers (dont les PECO).

La Banque européenne d'investissement a octroyé 3,1 milliards d'euros de prêts aux pays d'Europe de l'Est en 1999 dans différents domaines, dont l'environnement.

Le programme indicateurs « Transport-Environnement » (TERM 2000)

On ne sait bien gérer que ce que l'on sait mesurer : le succès d'une politique (d'environnement) doit pouvoir se juger au moyen d'indicateurs comparant les objectifs initialement fixés avec les résultats obtenus. Le programme d'indicateurs sur les transports appelé TERM (*Transport and Environment Reporting Mechanism*, ou Mécanisme de rapport sur les transports et l'environnement) a été créé pour aider les institutions communautaires et les États membres à suivre les progrès accomplis en matière d'intégration de l'environnement dans la politique des transports et identifier les meilleures options politiques pour l'avenir (choix d'investissements et d'infrastructures).

Le premier rapport, publié en 2000, contient une liste de trente-et-un indicateurs couvrant les différents domaines d'interaction entre les transports et l'environnement : les performances environnementales du

secteur, l'optimisation des infrastructures de transport, l'efficacité des systèmes de tarification, etc.

Le document montre clairement que la réglementation, tout en ayant permis d'importants progrès (fixation de normes de qualité pour les émissions ou les carburants), ne suffit plus pour atteindre les objectifs fixés aux niveaux national et international : les gains obtenus via la réglementation tendent à être plus que compensés par l'accroissement du volume des transports, et l'introduction de véhicules de plus en plus puissants. Il faut donc faire un nouvel effort pour renverser les évolutions actuelles et leurs impacts préjudiciables pour l'environnement ; notamment pour « découpler » la croissance économique et la demande de transport.

Le rapport TERM 2000 apporte également des éléments de comparaison entre les performances des États membres.

fort développement des activités sur les indicateurs, en phase avec le processus de Cardiff.

À la fin de l'an 2000, la Commission européenne a proposé que les treize pays candidats à l'élargissement deviennent membres de l'AEE avant même leur pleine adhésion à l'Union européenne.

Les fonds communautaires

Life : le financement des actions de protection de l'environnement

Seul instrument financier communautaire spécifiquement dédié à l'environnement, Life cofinance des actions de protection dans la Communauté et dans certains pays tiers (pays riverains de la Méditerranée et de la mer Baltique, PECO).

Life comprend trois volets thématiques [III.03] :

- *Life-Nature* contribue à la mise en œuvre des directives « Oiseaux » et « Habitats » ;
- *Life-Environnement* favorise le développement de techniques et méthodes novatrices et la mise en œuvre de la politique communautaire de l'environnement ;
- *Life-Pays tiers* aide à la création de capacités et de structures administratives dans le domaine de l'environnement, ainsi qu'au développement des politiques et des programmes d'action dans les pays proches de l'Union.

Life-Nature et Life-Environnement sont chacun dotés d'environ 47 % du budget total du programme, Life-Pays tiers recevant le solde (6 %). Créé en 1992, Life s'est ouvert pour la première fois aux

La réorganisation des centres thématiques européens (CTE)

Selon les conclusions de l'évaluation 1999-2000, l'AEE doit renforcer ses activités, pour mieux intégrer l'environnement dans les politiques sectorielles et mieux considérer les thèmes environnementaux, trop souvent traités de manière séparée.

La configuration des centres thématiques a donc été revue. Le nombre des CTE est passé de neuf à cinq. Le CTE « Eaux continentales » (à Medmenham en Grande-Bretagne) a été élargi aux eaux marines, avec le souci de répondre à l'approche de la nouvelle directive cadre sur l'eau. Les centres sur la qualité de l'air et les émissions dans l'air ont été fusionnés sous la dénomination « Air et changements climatiques » (à Bilthoven aux Pays-Bas). Le CTE sur la conservation de

la nature, basé au Muséum national d'histoire naturelle à Paris, s'appelle maintenant « Protection de la nature et biodiversité », notamment pour répondre à la mise en œuvre de la stratégie communautaire pour la biodiversité. Le CTE « Déchets » (à Copenhague au Danemark) traitera aussi des flux de matière.

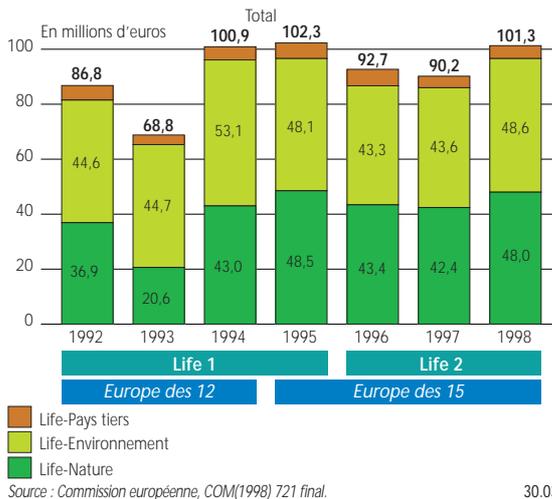
Enfin, un centre a été créé pour regrouper, sous l'intitulé « Environnement terrestre » (à Barcelone en Espagne), les activités du CTE « Land cover » avec ses prolongements vers l'analyse spatiale, la partie zones côtières (qui faisait partie du précédent CTE « Environnement marin et côtier ») ainsi que les sols, dont le centre thématique avait été fermé en 1999 pour cause de résultats insuffisants.

Les financements Life

Les phases de Life.

Phase	Base juridique	Période	Budget
Life I	Règlement CEE n° 1973/92	[1992-1995]	400 M Ecu
Life II	Règlement CE n° 1404/96	[1996-1999]	450 M Ecu
Life III	Règlement CE n° 1655/2000	[2000-2004]	640 M Euros

La répartition des financements Life par composante [1992-1998].



Source : Commission européenne, COM(1998) 721 final.

30.03

pays candidats à l'adhésion en 1999. Il est entré en 2000 dans sa troisième phase d'application (Life III).

Pendant l'application de Life II (1996-1999), Life-Nature a financé 309 projets pour environ 200 millions d'euros, Life-Pays tiers 66 projets pour 22,5 millions d'euros. Life-Environnement a apporté son soutien à 152 projets pour la seule année 1999 (65 millions d'euros) dans les domaines d'action prioritaires de la Communauté : technologies de recyclage, gestion des déchets et de l'eau, politique urbaine.

Une politique de cohésion pour réduire les écarts entre les États membres, actuels et futurs

La politique structurelle communautaire est destinée à réduire les écarts de développement et de niveaux de vie entre les États membres. Elle met ainsi à la disposition des régions les plus pauvres, ou présentant des handicaps, des aides financières provenant de fonds spécifiques : les fonds structurels et le fonds de cohésion.

La réforme de la politique de cohésion mise en place en 1999 dans le cadre de l'Agenda 2000 visait un double objectif : améliorer l'efficacité des instruments de la politique structurelle (par une plus grande concentration des moyens, et un mouvement de simplification et de décentralisation de leur gestion),

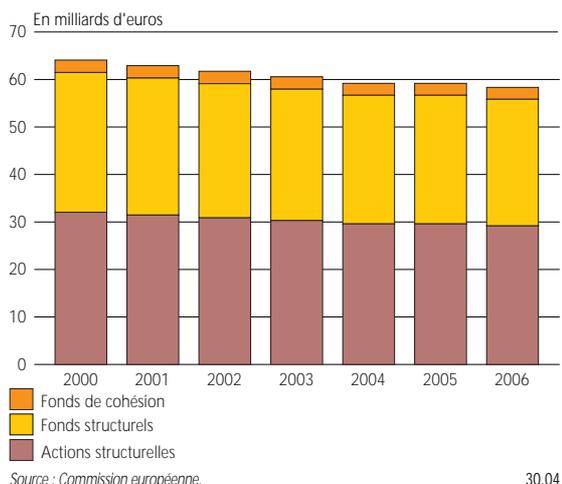
tout en assurant la pérennité de cette politique en prévision de l'élargissement de l'Union aux PECO.

L'effort financier en faveur de la cohésion économique et sociale pour la période 2000-2006 a été maintenu au même niveau que lors de la précédente phase de programmation (1993-1999) : 0,46 % du PNB de l'Union, pour un montant total de 213 milliards d'euros. Les fonds structurels et le fonds de cohésion recevront respectivement 195 et 18 milliards d'euros [iii.04].

La réforme de 1999 a introduit un certain nombre de règles destinées à améliorer la prise en compte des préoccupations d'environnement dans la gestion des fonds. On peut citer :

- l'introduction systématique d'une évaluation d'impact sur l'environnement pour les projets d'un montant supérieur à cinquante millions d'euros ;
- l'inclusion de la dégradation de l'environnement comme critère de désignation des zones urbaines éligibles au titre du nouvel objectif 2.

La dotation des fonds structurels et du fonds de cohésion



Source : Commission européenne.

30.04

Le fonds de cohésion, créé en 1993, a été reconduit. Il continuera de financer des infrastructures de transport et d'environnement dans les États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de celui de l'Union (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal). Des dispositions y ont été ajoutées pour une meilleure application du principe « pollueur-payeur ».

Les pays candidats devront disposer de temps pour s'adapter au fonctionnement des actions structurelles, et la Communauté a prévu de leur apporter une aide lors de la phase de pré-adhésion. Une fois l'adhésion effective, cette aide sera remplacée par les fonds structurels.

Une difficile mise en œuvre

La législation, principal outil de la politique communautaire de l'environnement.

La Commission, en tant que gardienne des traités, contrôle son application en engageant, chaque fois qu'elle le juge nécessaire, la procédure en manquement prévue à l'article 226 du traité.

En 1999, la Commission a saisi la Cour de justice pour 43 affaires. La procédure est menée sur le fondement de l'article 228 : cette disposition introduite par le traité de Maastricht prévoit un système de sanction lorsque les décisions de la Cour de justice ne sont pas exécutées. La plupart des affaires engagées avant 1999 ont pu être classées, les États membres régularisant en général la situation infractionnelle dès le dépôt de la deuxième saisine ou avant même que la décision de la Commission de saisir la Cour ne soit mise en œuvre [III.05].

En 2000, la Commission a présenté sa deuxième étude annuelle sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement. On y note :

- une proposition de recommandation du Conseil des ministres relative aux critères minimaux pour les inspections environnementales des États membres, visant à assurer une mise en œuvre plus uniforme de la législation environnementale au sein de l'Union ;
- une étude sur les mécanismes extra-judiciaires de règlement des litiges et sur l'accès à la justice, qui révèle d'importantes divergences entre les États membres en matière de plaintes et d'enquêtes ;
- des actions de diffusion de l'information sur le droit communautaire de l'environnement auprès des magistrats et des fonctionnaires.

De son côté, le réseau informel des autorités des États membres chargées de la mise en œuvre du droit environnemental (IMPEL), créé en 1992, a poursuivi son partage d'expériences et ses échanges, pour une application plus efficace du droit de l'environnement. Un réseau parallèle pour les dix pays candidats à l'accession a été établi sur le même modèle en mai 1998.

Des États qui ne coopèrent pas vraiment

Cependant, force est de constater que les États membres ne montrent guère plus d'empressement que par le passé pour répondre aux demandes d'information de la Commission se rapportant à des plaintes, ou à des cas décelés d'office.

En 1999, la Commission a dû engager à l'encontre de trois États (Irlande, France, Italie) des procédures en manquement pour mauvaise application de l'article 10 du traité, disposition qui oblige les États membres à coopérer loyalement avec les institutions communautaires. Ces décisions ont été accompagnées de communiqués de presse destinés à alerter l'opinion sur le préjudice ainsi porté à la mise en œuvre du traité.

Les États membres tardent à communiquer les mesures nationales d'exécution, d'où de nombreuses procédures de la part de la Commission européenne. Ils tardent aussi à lui transmettre les rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives, pourtant requis par la directive 91/692/CEE visant la standardisation et la rationalisation de ces rapports.

Le nombre des plaintes des particuliers ou des organisations non gouvernementales s'est accru en 1998 et en 1999, surtout à l'encontre de l'Allemagne, de l'Espagne et de la France. En 1999, ces plaintes avaient pour objet la protection de la nature dans près d'un cas sur deux ; l'évaluation des impacts environnementaux dans un cas sur quatre ; le problème des déchets dans un cas sur dix ; la pollution de l'air et de l'eau une fois sur dix. Ces dernières, comme les pétitions adressées au Parlement européen, portent le plus souvent sur des cas de mauvaise application.

Les causes de cette mauvaise mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement restent pour l'essentiel inchangées : complexité technique de la législation, difficulté à trouver un compromis entre les différentes parties en présence, manque de personnel qualifié pour exercer les fonctions d'inspection et de contrôle, sanctions insuffisamment dissuasives et, ce qui n'est pas la moindre des explications... manque de volonté politique des États membres. Devant la difficulté, la Commission s'est résolue à porter ses efforts sur les problèmes de la conformité des droits nationaux à la législation communautaire.

L'application par la Commission européenne de l'article 228 du traité CE en matière d'environnement

État membre	Objet	Date de décision de saisir la Cour de justice ou du dépôt de la saisine	État de la procédure au 31 décembre 1999	Astreinte demandée par la Commission
Grèce	Déchets - Décharge en Crète	Dépôt de la saisine, juin 1997	Devant la Cour	24 600 euros/jour
France	Directive Oiseaux sauvages	Dépôt de la saisine, octobre 1998	Classée en décembre 1999	105 500 euros/jour
Italie	Traitement des eaux résiduaires	Dépôt de la saisine, décembre 1998	Classée en juillet 1999	185 850 euros/jour

Source : Commission européenne, JOCE n° C 30, 30.01.2001.

30.05

Récemment, la Commission a franchi une étape en proposant aux États membres une directive prévoyant des sanctions pénales (et non plus seulement administratives) pour les violations les plus graves, causées intentionnellement ou par négligence grave, du droit européen de l'environnement (COM(2001) 139).

Les orientations de la politique européenne

Le sixième programme d'action : se focaliser sur des priorités

La Commission européenne a adopté le 24 janvier 2001 une proposition relative à une nouvelle stratégie environnementale communautaire pour les cinq à dix prochaines années. Ce programme se veut plus sélectif que le précédent et entend se focaliser sur un nombre limité de priorités : le changement climatique, la préservation et la restauration des écosystèmes naturels, les relations santé-environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles. Pour atteindre ces objectifs, il indique cinq axes d'intervention :

- améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur ;
- renforcer l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques ;
- susciter une plus grande collaboration avec les entreprises et les consommateurs ;
- favoriser l'accès des particuliers aux informations susceptibles d'influencer leurs comportements ;
- renforcer les politiques d'aménagement du territoire en utilisant les fonds structurels à des fins incitatives.

La Commission précise les responsabilités et les besoins aux niveaux national, régional et local, ainsi que dans les différents secteurs économiques. Elle préconise également de « verdir » le système financier, y compris les différents fonds d'intervention et d'aide gérés par l'UE, et d'introduire un régime de responsabilité environnementale.

Sur le plan international, le programme incite vivement à l'intégration des préoccupations environnementales dans les différentes actions extérieures de la Communauté (développement, politique commerciale, politique de sécurité et de défense commune).

Enfin, le nouveau programme communautaire préconise le développement des systèmes d'information et de connaissance sur l'environnement, dans le double but d'aider à la décision et d'informer le public.

La stratégie de développement durable vers une meilleure cohérence des politiques communautaires

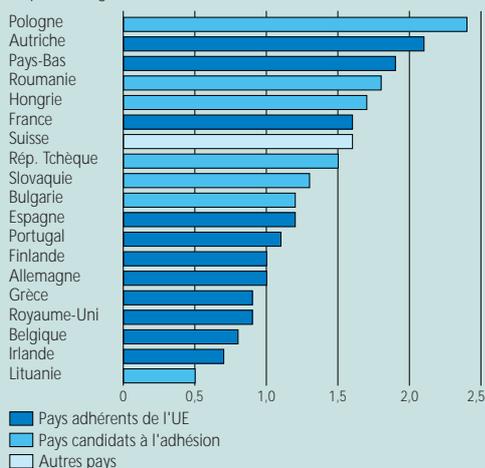
À l'issue d'une large consultation du public, la Commission européenne a présenté le 15 mai 2001 la stratégie européenne de développement durable que le conseil européen de Göteborg a adoptée en juin 2001.

Cette stratégie complète l'engagement politique de l'Union en faveur d'un renouveau économique et social, et ajoute à la stratégie de Lisbonne (mars

Les dépenses de protection de l'environnement en Europe

Le montant des ressources totales allouées en Europe à la protection de l'environnement par le secteur public et l'industrie varie fortement d'un pays à l'autre : de 0,5 % du PIB en Lituanie à 2 % en Pologne.

Les dépenses de protection de l'environnement en pourcentage du PIB en 1998



Source : Eurostat, juillet 2001.

30.06

Les pays candidats à l'adhésion consacrent en moyenne 2 % de leur PIB à la protection de l'environnement, soit le double de la moyenne communautaire, ce qui est dû aux investissements de « rattrapage » que ces pays doivent consentir pour améliorer leur situation. En revanche, ramenées à l'habitant, les dépenses de protection de l'environnement y sont plus faibles que dans l'Union.

Au total, l'UE a dépensé 80 milliards d'euros en 1998 pour la protection de l'environnement (1 % de son PIB), et environ 120 milliards d'euros, si l'on y ajoute les dépenses engagées par les entreprises spécialisées dans la fourniture de services environnementaux (déchets, eau).

2000) une troisième dimension, celle de l'environnement. Les mesures proposées dans le sixième programme communautaire pour l'environnement devraient constituer le volet « Environnement » de cette stratégie.

La stratégie fixe des objectifs dans quatre domaines prioritaires : changement climatique et énergies propres, santé publique, gestion durable des ressources naturelles, transport écologiquement viable. Elle recommande une meilleure mise en cohérence des politiques communautaires, l'étude systématique des conséquences économiques, sociales et environnementales des nouvelles propositions communautaires, la promotion d'une politique de vérité des prix – incluant dans la tarification des biens et services le coût des dommages causés à l'environnement par la pollution – ou encore une plus grande participation des citoyens aux processus décisionnels.

Enfin, le Conseil a demandé à la Commission de rendre compte à chaque Conseil européen de printemps des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie, au moyen d'indicateurs de performance.

Des habitudes à changer pour poursuivre le processus d'intégration

Plusieurs formations du Conseil sont désormais parties prenantes du processus d'intégration, mais leur rythme de progression est variable. En général, les objectifs manquent encore de clarté et les calendriers de précision.

Les transports : les orientations fixées sont le développement du transport intermodal, des prix justes reflétant les coûts pour l'environnement (internalisation), une planification des transports et de l'aménagement du territoire qui réduisent le besoin de transport. Les principales mesures jusqu'ici mises en œuvre ont porté sur la création d'un groupe mixte d'experts nationaux (environnement et transport), la mise au point d'un ensemble de trente-et-un indicateurs (programme TERM 2000) qui permettra de suivre les progrès réalisés dans le domaine et le programme Auto-Oil. Ce dernier est un bon exemple de coopération entre les acteurs du secteur, dans une série de domaines liés aux technologies des véhicules et des carburants, la fiscalité, la gestion de la demande et d'autres mesures non techniques.

L'énergie : la stratégie du Conseil « Énergie » confirme les engagements communautaires pris en

matière de politique énergétique pour la période 1999-2001, comme le développement du marché intérieur de l'énergie, la promotion des sources d'énergies renouvelables, l'accroissement de l'efficacité énergétique et l'internalisation des coûts externes environnementaux. La stratégie est également accompagnée d'indicateurs pilotes. Le Conseil a invité la Commission à proposer de nouvelles initiatives au-delà de 2002, en tenant compte des enjeux liés à l'élargissement.

L'agriculture : les conclusions du Conseil « Agriculture » rappellent les règlements de la Politique agricole commune (PAC) qui comportent des dispositions en faveur de l'environnement (voir notamment le règlement sur le développement rural). La stratégie adoptée prévoit l'élaboration d'indicateurs « agriculture-environnement ». Les mesures prises en compte couvrent la diminution des mécanismes de soutien des prix au profit de versements directs, la possibilité pour les États membres de subordonner les versements directs au respect d'exigences environnementales et l'adoption d'un programme de développement rural aux mesures agri-environnementales renforcées. Par ailleurs, la Commission a lancé un programme de surveillance et d'évaluation des activités agricoles des États membres. Elle a également proposé de nouvelles orientations sur la durabilité de la PAC, et publié une série d'indicateurs agri-environnementaux.

L'industrie : le rapport préliminaire adopté par le Conseil en novembre 1999 aborde des problèmes tels que le changement climatique, l'emploi, l'élargissement, la modification des modèles de production et de consommation, ainsi que des approches nouvelles telles que l'éco-efficacité, l'éco-management et la politique intégrée des produits.

Le Conseil de Göteborg de juin 2001 a fait le point sur l'état d'avancement des travaux dans les différents secteurs. Il a été décidé de poursuivre l'effort engagé, en arrêtant et en complétant les stratégies sectorielles. Une fois adoptées, celles-ci devront être mises en œuvre, puis régulièrement suivies et évaluées.

Mais au-delà du respect d'un certain formalisme, et de l'épaisse littérature produite à ce jour par la Commission européenne, qui peut parfois faire illusion, l'intégration peine à s'ancrer véritablement dans les pratiques d'institutions communautaires rétives, et peu enclines à changer leurs habitudes.

L'environnement à l'échelle internationale

Rio dix ans après

Le relais pris par les Nations unies

Le sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 a favorisé une prise de conscience planétaire des problèmes d'environnement. Il a permis l'affirmation de nouveaux principes et objectifs, destinés à conduire la communauté internationale sur la voie du développement durable. L'Agenda 21 en est la pierre angulaire.

Ces principes ont pris corps dans d'importants accords internationaux (changements climatiques, biodiversité, désertification). La commission du développement durable des Nations unies (CDD), chargée du suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 21, a par ailleurs initié plusieurs négociations internationales, comme le forum des Nations unies sur la forêt (FNUF).

De son côté, le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), en dépit d'une crise de légitimité et de problèmes budgétaires récurrents (le PNUE est financé par des contributions volontaires qui atteignent seulement 50 millions de dollars par an), a largement contribué à la prise en compte de l'environnement par les organisations multilaté-

Le forum mondial des ministres de l'Environnement

Ce forum, organisé par le PNUE, s'est réuni à Malmö en Suède du 29 au 31 mai 2000. Plus de cent pays étaient représentés, dont près de soixante au niveau ministériel.

La déclaration de Malmö est un appel à d'avantage d'action et de coopération internationale, en partenariat avec le secteur privé et la société civile. En conclusion, la conférence « Rio + 10 » doit examiner le besoin d'une « *structure institutionnelle grandement renforcée* » pour une « *meilleure gouvernance environnementale internationale* ».

rales (en particulier la Banque mondiale) et les États.

Le plan d'action pour la Méditerranée (PAM) illustre le rôle de médiation du PNUE pour la gestion de biens communs dans une région marquée par de nombreux conflits.

Quant à la commission des droits de l'homme de l'ONU, elle a franchi un pas supplémentaire. En avril 2001, elle déclarait que chacun a le droit de vivre dans un monde exempt de pollution toxique et de dommages environnementaux élevant du même coup l'environnement au rang de droit fondamental des populations

Les problèmes d'environnement à l'échelle planétaire

Énergie : deux milliards de personnes n'ont pas accès à un prix abordable aux services énergétiques. Le bois reste la principale source d'énergie pour un tiers de la population mondiale. La consommation d'énergie montre une forte tendance à la hausse au cours des prochaines décennies. L'utilisation des énergies renouvelables est encore peu développée.

Eau : environ un tiers de la population mondiale vit dans des pays confrontés à une pénurie d'eau de gravité moyenne à aiguë, et 20 % n'ont pas accès à une eau potable saine. La moitié de la population mondiale ne dispose pas de conditions sanitaires satisfaisantes.

Terres : cinq à six millions d'hectares sont dégradés chaque année. En Afrique, le manque à gagner résultant de l'érosion du sol est estimé à plus de 8 % de la production normale. Ce chiffre atteint 20 % dans certains pays d'Asie et du Moyen-Orient.

Biodiversité : 25 % des espèces de mammifères et 11 % des espèces d'oiseaux sont gravement menacés d'extinction.

Forêts : entre 1990 et 1995, 56 millions d'hectares de forêts ont disparu, soit une perte totale de 65 millions d'hectares dans les pays en voie de développement (le taux annuel de disparition est de 0,65 %). Cette perte n'est que partiellement compensée par l'augmentation des surfaces boisées dans les pays développés (environ 9 millions d'hectares de forêts par an).

Substances chimiques : les populations continuent d'être exposées à des substances toxiques (pesticides, plomb ou mercure).

Mer : 44 % des principaux stocks de poissons font l'objet d'une pleine exploitation, 16 % d'une surexploitation et 6 % de ces ressources sont d'ores et déjà épuisés. L'aquaculture, qui connaît une croissance rapide, a certaines répercussions néfastes sur les écosystèmes. Les habitats marins, notamment les récifs coralliens et les palétuviers, se dégradent.

Source : Commission européenne, COM (2001) 53 final.

Peu de concrétisation des promesses de Rio

À ce jour, toutefois, les progrès enregistrés en droit international et sur la sensibilisation des populations n'ont eu que peu de traductions concrètes, et les promesses faites à Rio n'ont pas été tenues : la situation de l'environnement mondial ne s'est pas sensiblement améliorée, alors que les inégalités et la pauvreté n'ont cessé de progresser. Les causes de ce relatif échec sont nombreuses :

- des modes de production et de consommation peu compatibles avec les exigences d'un développement durable ;
- l'insuffisance des moyens financiers : l'aide publique au développement (APD) ne représentait plus en 1998 que 0,22 % du PNB des pays donateurs contre 0,33 % en 1992. Au total, l'APD des pays de l'OCDE est retombée à moins de 30 milliards de dollars par an. L'objectif, pourtant ancien, de 0,7 % du PNB semble s'éloigner ;
- la faiblesse de la réponse des institutions internationales, en particulier de la CDD et du PNUE, dont la légitimité reste insuffisante et les mandats peu clairs ;
- la faiblesse de la gouvernance (bonne conduite des affaires fondée sur la participation des citoyens) à l'échelle mondiale et des capacités nationales.

L'action internationale de l'Union européenne et de la France

L'UE : la coopération internationale

Aux termes de l'article 174 du traité, la Communauté est compétente pour coopérer avec les pays tiers et les organisations internationales dans le domaine de l'environnement.

L'Union européenne a apporté une importante contribution au sommet de Rio, puis s'est efforcée de maintenir l'Agenda 21 en tête des priorités politiques internationales. Actuellement, la Communauté contribue aux activités et aux négociations menées dans le cadre des Nations unies. Elle participe à part entière aux travaux de la commission du développement durable des Nations unies. Elle est aussi signataire de plus d'une trentaine de conventions internationales sur l'environnement. Un tiers des mesures politiques adoptées par elle dans le domaine de l'environnement vise à mettre en œuvre des engagements internationaux. La Communauté et les États membres fournissent 55 % de l'APD et plus des deux tiers des aides non remboursables.

Le FEM : près de trois milliards de dollars

Le fonds pour l'environnement mondial (FEM) finance les surcoûts liés à la préservation de l'environnement planétaire dans les projets de développement. Il soutient la recherche de solutions régionales aux problèmes environnementaux. Il intervient dans quatre secteurs : la lutte contre l'effet de serre, la préservation de la biodiversité, la protection des eaux internationales et la protection de la couche d'ozone.

Pour sa seconde reconstitution (1999-2002), le FEM a été doté de 2,75 milliards de dollars (dont 700 millions de report du FEM 1 [1995-1998]). Depuis sa mise en place en 1991, le FEM a financé plus de 680 projets dans 154 pays pour un montant total d'environ 3,4 milliards de dollars et un cofinancement équivalent à 8 milliards de dollars.

La Communauté privilégie autant que possible l'approche multilatérale. Elle est donc favorable au renforcement des organes internationaux compétents sur les questions d'environnement, en particulier le PNUE. Elle milite également pour une meilleure coordination entre les conventions internationales sur l'environnement. Elle accorde une grande importance aux questions du financement et du droit international, notamment en ce qui concerne le contrôle de son application et son suivi. Grâce à une meilleure coordination avec les États membres, son influence devrait croître encore dans les prochaines années.

Les cent projets financés par le FFEM

Créé en 1994, le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) couvre les mêmes domaines d'intervention que le FEM, mais il est mis en œuvre de manière bilatérale. Il ne finance que des projets à finalité de développement, et ne supporte que les coûts additionnels découlant des objectifs de protection de l'environnement. Il joue le rôle de laboratoire d'expériences, répliquables, sur les synergies entre développement et environnement.

Le FFEM a été doté de 67 millions d'euros pour sa deuxième tranche de financement (1999-2002). Fin 2000, 99 projets étaient instruits ou en cours d'instruction : effet de serre (36), biodiversité (40), eaux internationales (10), projets mixtes (13).

La France : le développement durable

Le montant de l'aide publique au développement de la France s'élevait à 5,3 milliards d'euros en 1999, soit 0,39% du PNB, ce qui la place au premier rang des pays du G7 (le total des pays de l'OCDE se situe à 0,24%). En volume, elle se situe au troisième rang derrière les États-Unis et le Japon.

Les priorités stratégiques de la France sont la lutte contre la pauvreté, notamment dans les pays les moins avancés (PMA), la promotion du développement durable, le renforcement des capacités institutionnelles et la protection de l'environnement. Son aide se concentre sur les secteurs de la santé et de l'éducation, des infrastructures de base et de la gestion de l'eau.

Sa doctrine est que la préservation de l'environnement ne peut être durable que si elle est intégrée au développement et contribue aux besoins vitaux des populations et des acteurs économiques. Son action dans ce domaine a trois objectifs :

- l'appui au développement durable des pays partenaires pour les infrastructures et les secteurs d'activité où les enjeux du long terme sont particulièrement importants : dégradation irréversible ou risques de catastrophes industrielles ou environnementales ;
- le soutien à la prise en compte de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles dans les financements bilatéraux et multilatéraux ;
- la contribution à la préservation de l'environnement global.

La contribution de la France au fonds pour l'environnement mondial (FEM) est de 128,5 millions d'euros pour la période 1998-2001 (soit 7,3% du total). Elle a alloué 30,9 millions d'euros supplémentaires au fonds du protocole de Montréal pour la période 2000-2002. Par ailleurs la France s'est dotée d'un outil similaire au FEM, le fonds français pour l'environnement mondial.

La France coordonne son action bilatérale avec celle de ses partenaires de l'OCDE. Jouant sur le poids que lui confèrent ses contributions aux organismes multilatéraux, elle influe sur leurs décisions pour le maintien d'une aide en faveur des pays pauvres. Toutefois, selon Laurence Tubiana, sa participation aux négociations environnementales « a manqué de directions claires et d'un processus de préparation suffisant face à des partenaires, notamment européens, de mieux en mieux préparés ».

Les organisations internationales et l'environnement

La Banque mondiale : une approche nouvelle

La Banque mondiale, outre son rôle de financement des économies des PVD et de coordonnateur de l'aide publique au développement, est aussi un lieu important d'élaboration de doctrines politiques sur les enjeux globaux, y compris environnementaux. Elle a récemment franchi une nouvelle étape, en adoptant une approche visant à intégrer les différentes dimensions du développement durable, qui tranche avec la promotion systématique du libéralisme qui prévalait jusqu'alors.

La Banque mondiale développe également une certaine forme de conditionnalité environnementale, en favorisant les États qui s'engagent dans la voie d'une bonne gestion de l'environnement. Elle participe enfin aux côtés de l'OCDE au débat sur le rôle des instruments de marché dans la régulation de l'environnement, et lance un processus de consultation auquel sont associées les ONG et les entreprises.

Elle emploie aujourd'hui plus de 350 spécialistes sur les questions d'environnement. Elle est l'un des gestionnaires du fonds pour l'environnement mondial et du fonds du protocole de Montréal.

L'OCDE : un rôle actif dans de multiples domaines

En mai 2001, les ministres de l'environnement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) se sont réunis sous la présidence de Dominique Voynet, en présence de représentants d'ONG, fait nouveau à l'OCDE. Ils ont adopté une stratégie de l'environnement pour les dix premières années du XXI^e siècle et des lignes directrices pour un transport durable.

L'organisation joue un rôle actif dans de multiples domaines comme l'analyse des relations entre politiques environnementales et politiques économiques, l'examen des performances des politiques environnementales, les échanges et l'environnement, les aspects économiques de la biodiversité, les transports, les polluants, le changement climatique ou encore les données sur l'environnement.

Ainsi, l'OCDE a mis sur pied une base de données sur les taxes liées à la protection de l'environnement en vigueur dans ses États membres (en collaboration avec la Commission européenne). Elle poursuit ses

travaux sur les indicateurs environnementaux et elle doit adopter des lignes directrices sur les transports durables. Elle s'est penchée dernièrement sur les impacts de l'industrie chimique sur l'environnement.

L'OCDE a établi, dans une récente publication, une projection sur vingt ans des problèmes d'environnement auxquels risquent d'être confrontés les pays membres de l'organisation : l'exploitation non viable des ressources naturelles, la dégradation des écosystèmes et la perturbation des systèmes environnementaux.

Pour inverser ces tendances, l'OCDE préconise un changement sans délai de politique dans plusieurs domaines : suppression des subventions, taxe sur l'énergie liée à la teneur en carbone des combustibles, taxes sur les produits chimiques, etc. La mise en œuvre de ces recommandations permettrait de réaliser des gains très significatifs (réduction de 15 % des émissions de CO₂ et de 9 % pour le SO₂, baisse de 30 % des déversements d'azote dans les cours d'eau) pour un coût économique négligeable (réduction de moins de 1 % du PIB des pays de l'OCDE par rapport au scénario de référence).

L'OCDE et les défis de l'industrie chimique

En dépit des progrès réalisés ces trente dernières années, la crainte de déceler des produits chimiques persistants, bioaccumulatifs ou toxiques se fait vive. Pour les vingt prochaines années, l'industrie chimique et les décideurs politiques vont devoir relever un défi majeur : le manque d'information sur la sécurité des produits chimiques commercialisés, ainsi que la quantité de substances dangereuses rejetées dans l'environnement lors de l'utilisation et de l'élimination de produits chimiques. L'OCDE souligne donc la nécessité de :

- développer les systèmes d'information, pour combler les lacunes importantes des connaissances sur les caractéristiques et les effets des produits chimiques commercialisés et sur les conditions d'exposition à ces produits ;
- se focaliser davantage sur les types et quantités de produits chimiques décelés dans les produits de consommation et rejetés dans l'environnement lors de leur utilisation et après leur élimination finale ;
- faire participer plus activement les différentes parties prenantes (public, travailleurs et industriels) à l'évaluation et à la gestion de la sécurité chimique ;
- de porter plus d'attention à la sécurité chimique dans les pays non membres de l'OCDE.

Les négociations récentes sur le changement climatique

Les négociations sur le changement climatique illustrent parfaitement les difficultés auxquelles se heurte actuellement la communauté internationale pour établir des mécanismes appropriés de gestion des biens communs globaux.

Kyoto : des objectifs chiffrés

Le protocole de Kyoto de 1997 a établi des objectifs quantifiés pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2008-2012. Il a identifié les mécanismes économiques et juridiques de sa mise en œuvre. L'Union européenne, pour sa part, s'est fixée un objectif global pour les quinze de - 8 %, avec des objectifs différenciés selon les pays (- 21 % pour l'Allemagne, + 27 % pour le Portugal, 0 % pour la France, etc.).

Le protocole n'entrera en vigueur qu'après ratification par un nombre suffisant de pays, c'est-à-dire 55 pays représentant au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre.

De Buenos Aires à Marrakech, des négociations difficiles

Les conférences successives (Buenos Aires en 1998, Bonn en 1999 et La Haye en 2000) ont essayé de trouver les modalités de mise en œuvre des engagements pris à Kyoto. Trois mécanismes liés, dits de flexibilité, ont été mis au point :

- les permis d'émission négociables (PEN), dispositif selon lequel il serait possible à des pays pollueurs (ou leurs entreprises), d'acheter auprès de pays « moins pollueurs » des droits additionnels d'émission ;
- l'application conjointe (AC), qui prévoit que les crédits d'émission proviendraient du financement de projets visant le stockage de carbone ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en transition ;
- le mécanisme du développement propre (MDP), dont le principe est de générer des crédits d'émission sur la base de projets d'investissement plus économes en énergie et en CO₂ dans les pays en voie de développement. Ces crédits feraient l'objet d'un partage entre l'investisseur étranger et le pays bénéficiaire, et pourraient ensuite être négociés.

Les États et les investisseurs pourraient ainsi chercher à optimiser les différentes options offertes et les coûts et droits à récupérer.

Le débat entre les différentes parties en présence (les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et le G77, qui regroupe 77 pays en développement) s'est focalisé sur la recherche d'un équilibre entre les mécanismes de marché et les outils plus conventionnels de politique publique (fixation de quotas), la recherche de la plus grande efficacité économique possible pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés, et la question de l'équité : sur quelle base allouer les droits initiaux d'émission ? Par ailleurs, quelle peut être la participation des pays en développement aux efforts de la communauté internationale (ces derniers ne s'étant engagés sur aucun objectif quantitatif à Kyoto), sachant que, par exemple, la Chine et l'Inde font partie des plus grands émetteurs de gaz à effet de serre ?

Les négociations de La Haye (novembre 2000) se sont soldées par un échec en raison, d'une part, de l'opposition entre les États-Unis et l'Europe et, d'autre part, des réticences des pays en voie de développement à s'engager dans un processus qu'ils jugent défavorable.

À Bonn, en juillet 2001, 180 membres de la convention cadre sur les changements climatiques sont parvenus à un accord sur les modalités d'application du protocole de Kyoto. L'accord prévoit notamment la création de fonds spéciaux pour les changements climatiques. Il définit les bases d'un compromis sur la question des « puits » absorbant le gaz carbonique et indique les règles de fonctionnement du MDP et des PEN.

La conférence de Marrakech de novembre 2001 a permis de traduire cet accord politique en textes juridiques.

La France a défendu avec force ses positions dans les conférences des parties, au sein de l'Union européenne dont elle est solidaire (dans les négociations, l'Union négocie une position commune aux Quinze). Attachée à la notion de bien public international, elle prône un usage raisonné des instruments de marché (taxes harmonisées), tout en cherchant à promouvoir une meilleure coordination des politiques nationales. Ses projets d'éco-fiscalité et le plan national de réduction des émissions à effet de serre lui ont permis de renforcer la crédibilité de ses propositions.

Le développement durable à l'échelle planétaire

Retrouver l'esprit de Rio au prochain sommet de Johannesburg

Dans le cadre de la préparation du sommet de Johannesburg de 2002, l'UE a proposé au Conseil et au Parlement européen un document d'orientation afin de « faire renaître l'esprit de solidarité et de volonté politique » qui a caractérisé la conférence de Rio de 1992. Ses propositions s'articulent autour de quatre objectifs principaux :

- œuvrer pour une plus grande équité à l'échelle mondiale et intergénérationnelle ;
- mieux intégrer les objectifs environnementaux, sociaux et économiques au plan international ;
- définir des normes plus précises en matière d'environnement et de développement pour appliquer les engagements pris à Rio (Agenda 21) ;
- adopter des mesures plus efficaces à l'échelon national et mettre en place un dispositif de contrôle et de suivi international.

La question de l'aide financière reste toutefois cruciale : consacrer 0,7 % du PNB des pays industrialisés à l'APD reste un objectif essentiel, même si les flux de financement privés semblent aujourd'hui prendre le relais de l'aide publique.

Le protocole sur la biosécurité : le principe de précaution appliqué aux OGM

Conclu à Montréal en janvier 2000 (dit protocole de Carthagène), c'est le premier texte comportant des mesures contraignantes pris dans le cadre de la convention sur la biodiversité.

Ce protocole vise principalement à réglementer les mouvements transfrontaliers d'organismes vivants modifiés qui peuvent avoir un impact sur l'environnement (à l'exception des produits pharmaceutiques). Les approches en matière de sécurité dans le domaine des OGM sont très variables d'un pays à l'autre. La fixation de normes internationales constituait donc un enjeu de premier plan.

Au cœur du protocole, les principes de précaution et de responsabilité instituent la procédure de « consentement préalable informé » : les États importateurs sont informés et donnent leur accord – ou manifestent leur refus – avant le premier transport de marchandises.

C'est le premier accord qui pose aussi clairement la question de la hiérarchie des normes environnementales et commerciales. L'UE a joué un rôle

clé dans les négociations grâce à une bonne coordination des positions des États membres et de la Commission, elle a pu ainsi affirmer pour la première fois son *leadership* sur les questions globales. Elle pourrait à l'avenir bénéficier du soutien des PVD, désormais plus proches de ses positions, concernant les autres volets de la négociation de la convention biodiversité : droits de propriété intellectuelle et partage des bénéfices de l'exploitation de la biodiversité [voir chapitre Les organismes génétiquement modifiés].

Le commerce et l'environnement : vers une « organisation mondiale de l'environnement » ?

Les échanges commerciaux ne sont pas antagoniques d'un développement équilibré, qui respecte à la fois les hommes et les ressources. Mais en l'absence de tout contrôle, ils peuvent causer d'irréversibles dommages à l'environnement, par exemple la déforestation des terres tropicales. À l'inverse, l'environnement peut être utilisé comme une arme pour l'instauration de mesures protectionnistes, qui entravent l'accès aux marchés.

Pourtant, la protection de l'environnement ne peut qu'exceptionnellement être invoquée pour déroger aux règles (article XX du *General Agreement on Tariffs and Trade* ou GATT qui définit les règles du commerce international) ; et ce sur la base de preuves scientifiques ou de normes internationales. De plus, les exceptions ne portent que sur la qualité intrinsèque des produits, et non sur les procédés de production. Une vingtaine d'accords multilatéraux sur l'environnement contiennent des dispositions commerciales (la convention de Bâle sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, la convention CITES sur les espèces protégées ou encore le protocole de Montréal sur la préservation de la couche d'ozone). Même s'ils restent rares à ce jour, des conflits sont toujours possibles entre ces dispositions et les règles découlant du GATT. Ainsi, le protocole de Carthagène, qui réglemente le commerce des organismes génétiquement modifiés (OGM) constitue un obstacle aux échanges, l'OMC ne faisant pas la différence entre les OGM et d'autres produits similaires.

Les contentieux peuvent être portés devant l'organe de règlement des différends de l'OMC (ORD). Mais la légitimité de l'organisation est contestée, notamment en ce qui concerne sa capacité à se saisir des questions environnementales. L'idée a donc

émergé de mettre en place une « organisation mondiale de l'environnement » assurant le respect des engagements internationaux. Prônée par le gouvernement français, cette proposition est accueillie avec réticence par les PVD. Certains observateurs suggèrent la création d'un tribunal pénal international pour les atteintes criminelles ou délictuelles à l'environnement.

Quoi qu'il en soit, il faut clarifier les rapports entre les accords commerciaux et les accords internationaux sur l'environnement. Il serait alors possible pour un État de refuser des importations en provenance d'un autre État qui ne respecterait pas un accord multilatéral sur l'environnement.

Perspectives

Aux échelles européenne et planétaire, les défis environnementaux restent nombreux. La nouvelle Commission européenne a précisé ses priorités d'action pour la période à venir (*Objectifs stratégiques 2000-2005*) : outre le développement de nouvelles formes de gouvernance, passant par une plus grande responsabilisation des citoyens et des acteurs économiques, elle s'efforcera de promouvoir une Europe stable, capable d'assurer un véritable *leadership* mondial sur les questions économiques et environnementales, ainsi qu'une meilleure qualité de vie pour ses habitants.

Grâce à son nouveau programme d'action pour l'environnement, l'Union européenne devrait maintenir son effort pour améliorer la mise en œuvre de l'acquis communautaire, tout en poursuivant le processus de Cardiff par la traduction en actions concrètes des stratégies sectorielles d'intégration. L'élargissement pourrait montrer sa capacité à contribuer concrètement au développement durable des nouveaux adhérents.

L'obligation plus systématique de rendre des comptes sur la conduite des politiques d'environnement et la mesure de leur efficacité exigeront la mise en place de systèmes d'information et de surveillance plus performants que par le passé. L'information du public devrait également être un axe prioritaire de l'Union. L'Europe en a déjà montré l'exemple avec la convention d'Aarhus. D'autres champs d'intervention devraient s'ouvrir dans les prochaines années : le « livre blanc » sur la responsabilité

environnementale, le nouveau régime pour l'encadrement des aides d'État ou encore le « livre vert » sur un système d'échange de droits d'émission.

Sur le plan international, la globalisation représente à la fois une opportunité et un risque. Après la formulation des grands principes du développement durable à Rio, il faut espérer que le sommet de

Johannesburg de 2002 permette d'aller plus avant dans leur mise en application concrète. Cet événement pourrait aussi être l'occasion de repenser sérieusement la place de l'environnement dans les instances des Nations unies et, plus généralement, la régulation internationale de l'environnement, notamment dans sa relation avec les mécanismes de marché. ■

Pour en savoir plus...

- Commission Européenne, 2001. *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable - COM (2001) 264 final/2*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission Européenne, 2001. *Rio, dix ans après : préparation du sommet mondial sur le développement durable de 2002 - COM (2001) 53 final*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission Européenne, 2001. *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix - Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement 2001-2010 - COM (2001) 31 final*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 72 p.
- Commission Européenne, 2000. *Objectifs stratégiques 2000-2005 "Donner forme à la Nouvelle Europe" - COM (2000) 154 final*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission Européenne, 1999. *L'environnement en Europe : quelles orientations pour l'avenir ? Evaluation globale du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable "Vers un développement soutenable" - COM (1999) 543 final*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission Européenne, 1998. *Partenariat d'intégration : une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'Union européenne, Cardiff, juin 1998 - COM (1998) 333 final*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Dron D., 2000. *Environnement : les enjeux du prochain siècle* in RAMSES 2001 - *Les grandes tendances du monde*. Paris, Dunod, pp. 95-114.
- European Environment Agency, 2001. *TERM 2001 - Indicators tracking transport and environment integration in the European Union*. Copenhagen, EEA, 60 p.
- European Environment Agency, 1999. *Environment in the European Union at the turn of the century*. Copenhagen, EEA, 446 p. (coll. *Environmental assessment report*, 2).
- Hourcade J.C., Sinaï A., Fortin E., 2001. *Environnement : les enjeux du réchauffement de la planète*, Problèmes Économiques, n° 2710, 25-10-2001, pp.1-21.
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Ministère des Affaires étrangères, 2001. *Rapport 2001 de la France à la Commission du développement durable des Nations unies*. Paris, 104 p.
- OCDE, 2001. *Les perspectives de l'environnement de l'OCDE*. Paris, OCDE, 364 p.
- Tubiana L., 2000. *Environnement et développement : l'enjeu pour la France - Rapport au Premier Ministre*. Paris, La Documentation Française, 169 p.

Sites internet :

- Agence européenne de l'environnement : eea.eu.int
- Cour de justice des Communautés européennes : www.curia.eu.int
- Commission européenne : europa.eu.int
- Parlement européen : www.europarl.eu.int
- OCDE : www.oecd.org
- Programme des Nations unies pour l'environnement : www.unep.org
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement : www.unctad.org
- Conseil européen : ue.eu.int
- Organisation mondiale du commerce : www.wto.org
- Nations unies : www.un.org

Références juridiques**■ Niveau international**

- Convention du 4 novembre 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal.
- Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (convention d'Aarhus).

■ Niveau communautaire**Généralités**

- Traité de Nice, signé le 26 février 2001 modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains axes connexes (JOCE C 80 du 10 mars 2001).
- Règlement (CE) n° 933/1999 du Conseil du 29 avril 1999 modifiant le règlement (CEE) n° 1210/90 relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (JOCE du 5 mai 1999).
- Communication de la Commission du 15 mai 2001, développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (COM (2001) 264 final, non publié au JOCE).
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 24 janvier 2001 sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix » (JOCE C 154 du 29 mai 2001). L'objectif de la communication est de définir les priorités et les objectifs de la politique environnementale de la Communauté jusqu'en 2010 et au-delà, ainsi que détailler les mesures à prendre pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable.
- Décision de l'Agence européenne pour l'environnement du 20 mars 2000 établissant le code de bonne conduite administrative de l'Agence (JOCE L 216 du 26 août 2000).

Les instruments financiers

- Règlement (CE) n° 1655/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 concernant un instrument financier pour l'environnement (Life) (JOCE L 192 du 28 juillet 2000).
- Règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil du 21 juin 1999 établissant un instrument structurel de préadhésion (JOCE L 161 du 26 juin 1999).
- Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JOCE L 161 du 26 juin 1999 et rectificatif publié au JOCE L 198 du 21 juillet 1999).

L'intégration de la politique environnementale

- Règlement (CE) n° 2493/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 relatif à des mesures visant à promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement (JOCE L 288 du 15 novembre 2000).

La lutte contre l'effet de serre

- Livre Vert du 8 mars 2000 sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre (COM(2000) 87 final, non publié au JOCE).

■ Niveau national

- Loi n° 2000-645 du 10 juillet 2000 autorisant l'approbation du protocole de Kyoto (JO du 11 juillet 2000). La France, après avoir signé le protocole de Kyoto le 29 avril 1998, est le premier État de l'Union européenne à avoir ratifié ce texte.
- Décret n° 98-911 du 5 octobre 1998 portant publication de la convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, faite à Helsinki le 17 mars 1992 et signée par la France le 18 mars 1992 (13 octobre 1998).
- Décret n° 98-861 du 18 septembre 1998 portant publication du protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991 (JO du 25 septembre 1998).

