



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.11.1999
COM(1999) 543 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

L'environnement en Europe: quelles orientations pour l'avenir?
Évaluation globale du programme communautaire de politique et d'action en matière
d'environnement et de développement durable «Vers un développement soutenable»

Préface

Le Sommet de la Terre qui a eu lieu à Rio en 1992 a appelé la communauté internationale à élaborer de nouvelles politiques, selon les principes exposés dans l'Agenda 21, afin d'orienter notre société vers un mode de développement durable. Le cinquième programme d'action en matière d'environnement se voulait la principale réponse de la Communauté à cet appel. Il devait amorcer le processus de développement durable dans la Communauté en déterminant les objectifs qui nécessitaient une action au niveau communautaire, national et local. Un aspect essentiel du programme a été la reconnaissance du fait que la législation environnementale ne peut à elle seule améliorer l'environnement. L'évolution observée dans les secteurs qui sont à l'origine de pressions sur l'environnement, comme les transports, l'énergie ou l'agriculture, contrebalance souvent les effets bénéfiques des nouvelles réglementations. Renforcer la politique environnementale ne suffit donc pas: il faut aussi que les activités économiques tiennent mieux compte des objectifs environnementaux. Cela implique un engagement de la part des acteurs sociétaux comme des citoyens, ainsi que de la part des États membres et des autorités régionales et locales. Une panoplie d'instruments plus étoffée devrait permettre de fournir les informations, les incitations et les moyens auxiliaires nécessaires pour influencer les décisions susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement. Pour orienter son action, le 5^e programme a recensé un certain nombre de thèmes et d'objectifs environnementaux prioritaires jusqu'à l'an 2000 et a mis en évidence cinq secteurs clés dont l'incidence sur l'environnement est particulièrement importante et qui méritent une attention spéciale en ce qui concerne l'intégration des préoccupations environnementales.

Étant donné que la période couverte par le 5^e programme d'action arrive à son terme, la Commission présente aujourd'hui une évaluation globale de la mise en œuvre et du succès de ce programme, en réponse à une demande du Conseil et du Parlement européen.¹ Cette évaluation poursuit également un autre but: celui de lancer un débat avec les autres Institutions, les acteurs et les citoyens sur les priorités d'un 6^e programme à présenter en l'an 2000.

Les principaux résultats de l'évaluation globale

La présente évaluation globale montre que la Communauté a progressé avec ses nouveaux instruments pour protéger l'environnement et assurer la sécurité des citoyens européens et leur qualité de vie. Les mesures mises en œuvre ont notamment pu être mieux ciblées grâce à des études scientifiques et économiques et au dialogue avec les acteurs, tandis que de nouveaux instruments financiers et fondés sur les mécanismes du marché ont été mis en place. Les politiques communautaires ont par exemple entraîné une réduction de la pollution atmosphérique transfrontalière, une amélioration de la qualité de l'eau et l'élimination progressive des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et elles seront à l'origine d'améliorations supplémentaires au cours des prochaines années. En revanche, la mise en œuvre de la

¹ Article 1^{er} de la décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable «Vers un développement soutenable».

législation environnementale communautaire dans les États membres laisse à désirer et la Commission devra continuer à exercer ses compétences à cet égard.

En dépit de certaines améliorations, l'état de l'environnement reste globalement préoccupant et l'on prévoit que les pressions qu'il subit vont encore s'aggraver dans certains secteurs, comme le soulignait le rapport sur l'état de l'environnement récemment publié par l'Agence européenne pour l'environnement.

Bien que le 5^e programme ait permis de sensibiliser davantage les parties concernées, les citoyens et les décideurs d'autres secteurs à la nécessité de poursuivre activement les objectifs environnementaux, les progrès réalisés pour inverser les tendances économiques et sociétales nuisibles à l'environnement ont été globalement insuffisants. L'engagement manifesté par les autres secteurs et par les États membres envers les objectifs du programme est resté partiel, et les habitudes de production et de consommation dans nos pays nous empêchent de rendre l'environnement propre et sûr et de protéger les ressources naturelles de la planète. L'évolution probable est que les nouvelles normes environnementales ne suffiront pas à compenser les effets de la croissance de la demande, par exemple en matière de transport, de biens de consommation ou de tourisme. Les perspectives sont particulièrement sombres pour le changement climatique si les tendances observées dans les principaux secteurs consommateurs d'énergie ne peuvent être inversées. D'autre part, il est de plus en plus évident que les dommages causés à l'environnement ont un coût pour la société dans son ensemble et qu'inversement, l'action en faveur de l'environnement peut avoir des conséquences positives en termes de croissance économique, d'emploi et de compétitivité.

Au cours de la dernière décennie, parallèlement à la mondialisation de l'économie, il est clairement apparu que les problèmes environnementaux ont une dimension internationale. L'Union européenne joue un rôle prépondérant dans la recherche d'une action commune internationale, par exemple en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la protection de la diversité biologique de la planète.

La voie à suivre

Il faut considérer l'avenir de la politique environnementale dans ce cadre élargi, où les objectifs environnementaux, sociaux et économiques seront poursuivis de manière coordonnée et mutuellement compatible. Le développement durable, désormais consacré comme objectif du traité sur l'Union européenne, devrait tendre à assurer le bien-être des générations présentes et futures, en Europe comme dans le reste du monde, en termes de prospérité économique, de justice sociale et de sécurité, de normes environnementales élevées et de gestion saine de notre base de ressources naturelles. Le 5^e programme d'action en matière d'environnement a permis de poser les premiers jalons d'une approche reposant sur le concept du développement durable. Ses principes restent valables, mais l'analyse exposée dans la présente communication montre qu'il faut les mettre en pratique de manière plus complète.

Un 6^e programme d'action en matière d'environnement devrait en premier lieu remédier aux carences de la mise en œuvre du 5^e programme et s'attaquer aux nouveaux problèmes apparus depuis lors. S'appuyant sur cette analyse, la présente évaluation globale propose différentes orientations pour la politique environnementale

future, afin de constituer une base de discussion. Il faudra aussi envisager le 6^e programme dans le cadre plus vaste d'une Union européenne élargie, en tenant compte des problèmes spécifiques des pays candidats. La mise en œuvre complète de l'acquis environnemental reste une autre priorité urgente.

Toutefois, si l'on ne renforce pas l'intégration des préoccupations environnementales dans les secteurs économiques pour traiter les causes des problèmes écologiques, et si les citoyens et les parties concernées ne s'impliquent pas et ne s'engagent pas plus fortement, notre développement restera globalement non viable sous l'angle environnemental, malgré les nouvelles mesures qui pourraient être prises dans ce domaine. L'élan actuel en faveur de l'intégration, résultant des mandats donnés lors du Conseil européen de Cardiff et des Conseils européens ultérieurs, doit donc être entretenu et traduit en décisions concrètes, tandis que de nouveaux instruments devraient être mis en place pour promouvoir l'intégration. D'autres objectifs prioritaires devraient être une meilleure information des citoyens et une participation accrue de ceux-ci aux décisions environnementales, ainsi qu'un renforcement de l'obligation de rendre des comptes pour les actions susceptibles de nuire à l'environnement. L'application effective du principe du pollueur payeur et l'internalisation totale des coûts environnementaux par leur imputation aux pollueurs restent une voie essentielle. Un 6^e programme d'action en matière d'environnement devrait être un pilier d'une stratégie communautaire globale du développement durable qui traiterait les objectifs environnementaux, économiques et sociaux de manière à ce qu'ils se renforcent mutuellement.

Les avis et contributions au débat sur le 6^e programme d'action sont les bienvenus.

Prière de les faire parvenir pour le 14 avril 2000 à:

Commission européenne, DG Environnement (B1- 6EAP), Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles

ou de les envoyer par courrier électronique à l'adresse: new-env-prg@cec.eu.int

ou par l'intermédiaire du site web de la DG Environnement:

<http://europa.eu.int/comm/dg11/newprg/index.htm> (nouvelle adresse d'ici la fin de 1999: <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>).

Introduction

Le cinquième programme d'action en matière d'environnement a été préparé parallèlement à la conférence de Rio de 1992 et au lancement de l'Agenda 21. Il s'agit du premier engagement de la Communauté en faveur du développement durable. Il s'articule autour de cinq objectifs:

- (1) des stratégies pour sept grands thèmes environnementaux (le changement climatique, l'acidification, la diversité biologique, l'eau, l'environnement urbain, les zones côtières et les déchets) ainsi que pour la gestion des risques et des accidents;
- (2) des secteurs cibles dans lesquels il faudrait intégrer des considérations environnementales (l'industrie, l'énergie, les transports, l'agriculture et le tourisme);
- (3) l'élargissement de la panoplie des instruments;
- (4) l'information, la transparence de l'approche et l'élaboration du concept de partage des responsabilités;
- (5) la dimension internationale par rapport aux problèmes planétaires et à la conférence de Rio.

Certains objectifs environnementaux ont été fixés², mais en général les objectifs quantifiables et les mécanismes de contrôle ont fait défaut. La Commission, lors du réexamen du programme d'action en 1996, a confirmé ces priorités et en a proposé une nouvelle: la mise en œuvre des mesures existantes.

En 1998, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une décision sur le réexamen du 5^e programme d'action en matière d'environnement. Ils y ont réitéré l'engagement de la Communauté par rapport à l'approche et à la stratégie générales du programme et ont appelé à une intensification des efforts pour les mettre en œuvre. La décision engageait aussi la Commission à présenter une évaluation globale de la mise en œuvre du programme, accordant une attention particulière à toute révision et à toute mise à jour éventuellement nécessaires des objectifs et des priorités, accompagnée, le cas échéant, de propositions quant aux objectifs prioritaires et aux mesures qui seraient nécessaires au-delà de l'an 2000. La présente communication est le premier élément de la réponse de la Commission à cette demande. Elle sera suivie l'an prochain d'une proposition relative à un 6^e programme d'action en matière d'environnement. Outre l'évaluation du succès du 5^e programme, son but est de lancer un débat sur l'approche générale que devrait suivre notre politique à l'égard de l'environnement et du développement durable, en vue de préparer le nouveau programme.

² Voir le document de travail des services de la Commission (référence) intitulé «Les principales étapes de la mise en œuvre du 5^e programme d'action en matière d'environnement». Il contient les objectifs essentiels établis dans le 5^e programme d'action en matière d'environnement et lors de son réexamen, les données provenant du rapport de l'Agence européenne pour l'environnement sur l'état de l'environnement et des exemples d'instruments législatifs et d'actions de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement.

La récente étude «Eurobaromètre» des opinions et attitudes des citoyens européens montre que la dégradation de l'environnement est une préoccupation importante, à côté de la violence, de la pauvreté, de la santé et du chômage. 70% des citoyens estiment qu'il est urgent d'agir. Ces observations font écho à l'analyse livrée dans le présent rapport, qui conclut à la nécessité de poursuivre les efforts en faveur d'un environnement propre et sûr, garant d'une qualité de vie d'un niveau élevé et d'une gestion durable des ressources planétaires.

2. ÉVALUATION GENERALE DU CINQUIEME PROGRAMME

Le cinquième programme exposait une vision ambitieuse du développement durable, qui devait ensuite être reprise dans le traité d'Amsterdam et dans le processus d'intégration, ce qu'a souligné le Conseil européen de Cardiff en 1998. Concrètement, les progrès accomplis sur la voie du développement durable ont toutefois été plutôt limités, principalement parce qu'il n'y a pas eu d'engagement clair de la part des États membres et des acteurs et parce que les autres secteurs visés par le programme ne sont pas réellement parvenus à considérer ces préoccupations comme les leurs. Le 5^e programme a néanmoins favorisé, au niveau communautaire, l'adoption de mesures qui ont conduit à des améliorations sur le plan de l'environnement.

3. ÉVALUATION DES SEPT PRIORITES ENVIRONNEMENTALES ET DE LA GESTION DES RISQUES

Globalement, il est difficile de procéder à une évaluation complète du 5^e programme, en raison du manque d'objectifs quantifiés, d'indicateurs et de mécanismes de contrôle. En outre, il est évident qu'il faudra encore quelque temps avant que la majorité des actions entreprises sous l'impulsion du 5^e programme ne donnent des résultats. Néanmoins, sur la base de l'évaluation détaillée de l'état et des perspectives de l'environnement réalisée par l'Agence européenne pour l'environnement, il est possible de cerner les principales tendances qui se font jour ainsi que les grandes forces qui les sous-tendent. «L'environnement dans l'Union Européenne à l'aube du XXI^{ème} siècle», le récent rapport de l'Agence, montre que la qualité de l'environnement en Europe s'est améliorée à certains égards, tels que les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, l'acidification, la pollution atmosphérique transfrontalière et la qualité de l'eau. Il souligne toutefois que de graves problèmes subsistent et qu'après l'an 2000, l'environnement sera confronté à plusieurs défis d'envergure, nouveaux dans certains cas. Cette situation nous invite à réfléchir aux nouvelles mesures qu'il conviendrait de prendre au niveau communautaire dans les toutes prochaines années. Dans ce contexte, la présente communication recense un certain nombre de voies envisageables pour une action future afin d'établir une plateforme de discussion, sans prétendre à l'exhaustivité et sans préjuger des propositions futures de la Commission.

3.1. Changement climatique

Situation actuelle et tendances

Il existe un large consensus sur la nécessité d'agir sans délai par rapport au changement climatique. Il s'agit du problème écologique le plus lourd de menaces

auquel nous sommes confrontés, avec des conséquences écologiques, sanitaires et économiques considérables (par exemple l'inondation des zones de faible élévation en raison de la montée du niveau des océans, l'évolution des régimes climatiques avec des implications pour l'agriculture, des catastrophes naturelles). On estime que les émissions de CO₂ devraient baisser d'au moins 35% d'ici à 2010 pour limiter l'augmentation de la température à 1,5 ° en 2100. Le Protocole de Kyoto engage la Communauté à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8% entre 1990 et 2008/2012. Or, en l'absence de mesures supplémentaires, les prévisions indiquent que la Communauté n'atteindra pas cet objectif. Bien que les émissions de CO₂ aient diminué au Royaume-Uni et en Allemagne entre 1990 et 1996, cela est dû à des changements structurels ponctuels et les tendances sous-jacentes vont dans le sens d'une augmentation des émissions de CO₂.

Mesures prises

Bien que diverses mesures communautaires aient été adoptées afin de promouvoir l'efficacité énergétique, la conservation de l'énergie et l'exploitation des sources d'énergie renouvelables (par ex. les programmes ALTENER et SAVE), elles ont bénéficié de moyens financiers inférieurs à ce qui était proposé à l'origine, et elles ont eu peu d'incidence, compte tenu de l'ampleur du problème. La proposition de directive relative à l'introduction d'une taxe sur les émissions de CO₂ ou la proposition modifiée concernant une taxe sur les produits énergétiques n'ont pas enregistré de progrès.

L'accord volontaire récemment conclu avec l'industrie automobile européenne devrait contribuer à réduire les émissions de CO₂ produites par les voitures au cours de la prochaine décennie.

Les tendances dans des secteurs tels que l'industrie indiquent l'adoption croissante de technologies au rendement énergétique élevé, ce qui devrait faire baisser de 15% les émissions industrielles de CO₂ d'ici à 2010. Les projections relatives aux transports indiquent en revanche la poursuite d'une forte croissance des émissions, ce qui compromettra probablement la réalisation des objectifs de Kyoto.

Orientations possibles pour l'avenir

Les États membres doivent encore présenter des plans crédibles pour la réalisation de leurs objectifs individuels convenus dans le cadre de la stratégie communautaire pour respecter l'engagement de Kyoto. Il faudra envisager l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles mesures de réduction des émissions, notamment en intégrant des objectifs relatifs au climat dans d'autres politiques.

La mise au point d'un système de permis d'émissions dans l'Union européenne est peut-être à recommander, afin de promouvoir des mesures rentables de réduction des émissions.

3.2. Acidification et qualité de l'air

Situation actuelle et tendances

La période du 5^e programme a vu la situation s'améliorer en ce qui concerne l'acidification et les niveaux de certains polluants atmosphériques, surtout le SO₂ et le

plomb, qui ont diminué. Les niveaux de NO₂ et de particules restent élevés, tandis que le niveau maximal d'ozone troposphérique continue à être régulièrement dépassé à l'intérieur et autour des grandes agglomérations pendant l'été.

Les améliorations enregistrées sont largement dues à une baisse continue des émissions sur les dix dernières années. En 1995, les émissions de SO₂, d'oxydes d'azote (NO_x) et de composés organiques volatils (COV) non méthaniques avaient diminué respectivement d'environ 39%, 9% et 12% par rapport à leur niveau de 1990. De nouvelles améliorations substantielles de la qualité de l'air et des réductions des dépôts acides devraient intervenir d'ici à 2010.

Les émissions de NO_x et de COV produites par les transports, qui était dominantes dans le passé, ont commencé à diminuer depuis 1990. Ainsi, selon les projections, les émissions de COV non méthaniques et de NO_x devraient avoir baissé de plus de 20% d'ici à 1999 par rapport aux niveaux de 1990, et même de 70 à 80% en 2010, malgré l'augmentation permanente du trafic.

Mesures prises

La directive-cadre sur la qualité de l'air, approuvée en 1996, constitue une base pour régler les problèmes qui subsistent dans ce domaine. Une première directive-fille définissant des valeurs limites pour le SO₂, le NO₂, les particules et le plomb a été adoptée en avril 1999. Des propositions sur le CO et le benzène et sur l'ozone sont débattues au Conseil et au Parlement.

Les mesures adoptées jusqu'ici pour réduire les émissions comprennent les directives relatives aux émissions des véhicules et à la qualité des carburants élaborées à la suite de l'exercice Auto-Oil I, les directives relatives aux émissions de solvants de l'industrie et aux émissions de soufre provenant des fiouls lourds, et la directive IPPC (prévention et réduction intégrées de la pollution) pour les émissions industrielles. La mise en œuvre de ces mesures entraînera de nouvelles améliorations progressives de la qualité de l'air au cours de la prochaine décennie. Il est cependant vraisemblable que dans une bonne partie de l'Union les particules resteront un problème comme la mise en œuvre des principes directeurs de l'OMS concernant l'ozone.

Deux propositions sont actuellement discutées au Parlement européen et au Conseil: l'une vise à fixer des plafonds d'émissions nationaux afin de réduire les dépôts acides d'au moins 50% par rapport au niveau de 1990 partout dans la Communauté et de réduire simultanément l'exposition à l'ozone, et l'autre vise à réexaminer la directive sur les grandes installations de combustion. La mise en œuvre de cette stratégie conjointe contre l'acidification et l'ozone sera une priorité de la prochaine période. Cette stratégie réduira aussi les émissions d'ammoniac et, partant, l'eutrophisation du sol.

Orientations possibles pour l'avenir

La priorité pour la prochaine période sera la mise en œuvre des mesures déjà approuvées et de celles en discussion actuellement. La complexité des questions relatives à la qualité de l'air et l'étendue des sources polluantes imposent l'élaboration d'une stratégie plus intégrée afin de réexaminer les normes de qualité de l'air et de faire en sorte qu'elles soient respectées en employant les méthodes les plus rentables.

Quels sont les autres défis? Il faudra respecter les normes applicables aux matières particulières dans de nombreuses villes et assurer la cohérence entre les objectifs communautaires en matière d'ozone, d'acidification et d'eutrophisation du sol et les émissions des polluants concernés, et mettre au point des mesures rentables pour permettre des améliorations supplémentaires, et notamment des mécanismes de flexibilité. Ces domaines d'action devront faire l'objet d'un examen plus approfondi.

3.3. Protection de la nature et biodiversité

Situation actuelle et tendances

La nature et la diversité biologique de la Communauté restent menacées par la perte de terres au profit du développement urbain et de la construction de routes et par l'intensification continue de l'agriculture. Elles sont également mises en danger par la marginalisation ou l'abandon d'activités agricoles, la pollution et l'introduction d'espèces étrangères.

Mesures prises

Au cours de la période du 5^e programme, l'attention s'est principalement focalisée sur la mise en œuvre des directives «Oiseaux» et «Habitats» adoptées antérieurement; la directive «Habitats» constituait le cadre de la création du réseau Natura 2000. La mise en œuvre de cette directive devrait assurer la protection de la partie la plus remarquable des habitats naturels qui subsistent en Europe. Bien que la plupart des États membres aient avancé dans le recensement des sites à protéger, les échéances convenues à l'origine sont loin d'avoir été respectées. La protection à long terme de ces sites exige l'adoption de régimes de gestion dont l'établissement et la mise en œuvre nécessitera encore des efforts considérables.

L'adoption de la stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique en 1998 a été importante car elle a mis en lumière la nécessité, pour les autres domaines d'action, d'être sensibles aux questions de biodiversité. Cette stratégie prévoit des plans d'action en faveur de la biodiversité dans plusieurs domaines d'action essentiels.

La politique agricole est particulièrement importante pour la nature et la biodiversité. Les mesures agri-environnementales introduites dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 1992 et l'élargissement des mesures ayant des retombées bénéfiques pour l'environnement qui a été opéré dans le cadre de la réforme de la PAC de 1999 sont riches de potentialités pour contribuer utilement à la protection de la nature, tant à l'intérieur du réseau Natura 2000 que dans les zones rurales au sens large.

Orientations possibles pour l'avenir

La priorité pour l'avenir consistera à mettre en œuvre intégralement les directives «Oiseaux» et «Habitats» et à réaliser des progrès marquants en ce qui concerne l'intégration des préoccupations relatives à la biodiversité dans d'autres politiques. La préparation de plans d'action ambitieux dans le cadre de la stratégie en faveur de la diversité biologique devrait être un élément important de cette approche.

Il sera important d'exploiter complètement, au niveau national, les possibilités offertes par le nouveau régime de la PAC et les Fonds structurels. Afin d'assurer la conservation de paysages à valeur naturelle élevée, il est souhaitable de maintenir l'activité agricole dans des régions en danger de marginalisation et d'abandon et de renforcer l'adoption de pratiques agricoles plus compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement.

3.4. Eau

Situation actuelle et tendances

La qualité de l'eau s'est améliorée au cours de la période du 5^e programme, grâce aux progrès réalisés dans la mise en œuvre de la directive relative aux eaux urbaines résiduaires (1991). Le nombre de cours d'eau gravement pollués, en particulier, a diminué de manière significative grâce à la réduction des sources ponctuelles de rejet; les émissions ont ainsi souvent été réduites de 30 à 60% depuis le milieu des années 1980, tandis que les rejets de matières organiques ont chuté de 50 à 80% au cours de 15 dernières années.

Néanmoins, les concentrations en nitrates dans les rivières de l'UE ont peu évolué depuis 1980. Les concentrations maximales admissibles de nitrates dans les eaux souterraines y sont souvent dépassées. Ce phénomène contribue à l'eutrophisation des eaux côtières. Les apports de nitrates d'origine agricole restent élevés, en raison de la mauvaise application de la directive «Nitrates». Il est également fréquent que les concentrations de certains pesticides dans les eaux souterraines dépassent les concentrations maximales admissibles au niveau de l'UE.

En outre, il reste un problème en ce qui concerne l'utilisation et la répartition de l'eau. Cela est généralement imputable à une tarification inadéquate, qui a souvent pour effet de subventionner certains utilisateurs.

Mesures prises

Les réalisations essentielles du 5^e programme en ce qui concerne la gestion des eaux ont été:

(a) l'adoption en 1996 de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC), qui offre un cadre plus complet pour lutter contre tous les types d'émissions polluantes des grandes installations industrielles;

(b) la proposition, actuellement examinée au Conseil et au Parlement, de directive-cadre sur l'eau. Cette directive fixe les conditions pour que les eaux, souterraines et de surface, puissent atteindre un status correct, dans un délai déterminé, et pour appliquer une approche de planification intégrée à la protection de toutes les eaux, en traitant aussi bien les problèmes de quantité que de qualité. Elle regroupe des éléments d'une série de mesures fondées sur une approche combinée de maîtrise des émissions et d'objectifs de qualité. Elle vise également à réduire les polluants, en donnant une liste de substances prioritaires. Elle est complétée par un certain nombre de directives existantes visant à maîtriser des sources spécifiques de substances polluantes – la directive relative aux eaux urbaines résiduaires, la directive IPPC ou les directives imposant des limites pour des substances spécifiques, par

exemple la directive «Nitrates». Il faudra maintenir des niveaux acceptables de captage et de consommation d'eau en mettant au point une série d'instruments, tels que la tarification de l'eau.

Orientations possibles pour l'avenir

Une fois approuvée, cette directive fournira la base qui permettra de réaliser à l'avenir des améliorations substantielles par rapport à l'ensemble des problèmes de qualité de l'eau dont la Communauté continue à souffrir.

La priorité est maintenant à la mise en œuvre. Les autorités nationales, régionales et locales des États membres ont donc la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des politiques.

3.5. Milieu urbain

Situation actuelle et tendances

Environ 70% de notre population vit dans les zones urbaines, qui représentent environ 25% du territoire de l'UE. Cela implique inévitablement que les populations urbaines sont confrontées à une concentration de problèmes environnementaux et que les décisions des autorités urbaines et des citoyens sont des forces motrices non négligeables à l'origine des pressions qui s'exercent sur l'environnement. Les faits et tendances suivants illustrent bien cette réalité:

- 32% de la population européenne est exposée à des niveaux élevés de bruit dû au trafic;
- la pollution atmosphérique reste une source importante de problèmes de santé et les seuils fixés par l'OMS sont souvent dépassés;
- les zones urbaines devraient voir leur population augmenter de plus de 4% entre 1995 et 2010 et leur expansion se poursuit;
- le volume des déchets urbains a augmenté;
- les pénuries d'eau saisonnières sont fréquentes dans les villes d'Europe méridionale;
- la consommation d'énergie par les secteurs des transports et de l'énergie a augmenté régulièrement au cours des 20 dernières années et de nouvelles hausses sont prévues.

Mesures prises

Le 5^e programme d'action a reconnu que le rôle de la politique communautaire dans ce domaine, outre les effets indirects induits par la législation environnementale spécifique, doit consister à encourager les pouvoirs locaux à s'attaquer aux problèmes et à les aider à œuvrer pour un développement durable. Néanmoins, aucun objectif ni mécanisme de contrôle spécifiques n'ont été définis. La campagne des villes européennes durables a été lancée en 1994 pour soutenir les autorités locales et elle a depuis lors joué un rôle constructif. En 1998, la Commission a publié la

communication intitulée «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne». Elle contient des engagements concrets de la part de la Commission européenne et son adoption est un progrès important vers une approche plus intégrée et stratégique des problèmes urbains.

Orientations possibles pour l'avenir

La Commission est à présent occupée à mettre en œuvre la communication. Elle pourrait continuer à soutenir et à faciliter notamment les initiatives de sensibilisation et les activités liées au développement durable et à l'Agenda 21 sur le plan local.

3.6. Zones côtières

De nombreuses zones côtières ont une forte densité de population et sont soumises aux pressions intenses de l'urbanisation, de l'industrie, des transports et du tourisme. Ces activités ont aussi une incidence considérable sur la qualité du milieu marin. D'autre part, les zones côtières contiennent une partie importante du patrimoine naturel et culturel européen.

La Communauté a lancé, au cours de la période de réalisation du 5^e programme, un programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières afin de présenter des moyens de traiter les problèmes propres à ces zones. La question est de savoir quel suivi donner à ce programme.

Il reste urgent d'agir dans ce domaine, étant donné que 85% des côtes sont menacées par diverses pressions, et qu'elles souffrent en particulier d'une urbanisation croissante.

3.7. Déchets

Situation actuelle et tendances

Les problèmes des déchets dans l'UE s'accroissent toujours plus vite que ne sont mises en œuvre les mesures destinées à les maîtriser et à les éviter, en raison de nos habitudes de consommation.

Les mesures de prévention n'ont pas permis de stabiliser la production de déchets ni leur dangerosité. D'après les statistiques, les déchets urbains produits dans les pays européens de l'OCDE ont atteint 1,305 milliard de tonnes en 1995, soit 420 kg/an par personne. La moyenne par habitant dans l'UE est de 370 kg/an.

Le recyclage de certaines fractions des déchets est une réussite dans plusieurs États membres de l'UE. Dans l'UE plus la Norvège, le recyclage du papier et du carton est passé de 40% en 1990 à 49% en 1996. Le recyclage du verre est passé de 43% en 1990 à 55% en 1996.

Néanmoins, le recyclage du verre et du papier n'ont pas augmenté assez vite pour réduire le volume global de ces flux de déchets, de sorte que le volume de déchets de verre, par exemple, a augmenté de 12%. En outre, la quantité de déchets de plastique a considérablement augmenté (environ 4% par an) mais il n'y a pas eu d'augmentation correspondante du recyclage.

Globalement, les déchets incinérés ou mis en décharge ont augmenté. La mise en décharge est toujours la méthode de traitement la plus répandue, malgré les progrès en matière de récupération et de recyclage. 66% des déchets urbains ont été mis en décharge en 1995, contre 65% en 1990.

Mesures prises

Au cours de la période du 5^e programme, la mise en œuvre de la directive «Emballages» a contribué à faire progresser le recyclage des déchets d'emballages, mais les progrès en matière de prévention restent clairement à réaliser. Lorsque la directive «Décharges» sera mise en œuvre, elle contribuera à la fois à réduire l'incidence environnementale de la mise en décharge et à encourager la prévention et les possibilités de recyclage des déchets.

La Commission a également avancé dans ses travaux sur les flux de déchets prioritaires, en s'efforçant d'appliquer les principes de prévention, de recyclage des matériaux et de responsabilité du producteur, qui sont reconnus comme approches prioritaires dans la stratégie communautaire pour la gestion des déchets. Les progrès ont toutefois été plus lents que prévu, notamment en raison de l'opposition aux systèmes de responsabilité du producteur manifestée par les fabricants de produits. La proposition relative aux véhicules hors d'usage devrait être adoptée en 2000.

Orientations possibles pour l'avenir

La priorité devra désormais aller à la promotion d'une politique de produit active, afin de rendre les produits recyclables dès leur conception et de mieux prévenir la génération de déchets. Des mesures spécifiques resteront nécessaires pour des flux de déchets importants (par ex. biens durables, déchets biodégradables, déchets d'emballages, déchets dangereux tels que les piles). La mise en œuvre des stratégies de gestion des déchets et le contrôle de leur application au niveau local resteront une priorité. La réduction des risques qu'implique l'élimination des déchets, liés notamment à la toxicité des matières à éliminer, reste également prioritaire.

3.8. Gestion des risques: accidents d'activités industrielles

Situation actuelle et tendances

De 1984 à 1999, plus de 300 accidents ont été signalés. En 1997, 37 accidents majeurs d'activités industrielles ont été signalés dans l'UE, soit le total annuel le plus élevé depuis que ces accidents sont recensés. Un aspect plus positif est la diminution des déversements d'hydrocarbures par les pétroliers, malgré des accidents comme celui du Sea Empress.

Mesures prises

Au cours de la période du 5^e programme d'action a été achevée la directive «Seveso II», qui impose aux exploitants industriels de démontrer qu'ils ont pris toutes les précautions utiles pour prévenir les accidents graves. Les bases de données MARS et SPIRS ont été mises en place dans le cadre de la directive pour faciliter la prise de décision relative à la gestion des risques.

Orientations possibles pour l'avenir

La mise en œuvre complète de la directive Seveso II reste un défi pour l'avenir. Néanmoins, elle ne s'applique qu'aux établissements à haut risque. Notre société et l'environnement dans son ensemble sont sensibles à la menace que les accidents font peser sur eux et, à long terme, une approche intégrée visant à protéger les personnes, l'environnement et les biens, patrimoine culturel inclus, serait souhaitable.

3.9. Gestion des risques: sûreté nucléaire et radioprotection

Situation et tendances:

Les centrales nucléaires génèrent environ 34% de l'électricité produite dans l'UE. En général, le risque d'accident nucléaire a diminué, mais la sûreté de certains réacteurs en Europe centrale et orientale et dans l'ex-Union soviétique reste préoccupante.

La santé humaine est au centre de l'approche intégrée sur laquelle repose la radioprotection. Les normes de l'UE sont régulièrement mises à jour en fonction des progrès scientifiques.

Mesures prises

Au cours de la période du 5^e programme, la législation sur les normes de sûreté relatives à la protection de la santé contre les rayonnements ionisants et sur le transport des substances radioactives a été approuvée. Les actes les plus importants sont la révision de la directive fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et la révision de la directive relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales. En outre, à la suite de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl, un certain nombre de règlements ont été adoptés concernant les conditions en matière de contamination radioactive applicables aux produits agricoles originaires de pays tiers importés dans l'UE. Un règlement sur les dispositions administratives pour le transfert de substances radioactives a été adopté, de même qu'une directive sur les dispositions administratives pour le transfert de déchets radioactifs. Un certain nombre de guides techniques, de communications et de recommandations concernant la mise en œuvre de la législation ont été publiés.

Orientations possibles pour l'avenir

La Communauté n'a pas de compétences dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires mais elle soutient la coopération entre les États membres. Le vieillissement des installations nucléaires, les effets économiques de la libéralisation du secteur de l'électricité et la forte augmentation du nombre de projets de démantèlement imposent un renforcement de cette coopération. La question non résolue du stockage à long terme ou de l'élimination des déchets fortement radioactifs continuera à nécessiter une attention particulière permanente.

En Europe centrale et orientale et dans les nouveaux États indépendants, la priorité devrait être donnée aux mesures visant à encourager les améliorations des systèmes de sûreté. En ce qui concerne l'ex-Union soviétique, et particulièrement le nord-ouest de la Russie, il est essentiel de coopérer pour contribuer à résoudre les graves problèmes

écologiques résultant des pratiques de gestion médiocres appliquées antérieurement au combustible nucléaire épuisé et aux déchets radioactifs.

3.10. Gestion des risques: protection civile et urgences environnementales

Les catastrophes naturelles telles que tremblements de terre ou glissements de terrain peuvent avoir des effets de grande ampleur, tant par le nombre de victimes que par leurs conséquences économiques. L'Agence européenne pour l'environnement cite des études indiquant que les pertes économiques dues aux inondations et aux éboulements enregistrées au cours de la période 1990-1996 ont été de 400% supérieures à celles de la décennie précédente.

L'activité humaine, notamment une utilisation inadéquate des sols qui provoque des inondations et des éboulements, accroît les risques tout en rendant les populations plus vulnérables aux catastrophes naturelles. Le rôle de la Communauté dans la préparation à ce type d'événements est très secondaire par rapport à celui des États membres. La Communauté soutient cependant la coopération entre les organismes nationaux responsables de la protection civile et de la lutte contre la pollution marine.

À l'avenir, la priorité dans ce secteur devrait être donnée à la mise en œuvre de la base juridique récemment adoptée pour permettre la planification et la gestion à long terme en matière de protection civile.

4. PREOCCUPATIONS RECENTES

Depuis l'adoption du 5^e programme d'action en matière d'environnement, l'urgence de certains dossiers s'est aggravée et de nouveaux problèmes, considérés comme moins importants à l'époque, préoccupent désormais les citoyens ou sont reconnus comme nécessitant des mesures spéciales, compte tenu de l'état de l'environnement. La Communauté devrait réfléchir à l'opportunité et à la manière de réagir à ces préoccupations, en appliquant le principe de précaution le cas échéant.

4.1. Substances chimiques

Bien que les mesures de prévention visant à réduire certaines émissions et concentrations de polluants organiques persistants et de métaux lourds aient connu un certain succès, on connaît insuffisamment l'incidence potentielle sur la nature et la santé humaine de trois quarts environ des substances chimiques produites en grandes quantités. Or, l'industrie chimique devrait augmenter sa production de manière significative au cours des prochaines années.

La Commission compte présenter une stratégie pour accélérer le système d'examen des substances chimiques toujours plus nombreuses, et entend examiner s'il serait possible de contrôler les volumes et la toxicité des substances chimiques et les modalités d'un tel contrôle, particulièrement lorsqu'il s'agit de substances aux effets nocifs reconnus.

4.2. Organismes génétiquement modifiés (OGM)

La technologie des OGM est riche d'avantages potentiels non négligeables pour notre société. Toutefois, cette nouvelle technologie suscite depuis quelques années de plus

en plus de préoccupations quant à son impact sur l'environnement et sur la santé humaine.

Le contrôle de la dissémination volontaire d'OGM, tant expérimentale que commerciale, est couvert par une législation qui prévoit un système d'agrément commun à l'ensemble de l'UE. Un renforcement de la législation est en préparation, afin de répondre aux préoccupations des citoyens. Il prévoira un contrôle plus complet des impacts potentiels.

4.3. Sols

La dégradation et les pertes en sol, dues en particulier à l'érosion, à la contamination et à l'imperméabilisation (construction de bâtiments, de routes, etc.) et à des modifications structurelles, ont atteint un niveau alarmant. Les pertes en sol provoquées par les activités humaines sont 10 à 50 fois plus élevées que celles dues à l'érosion naturelle.

Il faut déterminer les liens entre les politiques et interventions communautaires et les problèmes liés au sol, afin de faciliter les décisions relatives au développement d'une approche cohérente au niveau communautaire. Il est également nécessaire d'intégrer dans nos politiques les objectifs de gestion du sol, notamment ceux de la convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification.

4.4. Utiliser et gérer efficacement les ressources

Il faut utiliser et gérer les ressources naturelles avec plus d'efficacité, à la fois pour conserver les ressources non renouvelables et pour réduire les quantités de déchets. Le concept de «facteur dix» symbolise l'objectif à long terme de diviser par dix la consommation absolue de ressources dans les pays industrialisés et de répartir plus équitablement les ressources au niveau planétaire. La Communauté devrait-elle se concentrer sur cet objectif pour orienter sa politique dans ce domaine? Comment la Communauté pourrait-elle promouvoir des modes de production et de consommation plus efficaces au regard de l'environnement, qui réduiraient l'utilisation de matières premières, la consommation d'énergie et les émissions, tout en maintenant le niveau des produits et des services?

Dans ce cadre, une politique intégrée de produit devrait être fondée sur une combinaison d'instruments – tels que l'étiquetage et la conception écologique des produits, des liens avec le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), l'écologisation des marchés publics et des normes de produits, et la taxation des produits – de manière à couvrir toute la chaîne des produits: production, utilisation, distribution, consommation et déchets. Une politique intégrée de produit devrait prévoir un cadre qui associerait toutes les parties concernées à l'élaboration d'une stratégie spécifique dans un secteur de produits donné.

5. AMELIORATION ET MISE EN ŒUVRE DE LA LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE

5.1. Amélioration de la législation

Le 5^e programme a permis de renforcer la législation dans plusieurs domaines essentiels, par exemple grâce à la directive-cadre sur la qualité de l'air, à la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) et à la directive «Habitats».

La manière dont les propositions législatives sont élaborées s'est également améliorée. Premièrement, les problèmes environnementaux et leurs implications en termes économiques et de rentabilité font l'objet d'une analyse plus poussée. Cela nous a aidés à déterminer les coûts que représentent pour la société les dégâts causés à l'environnement et à affecter le temps et les ressources nécessaires au traitement des problèmes environnementaux. Parallèlement, nous avons amélioré le rapport coût-efficacité de nos politiques. Plusieurs initiatives récentes (la stratégie de lutte contre l'acidification, le programme Auto-Oil et, actuellement, la fixation de plafonds nationaux d'émissions pour certains polluants atmosphériques) ont été soumises à un tel processus. Des efforts supplémentaires resteront nécessaires dans des domaines comme la politique de l'eau et des déchets et le renforcement des aspects liés à la méthodologie ou aux données, ainsi que la prise en compte des résultats de la R&D dans les politiques. Il faut cerner correctement les zones d'incertitude et prendre des mesures pour remédier au manque de données. L'analyse de chaque proposition environnementale devrait également identifier le «gagnant» et le «perdant» de l'initiative en question.

Deuxièmement, les propositions législatives visent dorénavant à mieux consulter et impliquer les parties concernées. Des initiatives comme la directive-cadre sur l'eau, la directive IPPC et le programme Auto-Oil montrent qu'il est possible et bénéfique de faire participer les acteurs et les secteurs concernés à la recherche de solutions aux problèmes environnementaux. Le programme Auto-Oil, notamment, a recensé d'importantes actions avantageuses pour toutes les parties qu'il faudrait mener au niveau national et local pour améliorer la qualité de l'air, en coopération avec les industries concernées.

Troisièmement, la Communauté tient de plus en plus compte de l'appel à une plus grande subsidiarité, en élaborant davantage de *directives-cadres* qui fixent des objectifs mais donnent aux États membres suffisamment de souplesse pour mettre en œuvre les mesures adéquates comme ils le souhaitent. Toutefois, dans la phase de mise en œuvre, il faudra veiller à ce que cette souplesse ne donne pas lieu à des dérapages qui compromettraient la réalisation des objectifs fixés.

5.2. Mise en œuvre et contrôle de l'application

Dans le cadre du 5^e programme d'action, la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la législation environnementale ont fait l'objet d'une attention accrue. La communication sur l'état de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement publiée par la Commission en 1996 a toutefois montré que la mise en œuvre de la législation environnementale communautaire était souvent peu satisfaisante. En 1998, la Commission a enregistré 600 allégations d'infraction à la

législation communautaire dans le domaine de l'environnement, reposant sur des plaintes reçues du public, des questions parlementaires, des pétitions et des faits découverts par la Commission. Sur les 123 affaires dont la Cour de Justice a été saisie en 1998, 49 concernaient l'environnement.

Si la situation actuelle laisse à désirer, c'est principalement en raison de la complexité technique de la législation et de la difficulté éprouvée pour trouver un équilibre entre les intérêts des différentes parties concernées. Dans certains cas, le droit de l'environnement a trait à des enjeux généraux dans lesquels aucun intérêt particulier n'est représenté. On manque aussi de personnel qualifié et de ressources pour exécuter les fonctions complexes d'inspection et de contrôle de l'application aux niveaux national et local. Enfin, il n'existe pas suffisamment de sanctions dissuasives, efficaces et proportionnées dans les États membres lorsque les mesures ne sont pas correctement mises en œuvre.

On s'efforce de garantir la participation au processus législatif de tous les acteurs et secteurs concernés, et notamment du réseau IMPEL (Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement). La Commission a proposé d'élaborer des critères minimaux communautaires pour l'exécution par les autorités des États membres de tâches de contrôle liées à l'environnement.

Lorsque nous réfléchissons à la politique future, il faut nous rappeler que le premier pas à faire pour parvenir à des améliorations concrètes dans le domaine de l'environnement consiste à mettre en œuvre l'intégralité des mesures déjà adoptées. Il faudra encore renforcer les efforts en ce sens. La mise en œuvre de l'acquis nécessitera des efforts encore plus considérables de la part des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Atteindre les objectifs des mesures déjà adoptées reste donc une tâche à accomplir dans toute stratégie environnementale future, et tous les États membres (actuels et futurs) doivent s'y engager fermement. Il y va de la crédibilité même de la politique environnementale de la Communauté.

La Commission, pour sa part, continuera à exercer ses compétences en assurant la mise en œuvre correcte de la législation communautaire dans les délais prescrits, et à améliorer les informations publiées sur les politiques de la Communauté et leur mise en œuvre, par exemple dans le rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire et dans l'étude annuelle sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement. L'efficacité de la politique de l'environnement devrait être régulièrement évaluée et des mesures correctives devraient être prises le cas échéant. Il faut pour cela un système de surveillance efficace afin de vérifier que la législation est correctement mise en œuvre; la directive «Rapports» (91/692/CEE) devra être révisée et renforcée à cette fin.

6. ÉLARGISSEMENT DE LA PANOPLIE DES INSTRUMENTS

6.1. Instruments fondés sur les mécanismes de marché

L'élargissement de la panoplie d'instruments politiques permettant de parvenir à nos objectifs en matière d'environnement constituait un pilier essentiel du 5^e programme. Les instruments fondés sur les mécanismes de marché comprennent les taxes, les redevances, les incitations environnementales, les systèmes de consigne, les régimes

de négoce des permis, les systèmes de label écologique ou encore les accords dans le domaine de l'environnement. Ils visent à encourager les producteurs et les consommateurs, en agissant sur les prix et sur l'information, à adopter des pratiques ou à faire des choix qui tiennent compte du coût environnemental de la production et de la consommation des produits. Sur le plan pratique, il s'agit avant tout de déterminer dans quels cas ces outils sont susceptibles d'être plus efficaces et plus efficaces que d'autres mesures politiques ou, éventuellement, dans quels cas ils peuvent utilement compléter d'autres instruments.

Les taxes environnementales, par exemple, seront souvent la manière la plus efficace d'appliquer le principe du pollueur payeur, par l'internalisation directe des coûts environnementaux.

Au niveau des États membres, au cours des cinq dernières années, de nombreuses mesures nouvelles ont été mises en œuvre, même s'il est manifeste qu'à cet égard, certains États membres sont plus actifs que d'autres. Le plus important à signaler est que ces mesures semblent effectivement produire les effets escomptés (ce qu'illustre par exemple la relation entre la baisse des émissions de plomb et l'introduction d'une différenciation fiscale entre essence au plomb et essence sans plomb).

Au niveau de la Communauté, de nombreuses directives publiées par la Commission autorisent l'adoption de mesures d'incitation fiscale visant à encourager une mise en œuvre rapide des dispositions (pour les émissions des véhicules et la qualité des carburants, par exemple). L'adoption de mesures au niveau communautaire, telles que la taxe CO₂ ou la taxe sur les produits énergétiques, par exemple, s'est en revanche révélée décevante. En fait, le cadre institutionnel (nécessité d'un vote à l'unanimité au sein du Conseil ECOFIN) a empêché l'accomplissement de progrès réels.

L'introduction d'un système de label écologique communautaire et du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), était aussi une nouvelle initiative visant à influencer le comportement des producteurs et des consommateurs par le biais des mécanismes de marché. L'adoption du système EMAS par le secteur manufacturier de l'UE a donné des résultats encourageants, quoique difficiles à quantifier avec précision, et il est presque certain qu'elle a contribué à une diminution des émissions et des risques pour l'environnement. On procède actuellement à une révision du règlement EMAS, que l'on prévoit d'étendre à d'autres secteurs tels que les services et le commerce de détail.

6.2. Instruments financiers

Depuis 1993, les actions pour promouvoir la cohésion économique et sociale dans le cadre des Fonds structurels sont plus étroitement liées avec l'environnement, notamment l'introduction d'une évaluation stratégique des incidences environnementales des programmes. Dans la période comprise entre 1993 et 1999, le financement octroyé aux investissements dans le domaine de l'environnement a augmenté. En ce qui concerne le Fonds de cohésion, la part des ressources totales accordée aux projets environnementaux a progressé (elle se monte à 49,1%).

LIFE, qui est le seul programme entièrement consacré à l'environnement, a fourni de nombreux exemples en matière de technologies innovantes, de bonnes pratiques et d'intégration au niveau local.

Les banques d'aide au développement ont commencé à intégrer les critères environnementaux dans leurs opérations de prêt. En revanche, on n'enregistre encore que des progrès limités auprès des banques et compagnies d'assurance privées en ce qui concerne l'offre de produits financiers «verts», la gestion respectueuse de l'environnement ou l'amélioration de l'évaluation des risques pour l'environnement.

Les subventions peuvent avoir des incidences positives ou négatives non négligeables pour l'environnement. Même si elles ne sont pas délibérément mises en place dans l'intention de nuire à l'environnement, elles sont souvent introduites sans que leurs éventuelles conséquences pour l'environnement aient été prises en considération. On estime par exemple que si les subventions dans le secteur de l'énergie étaient supprimées en Europe occidentale et au Japon, les émissions produites dans l'OCDE seraient réduites de 13% d'ici à 2005 par rapport au scénario de référence.

D'autre part, des progrès ont été réalisés, notamment en ce qui concerne la réforme de la politique agricole commune dans le cadre d'Agenda 2000. Les subventions à la production ont été progressivement réduites au profit de l'aide au revenu partiellement liée à l'adoption de pratiques agricoles compatibles avec l'environnement. En outre, les programmes agri-environnementaux prévoient des paiements pour les agriculteurs qui fournissent des services environnementaux.

Globalement, l'expérience des dernières années montre que le financement direct offre des possibilités d'améliorer la situation de l'environnement, directement et indirectement. En ce qui concerne les subventions dans le domaine de l'énergie et des transports, il reste des progrès à faire pour intégrer totalement les considérations environnementales dans les critères applicables à l'octroi d'un financement par l'UE (pour les fonds structurels, par exemple).

6.3. Recherche et développement

La recherche et développement, à travers les programmes-cadres successifs de l'UE, offre la possibilité de traiter à la fois les dimensions scientifique, technologique et socio-économique de l'environnement.

Le 5^e programme-cadre de R&D couvre des thèmes tels que la gestion et la qualité de l'eau, le changement planétaire, le climat et la biodiversité, les écosystèmes marins, la ville de demain, la recherche générique sur les risques naturels et l'observation de la terre. Il prévoit d'octroyer plus de 2 milliards d'euros à la recherche collaborative dans le domaine de l'environnement dans le cadre du programme «Énergie, environnement et développement durable» au cours de la période 1999-2002.

Les résultats de la recherche fournissent des informations exploitables pour la prise de décision et l'élaboration de la politique environnementale. Les programmes communautaires de recherche présentent l'avantage supplémentaire d'encourager la participation de scientifiques à la réflexion sur les questions environnementales. Les nombreux réseaux établis dans le cadre de projets de recherche transnationaux contribuent à développer un consensus entre les scientifiques dont les travaux alimentent le processus décisionnel au niveau national, européen et international.

6.4. Instruments relevant de l'aménagement du territoire

Bien que l'aménagement du territoire soit principalement du ressort des États membres, il existe au niveau communautaire un certain nombre d'initiatives clés de nature stratégique qui permettent d'élaborer une approche plus intégrée. C'est le cas du schéma de développement de l'espace communautaire, qui vise à promouvoir la coopération entre les États membres pour réaliser le développement durable à travers une utilisation plus équilibrée des espaces sur le territoire de l'UE. Cette nouvelle génération d'instruments d'aménagement du territoire peut favoriser la coopération entre États membres et entre régions et autorités locales, en fournissant un cadre de référence pour la résolution de problèmes liés par exemple au développement urbain et rural, à la gestion de zones sensibles ou à la politique des transports.

7. DOSSIERS INTERNATIONAUX

Environ un tiers des mesures politiques adoptées par la Communauté dans le domaine de l'environnement visent à mettre en œuvre des engagements internationaux juridiquement contraignants. L'UE joue un rôle prépondérant, à la fois en siégeant à la table des négociations et en travaillant à la mise en œuvre d'accords sur les problèmes de dimension planétaire (la couche d'ozone, le changement climatique, la diversité biologique, par exemple), les questions d'importance régionale (l'acidification, les déchets et l'eau), ainsi que tous les aspects liés aux produits dangereux, tels que les produits chimiques et les substances radioactives. Les travaux de recherche financés au titre des 4^e et 5^e programmes-cadres apportent un soutien non négligeable à ces activités internationales. L'Union européenne a également pris une part active au développement de bon nombre des processus internationaux qui orientent les gouvernements dans la formulation de leur politique de l'environnement. Parmi ces activités, on peut citer un suivi actif de la déclaration de Rio et de l'Agenda 21 ainsi que des actions de soutien dans le cadre du programme des Nations unies pour l'environnement.

Cependant, l'UE pourrait rendre son action plus visible et elle devrait utiliser plus systématiquement son poids économique et politique et renforcer la cohérence entre ses différentes politiques. Le commerce demeure un secteur préoccupant, dans lequel il faut faire des progrès pour parvenir à concilier l'objectif d'accroissement du volume des échanges avec les objectifs environnementaux. C'est l'approche générale déjà adoptée par la Communauté en vue du prochain cycle de l'OMC. Le changement climatique est un problème mondial qui ne peut être résolu que par des efforts concertés au niveau international. L'Union européenne devrait garder l'initiative dans les négociations internationales qui auront lieu au cours des prochaines années.

8. PROGRES GENERAUX DANS LES SENS DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Le 5^e programme d'action en matière d'environnement visait à ouvrir la voie du développement durable à la Communauté. Comme le confirme la présente évaluation globale, de nombreuses tendances observées en matière d'environnement ne sont pas durables et la qualité de la vie des citoyens reste compromise, malgré les progrès qui ont été faits dans la législation environnementale et dans l'élargissement de la panoplie des instruments disponibles (quoique dans une moindre mesure). D'une part,

la croissance économique et l'amélioration des communications et des transports contribuent incontestablement à une meilleure qualité de vie. D'autre part, le développement et la nature des activités humaines, qui se traduisent par une augmentation de la consommation de produits et de services, entraînent également un accroissement de l'exploitation des ressources naturelles et des pressions sur l'environnement. La politique en matière d'environnement a permis, dans une certaine mesure, de limiter les conséquences des pressions que subit l'environnement, notamment en promouvant l'utilisation de combustibles moins polluants ou la limitation ou la prévention des rejets industriels dans les rivières, dans l'atmosphère et dans la mer. Cependant, si l'on en croit les prévisions les plus récentes, elle ne suffira pas à la tâche, compte tenu, notamment, de l'accroissement de la demande globale dans le secteur des transports routiers, de l'électricité, ou du bâtiment et des travaux publics. Face à l'expansion de l'activité dans ces domaines, les améliorations qu'apportent les progrès technologiques et l'introduction de normes environnementales plus strictes ne sont tout simplement pas suffisantes. L'analyse des causes des problèmes environnementaux confirme que les domaines où la situation est particulièrement préoccupante sont, comme l'indiquait le 5^e programme, les transports routiers, l'utilisation et la production d'énergie, le tourisme, la production et la consommation de biens et l'agriculture intensive.

Certains problèmes mettent particulièrement en lumière l'importance de traiter ensemble les dimensions économique, sociale et environnementale.

Changement climatique

Selon le scénario du «statu quo», l'Union européenne sera incapable de respecter l'engagement qu'elle a pris à Kyoto de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8% d'ici à 2008-2012; au contraire, ses émissions augmenteraient au cours des prochaines années. Le problème est aggravé par le fait que les objectifs de Kyoto ne sont qu'une première étape vers l'objectif final qui consiste à stabiliser les concentrations de ces gaz.

Sous cet angle, les tendances actuelles, dans le secteur des transports par exemple, sont clairement en porte-à-faux avec les engagements pris par la Communauté pour lutter contre le changement climatique. Pour les transports, qui représentent environ le quart des émissions de CO₂ totales, la Commission a prévu dans les conditions actuelles une augmentation de près de 40% des émissions de CO₂ entre 1990 et 2010.³ La mise en circulation de voitures consommant peu de carburant, résultant de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des véhicules particuliers, ne suffira pas à contrebalancer les effets de l'augmentation du trafic.

Sauf dans l'industrie, où les émissions de CO₂ devraient diminuer de 15% entre 1990 et 2010, aucun secteur ne devrait en fait contribuer à l'objectif de l'UE par rapport aux engagements de Kyoto dans le cadre du scénario de «statu quo», étant donné que les émissions restent stables.

³ Communication sur les transports et le CO₂: pour une approche communautaire, COM(1998) 204 final.

Par conséquent, une stratégie de prévention du changement climatique ne peut se concentrer uniquement sur des mesures individuelles prometteuses de réduction des émissions, mais doit aussi intégrer les préoccupations relatives au climat dans les décisions prises dans de nombreux autres secteurs – surtout l'industrie, l'agriculture et les ménages, outre l'énergie et les transports. Il faudra améliorer l'efficacité énergétique, mettre davantage à contribution les sources d'énergie renouvelables et enfin, opérer une réduction de la demande d'énergie et de transport. Cela ne peut se faire que dans un cadre débordant largement celui de la politique environnementale et en changeant les modes de développement de la société, en tenant compte des incidences environnementales, économiques et sociales. Les coûts que risque d'entraîner le changement climatique pour notre économie sont énormes, tandis que les actions mises en œuvre pour accroître l'efficacité énergétique dans notre société entraîneront des bénéfices économiques immédiats, en termes de réduction des gaspillages et de progrès technologique.

Mondialisation et augmentation de la pression sur des ressources naturelles limitées

La mondialisation offre des possibilités de définir des normes environnementales plus strictes à l'échelon planétaire mais, parallèlement, elle va vraisemblablement faire augmenter la consommation de ressources. L'augmentation des échanges commerciaux et l'élévation du niveau de prospérité des pays en développement devraient entraîner une amélioration des normes environnementales dans ces pays, à mesure que la sensibilisation aux problèmes et l'exigence d'un développement durable et d'un meilleur environnement se répandront sous l'impulsion des nouvelles classes moyennes urbanisées. L'accélération de la transmission des informations entre pays et le transfert de technologies plus performantes et moins polluantes devraient contribuer à réduire les pressions sur l'environnement.

Du côté négatif, l'augmentation du volume des échanges risque d'aggraver encore les pressions subies par l'environnement, parce que la disparition des entraves aux échanges stimule l'activité du secteur des transports et accroît la demande de matières premières et de biens moins onéreux fournis par les pays en développement. On prévoit une augmentation de la consommation finale de la société dans son ensemble de 50% d'ici à 2010, avec l'adoption par une grande partie de la population mondiale des modèles occidentaux à niveau élevé de consommation. La croissance démographique et les prévisions d'augmentation du PIB par habitant (40% de hausse entre 1990 et 2010 et 140% d'ici à 2050) pourraient aussi avoir une incidence sur les émissions mondiales de CO₂ qui, selon les prévisions, devraient tripler d'ici à 2050.

Il devient donc de plus en plus nécessaire que les pays développés ramènent l'utilisation qu'ils font des ressources à des niveaux plus durables afin de permettre aux pays en développement de disposer d'une part équitable des ressources mondiales.

Santé et qualité de vie des citoyens

Alors que des progrès ont été faits pour améliorer la qualité de l'environnement, l'état de l'environnement en Europe continue à avoir des effets défavorables sur la santé publique et la qualité de vie des citoyens. La pollution atmosphérique est chaque année à l'origine d'hospitalisations et de décès supplémentaires dans l'UE. L'exposition au bruit trouble le sommeil, nuit au développement intellectuel des enfants et peut entraîner des maladies psychosomatiques. La Commission a estimé

que les coûts externes de la pollution de l'air et du bruit de la circulation se montent à 0,6% du PIB.⁴ Les Européens n'ont donc pas l'environnement propre et sûr qu'ils méritent. En outre, ces nuisances représentent un coût économique pour la société, sous la forme de soins de santé et d'une perte de productivité. La crise de l'ESB donne une idée des coûts sociaux potentiels de pratiques agricoles non durables.

Les coûts économiques externes résultant d'un manque de contrôles environnementaux et de modes de production et de consommation non durables démontrent l'inefficacité d'un modèle de développement non durable et ses conséquences négatives pour les citoyens européens. Ils renforcent les arguments en faveur d'une stratégie globale qui combinerait les dimensions environnementale, économique et sociale et la promotion du principe du pollueur payeur dans la mesure du possible.

Le changement climatique, le souhait légitime des pays en développement de disposer d'une part équitable des ressources limitées de la planète et le coût, pour les citoyens et la société, du «non-environnement», tous ces éléments doivent inciter l'Union européenne à adopter un modèle de développement plus durable sous l'angle environnemental, qui corresponde par ailleurs à nos aspirations économiques et sociales. Ils montrent la nécessité de s'attaquer aux problèmes écologiques en apportant des changements dans différents secteurs économiques, et les bénéfices économiques et sociaux plus larges qu'une telle approche globale apporterait. Les tendances mises en évidence dans la présente communication indiquent toutefois que nous ne sommes pas sur la bonne voie pour parvenir à un développement durable. De nouvelles mesures de politique environnementale à prendre dans le cadre d'un 6^e programme d'action en matière d'environnement devraient permettre de remédier en partie aux problèmes écologiques. Néanmoins, compte tenu des tendances sociétales qui sont à l'origine des pressions sur l'environnement, il ne suffira pas de renforcer encore la législation environnementale.

9. SE FONDER SUR LES PRINCIPES DU CINQUIEME PROGRAMME

La présente évaluation globale du 5^e programme d'action en matière d'environnement confirme que la Communauté a progressé dans l'élaboration de sa politique environnementale et que, dans certains secteurs, celle-ci commence à porter ses fruits. Il est clair que les progrès vers le développement durable sont limités et que les objectifs du 5^e programme n'ont pas été atteints. Alors qu'on observe une sensibilité croissante à l'importance d'intégrer les objectifs environnementaux dans les autres politiques, souvent en réaction à la recherche de moyens plus souples et rentables de trouver des solutions, cette approche, ainsi que la nouvelle gamme d'instruments sur lesquels elle repose, sont encore médiocrement développées dans de nombreux secteurs. Les tendances fondamentales dans de nombreux secteurs économiques et les impacts environnementaux qui en découlent sont une source de préoccupations.

Dans ce contexte, la Commission estime que les principes essentiels du 5^e programme en matière d'environnement restent valables et qu'ils devraient servir de base à nos actions futures. Le point de départ pour faire progresser la politique communautaire

⁴ Livre vert «Vers une tarification équitable et efficace dans les transports», COM(95) 691 final.

afin de mieux protéger et d'améliorer l'environnement doit consister à tirer les leçons des succès et à remédier aux échecs rencontrés dans la mise en œuvre du 5^e programme. Quelles sont les clés du développement durable? Outre la mise en œuvre et, au besoin, le renforcement des mesures existantes et l'élaboration de nouvelles mesures pour s'attaquer aux problèmes émergents dans le cadre d'un 6^e programme d'action en matière d'environnement, il s'agit de renforcer l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques et d'impliquer davantage les citoyens et les acteurs dans le processus, afin de stimuler l'engagement et la responsabilité.

En fait, nous devons parvenir à découpler la croissance économique des incidences négatives sur l'environnement et de la consommation de ressources naturelles. Il s'agit d'assurer la croissance économique tout en gardant l'environnement intact par une utilisation plus efficace des ressources et un renforcement des normes environnementales. En améliorant l'éco-efficacité de nos modes de production et de consommation, nous réduirons l'empreinte de notre société sur cette planète, nous éviterons de compromettre les aspirations des pays en développement et nous protégerons les générations actuelles et futures.

9.1. Intégration - s'attaquer aux implications des politiques sectorielles pour l'environnement

Le 5^e programme d'action a reconnu le rôle fondamental des secteurs économiques comme moteurs du changement en matière d'environnement. Depuis juin 1998, le Conseil européen a donné un nouvel élan au processus d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques en demandant à différentes formations du Conseil de présenter un rapport sur l'intégration environnementale et de préparer des stratégies environnementales. Le Conseil européen examinera les rapports et les stratégies de six formations du Conseil à Helsinki, à la fin de 1999. Ces stratégies et ces rapports sont considérés comme essentiels pour aborder les contributions sectorielles à la résolution des problèmes écologiques de manière plus structurée. Le document de travail élaboré par la Commission en vue du sommet d'Helsinki contribue à cet examen et propose d'autres mesures pour l'avenir. Il s'agit aussi des étapes d'un processus continu qui nécessite

- un engagement politique fort en faveur de l'intégration;
- le renforcement des arrangements institutionnels;
- une gestion correcte de la qualité globale du processus.

Plus spécifiquement, les chances de succès des stratégies d'intégration augmenteront si elles comprennent

- des objectifs quantifiés dans la mesure du possible et des mesures à mettre en œuvre;
- des éléments européens, nationaux, régionaux et locaux;
- des indicateurs permettant de surveiller les progrès accomplis et d'évaluer l'efficacité des actions.

L'intégration est un processus visant à mieux comprendre les liens et les différents intérêts et choix impliqués en essayant de parvenir à un consensus entre les parties concernées. Elle constitue donc un défi pour les administrations en les obligeant à se moderniser, car elle implique de nouvelles pratiques et une nouvelle culture de gestion plus ouvertes, davantage de dialogue et de transparence. Différents instruments et compétences peuvent servir cette nouvelle culture:

- La recherche et le développement, par l'intermédiaire du cinquième programme-cadre et l'exploitation des résultats des programmes antérieurs, peuvent contribuer à améliorer les connaissances. La recherche peut informer les décideurs à propos de l'incidence d'activités socio-économiques sur l'environnement et des meilleures solutions possibles pour adapter les politiques.
- Les méthodes d'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement sont un outil permettant de mettre à la disposition des décideurs des informations pertinentes en temps utile et d'informer et de consulter les acteurs et le grand public dans le cadre du processus décisionnel, et d'améliorer la qualité de la prise de décision à tous les échelons.
- L'évaluation économique aide à cerner les coûts environnementaux cachés des actions et à déterminer les options les plus rentables pour réaliser les différents objectifs.
- Des indicateurs, sous la forme d'indicateurs environnementaux génériques mesurant les pressions sur l'environnement ou d'indicateurs d'intégration pour des secteurs spécifiques, aident les décideurs en leur fournissant des informations factuelles sur l'évolution des tendances. Ils visent à constituer la base d'informations nécessaire pour renforcer l'intégration dans la prise de décision sur les politiques à l'intérieur de secteurs spécifiques et entre différents secteurs, en veillant à ce que les principales préoccupations environnementales soient couvertes par une politique coordonnée.
- Des instruments tels que l'EMAS, une fois élargis à tous les secteurs économiques et aux pouvoirs publics, inciteront à adapter les structures administratives et la gestion.

L'Agenda 2000 a été une étape positive montrant comment les objectifs environnementaux, économiques et sociaux peuvent être mis en pratique dans le cadre des politiques agricole, régionale et relative à l'élargissement. Il appartiendra désormais aux États membres de saisir les possibilités offertes par l'Agenda 2000.

Pour atteindre ses objectifs environnementaux et être à la hauteur des attentes de ses citoyens, la Communauté devra persévérer dans ses efforts pour que l'environnement soit pris en compte dans les décisions relatives à tous les domaines d'action, que ce soit au niveau européen, national, régional ou local.

9.2. Implication des citoyens et des acteurs

Un élément important du 5^e programme, avec l'insistance sur l'intégration et le travail en partenariat avec les secteurs économiques, était la notion de partage des responsabilités. L'intégration ne fonctionnera que si les acteurs s'investissent

suffisamment et que les citoyens sont en mesure de participer grâce à une information sérieuse. Alors que les citoyens européens se déclarent très préoccupés de la dégradation de l'environnement, beaucoup ont une conception restreinte de ce qu'ils peuvent faire pour protéger l'environnement et peu ont confiance dans l'information donnée au public et dans l'efficacité de l'action publique. Le fait que les acteurs ne s'investissent pas assez explique en partie que le succès du 5^e programme d'action ait été limité.

La Communauté s'est déjà dotée d'instruments pour amener les acteurs à prendre leurs responsabilités par des incitations appropriées. Ces instruments comprennent le système d'audit environnemental (EMAS), les systèmes de label écologique, les accords environnementaux respectant un ensemble de critères précis, l'instrument LIFE et le soutien des activités visant à promouvoir l'échange d'expérience et des meilleures pratiques (par exemple la campagne des villes européennes durables). Il faut faire un effort pour assurer l'utilisation optimale de ces instruments. Un système de responsabilité (civile) pour les dommages causés à l'environnement complèterait cette panoplie d'instruments et permettrait d'atteindre un niveau de responsabilisation plus élevé. Un système de responsabilité contribuerait à faire payer les dommages causés à l'environnement par les pollueurs auxquels ils sont imputables. La mise en œuvre du principe de précaution et de la prévention des problèmes écologiques s'en trouverait améliorée. Intégrer les coûts environnementaux des activités humaines et économiques comme facteur dans les prix du marché conformément au principe du pollueur payeur, au moyen d'instruments fiscaux et d'autres instruments économiques, serait un pas en avant essentiel.

Comme nous le montre l'expérience, les politiques commencent à s'améliorer lorsque les citoyens se décident à agir. Si nous voulons changer les comportements, il faut informer correctement les citoyens et leur donner les compétences nécessaires.

L'information doit être reconnue, plus que jamais, comme un outil permettant aux citoyens de poser des choix réfléchis, sur la base de leurs propres principes éthiques, et qui correspondent à leurs préoccupations environnementales dont le niveau est globalement élevé. L'offre d'informations actualisées sur l'état de l'environnement et sur les choix de comportements possibles doit être un élément central de la politique future.

Un meilleur accès à l'information, la participation au processus politique et l'accès à la justice en matière d'environnement renforcera l'intérêt des citoyens pour leur environnement et contribuera à une politique environnementale de qualité. Le traité d'Amsterdam (article 255) accorde aux citoyens le droit d'accès aux documents des institutions européennes. Celles-ci doivent transposer ce principe dans leurs règlements d'ici à mai 2001. La convention d'Aarhus de 1998 (convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement), une fois ratifiée, jouera un rôle important dans la «démocratisation» de la gestion de l'environnement. Le débat entre toutes les parties concernées sur les solutions possibles aux problèmes environnementaux sera ainsi plus ouvert et mieux éclairé. Enfin, les indicateurs de mesure des performances des politiques et des progrès réalisés sont un instrument pratique pour assurer la transparence et permettre au public de porter un jugement critique.

Dans le même ordre d'idée, l'éducation et la formation relatives à l'environnement devraient être soutenues plus vigoureusement par des programmes communautaires tels que Socrates et Leonardo.

10. CONCLUSIONS: DE L'ENVIRONNEMENT AU DEVELOPPEMENT DURABLE – PROCHAINES ETAPES

L'évaluation du 5^e programme d'action en matière d'environnement illustre les progrès réalisés en ce qui concerne la législation environnementale, mais montre également que les avancées en matière d'intégration de l'environnement dans les autres politiques sont modestes. L'approche générale du programme reste cependant valable et constitue le point de départ de la politique future. Les principaux défis auxquels nous sommes confrontés sont liés à des modes de consommation et de production non durables, qui:

- portent atteinte à la qualité de l'environnement,
- engendrent des préoccupations en matière de santé et de sécurité,
- provoquent un gaspillage des ressources,
- font apparaître de nouvelles conditions climatiques potentiellement néfastes.

Aujourd'hui, l'Union est loin d'avoir atteint l'objectif plus général de développement durable exposé dans le traité d'Amsterdam. La tâche qui nous attend est de déterminer comment donner une substance à cet engagement. Fondamentalement, il faut que nous modifiions la manière dont nous définissons les objectifs économiques, sociaux et environnementaux pour qu'ils soient complémentaires et contribuent ensemble au développement durable. Les progrès dépendront non seulement de l'action au niveau communautaire, mais dans une large mesure aussi de la volonté des États membres d'assumer leurs responsabilités.

Une approche stratégique du développement durable pourrait consister en un ensemble de principes directeurs et d'objectifs soutenus par des plans d'action qui traiteraient les différents aspects économiques, sociaux et environnementaux. Un sixième programme d'action en matière d'environnement serait l'un des piliers de cette stratégie; il traiterait les grandes priorités environnementales parallèlement aux stratégies des principaux secteurs économiques et permettrait d'élaborer les mesures de politique environnementale essentielles au développement durable. Le nouveau programme fixerait des objectifs généraux qui devraient être traduits en objectifs quantifiables afin d'orienter l'élaboration des mesures à caractère environnemental aussi bien que des stratégies propres aux secteurs économiques. Il faut envisager les priorités environnementales du 6^e programme d'action dans le contexte plus vaste d'une Union européenne élargie: l'élaboration d'une stratégie environnementale pour le processus d'élargissement est un défi pour l'Union européenne.

Un large débat impliquant tous les intérêts concernés sera un élément essentiel de la préparation du 6^e programme. L'objet du présent document est de proposer une plateforme pour ce débat concernant l'approche générale et les priorités du nouveau programme.