

**Avis du Comité économique et social sur la «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"»**

(2000/C 204/14)

Le 7 décembre 1999, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mai 2000 (rapporteur: M. Ribbe).

Lors de sa 373<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 70 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

## 0. Synthèse des principales recommandations

0.1. Tout en partageant l'opinion largement répandue selon laquelle les démarches fondamentales du 5<sup>e</sup> PAE étaient les bonnes et en reconnaissant que ce programme a eu plusieurs résultats positifs, le Comité est très préoccupé par la poursuite de la dégradation de la qualité de l'environnement en Europe, qu'il considère comme le critère le plus important pour évaluer l'efficacité des programmes européens d'action successifs en matière d'environnement et de la politique européenne de l'environnement en général.

0.2. Le Comité déplore que l'évaluation globale, bien que présentant une liste sommaire des problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre du 5<sup>e</sup> PAE, ne puisse en aucun cas être considérée comme une analyse systématique et détaillée du faible succès enregistré par le programme. Le Comité considère cette lacune comme l'un des principaux points faibles de ce document. Une analyse approfondie est indispensable, non seulement pour préparer et mettre en oeuvre le 6<sup>e</sup> PAE lui-même, mais également pour l'avenir de la politique européenne de l'environnement dans une Union élargie. Le Comité invite donc la Commission à entamer des travaux en la matière et à présenter les résultats sous la forme d'une communication.

0.3. Cette communication devrait porter, entre autres, sur les lacunes existantes en matière d'intégration des stratégies, y compris l'inconséquence et l'incohérence des politiques de l'UE, sur l'efficacité des instruments de la politique environnementale, sur les disparités entre les États membres en ce qui concerne la mise en oeuvre et l'application de la législation environnementale, sur les effets positifs et négatifs de la mondialisation, ainsi que sur l'attitude de la population en général face aux changements structurels nécessaires dans nos sociétés pour arriver à un véritable développement durable au niveau mondial.

0.4. Le 6<sup>e</sup> PAE ainsi que les programmes d'action thématiques envisagés par la Commission et fermement réclamés par le Comité devraient contenir les éléments suivants:

- des indications détaillées sur la manière dont les problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre du 5<sup>e</sup> PAE seront résolus;

- une réflexion sur la répartition des tâches entre les différents niveaux administratifs, sur la nécessité de plans environnementaux stratégiques et sectoriels nationaux (et régionaux) et sur leur coordination avec les futurs PAE;
- des stratégies spécifiques afin de poursuivre l'application conséquente et intégrale des principes fondamentaux de la politique environnementale inscrits dans le traité;
- une large définition du développement durable, qui impliquerait que le 6<sup>e</sup> PAE, outre qu'il porterait sur la qualité de l'environnement de vie à l'intérieur de l'UE, soit aussi attentif aux incidences du modèle de développement de l'UE sur la qualité de l'environnement dans les pays tiers, sur l'utilisation des ressources aux niveaux européen et mondial, ainsi que sur la santé humaine et la qualité de la vie;
- des objectifs qualitatifs et quantitatifs à long terme, définis au niveau de l'Union pour des thèmes environnementaux choisis et avec la participation, dans le cadre d'une approche intégrée, des différents acteurs et des différentes formations du Conseil, ainsi que des calendriers pour leur réalisation à long et à moyen terme;
- si possible, une traduction des objectifs quantitatifs en objectifs pour chaque État membre;
- des objectifs sectoriels nationaux et communautaires;
- des orientations claires et détaillées pour les travaux futurs en matière d'intégration sectorielle aux niveaux de l'UE et des États membres;
- une mention explicite de la nécessité d'établir un lien entre les futurs systèmes de surveillance et de rapports et le 6<sup>e</sup> PAE.

## 1. Introduction

1.1. La communication sur l'«évaluation globale» (EG), qui a été présentée au Conseil européen d'Helsinki au mois de décembre 1999, contient une évaluation des résultats d'ensemble du 5<sup>e</sup> Programme d'Action de l'Union européenne en matière d'Environnement (5<sup>e</sup> PAE) adopté en 1992 et révisé en 1998. En même temps, cette communication vise à ouvrir

un débat avec les autres Institutions de l'Union européenne et les autres acteurs à propos de l'avenir de la politique de l'Union européenne en matière d'environnement, en particulier dans la perspective de l'élaboration d'un 6<sup>e</sup> PAE. Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki, la Commission devra présenter d'ici à la fin de l'année 2000 une proposition de 6<sup>e</sup> PAE.

1.2. Parallèlement à l'évaluation globale, la Commission a présenté deux documents de travail: l'un sur l'intégration dans les politiques communautaires des préoccupations relatives à l'environnement, et l'autre les indicateurs environnementaux et les indicateurs d'intégration<sup>(1)</sup>. Le premier document évalue les stratégies d'intégration élaborées par le Conseil dans ses différentes formations (énergie, transports, agriculture, industrie, etc.) depuis le Conseil européen de Cardiff qui s'est tenu en 1998. L'élaboration de ces stratégies sectorielles devrait s'achever d'ici au mois de juillet 2001 et devrait être suivie de la mise en oeuvre immédiate de ces stratégies. Le deuxième document décrit le système d'indicateurs de l'Union européenne qui est en préparation (système qui consiste en indicateurs environnementaux, indicateurs d'intégration et indicateurs de durabilité) et apporte des informations sur les activités actuelles et futures en ce domaine (AEE, OCDE, Eurostat, etc.). Les deux aspects, c'est-à-dire l'«intégration» et les «indicateurs», jouent un rôle essentiel dans le débat concernant le 6<sup>e</sup> PAE.

1.3. Le Conseil européen d'Helsinki a aussi invité la Commission à présenter une stratégie à long terme en matière de «durabilité», stratégie qui devra articuler entre elles les dimensions économique, sociale et écologique du développement durable. Cette stratégie, que devrait élaborer un groupe de travail présidé par Romano Prodi et qui sera présentée au Conseil européen de Göteborg au mois de juillet 2001, servira aussi à alimenter le réexamen décennal du processus de Rio (Rio + 10), qui est prévu pour 2002.

1.4. Dans le présent avis, le Comité présentera des observations sur la mise en oeuvre du 5<sup>e</sup> PAE (paragraphe 3) et formulera aussi, en partie dans le contexte de ces observations, un certain nombre de propositions en vue de l'élaboration du 6<sup>e</sup> PAE (paragraphe 4). Etant donné que le 6<sup>e</sup> PAE, contrairement à son prédécesseur, se présentera sous la forme d'un document plutôt court et stratégique, peut-être suivi ultérieurement par des plans d'action séparés, plus spécifiques, la quatrième partie de l'avis privilégiera certaines questions et certains principes à caractère essentiel. Des observations plus détaillées seront présentées lors de la consultation du Comité sur le 6<sup>e</sup> PAE proprement dit ainsi que sur les plans d'action séparés.

## 2. Observations introductives générales

2.1. Avant toute chose, le Comité souhaite souligner qu'il a insisté à plusieurs reprises sur l'importance fondamentale d'un niveau élevé de protection de l'environnement en Europe. Les normes élevées de protection sont non seulement nécessaire à la préservation des bases de la vie humaine, mais il s'est aussi souvent avéré qu'elles pouvaient constituer un avantage concurrentiel pour l'économie. Toutefois, il est également clair que des normes environnementales comparativement élevées peuvent donner lieu à des désavantages concurrentiels pour l'Europe dans la lutte pour obtenir des marchés mondiaux. Autrement dit, la négligence d'autres États en matière de protection de l'environnement menace de plus en plus les efforts de l'Europe dans ce domaine.

(1) SEC(1999) 1941 et SEC(1999) 1942 en date du 24 novembre 1999.

2.2. En dépit du fait que la protection de l'environnement en Europe présente encore d'importantes lacunes, le Comité constate qu'au sein de l'UE, le débat sur la protection de l'environnement est mené à un niveau élevé en comparaison des autres régions économiques importantes au niveau mondial. Le monde politique, les entreprises et la société civile sont conscients de l'importance de la protection de la nature et de l'environnement. Le CES considère cela comme une grande réussite sociale et culturelle de la dernière décennie. Il ne fait aucun doute pour les Européens qu'une protection globale de l'environnement et de la nature fait partie de la culture européenne. Le fait que les parties concernées aient été invitées à participer à l'évaluation globale et à la préparation du 6<sup>e</sup> PAE est donc particulièrement positif. Le Comité engage les différentes formations du Conseil à envisager la possibilité d'adopter cette démarche, en particulier dans le cadre de leurs travaux sur les stratégies d'intégration sectorielle.

## 3. Les résultats du 5<sup>e</sup> PAE

3.1. L'évaluation globale conclut que «la Communauté a progressé dans l'élaboration de sa politique environnementale et que, dans certains secteurs, celle-ci commence à porter ses fruits». Toutefois, elle note également qu'«il est clair que les progrès vers le développement durable sont limités et que les objectifs du 5<sup>e</sup> programme n'ont pas été atteints». Sur la base du rapport de l'Agence européenne de l'environnement (AEA)<sup>(2)</sup>, qui date de juin 1999, la Commission fait observer que la qualité de l'environnement en Europe, que le Comité considère comme le critère le plus important (bien qu'il ne soit pas nécessairement le seul) pour l'évaluation du succès du programme, se détériore à de nombreux égards et que si l'on ne prend pas de nouvelles mesures, cette qualité continuera de se détériorer à l'avenir. Heureusement, l'évaluation globale met aussi en évidence plusieurs résultats positifs: outre des succès relatifs dans des domaines tels que l'acidification, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la qualité de l'eau, ces résultats concernent des aspects plus liés à des politiques, tels que l'amélioration de la qualité technique de la législation et l'utilisation prévue d'une panoplie d'instruments plus étendue. Le Comité se réjouit de ce que de nombreux règlements et directives relatifs à la protection de l'environnement aient été arrêtés ces dernières années. Leur impact sur l'environnement ne se fera sentir en partie que plus tard. En même temps, il faut toutefois être conscient du fait que selon les projections de l'Agence européenne de l'environnement, il est clair que cette législation ne suffira pas à elle seule pour atteindre les objectifs écologiques nécessaires.

(2) Sous le titre «Des progrès, mais un tableau assez sombre dans l'ensemble», le tableau récapitulatif figurant au paragraphe 1.2 du rapport montre un «développement défavorable» pour 8 des 15 problèmes environnementaux étudiés (changement climatique, appauvrissement de l'ozone, dégradation du sol, santé humaine, zones littorales et milieu marin, zones rurales et zones montagneuses), alors que dans 6 cas (substances dangereuses, pollution atmosphérique transfrontalière, stress hydrique, risques naturels et technologiques, biodiversité et zones urbaines), l'on a observé un «développement positif mais insuffisant». Dans un cas (OGM), l'évolution est incertaine.

3.2. La poursuite de la dégradation de l'environnement en Europe ne signifie pas que le 5<sup>e</sup> PAE lui-même ait été un «mauvais» programme. Au contraire, le Comité partage l'opinion largement répandue selon laquelle ce programme était ambitieux et avait une grande portée pour son époque, que les thèmes environnementaux choisis et les secteurs visés étaient les bons et que les démarches fondamentales (intégration, partage des responsabilités, un plus large dosage d'instruments) sont toujours valables aujourd'hui<sup>(1)</sup>.

3.3. L'évaluation globale et certains des documents connexes élaborés par la Commission<sup>(1)</sup> donnent brièvement un certain nombre de raisons qui expliquent l'échec relatif du 5<sup>e</sup> PAE pour ce qui est d'engager l'Union européenne et les États membres dans un développement plus durable. Parmi ces raisons, figurent: les tendances qui se sont manifestées dans l'économie et dans la société, y compris une demande accrue de produits et de services ayant des effets dommageables sur l'environnement, une insuffisance d'engagement de la part des États membres, des stratégies d'intégration peu développées et le manque de participation des différents secteurs économiques (le problème de l'«appropriation» des préoccupations du programme par les acteurs), l'incapacité à mettre en application la notion de partage des responsabilités, due en partie au manque de clarté en ce qui concerne les destinataires réels des actions prévues, l'absence d'objectifs quantifiables et un manque de cohérence dans la démarche adoptée vis-à-vis de la fixation des objectifs, la nature non contraignante du programme, des problèmes considérables de mise en oeuvre et de respect du droit de l'Union européenne en matière d'environnement, l'absence de coordination politique entre les Institutions de l'Union européenne et les États membres, et la faible visibilité du programme aussi bien auprès du public en général, qu'au sein des directions générales de la Commission et des administrations nationales.

3.4. Bien qu'il soit utile d'identifier ces lacunes — qui doivent toutes, sans exception, être traitées de manière explicite dans le 6<sup>e</sup> PAE, — énumération sommaire ci-dessus ne doit pas masquer l'absence d'une analyse systématique et détaillée du faible succès enregistré par le 5<sup>e</sup> PAE. Une telle analyse est indispensable, non seulement pour préparer correctement le 6<sup>e</sup> PAE lui-même, mais également, dans un sens plus large, pour l'avenir de la politique européenne de l'environnement dans une Union élargie. Le Comité économique et social considère cette lacune comme l'un des principaux points faibles de l'évaluation globale.

3.4.1. Se référant aux différents «acteurs» identifiés dans le 5<sup>e</sup> PAE, le Comité fait part des observations suivantes en ce qui concerne les motifs énumérés, mais guère développés dans l'évaluation globale:

3.4.1.1. L'un des principaux acteurs mentionnés par le 5<sup>e</sup> PAE sont les «Autorités». Il convient ici de faire au moins la distinction entre le niveau de l'UE et les États membres. En ce qui concerne le niveau de l'UE, l'on peut tout d'abord faire remarquer que la Commission — parallèlement aux stratégies d'intégration développées par les différentes formations du Conseil — aurait dû présenter de manière détaillée les lacunes existantes en matière d'intégration des considérations environ-

nementales dans d'autres politiques, y compris les incohérences de la politique de l'UE et l'absence de coordination au sein des institutions de l'UE. À cet égard, il faut entre autres se demander si l'on donne toujours les bonnes impulsions dans les divers domaines politiques — notamment dans les secteurs prioritaires du 5<sup>e</sup> PAE. Il importe donc que les stratégies d'intégration des différentes formations du Conseil fassent l'objet d'un accord réciproque avec les institutions compétentes en matière d'environnement.

3.4.1.2. La Commission aurait en outre dû signaler l'incohérence et l'incohérence de sa propre politique et y remédier. Combien de fois la Commission européenne n'a-t-elle pas déclaré qu'il faut réduire le volume de la circulation automobile et qu'il faut utiliser avec économie les transports, de la même manière que l'énergie? De nombreux documents prônent le remplacement du transport routier, par exemple, par le transport ferroviaire. Les mesures prises à ce jour sont bien trop insuffisantes et le volume de la circulation ne cesse d'augmenter, le transport routier enregistrant un accroissement disproportionné. C'est là qu'il faudra chercher la principale raison de l'impossibilité probable d'atteindre les objectifs fixés à Kyoto. Il n'existe aucune indication de changements radicaux dans la politique de la Commission en ce qui concerne l'octroi d'aides (par exemple, par la voie des Fonds structurels ou du Fonds de cohésion) par rapport à cette problématique. Les investissements sont toujours consacrés en priorité à la construction de routes. La construction de nouvelles routes provoque souvent des augmentations supplémentaires du volume de la circulation automobile, et quiconque assume la responsabilité de la construction de ces routes ne devrait pas s'étonner si les objectifs environnementaux ne sont pas atteints.

3.4.1.3. La Commission aurait également dû indiquer de manière bien plus concrète si les nombreuses revendications et annonces positives de l'UE en matière d'environnement ont été mises en oeuvre. Le cas échéant, elle aurait dû montrer comment elles l'ont été effectivement, et sinon, quelles ont été les contraintes. Les discours ne font pas progresser la protection de l'environnement. Ainsi, l'UE a fait d'excellentes déclarations dans le domaine des transports publics de proximité (cf. les réseaux de citoyens) ou des énergies réutilisables. Aucune indication n'est cependant donnée quand à la mise en oeuvre effective. Ainsi, la configuration du budget de l'UE ne traduit pas toujours la nouvelle orientation écologique de la politique. Alors que de nouvelles initiatives judicieuses<sup>(2)</sup> ne sont soutenues que très timidement, des aides élevées sont octroyées à plusieurs actions douteuses du point de vue de la politique de l'environnement. Une véritable intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques, telle qu'annoncée par la Commission, demande aussi une restructuration et/ou une réorientation importante du budget, et en particulier le soutien des projets du bas vers le haut, afin de dynamiser l'intérêt des entreprises et du grand public pour les nouvelles approches politiques et techniques de l'environnement.

3.4.1.4. L'efficacité des instruments environnementaux existants aurait aussi dû être vérifiée. L'on devrait entre-temps avoir acquis suffisamment d'expérience, également dans les États membres, en ce qui concerne les points forts et les points faibles des divers instruments, tels que la législation cadre, les instruments basés sur le marché et les accords volontaires, afin

<sup>(1)</sup> Cf. les documents intitulés «Conclusions of the Global Assessment Stakeholder Consultation 9-10 February 1999» et «Member States' contributions to the Global Assessment», élaborés par la DG ENVI.

<sup>(2)</sup> Le programme Alternar, par exemple, ne dispose que de 11 millions d'euros, et la Commission a récemment proposé (COM(1999) 576) de réduire les aides à la culture (favorable à l'environnement) du lin et du chanvre (JO C 140 du 18.5.2000, p. 30).



de pouvoir déterminer comment ils pourraient être combinés de manière judicieuse<sup>(1)</sup>. Une telle évaluation devrait également comprendre une description concrète des obstacles apparus jusqu'à présent lors de l'utilisation de chaque instrument. Ainsi, l'on pourrait notamment expliquer pourquoi l'internalisation souhaitée des coûts externes — et donc, l'application cohérente du principe du pollueur-payeur à l'intérieur de l'UE — n'ont guère progressé. Le CES souligne qu'une bonne information sur l'efficacité de la politique est essentielle pour plusieurs raisons, et notamment parce qu'en l'absence d'une telle information, il est difficile de prévoir avec précision les effets des mesures politiques qui ont été prises («scénarios futurs») et de conseiller les pays candidats à l'adhésion afin qu'ils puissent adopter l'acquis à moindres frais, avec un bénéfice maximum.

3.4.1.5. Beaucoup plus d'attention aurait également pu être accordée à l'absence (partielle) d'objectifs quantifiés. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit là de l'une des faiblesses du 5<sup>e</sup> PAE. Toutefois, le débat sur la politique concernant le domaine climatique fait apparaître que l'existence d'objectifs clairement formulés ne garantit pas l'efficacité d'une politique. À Kyoto, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % d'ici à 2008-2012, en prenant comme référence l'année 1990. Selon l'Agence européenne de l'environnement, ce taux de réduction ne sera pas obtenu si la politique actuelle se poursuit, et une augmentation de 6 % est même probable. Néanmoins, le fait qu'il soit déjà possible de prédire qu'un objectif environnemental clairement défini et généralement accepté ne sera pas atteint n'a pas entraîné de conséquences politiques notables. Autrement dit: le fait de ne pas atteindre des objectifs clairement définis n'est pas la seule raison qui explique l'absence de succès en matière de protection de l'environnement.

3.4.1.6. Outre les problèmes esquissés au niveau de l'UE et de ses politiques, l'on constate de graves lacunes dans les États membres. Le fait que les États membres — par le biais du Conseil — arrêtent des réglementations en matière d'environnement, qu'ils ne mettent ensuite même pas en oeuvre chez eux et/ou qu'ils n'appliquent que contraints et forcés (à la suite d'une plainte de l'UE), est préjudiciable à la protection de l'environnement et impossible à porter à la connaissance du public, que l'on souhaite soi-disant sensibiliser aux questions d'environnement. Les directives importantes relatives à la protection de la nature (celles sur la protection des oiseaux et sur la protection de la flore, de la faune et des habitats naturels), la directive «nitrates», voire le retard qu'accusent certains États membres en ce qui concerne l'interdiction de l'essence contenant du plomb en sont des exemples caractéristiques, pour ne citer que ceux-là. À cet égard également, le Comité aurait souhaité une analyse systématique de la manière dont on pourrait mieux réagir à cette situation à l'avenir. L'on pourrait envisager d'une part des restrictions contraignantes, mais d'autre part aussi des politiques d'aide harmonisées et cohérentes<sup>(2)</sup>.

3.4.1.7. Le deuxième acteur important mentionné par le 5<sup>e</sup> PAE sont les entreprises publiques et privées. Le Comité

aurait apprécié que l'on aborde davantage la compétence, mais également les contraintes externes des entreprises en ce qui concerne la problématique de l'environnement. Il salue formellement les nombreuses initiatives prises entre-temps par de nombreuses entreprises. Cependant, les limites de l'engagement de l'industrie sont de plus en plus définies notamment par les conditions générales à l'échelle mondiale. L'UE en tant que lieu d'implantation pour les entreprises n'a aucun intérêt à perdre cet engagement, et il ne doit pas non plus être dans l'intérêt d'une protection mondiale de l'environnement que les industries partent en raison de normes trop strictes et s'établissent dans des pays dont les normes environnementales sont peu élevées, voire inexistantes. Tant que les normes environnementales ne feront pas l'objet de règles universellement reconnues (par exemple dans le cadre de l'OMC), l'UE devra développer et mettre en oeuvre sa propre stratégie visant à appliquer les normes plus élevées indispensables, afin d'éviter les incidences négatives pour les entreprises européennes et l'environnement européen. Cela s'applique de manière analogue aux agriculteurs et à la politique agricole de l'UE. À cet égard, le Comité renvoie par exemple à son avis sur «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen»<sup>(3)</sup>, dans lequel il montre clairement que le «modèle agricole européen» n'apparaît pas compatible avec les conditions du marché mondial. L'examen de ces questions fait défaut dans l'évaluation globale, qui aurait en outre pu aborder les effets environnementaux positifs de la mondialisation (par exemple, les avantages concurrentiels découlant des innovations en matière de processus et de produits, induites par la politique de l'environnement).

3.4.1.8. Par ailleurs, le Comité aurait souhaité que l'évaluation globale fournisse des informations à propos de la situation des PME. Jusqu'à présent, nombre de ces entreprises ne peuvent pas se permettre leurs propres experts en environnement. Ce sont probablement les PME qui rencontrent les plus gros problèmes d'adaptation. Il leur manque souvent les informations nécessaires sur les objectifs de la politique de l'environnement et sur les stratégies possibles. Une analyse des carences devrait accorder une large place à ce problème; le 6<sup>e</sup> PAE doit indiquer comment aider précisément ces entreprises à relever les défis avec succès. Dans ce contexte, il convient également que les PME participent intensément à la préparation des programmes et des actions, et que les mesures nécessaires soient largement soutenues.

3.4.1.9. Enfin, il convient de faire remarquer que la politique de l'environnement ne peut être réussie que si la sensibilisation de la population à l'environnement est suffisamment élevée et que les mesures politiques sont non seulement acceptées, mais également réclamées. Par conséquent, la sensibilisation et l'éducation à l'environnement sont des éléments clés de la réussite d'une politique de l'environnement. Dans ce domaine également, le Comité aurait souhaité une analyse approfondie ainsi qu'une description de la situation. Force est de constater, non sans inquiétude, que la protection de l'environnement figure de moins en moins parmi les priorités politiques et que le grand public suppose une contradiction immanente entre l'économie et l'écologie. La situation n'aurait pu être moins favorable à une protection innovatrice de l'environnement.

3.4.1.10. Dans le passé, l'on a omis, à divers niveaux, d'accorder à l'éducation à l'environnement l'attention nécessaire. Une éducation à l'environnement novatrice doit non seulement transmettre des connaissances au grand public, mais

(1) Une telle évaluation pourrait entre autres reposer sur les rapports de l'AAE relatifs à l'efficacité des taxes (1996) et des accords volontaires (1997).

(2) Par exemple, en matière d'agriculture, les aides devraient être conçues de manière à contribuer à résoudre et non à aggraver les conflits actuels entre l'agriculture et les zones Natura 2000 créées en vertu des dispositions de la directive «Habitat».

(3) JO C 368 du 20.12.1999.

également encourager une attitude responsable vis-à-vis des générations à venir et des autres êtres vivants. Simultanément, elle doit, en dépit de la complexité de la relation homme-environnement, faire part des décisions prises au citoyen et les lui faire comprendre. Dans ce contexte, les organisations de défense de l'environnement ont un rôle important à jouer.

3.4.2. L'un des problèmes est donc que les éléments responsables du succès limité du 5<sup>e</sup> PAE précédemment mentionné sont énumérés en partie par la Commission sans être développés. Un autre problème est le fait que des questions fondamentales ne sont même pas soulevées. Cela s'applique notamment à la question de savoir dans quelles conditions la croissance économique et la protection de l'environnement sont compatibles l'une avec l'autre et comment éviter l'utilisation des ressources à grande échelle<sup>(1)</sup>. Autrement dit, il aurait fallu se demander comment faire pour découpler de la croissance économique les dégâts environnementaux et l'utilisation des ressources naturelles, et ce, non seulement en termes relatifs, mais également en termes absolus, afin d'obtenir une «croissance qualitative», une croissance sans dégâts environnementaux<sup>(2)</sup>. Le Comité doute qu'une politique de protection de l'environnement qui se fonde uniquement sur des dispositifs techniques (tels que la désulfuration des gaz de cheminée, l'utilisation de pots catalytiques dans les automobiles, etc.)<sup>(3)</sup> puisse dans tous les cas inverser les dégâts causés à l'environnement par une croissance économique continue («découplage absolu»). Étant donné que les coûts marginaux des technologies de réduction de la pollution augmentent rapidement une fois que l'on a épuisé le potentiel de mesures «faciles», l'on court même le risque, si une démarche fondée sur les technologies aboutit effectivement à un découplage relatif ou absolu à court et à moyen terme, de voir à plus long terme les pays être amenés à constater un processus de recouplage, du moins pour un certain nombre de problèmes environnementaux persistants, tels que le changement climatique ou les déchets<sup>(4)</sup>. Cette analyse soulève la question de savoir si, outre les dispositifs techniques, l'on n'a pas besoin aussi de modifications structurelles de nos économies pour pouvoir obtenir une réduction radicale de l'utilisation des ressources, en termes absolus, qui s'appuierait sur une efficacité environnementale accrue — ce que l'on appelle la notion de «facteur dix»<sup>(5)</sup> — et qui rendrait également possible une répartition plus équitable des ressources naturelles à l'échelle mondiale ainsi qu'une

évolution en vertu de laquelle l'on passerait de processus de production fortement polluants à des processus plus propres<sup>(6)</sup>.

3.4.2.1. Toutefois, un problème important demeure, à savoir que l'on estime fréquemment qu'il est possible de trouver des solutions techniques aux problèmes environnementaux. L'on n'est pas parvenu à un large consensus, dans l'ensemble de la société, concernant le fait que notre système de production, de consommation et de fourniture de services, ainsi que les domaines sectoriels plus spécifiques qui interviennent dans ce système (tels que la politique de l'énergie, des transports et la politique agricole) devront passer par des mutations structurelles qui, dans de nombreux cas, seront nécessairement spectaculaires. Simultanément, les tendances actuelles vont dans une direction complètement différente. Ainsi, selon le document de la Commission, le développement économique mondial prévisible et l'augmentation continue des échanges commerciaux dans le monde auront pour conséquence une exploitation encore plus intensive de ressources naturelles limitées. Considérée en termes de globalité, l'adoption par une grande partie de la population mondiale des modes de comportement des nations industrielles occidentales, allant de pair avec la croissance de la population mondiale et l'augmentation du PIB par habitant, entraînera la multiplication par trois des émissions de CO<sub>2</sub> d'ici à l'année 2050. Simultanément, des estimations indiquent toutefois que ces émissions doivent baisser de 35 % d'ici à 2010 si l'augmentation de la température à long terme doit être limitée à 1,5 % d'ici à 2100. Cet exemple montre clairement l'importance des changements requis. Les mutations structurelles par lesquelles passeront les nations industrielles devront donc être d'une portée considérable, de même que les nouveaux modèles de développement économique (durable) adoptés par les pays de l'Europe de l'Est, du tiers-monde et du quart-monde. En raison de son importance économique, de sa propre consommation disproportionnée de ressources, mais également de sa compétence et de son potentiel novateur, l'Union européenne devrait jouer un rôle de précurseur dans le processus de découplage. Toutefois, cela nécessite parfois des changements tellement profonds que l'on est encore loin d'un accord sur ce point, aussi bien au niveau de l'UE et parmi la communauté internationale des nations qu'à l'intérieur de chaque nation, c'est-à-dire entre les gouvernements, les partenaires sociaux et les autres représentants de la société civile. Les raisons de cette absence d'accord sont diverses et en partie compréhensibles. Les gens craignent les changements profonds, les «bonds en avant» (même s'il ne s'agit «que» de progrès technologiques). La politique de l'environnement a donc pour tâche importante de convaincre les acteurs mentionnés, c'est-à-dire les autorités et le monde politique, les entreprises publiques et privées ainsi que le grand public, que ces «bonds en avant», tels qu'envisagés par la notion de «facteur 10», sont non seulement nécessaires, mais également judicieux, réalisables et bénéfiques. Le Comité souligne que, pour être réussie, la politique de l'Union européenne en matière d'environnement doit se fonder sur un

(1) Pour les aspects plus généraux de cette question, cf. l'avis du CES de 1995, intitulé: «La croissance économique et l'environnement: quelques implications pour la politique économique» — JO C 155 du 21.6.1995, p. 1.

(2) Dans son avis du 30 mars 2000 sur «L'économie de l'Union: bilan de 1999» (JO C 140 du 18.5.2000, p. 44), le CES a une nouvelle fois souligné que l'UE doit se fixer un objectif de croissance à moyen terme d'au moins 3,5 % pour pouvoir parvenir à une réduction satisfaisante du chômage.

(3) Il ressort très clairement du document de la Commission qu'en matière de conservation de l'environnement, des progrès notables ont bien été réalisés. Comme exemples, l'on peut citer des réductions significatives qui sont soit déjà réalisées, soit prévues en ce qui concerne certaines substances dommageables à l'environnement. Ainsi, par exemple, pour les émissions de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), ou encore pour les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), l'on prévoit, selon le document de la Commission, une diminution de 70 à 80 % d'ici à l'année 2010, grâce au remplacement de véhicules anciens par des automobiles équipées de pots catalytiques.

(4) Aux Pays-Bas, par exemple, des données sur la relation entre le PIB et les pressions environnementales entre 1985 et 1997 montrent, à côté d'exemples de découplage relatif (et parfois même absolu), des cas de recouplage, par exemple pour les substances toxiques et dangereuses (pour plus de détail, voir l'index environnemental 1998 des Pays-Bas).

(5) C'est-à-dire une efficacité énergétique et environnementale dix fois plus élevée qu'avec les méthodes de production actuelles.

(6) Une récente thèse de doctorat intitulée «Economic growth and the environment: an empirical analysis» (S. de Bruyn, Amsterdam, 1999) conclut que, contrairement à ce que l'on suppose souvent, les résultats obtenus dans le domaine de l'environnement par les pays qui ont des taux de croissance économique plus élevés sont inférieurs à ceux des pays ayant des taux de croissance moins élevés. Selon l'auteur de ce travail, la raison en est que la «productivité environnementale» (c'est-à-dire la quantité de dégâts qu'il faut occasionner à l'environnement pour produire une certaine quantité de revenu) n'est pas en mesure, dans le long terme, de suivre le rythme d'une croissance économique en augmentation.

consensus global entre tous les intéressés pour ce qui concerne les objectifs, si possible ambitieux, à atteindre et les délais à prévoir pour les atteindre.

3.5. Même s'il n'est plus possible de procéder à temps à l'analyse des problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre du 5<sup>e</sup> PAE — et lors du développement et de l'exécution de la politique environnementale de l'UE en général —, nécessaire à l'élaboration du 6<sup>e</sup> PAE, le Comité estime qu'il est essentiel, eu égard en particulier à la mise en oeuvre du 6<sup>e</sup> PAE et à la future politique environnementale de l'UE dans une Europe élargie, d'entamer des travaux en la matière et de présenter les résultats sous la forme d'une communication au Conseil, au Parlement, au Comité économique et social et au Comité des régions. Cette communication pourrait se baser sur l'étude prévue concernant l'efficacité de la politique européenne de l'environnement, récemment commandée par l'AEE.

#### 4. Vers un 6<sup>e</sup> PAE

##### 4.1. Introduction

4.1.1. Compte tenu de la nature prévue du 6<sup>e</sup> PAE, qui sera un document court et stratégique, la troisième partie du présent avis, plutôt que d'examiner en détail les problèmes environnementaux spécifiques, présentera un certain nombre de suggestions générales sur la structure et les éléments principaux du 6<sup>e</sup> PAE et des programmes d'action thématiques envisagés par la Commission et fermement réclamés par le Comité économique et social.

4.1.2. Conformément aux observations figurant au point 3 ci-dessus, le Comité invite la Commission à préciser, dans le nouveau programme, comment les problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre du 5<sup>e</sup> PAE — ainsi que les autres facteurs mentionnés — seront abordés. Si elle s'abstient de le faire, le Comité craint que le 6<sup>e</sup> PAE n'ait qu'un succès limité, comme son prédécesseur.

4.1.3. Le Comité a pris note de l'intention de la Commission de proposer dans un premier temps un programme cadre (juridiquement contraignant) général (le 6<sup>e</sup> PAE proprement dit) qui serait peut-être suivi ultérieurement de plans d'action distincts, plus précis. Il approuve cette approche à la condition expresse que ces programmes d'action spécifiques envisagés soient effectivement élaborés et adoptés dans le cadre de la procédure de codécision, exactement de la même manière que le programme cadre lui-même. En ce qui concerne la raison de procéder de la sorte — la crainte de la Commission qu'un programme trop détaillé n'aboutisse à un blocage interinstitutionnel —, le Comité souhaite en outre souligner que la Commission ne doit pas renoncer à son rôle traditionnel de précurseur en matière de politique de l'environnement: en tant que titulaire du droit d'initiative, elle doit continuer à présenter des propositions progressistes. Il reste toujours possible de concilier les intérêts opposés lors des étapes ultérieures du processus décisionnel.

4.1.4. Le Comité approuve la proposition relative aux nouveaux problèmes que le 6<sup>e</sup> PAE devra aborder: les produits chimiques, les organismes génétiquement modifiés (OGM), l'utilisation des sols<sup>(1)</sup> et des ressources. Toutefois, le Comité ne comprend absolument pas qu'un défi aussi complexe que l'élargissement à 12 nouveaux États ne figure pas parmi les nouveaux problèmes prioritaires et soit traité de manière quasi accessoire dans l'évaluation globale, qui réduit l'élargissement à la reprise de l'acquis.

4.1.5. Le Comité souligne en outre qu'il conviendrait de tenir compte, ne fût-ce que par souci de cohérence, de la décision n° 2179/98/CE du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du 5<sup>e</sup> PAE.<sup>(2)</sup>

4.1.6. Enfin, il conviendrait d'accorder une attention toute particulière à la dimension communautaire de la politique environnementale, d'une part, et à la dimension nationale, régionale et locale, d'autre part. L'on ne saurait attendre de la politique environnementale de l'Union européenne, et du 6<sup>e</sup> PAE qu'ils abordent tous les problèmes de l'Europe concernant l'environnement et qu'ils apportent à tous une solution. Dans le contexte des objectifs stratégiques de la Commission visant à promouvoir de nouvelles formes de gouvernance européenne<sup>(3)</sup>, le 6<sup>e</sup> PAE devrait reconnaître, peut-être de façon plus explicite que son prédécesseur, qu'il existe une «répartition des rôles» entre différents niveaux d'administration, répartition qui se fonde, entre autres, sur les compétences formelles dont disposent lesdites administrations<sup>(4)</sup>. Cette manière d'envisager la question supposerait, entre autres, que le 6<sup>e</sup> PAE soit complété par des plans stratégiques et contraignants similaires arrêtés au niveau national (et régional) (c'est-à-dire que chaque État membre aurait un plan d'action national dans le domaine de l'environnement). À l'heure actuelle, il n'existe pas de plans de cette nature dans tous les pays de l'Union européenne, et lorsque de tels plans existent, ils ne sont pas directement liés à une stratégie européenne.

##### 4.2. Principes de politique environnementale

4.2.1. Sur la base d'une analyse de leur application actuelle, le 6<sup>e</sup> PAE devrait exposer clairement comment le respect conséquent et intégral des principes fondamentaux de la politique environnementale, inscrits à l'article 174, paragraphe 2 du traité («précaution», «action préventive», «correction à la source» et «pollueur-payeur») sera encouragé. Alors que le 6<sup>e</sup> PAE devrait être le point de départ d'un respect accru de ces principes, une évaluation plus détaillée, comprenant un aperçu des mesures nécessaires, pourrait faire l'objet de plans d'action

(1) À cet égard, le Comité estime que les problèmes suivants méritent une attention particulière: les processus d'acidification, de surfertilisation et d'érosion des sols, l'occupation croissante de l'espace par des constructions.

(2) JO L 275 du 10.10.1998.

(3) Cf. la communication récente de la Commission (COM(2000) 154 final du 9 février 2000) sur les objectifs stratégiques pour 2000-2005. Selon ce document, la promotion de nouvelles formes de gouvernance européenne, comprenant la mise au point de nouvelles formes de partenariat entre les différents niveaux de pouvoir en Europe, est le premier des quatre objectifs stratégiques que la Commission devra poursuivre au cours des cinq prochaines années.

(4) L'on a pu, par exemple, poser la question de savoir pourquoi le 5<sup>e</sup> PAE contenait des objectifs très ambitieux concernant le domaine du tourisme, dans lequel la compétence communautaire est limitée.



séparés. Ceux-ci pourraient s'inspirer de la communication récente de la Commission sur le principe de précaution<sup>(1)</sup>.

#### 4.3. Objectifs

4.3.1. Pour ce qui concerne l'objectif primordial du 6<sup>e</sup> PAE, qui est aussi l'un des principaux objectifs de l'Union européenne, il faut se féliciter de ce que l'évaluation globale, conformément à la définition de Mme Brundtland, définit le «développement durable» dans une acception large. Le document entend le développement durable au sens de développement qui vise 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, de sécurité, de normes environnementales élevées et de gestion saine de notre base de ressources naturelles. Pour le Comité, cette définition implique, entre autres, qu'un futur plan d'action dans le domaine de l'environnement, outre qu'il porterait sur la qualité de l'environnement de vie (en termes de pureté de l'eau, de l'air, du sol, etc.) à l'intérieur de l'Union européenne, devrait aussi être attentif aux incidences du modèle de développement de l'Union européenne sur: (i) les normes environnementales à l'échelle mondiale et (ii) l'utilisation des ressources au niveau européen et au niveau mondial. Il conviendrait que cela soit exprimé de façon explicite dans le 6<sup>e</sup> PAE. Poussée jusqu'à son terme, une telle démarche aboutirait à une redistribution radicale de l'utilisation des ressources naturelles à l'échelle mondiale, sur la base de l'«espace environnemental» disponible par habitant<sup>(2)</sup>. En outre, le Comité estime que cette définition très large du développement durable signifie également que l'intention de la Commission de se concentrer principalement sur la protection de la santé humaine et de la qualité de la vie est pleinement justifiée. Le Comité note que l'approche défendue ici est tout à fait conforme aux objectifs généraux de la politique environnementale définie à l'article 174, paragraphe 1 du traité, qui fait non seulement référence à la protection de la qualité de l'environnement et de la santé des personnes, mais également à l'utilisation prudente des ressources naturelles et aux problèmes planétaires de l'environnement.

4.3.2. Le Comité suggère que cet objectif primordial soit ensuite décomposé en un certain nombre d'«échelles de référence» essentielles sous forme de «thèmes environnementaux», dont l'utilisation des ressources, les changements climatiques, l'acidification, la qualité de l'air, la protection de la nature et des espèces, la diversité biologique, les déchets, le bruit, les substances dangereuses, le sol et les OGM<sup>(3)</sup>. Manifestement,

dans ce contexte, la dimension communautaire du problème considéré doit être le principal critère de sélection. Étant donné que, dans une certaine mesure, l'on peut considérer la consommation des ressources comme représentative d'autres formes de dégradation de l'environnement, le Comité considère que ce thème revêt une importance cruciale. De même, conformément à l'essence même du développement durable, l'impact environnemental des activités de l'UE et de ses États membres dans les pays tiers devrait également figurer parmi les thèmes prioritaires du 6<sup>e</sup> PAE. En ce qui concerne les thèmes environnementaux abordés ici, le Comité attire également l'attention sur les rapports entre les différents problèmes environnementaux, qui demandent, plus que de coutume, une approche intégrée. Cela s'applique également aux stratégies sectorielles, qui, dans le 6<sup>e</sup> PAE, devraient faire l'objet d'une délimitation moins stricte que ce n'était le cas dans le 5<sup>e</sup> PAE.

4.3.3. L'étape suivante devrait consister à réaliser un consensus qui se situerait au niveau communautaire et qui concernerait tous les thèmes environnementaux évoqués ci-dessus, consensus portant sur les objectifs qualitatifs ou les objectifs «indicatifs» que l'on souhaiterait atteindre à long terme. Ces objectifs pourraient, par exemple, se définir sous forme de «réduction de l'utilisation des ressources en termes absolus», d'«augmentations maximales de température autorisées» (changements climatiques), de «non-dépassement de charges et de niveaux critiques» (acidification, pollution atmosphérique), de «bonne qualité de l'eau» etc. L'on constate que le 5<sup>e</sup> PAE, de même que plusieurs instruments législatifs européens et internationaux concernant l'environnement, contient déjà de nombreux exemples d'objectifs qualitatifs (et d'objectifs quantifiables) de cette nature<sup>(4)</sup>.

4.3.4. Alors que ces objectifs qualitatifs (à long terme) peuvent être utiles dans le cadre de la définition de grandes orientations, la protection de l'environnement a également besoin — notamment par analogie avec la politique économique (critères de convergence en prévision de l'Union monétaire, critères budgétaires du pacte de stabilité et de croissance, objectif de stabilité des prix quantifié par la BCE, etc.) — d'objectifs quantitatifs concrets et mesurables. C'est pourquoi le Comité — fidèle à son avis de 1996 sur le réexamen du 5<sup>e</sup> PAE<sup>(5)</sup> —, recommande que les objectifs qualitatifs soient traduits, dans la mesure du possible, en objectifs quantifiables (à long terme), en particulier pour ce qui est des aspects relatifs aux réductions nécessaires des émissions (exprimées sous forme d'indicateurs spécifiques tels que CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> (dioxyde de soufre), NO<sub>x</sub> (oxydes d'azote), etc.) et de l'utilisation des ressources (énergie, matières premières, sols, eau)<sup>(6)</sup>. Une fois que cela aurait été fait et que les implications des objectifs qualitatifs convenus seraient ainsi apparues de façon claire, il conviendrait de prendre deux mesures supplémentaires, éventuellement en parallèle. D'une part, il conviendrait de fixer des calendriers clairs pour la réalisation des objectifs en question, tant pour le long terme que pour une période intermédiaire. D'autre part, le Comité suggère que l'on examine dans quelle mesure les objectifs quantifiables convenus au niveau communautaire (par exemple, réductions nécessaires des émissions) peuvent être traduits en objectifs pour chacun

(1) COM(2000) 1 final. Toutefois, les autres institutions devraient être formellement consultées par la Commission à propos de tels plans d'action, ce qui n'a pas été le cas pour cette communication.

(2) Pour de plus amples détails, cf. M. Carley et Ph. Spapens, «Sharing the World», Earthscan, Londres, 1998.

(3) Dans ses conclusions d'octobre 1999, le Bureau européen de l'environnement propose les huit thèmes «phares» suivants en matière d'environnement, thèmes qui relèvent de trois catégories différentes: qualité de l'air, qualité de l'eau, changements climatiques, substances dangereuses (ces thèmes se trouvent tous dans la première catégorie «environnement et santé»); aménagement du territoire et diversité biologique (thèmes appartenant à la deuxième catégorie); et consommation d'eau et de matériaux («utilisation des ressources»). L'AEE a fait rapport sur 15 problèmes environnementaux, et notamment sur la dégradation des sols, les déchets et les OGM.

(4) Cf., à cet égard, le document de travail des services de la Commission (septembre 1999), intitulé «Key developments in the implementation of the 5th EAP», qui décrit les principales réalisations des dernières années par rapport aux objectifs essentiels fixés dans le programme.

(5) JO C 212 du 22.7.1996.

(6) L'on pourrait recourir ici à la base de données STAR de l'AEE, qui répertorie plusieurs valeurs de référence en matière de durabilité ainsi que les objectifs de la politique environnementale.

des États membres. De toute évidence, la fixation de tels objectifs quantifiables au niveau national contribuerait à résoudre le problème de l'engagement limité consenti par les États membres, que l'on évoque au paragraphe 2.3 ci-dessus.

4.3.5. Lorsqu'une telle démarche est réalisable, il appartient ensuite aux États membres (subsidiarité !) de déterminer, au moyen d'objectifs sectoriels quantifiés au niveau national, la mesure dans laquelle le secteur en question devrait contribuer aux réductions nécessaires des émissions ou de l'utilisation de ressources, etc. De tels objectifs, dont la mise en oeuvre devrait être soutenue par des mesures financées par l'UE, pourraient être définis en partie par rapport à la mesure dans laquelle les différents secteurs contribuent au niveau des émissions ou de l'utilisation de ressources au moment considéré. Le Comité est d'avis que les objectifs sectoriels proposés ici sont de loin la meilleure façon de surmonter les problèmes d'«absence d'appropriation» des préoccupations du programme par les acteurs et les problèmes de «visibilité» dont il est fait état au paragraphe 3.3, et qu'ils devraient dès lors faire partie intégrante de toute stratégie nationale sectorielle d'intégration. La fixation d'objectifs au niveau national paraît être une démarche plus réalisable d'un point de vue pratique que la fixation d'objectifs sectoriels quantifiés au niveau de l'Union européenne, en particulier parce qu'il est plus facile d'organiser le dialogue avec les secteurs (et avec les branches) à l'intérieur de chacun des États membres. Toutefois, le CES considère que des objectifs sectoriels devraient également être fixés au niveau communautaire, en particulier afin d'offrir un cadre de référence pour évaluer le succès des stratégies sectorielles de l'UE.

4.3.6. Il y a lieu de constater que la démarche générale qui est proposée plus haut est actuellement appliquée dans le contexte des problèmes environnementaux transfrontaliers, tels que les changements climatiques (objectifs nationaux de réduction des gaz à effet de serre sur base du protocole de Kyoto) et l'acidification (cf. la récente proposition de la Commission fixant les plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques<sup>(1)</sup>).

4.3.7. L'on pourrait développer la démarche générale défendue ici dans le cadre de différents types de plans d'action. Outre la définition de l'objectif primordial et des principes généraux de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement, le 6<sup>e</sup> PAE lui-même pourrait préciser la nature des thèmes environnementaux, ainsi que les objectifs qualitatifs et, dans tous les cas où cela serait possible, les objectifs quantifiables. Étant donné qu'a priori, ce type d'objectif à long terme n'est lié à aucun calendrier précis, il devrait être possible d'aboutir à un accord sur ces objectifs dans un délai raisonnable. Par la suite, des programmes d'action thématiques plus spécifiques pourraient être adoptés au niveau de l'Union européenne. Ces programmes d'action devraient lier les divers objectifs quantifiables à des calendriers clairs et contenir des objectifs quantifiés pour chacun des États membres. Sur base de ces objectifs nationaux, les États membres devraient élaborer des plans d'action nationaux qui comprendraient, entre autres, les objectifs proposés à l'échelon national pour chaque secteur, et si possible pour les différentes branches de ces secteurs, ainsi que les mesures nécessaires à leur réalisation. En outre, il conviendrait de compléter les plans d'action thématiques de l'Union européenne par des plans

d'action sectoriels de niveau communautaire fondés sur les activités permanentes relatives aux stratégies d'intégration sectorielle. Toutefois, ceux-ci doivent encore être sensiblement améliorés, par exemple par l'application du «critère d'intégration» développé par l'AEE<sup>(2)</sup>, qui devrait être intégré dans le 6<sup>e</sup> PAE afin de donner des lignes directrices claires en ce qui concerne les futurs travaux relatifs à l'intégration sectorielle. Outre qu'ils serviraient de points de repère pour la définition des politiques au niveau communautaire, les plans d'action sectoriels de l'Union européenne aideraient les États membres à élaborer et à mettre en oeuvre leurs propres plans d'action nationaux, et à en assurer le suivi.

4.3.8. Afin d'obtenir des États membres et des acteurs opérant sur le terrain qu'ils s'investissent réellement, les objectifs qualitatifs et quantitatifs susmentionnés doivent être définis selon une procédure basée sur une approche «de la base vers le sommet». Cette procédure doit impliquer tous les milieux concernés au niveau national et communautaire ainsi qu'au sein des différentes formations du Conseil, de sorte que la définition des objectifs contribue à l'intégration des questions environnementales dans les autres politiques. Une telle procédure, qui pourrait s'avérer relativement longue, permettrait cependant, à la lumière de l'expérience acquise dans le cadre du 5<sup>e</sup> PAE, de déboucher sur de meilleurs résultats.

4.3.9. Il va sans dire qu'un suivi de la progression vers la réalisation des objectifs convenus à tous les niveaux (européen, national, sectoriel) doit avoir lieu à intervalles réguliers. En outre, les rapports émanant de l'AEE et d'organismes similaires existant au niveau national devraient, dans toute la mesure du possible, faire référence aux thèmes et aux objectifs environnementaux contenus dans les divers plans relatifs à l'environnement. À cette fin, un système de surveillance et de rapports doit être mis en place parallèlement à l'élaboration du 6<sup>e</sup> PAE et de la stratégie de développement durable de l'UE. Ces rapports devraient également accorder davantage d'attention à la relation entre le PIB et les pressions environnementales.

#### 4.4. Mesures et instruments

Le Comité souhaite faire part des brèves observations suivantes à propos des mesures et instruments spécifiques:

4.4.1. Il demande que des mesures énergiques soient prises pour améliorer radicalement la mise en oeuvre et le respect du droit de l'Union européenne en matière d'environnement. Il suggère que la Commission élabore et publie un plan d'action relatif à la «mise en oeuvre», qui contiendrait, entre autres, un compte rendu détaillé de toutes les infractions au droit de l'Union européenne en matière d'environnement, mais également de tous les développements positifs dans les États membres (par exemple sous la forme d'un «Tableau d'affichage» comparable à celui publié notamment pour le marché intérieur, pour «stigmatiser» les contrevenants). Le Comité souligne que des sanctions financières (par exemple, l'application de l'article 228 du traité ou le «gel» des transferts financiers opérés par l'UE) permettraient également de garantir la mise en oeuvre de la législation de l'UE.

<sup>(2)</sup> Voir le rapport de l'AEE, «Monitoring Progress towards integration. A contribution to the "Global Assessment" of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999» (annoncé). Les critères décrits dans ce rapport visent à définir un cadre d'analyse commun afin de rendre opérationnel le concept d'intégration. Ils portent sur quatre aspects principaux de l'intégration: «aspects institutionnels», «fixation de prix corrects», «outils d'intégration» et «surveillance/rapports».

<sup>(1)</sup> JO C 56 du 29.2.2000.



4.4.2. Il souligne l'absolue nécessité d'une plus grande internalisation des coûts externes, non seulement par le biais de taxes et de charges, mais également d'autres instruments basés sur le marché.

4.4.2.1. En ce qui concerne les taxes et les charges, le Comité rappelle que si celles-ci sont bien conçues et compatibles avec la législation en vigueur et avec les exigences en matière de compétitivité d'un marché caractérisé par la globalisation, elles peuvent constituer des outils très efficaces pour l'orientation de la politique environnementale<sup>(1)</sup>. Par conséquent, il estime nécessaire de vérifier les incidences sociales et écologiques des systèmes fiscaux nationaux et de les développer en ce sens. À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière aux démarches de certains États membres visant à instaurer des taxes et charges liées à l'environnement.

4.4.2.2. Quant à l'harmonisation de ces taxes et charges au niveau européen (surtout la taxe énergétique prévue par l'UE), le Comité recommande en outre l'application de la procédure de «coopération renforcée» (ou de flexibilité), faisant l'objet d'une clause du traité d'Amsterdam, pour sortir de l'impasse actuelle (due à l'obligation d'unanimité) en ce qui concerne la question d'une taxe énergétique à l'échelle de l'Union européenne.

4.4.2.3. En outre, le Comité souligne la nécessité de recourir à des incitants financiers pour réorienter les investissements et promouvoir les innovations technologiques. Par ailleurs, il juge indiqué d'instaurer des incitants pour garantir le remplacement des activités incompatibles avec la protection de l'environnement et de développer ces incitants lorsqu'ils existent déjà. Cela doit avoir pour but final de réserver l'octroi de subventions aux activités qui contribuent au développement durable et de supprimer les aides à toutes les activités non durables.

4.4.2.4. Les accords volontaires comptent également parmi les instruments pouvant être utilisés pour atteindre les objectifs environnementaux. Le Comité est favorable à l'utilisation de tels instruments, à condition qu'ils soient assortis de certaines

(1) Voir notamment le paragraphe 3.7 du récent avis du CES sur la proposition de la Commission relative aux plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques; JO C 51 du 23.2.2000.

conditions, notamment des sanctions suffisantes en cas de non-respect de l'accord<sup>(2)</sup>.

4.4.2.5. Le recours à la responsabilité environnementale peut également apporter une contribution appréciable dans ce contexte et garantir un meilleur respect et une meilleure application du principe du pollueur-payeur et du principe de précaution.

4.4.3. Le Comité recommande que le 6<sup>e</sup> PAE et les programmes d'action thématiques définissent des secteurs prioritaires, mais en les subdivisant selon des catégories plus précises (par exemple, pour les entreprises: grandes entreprises, PME, services, ...) pour permettre de mener des politiques adaptées aux besoins spécifiques.

4.4.4. Il appelle à la mise en oeuvre cohérente de la Convention de Århus sur «L'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement».

4.4.5. Il demande que d'autres initiatives soient prises au niveau international (OMC) pour assurer un bon équilibre entre l'environnement et le commerce.

4.4.6. Le Comité invite la Commission à présenter des mesures spécifiques visant à améliorer dans des proportions considérables l'efficacité environnementale.

4.4.7. Il souligne le lien étroit entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. À cet égard, il attire l'attention sur l'accroissement de la population et des activités économiques qui s'accompagnent d'une forte augmentation de l'occupation du sol et d'une concentration des problèmes environnementaux dans certaines régions, alors que d'autres se vident de leurs habitants, et demande que la politique structurelle de l'UE veille à y remédier à l'avenir.

4.4.8. Il demande des mesures pour améliorer l'information et la sensibilisation, entre autres en utilisant les possibilités offertes par les technologies modernes de communication.

(2) À ce propos, et en ce qui concerne les conditions dont il est question ici, voir l'avis d'initiative du CES sur les accords volontaires — JO C 287 du 22.9.1997.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

*La Présidente*

*du Comité économique et social*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI