

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: examen à mi-parcours du règlement LIFE+»

COM(2010) 516 final

(2011/C 132/13)

Rapporteur: **M. Lutz RIBBE**

Le 30 septembre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Examen à mi-parcours du règlement LIFE+»

COM(2010) 516 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 février 2011.

Lors de sa 470^e session plénière des 15 et 16 mars 2011 (séance du 15 mars 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 185 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Résumé

1.1 Le rapport d'évaluation à mi-parcours du programme LIFE+ à l'examen (période: 2007-2013) ne comporte pas de données suffisantes pour permettre d'effectuer dès à présent une évaluation valable de la période de programmation actuelle, compte tenu du fait qu'en raison des difficultés rencontrées lors de leur mise en œuvre, les premiers projets financés par LIFE+ n'ont débuté qu'en janvier 2009.

1.2 Le CESE n'a il est vrai eu de cesse de souligner la grande importance du programme LIFE, qui existe depuis près de 20 ans, pour le développement et l'élaboration de la politique européenne en matière d'environnement. Il juge nécessaire et utile de poursuivre et de développer ce programme au cours du nouvel exercice financier (2013-2020).

1.3 Le programme LIFE doit être un instrument aussi souple que possible, qui donne à la Commission la possibilité de jouer un rôle constructif. Ce programme, qui représente environ 0,2 % du budget de l'UE, permet d'apporter d'utiles contributions et de proposer des pistes pour des solutions possibles. Mais il ne permet pas de remédier aux dysfonctionnements occasionnés par d'autres politiques de l'UE ni de financer toutes les stratégies de l'Union en rapport avec l'environnement.

1.4 S'agissant de la sélection future des projets LIFE, les exigences découlant des difficultés liées à la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE devraient constituer le facteur déterminant. Dans cette optique, le principe d'une répartition proportionnelle des fonds entre les États membres ne doit pas entrer en ligne de compte à l'avenir.

1.5 Si la politique environnementale est plus développée en Europe que dans d'autres parties du monde, c'est parce que la société civile, activement engagée, l'exige. Le rôle des organisations de protection de la nature et de l'environnement est dûment souligné par la Commission dans ce contexte et approuvé par le CESE. Mais d'autres composantes de la société civile devraient également être incitées à prendre une part plus active aux projets LIFE à l'avenir. Les mécanismes de financement de LIFE+ doivent être conçus de telle sorte que les projets de qualité ne soient pas mis en échec par des règles de cofinancement rigides.

2. Observations générales

2.1 L'instrument financier pour l'environnement LIFE a sans conteste été jusqu'ici un programme extrêmement important de l'UE, qui a contribué de manière déterminante à l'application, au développement et à l'élaboration de la politique et de la législation de l'UE en matière d'environnement. Ce programme a été instauré en mai 1992 par le règlement (CEE) n°1973/92 portant création d'un «Instrument financier pour l'environnement (Life)».

2.2 LIFE I, doté d'une enveloppe de 400 millions d'euros (soit 100 millions d'euros par an), a couvert la période de 1992 à 1995. Compte tenu du succès rencontré par cet instrument, le règlement (CE) n° 1404/96 a lancé une deuxième phase (LIFE II), dotée d'un budget total de 450 millions d'euros (112,5 millions par an), pour la période comprise entre 1996 et 1999. Le programme LIFE III (règlement (CE) n° 1655/2000), initialement prévu pour la période 2000-2004 (128 millions d'euros par an), a été prolongé jusqu'à la fin de la dernière période de programmation, c'est-à-dire fin 2006, par le règlement (CE) n° 1682/2004.

2.3 Le règlement (CE) n°614/2007 a initié une nouvelle phase du programme LIFE, appelée LIFE+, pour la période de programmation 2007-2013. Celle-ci est dotée de quelque 2,17 milliards d'euros (soit environ 340 millions d'euros par an).

2.4 LIFE+ a procédé à une refonte des aides dans le domaine de l'environnement. Ainsi, les volets des programmes d'aide antérieurs relevant de l'ancien titre budgétaire 07 («Forest Focus», aide aux ONG, URBAN, élaboration de nouvelles initiatives politiques, éléments de la «mise en œuvre de la politique d'environnement», éléments de LIFE-Environnement et de LIFE-Nature) ont été regroupés. D'autre part, il a été décidé que LIFE ne soutiendrait plus de projets d'investissement traditionnels et concrets en faveur de l'environnement, mais que l'on utiliserait désormais à cette fin la rubrique 1A (projets environnementaux), la rubrique 1B ainsi que certaines parties de la rubrique 2 (projets de protection de la nature) du budget de l'UE. L'ancienne aide aux activités internationales a été transférée de la rubrique 4 (mesures relatives à l'environnement marin) vers la rubrique 3.

2.5 LIFE+ se concentre sur la promotion des mesures destinées à soutenir la politique environnementale (présentant une dimension exclusivement européenne), telles que l'échange de meilleures pratiques, le développement des capacités des collectivités locales et régionales, et le soutien aux ONG à vocation paneuropéenne.

2.6 La Commission prévoit ainsi, pour les projets d'investissement de la période de programmation actuelle, non plus la mise à contribution de LIFE, mais des (nouvelles) rubriques 1A, 1B, 2 et 4.

2.7 Le règlement LIFE+ n'étant entré en vigueur qu'en juin 2007, la procédure de sélection des projets n'a pu débuter qu'en octobre 2007. Les premiers projets de la nouvelle phase LIFE+ n'ont dès lors pu commencer qu'en janvier 2009. Par conséquent, l'examen à mi-parcours présenté par la Commission, qui est à l'étude dans le présent avis, ne peut livrer une réflexion que sur un nombre relativement limité de projets qui viennent à peine d'entrer dans le vif du sujet. La Commission constate avec justesse que *«les informations sur les résultats sont par conséquent parcellaires»*.

3. Observations particulières

3.1 L'examen à mi-parcours souligne à plusieurs reprises l'importance du programme LIFE+. Celui-ci est décrit comme un *«instrument efficace»* qui *«créé de la valeur ajoutée»*. Il est en outre souligné que *«tant les bénéficiaires que les États membres estiment que le programme doit être poursuivi tant il est essentiel pour la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE»*.

3.2 Le CESE se demande s'il est possible de déduire de telles affirmations du rapport à l'examen, qui porte sur des projets n'ayant été lancés qu'en janvier 2009. Bien que le Comité n'ait jamais laissé planer de doutes sur l'importance véritablement majeure que revêt à ses yeux également le programme LIFE, la quantité limitée de données sur laquelle se fonde l'examen à mi-parcours ne permet pas encore de tirer de véritables conclusions de la nouvelle phase du programme LIFE+.

3.3 Étant donné toutefois que la réflexion sur une nouvelle période de programmation éventuelle après 2013 est déjà engagée, le Comité souhaiterait saisir cette opportunité pour se pencher sur certaines questions de fond et émettre des propositions.

3.4 Le Comité entend dès lors préciser ici qu'il n'est à son sens pas encore possible de procéder à l'heure actuelle à un véritable examen à mi-parcours de la nouvelle phase du programme LIFE+.

3.5 Dans son avis ⁽¹⁾ sur l'élaboration du règlement LIFE+ adopté ultérieurement, le CESE avait adressé quelques mises en garde, qui semblent maintenant se confirmer.

3.6 Le Comité avait indiqué que l'on peut sans conteste considérer les programmes LIFE menés jusqu'ici comme des instruments politiques de contrôle très performants de la Commission. Si des succès tout à fait dignes d'attention ont

pu être remportés avec des moyens modestes, c'est parce que la Commission européenne a pu fixer des objectifs et qu'une certaine «concurrence» s'est installée entre les promoteurs potentiels de projets ainsi qu'entre les États membres pour l'attribution des fonds LIFE. Dans les phases antérieures du programme LIFE, les États membres (ou plutôt les promoteurs privés et publics de projets dans les États membres) ont dû concevoir et élaborer des projets novateurs s'inscrivant dans le cadre des programmes LIFE. Ceux-ci ont ensuite été soumis à un examen critique au cours d'une procédure de sélection établie, avant d'être approuvés ou refusés en raison de leur mauvaise qualité ou de l'insuffisance de moyens budgétaires. L'attribution des fonds était dès lors caractérisée à la fois par une transparence à l'échelle européenne et une direction claire assurée par la Commission.

3.7 Comme par le passé, le CESE estime que la Commission doit disposer, pour soutenir sa politique environnementale, qui comme on le sait, ne progresse que très difficilement dans certains domaines, d'un instrument dont la conception dépende exclusivement d'elle, sans se soucier de système de répartition, par exemple en ce qui concerne la distribution des fonds entre les régions.

3.8 Dans son examen à mi-parcours, la Commission constate cependant que l'introduction dans la nouvelle phase du programme des allocations nationales indicatives des fonds a certes amélioré la *«distribution géographique des projets»*, mais que l'évaluation laisse entendre que les allocations nationales sont susceptibles de *«conduire à la sélection de projets de moindre qualité»*.

3.9 C'est précisément ce que craignait le CESE. Aussi invite-t-il la Commission et le Conseil à revoir à nouveau en profondeur l'approche du programme LIFE. Celui-ci ne devrait pas servir à transférer des fonds de l'UE vers les États membres afin d'y financer des projets environnementaux de dimension européenne. Le programme devrait clairement commencer par les éléments jugés prioritaires par les services de la Commission, afin de faire progresser la politique environnementale de l'UE.

3.10 La politique environnementale européenne est aujourd'hui fortement influencée par les réglementations régissant l'UE, ce qui se justifie uniquement par les exigences de bon fonctionnement du marché intérieur. Mais cela n'aurait guère de sens d'eupéaniser la législation tout en nationalisant en quelque sorte l'instrument prévu pour l'élaboration de cette politique.

3.11 Le CESE est d'avis que les projets et les processus soutenus par LIFE devraient être orientés de manière encore plus spécifique que cela n'a été le cas jusqu'ici vers la mise en œuvre des stratégies définies par l'UE (plus précisément, la stratégie de l'UE en matière de durabilité – dont il est étonnamment peu question –, la stratégie en matière de biodiversité, la stratégie de lutte contre le changement climatique et les composantes environnementales de la stratégie UE 2020). Il faut en particulier veiller à ce que les projets aient valeur de modèle, ce qui ne signifie pas que chaque projet – comme c'est actuellement exigé dans le domaine de la biodiversité par exemple – doive obligatoirement présenter un caractère innovant. Ce n'est pas l'innovation qui fait généralement défaut, mais tout simplement la diffusion et l'application de solutions déjà existantes.

⁽¹⁾ CESE 382/2005, JO C 255 du 14.10.2005, p. 52.

3.12 S'agissant de la sélection des projets, la Commission aura besoin à l'avenir d'une grande souplesse tant sur le plan du contenu que du financement; sur ce dernier point, il convient aussi de prendre en compte notamment les taux de cofinancement. Le CESE ne voit pas d'obstacle au financement de certains projets à 100 % par l'UE.

3.13 La Commission constate à raison que l'existence même d'une politique environnementale en développement repose notamment sur les contributions de la société civile. La politique environnementale européenne est souvent considérée plus progressiste que celle menée dans d'autres parties du monde, précisément parce que le débat de société exige une plus grande protection de l'environnement et de la nature. Il est dans l'intérêt de l'UE de stimuler ce débat, qui ne peut échouer uniquement en raison des taux de cofinancement fixés.

3.14 Le CESE est favorable à ce que le programme LIFE+ fasse l'objet d'une coopération constructive avec l'ensemble des organisations non gouvernementales, et ce aussi bien dans les États membres (organisations patronales, syndicats, entre autres) qu'au niveau de l'UE. Les membres de ces organisations opèrent souvent dans les domaines dans lesquels l'UE souhaite assurer une meilleure protection de l'environnement et la mise en œuvre de sa politique environnementale. La sensibilisation à ces questions et un engagement en ce sens ne devraient donc pas concerner uniquement les organisations environnementales mais aussi les entreprises.

3.15 Aussi le CESE souhaite-t-il expressément souligner qu'à côté des organisations traditionnellement engagées dans la protection de la nature et de l'environnement, les organisations patronales et syndicales par exemple devraient elles aussi être incitées à participer activement aux projets LIFE.

3.16 Le CESE souscrit à l'affirmation de la Commission, selon laquelle il convient de «hiérarchiser davantage les priorités au sein de chaque thématique» et de «définir sur un mode annuel des domaines prioritaires». Ce faisant, il convient également de mettre l'accent sur les approches intersectorielles. Il ne faudrait pas non plus exclure de manière catégorique les projets transfrontaliers menés avec des pays tiers.

3.17 Bien que le programme LIFE jouisse d'une grande renommée, le CESE entend souligner qu'il ne faut pas surestimer les possibilités qu'il offre. Les quelque 340 millions d'euros disponibles annuellement permettent de financer de nombreux projets qui peuvent indiquer qu'il existe des approches positives dans le domaine de la politique environnementale. Ces fonds, qui représentent environ 0,2 % du budget de l'UE, ne permettent toutefois pas de remédier aux problèmes qui ont par exemple été causés par les dysfonctionnements d'autres politiques de l'UE.

3.18 Le CESE est sceptique face à l'affirmation inscrite dans l'examen à mi-parcours au sujet du volet «biodiversité», selon laquelle le programme LIFE pourrait devenir «un instrument incontournable pour le financement spécifique de la mise en œuvre du plan d'action en faveur de la diversité biologique». Il va de soi que le programme LIFE devrait contribuer, doit contribuer et contribuera à montrer comment il est possible de concilier concrètement le maintien de la biodiversité et l'exploitation des ressources naturelles. Cependant, les véritables instruments de financement permettant de garantir la biodiversité sont ailleurs.

3.19 Ainsi la Commission indique-t-elle elle-même dans sa communication ⁽²⁾ que «la politique agricole commune (PAC) est l'instrument ayant la plus forte incidence sur la biodiversité dans les zones rurales» et que «le Fonds européen agricole pour le développement rural (en particulier son axe 2) demeure la principale source de financement de l'UE en faveur de Natura 2000 et de la biodiversité dans l'UE». Ce n'est donc pas le programme LIFE qui exerce cette fonction.

3.20 Aujourd'hui sont couverts seuls 20 % de l'ensemble des besoins de financement pour la gestion des réserves écologiques en Europe, y compris le réseau Natura 2000. Ce problème ne pourra être résolu par le programme LIFE, mais plutôt par l'intégration tant évoquée de la protection de la nature et de l'environnement dans les autres politiques. En d'autres termes, il convient de redéfinir clairement les véritables missions et le rôle du programme LIFE.

Bruxelles, le 15 mars 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽²⁾ «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Évaluation 2010 de la mise en œuvre du plan d'action en faveur de la diversité biologique» COM(2010) 548.