

Comment faire avancer l'Europe de l'écologie

SYNTHESE DE LA NOTE

Donner à l'Europe de l'écologie une ampleur adaptée doit être une priorité majeure des élections européennes, à travers des propositions applicables et concrètes.

Ceci suppose de réunir plusieurs conditions illustrées à travers les cas explicités dans cette note :

- La nécessité de trouver un nouvel équilibre entre institutions et une culture administrative plus respectueuse des objectifs écologiques. Les agences qui dépendent de la Commission, la Commission européenne elle-même, les arbitrages entre Etats membres donnent assez systématiquement la priorité aux enjeux économiques, aux intérêts des grandes firmes, aux objectifs d'exportation et de concurrence. Cela se fait souvent au détriment de la santé publique, des intérêts des consommateurs, d'une juste évaluation également des coûts de l'inaction écologique. Seul le Parlement européen semble avoir pris la mesure de la situation,
- Une indispensable réforme de l'organisation de la Commission européenne. Une des caractéristiques fortes de la transition écologique est qu'elle ne peut s'effectuer que de manière transverse à plusieurs domaines. Or le fonctionnement de la Commission se révèle très cloisonné et freine souvent les progrès sur des sujets qui réclament une forte coopération entre acteurs d'horizons différents. L'exemple de la durabilité des produits de consommation qui nécessite le recours aux DG en charge de la consommation, du marché intérieur, de l'environnement, de la recherche et bien d'autres plaide pour une organisation plus ouverte et plus flexible.
- La place à donner aux faits scientifiques dans le processus de décision, la nécessité de développer des évaluations scientifiques rigoureuses, en toute indépendance par rapport aux intérêts en présence et en toute transparence vis-à-vis du public, et d'investir de nouveaux champs d'évaluation. L'exemple de la politique de la pêche est parlant à cet égard comme celui des pesticides.
- La possibilité pour certains États membres soucieux d'aller plus loin en matière écologique d'organiser des coopérations renforcées en la matière.
- L'enjeu particulier que représentent les questions énergétiques. La question des subventions aux énergies fossiles et de la sortie du charbon sont déterminantes pour que l'objectif d'une économie européenne décarbonée soit crédible,
- Enfin la prise en compte de mobilisations citoyennes plus nombreuses, plus massives et qui prennent des formes inédites (grève scolaire) est un facteur qui doit nourrir un nouveau dialogue entre démocratie européenne institutionnelle et participative.

Cette note est issue des travaux menés dans le cadre de La Fabrique Ecologique entre octobre 2018 et janvier 2019.

Signataires

Thierry LIBAERT, vice-président de La Fabrique Ecologique, est conseiller au Comité Economique et Social européen dont il est le point de contact de la délégation française. Il est membre du Comité d'orientation des Consultations citoyennes et du GIE « Toute l'Europe ».

Lucile SCHMID, vice-présidente de La Fabrique Ecologique, administrateur civil au Ministère de l'Economie et des finances. Elle a coprésidé la Green European Foundation (2016-2018) et écrit « La France résiste-t-elle à l'écologie ? » (le bord de l'eau éditions).

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Relecture

- Cette note a été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique du 4 février 2019.

SOMMAIRE

Synthèse.....	1
Introduction.....	4
I. L'UNION EUROPEENNE FACE AU DEREGLEMENT CLIMATIQUE	5
A. Des enjeux majeurs	6
B. Un sujet évidemment européen	7
C. Une question révélatrice des forces et des faiblesses de l'Europe	8
D. Les priorités que nous proposons	9
II. UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE CONSOMMATION DURABLE.....	10
A. Des enjeux multiples	10
B. Un sujet évidemment européen	10
C. Une question symptomatique des forces et des faiblesses de l'Europe	11
D. La priorité que nous proposons	11
III. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LA PÊCHE.....	11
A. Des enjeux importants notamment en matière de biodiversité	12
B. Un sujet évidemment européen	14
C. Une question symptomatique des forces et des faiblesses de l'Europe	14
D. Les priorités que nous proposons	15
IV. L'UNION EUROPEENNE ET LA QUESTION DES PESTICIDES	15
A. Les enjeux.....	16
B. Une question symptomatique des forces et des faiblesses de l'Europe	18
C. Les priorités que nous proposons	18
Conclusion	19

INTRODUCTION

Il existe une forte ambiguïté dans la perception du rôle de l'Europe en matière environnementale. D'un côté, chacun est convaincu qu'il ne peut y avoir de solutions purement nationales à la majorité des grands problèmes écologiques, par exemple l'effet de serre ou l'érosion de la biodiversité. De l'autre, l'action de l'Union européenne dans ce domaine est jugée insuffisante, elle est perçue comme trop dépendante des grands lobbys industriels, excessivement procédurière, opaque. L'Europe serait la solution mais son organisation serait le problème. La réalité est plus complexe.

L'Europe est d'abord ce que nous en faisons. Si la Commission européenne est souvent pointée du doigt, la réalité du pouvoir est exercée par le Conseil européen. Les grandes orientations sont décidées au sein de cet organe politique qui réunit les chefs d'états ou de gouvernements.

L'Europe est ensuite un bouc émissaire idéal des contraintes environnementales. Il est fréquent d'entendre répéter que 80 % des décisions environnementales françaises ne seraient que la simple transposition de directives européennes. Ce chiffre, qui ne repose sur aucune justification scientifique précise, serait vraisemblablement plus proche de 30 à 40 % pour le domaine environnemental.

Celle-ci offre enfin un exécutoire d'autant plus facile que l'Union européenne est souvent dans l'incapacité de faire valoir ses arguments. C'est particulièrement vrai dans une période de montée de mouvements eurosceptiques forts, où les chefs d'État n'arrivent plus à justifier le principe de mécanismes de solidarité ou de compensation au niveau européen ou à se donner les moyens de leurs ambitions. L'Europe sortira-t-elle du charbon à un horizon proche, sera-t-elle en mesure de cesser de subventionner les énergies fossiles ?

Les quatre exemples utilisés dans cette note indiquent que l'Union européenne est parfois en capacité de se saisir de sujets majeurs et de les faire avancer. Toutefois, dans chaque cas étudié, les procédures sont souvent lourdes et complexes, le poids des études scientifiques existe mais n'est pas suffisant, et le système fonctionne imparfaitement parce que chaque citoyen a le sentiment que les décisions sont prises sans lui.

L'attention a pu être focalisée sur le glyphosate et l'opacité de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, mais le problème est plus large et l'Europe de demain, pour retrouver sa pleine légitimité devra donner une place de premier rôle au débat citoyen et aux sciences au sein de son processus de décision. Il n'est plus possible de repousser certains choix et l'urgence écologique doit prendre le dessus sur la

reconduction de certaines décisions favorables à des intérêts économiques ou fruit d'habitudes de travail traditionnelles.

Les consultations citoyennes sur l'Europe qui se sont déroulées en France du 17 avril au 31 octobre 2018, ont montré l'attente que les français portaient pour une Europe de la transition écologique : c'est le sujet qui a recueilli le plus grand nombre de propositions. Il est d'ailleurs étonnant de noter le décalage entre un grand débat national où le sujet environnemental est presque totalement absent et où le mouvement des gilets jaunes s'est effectué largement sur un rejet de fiscalité écologique, et un débat européen qui place l'écologie au centre des attentes.

Pour un grand nombre de nos concitoyens, il est temps de renouveler le récit européen et celui soutenu par l'écologie apparaît porteur de sens. Lier le projet européen au projet écologique et faire de l'Europe le leader mondial des grands enjeux environnementaux peuvent et doivent fournir le socle d'un nouvel élan.

L'environnement se vit au quotidien, par nos modes de déplacement, la préservation des ressources, la protection de nos climats, la lutte contre les pollutions, la qualité d'une alimentation saine. Il apporte ainsi à l'Europe un ancrage concret au plus près des attentes quotidiennes.

Les années qui ont suivies l'accord de Paris ont traduit un essoufflement, peu d'actions emblématiques ont été portées et à l'inverse, au travers d'affaires fortement médiatisées comme le Dieselgate ou le Glyphosate, c'est l'image d'une Europe en régression sur les enjeux environnementaux qui a prédominé.

Alors que les dernières études indiquent un certain décrochage entre les français et l'Union européenne, notamment sur le sentiment de citoyenneté européenne où la France se retrouve aux dernières places, une meilleure intégration des enjeux environnementaux apparaît propre à refonder une nouvelle dynamique, désormais impérative. L'espoir écologique doit s'intégrer au projet européen tout à la fois au niveau institutionnel et démocratique, c'est une condition incontournable pour sa pérennité.

I. L'UNION EUROPEENNE FACE AU DEREGLEMENT CLIMATIQUE

Le dérèglement climatique est devenu, avec la perte de biodiversité, la question principale de la transition écologique. Les résultats de la COP 24 qui s'est tenue à Katowice (Pologne) en décembre 2018 ont été nettement en-deçà des objectifs

qu'appelait le rapport du GIEC d'octobre 2018 (maintien du réchauffement climatique à 1,5 degrés).

L'Union européenne représente 13% des émissions mondiales de GES (Etats-Unis et la Chine chacun 20%). Elle est apparue en retrait depuis la signature de l'accord de Paris pourtant véritable succès diplomatique. Peut-elle retrouver un rôle plus actif, et contribuer à sauver des négociations climatiques aujourd'hui enlisées ?

A. DES ENJEUX MAJEURS

L'Union européenne a joué dès l'origine un rôle important dans les négociations mondiales depuis le Protocole de Kyoto (1997, ratification 2005). En 2009, le Traité de Lisbonne a inscrit la lutte contre le réchauffement climatique comme un objectif de l'Union, et en 2010 un Commissariat européen à l'action climatique a été créé. La question climatique est pour l'Union européenne tout à la fois un sujet de négociation externe et un enjeu de transformation interne.

En décembre 2008, l'Union européenne a adopté le Paquet Energie climat modifié en octobre 2014 et en novembre 2018 : 40% de réduction des GES en 2030 par rapport à 1990, 32% d'énergie renouvelable dans le mix énergétique, 32,5% d'amélioration de l'efficacité énergétique. Quant au marché européen du carbone¹, s'il n'a jusqu'à présent pas répondu aux attentes (prix de la tonne très bas par excès de volume), la réforme intervenue en février 2018 (mécanisme de stabilité) a déjà permis un relèvement des cours et pourrait permettre des économies de 80 millions de tonnes par an² dès 2019.

Après la signature de l'accord de Paris (2015), et la sortie des Etats-Unis de l'accord (2016), la période est pourtant marquée par un affaiblissement de la position européenne. Cet effacement tient à un paysage international mouvant (implication croissante de la Chine, incertitudes américaines, résistances des Etats producteurs de fossiles, vulnérabilité accrue des Etats insulaires et en développement). Elle tient surtout à la division entre Etats européens. Ainsi les 14 Etats du « Green growth group »³ s'appuyant sur les travaux du GIEC voudraient des objectifs internes plus ambitieux. Pour d'autres la dépendance au charbon (Pologne, Bulgarie, Grèce, République tchèque...) et les choix politiques qui l'accompagnent (pas de priorité à la transition écologique) s'opposent à toute ambition supplémentaire. Aujourd'hui les

¹ Créé dès 2005, il concerne 11 000 installations industrielles (et depuis 2012 les vols aériens internes à l'UE)

² Etude de l'initiative Carbon tracker août 2018

³ Ce groupe informel réunit l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume Uni, la Slovénie, la Suède.

énergies fossiles restent subventionnées au sein de l'UE pour 112 milliards d'euros par an⁴.

Or l'ampleur de la menace climatique impliquerait des choix politiques de rupture (viser la neutralité carbone pour l'économie européenne en 2050) pour conserver un pouvoir d'influence et de médiation international (exemplarité).

La Commission européenne a mis sur la table en novembre 2018 une proposition de stratégie bas carbone (8 scénarios dont deux permettent d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050). Un examen du texte par les Etats membres aura lieu en mai 2019 mais les débats décisifs devraient être reportés après les élections européennes.

B. UN SUJET EVIDEMMENT EUROPEEN

La lutte contre le dérèglement climatique est juridiquement un sujet mixte, qui relève d'une compétence partagée entre Etats membres et Union européenne. Influence de l'Union européenne et positions des Etats membres sont en interaction permanente.

Au moment de l'accord de Paris, l'Union européenne a profité du succès de la COP21 ; inversement le relatif échec de Katowice implique de trouver rapidement une capacité de rebond.

L'opinion publique européenne ne s'y trompe pas et reconnaît elle-même cette mixité. Selon un sondage Eurobaromètre (septembre 2017), une large majorité des européens considèrent le réchauffement climatique comme un problème grave et souhaitent que les Etats membres et l'Union européenne agissent plus fortement. Marches climatiques et pétitions d'ampleur se multiplient. Cependant l'adhésion à l'objectif d'une politique climatique plus active est très variable selon les pays, le scepticisme étant nettement plus marqué dans les pays dépendants du charbon (République tchèque, Pologne, Grèce...).

C'est aussi l'ensemble des institutions européennes qui sont impliquées sur cet enjeu. Au sein de la Commission, les questions ayant un impact climatique interne relèvent de plusieurs commissaires (Environnement, Union énergétique, Transports, Agriculture) alors qu'un seul commissaire est chargé de l'action climatique extérieure.

Les Etats membres débattent et décident quant à eux au sein du Conseil de l'environnement, ou du Conseil Energie.

⁴ Rapport du Réseau Action Climat et d'Overseas development international septembre 2017

Le Parlement européen enfin, s'est impliqué de manière croissante sur les questions climatiques pour rendre les objectifs des paquets énergie plus ambitieux.

C. UNE QUESTION REVELATRICE DES FORCES ET DES FAIBLESSES DE L'EUROPE

Le climat est un sujet emblématique sur lequel une position forte de l'Union européenne sur la scène internationale lui permettrait de renouer un lien avec des millions de citoyens.

Mais c'est aussi une question sur laquelle les citoyens commencent à douter fortement de la détermination des Etats membres et de l'Union européenne. Des procès climatiques contre les Etats s'organisent (Urgenda Pays-Bas 2015) ou même contre l'Union européenne elle-même⁵.

Sur le plan économique, les perspectives ouvertes par l'objectif d'une économie bas carbone convainquent de plus en plus d'entreprises. L'Union européenne est la championne mondiale des brevets sur les énergies renouvelables. Elle est aussi leader sur les investissements verts (la France se situe à un rang élevé 13% contre 17% pour la Chine et 14% pour les Etats-Unis). L'innovation, les créations d'emplois, de nouveaux besoins de formation sont soulignés.

Mais les entreprises sont évidemment divisées selon qu'elles appartiennent à des secteurs perdants ou gagnants, selon les spécialisations des économies nationales. Le débat est devenu public entre patrons (Business Europe « Medef européen » défavorable à un rehaussement des ambitions climatiques, « The B team » groupe de patrons européens favorable à une stratégie européenne de neutralité carbone en 2050 qui insiste sur le coût de l'inaction écologique).

Le débat ne se limite pas aux entreprises. La mobilisation des gilets jaunes en France témoigne d'une inquiétude partagée dans l'ensemble des sociétés européennes et entre Etats européens sur l'ampleur des investissements à réaliser pour changer de modèle et la répartition des efforts.

Comment financer la transition énergétique, faut-il prévoir une stratégie européenne exceptionnelle et des mesures de solidarité spécifiques pour les Etats les plus en retard ? A contrario le cadre général du Plan Juncker⁶ peut-il suffire ? Au niveau

⁵ Recours contre le Conseil et le Parlement européen déposé en mai 2018 par 10 familles auprès de la CJUE pour « inaction climatique ».

⁶ Le plan Juncker a pour objectif de mobiliser 500 milliards d'euros d'investissement de 2015 à 2020 au sein de l'Union européenne. Il s'agit de grands projets ou de projets innovants portés par des PME. Cette mobilisation est obtenue grâce à un fonds de garantie public et une contribution.

national, les règles budgétaires européennes (encadrement du déficit et de la dette) ne constituent-elles pas de fait un frein à une stratégie d'investissement écologique ?

Hormis l'énergie, la prise en considération réelle des défis d'une neutralité carbone pour l'Union européenne à l'horizon 2050 mettrait sous une forte tension une grande partie de ses politiques sectorielles dans leurs principes et dans leurs choix budgétaires (agriculture et pêche, aménagement du territoire, transports...).

Elle devrait aussi conduire à se poser la question des conditions d'une véritable harmonisation, ou au moins d'une coordination digne de ce nom des politiques menées dans les Etats membres, ou de leur impossibilité. Dans ce cas ne faudrait-il pas favoriser une approche de type « coalitions of the willing » (ce qu'est de fait le « Green growth group ») ou même une forme de bilatéralisme entre Etats membres ?

Mais cela poserait inévitablement la question dans le cadre des négociations onusiennes de la cohérence entre fonctionnement interne de l'Union et position externe.

D. LES PRIORITES QUE NOUS PROPOSONS

Sur le principe, la recherche d'une meilleure cohérence/interaction entre orientations de politique internes à l'Europe et influence dans les négociations internationales est indispensable.

Cela suppose d'abord un travail en interne à l'Union européenne sur les moyens d'une solidarité entre Etats membres pour accélérer la sortie du charbon et des énergies fossiles. Si ce sujet est prioritaire l'Union européenne est-elle prête à y dédier des fonds structurels spécifiques ?

A cet enjeu de transition devrait s'ajouter un programme volontariste de sortie des subventions aux énergies fossiles. La possibilité d'une réorientation de ces subventions en faveur d'énergies renouvelables ou d'économies d'énergie devrait être posée.

L'union européenne devrait en outre se poser la question d'un programme de beaucoup plus grande ampleur d'investissement vert. Plusieurs idées sont sur la table, le renforcement du plan Juncker coordonnés avec des plans nationaux du même type, la sortie des investissements verts de la mesure des déficits, le refinancement par la Banque centrale européenne des crédits qui lui sont consacrés. Il est impératif dans ce domaine de se décider et d'agir.

Il serait enfin souhaitable que la Commission européenne fasse mener une étude d'envergure sur les coûts de l'inaction écologique sur le modèle du rapport Stern. A l'heure où les procès climatiques sur la responsabilité des Etats se développent en Europe, les institutions européennes ont aussi pour rôle d'alimenter le débat public avec des éléments chiffrés, afin qu'une réorientation des politiques publiques nationales et communautaires puisse être envisagée sur des bases objectives.

Enfin un nouvel organigramme de la Commission européenne prévoyant une Vice-présidence « Climat » qui porte sur les politiques internes et les négociations externes et la création d'un Conseil des ministres européens « Climat » pourrait être envisagé. Ce serait un symbole de volonté politique.

II. UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE CONSOMMATION DURABLE

L'obsolescence programmée est la réduction de la durée de vie des produits. Si elle emprunte plusieurs formes (technique, logicielle, ...), elle se traduit surtout par l'absence de réparabilité en cas de panne.

A. DES ENJEUX MULTIPLES

12 millions de tonnes de déchets électroniques produits chaque année en Europe. La filière réparation enregistre des pertes d'emplois. La situation actuelle renforce les inégalités sociales puisque les premières victimes de l'obsolescence programmée sont les catégories les plus défavorisées. Elle entraîne une perte de confiance envers le monde industriel par le constat largement partagé de produits non durables.

B. UN SUJET EVIDEMMENT EUROPEEN

La quasi-totalité des européens ont été (ou seront) confrontés à un problème d'obsolescence programmée. Le sujet est concret et s'adresse à tous. Les européens réclament une action européenne sur le sujet : 92 % demandent l'affichage de la durée de vie des produits (Eurobaromètre). Pour regagner la confiance, l'Europe doit montrer qu'elle s'occupe du quotidien des consommateurs. Il y a enfin un consensus catégoriel et politique sur le sujet.

C. UNE QUESTION SYMPTOMATIQUE DES FORCES ET DES FAIBLESSES DE L'EUROPE

Sur ce sujet délicat, il est possible de faire bouger les lignes et d'obtenir des majorités d'idées qui dépassent les intérêts catégoriels ou politiques. Ainsi, en octobre 2013, le Comité Economique et Social européen a voté à l'unanimité (moins une voix) le premier texte réclamant une action résolue de l'Europe. Ce texte a été soutenu par l'ensemble des représentants européens des grandes entreprises, des PME, des organisations syndicales, des ONG environnementales, des associations de consommateurs.

En juillet 2017, le Parlement européen a voté une résolution « Pour une durée de vie plus longue des produits », ce texte a été voté à la quasi-unanimité (662 voix pour, 32 contre) ; cela signifie qu'en dehors des mouvements extrémistes, l'ensemble des partis démocratiques a soutenu ce texte. Pourtant la Commission européenne tarde à réagir. L'obstacle majeur est le fonctionnement extrêmement cloisonné des services de la Commission.

D. LA PRIORITE QUE NOUS PROPOSONS

La proposition en matière d'information sur la durée de vie des produits a été votée par le Comité Economique et Social européen, et par le Parlement européen. Elle est portée par le bureau européen des consommateurs qui fédère la plupart des associations de consommateurs en Europe. Elle répond à une très large attente des consommateurs européens. Elle n'a aucun impact sur les finances publiques européennes et redonne du pouvoir aux consommateurs. Les expérimentations sont toutes positives.

III. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LA PECHE

L'Union européenne dispose du plus grand domaine maritime mondial, elle est le troisième producteur⁷ et le premier importateur au monde de produits issus de la mer. Mais ses mers se dégradent. Selon l'agence européenne de l'environnement⁸, sur l'ensemble des espèces et habitats marins évalués⁹ entre 2007 et 2012, moins de 10% présentaient un état favorable. Cette situation s'explique par la surpêche, la pollution chimique et le changement climatique.

⁷ Chine en 1er

⁸ State of Europe seas 2018

⁹ Un très grand nombre d'espèces restent à évaluer (4/5).

Longtemps simple partie de la Politique agricole commune (PAC), la politique de la pêche est une politique européenne à part entière depuis 1983, après l'élargissement de l'Union à l'Espagne et au Portugal. Les principaux pays concernés sont l'Espagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Grèce et le Portugal, avec des variations importantes d'un Etat à l'autre sur la structure de la flotte et le nombre d'emplois. Aujourd'hui le Brexit est un élément de complexification¹⁰.

D'emblée la conservation des ressources halieutiques a été un objectif central de la politique de la pêche¹¹, à côté des enjeux économiques et sociaux. En 2014, une réforme en profondeur a visé à mieux articuler les nécessités écologiques (remédier à la surexploitation des fonds marins, développer les connaissances scientifiques) et les réalités sociales (place de la pêche artisanale par rapport aux grands groupes, surcapacité des flottes) économiques et nationales. Chaque fin d'année les ministres de l'agriculture et de la pêche se réunissent pour définir les taux autorisés de capture (TAC) par espèce et par zone. Ces TAC déterminent les quotas de pêche nationaux. La notion de rendement maximum durable (RMD) a également été introduite. D'ici 2020 tous les stocks de poissons devront être gérés de manière à atteindre ce RMD (44 espèces en 2019 contre 36 en 2016). Un fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) de 6,4 milliards d'euros (2014-2020) destiné à favoriser la reconversion, géré à 90% par les Etats a été mis en place.

Depuis cette réforme, la nécessité de faire de vrais choix en faveur de la biodiversité marine s'est invitée dans le débat européen, grâce à l'action des ONG (notamment Bloom) relayée par le Parlement européen (pêche en eau profonde 2014/2016, puis pêche électrique). La dernière session de la mandature européenne (avril 2019) devrait se pencher de nouveau sur la question de la pêche électrique. En décembre 2018 la fixation des quotas de pêche pour 2019 a été l'occasion d'après négociations qui illustrent les difficultés à concilier les intérêts des pêcheurs et la préservation de la ressource halieutique

A. DES ENJEUX IMPORTANTS NOTAMMENT EN MATIERE DE BIODIVERSITE

La flotte de pêche au sein de l'Union européenne est globalement en surcapacité par rapport aux ressources marines. Si les écosystèmes marins ont fait preuve d'une certaine résilience, la surexploitation de certaines espèces (sole, anchois, espadon,

¹⁰ Les britanniques pêchent 90 000 t/an dans les eaux du reste de l'UE, mais les autres pays membres pêchent 760 000t/an dans les eaux britanniques, et le Royaume-Uni a annoncé vouloir reprendre le contrôle de ses eaux, tout en exportant aujourd'hui 75% de sa production dans l'UE.

¹¹ A contrario de la PAC ce qui s'explique aussi par des éléments historiques

cabillaud) et de certaines zones atteint ses limites, et les destructions liées aux méthodes de pêche intensive sont avérées. Chaque négociation annuelle des quotas nationaux est difficile et inéluctablement les ONG environnementales sont déçues d'un exercice où les propositions de la Commission faites en prenant en compte certains faits scientifiques sont rabotées pour des raisons économiques et sociales.

Cette situation est difficile à résoudre non pas tant à cause du nombre d'emplois concernés mais du fait que ces emplois sont concentrés dans un nombre restreint de pays (Espagne, Portugal, Grèce et Italie représentent les $\frac{3}{4}$). En France la pêche représente 16000 emplois et 7000 navires (4400 en métropole), avec une grande diversité des types de pêche ; 79% des pêches est réalisée dans l'Atlantique Nord-Est. L'aquaculture représente quant à elle environ 18000 emplois. L'Espagne reste de loin le pays le plus influent dans les négociations des quotas compte tenu du nombre d'emplois concernés et de la taille de sa flotte.

Le cas des Pays-Bas est encore différent. Ce pays a bénéficié en 2006 d'une dérogation à l'interdiction de la pêche électrique¹² au sein de l'Union européenne au motif de conduire des recherches scientifiques. Depuis, grâce notamment à des subventions du FEAMP, cette dérogation a conduit à la reconversion de chalutiers classiques en bateaux dédiés à la pêche électrique (28% alors que la dérogation prévoyait une limite de 5%).

Les contradictions entre objectifs de profit (Pays-Bas), enjeux de reconversion sociale et de maintien de l'emploi, et préservation de la biodiversité se cristallisent aujourd'hui. La période est aussi marquée par l'alliance de plus en plus nette entre des pêcheurs artisans et certaines ONG (France, Belgique, UK). Ces pêcheurs expérimentent en effet l'appauvrissement des fonds marins et dénoncent une concurrence déloyale de grands groupes.

L'enjeu reste de définir les conditions concrètes d'une pêche durable. C'était l'objectif affiché par la réforme de 2014, mais la répartition actuelle des compétences entre les différentes institutions européennes qui laisse aux Etats un rôle essentiel n'a pas permis d'aller assez loin. C'est d'autant plus net que la pêche n'a de caractère stratégique que pour quelques Etats qui mènent des actions de lobbying importantes pour y conserver la main. Pourtant la conservation biologique des ressources en mer relève en droit de la compétence de la Commission européenne. Pourquoi n'a-t-elle pas développé une approche plus active du sujet ? Comment réussir à intéresser l'ensemble des Etats membres à cette question ?

¹² La pêche électrique est interdite aux Etats Unis, en Chine, au Brésil.

L'opinion publique européenne devrait à l'avenir jouer un rôle plus important sur ce sujet. En 2014 la pétition lancée par l'association Bloom et la blogueuse Pénélope Bagieu contre la pêche en eau profonde avait recueilli 900 000 signatures. Début 2018, le vote du Parlement européen interdisant la pêche électrique avait également donné lieu à nombre de débats dans les médias. Plus généralement l'intérêt pour la préservation des océans s'éveille dans les sociétés européennes.

B. UN SUJET EVIDEMMENT EUROPEEN

A l'évidence cette question implique une gestion supranationale. Les stocks de poissons ne connaissent pas les frontières. Golfe de Gascogne, Atlantique, Manche, mer du Nord, à chaque fois, plusieurs pays de l'Union européenne ou ses voisins sont concernés.

L'Union européenne qui a inscrit les enjeux environnementaux comme une préoccupation transversale de ses politiques peut faire le lien entre enjeux sociaux, économiques et écologiques de ce secteur.

C. UNE QUESTION SYMPTOMATIQUE DES FORCES ET DES FAIBLESSES DE L'EUROPE

L'Union européenne a été capable de se doter d'une politique dont les objectifs sont équilibrés entre enjeux sociaux, économiques et écologiques. Les outils de cette politique (notamment le rendement maximal durable qui tient compte des engagements internationaux, l'interdiction des rejets) sont sans équivalent dans le reste du monde.

Mais face à l'urgence écologique, cette politique montre ses limites. Le recours aux données scientifiques n'a pas été suffisant pour établir les objectifs de préservation de la biodiversité, les Etats concernés ont profité d'une certaine opacité et du fait qu'il s'agissait d'une politique moins connue que la PAC, pour organiser des systèmes bénéficiant à leurs intérêts. Ainsi sur le dossier de la pêche électrique, l'utilisation des subventions et la décision de transformation des chalutiers ont été prises par les Pays-Bas en contradiction avec les textes européens, sans réaction des institutions européennes.

La gouvernance décentralisée instaurée en 2014 qui donnait plus de pouvoir aux Etats ne s'est pas accompagnée d'un vrai rôle de pilotage de la Commission européenne.

D. LES PRIORITES QUE NOUS PROPOSONS

La politique de la pêche européenne dispose de bons outils mais ne les utilise pas de manière efficace. C'est à la fois une question de rapport de forces entre la Commission et les États membres concernés et le reflet de la nécessité de définir de véritables objectifs communs.

Deux éléments vont obliger à se pencher sur les ambiguïtés et les contradictions de la politique commune de la pêche. D'abord l'application du rendement maximum durable (RMD) à l'ensemble des stocks de poissons à compter de 2020, ensuite la question du Brexit qui va remettre en cause la gestion au fil de l'eau des stocks nationaux

Les mécanismes de reconstitution des stocks des différentes espèces de poissons doivent être explorés et analysés plus finement qu'ils ne le sont aujourd'hui. En fonction des zones et des espèces on ne dispose pas d'explications satisfaisantes sur la reconstitution de tel ou tel stock ou sur l'absence d'amélioration. Il est donc impératif de disposer de données plus complètes sur l'état de la biodiversité marine et d'informations scientifiques plus fines sur certaines zones menacées.

Plus généralement il est nécessaire de revoir la méthode de calcul des quotas avec l'objectif d'un véritable respect du rendement maximal durable (RMD) et non la reconduction au fil de l'eau. Les quotas nationaux ne permettent pas aujourd'hui d'optimisation de la reconstitution des stocks, du volume de captures, ou des effets sur l'environnement.

Dans cette ligne, la gouvernance décentralisée mise en place en 2014 doit être évaluée et complétée par l'affirmation d'une véritable co-responsabilité entre les États membres et les institutions européennes. La Commission européenne devrait être plus active sur le champ de la conservation biologique des espèces. La procédure d'attribution des crédits du FEAMP devrait également faire l'objet d'une évaluation et être révisée en fonction des enseignements de l'affaire « pêche électrique ». Une meilleure transparence et publicité des procédures serait nécessaire.

IV. L'UNION EUROPEENNE ET LA QUESTION DES PESTICIDES

Les pesticides sont les produits phytopharmaceutiques¹³ utilisés pour protéger les cultures et empêcher leur destruction par une maladie ou une infestation. Les

¹³ Ces produits contiennent au moins une substance active. L'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs) y ajoute les biocides mais précise qu'ils ne relèvent pas de son champ de compétence.

interrogations se multiplient sur leurs conséquences en termes de santé publique (cancers, perturbations endocriniennes, qualité de l'alimentation) et de santé animale, et d'effets systémiques sur la perte de biodiversité. Par ailleurs, la transformation du modèle agricole implique une remise en cause de l'utilisation massive des pesticides (agriculture bio) et la recherche de moyens substitutifs efficaces.

Selon Eurostat¹⁴ 400 000 tonnes de pesticides se sont vendues dans l'Union européenne en 2014 (Espagne 78800 t, France 75300 t, Italie 64100 t, et Allemagne 46100t). La moyenne de consommation européenne est de 1kg de pesticides/ha (à titre de comparaison la FAO estime l'utilisation en Chine à 3,5 kg/ha). La tendance est à l'augmentation (+1,6% de 2011 à 2016 pour 16 Etats membres¹⁵).

En novembre 2017, le renouvellement pour cinq ans de la licence d'autorisation du glyphosate, herbicide classé comme probablement cancérogène par l'OMS, a cristallisé les interrogations sur le rôle des institutions européennes (Commission européenne et réseau des agences, Conseil des Etats membres), révélant un déséquilibre flagrant entre la prise en compte des intérêts des consommateurs¹⁶ et ceux des industriels de la chimie. Il a en effet été démontré (notamment grâce aux Monsanto Papers) que la procédure européenne avait favorisé les informations fournies par Monsanto au détriment d'un examen scientifique exhaustif. Plus généralement, la méthodologie de l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (AESA) s'est révélée opaque et perméable à l'action des firmes.

En réaction, le Parlement européen a constitué fin novembre 2017 une commission spéciale sur la procédure d'autorisation des pesticides par l'Union dont les recommandations viennent d'être adoptées en session plénière le 16 janvier 2019.

A. LES ENJEUX

La procédure d'autorisation des pesticides en vigueur au sein de l'Union européenne devrait être modifiée.

La dangerosité des produits concernés pour la santé est de mieux en mieux établie scientifiquement et reconnue par la justice¹⁷, et l'opinion publique se mobilise d'autant

¹⁴ Source Eurostat 2018

¹⁵ Source FAO et recommandation de la Commission PEST du PE

¹⁶ Une pétition demandant le non renouvellement de l'autorisation avait recueilli plus d'un million de signatures

¹⁷ Aux Etats-Unis, procès Dewayne Johnson/Monsanto perdu en première instance par la firme (août 2018), 8000 plaintes pendantes, en France décision du TA de Lyon interdisant le roundup pro 360 (viticulture) janvier 2019

plus sur ce sujet que la présence de résidus de ces substances dans les aliments consommés est aussi régulièrement prouvée¹⁸.

Les modalités d'intervention de l'Union européenne sont fixées par les règlements (CE) 1107/2009 et 396/2005 auxquels s'ajoutent d'autres textes législatifs.

Il s'agit d'un système où l'interaction entre le niveau européen et le niveau national est structurelle. L'AESA conseille la Commission européenne sur l'évaluation des risques de telle ou telle substance. L'AESA évalue chaque substance active dans les produits phytopharmaceutiques, et la Commission statue en application du principe de précaution qui est l'un des principes constitutifs de l'UE. Mais ce sont les Etats membres qui évaluent et autorisent les produits finaux au niveau national. Et surtout en amont, le travail de l'AESA repose sur le travail d'experts appartenant à différents Etats membres¹⁹.

Les critiques émises à l'égard de ce système sont nombreuses²⁰. La manière dont la Commission européenne et l'AESA évaluent le risque pour prendre la décision d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation d'une substance ne repose pas sur une doctrine explicite et n'intègre pas suffisamment les données nouvelles de la recherche, ni des évaluations systématiques des effets des substances concernées sur l'environnement. Cette remarque vaut aussi pour les Etats membres et donc pour l'ensemble de l'UE. De plus, les Etats membres de l'UE ne sont pas obligés de déclarer la mise sur le marché de produits finaux. Il n'existe donc pas de panorama exhaustif des pesticides disponibles dans toute l'UE. Loin d'avoir été vertueuse, l'imbrication entre les niveaux européen et nationaux a plutôt produit une forme de reconduction des autorisations au fil de l'eau, et n'a pas permis d'investissement dans la recherche de solutions alternatives.

La procédure elle-même est critiquable et source évidente de conflits d'intérêts. En effet elle repose sur une évaluation faite par « un Etat membre rapporteur » mais sans que les conditions de ce rapport soient aujourd'hui définies de manière à en garantir la qualité et l'objectivité. C'est l'entreprise à l'origine de la demande d'autorisation qui fournit l'essentiel des données à prendre en compte. La dépendance des rapporteurs à l'égard celle-ci s'est illustrée dans le cas du glyphosate par des « copier/coller » massifs de la communication de Monsanto.

Les coûts sociaux, environnementaux, éthiques et politiques de l'approche actuelle apparaissent de plus en plus importants. Ce qui manque aujourd'hui ce sont une vision

¹⁸ Emission Envoyé spécial du 17/01/2019

¹⁹ Aujourd'hui ces experts n'appartiennent d'ailleurs qu'à 6 Etats membres, ce qui peut accentuer les risques de conflit d'intérêt.

²⁰ Elles ont été synthétisées dans le rapport de la Commission spéciale PEST du PE

globale des enjeux liés aux pesticides, une nouvelle méthodologie et des investissements dans la recherche de solutions alternatives.

B. UNE QUESTION SYMPTOMATIQUE DES FORCES ET DES FAIBLESSES DE L'EUROPE

L'Union européenne a joué un rôle pionnier pour encadrer l'utilisation des produits chimiques (cf le règlement REACH 1907/2006), et développer le principe de précaution. L'attention aux droits des consommateurs est également un sujet de l'UE.

Mais l'intention et le droit doivent être appuyés sur une volonté politique forte lorsqu'il s'agit d'encadrer, de réguler, de limiter des intérêts économiques puissants²¹ et de faire correspondre aux textes une application qui fasse droit aux préoccupations des citoyens.

Le système mis en place prévoit une étroite imbrication entre la Commission européenne et les expertises nationales. Cela révèle la volonté des Etats de conserver la maîtrise des orientations suivies en dernier ressort. C'est ce qu'a illustré le revirement allemand sur l'autorisation du glyphosate.

Par ailleurs, la Politique agricole commune, politique fondatrice de l'UE, ayant favorisé à l'origine une approche productiviste appuyée sur le développement de l'usage des pesticides, et représentant encore aujourd'hui 43% du budget européen²², l'évolution des orientations sur ces enjeux devrait également se refléter dans celles adoptées pour la nouvelle PAC (cadre financier pluriannuel 2021-2027).

C. LES PRIORITES QUE NOUS PROPOSONS

Nous souscrivons pleinement aux recommandations de la commission parlementaire spéciale PEST, sur la réorientation radicale de la politique actuelle : augmentation substantielle des moyens de l'AESA pour qu'elle trouve son indépendance, définition d'une doctrine claire et structurée s'agissant de la procédure d'avis, identification des conflits d'intérêts potentiels et des moyens de les éviter.

Plus généralement, la répartition actuelle des compétences entre la Commission et les Etats membres et son organisation a été la source d'une forme de déresponsabilisation.

²¹ La plus grande entreprise de chimie au monde est allemande (BASF), Bayer a racheté Monsanto et en France, cette industrie troisième secteur après l'automobile et la métallurgie, génère un chiffre d'affaires de l'ordre de 75 mds d'euros. L'Allemagne et la France sont respectivement 4^e et 6^e producteur mondial. Dans un contexte de forte concurrence mondiale (Etats Unis, Japon, Corée du Sud, Chine), les entreprises européennes devraient continuer de faire du marché européen une priorité.

²² La proposition de la Commission est de réduire cette place à 30% ce qui ferait passer la PAC à la deuxième place après les fonds structurels

Nous préconisons une réflexion opérationnelle commune entre la Commission, l'AESA et les agences des Etats membres pour identifier les manques actuels (information mutuelle, évaluation, inventaire des produits sur le marché) et développer des méthodes scientifiques communes.

L'intervention du Parlement européen a été très positive pour faire entendre la voix des citoyens et des consommateurs. Nous préconisons donc que son rôle soit reconnu durablement sur ces enjeux. Cela nécessiterait une modification des textes européens en ce sens.

Enfin en termes plus politiques, nous considérons que l'Union européenne doit assurer la cohérence d'ensemble de son projet. L'évolution de l'utilisation des pesticides, enjeu essentiel pour la transition écologique, doit être examinée dans l'ensemble des politiques européennes concernées, et plus spécifiquement la révision de la PAC. Cela suppose de consacrer des moyens financiers suffisants au développement d'alternatives aux substances chimiques au niveau européen et national.

CONCLUSION

Les exemples que nous avons choisi de donner à travers cette note montrent une situation ambivalente. Incontestablement l'Union européenne a inscrit la préoccupation environnementale dans ses grands principes et développe des outils juridiques et institutionnels en ce sens. Mais à mesure que l'urgence écologique croît, l'ambition européenne semble décroître. Ce n'est pas seulement dû à ce sujet. L'état de l'Europe soumise à des forces centrifuges et nationalistes puissantes inquiète.


Pourtant l'écologie représente pour l'Union européenne une vraie chance de retrouver à la fois le chemin du cœur des citoyens et une influence internationale. Les leaders mondiaux manquent sur le front climatique alors même qu'un nombre croissant de citoyens plébiscitent les enjeux écologiques comme essentiels pour l'avenir de nos sociétés.

Donner à l'Europe de l'écologie une ampleur adaptée doit donc être une priorité majeure des élections européennes, à travers des propositions applicables et concrètes.

Nous contacter

La Fabrique Ecologique
150 – 154 rue du Faubourg Saint Martin
75010 Paris

www.lafabriqueecologique.fr
contact@lafabriqueecologique.fr

 [lafabriqueecologique](https://www.facebook.com/lafabriqueecologique)

 [@LaFabriqueEcolo](https://twitter.com/LaFabriqueEcolo)

À propos de La Fabrique Ecologique

La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane de l'écologie, réfléchit, lance des débats et élabore des propositions concrètes en matière d'écologie et de développement durable. Elle réunit pour cela des experts de toutes sensibilités politiques et d'horizons divers. Des notes de référence sont publiées à partir de l'activité de groupes de travail et une place toute particulière est donnée au débat collaboratif au travers des ateliers co-écologiques.