

La politique environnementale européenne (hors climat¹) : un rôle majeur d'impulsion, des résultats inégaux

Lucas Globensky

Chargé de mission à La Fabrique Ecologique

Sur plusieurs domaines, l'Union européenne (UE) a souvent été à l'avant-garde en matière d'environnement. Dans la lutte pour la préservation de la biodiversité ou la sécurité sanitaire environnementale, l'Europe s'est positionnée en leader dans les négociations internationales, ou du moins essaie de le faire. L'environnement est un sujet de vie quotidienne qui mobilise de nombreux citoyens européens, et les décideurs des 28 pays de l'Union sont obligés d'en tenir compte.

Pourtant, les actions ne sont pas suffisamment à la hauteur des ambitions affichées. Pour mieux comprendre ce paradoxe, ce décryptage examine l'intérêt de l'Union à prendre au sérieux cette thématique, et ses compétences en la matière. Il analyse les différents objectifs, passés et en cours, et les résultats obtenus, secteur par secteur. Il procède enfin à un examen des raisons des différences observées de résultats.

Une ambition forte

L'Union européenne s'est impliquée sur les sujets environnementaux pour des raisons classiques, la sauvegarde de la santé et du bien-être, la protection de ses ressources naturelles et de la nature, mais aussi parce qu'elle est constituée d'un ensemble de nations où les frontières internes ont tendance à s'estomper. Pour de telles entités constituées de plusieurs pays, il est logique de s'occuper des problèmes environnementaux d'abord à l'échelle supranationale. S'agissant par exemple des fleuves ou ses bassins hydrographiques, il est normal qu'un Etat qui fait des efforts en aval se préoccupe de ce qui se décide en amont. Les émissions de polluants dans l'atmosphère traversent de même les frontières. Plutôt que chacun fasse de son côté des législations similaires, le plus simple est que l'UE prenne ce rôle.

L'Union se caractérise en outre par son marché unique. Au-delà de la libre circulation des marchandises entre les pays d'Europe, son existence suppose une harmonisation ou, à défaut, une reconnaissance mutuelle des normes et réglementations touchant les produits. Il serait peu cohérent de laisser circuler des biens de consommation similaires qui ne respectent pas les mêmes standards environnementaux. Les politiques environnementales ont un coût qui peut être perçu comme un désavantage pour un pays par rapport à d'autres qui appliqueraient une politique moins exigeante. Là aussi, la compétence européenne en matière d'environnement est nécessaire.

C'est donc bien par nécessité que l'UE s'est intéressée à la question environnementale. Mais cette prise de responsabilité a aussi été l'occasion de créer des opportunités. La problématique liée à la protection de la biodiversité a par exemple vu naître des solutions qui n'auraient probablement pas vu le jour sans la création de l'UE, comme le réseau Natura 2000.

¹ Les questions relevant le plus directement de l'action climatique, dans ses trois volets mix énergétique, rénovation énergétique des logements et transport, ne sont pas directement abordées dans ce texte. Celles-ci ont fait l'objet récemment d'un Décryptage de La Fabrique Ecologique, dont les éléments seront actualisés dans les prochains jours.

L'UE a commencé à s'engager pour l'environnement dans les années 70. Avec l'adoption du traité de Maastricht en 1992, la politique environnementale devient réellement une politique européenne, en devenant officiellement une des compétences de l'UE. Depuis, d'autres traités précisent les objectifs de l'Union en la matière et renforcent son rôle.

Le domaine de l'environnement fait partie des « compétences partagées » de l'UE². Celles-ci regroupent les domaines pouvant faire l'objet de législations contraignantes venant de la Communauté en priorité, ou des Etats membres si l'UE décide de ne pas exercer sa compétence.

Quatre principes fondamentaux sont utilisés pour la politique environnementale européenne³. Ils sont indiqués dans les textes européens au deuxième point de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴. Le principe de précaution permet de faire face à des dommages imprévisibles et incertains. Le principe de prévention protège des dommages évaluables et prévisibles. Le principe de correction de la pollution à la source a pour objectif d'éviter la pollution en amont plutôt que de devoir s'occuper des conséquences en aval. Le principe du « pollueur-payeur » oblige les pollueurs à supporter le coût de la pollution dont ils sont responsables.

Pour appliquer sa politique environnementale, l'UE met en œuvre des normes et des réglementations permettant une harmonisation des législations nationales. Cette politique est encadrée par des programmes d'actions pluriannuels qui listent les objectifs et les législations futures. Elle est de plus en plus intégrée dans les autres domaines de compétence de l'Union.

L'autre moyen utilisé par l'UE est le financement, en particulier budgétaire⁵. Certains fonds sont directement dirigés vers des projets environnementaux. C'est le cas du programme LIFE, Instrument Financier pour l'Environnement (3,4 milliards pour 2014-2020)⁶ qui est le principal fonds destiné aux améliorations et aux travaux de recherche dans les différents domaines de la politique écologique européenne. Il y a également le Fonds de solidarité de l'UE (3 milliards entre 2014 et 2020)⁷ en cas de catastrophe environnementale. Si on rapporte ces chiffres au total du budget européen (963,5 milliards sur la même période), la part des fonds que l'EU accorde directement à l'environnement est très faible (0,7%). Elle est de 1% si on intègre le Fonds européen de développement rural (100 milliards sur 2014-2020)⁸, qui cofinance le volet agro-environnemental de la Politique Agricole Commune.

Des résultats inégaux

Trois thématiques ont été expertisées, la gestion des ressources, la protection de la biodiversité et la santé, à travers cinq grands domaines, l'économie circulaire, la biodiversité, l'agriculture, la santé, et la gestion des eaux.

² "30 jours pour comprendre l'Europe" : Quelles compétences ? [n°3], *Toute l'Europe*, juin 2018

<https://www.touteurope.eu/actualite/30-jours-pour-comprendre-l-europe-quelles-competences-n3.html>

³ Le fonctionnement de la politique environnementale européenne, *Toute l'Europe*, novembre 2018

<https://www.touteurope.eu/actualite/le-fonctionnement-de-la-politique-environnementale-europeenne.html>

⁴ Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *EUR-Lex*, octobre 2012

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

⁵ Le fonctionnement de la politique environnementale européenne, *Toute l'Europe*, novembre 2018

<https://www.touteurope.eu/actualite/le-fonctionnement-de-la-politique-environnementale-europeenne.html>

⁶ Programme Life : les eurodéputés augmentent son budget, *Actu Environnement*, décembre 2018

<https://www.actu-environnement.com/ae/news/Programme-Life-eurodeputes-augmentent-budget-32570.php4>

⁷ European Union Solidarity Fund, *Parlement européen*, juin 2018

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623570/EPRS_BRI\(2018\)623570_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623570/EPRS_BRI(2018)623570_EN.pdf)

⁸ Développement rural 2014-2020, *Commission européenne*

https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_fr

1) La gestion des ressources

a) Economie circulaire : des progrès significatifs mais à élargir

Des progrès significatifs ont été faits au cours des dernières décennies concernant la gestion des déchets. En 1995, la proportion moyenne des déchets municipaux mis en décharge dans l'Union s'élevait à 64 %. En 2000, cette moyenne avait été ramenée à 55 %, et le taux de recyclage moyen était de 25 %. En 2016, le taux de mise en décharge des déchets municipaux dans l'UE était tombé à 24 %, tandis que le taux de recyclage atteignait 46 %.

Bien que l'amélioration observée sur les dernières décennies soit considérable, près d'un quart de ces déchets est toujours mis en décharge, et moins de la moitié sont recyclés ou compostés. On peut également observer de grandes disparités au sein des Etats membres. En 2016 par exemple, dix États membres mettaient encore en décharge plus de 50 % de leurs déchets ménagers et six d'entre eux en incinéraient 40 % ou plus⁹.

Avec son paquet économie circulaire de 2018, l'UE s'est attaquée au recyclage des déchets municipaux, recyclés en 2014 à hauteur de 44%. Pour s'améliorer, elle s'est donnée divers objectifs : 55% de recyclage en 2025 et 65% en 2035. Pour cette même date, il ne faudra avoir que 10% maximum de mise en décharge¹⁰. Enfin, à partir de 2019 l'objectif de collecte du poids moyen des produits mis sur le marché au cours des trois années précédentes passera de 45% à 65%¹¹.

Des règles plus strictes ont été adoptées pour le calcul des taux de recyclage. L'obligation de la collecte séparée, qui existe déjà pour une partie des déchets, sera progressivement étendue. Ce sera d'abord les déchets ménagers dangereux pour 2022, les biodéchets en 2023 et enfin les textiles pour 2025¹².

On peut cependant regretter que, dans tout ce qu'englobe le terme d'« économie circulaire », l'UE se focalise sur le recyclage, au détriment du réemploi et de la prévention des déchets, les deux perdants des récentes législations européennes¹³. Ce constat montre que d'importants progrès restent à faire pour que l'économie de l'Union s'adapte à l'épuisement rapide des ressources, ce qui nécessite un changement profond de modèle.

b) Gestion des eaux : des résultats mitigés

La prise en compte des enjeux liés à l'eau date des années 1970, et plusieurs directives ont été votées pour améliorer la gestion des eaux, par exemple la directive-cadre sur l'eau adoptée en 2000. En 2007, la Commission européenne¹⁴ constate qu'« au moins 11% de la population européenne et 17% du territoire de

⁹ Les nouvelles règles adoptées par l'Union européenne en matière d'économie circulaire, *Maison de l'Europe de Paris*, juin 2018

<http://www.paris-europe.eu/011-5202-Les-nouvelles-regles-adoptees-par-l-Union-europeenne-en-matiere-d-economie-circulaire.html>

¹⁰ Économie circulaire : promouvoir le recyclage et réduire la mise en décharge, *Parlement européen*, février 2018

<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180227IPR98710/economie-circulaire-promouvoir-le-recyclage-et-reduire-la-mise-en-decharge>

¹¹ Tirer le meilleur parti des déchets d'équipements électriques et électroniques, *EUR-Lex*, juillet 2012

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=legisum:200403_1

¹² Les nouvelles règles adoptées par l'Union européenne en matière d'économie circulaire, *Maison de l'Europe Paris*

<http://www.paris-europe.eu/011-5202-Les-nouvelles-regles-adoptees-par-l-Union-europeenne-en-matiere-d-economie-circulaire.html>

¹³ L'Union européenne n'avance plus sur l'économie circulaire, *Les Amis de la Terre*, décembre 2017

<http://www.amisdelaterre.org/L-Union-europeenne-n-avance-plus-sur-l-economie-circulaire.html>

¹⁴ Faire face aux sécheresses et à la rareté de l'eau dans l'UE, *EUR-lex*, juillet 2007

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:I28196>

l'UE ont connu un problème de rareté de la ressource en eau ». Elle donne des pistes pour y remédier, notamment un juste prix de l'eau basé sur une politique de tarification efficace ou de favoriser l'émergence d'une culture de l'économie de l'eau.

Le texte actuellement en vigueur est la directive cadre modifiée en 2008¹⁵. Il s'agit de protéger toutes les formes d'eau (eaux de surface, souterraines, intérieures et de transition¹⁶), de restaurer les écosystèmes à l'intérieur et autour de ces masses d'eau, de réduire la pollution de celles-ci et de garantir une utilisation durable de l'eau par les particuliers et les entreprises¹⁷. L'objectif de ce texte était de parvenir au « bon état » des rivières, lacs et eaux souterraines d'ici à 2015, mais des dérogations sont possibles pour repousser l'échéance à 2021 voire à 2027.

La directive-cadre a au fur et à mesure été complétée par des directives plus spécifiques, comme la directive sur l'eau potable ou celle sur les eaux de baignades par exemple, et par des accords internationaux¹⁸. Cependant, les résultats dans ce secteur sont mitigés.

Dans une communication de février 2017¹⁹, la Commission détaille les résultats de son évaluation. Dans un tiers des Etats membres, plus de 50% de toutes les surfaces d'eau naturelles ont un bon ou haut statut écologique. Presque tous affichent de très bons résultats en termes de qualité d'eau potable et d'eaux de baignade. Concernant la mise en œuvre des plans de gestion des sites hydrographiques en revanche, tous les Etats membres présentent des insuffisances, principalement sur le suivi et les méthodes utilisées, et tous comptent sur des exemptions et des reports d'échéances. La plupart des pays affichent des difficultés dans l'atteinte des objectifs de collecte et de traitement des eaux usées. Tous présentent aussi des lacunes dans la mise en œuvre de la directive concernant les eaux marines.

Plus récemment, l'Agence européenne de l'Environnement fait état en juillet dernier²⁰ de problèmes persistants sur la qualité de l'eau. Même si celle-ci devient plus propre, la pollution, la surexploitation et les barrages représentent une menace majeure pour sa santé sur le long-terme. Selon cette étude réalisée entre 2010 et 2015, la grande majorité des masses d'eau n'arrivent toujours pas à atteindre l'objectif minimum de « bon état » fixé par l'Union européenne.

2) La protection de la biodiversité

a) Oiseaux, habitats, et pêche : très peu de progrès

Le principal dispositif de l'UE pour ce qui concerne la biodiversité est le réseau Natura 2000²¹. C'est un réseau de sites naturels qui vise à assurer la survie sur le long terme d'espèces et d'habitats particulièrement menacés. Ces sites représentent aujourd'hui 18% de la surface terrestre de l'UE.

¹⁵ La bonne qualité de l'eau en Europe (directive-cadre sur l'eau), *EUR-Lex*, février 2017

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128002b>

¹⁶ Eaux de transition : des eaux à proximité des embouchures de rivières, qui sont partiellement salines, mais qui sont fondamentalement influencées par des courants d'eau douce (Source : *EUR-Lex*).

¹⁸ Protection et gestion des eaux, *Parlement européen*, octobre 2018

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/74/protection-et-gestion-des-eaux>

¹⁹ The EU Environmental Implementation Review: Common challenges and how to combine efforts to deliver better results, *Commission européenne*, février 2017

http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/comm_en.pdf

²⁰ L'eau en Europe devient plus propre, mais des problèmes importants subsistent, *Agence européenne pour l'Environnement*, juillet 2018

<https://www.eea.europa.eu/fr/highlights/l2019eau-en-europe-devient-plus>

²¹ Réseau européen Natura 2000, *Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire*, juillet 2018

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1>

Cette initiative est issue de la directive Habitats²² de 1992, qui a pour objectif d'assurer la conservation de la faune et de la flore sauvage via ses habitats naturels. La directive Oiseaux de 2009 a pour objectif est d'inverser la tendance au déclin des populations d'oiseaux sauvages, migrateurs et autochtone, en prévoyant la protection, la gestion et la régulation de ces espèces. Cela se traduit par l'interdiction de certaines pratiques et la mise en place de mesures de protection des oiseaux et de leur milieu de vie. L'attention est également portée sur le milieu marin, avec notamment l'objectif d'assurer la protection de 10% de ses zones côtières et marines d'ici à 2020²³.

Un rapport de la Commission européenne de 2015 sur l'état de la nature au sein de l'UE évalue sur la période 2007-2012 la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à mi-parcours, principalement à travers l'analyse des résultats des directives « Oiseaux sauvages » et « Habitats ». Ce rapport présente des résultats en demi-teinte²⁴.

Plus de la moitié des espèces d'oiseaux sauvages évaluées sont « hors de danger », mais 17% des espèces sont encore menacées et 15% « quasi menacées, en déclin ou décimées ». L'état de conservation des autres espèces protégées par la directive Habitats, les poissons, amphibiens et plantes vasculaires, est pour la moitié d'entre elles jugé défavorable. Celui des habitats est pour l'immense majorité également défavorable. En conclusion, le rapport indique que très peu de progrès ont été réalisés. Seul point positif, les mesures ciblées ont montré des résultats satisfaisants, montrant que l'utilisation de moyens spécifiques sont utiles.

La préservation de la reproduction des stocks de poissons et de ressources marines suppose des contrôles sont faits sur l'accès aux eaux, sur l'effort de pêche et sur les techniques employées²⁵. Dans un rapport publié en avril 2017, la Commission européenne fait part du manque de volonté des pays membres à appliquer la législation, ce qui a comme conséquence de favoriser la surpêche²⁶. Plus récemment, la Commission européenne a présenté en juin dernier le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche pour la période 2021-2027, qui favorise toujours la surpêche²⁷. La question de la pêche électrique, qui a des conséquences importantes sur la dégradation d'écosystèmes marins, a été réglée mi-février 2019. Les différentes institutions européennes se sont accordées sur l'interdiction de cette pratique pour 2021.

Une étude de 2018 rassemblant des chercheurs de 15 pays montre que si l'UE veut atteindre son objectif d'enrayer le déclin de la biodiversité pour 2020, elle doit renforcer ses efforts, pointant la mauvaise gestion des financements et le manque « d'approches intégrées »²⁸.

b) Agriculture : un chemin à accomplir encore important

Concernant l'agriculture, l'aspect le plus important est la gestion de la Politique Agricole Commune (PAC)²⁹. Pour la PAC 2014/2020, 30% des paiements directs sont consacrés au développement de trois pratiques

²² Protéger la biodiversité en Europe (Natura 2000), *EUR-Lex*, février 2017

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI28076>

²³ Stratégie pour le milieu marin, *EUR-Lex*, juin 2008

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l28164>

²⁴ La Commission européenne présente un rapport sur l'état de la nature dans l'Union européenne qui brosse "un tableau d'ensemble mitigé", selon Karmenu Vella, *Europaforum.lu*, mai 2015

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2015/05/comm-rapport-conservation-nature/index.html>

²⁵ Politique commune de la pêche (PCP), *Commission européenne*

https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_fr

²⁶ La pêche européenne hors de contrôle, *Le Journal de l'environnement*, avril 2017

<http://www.journaldelenvironnement.net/article/la-peche-europeenne-hors-de-contrrole,81996>

²⁷ Le Fonds européen pour la pêche maintient le 'business as usual', *Le Journal de l'environnement*, juin 2018

<http://www.journaldelenvironnement.net/article/le-fonds-europeen-pour-la-peche-maintient-le-business-as-usual,92155>

²⁸ L'Union européenne doit renforcer ses efforts pour conserver la biodiversité, *Actu Environnement*, juillet 2018

<https://www.actu-environnement.com/ae/news/biodiversite-union-europeenne-renforcer-efforts-31721.php4>

²⁹ La PAC 2014 – 2020, *Toute l'Europe*, août 2017

<https://www.toutteleurope.eu/actualite/la-pac-2014-2020.html>

agroenvironnementales : la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes et la préservation de 7% de « surfaces d'intérêt écologique » pour celles de plus de 15 hectares. Ce verdissement est imposé à tous les agriculteurs, et le non-respect de ces mesures entraîne des amendes sur les aides directes. Il y a également les aides au développement rural pour la gestion durable des forêts et la restauration et la protection des écosystèmes, ainsi que la promotion de l'utilisation efficace des ressources. La PAC 2021/2027, toujours en négociation, devrait prendre plus en compte l'aspect écologique dans ses objectifs et intégrer la notion de changement climatique³⁰.

Depuis 1992, la PAC a évolué pour une meilleure intégration des problématiques environnementales. Le chemin à accomplir reste cependant important, que ce soit en termes de biodiversité, de santé des sols ou d'émissions de gaz à effet de serre.

Un rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) de 2015 dresse un tableau mitigé de la situation³¹. Les politiques environnementales et climatiques ont été globalement bénéfiques aux écosystèmes européens, mais face à l'ampleur des défis auxquels l'Europe est confrontée, des efforts plus importants sont requis. Malgré ces politiques, il y a toujours trop de nitrates et de pesticides ainsi que d'autres agents chimiques. D'après l'AEE, 40% des rivières et des eaux côtières sont touchées par une pollution diffuse à cause du ruissellement d'engrais, et 25% des eaux souterraines sont impactées par la présence de nitrate.

L'UE est très lente pour modifier son approche dans ce domaine. L'exemple de la prolongation de l'usage du glyphosate, pourtant classé « probablement cancérigène », est significatif. Enfin il y a toujours trop peu d'agriculture biologique, qui ne représente que 5,7% de la surface agricole totale de l'Europe en 2015. Au vu de ces résultats, un des enjeux majeurs de la réforme de la PAC est de promouvoir une politique plus ambitieuse et efficace.

3) La santé publique

a) Perturbateurs endocriniens : des actions à leurs débuts

Pour les perturbateurs endocriniens, les premières démarches ont eu pour but de caractériser la menace. L'UE a fixé en décembre 2017 une définition de ces substances, accusées de dérégler notre système hormonal et de provoquer de graves maladies. Leurs critères d'identification ont été adoptés³², mais ils ne sont appliqués à ce stade que pour les pesticides et les biocides, alors qu'ils sont présents partout dans notre environnement : alimentation, cosmétiques, etc. Ces critères seront en principe progressivement généralisés avec l'approfondissement des études scientifiques dans les autres secteurs.

Pour être considérée comme un perturbateur endocrinien, une substance devra répondre à « trois commandements » : produire un effet négatif, avoir un mode d'action qui agit sur le système hormonal et prouver que l'effet négatif est à imputer à la substance en question. L'adoption d'une définition constitue une avancée très imparfaite mais indispensable à l'établissement d'une réglementation européenne, devant permettre, *in fine*, de retirer des produits dangereux du marché. Cependant, de nombreuses associations

³⁰ Réforme de la PAC post-2020, *Terre-net*, juin 2018

<https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/l-essentiel-a-retenir-de-la-proposition-legislative-de-la-commission-europeenne-205-138084.html>

³¹ La pollution agricole en question, *Sciences Actualité.fr*, mars 2015

http://www.cite-sciences.fr/fr/ressources/science-actualites/detail/news/la-pollution-agricole-en-question/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=b961d91073d864b00f7ad7052f27580a

³² Perturbateurs endocriniens : ce qu'il faut retenir après la décision de l'UE sur une définition de ces substances chimiques, *franceinfo*, juillet 2017

https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/pesticides/perturbateurs-endocriniens-ce-qu-il-faut-retenir-apres-la-decision-de-l-ue-sur-une-definition-de-ces-substances-chimiques_2268579.html

ont critiqué le niveau trop élevé de preuve demandé, doutant du réel gain qu'apporterait cette législation pour protéger efficacement la santé publique³³.

Plus récemment, la Commission a mis à jour en novembre 2018 la stratégie européenne sur les perturbateurs endocriniens datant de 1999³⁴. Trois objectifs y sont indiqués : réduire le plus possible l'exposition globale des citoyens Européens, accélérer le développement d'une base de recherche approfondie et promouvoir un dialogue actif entre toutes les parties prenantes. L'investissement de l'UE pour ce domaine est fixé à environ 200 millions d'euros. Là encore, les associations ont critiqué la nouvelle stratégie mise en place, ne la jugeant pas assez ambitieuse ni assez concrète, notamment du fait du manque d'échéances et de prise en compte des « effets cocktail » (lorsque que plusieurs substances agissent en même temps).

b) Pollution de l'air : un problème persistant

La pollution de l'air reste un problème majeur en Europe en termes de santé publique³⁵. Des seuils, des valeurs limites et des objectifs chiffrés ont été définis pour évaluer la présence de chacun des polluants. Les gouvernements des Etats membres doivent également publier chaque année un rapport relatif à l'ensemble de ces polluants.

Selon l'AEE³⁶, des baisses d'émissions de divers polluants ont certes été observées ces dernières décennies, mais les concentrations de ceux-ci demeurent trop élevées, engendrant des problèmes tant sur l'environnement que la santé humaine. En 2017, environ 90% de la population européenne vit dans des zones où les concentrations de polluants dépassent les normes recommandées.

La Cour des comptes européenne a en 2018 souligné la mauvaise gestion de la pollution atmosphérique en Europe³⁷. La législation n'est ni assez stricte ni assez contraignante pour permettre de vrais progrès. La plupart des Etats membres ne respectent même pas ces textes. A ce titre, l'institution européenne a renvoyé devant la justice six Etats membres après des mises en garde infructueuses depuis 2005. A l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni est reproché un non-respect des limitations en termes d'émissions de dioxyde d'azote (NO₂). Pour la Hongrie, l'Italie et la Roumanie cela concerne les particules fines (PM10).

Les raisons de ces résultats inégaux, leçons pour l'avenir ?

1) Le raisonnement secteur par secteur

La question écologique concerne tous les domaines. Aujourd'hui encore, dans l'Union européenne, la politique environnementale est pensée secteur par secteur et non avec une approche plus systémique. Chaque projet, chaque politique devrait s'assurer ainsi que les différentes composantes de la problématique environnementale sont prises en compte avant, pendant et après leur lancement.

Au niveau des institutions européennes, on pourrait imaginer une formation pour toutes les personnes travaillant sur des questions environnementales pour qu'ils intègrent cette vision systémique. Un

³³ L'Union européenne adopte une définition des perturbateurs endocriniens, *Le Monde*, décembre 2017
https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/12/13/la-definition-des-perturbateurs-endocriniens-adoptee-a-bruxelles_5229234_3244.html

³⁴ Perturbateurs endocriniens : la Commission européenne publie une stratégie critiquée, *Actu Environnement*, novembre 2018
<https://www.actu-environnement.com/ae/news/Perturbateurs-endocriniens-32347.php4>

³⁵ La question des normes de pollution pour les véhicules automobiles est traitée dans le décryptage sur le climat, qui va être actualisé.

³⁶ Pollution atmosphérique, *Agence européenne de l'environnement*, octobre 2017
<https://www.eea.europa.eu/fr/themes/air/intro>

³⁷ Pollution de l'air : selon la Cour des comptes, l'Union européenne est trop laxiste, *Sciences et Avenir*, septembre 2018
https://www.sciencesetavenir.fr/politique/pollution-de-l-air-selon-la-cour-des-comptes-l-union-europeenne-est-trop-laxiste_127412

changement plus en profondeur pourrait être d'intégrer dans chaque domaine d'étude de l'Union européenne un département « environnement ». La prise en compte des problématiques environnementales ne serait ainsi pas traitée de manière séparée, mais au contraire diffuserait dans tous les autres domaines.

2) La répartition des pouvoirs entre l'Union européenne et les Etats-membres

L'UE établit un cadre réglementaire pour les Etats membres, contrôle sa mise en œuvre et peut sanctionner les Etats membres en cas de non-respect. Dans ce cas, la Cour de Justice de l'UE (CJUE) engage une procédure, après une plainte contre un Etat membre ou une autosaisine de la Commission. Celle-ci peut faire une demande d'information à un Etat. Si la réponse est insuffisante, la CJUE se saisit de l'affaire et peut prononcer un arrêt de manquement, sans sanction financière. La Commission exécute l'arrêt, et dans le cas d'un autre manquement, la CJUE peut alors prononcer des sanctions financières³⁸.

La menace de sanctions a pu porter ses fruits, comme avec l'exemple de la forêt de Bialowieza en Pologne³⁹. Mais ce mécanisme reste peu efficace, trop long, avec des Etats membres trop peu mis en cause et des sanctions trop rares. On le voit avec l'exemple récent de la France renvoyée avec 5 autres pays devant la CJUE pour non-respect des objectifs de 2005 puis ceux de 2010 en termes de lutte contre la pollution atmosphérique⁴⁰.

Les nouvelles mises en demeure adressées à la France sur les questions écologiques

La Commission européenne a récemment adressé plusieurs lettres de mise en demeure à la France, portant sur différents domaines. Il s'agit de la première étape lors d'un contentieux entre l'UE et un Etat membre.

Parmi ces lettres, six portent sur des sujets environnementaux. Concernant l'énergie, Bruxelles demande la transposition correcte de la législation sur les biocarburants afin de réduire le risque indirect de changements dans l'affectation des sols. L'UE demande également à ce qu'une autre directive européenne portant sur l'efficacité énergétique soit transposée dans l'ordre juridique interne de manière formelle. Pour la qualité de l'air, l'UE reproche à la France de ne pas respecter les valeurs limites de dioxyde d'azote. Par ailleurs, elle doit accélérer la mise en œuvre de la législation sur les espèces exotiques envahissantes. Concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, la législation nationale française n'est pas alignée à la législation européenne. Enfin il est demandé à la France de se conformer aux obligations de déclaration sur l'état écologique des eaux marines.

La question se pose donc de la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres. D'un côté, le rôle de l'UE est central de par sa vision globale des problématiques environnementales au sein de l'Union et permet de montrer la voie à suivre. Une baisse des pouvoirs de l'UE ne semble donc pas être une bonne solution. De l'autre, le renforcement des pouvoirs de l'UE permettrait sans doute un système de contrôles et de sanctions plus efficace et des aides plus importantes. Le manque de volonté et d'efforts des Etats membres est souvent mis en cause devant le peu de résultats obtenus.

³⁸ Comment l'UE se préoccupe de l'environnement/climat/énergie ?, *Centre Europe direct Grenoble*, juillet 2017
<http://www.europedirectgrenoble.eu/?dossier-thematique=comment-lue-se-preoccupe-de-lenvironnementclimatenergie>

³⁹ Union européenne et protection de l'environnement : le cas Bialowieza, *Environnement et énergie*, septembre 2018
<https://www.taurillon.org/union-europeenne-et-protection-de-l-environnement-le-cas-bialowieza>

⁴⁰ Pollution de l'air. La France et l'Allemagne renvoyées devant la justice européenne, *Ouest France*, mai 2018
<https://www.ouest-france.fr/environnement/pollution/qualite-de-l-air-la-france-et-l-alle-magne-renvoyees-devant-la-justice-europeenne-5764484>

3) Le rôle des moyens normatifs

La question se pose de savoir si l'UE peut se limiter à établir des réglementations environnementales, voire à définir les objectifs et à laisser les Etats agir. Dans de nombreux domaines, les Etats membres sont en retard par rapport aux objectifs de l'UE. Un des problèmes est le manque de financements, avec des fonds européens aux montants limités. Le programme LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement) représente 500 millions d'euros par an au niveau européen, pour financer des projets environnementaux. Le FEDER fournit à la France environ 1,6 milliards par an. Dans le plan Juncker, 1,2 milliards va à des projets « énergie-environnement » sur les 5,4 milliards accordés à la France en 2017. Sur ces deux derniers fonds, on obtient un total d'environ 2,8 milliards d'euros, alors que, pour avoir un ordre de grandeur, la Stratégie Nationale Bas Carbone et la Programmation Pluriannuelle de l'Energie estimaient en 2015 qu'il faudrait entre 45 et 60 milliards d'euros d'investissement chaque année⁴¹. Les aides de l'UE sont donc actuellement insuffisantes, et ce sont les Etats qui doivent payer leur transition.

L'autre domaine de réflexion concerne la politique fiscale. La fixation de règles européennes suppose l'unanimité des Etats membres⁴². Plusieurs projets européens de taxations existent (assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés ACCIS, taxe sur les GAFAs, taxe sur les transactions financières) et pourraient procurer des moyens budgétaires pour la transition écologique. Mais ils sont pour le moment bloqués. La Commission européenne vient de faire une suggestion pour permettre dans certains cas la majorité qualifiée, c'est la condition nécessaire pour avancer.

4) La gouvernance de l'Union européenne

Les institutions européennes font souvent l'objet de critiques, et ce depuis longtemps, par exemple, leur trop grande complexité. A l'heure où le temps est compté concernant les problématiques environnementales, une simplification de ce système pourrait aider à avancer plus vite. Des trois institutions, le Parlement est la plus progressiste sur les questions écologiques. Le Conseil de l'UE, représentant les Etats membres via leurs 28 ministres, est le plus conservateur. Bien que ces deux institutions soient théoriquement sur un pied d'égalité en leur qualité de co-législateurs, le Conseil a plus de pouvoir, aboutissant à un déséquilibre en défaveur de l'environnement. Donner plus de pouvoir au Parlement permettrait certainement d'adopter des législations plus progressistes dans le domaine de l'environnement.

Une autre question peut se poser : peut-on faire de la politique à 28 sur les questions environnementales ? Les Etats de l'Union présentent une grande diversité de situations et font face à des problématiques environnementales différentes selon leur géographie et les enjeux culturels qui les caractérisent. De nombreuses variables interviennent, comme la présence ou non d'un littoral, les ressources présentes sur le territoire, une forte industrialisation, etc. Des solutions spécifiques à chaque Etat, voire à chaque région, seraient donc requises. Mais cela compliquerait la tâche de gouvernance de la part de l'UE, et irait à l'encontre la tendance générale à l'harmonisation.

Pour certains, ce n'est pas tant le nombre d'Etats membres qui pose problème, mais bien l'organisation politique de l'Union⁴³. La constitution d'une véritable Europe politique, avec un gouvernement européen responsable devant le Parlement européen, permettrait une vision plus globale y compris en matière d'environnement. Une autre idée consiste en la création d'un noyau dur européen. C'est, par exemple, le point de vue que défend l'économiste Thomas Piketty⁴⁴. Cette nouvelle entité, ouverte à tous les Etats membres, aurait pour but de permettre à tous ceux qui veulent aller plus vite de le faire. On mesure l'attrait

⁴¹ Où en est le financement de la transition énergétique en France ?, *The Conversation*, décembre 2017 <https://theconversation.com/ou-en-est-le-financement-de-la-transition-energetique-en-france-88847>

⁴² La fiscalité dans l'Union européenne, *Toute l'Europe*, novembre 2018 <https://www.touteurope.eu/actualite/la-fiscalite-dans-l-union-europeenne.html>

⁴³ Europe: "La gouvernance à 28 n'est pas la solution", *L'Express*, novembre 2014 https://www.lexpress.fr/actualite/25-apres-la-chute-du-mur-l-elargissement-n-est-pas-le-probleme-de-l-europe_1619204.html

⁴⁴ Pour un noyau dur européen, *Le Monde*, mai 2016 <http://piketty.blog.lemonde.fr/2016/05/17/pour-un-noyau-dur-europeen/>

d'une telle organisation d'un point de vue environnemental, la politique dans ce domaine ne se voyant plus empêchée par les Etats-membres les moins impliqués. Mais le risque serait de permettre un délaissement de la cause environnementale par le reste des membres de l'Union.

5) Les lobbies et l'Union européenne

Les lobbyistes, pratique tout à fait légale, sont accrédités pour accéder aux institutions européennes et enregistrés sur une liste à laquelle tout le monde a accès, appelée registre de transparence. Ils existent pour une multitude de secteurs, plus ou moins importants, et représentent une importante source d'informations pour les députés.

Leurs moyens sont très importants, et de plus en plus de doutes sont émis sur le déséquilibre que cela introduit, ce qui selon certains pose un « problème de démocratie »⁴⁵. D'après Transparency International, 30 000 personnes seraient à Bruxelles dans le but d'influencer les décisions politiques. Il n'est pas rare que lorsqu'un mandat s'achève, un commissaire européen ou un député devienne lobbyiste (50% pour les premiers, 30% pour les seconds).

Les moyens sont bien sûr très inégaux par rapport à ceux des ONG environnementales. Pour permettre un meilleur équilibre, plusieurs mesures sont possibles : interdire toute activité de lobbying aux élus, mieux détailler leurs déclarations d'intérêts, rendre plus contraignant le registre de transparence, l'interdiction des aller-retours entre le domaine public et le privé ; instauration d'un délai avant qu'une personne en fin de mandat puisse exercer la fonction de lobbyiste, comme c'est le cas au Canada depuis 2008 pour les ministres et leurs équipes.

Conclusion

Les législations environnementales de l'Union européenne sont souvent parmi les plus strictes du monde, et ses objectifs sont ambitieux. De nombreux domaines affichent des progrès bienvenus, mais les changements ne vont ni assez vite, ni assez loin. Si l'Europe veut atteindre ses objectifs, elle devra s'adapter et changer. Elle doit élever la problématique environnementale au rang de priorité des priorités, et se montrer plus stricte dans l'application de ses directives. Elle devrait changer la façon dont elle raisonne, secteur par secteur et mettre plus de moyens au service des Etats membres pour leur permettre d'effectuer leur transition. Par sa puissance économique et son influence dans le monde, elle a l'opportunité et les capacités de montrer la voie.

⁴⁵ Expression de Nicolas Hulot, ancien Ministre de la Transition Ecologique et Solidaire : « Le mal grandissant des lobbies, *Libération*, août 2018 »

https://www.liberation.fr/debats/2018/08/30/le-mal-grandissant-des-lobbies_1675458