



Les enjeux écologiques des élections européennes

Février 2019

Synthèse

L'écologie et le climat sont des enjeux majeurs des prochaines élections européennes, alors que les menaces deviennent de plus en plus concrètes et que l'action reste très insuffisante. C'est pourquoi, comme lors de la dernière élection présidentielle, La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste de l'écologie, entend agir pour que le débat public lors de ces élections porte au maximum sur ces sujets, à partir de propositions fortes, concrètes et atteignables.

Nous versons ainsi au débat ce document, qui retrace sujet par sujet la situation, les enjeux, l'action menée, les perspectives d'avenir et les propositions possibles. Il s'agit aujourd'hui, au-delà des objectifs à plus ou moins long terme, de proposer au niveau de l'UE des dispositions pour l'action. Huit mesures concrètes, applicables à court terme, fortes et structurelles s'en dégagent :

1) ***Un plan européen massif de relance de l'investissement explicitement consacré au climat et à la biodiversité;***

2) ***Un « filet de sécurité carbone », pour protéger les économies européennes dans les secteurs concurrencés de manière déloyale par les pays refusant ou n'appliquant pas l'accord de Paris ;***

3) ***Un fonds structurel européen « climat » de reconversion et de développement, alimenté notamment par la suppression des niches fiscales subventionnant les énergies fossiles ;***

4) ***Une procédure de surveillance renforcée, applicable aux États européens en situation de déficit excessif par rapport à leurs engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique;***

5) ***La taxation forfaitaire du kérosène pour les vols intra-européens ;***

6) ***Un référendum d'initiative citoyen européen, avec un encadrement rigoureux et des règles plus souples lorsqu'il s'agit de propositions concrètes pour lutter contre le changement climatique et la protection de la biodiversité ;***

7) ***Un comité indépendant de contrôle des conflits d'intérêt, chargé, sous l'égide du parlement européen, de valider la procédure suivie au regard des conflits d'intérêt pour toutes les décisions ayant des conséquences de santé publique;***

8) ***Un étiquetage de la durée de vie moyenne estimée des produits, en commençant par ceux de la filière électrique et électronique.***

Ces propositions, qui sont explicitées dans les fiches correspondantes de ce dossier, sont mises en débat avec les citoyens, conformément aux méthodes de La Fabrique Ecologique. Elles vont faire l'objet d'une transmission et de discussions avec d'autres think-tanks français et européens.

Elles seront enfin, le moment venu, adressées aux forces politiques présentant des candidats aux élections européennes. Nous souhaitons bien sûr qu'elles soient reprises le plus largement possible dans les programmes des candidats.

Ce document a été préparé par l'équipe de La Fabrique écologique avec l'aide de son réseau d'experts, et notamment par :

Géraud Guibert, Président,

Thierry Libaert, vice-président et membre du Comité économique et social européen,

Lucile Schmid, Vice-présidente et ancienne présidente de la Green european foundation,

Lucas Globensky, chargé de mission.

Sommaire

Comment faire avancer l'Europe de l'écologie.....	5
I. Le Climat	8
Les négociations internationales climatiques et l'UE.....	9
La politique climatique interne de l'UE	12
Le climat et le mix énergétique de l'UE.....	17
Le climat et la politique d'efficacité énergétique des bâtiments de l'UE	19
Le climat et la politique de mobilité de l'UE	21
II. La biodiversité.....	23
Les oiseaux et leurs habitats dans l'UE	24
La pêche et l'UE	26
La gestion des eaux dans l'UE	29
L'environnement et la politique agricole de l'UE.....	31
III. La condition animale	33
La condition animale et l'UE.....	34
IV. La santé et l'environnement.....	36
Les pesticides et l'UE	37
Les perturbateurs endocriniens et l'UE.....	40
La pollution atmosphérique et l'UE.....	42
V. La consommation durable.....	44
L'économie circulaire et l'UE.....	45
La consommation durable et l'UE	47
VI. La gouvernance	48
Les initiatives citoyennes et l'UE	49
La gouvernance de la finance verte et l'UE.....	52
Les objectifs du développement durable dans les politiques de l'UE.....	54

Comment faire avancer l'Europe de l'écologie

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 lobbies économiques, 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'Etats 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 rigoureuse précise, serait vraisemblablement plus proche de 30 à 40 %.

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'Etat 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 ?

L'Union Européenne est parfois en capacité de se saisir de sujets majeurs et de les faire avancer. Toutefois, 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. 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 fruits d'habitudes traditionnelles de travail.

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 décidé à la suite d'un rejet d'un dispositif 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 suivi 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 Dieseltgate 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 aux niveaux institutionnel et démocratique, c'est une condition incontournable pour sa pérennité.

Incontestablement l'Union européenne a inscrit la préoccupation environnementale dans ses grands principes. Alors que le traité de Rome ne prévoyait pas initialement de compétence en matière d'environnement, elle a su développer des outils juridiques et institutionnels et des programmes d'action en ce sens. Elle a joué un rôle majeur par exemple sur les études d'impact et l'évaluation et la responsabilité environnementale. La Cour de justice européenne (CJUE) a joué et joue un rôle important pour obliger les États à prendre les décisions correspondant aux objectifs fixés.

Certains échecs relatifs (ex : rôle de la PAC en matière d'environnement) sont de plus en plus sensibles. Les erreurs (ex : biocarburants) et les insuffisances (ex : normes de pollution de l'air) existent. Mais la principale responsabilité des échecs de certaines politiques environnementales proviennent d'abord et surtout des États membres eux-mêmes.

Le vrai problème aujourd'hui est que l'ambition européenne semble décroître à mesure que l'urgence écologique croît. 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 plébiscite les enjeux écologiques comme essentiels pour l'avenir de nos sociétés.

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

Ceci suppose de réunir plusieurs conditions :

- 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 États 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.

I. Le Climat

Fiche n° 1

Les négociations internationales climatiques et l'UE

Les enjeux

L'Union européenne (UE) joue depuis longtemps un rôle moteur dans les négociations internationales sur le climat. Elle a joué un rôle clé dans les accords de Kyoto, puis dans ceux de Paris lors de la COP21.

Considérée dans son ensemble, l'UE est en troisième position pour ses émissions de gaz à effet de serre (13%) derrière la Chine et les États-Unis (chacun 20%). Les plus gros émetteurs sont l'Allemagne (21% du total de l'UE), suivie du Royaume-Uni puis de la France (10,7%).

Le dérèglement climatique est, avec la perte de biodiversité, la question principale de la transition écologique. Son enjeu est évidemment majeur pour l'économie et la société européenne.

Le climat est en outre un sujet emblématique sur lequel une position forte sur la scène internationale permettrait à l'UE de renouer un lien avec des millions de citoyens. Ceux-ci commencent à douter fortement de la détermination des États membres et de l'UE. Selon un sondage Eurobaromètre (septembre 2017), une large majorité des Européens considère le réchauffement climatique comme un problème grave et souhaite que les États membres et l'UE agissent plus fortement.

Les pétitions d'ampleur se multiplient (cf. l'affaire du siècle et ses 2 millions de signatures). Les marches climatiques se développent. Des procès climatiques contre les États s'organisent (Urgenda Pays-Bas 2015, France 2018) ou même contre l'UE elle-même. Les jeunes se mobilisent via en particulier la grève des jeunes pour le climat, en particulier en Belgique et en France.

L'action conduite

a) Les compétences de l'UE.

La lutte contre le dérèglement climatique est juridiquement un sujet mixte, qui relève d'une compétence partagée entre les États membres et l'Union Européenne.

Depuis 1992 et le traité de Maastricht, la politique environnementale fait partie des compétences de l'UE. Le traité de Lisbonne de 2007 ajoute un nouvel objectif avec la "promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique" (article 191). Cette nouvelle compétence s'accompagne de la création en 2010 d'un poste de Commissaire chargé des questions climatiques en plus de celui chargé de l'environnement, et parallèlement d'une direction générale "Climat" à la Commission européenne.

La procédure législative ordinaire (article 294 TFUE) est la règle en matière climatique, sauf pour certaines dispositions, notamment de nature fiscale, d'aménagement du territoire, de gestion des ressources hydrauliques, d'affectation des sols ou des mesures affectant le bilan énergétique des États membres ou la structure générale de leur approvisionnement.

b) L'action de l'UE dans les négociations internationales

La question climatique est pour l'UE tout à la fois un sujet de négociation externe et un enjeu de transformation interne.

L'Union Européenne joue dès l'origine un rôle important dans les négociations mondiales depuis le Protocole de Kyoto (1997, ratification 2005). Après la signature de l'accord de Paris (2015), et la sortie des États-Unis de cet accord (2016), le paysage international est mouvant (implication croissante de la Chine, incertitudes américaines, résistances des États producteurs de fossiles, vulnérabilité accrue des États insulaires et en développement).

Au moment de l'accord de Paris, l'Union européenne profite pendant un temps limité du succès de la COP21. En réalité, depuis sa signature, l'UE apparaît en retrait de ce qui constitue pourtant véritable succès diplomatique. Les résultats de la Cop 24 de Katowice (Pologne) en décembre 2018 sont nettement en-deçà des objectifs qu'appelle le rapport du GIEC d'octobre 2018 (maintien du réchauffement climatique à 1,5 degrés). Ce relatif échec implique de trouver rapidement une capacité de rebond.

L'UE elle-même est divisée. Les 14 États du « Green growth group » s'appuyant sur les travaux du GIEC voudraient des objectifs internes plus ambitieux. D'autres s'opposent à toute ambition supplémentaire compte tenu notamment de leur dépendance au charbon, en particulier la Pologne (70 % des capacités électriques, 120 000 emplois directs) et l'Allemagne (37 % de la production, 50 000 emplois directs et indirects), mais aussi la Bulgarie, la Grèce ou la République tchèque.

Cette situation devrait 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 États 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 États 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.

c) Les objectifs climatiques de l'UE

Pour impulser une politique conforme à ses engagements internationaux, l'UE s'est fixé plusieurs objectifs en matière de climat.

Pour 2020, un objectif d'une réduction de 20 % (14 % par rapport à 2005¹) des émissions de GES des pays de l'Union européenne a été adopté en 2008 dans un premier paquet énergie-climat (dit trois fois 20)². De 1990 à 2016, les émissions de GES des pays de l'Union européenne ont diminué de 22%³.

La tendance de 2017 n'est cependant pas bonne. Les émissions de GES sont repartiées à la hausse pour l'Union européenne (environ 1,8%)⁴. Les plus grosses réductions l'an dernier sont intervenues dans les pays baltes et en Roumanie, les plus grosses augmentations à Chypre, en Espagne et au Portugal. L'Allemagne a vu ses émissions de GES diminuer de 0,2 %, la France augmenter de 3,2 %⁵. L'objectif pour 2020 devrait pouvoir néanmoins être atteint.

¹ La référence à 2005 est parfois utilisée dans le cadre européen car cette base statistique est jugée plus solide

² Celui-ci comporte deux autres objectifs: porter la part des énergies renouvelables (EnR) dans le mix énergétique européen à 20 % et accroître l'efficacité énergétique de 20 %.

³ Ce calcul prend en compte tout type d'émission sauf les émissions ou les captures de CO2 des sols et des forêts.

⁴ Source : Eurostat

⁵ Cette forte augmentation est due à plusieurs facteurs, notamment la relativement forte croissance économique et la faible pluviométrie (diminuant la production électrique des barrages).

Pour 2030, l'objectif fixé en octobre 2014 est de moins 40%, par rapport à 1990. Cet objectif n'a pas été revalorisé, alors qu'il est nettement insuffisant. La Commission a proposé de le rehausser à hauteur de 45% mais l'accord n'a pas pu se faire pour le moment entre les pays européens, l'Allemagne notamment n'y étant pas favorable. Le Parlement a de son côté voté en octobre 2018 en faveur d'un objectif fixé à 55%.

Pour l'horizon 2050, l'objectif fixé en mars 2011 par la feuille de route de la Commission européenne prévoyait de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 80 % à 95 % à l'horizon 2050. Le 25 octobre 2018, le Parlement européen s'est prononcé lors d'une session plénière pour que l'UE vise un objectif de zéro émission nette en 2050.

L'actualité récente

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 États membres aura lieu en mai 2019 mais les débats décisifs devraient être reportés après les élections européennes.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Il est indispensable de parvenir à une meilleure cohérence et interaction entre les orientations politiques internes et les prises de position dans les négociations internationales.

a) 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. 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 » mériterait d'être décidé.

b) La Commission européenne pourrait 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 États 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.

c) L'ampleur de la menace climatique implique des choix politiques de rupture pour conserver un pouvoir d'influence et de médiation international (exemplarité). Le diagnostic a été fait que la quasi-totalité des pays du monde ne se situait pas sur une trajectoire où ils pourraient respecter leurs engagements nationaux (contribution déterminée au niveau national - CDN) souscrits à Paris. Le fait de revaloriser rapidement les objectifs à l'horizon 2030 et 2050 est ainsi essentiel pour la mise en œuvre des accords de Paris. L'Union européenne doit reprendre l'initiative sur ce sujet.

Fiche n° 2

La politique climatique interne de l'UE

Les enjeux

La fixation d'objectifs ne suffit pas. Compte tenu de la gravité de la situation climatique, il est indispensable que l'UE utilise tous les outils possibles pour lutter contre le changement climatique, en partenariat avec les États membres.

Ceux-ci assurent le financement et l'exécution de la politique climatique, conformément à l'article 192-4 du traité. L'Union dispose néanmoins d'instruments financiers pour agir. Certains sont spécifiques, comme le programme LIFE, doté de plus de 3 Mds € sur 2014-2020⁶, et réparti en deux sous-programmes « environnement » et « actions pour le climat ». D'autres instruments sont généraux mais peuvent être orientés vers la protection du climat (fonds de cohésion, fonds structurels, PAC, etc.).

Plus généralement, la forte intégration économique européenne justifie que les outils de politique économique et commercial existant ou pouvant exister dans l'UE et la zone euro soient soumis à une obligation climatique. C'est l'intérêt de l'UE. 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 États-Unis).

L'action conduite

Pour atteindre les objectifs, la Commission européenne a pris plusieurs initiatives en proposant en juillet 2016 un paquet législatif pour la révision des règles du marché des quotas d'émissions (dit « EU ETS ») et la répartition de l'effort entre les États membres pour les secteurs non couverts par les quotas. Elle en a ajouté un troisième, l'utilisation des absorptions nettes liées à l'utilisation des terres, le changement de leur affectation et la foresterie (UTCATF).

a) Le marché européen des quotas d'émissions de GES (ETS) : un rôle décevant

La création d'un marché européen du carbone (ou « système européen d'échange de quotas de CO², en anglais « EU ETS »), mis en œuvre à partir de 2005, a été historiquement la première mesure importante prise par l'UE en matière climatique.

Les secteurs concernés sont les industries intensives en énergie, centrales électriques et chaufferies, raffineries, industries du ciment, de l'acier, du verre, de la céramique, soit 11 000 installations industrielles et centrales électriques à forte consommation d'énergie représentant environ 45 % des émissions dans l'UE.

Des quotas d'émission sont attribués chaque année en quantité limitée et dégressive dans le temps, gratuitement ou vendus aux enchères par les États. Les acteurs concernés restituent chaque année les quotas équivalents aux émissions de CO₂ de leurs sites de production de l'année précédente. Pour que chaque acteur puisse restituer le nombre de quotas requis, les quotas peuvent être achetés et vendus. L'équilibre entre l'offre et la demande de quotas établit un prix du carbone.

⁶ La programmation 2018-2020 de LIFE a été publiée par la Commission début 2018.

En théorie, le marché du carbone incite à diminuer les émissions au moindre coût. Mais le prix est jusqu'à une date récente resté beaucoup trop bas pour être efficace, environ 5 euros. Le prix est aujourd'hui aux environs de vingt euros par tonne de CO². A titre indicatif, un prix de 30 € minimum serait nécessaire pour qu'il soit intéressant de réduire la part du charbon dans le secteur énergétique y compris en le remplaçant par du gaz.

La faiblesse du prix du carbone sur le marché a plusieurs origines, en particulier la croissance limitée de la production industrielle depuis 2009. Elle est due aussi à l'importance de l'offre de crédits carbone due aux mécanismes d'allocation, au report des [crédits carbone issus du Protocole de Kyoto](#) dont l'utilisation est autorisée entre 2008 et 2020, et à la concurrence des autres outils de politique énergie-climat européenne.

Plusieurs réformes successives ont été mises en œuvre pour tenter de redresser la situation. Un report d'enchères de 900 Mt de quotas a été décidé en 2014. La création d'une « réserve de stabilité » à partir de 2019 fera varier automatiquement la quantité de quotas mise aux enchères annuellement en fonction de la quantité de quotas en circulation sur le marché. De nouvelles mesures ont été décidées en novembre 2017, notamment la diminution renforcée de la quantité de quotas à partir de 2020 et un renforcement de la « réserve de stabilité ». Ces différentes réformes techniques vont dans le bon sens, même si elles sont tardives et de portée réelle encore incertaine.

Les experts espèrent un accroissement durable de la hausse du prix du carbone sur le marché. Il reste que, contrairement aux espoirs générés à l'origine, son prix n'est pas en mesure pour le moment de constituer le principal moteur des décisions de réduction d'émissions de carbone. Il est pourtant assigné au marché EU ETS des objectifs ambitieux dont la réduction entre 2013 et 2020 de 21 % des émissions couvertes par rapport à 2005, et de 43 % en 2030 par rapport à 2005 (soit 40 % en 2030 par rapport à 1990).

Le principal « avantage » d'agir par le marché EU ETS est pour l'UE de pouvoir se fonder sur un processus de décision à la majorité qualifiée, alors qu'une fiscalité carbone européenne nécessite l'unanimité des États membres. Il reste que la plupart des États de l'Est de l'UE, mais aussi par exemple l'Allemagne, ont tendance à freiner toute augmentation du prix du carbone ou toute annulation de quotas.

b) Les émissions hors marché ETS : un dispositif qui repose principalement sur l'action des États

Les émissions dites « couvertes par le partage de l'effort » sont constituées de toutes les émissions non soumises au marché ETS. Elles représentent 60 % des émissions européennes en 2014. Les réductions à opérer d'ici à 2030 s'élèvent à 30 % par rapport aux niveaux de 2005, et de 10% par rapport à ceux de 2020.

Dans le paquet énergie-climat présenté par la Commission en juillet 2016, le partage de l'effort (ESD) est établi en fonction du PIB par habitant de chaque État. La France se voit assigner un objectif de réduction de 37% d'ici à 2030 de ses émissions de GES par rapport aux niveaux enregistrés en 2005, pour les secteurs non couverts par l'EU ETS.

Plusieurs dispositions atténuent cependant le caractère ambitieux de ces chiffres. La trajectoire pour chaque État entre 2020 et 2030 a un point de départ correspondant à la moyenne des émissions entre 2016 et 2018, et non 2020, ce qui facilite la tâche des pays qui n'atteindront pas leur objectif en 2020. Les États membres dont les objectifs nationaux de réduction sont nettement supérieurs à la moyenne de l'UE peuvent annuler des quotas sur le marché EU ETS pour atteindre leur objectif au titre du partage de l'effort, dans la limite de 100 millions de tonnes de CO².

Chaque année, la Commission doit évaluer les progrès accomplis et elle réalisera un contrôle plus formel de la conformité tous les cinq ans. Elle pourra exiger un plan d'action des États qui ne sont pas sur la bonne voie et les sanctionner le cas échéant.

c) La nécessaire prise en compte de l'utilisation des terres

Les forêts de l'UE, qui couvrent 43 % du territoire européen, absorbent l'équivalent de près de 10 % du total des émissions de gaz à effet de serre annuelles de l'UE. Les modalités de prise en compte des émissions et absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie pour les secteurs non-couverts par le marché ETS font l'objet d'un règlement approuvé en mai 2018.

Lorsque les émissions qui viennent de l'utilisation des terres et foresterie ont un niveau d'absorption supérieur à celui auquel il s'était engagé (à travers des bonnes pratiques agricoles par exemple), un État pourra utiliser une partie de ces crédits pour atteindre ses objectifs nationaux fixés dans le règlement sur la répartition de l'effort, dans certaines limites. Les États membres seront ainsi « récompensés » s'ils coupent moins d'arbres que ce qui était prédit par les scénarios de déforestation sans intervention européenne, et non en fonction de la déforestation réelle. Ce secteur ne fait pas pour le moment l'objet d'un objectif européen.

d) Le plan Juncker

Celui-ci vise à accélérer les investissements, notamment dans la transition énergétique. Il 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 une garantie publique et une contribution budgétaire.

Ce fonds a depuis 2015 contribué à des investissements dans l'UE à hauteur de 335 Mds €, en ligne avec l'objectif (pour la France, 12 Mds € sur la période, 3,6 Mds € en 2017). Ce chiffre est cependant trompeur : en données annuelles, il ne représente que 4% des investissements réalisés dans l'UE et ne répond que partiellement au constat régulièrement effectué d'un sous-investissement en Europe. Comme la Cour des comptes européenne vient de le signaler⁷, rien n'indique par ailleurs qu'une partie de ces investissements n'auraient pas de toute façon été faits, et que le plan ne constitue pas en réalité un effet d'aubaine. Et surtout, ce plan n'est que très partiellement affecté à la transition énergétique⁸.

L'actualité récente

La logique d'une stratégie carbone offensive fait désormais débat dans la société. Les entreprises sont évidemment divisées. Le débat est devenu public entre patrons, notamment selon que leurs entreprises appartiennent à des secteurs perdants ou gagnants : alors que « 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, Business Europe « Medef européen » est défavorable à un rehaussement des ambitions climatiques.

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 États européens sur l'ampleur des investissements à réaliser pour changer de modèle et la répartition des efforts.

⁷ Cour des comptes européenne, « Fonds européen pour les investissements stratégiques: des mesures s'imposent pour en faire un véritable succès », janvier 2019.

⁸ A titre indicatif, et en prenant en compte l'ensemble des financements de la Banque Européenne d'investissement y compris donc le plan Juncker, environ 30 % des nouveaux crédits ont été affectés au climat en 2017.

Il est donc décisif de montrer que la transition énergétique fait de nombreux gagnants, mais qu'elle n'oublie pas non plus les éventuels perdants, en les accompagnant pour qu'ils finissent par en bénéficier.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Au niveau national, un débat existe sur le fait que les règles budgétaires européennes (encadrement du déficit et de la dette) pourraient constituer un frein à une stratégie d'investissement écologique.

Un autre débat porte sur le prix du carbone. Le prix moyen découlant du marché EU ETS et des mesures prises dans chaque État figure dans le tableau ci-dessous. Même si les derniers chiffres publiés portent sur 2015, ils montrent l'importance des efforts qui restent à accomplir pour parvenir au niveau minimal indispensable de 30 €.

Prix du carbone (euros) en 2015 (valeurs moyennes)

France	17,7
Royaume-Uni	17,4
Italie	16,2
Espagne	14,7
Allemagne	14,1
Pologne	9,9
Lituanie	9,9
Estonie	8,7

Source : OCDE – *Effective Carbon Rates 2018: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading*

D'autres solutions que le marché ETS ont souvent été envisagées. La première est la fixation d'un prix plancher, au niveau européen ou par certains États, comme au Royaume-Uni. Le prix britannique de 30 €/t de CO² permet de faire en sorte que les centrales au gaz fonctionnent plus souvent que celles au charbon. Une autre serait d'établir au niveau européen un corridor de prix, avec un plancher et un plafond. Une autre encore serait d'établir un prix minimum du carbone pour la production électrique, sur la base d'un accord franco-allemand. Mais aucune n'a pu déboucher pour le moment.

Au-delà, deux priorités méritent d'être mises en avant :

a) *L'union européenne devrait se poser la question d'un programme de beaucoup plus grande ampleur d'investissement vert.*

[La Cour des comptes européenne a pointé la relative inefficacité de la politique climat de l'UE, de nombreuses mesures du programme climat-énergie communautaire ayant peu de chances d'aboutir faute de financements. Plusieurs idées sont sur la table, le renforcement du plan Juncker coordonné 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.](#)

b) *Il serait juste et légitime que l'UE prévoie un « filet de sécurité carbone » de politique commerciale extérieure mettant en place, si nécessaire, des règles de protection vis-à-vis de pays ne jouant pas le jeu.*

L'existence de pays s'affranchissant en droit ou en fait des accords de Paris peut constituer un handicap de compétitivité dans certains secteurs industriels. Pour y faire face,

l'Europe ne doit pas se priver d'outils de protection commerciale extérieure découlant de distorsion de concurrence due au non-respect d'un accord international.

Le lancement d'un plan d'investissement de l'UE explicitement dédié au climat et d'un « filet de sécurité carbone » de politique commerciale extérieure sont essentiels, et méritent de figurer explicitement dans les engagements électoraux des candidats.

Fiche n° 3

Le climat et le mix énergétique de l'UE

Les enjeux

Les industries de l'énergie représentent 27,9 % des émissions de GES dans l'UE, c'est un enjeu climatique important. Cela l'est moins pour la France, pour lequel le secteur énergétique ne représente que 9,9 % des émissions de GES, du fait notamment du nucléaire.

L'enjeu de la transition est cependant majeur en toute hypothèse compte tenu de la montée en puissance partout dans le monde des énergies renouvelables et de la nécessité de faire face à des parcs de production vieillissants. Pour l'Europe, il s'agit de mener une transformation profonde des mix énergétique en encourageant les ENR et en supprimant progressivement les énergies fossiles.

L'action conduite

Dans l'UE, chaque pays a de fortes spécificités dans la composition du mix énergétique : nucléaire pour la France, charbon pour l'Allemagne et la Pologne, pétrole et gaz pour la Grande-Bretagne,...

a) *Les compétences de l'UE* sont limitées dans le domaine de la politique énergétique. Dès l'origine (traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier de 1951 et traité Euratom de 1958), la politique européenne s'est fondée sur le respect des choix énergétiques des différents États membres. La politique énergétique européenne s'est développée depuis, mais sur la base d'une libéralisation progressive des marchés (gaz et électricité), entamée dans les années 1980.

Depuis l'adoption du traité de Lisbonne, les règles de la politique énergétique européenne sont fixées par son article 194 et, s'agissant de l'énergie nucléaire civile, par le traité Euratom. Les objectifs sont d'assurer le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique, et de promouvoir l'efficacité énergétique, les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables, ainsi que l'interconnexion des réseaux électriques. Mais ces dispositions ne doivent pas affecter le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

b) *Les règles de gouvernance* en la matière ont été précisées par un règlement européen de décembre 2018 pris dans le cadre du quatrième paquet énergie propre⁹. Les États membres doivent présenter un plan national intégré en matière d'énergie et de climat pour 2021-2030. Une consultation est instaurée entre la Commission et les États membres devant aboutir à l'élaboration des plans nationaux. Des mécanismes de coopération et de soutien sont institués entre les États membres et l'UE.

La Commission pourra formuler des recommandations sur les ambitions des plans nationaux ou sur leur mise en œuvre, dont les États membres devront tenir « le plus grand

⁹ Le premier paquet 1996-2000 a érigé des principes : liberté d'établissement pour les producteurs ; droit d'accès non discriminatoire, transparent et disponible au juste prix pour tous les utilisateurs des réseaux etc. Les deuxième et troisième paquets en 2000 et 2009 ont été axés sur les problématiques de réseaux, l'obligation d'indépendance des gestionnaires, fixation des tarifs et la création de l'agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

compte ». Un « Comité de l'Union de l'énergie », chargé d'assister la Commission, est créé en lieu et place du dispositif actuel, qui concernait la surveillance des émissions des gaz à effet de serre.

c) Au-delà du marché ETS (cf. supra), de l'efficacité énergétique, de la performance énergétique des bâtiments et des transports (cf. infra), la principale directive concernée porte notamment sur la promotion de l'utilisation d'énergies renouvelables.

En 2008, dans un premier paquet énergie-climat (dit trois fois 20), l'objectif est de porter la part des énergies renouvelables (EnR) dans le mix énergétique européen à 20 % en 2020. La part des renouvelables de l'UE est de 17,5 % en 2018. L'objectif pour 2020 reste donc atteignable, mais cela suppose que personne ne relâche l'action.

Pour 2030, cet objectif, contraignant au niveau de l'UE mais pas au niveau de chaque État, fixé initialement à 27 % a été porté à « au moins 32 % » par la dernière directive de décembre 2018. Sur la base de la trajectoire actuelle, elle n'atteindrait que 24 % à cette date.

L'actualité récente

Plusieurs États ont fixé un calendrier pour la sortie du charbon : la France et la Suède en 2022, l'Italie, le Portugal et l'Autriche en 2025, les Pays-Bas en 2030.

Une commission rassemblant les différentes parties prenantes vient de proposer en Allemagne la sortie du charbon en 2038. Cette orientation devrait être avalisée par le gouvernement allemand. Il s'agit là d'un signal important vers la sortie des énergies fossiles les plus polluantes.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Aujourd'hui les énergies fossiles restent subventionnées au sein de l'UE à hauteur de 112 Mds € par an¹⁰. Afin d'avancer plus vite, la nécessité d'une réorientation de ces subventions devrait être posée. Il en va de même de la fixation d'un prix plancher pour le carbone (cf. supra).

Des décisions ne pourront cependant être arrêtées que si des engagements sont pris sur l'utilisation des revenus supplémentaires entraînés par ces mesures. Ce serait l'occasion de renforcer la solidarité entre États membres pour accélérer la sortie du charbon et des énergies fossiles. Il s'agirait à la fois de financer les reconversions de site, de compenser les industries les plus consommatrices d'énergie et d'encourager davantage les énergies renouvelables et les économies d'énergie.

L'outil incarnant cette politique serait la création d'un fonds structurel spécifique « climat » de reconversion et de développement.

La création d'un fonds structurel spécifique « climat » mérite de figurer explicitement dans les engagements électoraux des candidats.

¹⁰ Rapport du Réseau Action Climat et d'Overseas development international septembre 2017

Fiche n° 4

Le climat et la politique d'efficacité énergétique des bâtiments de l'UE

Les enjeux

Les immeubles et maisons (résidentiel et tertiaire) représentent dans l'UE 40 % de la consommation d'énergie et 36 % des émissions de GES. Le secteur résidentiel (hors tertiaire) représente de son côté 12,4 % des émissions.

C'est le secteur le plus consommateur d'énergie en Europe. Il représente donc un enjeu important pour la climatic de l'UE. Les préoccupations économiques (pouvoir d'achat), sociales (emploi) et écologiques (émissions de GES) y convergent largement. Pourtant, les progrès réalisés, incontestables, ne sont toujours pas à la hauteur de ce qu'il faudrait faire.

L'action conduite

Dans le premier paquet énergie-climat de 2008 (dit trois fois 20), l'objectif est d'accroître l'efficacité énergétique de 20 % en 2020 par rapport à 1990 (14 % par rapport à 2005¹¹). L'amélioration de l'efficacité énergétique a atteint 9 % en 2017 par rapport à 2005, et la cible risque donc de ne pas être atteinte.

Pour 2030, l'objectif, indicatif au niveau de l'UE et non décliné dans les États membres, est porté à 27 % puis à 32,5 % par rapport à 1990.

L'UE a une compétence partagée sur ces sujets. Elle a établi un cadre global :

a) La moitié des gains existants et attendus en matière d'efficacité énergétique provient des normes fixées en matière d'exigences minimales de performance de de l'étiquetage des appareils, notamment électroménager.

b) La directive de juin 2018 sur la performance énergétique des bâtiments demande aux États membres d'élaborer des stratégies nationales de réduire les émissions de 80% à 85% d'ici 2050 par rapport à 1990. Des feuilles de route avec des objectifs pour 2030 et 2050 doivent être établies. Les États membres ont également l'obligation de mettre en place un plan de lutte contre la précarité énergétique et de réduction de la facture énergétique des ménages.

L'actualité récente

La directive de décembre 2018 sur l'efficacité énergétique actualise celle de 2012. Outre la fixation des objectifs, elle rend obligatoire les compteurs individuels d'énergie sauf là où c'est techniquement impossible. Elle trace le cadre des obligations en matière d'économies d'énergie, déclinées en France sous la forme de certificats d'économie d'énergie.

Les perspectives d'avenir, les propositions

75% des bâtiments de l'Union restent inefficaces sur le plan énergétique. Avec un taux actuel de rénovation du parc immobilier européen de 0,4% à 1% par an, une accélération du processus est nécessaire pour remplir les objectifs de l'UE. La politique de l'UE en la matière encadre avec des objectifs et quelques normes, mais ce sont les États qui ont la main.

L'UE pourrait pourtant jouer un rôle majeur, par exemple en permettant le financement par un fonds climat d'un programme structurel de rénovation pour les ménages en situation de précarité ou de pauvreté énergétique.

¹¹ La référence à 2005 est parfois utilisée dans le cadre européen car cette base statistique est jugée plus solide

Comme c'est le cas en matière budgétaire pour les déficits excessifs, une procédure pourrait être mise en place de surveillance renforcée voire de sanctions pour les États ne respectant pas la trajectoire fixée, afin de les obliger à prendre de nouvelles mesures pour y parvenir. Ceci est d'autant plus essentiel pour ce secteur clé, qui est en retard, et où les objectifs doivent nécessairement être très ambitieux et peuvent l'être.

La création d'une procédure de surveillance renforcée pour les émissions de carbone, similaire à ce qui existe sur le plan budgétaire, mérite de figurer explicitement dans les engagements électoraux des candidats.

Fiche n° 5

Le climat et la politique de mobilité de l'UE

Les enjeux

Le secteur des transports représente 27 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. Il est le seul à les avoir vu augmenter depuis 1990. Dans l'UE, les émissions (hors transport maritime) se sont accrues de 26 % par rapport à leur niveau de 1990, de 3 % en 2016 et de 1,7 % en 2017.

La combustion de carburant pour le transport a une part de plus en plus importante, 15% en 1990, 24% en 2016. Les émissions des véhicules particuliers, qui représentent 12 % du total, ont augmenté de 20,5 % depuis 1990.

Le livre blanc de l'UE de 2011 propose l'objectif, en ligne avec les engagements climatiques, d'une diminution de 60 % en 2050 par rapport à 1990. Pour y parvenir, les émissions devraient diminuer d'environ deux tiers d'ici 2050. La trajectoire suivie est donc l'inverse de ce qu'il faudrait faire.

L'action conduite

Le contexte est marqué par le « dieselgate », qui remet en cause la fiabilité et la transparence en la matière de plusieurs constructeurs, et la stagnation des émissions de CO² unitaires des voitures vendues dans l'UE en situation réelle de conduite.

La Commission a présenté en juin 2017 une communication sur la "stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions". L'objectif confirmé est de réduire, d'ici au milieu du siècle, les émissions de gaz à effet de serre dues aux transports d'au moins 60 % par rapport à leur niveau de 1990. Mais cet objectif n'est pas contraignant et n'est donné qu'à titre indicatif. La crédibilité de cette démarche est ainsi incertaine.

La Commission a en outre présenté en novembre 2017 une proposition de législation sur les émissions de CO² des véhicules légers, Les émissions des véhicules neufs immatriculés dans l'UE devront être, en 2025, de 15 % inférieures à celles de 2021, et en 2030, de 35 %.

L'idée de quotas obligatoires de véhicules à émissions faibles ou nulles n'a pas été retenue. Les constructeurs seront certes pénalisés s'ils dépassent un plafond d'émission pour les voitures neuves (95 grammes par kilomètre et véhicules), mais ils pourront échapper à ces amendes s'ils produisent suffisamment de véhicules propres ou hybrides (15 % en 2025, 30 % en 2030). La relative modestie de ces objectifs est à noter dans un contexte où plusieurs États membres prévoient une sortie des énergies fossiles pour les véhicules (à horizon 2040 pour la France).

Enfin, selon un accord conclu en juin 2016 entre le Parlement et le Conseil, une part minimale d'au moins 14% de carburant destiné aux transports doit provenir de sources renouvelables d'ici 2030 contre 10% comme objectif pour 2020. Les biocarburants de la première génération restent plafonnés à 7%, ce qui résulte des derniers textes votés en 2015 et qui constitue un niveau très élevé. Les carburants avancés, c'est-à-dire la troisième génération, devront représenter au moins 1% en 2025 et 3,5% en 2030, ce qui reste limité.

L'actualité récente

Les Pays-Bas viennent de proposer une taxe sur le kérosène consommé par les appareils, actuellement détaxé, ou sur les billets d'avion eux-mêmes.

Les perspectives d'avenir, les propositions

La question du transport et de sa fiscalité est au cœur des difficultés actuelles de la transition écologique : poursuite de l'étalement urbain, perte de confiance auprès d'opérateurs peu transparents, injustice des choix fiscaux, exonération de la taxe carbone des secteurs maritimes et aériens, tout-camion dans le transport de fret malgré des conséquences sanitaires et environnementales avérées.

La tâche est immense et exige une vraie synergie entre l'UE et les États. La prise de conscience est encore insuffisante. C'est pourquoi il serait utile d'organiser de vrais assises européennes « transport et climat » débouchant notamment sur :

a) un vrai programme coordonné de relance du fret ferroviaire, financé par une contribution de l'ensemble des opérateurs de l'UE, ce qui permet d'éviter toute concurrence déloyale entre transporteurs de pays différents ;

b) la taxation du kérosène pour les vols intra-européens sur une base forfaitaire afin d'éviter toute stratégie de contournement hors de l'UE.

La taxation forfaitaire du kérosène pour les vols intra-européens mérite de figurer explicitement dans les engagements électoraux des candidats.

II. La biodiversité

Fiche n° 6

Les oiseaux et leurs habitats dans l'UE

Les enjeux

L'Union européenne, comme de nombreuses régions du monde, fait face à un fort déclin de sa biodiversité sur son territoire. Outre le dommage important que posent ces disparitions d'espèces aux écosystèmes européens, de nombreuses activités humaines peuvent être impactées si des mesures efficaces ne sont pas mises en œuvre.

L'action conduite

Le principal dispositif de l'UE est le réseau Natura 2000¹². Ces sites (18% de la surface terrestre de l'UE) visent à assurer la survie sur le long terme d'espèces et d'habitats particulièrement menacés. Cette initiative initiée en 1979 se concrétise dans le cadre de la directive Habitats¹³ de 1992.

La directive Oiseaux de 1979 a pour objectif d'inverser la tendance au déclin des populations d'oiseaux sauvages, migrateurs et autochtones, 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 2020¹⁴.

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. Les résultats sont préoccupants¹⁵. Plus de la moitié des espèces d'oiseaux sauvages évaluées sont « hors de danger », mais 17% sont menacées et 15% « quasi menacées, en déclin ou décimées ». L'état de conservation des autres espèces protégées par la directive est pour la moitié d'entre elles jugé défavorable. Celui des habitats l'est également pour l'immense majorité. Seul point positif, les mesures ciblées ont montré des résultats satisfaisants.

Le principal problème est la non application par les États des règles fixées par l'UE. La France est dans ce domaine un mauvais élève. Notre pays s'est opposé à la proposition de suspendre la chasse à la tourterelle des bois, dont la population a chuté de 80 % en trente ans. De nombreux arrêtés ministériels sur les dates de chasse aux oiseaux migrateurs sont suspendus ou annulés par la juridiction administrative car contraire à la directive européenne.

L'actualité récente

Les derniers chiffres (Eurostat) montrent que la population d'oiseaux des champs continue à diminuer, la Suisse et l'Allemagne ayant des résultats un peu moins dégradés.

Les perspectives d'avenir, les propositions

¹² Réseau européen Natura 2000, *Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire*, juillet 2018 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1>

¹³ Protéger la biodiversité en Europe (Natura 2000), *EUR-Lex*, février 2017 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128076>

¹⁴ Stratégie pour le milieu marin, *EUR-Lex*, juin 2008 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:128164>

¹⁵ <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2015/05/comm-rapport-conservation-nature/index.html>

Comme le montre une étude de 2018, l'UE doit renforcer ses efforts en gérant mieux les financements et en mettant en place davantage « d'approches intégrées »¹⁶.

¹⁶ *Actu Environnement*, juillet 2018 <https://www.actu-environnement.com/ae/news/biodiversite-union-europeenne-renforcer-efforts-31721.php4>

Fiche n° 7

La pêche et l'UE

Les enjeux

L'Union européenne dispose du plus grand domaine maritime mondial, elle est le troisième producteur¹⁷ et le premier importateur au monde de produits issus de la mer. Mais ses mers se dégradent. Selon l'agence européenne de l'environnement¹⁸, sur l'ensemble des espèces et habitats marins évalués¹⁹ 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.

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, cabillaud) et de certaines zones atteint ses limites, et les destructions liées aux méthodes de pêche intensive sont avérées.

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 3/4). En France la pêche représente 16 000 emplois et 7 000 navires (4 400 en métropole), avec une grande diversité des types de pêche. 79% des pêches est réalisé dans l'Atlantique Nord-Est. L'aquaculture représente environ 18 000 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.

Les Pays-Bas ont bénéficié en 2006 d'une dérogation à l'interdiction de la pêche électrique²⁰ au sein de l'Union européenne au motif de conduire des recherches scientifiques. Depuis grâce notamment à des subventions européennes, 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, enjeux de reconversion sociale et de maintien de l'emploi, et préservation de la biodiversité se cristallisent aujourd'hui. Les pêcheurs eux-mêmes expérimentent l'appauvrissement des fonds marins et dénoncent une concurrence déloyale de grands groupes.

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 a 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'accroît.

L'action conduite

La répartition actuelle des compétences entre les différentes institutions européennes laisse aux États un rôle essentiel. Ceux-ci 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.

¹⁷ Chine en 1

¹⁸ State of Europe seas 2018

¹⁹ Un très grand nombre d'espèces restent à évaluer (4/5).

²⁰ La pêche électrique est interdite aux Etats Unis, en Chine, au Brésil.

La pêche 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.

Longtemps simple élément de la Politique agricole commune (PAC), 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 État à l'autre sur la structure de la flotte et le nombre d'emplois. Aujourd'hui le Brexit est un élément de complexification²¹.

D'emblée la conservation des ressources halieutiques a été un objectif central de la politique de la pêche²² à côté des enjeux économiques et sociaux. En 2014, une réforme vise 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 Mds € (2014-2020) est destiné à favoriser la reconversion, gérée à 90% par les États.

Face à l'urgence écologique, ces outils montrent leurs limites. Le recours aux données scientifiques n'a pas été suffisant pour établir les objectifs de préservation de la biodiversité, les États 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 États ne s'est pas accompagnée d'un vrai rôle de pilotage de la Commission européenne.

L'actualité récente

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. La pêche en eau profonde a été écartée.

La décision d'interdire la pêche électrique a été décidée en février 2019 avec une date d'application au 1^{er} juillet 2021.

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.

²¹ 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.

²² A contrario de la PAC, ce qui s'explique aussi par des éléments historiques

Les perspectives d'avenir, les propositions

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.

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 procédure d'attribution des crédits 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 est nécessaire.

Fiche n° 8

La gestion des eaux dans l'UE

Les enjeux

L'Europe n'est pas en général considérée comme ayant des problèmes de ressources hydriques. Cependant, les sécheresses et les périodes où la demande en eau est supérieure à la disponibilité sont plus nombreuses et de plus grande intensité.

En 2007, la Commission européenne²³ constate « qu'au moins 11 % de la population européenne et 17 % du territoire de l'UE ont connu un problème de rareté de la ressource en eau ».

Les préoccupations des citoyens sur ce sujet ont amené au dépôt de la première initiative citoyenne réussie en mai 2012 ; ce texte, signé par 1,8 million de citoyens, demande à la Commission européenne de proposer une législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un droit humain au sens que lui donnent les Nations Unies et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous. La Commission a répondu à cette initiative dans une communication en mars 2014 avec une série de propositions pour améliorer l'accès universel à l'eau.

L'action conduite

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, notamment la directive-cadre sur l'eau adoptée en 2000. Le texte actuellement en vigueur est la directive cadre modifiée en 2008²⁴.

Au-delà des lignes directrices, notamment un juste prix de l'eau basé sur une politique de tarification efficace ou l'émergence d'une culture de l'économie de l'eau, il vise à protéger toutes les formes d'eau (eaux de surface, souterraines, intérieures et de transition²⁵), restaurer les écosystèmes à l'intérieur et autour de ces masses d'eau, réduire la pollution de celles-ci et garantir une utilisation durable de l'eau par les particuliers et les entreprises²⁶.

L'objectif de ce texte est 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 internationaux²⁷.

Cependant, les résultats dans ce secteur, indiqués dans une communication de février 2017²⁸, sont mitigés. Dans un tiers des États membres, plus de 50% de toutes les surfaces d'eau

²³ 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:128196>

²⁴ 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>

²⁵ 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*).

²⁷ Protection et gestion des eaux, *Parlement européen*, octobre 2018

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

²⁸ 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

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 gestions des sites hydrographiques en revanche, tous les États membres présentent des insuffisances, principalement sur le suivi et les méthodes utilisées, et 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 des lacunes dans la mise en œuvre de la directive concernant les eaux marines.

L'actualité récente

L'Agence européenne pour l'environnement fait état en juillet dernier²⁹ 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.

Le Parlement européen adopte en session plénière en octobre 2018 une proposition de révision de la directive sur l'eau. Elle met l'accent sur une surveillance renforcée de certains microcomposants qui dégradent la qualité de l'eau (plastiques, perturbateurs endocriniens). La question de l'échange des données fait l'objet d'une attention particulière. L'accès universel à l'eau potable à un coût abordable est prévu à l'horizon 2030³⁰. Il s'agit à terme de limiter le recours à l'eau en bouteilles plastiques.

Les perspectives d'avenir, les propositions

La substitution de l'eau des installations publiques à celle de l'eau conditionnée est un enjeu important en termes sociaux et environnementaux. Elle suscite bien sûr la mobilisation d'intérêts économiques hostiles et suppose des investissements financiers et techniques importants.

Pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2030, des scénarios de mise en œuvre restent à écrire. Cela n'ira pas sans une réduction des inégalités entre États membres sur ce sujet. Un plan d'investissement de l'UE pour améliorer la qualité de l'eau pour tous est nécessaire.

²⁹ 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/12019eau-en-europe-devient-plus>

³⁰ Aujourd'hui 20% seulement des citoyens européens ont confiance dans la qualité de l'eau du robinet.

Fiche n° 9

L'environnement et la politique agricole de l'UE

Les enjeux

Depuis 1992, la Politique Agricole Commune (PAC) a évolué pour une meilleure intégration des problématiques environnementales. Cette évolution se poursuit dans la future version 2021/2027, toujours en négociation. Le chemin à accomplir reste cependant long. La biodiversité, et plus particulièrement les insectes, sont fortement impactés par l'usage important de produits chimiques. Le mode de production intensif appauvrit la qualité des sols.

L'action conduite

La PAC 2014/2020 représente 43% du budget européen³¹. 30% des paiements directs sont consacrés au développement de trois pratiques 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 hectares³². Ce verdissement est imposé à tous les agriculteurs, et le non-respect de ces mesures entraîne des amendes sur les aides directes. Des aides au développement rural portent sur 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, devrait prendre plus en compte l'aspect écologique dans ses objectifs et intégrer la notion de changement climatique³³. Le second pilier de ce programme, qui inclut les enjeux environnementaux, devrait bénéficier d'un niveau de flexibilité plus important pour la gestion des allocations perçues. Les paiements directs devraient être soumis à des exigences environnementales et climatiques, qui seront en grande partie définies par les États membres. La PAC devrait comporter une obligation pour les États membres de mettre en place des programmes écologiques. Au total, 40 % du budget devrait être dédié à l'environnement.

L'actualité récente

Un rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) de 2015 dresse un tableau mitigé de la situation³⁴. 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.

³¹ 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

³² La PAC 2014 – 2020, *Toute l'Europe*, août 2017
<https://www.touteurope.eu/actualite/la-pac-2014-2020.html>

³³ Réforme de la PAC post-2020, *Terre-net*, juin 2018
<https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/1-essentiel-a-retenir-de-la-proposition-legislative-de-la-commission-europeenne-205-138084.html>

³⁴ 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

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.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Au vu de ces résultats, un des enjeux majeurs de la réforme de la PAC est de promouvoir une politique plus ambitieuse et efficace. Cet objectif pourrait passer par :

a) la fixation dans la PAC 2021-2027 de l'exigence qu'au moins la moitié des budgets soit consacrée à l'environnement ;

b) la fixation d'un objectif précis et ambitieux pour l'accroissement des surfaces consacrées à l'agriculture biologique, par exemple un doublement par rapport à la situation actuelle.

III. La condition animale

Fiche n° 10

La condition animale et l'UE

Les enjeux

La cause animale mobilise légitimement de plus en plus l'opinion publique. En 2017, la publication d'un Eurobaromètre consacré à ces enjeux montre que 94% des européens accordaient de l'importance au bien-être des animaux d'élevage et que 82% estiment qu'ils devraient être mieux traités. 9 sur 10 estimaient également que l'UE devrait sensibiliser davantage au bien-être animal dans le monde entier.

Le bien-être animal, défini comme l'état d'un animal relativement à son adaptation à son environnement, peut aller de très bon à très mauvais. Ses liens avec la qualité des produits et avec la santé sont de mieux en mieux reconnus. Il concerne à la fois les conditions d'élevage, les abattoirs, ou encore les animaux dans les cirques ou leur utilisation pour la recherche scientifique. De nombreux scandales ont été mis à jour ces dernières années, en particulier dans les abattoirs.

L'action conduite

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a reconnu dès 1961 que « le traitement humain des animaux est l'une des caractéristiques de la civilisation occidentale mais que les normes nécessaires ne sont pas toujours observées ». Au sein de ce Conseil, cinq conventions ont été signées, concernant différentes catégories d'animaux (d'élevage, de compagnie, de laboratoire...).

Au sein de l'UE, dès les années 1990, des textes ont été adoptés concernant le bien-être de certains animaux d'élevage (poules, veaux, porcs) et ils ont été progressivement étendus à d'autres espèces (directive 98/58/CE concernant la protection des animaux dans les élevages).

Depuis l'entrée en vigueur des traités d'Amsterdam et de Lisbonne, la protection du « bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles » fait partie d'une clause horizontale de droit de l'UE et se situe au même niveau que les dispositions sur les droits des êtres humains et le bien-être des peuples (article 13 du TFUE). Cependant cet article ne fonde pas une compétence générale de l'UE en matière de bien-être animal. Cette compétence existe uniquement dans l'hypothèse où son action concerne un domaine visé à l'article 13 (agriculture, pêche, transports, marché intérieur, recherche et développement technologique).

Il n'existe pas de législation générale sur le bien-être animal (alors qu'il en existe une sur la santé animale avec le règlement 2016/429 du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles) mais des réglementations catégorielles. Parmi les mesures adoptées par l'UE, figurent l'obligation d'étourdir les animaux, la spécification de la formation vétérinaire (obligation de connaître le bien-être animal), la conservation des espèces sauvages, la protection des poules pondeuses etc.

C'est principalement la Direction Générale « Santé et sécurité alimentaire » de la Commission européenne qui traite du bien-être animal (avec en complément les DG environnement, agriculture, marché intérieur, commerce). De nombreux avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs) portent par ailleurs sur les catégories animales sur lesquelles n'existe pas de législation.

Des lacunes importantes existent aujourd'hui encore dans la législation en termes d'espèces et selon la situation où se trouvent les animaux³⁵. Il n'existe en effet pas de législation européenne spécifique sur le bien-être des bovins, des lapins, des canards, des chiens, ou de poissons comme le saumon ou la truite. La situation des vaches laitières est considérée comme particulièrement préoccupante.

Les questions relatives au bien-être animal ont enfin des conséquences sur les relations de l'UE avec les pays tiers dont certains contestent les règles européennes trop strictes selon eux au nom du droit de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

L'actualité récente

Les recherches sur le bien-être animal connaissent de réels développements. Mais la dynamique des textes n'a pas suivi et les avis de l'AESA sont de plus en plus apparus comme une sorte de législation de substitution et un point de référence. Il n'y a pas eu d'extension de la législation européenne à d'autres espèces malgré l'existence de recommandations parfois très précises. On estime qu'aujourd'hui seulement 65% des animaux détenus par des êtres humains sont protégés par la législation européenne.

Des initiatives citoyennes d'ampleur ont été lancées comme celle contre l'élevage en cage de tous les animaux de ferme (septembre 2018). De nombreuses pétitions ont également été déposées au Parlement européen portant sur le bien-être des animaux détenus pour leur fourrure, les conditions de détention dans les cirques, la production de chiots dans des conditions cruelles etc.

En juin 2017, la Commission européenne a lancé une plate-forme sur le bien-être animal qui réunit 75 représentants de parties prenantes (ONG, Etats membres, scientifiques, entreprises, AESA...). Cette plate-forme met l'accent sur une meilleure application des règles, le partage d'informations, la promotion des règles de l'UE auprès des pays tiers, l'engagement volontaire des entreprises sur des objectifs ambitieux.

Le Parlement européen refuse enfin en novembre 2018 d'autoriser une commission d'enquête sur le bien-être animal, ce qui conduit à une plainte contre lui³⁶.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Il s'agit de prendre en compte la mobilisation croissante des sociétés en faveur de la cause animale en développant une législation adaptée et en comblant certaines lacunes. Les avis de l'AESA et la recherche scientifique permettent de disposer d'éléments nombreux et fiables pour fonder cette nouvelle ambition juridique.

Cela peut prendre la forme d'une législation générale sur le bien-être animal ou de législations spécifiques comblant les manques actuels.

Par ailleurs la question de l'application des dispositifs juridiques se pose et implique des moyens plus importants à la Commission européenne et dans les États membres (inspection vétérinaire).

³⁵ Voir l'étude le bien-être animal dans l'Union Européenne de la direction générale des politiques internes du Parlement européen (2017)

³⁶ <https://europeecologie.eu/recours-en-justice-des-deputes-ecologistes-contre-le-parlement-europeen-pour-le-respect-de-la-democratie-et-du-bien-etre-animal>

IV. La santé et l'environnement

Fiche n° 11

Les pesticides et l'UE

Les enjeux

Les pesticides sont les produits phytopharmaceutiques³⁷ utilisés pour protéger les cultures et empêcher leur destruction par une maladie ou une infestation. Les analyses 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. La transformation du modèle agricole implique une remise en cause de leur utilisation massive (agriculture bio) et la recherche de moyens substitutifs efficaces.

Selon Eurostat³⁸, 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 46100 t). La moyenne de consommation européenne est de 1 kg 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 sur 16 Etats membres³⁹).

Les coûts sociaux, environnementaux, éthiques et politiques de l'approche actuelle sont de plus en plus importants. Il manque une vision globale des enjeux, une nouvelle méthodologie et des investissements dans la recherche de solutions alternatives.

L'action conduite

L'UE a joué un rôle pionnier pour encadrer l'utilisation des produits chimiques (cf. le règlement REACH 1907/2006), développer le principe de précaution, et agir pour les droits des consommateurs. 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 puissants⁴⁰ et de faire correspondre aux textes une application qui fasse droit aux préoccupations des citoyens.

La PAC a favorisé à l'origine une approche productiviste fondée sur le développement de l'usage des pesticides. L'enjeu des pesticides devrait se refléter dans la nouvelle PAC (cadre financier pluriannuel 2021-2027).

a) *Le glyphosate*

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

En novembre 2017, le renouvellement pour cinq ans de la licence d'autorisation du glyphosate, herbicide classé comme probablement cancérigène 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

³⁷ 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.

³⁸ Source Eurostat 2018

³⁹ Source FAO et recommandation de la Commission PEST du PE

⁴⁰ 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.

des intérêts des consommateurs⁴¹ 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'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. 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 justice⁴², et l'opinion publique se mobilise d'autant plus sur ce sujet que la présence de résidus de ces substances dans les aliments consommés est aussi régulièrement prouvée⁴³.

b) Les modalités d'intervention de l'Union Européenne

Elles 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'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (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 États 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 États membres⁴⁴.

Les critiques émises à l'égard de ce système sont nombreuses⁴⁵. 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 États membres et donc pour l'ensemble de l'UE.

De plus, les États 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 État 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

⁴¹ Une pétition demandant le non renouvellement de l'autorisation avait recueilli plus d'un million de signatures

⁴² 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

⁴³ Emission Envoyé spécial du 17/01/2019

⁴⁴ Aujourd'hui ces experts n'appartiennent d'ailleurs qu'à 6 Etats membres, ce qui peut accentuer les risques de conflit d'intérêt.

⁴⁵ Elles ont été synthétisées dans le rapport de la Commission spéciale PEST du PE

illustrée dans le cas du glyphosate par des « copier/coller » massifs de la communication de Monsanto.

L'actualité récente

Le Parlement européen a décidé en janvier 2019 des mesures qui vont dans le bon sens. Il y aura désormais une obligation pour les rapporteurs et les présidents de commissions de publier, pour chaque rapport, la liste de toutes les réunions prévues avec les représentants d'intérêts relevant du champ d'application du registre de transparence.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Les recommandations de la commission parlementaire spéciale PEST sur la réorientation radicale de la politique actuelle méritent d'être retenues : 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.

La répartition actuelle des compétences entre la Commission et les États membres et son organisation a été la source d'une forme de déresponsabilisation. Une réflexion opérationnelle commune entre la Commission, l'AESA et les agences des États membres devrait se mener pour identifier les manques actuels (information mutuelle, évaluation, inventaire des produits sur le marché) et développer des méthodes scientifiques communes.

Il pourrait ainsi être proposé :

a) de reconnaître plus nettement le rôle du Parlement européen pour faire entendre la voix des citoyens et des consommateurs ;

b) La création, sous l'égide du parlement européen, d'un comité indépendant de sages, chargé pour toutes les décisions mettant en jeu des problèmes de santé publique, de valider la procédure suivie au regard des conflits d'intérêts. L'avis conforme de ce comité serait nécessaire pour toute décision positive sur un produit.

La mise en place d'un comité indépendant de sages, chargé pour toutes les décisions mettant en jeu des problèmes de santé publique, de valider la procédure suivie au regard des conflits d'intérêts mérite de figurer explicitement dans les engagements électoraux des candidats.

Fiche n° 12

Les perturbateurs endocriniens et l'UE

Les enjeux

Les perturbateurs endocriniens sont des substances qui interfèrent avec le fonctionnement du système endocrinien, qui gère les hormones, des êtres vivants. Ces substances chimiques d'origines naturelles ou artificielles ont ainsi des effets néfastes sur l'organisme et ses descendants. Elles sont présentes partout au sein de notre environnement

Il subsiste de nombreuses interrogations concernant ces substances. L'enjeu de santé publique est cependant de mieux en mieux documenté et pris en compte au niveau de l'Union européenne (UE), même si les actions entreprises restent insuffisantes.

L'action conduite

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 adoptés⁴⁶, 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 de retirer des produits dangereux du marché. Cependant, le niveau de preuve demandé est élevé, ce qui fait douter du réel gain qu'apporterait cette législation pour protéger efficacement la santé publique⁴⁷.

L'actualité récente

Plus récemment, la Commission a mis à jour en novembre 2018 la stratégie européenne sur les perturbateurs endocriniens datant de 1999⁴⁸. 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.

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).

⁴⁶ 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

⁴⁷ 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

⁴⁸ Perturbateurs endocriniens : la Commission européenne publie une stratégie critiquée, *Actu Environnement*, novembre 2018

<https://www.actu-environnement.com/ae/news/Perturbateurs-endocriniens-32347.php4>

Les perspectives d'avenir, les propositions

Plusieurs points essentiels restent en suspens après l'actualisation de la stratégie de l'UE.

Ainsi aucune homogénéisation du contrôle des perturbateurs endocriniens dans l'ensemble des pays membres n'est prévue.

De plus la Commission prévoit de mener encore des études de vérification (fitness check) ce qui ne permet pas de structurer aujourd'hui ce que serait un niveau de protection correct pour certaines populations vulnérables et pour l'environnement (faune et flore). Les secteurs des jouets, des cosmétiques et des emballages alimentaires sont autant de priorités.

Fiche n° 13

La pollution atmosphérique et l'UE

Les enjeux

La pollution atmosphérique se définit comme la contamination de l'air par un agent qui modifie les caractéristiques du milieu. Différentes sources de pollution existent, comme les véhicules automobiles, les industries, la combustion au sein des foyers, etc.

Ce phénomène peut avoir des conséquences graves pour l'organisme, notamment en entraînant des maladies respiratoires, et sur l'environnement. En Europe, la pollution de l'air a connu des améliorations mais reste un sujet de santé publique majeur : elle entraîne plus de 400 000 décès prématurés par an.

L'action conduite

L'objectif de long terme de l'UE est d'atteindre sur tout son territoire un niveau de qualité de l'air n'ayant aucun impact sur la santé humaine ou l'environnement. Des seuils, des valeurs limites et des objectifs chiffrés ont été définis pour évaluer la présence de chacun des polluants. L'UE favorise également la recherche pour mieux lutter contre ce phénomène.

Du côté des États membres, ceux-ci doivent publier chaque année un rapport relatif à l'ensemble de ces polluants sur leur territoire.

Selon l'AEE⁴⁹, des baisses d'émissions de divers polluants ont été observées ces dernières décennies, mais les concentrations 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.

L'actualité récente

La Cour des comptes européenne a en 2018 souligné la mauvaise gestion de la pollution atmosphérique en Europe⁵⁰. La législation n'est ni assez stricte ni assez contraignante pour permettre de vrais progrès.

La plupart des États membres ne respecte même pas ces textes. A ce titre, l'institution européenne a renvoyé devant la justice six États membres après des mises en garde infructueuses depuis 2005. À l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, il 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 perspectives d'avenir, les propositions

Le rapport de la Cour des comptes européenne propose plusieurs pistes d'amélioration. Il s'agit d'abord d'aligner les normes européennes sur celles de l'OMS (valeurs limites applicables aux PM_{2,5}, moyenne annuelle des PM₁₀ et de l'ozone).

Il suggère également que la Cour de justice européenne réduise les délais de procédure et prenne des mesures coercitives face au comportement dilatoire des Etats. Sur ce point la

⁴⁹ Pollution atmosphérique, Agence européenne de l'environnement, octobre 2017 <https://www.eea.europa.eu/fr/themes/air/intro>

⁵⁰ 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

détermination de la Commission devrait également se renforcer pour déclencher les procédures d'infraction plus rapidement.

L'impératif de qualité de l'air mérite enfin d'être mieux pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des diverses politiques, les transports, l'industrie, l'agriculture, le climat et l'énergie.

L'information des citoyens reste extrêmement limitée dans nombre de zones polluées et pourrait être fortement améliorée.

V. La consommation durable

Fiche n° 14

L'économie circulaire et l'UE

Les enjeux

Nos modes de production et de consommation prélèvent trop de ressources et causent des dommages importants à l'environnement. Les grandes quantités de déchets générées sont également source de pollution. L'économie circulaire vise à inverser cette tendance, à toutes les étapes de la vie d'un produit. Ce terme inclut diverses notions telles que l'éco-conception, le recyclage, le réemploi ou la prévention des déchets.

La pollution due au plastique est de plus en plus préoccupante : 25 millions de tonnes de déchets en plastique sont produites chaque année dans l'Union européenne (UE), dont un quart seulement est recyclé. En outre, 80 % des plastiques présents dans les mers viennent de la terre ferme, et si rien ne change il y aura davantage de plastique que de poissons dans l'océan en 2050.

L'action conduite

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 est tombé à 24 %, tandis que le taux de recyclage atteint 46 %.

Il reste que près d'un quart de ces déchets est toujours mis en décharge, et moins de la moitié est recyclé ou composté. De grandes disparités s'observent au sein des États membres. En 2016 par exemple, dix États membres mettent encore en décharge plus de 50 % de leurs déchets ménagers et six d'entre eux en incinèrent 40 % ou plus⁵¹.

Le paquet économie circulaire a été voté par le Parlement européen en avril 2018. Il fixe des objectifs pour le recyclage des déchets municipaux : 55% en 2025 et 65% en 2035, contre 44% aujourd'hui. Pour cette même date, 10% maximum pourra être mis en décharge⁵². À partir de 2019, le poids moyen des produits des collectes au cours des trois années précédentes passe de 45% à 65%⁵³.

Des règles plus strictes sont 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, pour les déchets ménagers dangereux pour 2022, les bio déchets en 2023 et les textiles pour 2025⁵⁴.

⁵¹ 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>

⁵² 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>

⁵³ 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

⁵⁴ Les nouvelles règles adoptées par l'Union européenne en matière d'économie circulaire, *Maison de l'Europe Paris*

L'actualité récente

Une directive européenne en cours d'adoption définitive, prévoit que les produits en plastique à usage unique – déjà interdits dans certains pays – devraient être bannis de l'UE début 2021 au plus tard.

De grands groupes internationaux se sont rassemblés début 2019 dans une alliance qui s'est fixé comme objectif d'avoir un impact rapide et significatif sur la pollution des mers due aux plastiques. Un fonds d'1,5 milliard est prévu pour les cinq prochaines années.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Le développement de l'économie circulaire rend possible une économie de ressources et de nuisances favorable au climat et à l'écologie.

Elle s'incarne souvent dans la politique des déchets, mais ne doit pas se limiter pas à cela.

De fait, l'UE reste très peu active sur les autres volets de l'économie circulaire, ce qui est regrettable.

Fiche n° 15

La consommation durable et l'UE

Les enjeux

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. Elle constitue en France un délit (article L. 213-4-1 du Code de la consommation).

12 millions de tonnes de déchets électroniques sont produites 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.

L'action conduite

La quasi-totalité des consommateurs européens est (ou sera) confronté à un problème d'obsolescence programmée. Le sujet est concret et s'adresse à tous. Les citoyens 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.

Sur ce sujet délicat, il est possible d'obtenir des majorités qui dépassent les intérêts catégoriels ou politiques. En octobre 2013, le Comité Économique 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 parties prenantes (grandes entreprises, PME, organisations syndicales, ONG environnementales, associations de consommateurs).

En juillet 2017, le Parlement européen vote une résolution « Pour une durée de vie plus longue des produits », ce texte est adopté à la quasi-unanimité (662 voix pour, 32 contre).

L'actualité récente

La Commission européenne commence à réagir. Le sujet a été expressément mentionné dans le plan d'action pour l'économie circulaire et au sein de la nouvelle feuille de route « A new deal for consumers » (avril 2018). Le projet de directive Eco conception en cours de discussion prévoit une amélioration de la réparabilité des produits, (DG Envi). Une grande enquête vient d'être publiée sur le comportement des consommateurs face au sujet de la durabilité des produits (DG Just. Octobre 2018).

De son côté, la DG recherche a engagé un important programme visant à mieux qualifier la robustesse d'un produit et deux mandats de normalisation ont été confiés à l'organisme européen de normalisation CEN-Cenelec. En France, un rapport sur le sujet a été remis à François de Rugy et Brune Poirson le 25 janvier 2019.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Il est essentiel d'informer le consommateur en indiquant la durée de vie moyenne du produit qu'il souhaite acheter. Cette proposition 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.

Cette mesure est portée par le bureau européen des consommateurs qui fédère la plupart des associations de consommateurs en Europe. Elle a déjà été votée par le Comité Économique et Social Européen et par le Parlement européen.

VI. La gouvernance

Fiche n° 16

Les initiatives citoyennes et l'UE

Les enjeux

Même si l'Union Européenne apparaît comme un échelon pertinent pour porter un projet de société et peser dans le monde, les institutions européennes sont critiquées pour leur éloignement à l'égard des citoyens. Ce sont à la fois le processus et le contenu des décisions qui sont concernés, considérés comme un mode de fonctionnement « eurocratique », opaque et déconnecté des réalités. Les députés européens eux-mêmes, pourtant élus au suffrage universel depuis 1979, sont peu connus des citoyens et n'ont pas suffisamment de rencontres et de débats avec leurs électeurs.

Cette déception structurelle est l'une des raisons de la montée en puissance de partis eurosceptiques, elle nourrit aussi le désir d'un changement en profondeur des politiques portées par l'Union Européenne.

Créer des liens directs entre les institutions européennes et les citoyens pour nourrir le contenu des débats et des décisions européennes est donc à la fois utile et nécessaire, en particulier sur les sujets majeurs de l'écologie et du climat.

L'action conduite

a) Le droit de pétition

Un des droits fondamentaux du citoyen européen est de pouvoir à titre individuel ou avec d'autres exercer un droit de pétition auprès du Parlement européen⁵⁵. La pétition prend la forme d'une plainte ou d'une requête et peut porter sur des affaires d'intérêt public ou privé. Elle doit mettre en évidence une violation des droits par une institution nationale, locale ou toute institution⁵⁶. Elle est reçue par la commission des pétitions du Parlement européen qui décide des suites à y donner.

Un certain nombre de pétitions ont abouti à des actions législatives ou politiques, à des procédures d'infraction ou des décisions préjudicielles. Ainsi en 2013, la Commission européenne a ouvert une procédure précontentieuse à l'encontre de la France sur le dossier de construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Cette procédure faisait suite au dépôt d'une pétition à l'automne 2012 par différentes associations visant le non-respect de directives européennes sur l'eau, l'artificialisation des zones humides et la réglementation Natura 2000.

b) L'initiative citoyenne européenne

Elle a été introduite par le Traité de Lisbonne pour encourager une meilleure participation démocratique aux affaires européennes. Elle permet à un million de citoyens de l'UE provenant au moins de sept États membres d'inviter la Commission européenne à présenter une proposition législative dans des domaines relevant de la compétence de l'UE. La Commission européenne enregistre cette initiative si elle estime que le sujet relève de ses attributions et les organisateurs disposent alors d'un an pour réunir le nombre de signatures. Si c'est le cas, un examen au fond a lieu par la Commission qui décide ou non de lui donner suite.

⁵⁵ Article 227 du Traité de Rome

⁵⁶ A titre d'exemple dans le domaine agricole plusieurs pétitionnaires ont protesté contre l'insuffisance des aides à l'agriculture biologique ou dénoncé les effets des pesticides, mais d'autres ont dénoncé les mesures de protection de la faune sauvage. La liste des pétitions reflète assez bien l'affrontement des intérêts autour des orientations des politiques européennes.

Sa réponse doit être motivée, et en tout état de cause une audition publique est organisée au Parlement européen pour que les porteurs de l'initiative exposent leur argumentation.

Sur deux ans, d'avril 2012, date de lancement de l'initiative, à avril 2014, plus de 5 millions de citoyens ont soutenu plus de 20 initiatives différentes.

« Right2water » (« l'eau et l'assainissement sont un droit humain, l'eau est un bien public pas une marchandise ») déposée le 10 mai 2012, est la première initiative citoyenne européenne qui a satisfait aux conditions de la procédure européenne, recueillant plus de 1,6 million de voix. La communication de la Commission qui a suivi a répondu de manière assez substantielle avec des engagements internes (services publics, qualité de l'eau) et externes (relations avec les pays du Sud). Trois autres initiatives ont été enregistrées depuis : Un de nous (initiative anti-avortement 2012), Stop vivisection (2012) et l'initiative contre l'interdiction du glyphosate (2017).

Le bilan montre que nombre d'initiatives ont été refusées pour des raisons de compétence de la Commission par rapport aux Etats membres. Ainsi, trois initiatives portant sur la protection animale ont été refusées, mais aussi des initiatives institutionnelles dont l'une prônait l'auto-abolition du Parlement européen. D'autres refus sont apparus plus politiques (nucléaire, stop aux négociations du TTIP..). Au total, seuls 4 projets ont été acceptés.

Les initiatives citoyennes permettent aux groupes (ONG, syndicats, associations) de la société civile de donner une meilleure résonance à leurs positions. Mais cette initiative n'impose rien d'autre à la Commission que de se saisir du sujet, aucunement de suivre le sens de l'action demandée.

Le sujet central est celui de la place du citoyen dans le fonctionnement d'une union européenne qui s'est construite sans lui et cela depuis l'origine. La volonté des pères de l'Europe était de forger des « solidarités de fait » basées sur des interactions économiques. Mais les progrès sont trop lents, les organes de représentation de la société civile organisés comme le Comité des Régions ou le Comité Économique et Social Européen restent peu écoutés et la Commission, tout comme le Parlement, préfère souvent organiser des consultations citoyennes purement digitales pour se donner une image de modernité et de participation.

L'actualité récente

En décembre 2018, le Parlement européen et le Conseil ont abouti à un accord politique pour simplifier les conditions d'organisation d'une initiative citoyenne à compter de 2020. La proposition d'abaisser l'âge de participation à 16 ans au lieu de 18 n'a pu être finalement suivie d'effet, mais la multiplication des points de contact et la simplification des données à fournir ont été actées.

Cette simplification ne permettra pas cependant de répondre à certaines limites révélées par l'initiative citoyenne récente sur le glyphosate. Celle-ci a été portée quelques mois avant le débat du Conseil des ministres de l'UE sur le renouvellement d'autorisation de cet herbicide fabriqué par Monsanto. La communication de la Commission concernant cette initiative citoyenne rendue publique le 12 décembre 2017 se contente d'entériner la décision du Conseil intervenue quelques jours auparavant, rappelant que les analyses menées dans sa sphère n'ont pas conclu à la dangerosité du glyphosate pour la santé humaine.

Ce cas est emblématique car il montre que, y compris sur des sujets où la compétence juridique de la Commission est acquise, les modes de fonctionnements actuels (rôle des agences et de leurs correspondants nationaux) reposent sur une grande imbrication des pouvoirs nationaux et européens, renforcée lorsque les intérêts économiques concernés sont puissants.

Dans cette situation, l'ampleur prise par cette initiative n'a pas conduit la Commission à revoir ses méthodes de travail ni même à nuancer son argumentation. Elle ne semble pas avoir pris la mesure de la dynamique citoyenne représentée.

. Les perspectives d'avenir, les propositions

Une réflexion de fond sur le rôle et la place du citoyen dans l'UE à laquelle devra s'attaquer la prochaine Commission.

Aujourd'hui la place relativement limitée qu'occupent les initiatives citoyennes et un certain tarissement de leur rythme tiennent d'abord à la nature de la réponse institutionnelle⁵⁷. Si les conditions formelles d'enregistrement d'une initiative citoyenne sont remplies, la Commission européenne a quatre mois pour se prononcer sur le fond mais cela ne préjuge en rien de la décision qu'elle prendra. Et l'expérience depuis 2012 montre soit une grande prudence même si certains points ont été relayés (eau), soit une fin de non-recevoir (glyphosate). C'est en définitive le Parlement européen qui sur le dossier du glyphosate, avec la création de la Commission PEST⁵⁸, a permis de donner une place aux revendications citoyennes.

Deux types d'évolution pourraient ainsi être proposés :

a) Un rôle de garant et à terme une compétence pleine pourraient être donnés au Parlement européen en matière de gestion des initiatives citoyennes, ce qui constituerait un tout cohérent. La portée des initiatives citoyennes pour modifier réellement l'analyse et l'évaluation de certains dossiers dépend en effet de la capacité du Parlement européen à conforter cette procédure en jouant un rôle plus important dans le processus.

b) Une possibilité de référendum d'initiative populaire européen pourrait être ouverte. Ce type de consultation ne serait possible bien sûr que sur un domaine de compétences de l'UE et un sujet compatible avec les grands principes fixés par les traités européens.

Des conditions de saisine rigoureuses seraient mises en places. Elles pourraient être assouplies dans certaines hypothèses, par exemple s'il s'agit d'adopter une proposition concrète pour lutter contre le changement climatique.

Des conditions de validation incluant notamment l'obligation d'un nombre significatif de votants dans au moins un quart des pays de l'UE, devraient être posées.

En cas de vote positif sur la proposition soumise au référendum, la Commission serait tenue de faire une proposition de modification de la législation européenne devant le Conseil et le Parlement. Le Parlement européen jouerait un rôle de garant.

La mise en place d'un référendum d'initiative populaire européen, avec un encadrement rigoureux et des dispositions facilitant la mise aux voix de propositions concrètes pour lutter contre le changement climatique, mérite de figurer explicitement dans les engagements électoraux des candidats.

⁵⁷ L'outil des pétitions moins connu car moins spectaculaire est aujourd'hui paradoxalement plus efficace lorsqu'il est porté par l'engagement de certains députés et des arguments juridiques solides.

⁵⁸ Suite au renouvellement controversé du glyphosate et dans la foulée des Monsanto papers, le PE a décidé en février 2018 de mettre en place une commission spéciale pesticides (PEST) dont les recommandations ont été adoptées en assemblée plénière en janvier 2019.

Fiche n° 17

La gouvernance de la finance verte et l'UE

Les enjeux

Actuellement, la finance est encore très défavorable à l'environnement. Malgré les alertes répétées des scientifiques, les énergies fossiles bénéficient encore d'investissements considérables. Ceux-ci sont le plus souvent décidés en fonction de critères purement financiers et de court terme, sans prendre en compte leur impact sur le climat et l'environnement.

Un des outils de la finance verte principalement utilisé aujourd'hui est l'obligation verte ou « green bond ». Il s'agit d'emprunts émis par des entreprises ou des entités publiques à destination d'investisseurs pour financer la transition écologique. Mais la nécessité de réorienter les flux financiers vers les investissements « verts » et au détriment des investissements « marrons » suppose d'aller plus loin.

L'action conduite

L'UE consacre officiellement en 2017 20,4 Mds € de fonds publics à la lutte contre le dérèglement climatique et à l'adaptation à ses effets. Ceci constitue la plus grande contribution de ce genre au niveau mondial. Selon Standard and Poor's, sur les 160 Mds de dollars émis en obligations vertes, 60 Mds ont été émis en Europe cette même année⁵⁹.

En mars 2018, la Commission fait connaître sa feuille de route stratégique sur la finance durable. Ces orientations reprennent l'essentiel d'un rapport rédigé par un groupe de 20 experts de haut niveau publié un mois plus tôt. De multiples actions sont prévues :

- établir un langage commun pour la finance durable, autrement dit un système de classification unifié (taxinomie) de l'UE, afin de définir ce qui est durable, et sur cette base, créer des labels de l'UE pour les produits financiers verts ;
- clarifier l'obligation, pour les gestionnaires d'actifs et les investisseurs institutionnels, de tenir compte des aspects de durabilité dans le processus d'investissement et renforcer leurs obligations en matière de publication d'informations ;
- examiner s'il est envisageable d'intégrer la durabilité dans les exigences prudentielles ;
- renforcer la transparence en matière de publication d'informations par les entreprises.

Fin mai 2018, la Commission publie ses premiers textes destinés à favoriser la finance durable en Europe, portant sur l'élaboration d'une taxonomie pour clairement définir les critères de l'investissement durable et d'en améliorer la transparence et le suivi⁶⁰.

Des référentiels spécifiques à chaque domaine environnemental doivent être créés.

⁵⁹ L'Europe lance un plan d'action sur la finance verte, *Euractiv*, mars 2018 <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/europe-takes-first-step-toward-clarifying-booming-green-finance/>

⁶⁰ Finance durable : les nouvelles règles du jeu en Europe, *Novethic*, mai 2018 <https://www.novethic.fr/actualite/finance-durable/isr-rse/finance-durable-les-nouvelles-regles-du-jeu-en-europe-145857.html>

L'actualité récente

En novembre 2018, les ministres européens des finances appellent à plus de transparence pour la finance verte, notamment par le biais de règles plus strictes⁶¹.

Ils indiquent que les finances publiques seules ne suffisent pas à atteindre les objectifs climatiques de l'UE, et qu'il faut développer les investissements du secteur privé. Ils demandent aux banques de développement multilatérales de supprimer progressivement les investissements dans les énergies fossiles.

Les perspectives d'avenir, les propositions

Plusieurs intervenants, en particulier les régulateurs et certains États, s'opposent au recalibrage des exigences de fonds propres applicables aux banques (le "facteur de soutien vert") pour les investissements durables et la création en contrepartie d'un "facteur brun pénalisant".

Cette question du bonus/malus au bilan des banques pour les projets propres/polluants est un des principaux sujets des prochaines années pour la finance verte, pour lequel des avancées fortes devront être décidées.

⁶¹ L'UE appelle à plus de transparence dans la finance verte, *Euractiv*, novembre 2018 <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/eu-finance-ministers-call-for-transparency-in-climate-finance/>

Fiche n° 18

Les objectifs du développement durable dans les politiques de l'UE

Les enjeux

Les objectifs du développement durable (ODD) ont été publiés en 2015 par l'organisation des Nations Unies pour succéder aux objectifs du millénaire. L'Union européenne a immédiatement intégré les 17 objectifs fixés à l'horizon 2030 et considère que ceux-ci reflètent les valeurs essentielles de l'Union européenne.

La finalité essentielle de l'Union européenne est de promouvoir une plus grande harmonie économique, sociale, environnementale. L'Europe, bien que signataire avec l'ensemble de ses Etats membres, du programme mondial des ODD apparaît peu motrice sur ce sujet. Des éléments de durabilité sont présents dans la plupart des programmes d'action, mais une absence de cadre global, de cohérence et d'intégration des actions dans une démarche centrale se révèle fortement.

L'enjeu est majeur puisqu'il s'agit de faire des ODD un pilier central de la démarche européenne en matière de développement durable, faute de quoi les actions conduites encourent le risque de morcellement, voire de l'inefficacité et parfois des contradictions au sein même des politiques publiques.

L'action conduite

L'Union européenne n'est pas restée inactive et a mis en place un vaste et rigoureux programme d'évaluation sur les ODD. Eurostat publie un rapport annuel de suivi des ODD qui permet de visualiser les progrès accomplis sur chaque objectif, tant au niveau européen que pays par pays. Par ailleurs, la Commission européenne a mis en place une plateforme pluripartite pour la mise en œuvre des ODD, ce qui permet d'associer la société civile aux travaux d'évaluation.

L'actualité récente

Annoncé le 13 septembre 2017 par le Président Juncker, le document de réflexion intitulé « Vers une Europe durable d'ici 2030 », est paru le 30 décembre 2018. Ce document est une contribution utile dans ses aspects ambitieux et opérationnels, il fournit un réel cadre d'action globale pour l'Union européenne, il indique nos points forts (le système de santé) et nos défaillances (sur les inégalités ou la transformation de notre modèle économique).

Les perspectives d'avenir, les propositions

Les ODD sont un formidable outil de suivi des progrès réalisés. Au travers des 17 objectifs déclinés en 169 cibles et une centaine d'indicateurs, ils offrent une vue objective du résultat des actions conduites.

Ils ne doivent plus être considérés comme un simple outil de reporting, mais s'insérer au cœur même de l'action publique européenne. Une intégration des ODD au sein de la mécanique du semestre européen pourrait permettre à l'UE de tenir ses engagements à l'horizon 2030.

Plusieurs propositions peuvent en découler : une meilleure harmonisation des indicateurs entre le niveau européen et les échelons nationaux, la prise en compte des ODD au sein du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027, une compétence explicite sur l'intégration des ODD dans la politique de l'Union européenne donnée à un Vice-Président de la Commission.