



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur le sixième programme d'action en matière d'environnement de l'Union européenne

- **demandé par Madame Magda Aelvoet, Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, dans une lettre datée du 1^{er} mars 2000 et reçue par le Conseil le 14 avril 2000**
- **préparé par le groupe de travail Plan fédéral**
- **approuvé par l'assemblée générale du 20 juin 2000 (voir annexe 1)**

Table des matières

1. Résumé de cet avis [1]
2. Contexte de cet avis [2]
3. Remarques sur les priorités générales, stratégie et méthodologie [3-16]
4. Remarques sur les thèmes prioritaires [17-22]
5. Remarques sur les instruments et groupes cibles [23-28]
6. Annexes
- 6.1. Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative à l'assemblée générale du 20 juin 2000
- 6.2. Réunions pour la préparation de cet avis
- 6.3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

1. Résumé de cet avis

- [1] Le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD) se prononce dans cet avis sur la mise en œuvre du sixième programme d'action en matière d'environnement (PAE) de l'Union européenne (UE). Le CFDD plaide dans un premier temps pour un programme solidement élaboré et suffisamment détaillé avec des objectifs clairement fixés. Tenant compte ensuite du développement durable, le CFDD souligne l'importance d'une intégration équilibrée des aspects écologiques, économiques et sociaux dans la politique. En ce qui concerne les priorités du sixième PAE, le CFDD souscrit aux conclusions des ministres de l'environnement de l'UE et renvoie, entre autres, aux problèmes qui, selon l'Agence européenne pour l'environnement, ont connu un développement défavorable. Selon le CFDD, pour exécuter le programme, il faut y affecter les moyens nécessaires et mettre en place une combinaison optimale d'instruments. Finalement, le CFDD attire l'attention sur le fait qu'une politique de groupes cibles ainsi que la sensibilisation et l'éducation constituent des parties essentielles d'un PAE.

2. Contexte de cet avis

- [2] La Commission de l'Union européenne prépare en ce moment, le sixième PAE de l'UE. Celui-ci doit succéder au cinquième programme qui débuta en 1993 et qui se terminera fin 2000. Le Conseil des ministres de l'environnement de l'UE a, à ce sujet, déjà adopté, le 30 mars 2000, des conclusions politiques et analysera, vraisemblablement à l'automne 2000, la proposition de la Commission pour le sixième programme. La Commission a



demandé aux Etats membres d'organiser pour le mois de juin une large consultation nationale concernant la mise en œuvre du sixième PAE. A la demande de la ministre Aelvoet, le CFDD et les Services Fédéraux pour les Affaires Environnementales ont organisé ensemble, le 17 mai, la consultation belge. Lors de la consultation, le CFDD y présenta déjà les lignes de force provisoires de cet avis.

3. Remarques sur les priorités générales, la stratégie et la méthodologie

- [3] Le cinquième PAE a apporté des améliorations dans plusieurs domaines mais, en général, les progrès ont été insuffisants. Selon l'Agence européenne pour l'environnement, « l'état de l'environnement dans l'Union européenne reste ... (encore) une préoccupation majeure ». Pour l'élaboration du sixième PAE, il faut partir de l'évaluation du cinquième programme et faire des choix qui proposent des *réponses aux problèmes du cinquième PAE*.
- [4] L'évaluation du cinquième PAE révèle que les *objectifs* de ce programme restent pertinents. Les objectifs sont rationnels et doivent être repris dans le sixième PAE. Ceci assurera d'emblée une certaine continuité.
- [5] Le sixième PAE doit *définir clairement ses objectifs*. Sans doute, les obligations découlant des conventions internationales et de la législation existante de l'UE font partie de ceux-ci. Il n'est pas possible de décrire des objectifs quantifiables très précis pour tous les éléments de la politique environnementale. Cependant, dans les cas où il est impossible de les quantifier avec précision, il est important de déterminer des objectifs contraignants, par exemple, en termes de tendance qui devrait être renforcée ou infléchie. Des objectifs clairs impliquent aussi fixer un *calendrier*. Selon le CFDD, le sixième PAE doit également comprendre un inventaire de *programmes thématiques et sectoriels* qui le continueront et le concrétiseront davantage.
- [6] La *qualité de vie* des citoyens devrait être le fil rouge à travers tout le sixième PAE. Le programme prêterait l'attention nécessaire aux thèmes comme la santé et l'environnement, l'emploi et l'environnement, la citoyenneté et l'environnement...
- [7] Le CFDD demande que des efforts soient poursuivis pour *rompre le lien entre croissance économique et impact négatif sur l'environnement*. Les effets *sociaux* négatifs de la croissance économique doivent également être combattus.
- [8] Le sixième PAE doit, d'une part, être un *plan d'environnement* complet, cohérent et contraignant et, d'autre part, devenir la composante environnement de la *stratégie de développement durable* de l'UE. Le sixième PAE sera, en outre, le *modèle* pour les plans d'environnement des Etats membres. Par conséquent, il est très important que le programme soit *élaboré avec sérieux et détaillé de manière satisfaisante*.
- [9] Selon les conclusions du Conseil Européen de Cardiff (juin 1998), les exigences relatives à l'environnement doivent être intégrées dans les autres domaines politiques. Neuf secteurs sont ainsi obligés à élaborer une *stratégie d'intégration*: transports, énergie, agriculture, développement, marché intérieur, industrie, affaires générales, économie et finances et pêche. Il est important que ces secteurs tiennent compte de l'environnement. Mais il est frappant que l'UE tende surtout vers une intégration de l'économie et de l'environnement et que, jusqu'à maintenant, l'emploi et les affaires sociales restent absents. Tout en tenant compte du développement durable, l'UE doit également travailler à l'intégration des exigences relatives à l'environnement dans les *secteurs sociaux*. En général, il faut trouver un équilibre entre les objectifs économiques, sociaux et écologiques. Pour les composantes plus faibles, écologiques et sociales, des rattrapages peuvent être nécessaires.



- [10] A l'automne 2000, le Conseil des ministres discutera la proposition de la Commission pour le sixième PAE. La stratégie de développement durable se trouve dans l'agenda du Conseil européen de juin 2001. Le sixième PAE constituera, en outre, la composante environnement de la stratégie plus générale. Pour garantir la cohérence de cette stratégie, il est important de traiter, selon le CFDD, en même temps et de la même façon, des diverses composantes, à savoir, l'environnement mais aussi les composantes économiques et sociales.
- [11] Le CFDD attire l'attention sur le fait que d'autres instances que les ministres de l'environnement prennent des décisions lourdes de conséquences pour la politique environnementale et pour l'environnement. Ainsi par exemple, la *Conférence intergouvernementale 2000* revêt une importance spéciale en raison de l'accès à la justice et de l'augmentation possible des sujets pour lesquels le conseil des ministres prend des décisions avec une majorité qualifiée.
- [12] Le CFDD souligne que des *mécanismes institutionnels* peuvent stimuler l'intégration des considérations environnementales, sociales et économiques; comme par exemple la Commission Interdépartementale du Développement Durable en Belgique. Lors de la réforme de la Commission européenne, il faudra y prêter attention.
- [13] Le sixième PAE sera adopté suivant la procédure de la codécision et la Commission européenne et les Etats membres organisent au préalable une consultation sur ce programme. Une certaine *transparence et une certaine participation* en résultent. Les mêmes transparence et participation sont également souhaitées pour les composantes économiques et sociales de la stratégie de développement durable de l'UE. Dans son *Avis sur la révision du 5e programme d'action de l'Union européenne sur l'environnement et le développement durable* (16 avril 1997), l'ancien CNDD y indiquait l'importance d'un débat parlementaire et de la participation de la société civile.
- [14] Le CFDD est d'avis que le sixième PAE doit tenir compte de la *diversité* entre pays et régions de l'UE et des Etats membres candidats qui pourraient y adhérer prochainement. La politique devra être différenciée de façon satisfaisante et être flexible en matière de problèmes environnementaux locaux qui demandent une approche spécifique et locale.
- [15] Selon le CFDD, le sixième PAE doit fournir des *indicateurs*, une *évaluation* intermédiaire et d'éventuelles adaptations du programme. A cet effet, la Commission européenne doit améliorer son rapportage. En outre, le PAE doit obliger les Etats membres à rédiger un rapport annuel. Une évaluation efficace exige des accords clairs à propos d'une méthode uniforme ainsi qu'une simplification et un meilleur usage des formalités imposées aux Etats membres et aux groupes cibles. Sur ce terrain, l'Agence européenne pour l'environnement a aussi un rôle important à jouer.
- [16] Le sixième PAE doit être, pour les dix prochaines années, un document stratégique. Le CFDD attire l'attention sur le fait qu'il est souhaitable que, lors de sa préparation, il soit tenu compte des *tendances à plus long terme*, concernant, par exemple, l'énergie, les matières premières et les changements climatiques. Ceci sera utile pour orienter les secteurs et favorisera la continuité des programmes décennaux successifs.

4. Remarques sur les thèmes prioritaires

- [17] Les conclusions du Conseil de l'environnement du 30 mars 2000 en matière d'évaluation du cinquième PAE contiennent un bon inventaire des priorités du sixième programme (numéro 14 de ces conclusions). Le CFDD souscrit à ces priorités. Dans la liste, il manque cependant des *thèmes liés au sol* comme par exemple l'aménagement du territoire et sa relation avec d'autres domaines de politique.



- [18] Selon le CFDD, les problèmes environnementaux qui ont reçu une appréciation de « développement défavorable » (avec des indicateurs rouges qui le restent dans le futur) de la part de l'Agence européenne pour l'environnement doivent être traités prioritairement. Parmi ceux-ci, on trouve, entre autres, les *gaz à effet de serre* et *changement climatique* et *déchets*. Les problèmes concernant *l'eau et l'air* ainsi que *l'exposition aux bruits dans les zones urbaines* représentent également des thèmes très importants.
- [19] Le CFDD est d'avis qu'une meilleure *exécution* et une meilleure *défense* de la *législation communautaire relative à l'environnement* sont une priorité importante et évidente.
- [20] En mettant l'accent sur le développement durable, le CFDD estime que *l'intégration* des exigences relatives à l'environnement dans les secteurs économiques et sociaux devient la plus grande priorité. Les aspects économiques et sociaux doivent être également pris en compte lors de la mise en place d'instruments visant à atteindre des objectifs environnementaux.
- [21] En ce qui concerne le *commerce mondial* et l'environnement, l'UE doit s'engager, selon le CFDD, à faire respecter les conventions internationales en matière environnementale à l'intérieur de l'Organisation Mondiale du Commerce et y donner sa place au principe de précaution.
- [22] Pour le CFDD, la *responsabilité* pour les dégâts environnementaux doit être réglée au niveau de l'UE.

5. Remarques sur les instruments et les groupes cibles

- [23] Tout en tenant en compte des meilleurs résultats sur le terrain économique, social et écologique, il faut adopter, selon le CFDD, une *combinaison* optimale des instruments pour atteindre les objectifs du sixième PAE. Le CFDD est d'avis que, parmi ces instruments, le développement d'une politique intégrée de produits est extrêmement important.
- [24] Le CFDD attire l'attention sur le fait que les *moyens* nécessaires doivent être affectés pour exécuter le sixième PAE. Pour diminuer la pression environnementale et améliorer la situation de l'environnement, les instruments existants de l'UE – par exemple, les fonds structurels – peuvent être réorientés. Il faut pour cela rendre les impôts et les subsides plus écologiques. En ce qui concerne l'introduction d'une taxe sur l'énergie, le CFDD renvoie à son *Avis sur la fiscalité dans le cadre de la politique climatique* du 19 octobre 1999. Le CFDD y affirmait presque à l'unanimité "qu'une augmentation différenciée de la fiscalité sur l'utilisation de l'énergie a sa place dans l'ensemble des mesures que la Belgique doit mettre en oeuvre pour respecter les engagements qu'elle a contractés dans le cadre du Protocole de Kyoto, pour autant qu'une série de conditions indissociables soient remplies simultanément".
- [25] Selon le CFDD, le sixième PAE doit, à côté d'une régularisation directe, utiliser davantage les *instruments* qui *incitent* les intéressés à prendre leurs responsabilités.
- [26] Le CFDD espère que la proposition pour une directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (la directive SEA, *Strategic Environmental Assessment*) soit rapidement approuvée et la directive rapidement appliquée.
- [27] Il apparaît que le sixième PAE se dirige seulement au public en général et qu'il manque une *politique de groupes cibles*. Pour infléchir les tendances non durables dans les modes de production et de consommation durables, il faut pourtant, selon le CFDD, avoir recours à une politique de groupes cibles. Le sixième PAE doit créer un lien avec les



stratégies d'intégration (voir numéro 9) et faire certainement attention aux groupes cibles suivants : les producteurs dans les secteurs de l'énergie, du transport, de l'industrie et de l'agriculture, le monde de la publicité et les consommateurs.

[28] Le CFDD souligne qu'une implication active de la population est essentielle pour le succès d'une politique en matière d'environnement et de développement durable. Le sixième PAE doit être compréhensible pour le public et accessible. Le programme doit contenir une *stratégie d'information, de sensibilisation et d'éducation* afin qu'il soit clair, pour les divers acteurs, que le programme sert leurs propres intérêts. Le CFDD remarque que, dans ce contexte, la *participation a*, elle aussi, un effet éducatif.

6. Annexes

6.1. Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 20 juin 2000

- 3 des 4 présidents et vice-présidents
 - 5 des 6 représentants des organisations non gouvernementales d'environnement
 - les 6 représentants des organisations non gouvernementales de coopération au développement
 - 1 des 2 représentants des organisations non gouvernementales de défense des consommateurs
 - 3 des 6 représentants des organisations de travailleurs (*)
 - 2 des 6 représentants des organisations d'employeurs
 - 0 des 2 représentants des producteurs d'énergie
 - 5 des 6 représentants des milieux scientifiques
- Total: 25 des 38 membres ayant voix délibérative (*)

(*) Pour le moment 1 des représentants des organisations des travailleurs n'est pas désigné.

6.2. Réunions pour la préparation de cet avis

Le groupe de travail *Plan fédéral* s'est réuni les 4, 12 et 26 mai 2000 pour préparer cet avis. Le groupe a eu également recours aux résultats de la *Consultation sur le sixième programme d'action en matière d'environnement de l'Union européenne* du 17 mai 2000, organisée par le CFDD en collaboration avec les Services Fédéraux pour les Affaires Environnementales.

6.3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

- Mme Anne PANNEELS (vice-présidente CFDD) – présidente du groupe de travail
- Mme Thérèse SNOY (Inter-Environnement Wallonie, IEW) – vice-présidente du groupe de travail
- Dhr. Fons BEYERS (Boerenbond)
- M. Jean-Louis CANIEAU (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)
- Mme Isabelle CHAPUT (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- Mevr. Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- Dhr. Jos GYSELS (ondervoorzitter FRDO / De Wielewaal)
- Dhr. Guido JANSSEN (Boerenbond)
- Dhr. Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)



- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Mevr. Marleen RENDERS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)
- Mme Anne-France RIHOUX (Inter-Environnement Bruxelles, IEB)
- Mevr. Saar VAN HAUWERMEIREN (Bond Beter Leefmilieu)
- Dhr. Willy WEYNS (Bond Beter Leefmilieu)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

- M. Jacques BAVEYE (représentant du Ministre des Finances, Didier Reynders)
- M. Jean Roger DRÈZE (représentant du Premier Ministre, Guy Verhofstadt)

Experts invités

- M. Frédéric CHEMAY (Représentation Permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne)
- Mme Anne TELLER (Services Fédéraux pour les Affaires Environnementales)

Personnel du secrétariat

- Dhr. Jan DE SMEDT
- Dhr. Johan PAUWELS