

Pour un fonds européen d'adaptation à l'environnement

Auteurs :

Marie Colson : Chargée de mission auprès du directeur d'Inspire (Institut pour la promotion d'une industrie réconciliée avec l'écologie et la société, www.inspire-institut.org).

Jean-François Jamet : Ancien élève de l'École Normale Supérieure et de l'Université Harvard et économiste, il enseigne à Sciences-Po (www.jf-jamet.eu).

Résumé

L'Union européenne a multiplié les initiatives en matière environnementale au cours de ces dernières années. Elle a bénéficié pour cela du soutien de l'opinion publique européenne qui considère que le niveau communautaire est le plus adapté pour conduire l'effort nécessaire face aux immenses enjeux écologiques : lutte contre le réchauffement climatique, réduction de la pollution, protection de la biodiversité et des ressources naturelles. Néanmoins, les initiatives communautaires ont surtout pris la forme de dispositions législatives fixant des objectifs et normes contraignantes. Les projets visant à faciliter la poursuite de ces objectifs au travers de financements communautaires ont été plus limités et, surtout sont restés dispersés. Or, compte tenu des coûts associés à la transition vers une " économie verte ", qui touchent ou toucheront les travailleurs et les entreprises de nombreux secteurs (agriculture, pêche, industrie), il est nécessaire de doter l'Union européenne d'un instrument d'accompagnement financier. C'est ce que permettrait la création d'un Fonds européen d'adaptation à l'environnement destiné à financer des projets locaux visant à aider les travailleurs et les entreprises en difficulté du fait des conséquences des politiques environnementales.

Introduction

S'il est un domaine pour lequel les citoyens jugent que l'UE est le niveau de décision pertinent, il s'agit bien de l'environnement : deux tiers des Européens estiment que l'UE est mieux placée que les gouvernements nationaux pour prendre les décisions requises en matière de protection de l'environnement [1]. Il n'est donc pas surprenant que, forte de cette légitimité, les institutions européennes aient placé les enjeux environnementaux au cœur de leur action. Depuis quelques années, les initiatives communautaires se sont multipliées : lutte contre les pollutions et les risques industriels, protection des ressources naturelles, développement d'un volet environnemental dans la politique agricole et politiques transversales de l'Union. Ces initiatives ont culminé au cours de la présidence française de l'UE avec l'adoption du paquet énergie-climat, qui définit la stratégie européenne dans la lutte contre le changement climatique. La Suède, qui a pris la présidence de l'UE le 1er juillet, a annoncé que l'environnement serait l'une de ses priorités. Elle doit en effet préparer le sommet de Copenhague de décembre qui visera un accord international de lutte contre le réchauffement climatique pour faire suite au protocole de Kyoto.

Si l'objectif général de protection de l'environnement est désormais consensuel – les élections européennes ont montré que ce thème était mis en avant par l'ensemble de l'échiquier politique –, la mise en œuvre des législations qui en découlent impose des contraintes qui suscitent la protestation de ceux qui doivent en assumer le coût, surtout

lorsqu'il a une dimension sociale, comme pour les pêcheurs confrontés aux réductions de quotas de pêche, pour les ouvriers d'industries fortement polluantes craignant la fermeture de leurs usines ou pour les industriels s'inquiétant pour leur compétitivité et leur débouchés... Plus généralement, l'adaptation aux contraintes environnementales suppose un changement des modes de production et des pratiques de consommation qui ouvre indéniablement des opportunités économiques (émergence de nouveaux secteurs, renouvellement de l'équipement des entreprises et des ménages, investissement dans les infrastructures) mais fragilise certains travailleurs et certaines entreprises. Au même titre que la mondialisation, l'environnement est donc source d'opportunités et de contraintes. Si la considération du bien commun légitime des changements radicaux en faveur de l'environnement, trop longtemps retardés, il est également nécessaire de prendre en considération ceux qui risquent d'en être les perdants à court terme.

Nous proposons donc d'envisager la création d'un Fonds d'adaptation à l'environnement, au même titre que la Commission a lancé en 2007 un Fonds d'ajustement à la mondialisation, destiné à prendre en compte l'impact du commerce international sur l'emploi en Europe en aidant les victimes des délocalisations. Le but de ce Fonds d'adaptation à l'environnement serait d'aider à financer des projets locaux visant à permettre une adaptation des différents secteurs d'activité aux actuelles et futures contraintes environnementales. Ces adaptations pourraient prendre la forme de projets de requalification ou de transition professionnelle des travailleurs concernés vers des métiers éco-compatibles ou celle de projets entrepreneuriaux de restructuration d'entreprises non viables au niveau environnemental. Il serait également envisageable de réunir au sein de ce fonds certains dispositifs européens sectoriels ou transversaux déjà existants, pour en limiter la dispersion et en augmenter la lisibilité. À terme, il nous semble que ce Fonds d'adaptation à l'environnement pourrait renforcer l'efficacité et l'acceptabilité des politiques environnementales dans l'Union européenne.

Cette étude revient d'abord sur les changements rendus nécessaires par les défis environnementaux et l'enjeu immense que représente cette adaptation. Il rappelle les dispositifs principaux d'ores et déjà mis en place par l'Union européenne pour protéger l'environnement. Puis il définit la forme que pourrait prendre un Fonds européen d'adaptation à l'environnement ainsi que la mission qui pourrait lui être confiée.

1. La fin d'un monde aux ressources illimitées demande un changement global dans l'économie et dans la production

Il est possible de dégager trois menaces principales pour la planète (et donc ses populations) causées par les activités humaines : le réchauffement climatique, la perte de la biodiversité et la pollution des milieux naturels (l'air, l'eau et les sols).

1.1 Le réchauffement climatique

Le monde assiste actuellement à un retour de la rareté : si les ressources naturelles étaient auparavant considérées comme illimitées et peu coûteuses (voire même gratuites pour les services écosystémiques [2]), et si la capacité d'absorption de la Terre en matières de GES (gaz à effet de serre), pesticides et autres produits polluants semblait ne pas avoir de limite, nous découvrons depuis quelques années qu'il n'en est rien. L'urgence d'un changement radical de nos modes de vie et de production jusqu'ici plébiscités et la nécessité d'un développement massif des technologies propres ont été exposées par le rapport de synthèse du GIEC de 2007 [3]. Sans ces modifications, le rapport anticipe des bouleversements irréversibles pour le climat et les écosystèmes, comme la fonte des glaces et la montée des eaux, qui menacerait les bandes côtières de nombreuses régions (voire des pays entiers lorsqu'il s'agit d'îles), des vagues de chaleur et de sécheresse ou au contraire des fortes précipitations selon les régions du globe, de fortes perturbations de l'agriculture (du fait de la modification des dates de récolte, des inondations, des sécheresses ou de la désertification), ou encore le manque d'eau potable. De plus les mouvements migratoires, amplifiés par ces catastrophes naturelles, pourraient se chiffrer en millions de réfugiés climatiques fuyant principalement du sud vers les pays du nord. La couverture des besoins alimentaires de la population mondiale par l'agriculture serait

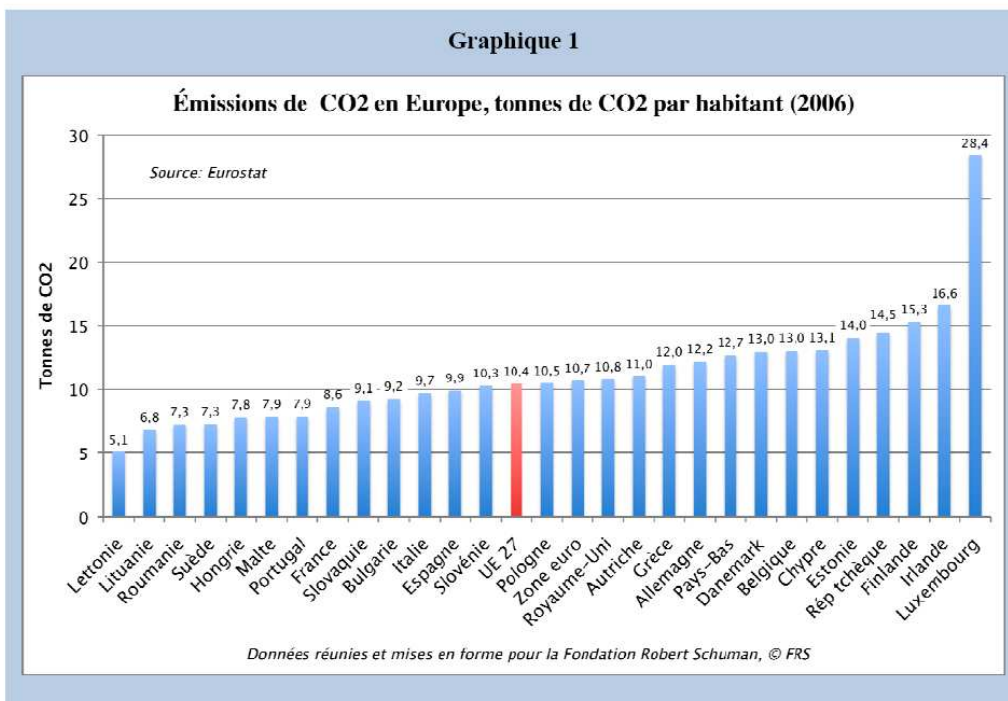
également menacée, et les décès dus aux incidents climatiques et à la famine se multiplieraient. Ainsi le Global Humanitarian Forum, dans son rapport " The Anatomy of a silent crisis " [4] estime que le changement climatique a été la cause de 315 000 décès par an en moyenne entre 2004 et 2008 et il s'attend à ce que ce chiffre atteigne 500 000 morts par an d'ici 2030. Il existe par ailleurs un réel risque d'augmentation des conflits causés directement ou indirectement par la misère et à la rareté des matières premières (on parle par exemple de la possibilité de guerres de l'eau). Le bouleversement climatique pose donc à la fois des problèmes de sécurité sanitaire et de sécurité internationale.

Afin d'éviter ces catastrophes, il est primordial, selon le GIEC, de maintenir la température du globe en dessous de la barre des +2°C à +3°C par rapport à la température actuelle, c'est à dire de maintenir nos émissions de GES dans l'atmosphère en dessous de 500 ppm eq-Co_2 [5]. Or, si la communauté internationale ne prend pas de décision rapide et drastique, et que nous nous maintenons dans un contexte de " business as usual ", l'augmentation de température serait comprise entre 1,8 et 3,4 °C en 2100 (ces estimations sont considérées désormais comme optimistes : le rapport Stern [6] parle de +2°C dès 2035 et une étude récente du MIT parle de +5,2°C en 2100 [7]).

Or le GIEC a observé que, selon l'ensemble des scénarios de stabilisation évalués, 60 à 80 % du recul des émissions devraient provenir de l'approvisionnement et de la consommation énergétique ainsi que des procédés industriels. Parallèlement, le rapport Stern, a évalué les coûts du changement climatique à 5 à 20% du PIB mondial en 2050 alors qu'un contrôle immédiat des émissions de gaz à effet de serre maintenant la concentration des GES en dessous de 500 ppm- eq CO_2 ne nécessiterait qu'un investissement annuel à hauteur de 1% du PIB mondial.

Compte tenu du niveau des émissions de CO_2 des Etats membres de l'UE (graphique 1), il apparaît nécessaire de limiter rapidement l'exploitation des énergies fossiles (donc de favoriser les énergies renouvelables) et de modifier les modèles énergétiques et économiques actuels afin de prendre en compte les limites imposées par la nature. Des efforts considérables doivent donc être consentis par les secteurs d'activité polluants et énergivores, notamment, les fournisseurs d'énergie, le secteur manufacturier (prioritairement les industries lourdes et les industries du bois et du papier), l'agriculture, le BTP et les transports (fret et particuliers). Par exemple, dans le domaine automobile, qui représente 12 % des émissions de CO_2 dans l'UE [8], il est primordial d'axer la recherche et la production sur les modèles hybrides (mi diesel ou essence, mi électrique), les véhicules entièrement électriques, voire les véhicules à hydrogène [9].

Graphique 1



1.2 La perte de la biodiversité

1.2 La perte de la biodiversité

L'urgence est toute aussi grande de lutter contre les menaces qui pèsent sur les écosystèmes. Le rapport TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) [10] montre qu'environ 60% des services rendus par les écosystèmes analysés (eau douce, bois, ingrédients pharmaceutiques, ressources halieutiques) se sont dégradés au cours des 50 dernières années. Les causes proviennent à la fois du changement climatique, de la pollution et de la surexploitation des ressources écosystémiques. Les estimations publiées dans le TEEB montrent que le coût de l'inaction en matière de perte de la biodiversité se chiffrerait en 2050 à 7% du PIB mondial et 60 % du "PIB des pauvres" (PIB des secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la sylviculture informelle dans les pays pauvres). En cause, la perte et la fragmentation de l'habitat : celles-ci résultent du défrichement des forêts, de la construction de routes, de l'extension des surfaces agricoles, du drainage des zones humides, de la construction de barrages, de la surpêche, et de la prolifération des espèces exotiques invasives introduites par l'homme.

Encadré 1 – Les menaces sur les ressources halieutiques

Le CNRS* estime que plus des trois quarts des stocks de poissons pêchés sont aujourd'hui pleinement exploités ou surexploités : plus de 100 espèces de poissons marins ont connu un important déclin de leur abondance ou ont disparu localement*. La flotte de pêche actuelle de l'UE est beaucoup trop importante pour les ressources disponibles dans les eaux communautaires, les avancées technologiques aggravant de plus la surpêche. C'est pourquoi la Commission a décidé de réduire les taux de capture des espèces les plus menacées de 25% pour 2010 par rapport à 2009**.

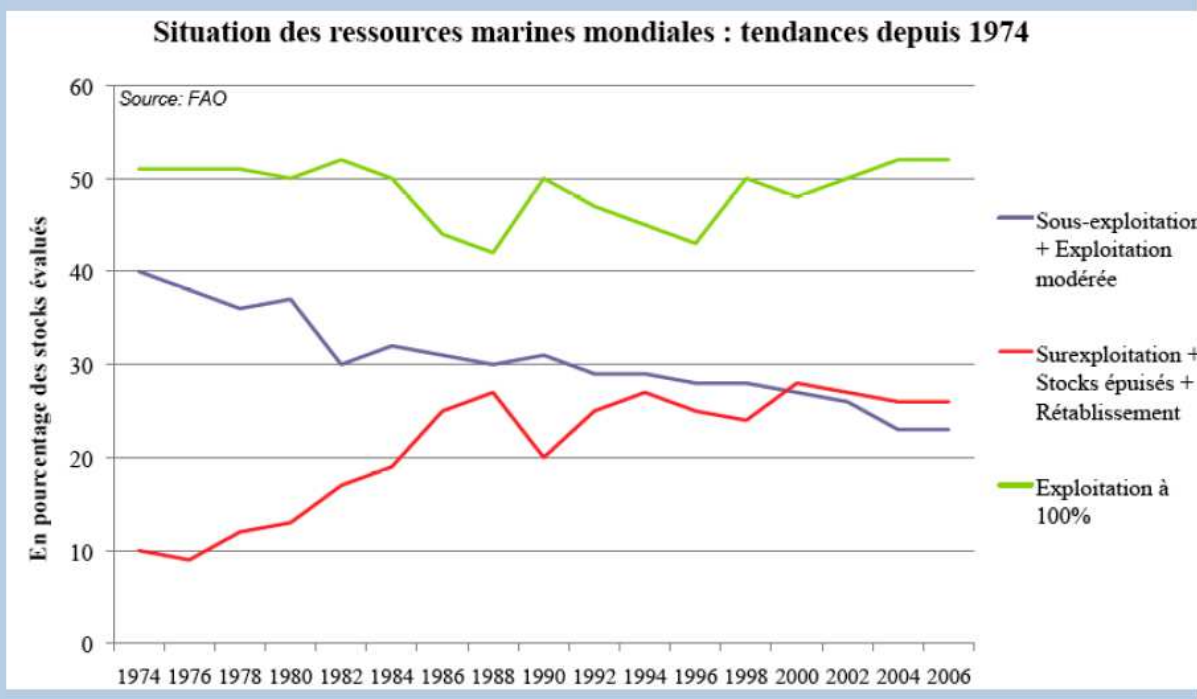
* Vers une exploitation viable des océans, respectueuse des écosystèmes marins ?

Extrait de la Lettre du Changement global n°19,

http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/dosclim/biblio/pigb19/07_exploitation.htm.

** *Les Echos*, Bruxelles veut réduire d'au moins un quart les captures des espèces les plus menacées, 13 mai 2009.

Graphique 2



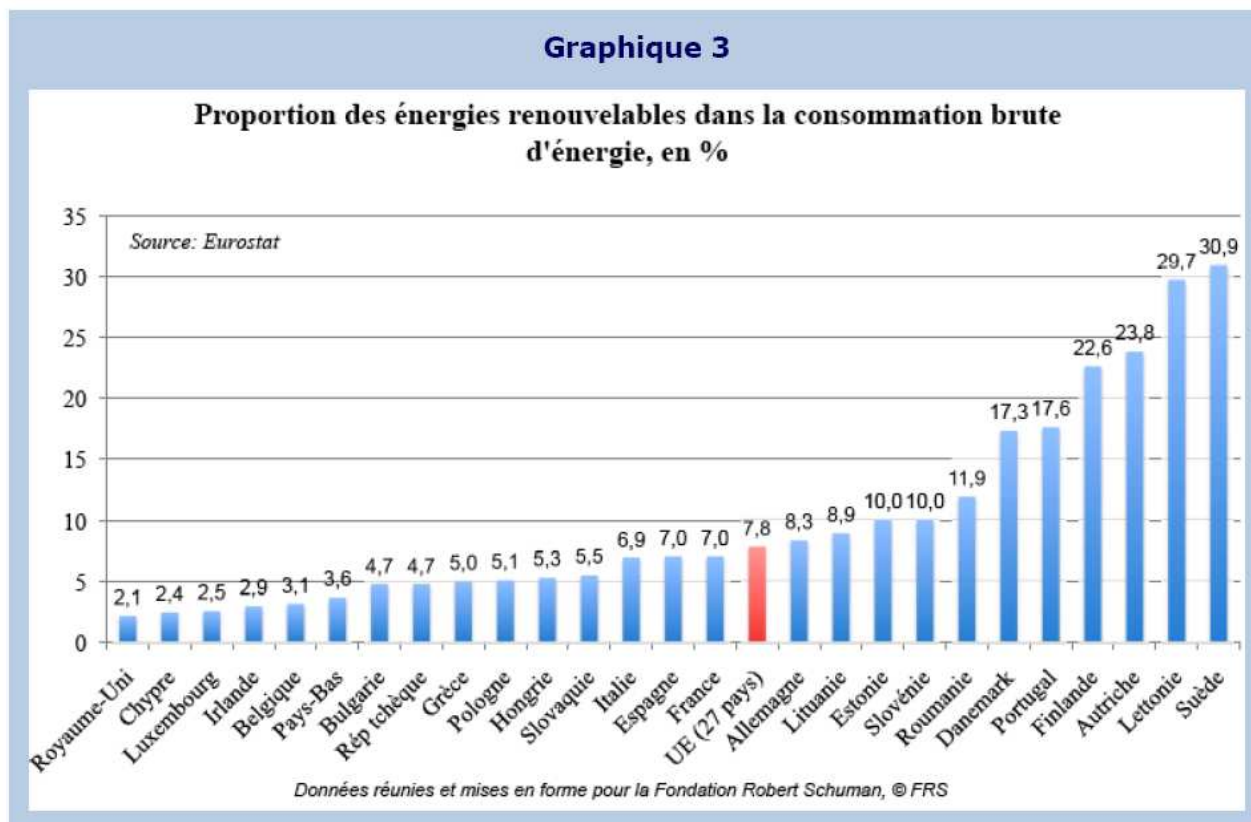
Vers une exploitation viable des océans, respectueuse des écosystèmes marins ? Extrait de la Lettre du Changement global n°19, http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/dosclim/biblio/pigb19/07_exp...

** *Les Echos*, Bruxelles veut réduire d'au moins un quart les captures des espèces les plus menacées, 13 mai 2009.

1.3 La pollution des milieux naturels : l'air, l'eau, les sols

L'importance des conséquences de la pollution atmosphérique a été matérialisée par le programme européen "Clean Air for Europe" (CAFE) qui a chiffré la diminution d'espérance de vie associée à la qualité de l'air, sur la base des teneurs moyennes en particules fines mesurées en 2000 dans 11 pays européens. Les Européens perdent donc en moyenne 9,6 mois de leur vie à cause de l'air qu'ils respirent (de 3,7 en Finlande à 15,4 mois en Belgique). Les causes des pollutions incriminées sont bien connues : véhicules à moteur, installations de chauffage, centrales thermiques et installations industrielles. Pour y remédier, l'économie future devra se tourner vers le recyclage et la gestion des déchets, la diminution des émissions de gaz toxiques et des pollutions urbaines, et le développement

des énergies renouvelables (comme l'énergie solaire, l'énergie éolienne, ou les pompes à chaleur), pour l'instant trop peu utilisées (graphique 3).



Une autre pollution devient un problème mondial majeur, celle de l'eau. La pollution des nappes phréatiques (entre autres par les nitrates, l'azote et le phosphore), associée à l'augmentation du stress hydrique, transformera de plus en plus cette ressource en " or bleu ". L'indice d'exploitation en eau (les ressources d'eau disponibles dans un pays ou une région comparées à la quantité d'eau utilisée) indique que neuf pays situés en Europe souffrent d'ores et déjà de stress hydrique : la Belgique, la Bulgarie, Chypre, l'Allemagne, l'Italie, la Macédoine, Malte, l'Espagne et le Royaume-Uni. [11] Il s'agit dès lors d'améliorer l'approvisionnement et l'utilisation de l'eau, ainsi que l'assainissement des cours d'eau et nappes phréatiques.

La pollution des sols est également relativement importante en Europe même s'il existe une différence entre les 15 Etats membres de l'UE les plus anciens dont 16% des sols sont menacés et les nouveaux Etats membres où le chiffre atteint 35% [12]. Les fortes concentrations d'hydrocarbures ou de plomb détectées nécessitent une dépollution des sols concernés. L'enjeu est important : les matières organiques présentes dans les sols conditionnent leur fertilité, mais aussi leur capacité de stocker de l'eau et d'agir comme des puits de carbone. Dans ce contexte, il est essentiel que les Etats et les régions de l'UE appliquent des méthodes appropriées de gestion des sols.

2.La réponse européenne : une politique environnementale ambitieuse qui pourrait mieux prendre en compte les coûts d'ajustement qui y sont associés.

Depuis le début des années 1970, l'Europe s'est fermement engagée en faveur de l'environnement : protection de la qualité de l'air et de l'eau, préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, gestion des déchets et réglementation des activités ayant un impact sur l'environnement. Le thème de l'écologie est par ailleurs ressenti par les citoyens comme une de missions principales de l'UE. D'après le rapport Eurobaromètre 2007 consacré aux attitudes des citoyens européens vis à vis de l'environnement [13], les Européens préfèrent que les décisions destinées à protéger l'environnement soient prises en

commun au sein de l'UE (67%), plutôt que par les gouvernements nationaux individuellement (28%).

Cependant, des oppositions se manifestent régulièrement à l'occasion de l'adoption de décisions en matière environnementale. En effet, si les institutions européennes prennent en considération les contraintes existantes (notamment économiques) avant de légiférer, les dispositifs d'incitation et d'aide destinés à accompagner les règles adoptées sont pour le moment dispersés au gré des politiques préexistantes de l'Union (PAC, politique de développement régional, politique de la recherche, etc.) et leur bilan est mitigé.

2.1. L'intégration des problématiques d'environnement rural et de biodiversité dans la politique agricole commune et la politique commune de la pêche

L'Union a mis en place un plan d'action en faveur de la biodiversité visant à stopper d'ici à 2010 la disparition rapide des espèces animales et végétales et à préserver les services écosystémiques. Dans ce cadre, de nouvelles conditionnalités et mesures de protection ont été ajoutées à la politique agricole commune (PAC) et à la politique commune de la pêche (PCP). Ces deux secteurs d'activités sont, en outre, particulièrement sensibles aux changements climatiques (augmentation de températures terrestre et marine, niveau des précipitations) et demanderont très certainement des réformes profondes quant aux volumes et aux modes de production voire à leur usage (par exemple transformer des champs non cultivés en champs d'éoliennes ou encourager l'aquaculture face à la pêche en pleine mer).

2.1.1 La politique commune de la pêche (PCP), une réforme en faveur du développement durable.

L'UE s'est dotée de cet outil pour gérer la pêche et l'aquaculture en 1983. Une réforme effectuée en 2002 lui a donné pour objectif de garantir le développement durable des activités de pêche d'un point de vue environnemental, économique et social. En particulier, les taux admissibles de pêche (ou TAC) qui sont recalculés chaque année et répartis entre les Etats membres, visent la préservation des ressources halieutiques face à la surcapacité chronique des flottes de l'UE. A ceci s'ajoutent des normes techniques contraignantes telles que la largeur des mailles des filets ou la délimitation de zones de pêche. Afin d'aider les industries de pêche et d'aquaculture à adapter leurs équipements et leur organisation aux contraintes qui leur sont imposées tout en maintenant la qualité des produits, afin de favoriser la compétitivité de ces activités et de soutenir le niveau de vie des professionnels du secteur, la PCP s'est dotée d'un outil financier : le Fonds européen pour la pêche (FEP) doté de 3,8 milliards €.

Toutefois, face à l'appauvrissement des stocks de poisson et la surcapacité de la flotte, des mesures d'aides locales supplémentaires ont été mises en place dans l'urgence : cela a été le cas en avril 2009 lorsque Michel Barnier, ministre français de l'agriculture et de la pêche, a présenté un plan d'accompagnement pour la région Nord-Pas-de-Calais (sous la forme d'aides directes à hauteur de 4 millions €, les quotas de pêche français de sole et de cabillaud en Manche et mer du Nord fixés par la Commission européenne ayant été atteints. De tels dispositifs sont nécessaires mais démontrent une certaine insuffisance des politiques d'anticipation et de reconversion dans le passé.

2.1.2 La réforme de la PAC : pour une agriculture respectueuse de l'environnement

Premier poste budgétaire de l'Union européenne (elle représente 40,9% du budget européen en 2008), la politique agricole commune vise d'abord à assurer la sécurité d'approvisionnement alimentaire, un prix raisonnable pour les consommateurs et la stabilité des marchés agricoles afin de fournir un niveau de vie équitable aux agriculteurs. Cependant, au premier pilier de la PAC (les aides directes aux exploitants), la Commission a ajouté un deuxième pilier qui se développe rapidement : la politique de développement rural, qui s'appuie sur les fonds du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural). Le volet environnemental de cette politique s'est récemment renforcé afin de favoriser la préservation de l'environnement et du patrimoine rural européen. L'écoconditionnalité [\[14\]](#) en est l'instrument central. D'autres mesures

complètent ce dispositif, par exemple des politiques en faveur de l'agriculture biologique ou l'extension des paiements compensatoires, traditionnellement destinées aux zones moins favorisées, aux zones où l'agriculture est limitée du fait de contraintes environnementales spécifiques.

Face aux difficultés croissantes des producteurs agricoles (par exemple la crise du prix du lait en mai-juin 2009) et face aux changements climatiques qui risquent de frapper durement ce secteur, de nouveaux ajustements en matière agricole seront nécessaires au niveau social mais aussi au niveau environnemental. La prochaine réforme de la PAC devra améliorer sa dimension environnementale en se recentrant, entre autres, sur la formation des agriculteurs aux pratiques agro-environnementales, sur la recherche agronomique permettant de minimiser les impacts nocifs de certains produits tels que les pesticides et les engrais, et sur l'aide au développement de l'agriculture biologique ou de l'agriculture de proximité.

2.2. Les enjeux liés à la qualité de l'eau et de l'air : des solutions mises en œuvre par les institutions publiques européennes et nationales

En matière de qualité de l'air, le programme CAFE (Clean Air for Europe) établit des seuils de concentration des particules polluantes dans l'air. Toutefois le Conseil supérieur d'hygiène publique français souligne que les plafonds d'émissions nationaux de particules fines préconisés semblent insuffisants du point de vue de la sécurité sanitaire [15].

Dans le domaine de l'eau [16], une directive cadre adoptée en 2000 organise la gestion des eaux de surface, souterraines et côtières, afin de prévenir et de réduire leur pollution, de promouvoir leur utilisation durable, d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses. Les Etats membres sont chargés de définir les politiques nationales qui permettront de remplir ces objectifs au niveau de chaque bassin hydrographique. Cependant des limites ont été mises en avant : le bilan de la consultation sur la directive cadre sur l'eau de la région du bassin Rhône Méditerranée de mars 2005 [17] souligne ainsi le problème de l'inadéquation de l'accompagnement financier et la nécessité de prendre en compte la spécificité des enjeux régionaux.

Une initiative euro-méditerranéenne (" Horizon 2020 ") a justement été lancée en vue de permettre la dépollution de la mer Méditerranée. Cette mer qui baigne 22 pays subit la pression croissante des activités humaines et économiques, entre autres touristiques, et se trouve aujourd'hui confrontée à la pollution provenant des industries, de la marine marchande et des ménages, qui ruine les écosystèmes côtiers. Ce programme implique des organisations internationales, des ONG, des institutions financières internationales, des administrations locales et des entreprises.

Il apparaît donc que ces plans souffrent d'une inadaptation de l'accompagnement financier et ne prennent pas suffisamment en compte les nécessités régionales ou locales, qui dépendent des spécificités climatiques, de la présence ou non de sources d'eau douce, d'industries polluantes ou d'agriculture intensive. En sachant que, par exemple, l'agriculture utilise 70% de la quantité d'eau retirée du sous-sol dans le monde, des projets de réduction de consommation d'eau pour les terres irriguées à travers des initiatives locales auraient un impact très positif. Parmi les actions possibles, citons la création de réserves d'eau mutualisées entre agriculteurs voisins en hiver en vue des arrosages d'été ou la réutilisation d'eau recyclée du tertiaire. Ces actions devraient en outre être menées en coopération avec les responsables locaux qui sont les relais des politiques européennes et en s'appuyant sur des programmes de formation des professionnels du secteur.

2.3. L'environnement industriel : un secteur confronté à de fortes contraintes normatives où les adaptations sont principalement à la charge des entreprises.

Plusieurs directives européennes ont été mises en place afin de réduire les risques liés à des produits hautement toxiques encore utilisés dans certains secteurs d'activité (encadré 2). Ces nouvelles normes demandent aux industries des investissements qui engendrent des coûts mais qui peuvent aussi être considérés comme des opportunités pour axer leur développement sur la R&D et l'innovation.

Encadré 2 – Les directives SEVESO II, REACH et ROHS demandent de plus en plus d'efforts d'adaptation aux industriels

La directive SEVESO 2 de 1996 renforce le dispositif de prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses en introduisant des mesures de contrôle complémentaires par rapport à la directive initiale. Le champ d'application par rapport à SEVESO 1 est révisé : absence de distinction entre l'activité de stockage de substances dangereuses et la mise en œuvre de substances dangereuses dans un procédé, extension aux installations manipulant et stockant des explosifs. Elle améliore en outre l'efficacité de la mise en œuvre par les contrôles pratiqués et la transmission d'informations et elle consacre les "bonnes pratiques" en matière de gestion des risques liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dites SEVESO II. Cette directive, dont le nom rappelle le rejet accidentel de Dioxine en 1976 sur la commune de SEVESO en Italie, introduit donc une contrainte importante sur le plan de la sécurité aux industries telles que les centres de tri des déchets, les usines chimiques ou les raffineries car elle met en avant d'abord la responsabilité des exploitants.

REACH est le Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques, adopté en 2007. Les principaux objectifs de REACH sont de mieux protéger la santé humaine et l'environnement contre les risques que peuvent présenter les produits chimiques. REACH fait porter à l'industrie la responsabilité d'évaluer et de gérer les risques associés aux produits chimiques et de fournir des informations de sécurité adéquates à leurs utilisateurs.

La directive ROHS a introduit en 2003 une restriction de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques (parmi lesquels le plomb, le cadmium et le mercure).

La directive européenne relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) de 2008 soumet à autorisation les activités industrielles et agricoles qui ont un fort potentiel de pollution. Une telle autorisation ne peut être accordée que lorsque certaines conditions environnementales sont respectées, de manière à ce que les entreprises prennent elles-mêmes en charge la prévention et la réduction de la pollution qu'elles sont susceptibles de causer, entre autres, en adoptant les meilleures techniques disponibles au niveau environnemental. Malheureusement, étant donné les fortes contraintes pesant sur le tissu industriel et l'agriculture à travers cette politique du pollueur-payeur, certains Etats membres doivent redoubler leurs efforts pour faire appliquer cette directive.

2.4. La lutte contre le réchauffement climatique, symbole de l'ambition de la politique environnementale européenne

En adoptant le paquet énergie climat, l'UE a confirmé son leadership en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Elle s'est dotée d'un objectif ambitieux à travers la règle dite " des 3 fois 20 " c'est-à-dire une réduction de 20% à la fois des émissions de GES et de la consommation d'énergie ainsi qu'une augmentation de la part des énergies renouvelables à 20% de la production d'énergie (cette part atteint aujourd'hui 8,5%), d'ici à 2020, par rapport aux niveaux de 1990. Elle a ajouté à cela l'objectif de 10% de biocarburants dans la consommation totale des véhicules d'ici 2020. En outre, la directive ETS de 2001 avait permis la création d'une bourse carbone européenne afin de contribuer à l'objectif introduit par le protocole de Kyoto de réduction des GES pour l'Europe de -8% à l'horizon 2012. Le principe est le suivant : des permis de droits à polluer sont alloués aux entreprises par chaque pays membre. Si des industries dépassent leurs quotas, elles doivent acheter les permis à polluer de celles qui seront parvenues à réduire leurs

émissions. Ce système devrait se renforcer d'ici à 2015 : il sera étendu à la quasi totalité des secteurs industriels et les permis deviendront payants. Cet objectif a d'ailleurs soulevé de sévères controverses, les industries les plus polluantes déjà confrontées à la crise économique (acier, chimie ...) s'inquiétant pour leur compétitivité et brandissant le risque de fermeture de certains sites de production qui deviendraient trop coûteux.

2.4 Les volets environnementaux des politiques transversales de l'UE

Si les actions et les politiques de l'UE sont spécifiquement dédiées aux questions environnementales, plusieurs politiques transversales de l'Union comprennent des volets environnementaux importants. Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, l'Union européenne a lancé le 7^{ème} programme-cadre de recherche et développement en 2007, qui a pour objectif de stimuler la coopération entre l'industrie et la recherche dans un cadre transnational. Les initiatives technologiques conjointes, prévues dans ce cadre, permettent la mise en commun des ressources du secteur privé, de l'UE et de programmes nationaux dans des domaines de recherche comme l'environnement : la surveillance par satellite de l'environnement et de la sécurité de la planète (programme GMES) et Clean Sky (programme visant à rendre plus écologique le transport aérien) en sont deux exemples.

Le plan de relance européen demandé par la Commission en novembre 2008 demandait qu'une partie de l'argent engagé par chaque Etat membre serve à des projets relatifs à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments ou encore à l'encouragement des produits verts. Ce plan prévoit également l'attribution de 4 milliards € à des projets d'infrastructures de gaz et d'électricité, de parcs d'éoliennes en mer et de capture et stockage de carbone. Le président de la Commission européenne, Jose Manuel Barroso, avait en effet indiqué que les mesures du plan de relance devraient être cohérentes avec les objectifs européens à long terme tels que la lutte contre le changement climatique. Cependant, aucun véritable plan dédié à la " relance verte " n'a été proposé, le volet environnemental a été distillé à l'intérieur des différents plans d'actions. Ainsi, un vote des parlementaires européens datant de mai 2009 propose que la part des budgets de relance nationaux non alloués soient redirigés vers des projets liés à l'écologie. Cette dispersion des initiatives environnementales sur le plan de la relance économique reflète bien la dispersion des financements européens en faveur de l'environnement, et affecte leur efficacité.

D'autres fonds européens comme le FEDER (Fonds européen de développement régional) ou le FSE (Fonds social européen) visent à promouvoir le développement local ou à soutenir l'emploi. Il s'agit là encore de politiques transversales, qui bénéficient dans certains cas à des projets environnementaux mais sans leur être véritablement dédiés.

A ce jour, et malgré la multiplicité des initiatives européennes en matière environnementale, aucune action européenne centrée uniquement sur l'accompagnement des travailleurs et des entreprises affectés par ces politiques n'a pu voir le jour. Pourtant face aux perturbations déjà existantes dans certains domaines comme la pêche, et au vu des difficultés à venir dans de multiples secteurs, une aide aux projets d'adaptation des secteurs fragiles au développement durable semble nécessaire.

3.Un fonds d'adaptation à l'environnement pour l'Europe

Devant l'ampleur de l'enjeu, l'UE a donc compris l'importance d'actions rapides et efficaces en faveur de l'environnement. Les chantiers sont nombreux et peuvent apparaître colossaux, mais ces changements nécessaires dans nos modes de vie, nos modes de production et nos modèles économiques sont autant d'opportunités de développement pour les industries et les services. Toutefois, face à l'ampleur des changements et à la multiplicité des externalités des politiques environnementales européennes, les " travailleurs " et les entreprises les plus fragiles auront besoin d'être accompagnés afin de parvenir à surmonter les obstacles et les coûts liés à ces changements. Or, les politiques européennes paraissent insuffisamment développées de ce côté à l'heure actuelle. C'est ce que soulignent les syndicats européens [18], qui participent à une campagne de sensibilisation pour demander qu' " un soutien soit apporté aux travailleurs et à leurs

communautés dans le contexte de la transition vers une société à faible production en carbone et capable de résister au changement climatique" [19]. L'enjeu est ici de permettre une " transition juste ", selon l'expression retenue dans le texte de négociation officiel publié le 20 mai 2009 par la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) en vue du sommet de Copenhague.

Nous proposons ici de créer un Fonds européen d'adaptation à l'environnement (FAE) dont la mission serait d'aider les " travailleurs " et les entreprises mis en difficulté par des politiques environnementales ou des contraintes naturelles. Il pourrait cofinancer des projets locaux visant à permettre une adaptation des différents secteurs d'activité (industriel, tertiaire ou agricole) et de leurs salariés aux actuelles et futures contraintes environnementales. Ces adaptations peuvent prendre la forme de projets de requalifications ou de transition professionnelles vers des métiers éco compatibles, ou encore de projets entrepreneuriaux de restructuration d'entreprises non viables au niveau environnemental, en encourageant ainsi l'anticipation. Il pourrait également être envisagé dans un second temps de réunir au sein de ce fonds certains dispositifs européens sectoriels ou transversaux déjà existants (par exemple ceux qui ont été créés dans le domaine de l'agriculture et de la pêche sous l'égide de la PCP ou de la PAC), pour en limiter la dispersion et en augmenter la lisibilité.

La conception de ce Fonds européen d'adaptation à l'environnement (FAE) peut bénéficier de l'expérience du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), qui constitue un précédent intéressant. Le FEM a été lancé en 2007 dans le but de financer des politiques actives d'aide au retour à l'emploi pour les travailleurs victimes de délocalisation et plus généralement pour ceux qui perdent leur emploi du fait de " l'évolution du commerce mondial ". Doté de 500 millions €, ce Fonds a d'ores et déjà été utilisé à de nombreuses reprises, notamment dans les secteurs de l'automobile, de la téléphonie mobile et du textile. Néanmoins, le Fonds souffre de certains défauts : en particulier, le mécanisme de financement est long et complexe (les États doivent avancer les fonds sans garantie que leur dossier, qui doit être examiné par la Commission, le Parlement et le Conseil, sera accepté) et les conditions d'éligibilité sont sévères (1000 salariés doivent avoir été licenciés). Il en résulte une sous-utilisation des fonds disponibles, les États préférant souvent s'appuyer sur des dispositifs nationaux. De ce fait, une proposition de modification du règlement du FEM a été rédigée par la Commission [20]. La conception d'un Fonds européen d'adaptation à l'environnement (FAE) doit donc prendre en compte ce précédent pour éviter de rencontrer les mêmes écueils.

3.1 Objectifs et financement

3.1.1 Objectifs du FAE

La mission du FAE serait dans un premier temps de financer des projets visant à aider les travailleurs et les entreprises en difficulté du fait des conséquences des politiques environnementales. Pour les " travailleurs ", le Fonds financerait des programmes mêlant des mesures de formation, de réorientation professionnelle, de reclassement d'aide au retour à l'emploi, ou encore de soutien à la création d'entreprises adaptées aux nécessités écologiques. Il encouragerait les actions de gestion prévisionnelles des compétences dans les secteurs particulièrement affectés par les politiques environnementales. Pour les entreprises, le FAE faciliterait le financement d'investissements productifs nécessaires à la mise en conformité avec les normes environnementales communautaires et permettant la création ou le maintien d'emplois durables dans des entreprises qui n'auraient sinon pas les moyens de les réaliser et risqueraient ainsi de devoir fermer. Enfin, dans un deuxième temps, il pourrait être envisagé de réunir au sein de ce fonds certains dispositifs européens sectoriels ou transversaux déjà existants, par exemple ceux qui ont été créés dans le domaine de l'agriculture et de la pêche. Il serait également envisageable de réunir les actions et les fonds du FEDER ou du FSE dédiés aux projets d'adaptation locaux liés à l'environnement sous la bannière du FAE.

3.1.2 Octroi des financements au titre du FAE

Les financements au titre du FAE seraient faits sur la base d'un cofinancement. Le but doit être à la fois de ne pas décourager les candidatures tout en responsabilisant les demandeurs. Un financement par le FAE à hauteur de 75%, qui est le niveau retenu dans le cadre de la proposition de réforme du FEM, pourrait être adopté.

L'un des enjeux consistent dans la rapidité d'octroi des fonds. Pour éviter les lenteurs constatées dans le cas du FEM, il est essentiel qu'il ne soit pas nécessaire de demander l'autorisation des autorités budgétaires au cas par cas, c'est-à-dire que la Commission n'ait pas besoin de solliciter systématiquement l'accord du Parlement et du Conseil. Ceci suppose de " budgéter " le FAE en le finançant sur une ligne spécifique du budget communautaire (et non par des crédits non utilisés et réaffectés comme c'est le cas pour le FEM).

3.2 Fonctionnement

3.2.1 Ressources et gouvernance du FAE

La question des ressources du FAE est essentielle. L'estimation des besoins d'un tel fonds devrait être calculée au regard d'une évaluation des besoins et du périmètre finalement retenu de ses missions. Il pourrait ensuite être envisagé que le FAE soit financé par la vente aux enchères des permis de droit à polluer dans le cadre de la directive ETS. A plus long terme, s'il était décidé d'élargir les missions du fonds pour intégrer le volet environnemental des politiques sectorielles et transversales de l'Union, il serait envisageable de transférer également une partie des budgets associés à ces politiques.

En matière de gouvernance, la gestion du Fonds suppose la transparence sur les critères de sélection et l'information sur les démarches à suivre. Elle suppose également un suivi de l'utilisation des aides octroyées et une évaluation de leur efficacité : il s'agit là de ne pas reproduire les erreurs commises sur les Fonds structurels pour lesquelles des programmes d'évaluation n'ont été lancés que récemment par la Commission. Il est en effet nécessaire de permettre l'identification des faiblesses du dispositif pour pouvoir y remédier rapidement et s'adapter aux contraintes environnementales qui ne manqueront pas de se durcir dans les années à venir.

3.2.2 Eligibilité des projets

Les demandes de financement au titre du FAE pourraient être formulées auprès de la Commission européenne par des collectivités territoriales, des Etats ou des entreprises. Le but est ainsi de faciliter au maximum la démarche et d'éviter un trop grand nombre d'intermédiaires. Il serait en outre important que les syndicats jouent un rôle moteur dans la proposition de recourir aux aides du FAE, notamment pour favoriser l'anticipation sur les ajustements sociaux rendus nécessaire par les contraintes environnementales.

Pour les programmes destinés aux travailleurs, le seuil d'éligibilité devrait être fixé de façon à s'assurer qu'il n'est pas dissuasif. Le seuil de 250 travailleurs appartenant à un même bassin d'emploi pourrait être retenu. Pour les aides destinées aux entreprises, des dossiers de candidature devraient être constitués pour que l'entreprise fasse la démonstration que la continuité de son activité est en jeu du fait de l'imposition de nouvelles normes environnementales et qu'elle ne dispose pas des moyens nécessaires à l'investissement requis pour se mettre en conformité. Un seuil d'éligibilité devrait là aussi être défini, par exemple en fonction du montant de l'aide demandée (les aides d'un montant inférieur pourraient être confiées aux collectivités territoriales ou aux Etats membres).

Les demandeurs devraient faire la preuve de la viabilité du projet en précisant les modalités des programmes d'aides, le calendrier, le budget et les intérêts sociaux (nombre de salariés formés, objectifs des formations, etc.), environnementaux (réhabilitation d'entreprises polluantes, création d'entreprises éco compatibles, formation à des métiers d'avenir du point de vue environnemental) et économiques en jeu. Inversement, la Commission européenne présenterait des lignes directrices pour faciliter la préparation des dossiers et accélérer les procédures administratives. Il pourrait également être intéressant qu'elle puisse accepter des projets sous condition, de façon à encourager l'amélioration de dossiers

qui lui seraient présentés (on pourrait du reste envisager dans certains cas le financement d'une mission d'audit-conseil des projets considérés comme porteurs mais trop imparfaits en l'état).

Conclusion

L'Union européenne a multiplié les initiatives en matière environnementale au cours de ces dernières années. Elle a bénéficié pour cela du soutien de l'opinion publique européenne qui considère que le niveau communautaire est le plus adapté pour conduire l'effort nécessaire face aux immenses enjeux écologiques : lutte contre le réchauffement climatique, réduction de la pollution, protection de la biodiversité et des ressources naturelles. Néanmoins, les initiatives communautaires ont surtout pris la forme de dispositions législatives fixant des objectifs et normes contraignantes. Les projets visant à faciliter la poursuite de ces objectifs au travers de financements communautaires ont été plus limités et, surtout, sont restés dispersés. Or, compte tenu des coûts associés à la transition vers une " économie verte ", qui touchent ou toucheront les travailleurs et les entreprises de nombreux secteurs (agriculture, pêche, industrie), il est nécessaire de doter l'Union européenne d'un instrument d'accompagnement financier. C'est ce que permettrait la création d'un Fonds européen d'adaptation à l'environnement destiné à financer des projets locaux visant à aider les travailleurs et les entreprises en difficulté du fait des conséquences des politiques environnementales.

Annexe

Les défis environnementaux : coûts, opportunités et risques

Enjeux	Objectifs - actions nécessaires	Coûts	Opportunités	Facteurs de risque
Pollutions	Garantie d'un bon état des ressources en eaux de surface et souterraines d'ici à 2015. Recul du stress hydrique. Qualité de l'air compatible avec la santé publique. Réduction de la pollution des sols pour les Etats membres les plus touchés.	Adaptation aux normes européennes (REACH, ROHS...). Investissement dans des pratiques moins polluantes et moins concomitantes en ressources naturelles (exemple: adoption de la meilleure technique disponible au niveau environnemental). Dépenses de recherche et développement.	Dépollution (réhabilitation des sols). Agriculture bio et de proximité.	Perte de compétitivité à court terme pour certaines entreprises. Fermeture de sites industriels et délocalisations.
Perte de biodiversité	Endiguer la perte de biodiversité. Permettre le renouvellement des stocks de poisson. Préserver les services écosystémiques.	Modification des modes de production (ex: prise en compte du vivant pour des exploitations forestières). Diminution drastique de l'exploitation des ressources naturelles (volume de pêche, tonnes de bois...).	Nouvelles activités liées au vivant (exemple: génie écologique). Attrait touristique accru de sites restaurés.	Course à l'exploitation dans les pays sans normes de protection de la biodiversité. Contraintes fortes pesant sur les pays dotés de riches ressources naturelles.
Réchauffement climatique	Réduction des émissions de gaz à effet de serre (règle des trois 20 : - 20% d'émissions de GES d'ici 2020, - 60 à - 80% par rapport à 1990 d'ici 2050, - 20 % de consommation énergétique et 20% d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie totale). Mise en œuvre de la directive ETS.	Achat de permis par les entreprises Surcoûts entraînés par les investissements dans des technologies propres.	Investissements massifs dans l'efficacité énergétique (exemple: isolation de bâtiments). Développement de nouvelles technologies propres, des green techs et des bioénergies. Economies de fonctionnalité (mutualisation, location de services). Création de nouveaux secteurs d'activité (exemple: captation de CO2).	Absence d'accord international à Copenhague. Baisse de la productivité. Fuite carbone. Délocalisations.

[1] Eurobaromètre Standard 70, décembre 2008.

[2] Les services écosystémiques désignent les bienfaits que les hommes obtiennent des écosystèmes. Ceux-ci comprennent les services d'approvisionnement tels que la nourriture et l'eau, les services de régulation comme la régulation des inondations et des maladies, les services culturels comme les usages spirituels, récréatifs et culturels, et les services de soutien qui maintiennent des conditions favorables à la vie sur Terre, comme le cycle des éléments nutritifs.

[3] Rapport de synthèse 2007 du GIEC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat), <http://www.ipcc.ch/>.

[4] Le Global Humanitarian Forum est une organisation internationale fondée par Kofi Annan, ancien secrétaire général de l'ONU en 2007, le rapport " The anatomy of a silent crisis " se base sur les estimations du GIEC pour prévoir les impacts du changement climatique sur les populations humaines. http://www.ghf-ge.org/programmes/human_impact_report/index.c...

[5] ppm éq-Co2 : partie par million en équivalent CO2, Rapport de synthèse 2007 du GIEC, page 30.

[6] Rapport Stern, 2006. <http://www.occ.gov.uk/activities/stern.htm>.

[7] MIT, Climate change odds much worse than thought, mai 2009. <http://web.mit.edu/newsoffice/2009/roulette-0519.html>.

[8] European Environment Agency, Climate for a transport change: indicators tracking transport and environment in the European Union, 2007.

[9] Il s'agit d'un véhicule électrique dont la propulsion est assurée par une pile à combustible : la fabrication de l'électricité se fait grâce à l'oxydation sur une électrode de l'hydrogène couplée à la réduction sur l'autre électrode de l'oxygène de l'air.

[10] TEEB: The Economics of Ecosystems and Biodiversity - rapport phase I, page 14.

<http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economic...> Ce rapport est conduit par Pavan Sukhdev sur la demande du commissaire européen à l'environnement Stavros Dimas et du ministre de l'environnement allemand Sigmar Gabriel afin d'étudier l'impact de l'homme sur les écosystèmes, calculer les coûts d'une perte de biodiversité et étudier dans la phase II les scénarios permettant d'entraver cette perte.

[11] Agence européenne pour l'environnement, " Si le puit se tarit - L'adaptation au changement climatique et le problème de l'eau ", avril 2009, <http://dataservice.eea.europa.eu/atlas/viewdata/viewpub.asp?...>

[12] Document de travail n°20 sur la protection des sols du Parlement européen, Commission temporaire sur le changement climatique, juin 2008. www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/720/720085/720085fr.pdf.

- [13] Rapport Eurobaromètre : " Les attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement", mars 2008. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_fr.p...
- [14] L'écoconditionnalité consiste à subordonner le paiement d'aides publiques au respect de normes environnementales.
- [15] Bulletin officiel 2006, Annonce n°35. <http://www.sante-sports.gouv.fr/fichiers/bo/2006/06-06/a0060...>
- [16] On consultera sur ce point la Question d'Europe n°126 de la Fondation Robert Schuman : L'Union européenne face au défi de la rareté de l'eau, février 2009, Antoine Frérot.
- [17] Directive cadre sur l'eau, Rapport de synthèse du Comité de Bassin du 4 mars 2005, <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/dce/consu...>
- [18] Voir " Il est urgent de consolider la dimension sociale du développement durable ", Confédération européenne des syndicats, 15 février 2006.
- [19] Confédération syndicale internationale, " Sommet de Copenhague : la "transition juste" à l'ordre du jour ", 20 mai 2009. <http://www.ituc-csi.org/spip.php?article3697>
- [20] Voir sur ce point le rapport du Député français Michel Herbillon, en date du 25 mars 2009. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1553.asp#P149...>

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.