

Un « modèle » européen défini par les politiques publiques ?

La politique environnementale de l'Europe

Charles-François MATHIS

RÉSUMÉ

En dépit d'une genèse surtout économique et d'un souci environnemental tardif, l'Union européenne est devenue, depuis 1972, l'un des acteurs internationaux majeurs de la protection de l'environnement. Reconnue dans les traités à partir de 1986, cette dernière s'organise désormais autour de la notion de développement durable et donne lieu à une forte activité législative et à la mise en place de structures d'information, de financement et de contrôle au niveau européen. L'UE y trouve une forme nouvelle de légitimation.



Pancarte de zone européenne de protection de la nature (Natura 2000)

L'Union européenne est aujourd'hui à la pointe du combat environnemental au niveau mondial, se donnant pour objectif, dans le traité de Lisbonne (2007), d'agir pour le développement durable de la planète. Son organisation et ses contours sont définis par les articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE).

Rien ne prédisposait pourtant l'Europe à occuper une place de premier plan sur ce sujet. Son ambition première est en effet de fonder la paix sur l'interdépendance et la croissance économiques. C'est le sens de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, 1951), puis des traités de Rome (1957). Ces choix initiaux, s'ils ont été largement amendés depuis, continuent à peser sur les politiques publiques mises en place. On date en général le début d'une véritable politique européenne de l'environnement de la déclaration de Paris de 1972 qui enjoint le lancement, dès l'année suivante, du premier programme d'action pour l'environnement. Six autres suivront (le septième débute en 2013), définissant les objectifs prioritaires – et parfois quantifiés – de l'Union en matière environnementale. Plusieurs raisons expliquent ce changement au début des années 1970 : des catastrophes environnementales, suscitant une attente plus forte des populations (création de ministères de l'Environnement, en 1971 en France par exemple) et une prise de conscience internationale (conférence de l'ONU à Stockholm en 1972), mais surtout la volonté de limiter les distorsions de concurrence au sein du marché européen que des

régulations environnementales différentes au niveau national pourraient créer. C'est donc surtout pour des raisons économiques que les premières politiques d'environnement sont mises en place à l'échelon européen, ce qui explique qu'elles aient essentiellement fixé des normes minimales à respecter par chaque État en matière d'émission de polluants ou de gestion des déchets. Près de 200 textes réglementaires sont ainsi passés en une quarantaine d'années.

Si la politique environnementale européenne est ainsi lancée, il faut attendre 1986 pour qu'elle ait une existence légale dans les traités : l'Acte unique porte en effet pour la première fois un titre « Environnement » (titre VII). Sa présence s'accroît sans cesse par la suite : le traité de Maastricht en 1992 en fait une « politique européenne », et étend également les domaines où le vote à la majorité qualifiée s'applique ; quant au traité d'Amsterdam de 1997, il évoque pour la première fois le « développement durable » comme *objectif* de l'Union. La politique environnementale s'impose ainsi comme un élément transversal, que toutes les autres politiques européennes doivent prendre en compte – le développement durable devenant ainsi, en théorie du moins, la pierre de touche de toute la politique de l'Union.

On tend en général à distinguer deux phases, la première jusqu'au début des années 1990, caractérisée par une forte activité régulatrice et une extension continue du domaine d'intervention de l'UE en matière environnementale, et une deuxième qui voit plutôt cette politique se consolider et s'approfondir, en mettant l'accent sur les mécanismes d'évaluation et d'amélioration des actions mises en œuvre, en passant de la norme à la stratégie globale. Les champs d'intervention couverts sont extrêmement vastes, allant de la qualité de l'air et de l'eau à la réglementation des OGM, en passant par la gestion des déchets, la réduction des pesticides, des stratégies pour l'aménagement durable des villes et, plus récemment, le réchauffement climatique.

Pour ce faire, la politique environnementale de l'Union s'appuie sur des principes, dont certains (pollueur-payeur, intervention à la source) sont assez communs, tandis que d'autres sont propres aux vastes ambitions européennes (principe de précaution, développement durable) ou à ses modalités de fonctionnement (subsidiarité).

Au fil du temps, des instruments d'action se sont mis en place pour mener à bien ces politiques ambitieuses. C'est surtout à partir de Maastricht qu'ils se formalisent. L'Agence européenne pour l'environnement prend ses fonctions en 1993 en s'installant à Copenhague, avec une mission essentiellement d'information. La même année, on crée le poste de commissaire européen à l'Environnement, assisté d'une direction générale. Celle-ci existait à l'état embryonnaire dès 1973 comme une branche de la direction générale (DG) Industrie, et comptait... 5 personnes. Au début des années 2010, ses effectifs s'élèvent à 500 personnes. La mission du commissaire et de la DG Environnement consiste à proposer des mesures législatives ou financières protectrices et à veiller à leur application au sein des États. Depuis le rajout, dans le traité de Lisbonne, de l'objectif de lutte contre le changement climatique, un commissaire et une DG spécifiquement dédiés à cette question ont été créés. Enfin, même si le coût des politiques environnementales européennes doit être assumé par les États, on met en place dès 1992 le programme LIFE (L'instrument financier pour l'environnement), qui cherche à en accompagner la mise en œuvre, et à financer des améliorations et des travaux de recherche en matière d'environnement. Plus de 3 000 projets ont ainsi été soutenus depuis quarante ans par ce programme, qui dispose, pour la période 2014-2020, d'un budget de 3,4 milliards d'euros (contre 2 milliards pour le précédent, entre 2007 et 2013).

C'est ainsi, depuis une quarantaine d'années, un jeu à différentes composantes qui se met en place. À la codirection de fait du début, entre Conseil et Commission, se sont rajoutés de nombreux autres acteurs : groupes de pression, Cour européenne de justice (dont les décisions ont permis l'extension du domaine d'intervention de l'UE), administrations nationales et européennes et surtout Parlement européen, puisque le principe de codécision devient la norme en matière d'environnement à partir du traité d'Amsterdam (1997). Cette multiplicité d'acteurs autant que l'ampleur de la politique environnementale européenne expliquent l'extraordinaire complexité de cette dernière, mais aussi la compétition à laquelle se livrent les différents intervenants : Parlement et Commission, en particulier, s'en servent pour étendre leurs prérogatives et légitimer leur existence.

Ces tensions sont particulièrement perceptibles lors des interventions de l'UE sur la scène internationale. L'Europe est en effet reconnue comme un leader mondial en matière de politique environnementale globale. Elle a participé à la plupart des grands accords multilatéraux des dernières décennies, sur la protection de la couche d'ozone, la diversité biologique ou le changement climatique. Mais si l'Union montre la voie par ses fortes ambitions environnementales, elle est en revanche rarement en mesure de peser suffisamment dans les négociations pour

faire adopter internationalement des mesures d'envergure : elle est avant tout un *leader* par l'exemple. Son action est souvent fragilisée par ses dissensions internes. En effet, la politique environnementale communautaire fait partie des compétences partagées, entre l'Union et les États. Il arrive donc fréquemment que ces derniers soient représentés en même temps que l'UE lors des négociations internationales, au risque bien sûr de la cacophonie. La Commission joue souvent de cet argument pour demander au Conseil un mandat exclusif dans les négociations internationales, jouant sur les incertitudes dans le partage de certaines compétences. Cela a pu mener à de très vives passes d'armes comme en 2010 lors de discussions sur le mercure sous l'égide de l'ONU.

Ces tensions peuvent s'expliquer par la popularité de la politique environnementale de l'UE, plébiscitée par les citoyens du continent dans tous les eurobaromètres. L'Union, et donc ses différentes composantes, y trouvent une forme de légitimité sur laquelle elles cherchent à s'appuyer. Elles la confortent encore en tâchant de démocratiser la prise de décision, par exemple en facilitant l'accès à l'information ou, depuis 2012, par l'initiative citoyenne européenne, dont se sont largement saisies les associations environnementales.

BIBLIOGRAPHIE

JORDAN, Andrew, ADELLE, Camilla (dir.), *Environmental Policy in the European Union*, Oxon, Routledge, 2013.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thematiques/l'europe-politique/un-«-modele-»-europeen-defini-par-les-politiques-publiques/la-politique-environnementale-de-l'europe>