

L'Europe est-elle plus verte?

Mercredi 15 novembre 2017

Espace universitaire de Liège
Dr Maxime HABRAN

Les moyens d'interventions du pouvoir politique en matière environnementale

Multiplicité des instruments internationaux, régionaux (UE) et nationaux et sous nationaux

- **Internationaux**

Conférence de Rio (92), Conférence de Johannesburg (02), Agenda 21, Déclaration de Doha (OMC), Protocole de Kyoto (97), Conférence sur les changements climatiques (Copenhague mars 2009, Doha, Paris, et aujourd'hui COP 23 en Allemagne, et après?

- **Régionaux**

Décision du Conseil Européen de Luxembourg sur le développement durable, septième programme d'action pour l'environnement, Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997,

- **Nationaux**

Plan fédéral de développement durable, gestion du dossier « bruit »,

- **Subnationaux**

COdT, Code de l'environnement, Plan wallon de l'air, ...

Pour mettre en œuvre leurs politiques, les autorités publiques disposent de deux voies :

- Adoption **d'actes juridiquement contraignants**
- Adoption **d'actes politiquement contraignants**

Actes juridiquement contraignants

- Concerne surtout les règles de droit communautaire (UE), nationales, régionales
- Suivra le processus normal d'élaboration d'une règle de droit
- Juridiquement contraignant ?
 - Le non-respect peut entraîner la sanction administrative et/ou pénale

Actes politiquement contraignants

- Concerne surtout les principes **internationaux** et **communautaires**
- **Pas de processus de ratification** par le pouvoir législatif
- **Engagement politique** des autorités publiques ou administratives d'un État
- Existe sous **de multiples qualificatifs**

Droit mou, softlaw, gentleman agreement, engagement informel,...

Attention que l'intitulé ne signifie rien

- **Force** : sanction politique



Genèse d'une conscience environnementale

Genèse de la politique de développement durable

- **Pourquoi** une politique de l'environnement ?
- Postulat de départ : « **la solution c'est la dilution** »
Nature assimile et épure de façon illimitée les rejets des activités humaines (capacité)
- Toutefois la croissance économique essentiellement **quantitative** a perturbé ce principe
 - L'accroissement des standards de confort dans les sociétés industrielles induit l'augmentation de la pollution.
 - **Consommation d'énergie et de ressources naturelles en croissance continue**
 - Le temps humain a rattrapé et dépassé le temps naturel
 - **Seuil d'assimilation de la nature**

Ce constat a généré trois réponses politiques ou systèmes d'interventions

- Système correctif
- Système préventif
- Système anticipatif

Systeme correctif : On pollue et on depollue

Systeme fonde sur le principe que tout est indemnisable, compensable et remplaçable :

- Regereneration spontanee de la nature (forêts)
- Necessite l'instauration de systemes d'assainissement des pollutions
- Compensation des dommages par la protection de certaines zones

Zones vertes des plans supprimees doivent être remplacees par la creation de nouvelles zones de protection

Corollaire « **principe du pollueur payeur** » ou je paie donc je peux polluer

- **Limites :**

- Tout n'est pas renouvelable

Minerais, énergies fossiles

- Difficulté dans l'identification du pollueur

Pollution diffuse, sites désaffectés (acteur économique responsable n'existe plus)

- Définition de la pollution

Quelle remise en état ?

Système préventif : le triomphe de la connaissance

- Concept basé sur la maîtrise des risques liés aux activités humaines **grâce au savoir scientifique**
- Associé à un certain degré de tolérance d'une pollution considérée comme inévitable mais peu dommageable
- Notion de **prévoyance et prudence**

Le savoir est capable d'appréhender les risques et d'y remédier mais l'homme n'a pas toujours pris les moyens nécessaires pour les prévenir

(Tchernobyl, Seveso)

- Base politique des **systèmes d'évaluation d'incidences** sur l'environnement, des permis d'environnement, etc.

Les limites

L'efficacité s'arrête aux frontières connues du savoir : « État de la recherche scientifique »

- On ne peut prévenir l'inconnu

- Effet sur le climat des gaz à effet de serre, effet destructeur de certaines substances chimiques (amiante)
- Nouvelles technologies nouvelles préoccupations : OGM, ondes GSM, apparition de nouvelles pathologies
- Découverte que l'accumulation continue de certaines substances diffusées en quantités insignifiantes peut avoir des conséquences dramatiques
 - Métaux lourds, antidépresseurs dans l'eau

Système anticipatif : le désenchantement du savoir absolu

- Système basé sur l'idée que la prévisibilité et la certitude scientifique a ses limites
- Le risque n'est pas toujours maîtrisé ou maîtrisable : **concept du risque incertain**
- Conséquences irréparables sur l'environnement imposent que la protection de celui-ci devient une nécessité absolue qui doit contraindre toutes activités humaines MÊME si l'existence des risques n'est pas encore scientifiquement démontré

L'incertitude devient facteur d'action/inaction

Corollaire « **principe de précaution** »

- Concept d'incertitude
- Activité doit être retardée car risques non encore clairement identifiés et maîtrisés
- Notion de responsabilité à long terme (génération future)

L'absence de certitudes scientifiques ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement

- Principe de précaution induit le **renversement** de la charge de la preuve.
- Le **développement durable** *qui vise à déterminer la capacité assimilative de l'environnement en vue d'éviter une exploitation abusive des ressources naturelles*

Et aujourd'hui, la protection de l'environnement n'est pas seule

Depuis quelques années, la lutte contre le changement climatique est omniprésente.

- Le changement climatique est lié à la politique environnementale et à la politique énergétique.
- Lien direct entre les deux politiques : objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

- C'est une politique climatique (donc environnementale) qui est prise en compte en matière énergétique et qui va s'appliquer dans d'autres domaines...
- Notamment la politique agricole ☺

Prise de conscience du changement climatique

- Le constat du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est sans appel = réduction des EGES
- Les pollutions résultent des activités humaines
- Les conséquences : augmentation du niveau des mers, désertification, etc.

Les causes

- Entre autres, l'agriculture...
- Méthane, protoxyde d'azote
- FAO : émissions issues de l'agriculture, des forêts et des pêches ont doublé au cours des cinquante dernières années...
- Niveau mondial : 24 % des émissions sont d'origines agricoles et autres
- Niveau européen : 12 % (25 aux USA, 44 en Asie)

Qu'a fait l'UE?

- Engagement international suivi d'un engagement européen
- Kyoto, plan Energie-Climat, cadre d'action en matière de climat et d'énergie, etc.
- Approche à deux/trois niveaux

Prise en compte de la problématique liée aux émissions de gaz à effet de serre

- Protocole de Kyoto (l'Union s'engage à réduire de 8 % le niveau de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990)
- Paquet énergie-climat (politique climatique et énergétique intégrée et globale)
- Aujourd'hui, de nouveaux objectifs pour 2030 (40 (EGES)-27 (amélioration de l'efficacité énergétique)-27 (ENR))
- Depuis décembre 2015, Accord de Paris COP21

D'où vient ce nouvel objectif?

- Article 191 TFUE : le terme apparaît pour la première fois (dans la politique environnementale)
- La lutte contre le changement climatique se trouve au cœur même de la politique environnementale
- Ce n'est pas une coïncidence...
interaction avec la scène internationale

Au niveau international

- **1994** : La Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) = engagement à réduire les émissions d'ici 2020
- Mais insuffisant pour atteindre l'objectif de limitation sous les 2° C.
- **2012** : lancement des négociations pour conclure un nouvel accord juridiquement contraignant et applicable à l'ensemble des parties
- En théorie, à Paris pour être mis en œuvre en 2020
- Mais entre temps ...

De Kyoto à ...

- **Kyoto : 1997, l'UE** s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport aux niveaux de 1990 entre 2008 et 2012. Objectif atteint. Accord arrivée à échéance en 2012...
- **Puis Doha : Accord minimal...**
Prolongation pour une nouvelle période de **8 ans**
- **Engagements différents** (UE : - 20 % par rapport à 1990, Australie : - 0,5 % par rapport à 2000)
- **Abandon** : Canada, Japon, Russie et Nouvelle-Zélande. En cause, le protocole n'engage pas les USA et les pays émergents
- **Porte ouverte** : revoir les engagements après une certaine période afin de rehausser le niveau d'ambition

L'accord de Paris

- Rappel des faits
- GIEC : sans intervention rapide, le changement climatique aura des conséquences sévères, généralisées et irréversibles pour les habitants et les écosystèmes de la planète
- Réduction des émissions de GES pour limiter l'augmentation moyenne de température à la surface de la Terre à moins de 2° C.

- Transition mondiale vers de faibles niveaux d'émissions
- Plus on tarde à le faire, plus le coût augmentera et moins il y aura de solutions envisageables...
- L'Accord est entré en vigueur en **novembre 2016** après que 55 pays représentant au moins 55% des émissions l'ont signé. **159 des 194 pays l'ont déjà ratifié.**
- Toutefois, le président américain Donald Trump a déclaré en juin 2017 qu'il souhaitait que les États-Unis **se retirent de l'Accord.** (ce n'est pas encore fait)

La politique environnementale et le changement climatique au travers de deux politiques

- La politique énergétique européenne
- La politique agricole commune

Politique environnementale et politique énergétique

Vers une politique énergétique européenne

- Absence de base juridique avant 2008 et le traité de Lisbonne
- Développement grâce à la politique environnementale (elle prend appui dessus)
- Avec Lisbonne, la politique énergétique n'est pas indépendante... entre marché commun et environnement

Politique énergétique : article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

« Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et **en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement**, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres:

- a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie;
- b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union;
- c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et
- d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques ».

En parallèle : Kyoto

Interaction entre politique énergétique et politique environnementale : Signature en 1997 du protocole de Kyoto : renforcement des engagements pris par l'UE en matière d'environnement et de développement durable au titre de sa politique énergétique.

- **L'action environnementale dans le domaine énergétique est lancée**
- **Intégration d'une action internationale sur la scène européenne**

Volonté européenne d'aller plus loin

- Le changement climatique est une donnée incontournable
- Il faut une politique de l'énergie plus ambitieuse pour l'UE

Janvier 2007 : COM(2007)1 « **Une politique de l'énergie pour l'Europe** »

Objectifs :

- Achever la libéralisation des marchés
- L'efficacité énergétique doit être au centre des décisions (miser sur les énergies renouvelables)
- Renforcer la sécurité des approvisionnements

Adoption par le Conseil d'une politique climatique et énergétique intégrée et globale (paquet Energie-Climat, décembre 2008)

Avec comme objectifs majeurs :

- Réduction d'au moins **20 %** des EGES par rapport au niveaux de 90
- Une augmentation de **20%** de la part des ENR dans la consommation énergétique
- atteignant une proportion **de 20% d'énergies renouvelables** dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020 (actuellement à 8,5%)
- atteignant une proportion **de 10% de biocarburants** dans la consommation totale

Pour 2030, la Commission prévoit de nouveaux objectifs

- Objectif contraignant de réduction des EGES (40 % par rapport à 1990)
- Objectif contraignant en matière d'énergies renouvelables (27% d'ER)
- Efficacité énergétique (27%)
- Réformer le système d'échange de quotas d'émission
- Plans nationaux pour une énergie compétitive, sûre et durable

Changement climatique VS Politique agricole commune

Agriculture et changement climatique

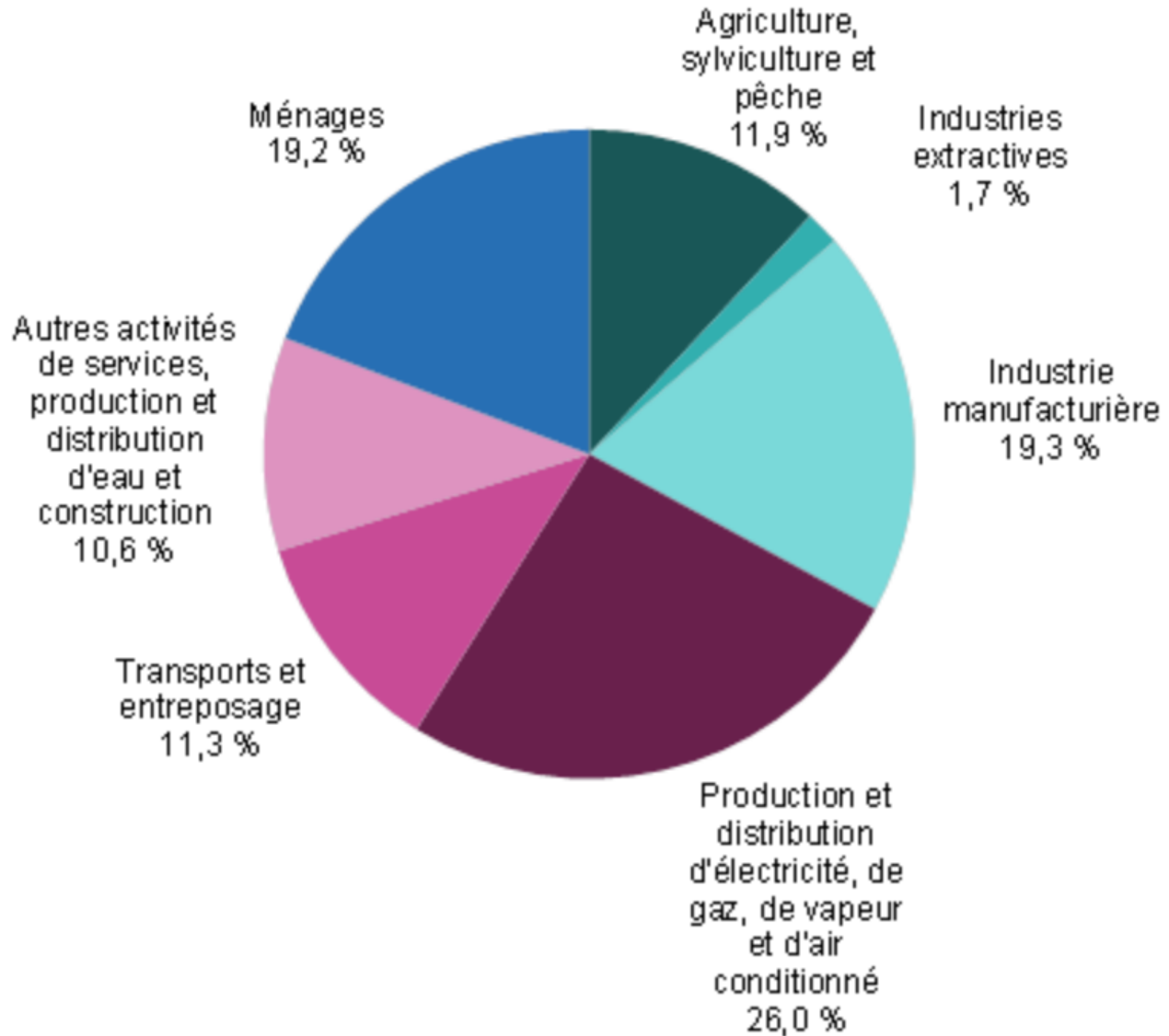
- Prise de conscience du changement climatique
- Nouvel objectif environnemental
- Agriculture vs changement climatique
- Quels mécanismes?

La PAC

- Objectifs : en 1962, autosuffisance
- Logique productiviste
- Conséquences : détérioration des écosystèmes, pression sur les agriculteurs, etc.

- Comment aujourd'hui une politique européenne, la PAC, peut-elle intégrer la lutte contre le changement climatique?

2014



Qu'a fait l'UE?

- Engagement international suivi d'un engagement européen
- Kyoto, plan Energie-Climat, cadre d'action en matière de climat et d'énergie, accord de Paris,...
- Approche à deux/trois niveaux

Agriculture VS changement climatique

- **PAC** : Victime ET responsable du changement climatique
- Depuis 1962, tentative d'adaptation de la PAC à des mesures environnementales
- Comment ? Avec la **conditionnalité environnementale**
- Intégration progressive des considérations environnementales au sein de la politique agricole commune

La conditionnalité comme mécanisme pour lutter contre le réchauffement climatique

- Réforme de 2003 : la conditionnalité devient obligatoire.
- On parle vaguement du climat. C'est déjà une première.
- Encore une fois, il va falloir se tourner vers des mesures indirectes. Quelle politique va mettre en place ce type de mesures?

- Ce sont des mesures environnementales qui ont une incidence sur la PAC

Mesures générales

- Stockage du carbone dans le sol
- Réduction des émissions de méthane et de protoxyde d'azote
- Production d'énergies renouvelables exploitant la biomasse agricole

La réforme 2014-2020

- Rôle bipolaire de l'agriculture en matière de changement climatique
- Nouveaux objectifs : garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat

Comment y arriver

1. Production de biens publics environnementaux
2. Formation et innovation afin de favoriser la croissance écologique

- Il faut adapter les programmes de développement rural des EM sur des priorités européennes communes
- Exemple : promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier

Environnement et changement climatique sont intimement liés

- La politique climatique apparaît dans les deux piliers
 - Mesures agroenvironnementales et climatiques (deuxième pilier)
 - Paiement vert ou verdissement (pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement)

La prise en compte du climat arrive

- Mise en place de mesures permettant aux agriculteurs d'améliorer leur efficacité et leur productivité de façon durable du point de vue environnemental et de manière à contribuer à la lutte contre le **changement climatique**

Conclusion

- On parle souvent du changement climatique... mais le sujet est complexe
- L'Europe veut être le bon élève d'où le rattachement à la politique environnementale
- Danger : en agissant partout, l'Europe se disperse...