



Notice scientifique

La politique environnementale de l'Europe

CHARLES-FRANÇOIS MATHIS, 2022

Résumé :

En dépit d'une genèse surtout économique et d'un souci environnemental tardif, l'UE 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.

L'Union Européenne est aujourd'hui à la pointe du combat environnemental au niveau mondial, se donnant même 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 : la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA, 1951), puis les Traités de Rome (1957) visaient plutôt à encourager la paix par l'intégration économique. La déclaration de Paris de 1972, qui enjoint le lancement, dès 1973, du premier Programme d'Action pour l'Environnement (PAE), ouvre la voie à une véritable politique européenne environnementale. Sept autres PAE suivront (le huitième débute en 2021), 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 réglementations 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'émissions de polluants ou de gestion des déchets. Près de 200 textes réglementaires sont ainsi passés en une vingtaine 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.

Les champs d'intervention sont dès lors 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. Le huitième PAE distingue ainsi trois objectifs principaux : préservation du capital naturel, sobriété de l'économie, protection de la santé humaine. Cette transversalité est visible par exemple dans les tentatives (jugées bien trop timides) d'encouragement à l'agriculture biologique dans la Politique Agricole Commune, l'établissement – controversé – d'une liste des industries et énergies jugées vertueuses pour le climat (taxonomie verte européenne) afin d'y diriger les flux d'investissements par des incitations fiscales, la mise en place d'un Fonds pour la Transition Juste à partir de 2021 etc.

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 plus propres aux vastes ambitions européennes (principe de précaution, développement durable) ou à ses modalités de fonctionnement (subsidiarité).

Au fil du temps, des instruments 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 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 (500 en 2010). 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 accompagner la mise en œuvre, et à financer des améliorations et des travaux de recherche en la matière. Plus de 4500 projets ont ainsi été soutenus depuis trente ans par ce programme, qui dispose, pour la période 2021-2027, d'un budget de 5,4 milliards d'euros (contre 3,4 milliards entre 2014 et 2020).

La lutte contre le réchauffement climatique est devenue en quelques années l'une des priorités de la politique environnementale européenne : depuis 2019, l'UE vise la neutralité carbone pour 2050, avec un engagement depuis 2021 à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40

à 55% en 2030 par rapport aux niveaux de 1990. 30% du budget total de l'UE est consacré à la défense de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique. Cela nécessite des ressources fiscales nouvelles : une taxe sur le plastique non-recyclé a ainsi été créée en 2021 par exemple et une sorte de taxe carbone aux frontières de l'Union est envisagée pour 2023.

À la codirection de fait du début, entre Conseil et Commission, se sont rajoutés de nombreux acteurs : groupes de pression, ONG, Cour Européenne de Justice, 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. Des dissensions parfois fortes existent aussi bien sûr entre États, plus ou moins enthousiastes dans leur application des politiques européennes.

Les inquiétudes grandissantes des populations européennes face à l'urgence environnementale (effondrement de la biodiversité, réchauffement climatique, etc.) expliquent sans doute 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

BAZIADOLY Sophie, *La politique européenne de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
CARTER Neil, *The Politics of the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
GRECIANO Philippe et BERTHIER-FOGLAR Susanne (dir.), *L'Europe face au changement climatique*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare & Martin, 2020.
JORDAN Andrew et ADELLE Camilla (dir.), *Environmental Policy in the European Union*, Oxon, Routledge, 2013.
<https://www.toutteleurope.eu/environnement/la-politique-europeenne-de-l-environnement/>

Glossaire

Développement durable : notion théorisée en 1980 dans le document « Stratégie mondiale de la conservation » de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et popularisé par le rapport de Gro Harlem Brundtland en 1987, qui sert de base au Sommet de la Terre de Rio en 1992. Il s'agit d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs, autour de trois piliers : le social, l'économique, l'environnemental.

Programme d'Action pour l'Environnement (PAE) : Socle de la politique environnemental de

l'UE depuis 1973. Ce sont des programmes pluriannuels (nous en sommes au huitième aujourd'hui) qui présentent les propositions législatives et les objectifs environnementaux prioritaires de l'UE à atteindre.

Pacte vert pour l'Europe : ensemble de mesures environnementales présentées en décembre 2019 par la Commission européenne dont l'objectif principal est d'aboutir à la neutralité carbone en 2050 pour l'UE.

Biographie

Charles-François Mathis est Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ancien président du Réseau Universitaire de Chercheurs en Histoire Environnementale, il représente la France auprès de la Société européenne d'histoire environnementale et dirige la collection « L'Environnement a une histoire », chez Champ Vallon. Spécialiste d'histoire environnementale et britannique, il a récemment écrit *La Civilisation du Charbon* (Vendémiaire, 2021) et, avec trois collègues, *Une histoire des luttes pour l'environnement* (Textuel, 2021).



Cofinancé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.