

Les jumelages institutionnels dans le domaine de l'environnement : enjeux et opportunités

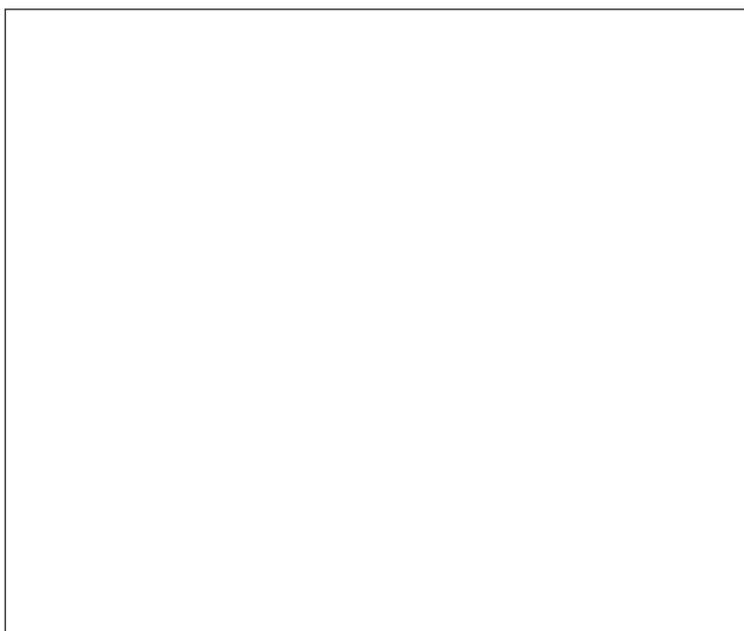
Assurer une présence active de la France dans la constitution du réseau des experts des pays de l'Est qui seront bientôt des experts de l'Union européenne.

par François Gréaume
Ademe, Représentant auprès des Instances européennes

L'élargissement de l'Union européenne (UE) aux pays d'Europe centrale et orientale (Peco) est programmé. La décision politique de leur intégration prise au Conseil de Luxembourg des 16 et 17 décembre 1997, a permis, dès le 31 mars dernier et avec l'adoption des « Partenariats pour l'adhésion », de lancer les négociations. Un nouveau type de coopération reste à définir. Le centre de gravité de l'Union s'en trouvera déplacé.

L'élargissement de l'UE intervient dans un contexte sans précédent, et met en évidence un formidable paradoxe. Il touche onze pays forts d'une population de 110 millions d'habitants, dont le PNB par tête restera éloigné de ceux

des Etats membres actuels pendant de très nombreuses années. Tous les pays candidats sont des bénéficiaires nets de la solidarité européenne et l'application inchangée des règles de financement actuel provoquerait l'explosion



Une cokerie à Bogatynia en Pologne (1990).

Vu distribution/Hollandaise Hoogte/Peter Hils

du budget communautaire. Cette hypothèse n'est manifestement pas retenue par les Etats membres.

A titre d'illustration, l'Union se propose de fournir aux pays concernés par l'élargissement, une aide structurelle qui, au delà de 2006, se monterait à 30 % des fonds structurels. Tous les pays candidats en bénéficieraient, principalement dans les domaines des infrastructures et de l'environnement.

Du point de vue environnemental, le prochain élargissement de l'Union présente un défi d'une toute autre ampleur que lors des adhésions précédentes, qui s'explique par l'importance des atteintes subies par l'environnement et par l'écart qui sépare l'Europe centrale et orientale de l'Union européenne en matière de protection environnementale.

La priorité donnée aux volets législatifs et institutionnels s'applique à toutes les thématiques environnementales : air, déchets, eau, lutte contre les pollutions industrielles, gestion des risques et sûreté nucléaire. Enfin, et non des moindres, le défi financier, chiffré aux alentours de 100 à 120 milliards d'euros pour les dix pays candidats, soit environ 1000 euros par habitant, et qui concernerait principale-

ment la mise en conformité dans les domaines touchant directement le citoyen et sa santé, l'air, les déchets et l'eau.

La conformité totale avec l'acquis environnemental communautaire ne sera probablement réalisable qu'à long terme par tous les pays candidats. La Commission penche pour une stratégie spéciale d'adaptation focalisée sur la reprise de l'acquis réglementaire et financée par le programme Phare, qui se combinerait avec une action structurelle dite de « pré-adhésion » [1] à compter du premier janvier 2000.

L'une des initiatives de la Commission vise à accroître le rôle des administrations publiques, dans le cadre de jumelages institutionnels, pour assurer le transfert de l'acquis communautaire à l'Est.

L'enjeu de la politique de l'environnement dans l'élargissement

L'enjeu environnemental de l'élargissement s'évalue en

regard des deux dimensions économique et politique, étroitement liées.

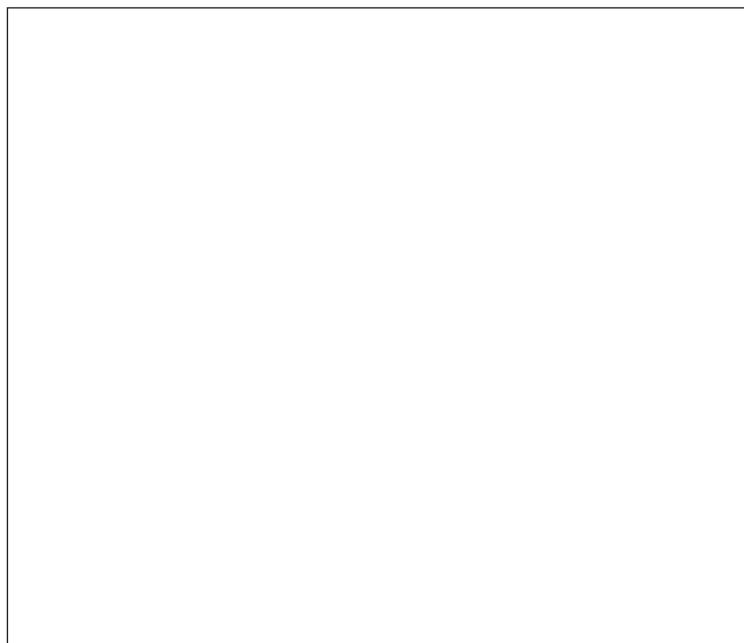
En termes économiques, la Commission européenne a conduit une étude sur l'estimation critique des évaluations menées sur les coûts d'investissement, de réhabilitation et de mise en conformité avec les normes environnementales européennes. La convergence du chiffrage autour d'un montant de 100 à 120 milliards d'euros [2] fixe la dimension

du marché de l'environnement dans les pays candidats. Ce marché serait essentiellement orienté vers le besoin en infrastructures, totalement inexistantes dans certains domaines. D'un point de vue sectoriel, le besoin d'investissements concerne l'air, les déchets et l'eau.

Mais, peut-être faudrait-il nuancer cette estimation. Clairement, il faut s'attendre à un accroissement absolu des investissements directs dans l'environnement. Cependant, pour différentes raisons économiques, il pourrait se poser à moyen terme un réel problè-

me d'absorption de ces investissements supplémentaires [3] dans les pays candidats. Par ailleurs, l'élargissement institutionnel ne sera pas porteur d'une amélioration majeure immédiate pour les futurs adhérents. L'impact de la mise en conformité avec les normes environnementales de l'Union pourrait même conduire, d'une certaine manière, à une perte d'avantage comparatif de ces pays et, dans un premier temps, se traduire pour eux par une perte de productivité. Le processus de rapprochement des législations environnementales pourrait donc, paradoxalement, s'avérer facteur limitant pour l'investissement de l'industrie locale dans l'environnement.

Enfin, les moyens suggérés par la Commission ne pourront pas relever le défi financier. Les montants avancés, tant dans le cadre de Phare (1,5 milliard d'Ecus / an en 1998 et 1999) que des fonds structurels de pré-adhésion, de l'ordre de 1 milliard d'écus par an, resteront très inférieurs aux besoins évalués. La vocation fédératrice des fonds européens peut induire un effet de levier intéressant, en particulier en attirant fonds internationaux et fonds privés. Le recours à l'investissement privé, domestique ou extérieur, exigera un environnement



Le lac d'argent (Bitterfeld/Wolffen) pollué par le fabricant de films Orwo et des mines de lignite (1990).

Vu distribution/Hollandse Hoogte/Micriel Wijnbergh

politique stabilisé, un cadre juridique et réglementaire calqué sur celui de l'Union, ce qui nous renvoie à la dimension politique du processus.

La dimension politique

La conformité totale avec l'acquis environnemental de l'Union européenne ne sera probablement réalisable qu'à long terme par tous les pays candidats d'Europe centrale et orientale. C'est l'ensemble des législations européennes qui est concerné, celle adoptée dans le cadre du fonctionnement du marché intérieur sous l'article 100A, comme celle adoptée pour le renforcement

de la protection de l'environnement sous l'article 130. Les enjeux importants, que représente la reprise de l'acquis réglementaire européen en matière d'environnement, sont étroitement liés à l'analyse de l'état de l'écart existant entre la législation des pays candidats et celle des Etats membres. De cette analyse dépendra l'adoption de dérogations et autres mesures transitoires. Le processus de négociation permettra d'identifier les points durs et les dérogations, s'il y a lieu, acceptables par les Etats membres et les futurs adhérents à l'Union.

D'une transposition flexible de l'acquis réglementaire ou de son application trop laxiste résulteraient rapidement des

distorsions de concurrence dans le marché européen, couplées à l'insatisfaction du secteur économique et aux risques sociaux. Une transposition intégrale, brutale et immédiate, engendrerait des contraintes d'application insupportables et les réticences des candidats à l'Union. Le juste dosage dans le processus de reprise de la réglementation environnementale sera une garantie d'acceptation et de succès du processus d'élargissement. La définition des priorités est un préalable. Certains pays comme l'Estonie ou la Roumanie sont engagés sur cette voie. La démarche inclut également le chiffrage du coût du rapprochement. Ces éléments fournissent la base des plans nationaux de rapprochement des législations en matière d'environnement, composante intégrale des partenariats pour l'adhésion.

Du point de vue environnemental, entre les demandes de flexibilité des candidats à

l'Union et les dérogations ou mesures transitoires que les Etats membres et leurs industriels sont prêts à accepter, se trouve en germe une remise en cause d'une partie de la régle-

mentation européenne de l'environnement. Le nivellement par le bas menace la politique communautaire de l'environnement. Ce risque trouve son origine dans des contraintes juridiques trop importantes (IPPC(1), par exemple) ou encore dans des normes techniques trop sévères (grandes installations de combustion, par exemple) ou enfin dans des coûts de mise en œuvre très élevés (meilleures technologies disponibles, par exemple). Le risque d'une politique européenne de l'environnement du moins disant n'est pas à exclure à terme, schéma dont certains représentants des Etats membres, y trouvant leur intérêt, pourraient se satisfaire.

Pour la politique de l'environnement, l'enjeu de l'élargissement se situe dans la qualité de la reprise de l'acquis pour garantir une politique européenne de l'environnement de haut niveau dans une Union élargie. Le volet juridique et institutionnel

est plus que jamais prioritaire. La place et le rôle des autorités publiques, nationales et locales, des pays candidats seront prépondérants. C'est le sens de l'initiative de la

Commission qui souhaite, dans le cadre des jumelages institutionnels, impliquer et responsabiliser les administrations des Etats membres dans la transposition et l'application de l'acquis par les futurs adhérents à l'Union.

L'enjeu des jumelages institutionnels dans le domaine de l'environnement

Le concept de jumelage institutionnel part du constat simple que les administrations nationales ou locales des Etats membres définissent les réglementations, les appliquent et, enfin, les gèrent. Partant de là, en associant ces missions administratives avec l'objectif de rapprochement des administrations nationales entre adhérents et futurs adhérents à l'Union, la Commission répond à un objectif politique plus vaste d'intégration européenne dans une Union élargie.

Le programme Phare reste, en 1998 et 1999, le cadre privilégié de la coopération avec les pays d'Europe centrale et de l'Est. Avec l'engagement du processus d'élargissement de l'Union

Aider ces pays dans la définition et la mise en œuvre de leur politique environnementale, favoriserait sans doute des similarités d'approche et de conception qui, à terme, pourraient se révéler utiles dans de futures négociations.

à l'est, la Commission a pris l'initiative, pour répondre à une demande des Etats membres, de les associer étroitement. Une réorientation de l'objectif de Phare est intervenue qui se concentre sur les priorités fixées en vue de l'adhésion, parmi lesquelles l'environnement. Le milliard et demi d'Ecus par an d'allocations de Phare se répartiront ainsi : 30 % seront destinés à la création de compétences institutionnelles ou « jumelages institutionnels » ou encore « Institutional building », 70 % seront disponibles pour financer les investissements nécessaires à la mise en conformité aux normes européennes.

Au terme d'un jumelage institutionnel appliqué à un domaine particulier, le pays candidat devra être en mesure d'assumer cette responsabilité par lui-même. Un jumelage est une opération globale assortie d'une obligation de résultat dans un domaine déterminé. Ce n'est pas une assistance visant à fournir des conseils ou des améliorations sectorielles, selon le schéma classique par appels d'offres pratiqué par Phare depuis 1991. Au terme du jumelage, le pays candidat doit disposer d'une organisation efficace, en état de marche, lui permettant de s'acquitter en toute sécurité de ses obligations communautaires [4].

Un programme de jumelage institutionnel, c'est :

- ✓ un expert, « conseiller pré-adhésion », responsable de la mise en œuvre du programme d'action, détaché pour une longue durée (3 à 4 ans);
- ✓ un thème spécifique s'inscrivant dans l'acquis communautaire ; réglementation sur l'air, les déchets, l'eau, les pollutions industrielles, les produits dangereux, etc. ;
- ✓ un programme d'actions, « package » visant à la reprise et à l'application de l'acquis ; ce programme offre une panoplie d'instruments (formations longues ou courtes, sur place ou dans l'Union; échanges de personnels; voyages d'études; coaching, etc.);
- ✓ la prise en charge intégrale induits par l'expert longue durée dans le cadre du volet « institutional building » de Phare ;
- ✓ un coût estimatif global du package évalué à 2 à 3 Mecus par jumelage.

Quel intérêt pour l'Ademe de s'impliquer dans ce processus ?

Dans une Union élargie, les pays candidats participeront à l'élaboration des futures

réglementations européennes. L'objectif et l'intérêt des opérateurs français, dans ce jeu politique de négociations, de recherches de compromis et d'arbitrages, consistent à trouver des alliés ou tout au moins des partenaires offrant des convergences de vues. C'est essentiel pour anticiper, orienter les décisions, attirer des industriels sur des opportunités, participer à la définition des marchés et à la sélection des opérateurs.

L'intervention dans la phase de reprise de l'acquis communautaire est essentielle. Aider ces pays dans la définition et la mise en œuvre de leur politique environnementale favoriserait sans doute des similarités d'approche et de conception qui, à terme, pourraient se révéler utiles dans de futures négociations. On pourrait ainsi citer l'exemple de la politique française de l'eau, basée sur un découpage territorial par bassins versants transcendant les échelons administratifs et gérée par des Agences de bassin. Quant à la politique de gestion des déchets, l'originalité se situe dans la double approche de gestion des déchets municipaux et de gestion des emballages avec le système Eco-emballage associant l'Etat, le privé et les collectivités locales.

Dans le secteur de l'environnement, la présence française en Europe centrale et orientale, tant au niveau institutionnel communautaire que dans le cadre bilatéral, est restée limitée. Ce constat vaut aussi pour la Russie et les Nouveaux Etats indépendants (NEI). Par ailleurs, cette absence n'a pas été relayée

par l'ingénierie française de l'environnement, peu positionnée dans les appels d'offres Phare depuis 1991. L'Ademe n'a assuré une relative présence sur le seul domaine de l'efficacité énergétique, qu'en émergeant à des appels d'offres communautaires, en Roumanie, Bulgarie ou République Tchèque.

Les trois prochaines années offrent l'opportunité, dans le domaine de l'environnement, de constituer ce réseau d'alliés et de partenaires en Europe centrale et orientale. L'Ademe y voit une occasion de renforcer sa présence dans ces futurs pays adhérents. Elle y voit également l'occasion, par le contact régulier d'experts français avec leurs homologues des Peco, d'améliorer leur connaissance des approches spécifiquement françaises dans le domaine de l'environnement.

L'impact d'un séjour de longue durée d'un expert n'est jamais négligeable. Dans le cadre des jumelages institutionnels, il se mesurera, à terme, par la capacité d'influence sur la transcription en législation nationale de la reprise de l'acquis communautaire.

Les trois prochaines années offrent l'opportunité, dans le domaine de l'environnement, de constituer un réseau d'alliés et de partenaires en Europe centrale et orientale.

Enfin, le second volet de Phare concerne les 70 % alloués à l'investissement. Les infrastructures susceptibles d'être

aidées seront limitées à celles assurant une mise en conformité avec les normes environnementales européennes. La procédure de mise en œuvre de Phare, très décentralisée, accorde une large autonomie de décision aux administrations locales. Il est clair que la présence d'un expert, à proximité de ces centres de décision, présenterait un intérêt majeur pour les opérateurs français de l'ingénierie et de l'industrie de l'environnement

Actions de l'Ademe

L'Ademe s'est impliquée très tôt dans ce processus en se

préparant à la perspective de programmes de jumelages institutionnels. L'une de ses tutelles, le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, entend visiblement s'appuyer sur l'Agence pour mettre en place et animer les jumelages dans ses secteurs de compétence. Les discussions actuelles, engagées conjointement avec les futurs pays adhérents et la Commission européenne, semblent prometteuses.

Déposées le 15 juin à la Commission européenne, les propositions de contribution de l'Ademe aux jumelages institutionnels concernent :

- ✓ la Bulgarie, où le programme traiterait de la part de l'acquis consacré à la pollution de l'air ;
- ✓ la Hongrie, au sujet des directives IPPC, gestion et traitement des déchets ménagers et industriels et directives relatives aux grandes installations de combustion ;
- ✓ la Pologne, pour un vaste programme incluant la gestion des déchets ménagers et industriels, IPPC, la gestion des risques industriels (2), et les directives « pollutions de l'air » ;
- ✓ la République Tchèque, avec un programme qui porte sur la mise en œuvre des directives « déchets » et « emballage » ;

- ✓ La Roumanie, où le programme inclut la gestion des déchets ménagers et industriels (2), IPPC, la gestion des risques industriels, le management environnemental ;
- ✓ la Slovaquie, pour un programme prévoyant la reprise de l'acquis en matière de gestion et traitement des déchets municipaux.

La mise en œuvre possible de quelques-uns des jumelages mentionnés ci-dessus imposera une mobilisation de la palette d'expertise disponible en France, tant dans le secteur privé que dans les administrations. Il est clair que, sur ce dossier prioritaire, les ressources humaines disponibles de la seule Ademe ne pourront suffire à satisfaire l'intégralité de la présence française requise. De même, il paraît clair que l'intérêt français bien compris milite pour une diversification des sources d'expertise et pour l'élargissement du nombre d'experts mobilisés. En particulier, il serait souhaitable que la mise en œuvre de ces jumelages puissent bénéficier du soutien technique et des compétences institutionnelles des ministères concernés et de leurs services extérieurs (Dire et Diren).

De même, il paraît clair que l'intérêt français bien compris milite pour une diversification des sources d'expertise et pour l'élargissement du nombre d'experts mobilisés.

Conclusions

Les trois prochaines années, consacrées à la reprise et à la mise en œuvre de l'acquis, offrent un cadre attractif pour lancer une stratégie de partenariat avec les Peco dans le domaine de l'environnement et pour capitaliser cette expérience. A court terme, l'objectif visé par la perspective des jumelages institutionnels envisagés par la Commission européenne est de former dans les Etats membres, et en particulier en France, un nombre important de décideurs, d'experts, de gestionnaires de l'environnement originaires des Peco. Issus des administrations centrales ou locales, d'instituts ou d'agences, ils participeront et assumeront la gestion de la politique de l'environnement de leur pays. A moyen terme, dans une Union élargie, ils participeront à l'élaboration de la réglementation européenne de l'environnement. La constitution d'un maillage d'experts favorisera l'intégration européenne et facilitera les relations partenariales et les convergences d'approches. Enfin, d'une certaine manière, par leurs contacts réguliers avec leurs homologues des Peco, l'image et la compétence

de l'expertise environnementale française pourraient faciliter l'approche du secteur par nos entreprises, tout particulièrement les PME-PMI, maillon très faible de l'industrie française de l'environnement.

Notes

[1] • IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control (prévention et contrôle intégrés des pollutions),

[2] • Cette action concerne les deux directives SEVESO. Elle serait menée en coordination avec l'INERIS.

Bibliographie

[1] • Communication de la Commission, "Agenda 2000 - pour une Union plus forte et plus large", COM (97) 2000,

[2] • Compliance costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC - EDC Consultants pour la Commission DG IA et DG XI - mai 1997,

[3] • Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne - Alain Henriot - Le courrier des pays de l'Est n°425 - décembre 1997,

[4] • Communication de la Commission, "Guide for the Approximation of European Union Environmental Legislation", SEC (97) 1608.