



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE A: POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET
SCIENTIFIQUES

ENVIRONNEMENT, SANTÉ PUBLIQUE ET SÉCURITÉ
ALIMENTAIRE

Subventions européennes accordées à des pratiques polluantes et non durables

Étude

Résumé

Ce rapport donne un aperçu de l'importance environnementale des plus grands domaines de dépenses au sein du budget de l'Union. Sur la base des méthodes existantes, il évalue le niveau de durabilité des principaux postes budgétaires des politiques sectorielles européennes. Il formule également des recommandations dans le contexte d'une réforme éventuelle des subventions qui contribuerait à orienter le budget de l'Union vers une croissance plus durable, telle qu'invoquée dans la stratégie Europe 2020.

IP/A/ENVI/ST/2010-17

Février 2011

PE 457.359

FR (Orig. EN)

Le présent document a été demandé par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen.

AUTEURS

M. Arkaitz USUBIAGA, M. Philipp SCHEPELMANN, Mme Bettina BAHN-WALKOWIAK, Institut de Wuppertal pour le climat, l'environnement et l'énergie
M. Matthias ALTMANN, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik GmbH
Mme Ruta LANDGREBE, Ecologic Institute
M. Ralph PIOTROWSKI, Ecologic Institute

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Catherine LAURANSON
Département thématique des politiques économiques et scientifiques
Parlement européen
B-1047 Bruxelles
Courriel: Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN
Synthèse: DE et FR

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou pour vous abonner à son bulletin d'information, contactez : Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en février 2011.
Bruxelles, © Parlement européen, 2011.

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et remise d'un exemplaire à celui-ci.

RÉSUMÉ

Les subventions représentent un phénomène omniprésent, directement ou indirectement relié à la plupart des activités de productions de notre vie quotidienne. Plusieurs secteurs bénéficient du soutien des gouvernements nationaux, qui visent en principe à atteindre des objectifs louables, mais entraîne fréquemment des effets secondaires nuisibles pour l'environnement, et profite souvent aux groupes puissants plutôt qu'aux catégories dans le besoin. Si les subventions ne sont pas mauvaises en soi, il n'en demeure pas moins qu'une fois orientées vers la durabilité, elles pourraient se trouver en compétition avec d'autres activités non durables également bénéficiaires d'un soutien public, ce qui pourrait affaiblir leur efficacité.

L'Union européenne s'est engagée à supprimer progressivement les subventions dommageables à l'environnement, par exemple en réformant les politiques de l'agriculture et de la pêche. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour doter l'UE d'un budget plus durable, et par là même compatible avec les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Le présent rapport donne un aperçu des politiques sectorielles de l'Union (agriculture, politique de cohésion, transport, énergie et pêche) qui reçoivent un financement européen et ayant parallèlement des effets secondaires non désirés. Il porte explicitement sur les subventions inscrites au budget, c'est-à-dire visibles dans le budget de l'Union au titre de dépenses publiques.

Agriculture

La politique agricole commune (PAC) comprend des dépenses liées au marché et des aides directes (premier pilier, 42,5 milliards EUR), ainsi que des dépenses consacrées au développement rural (deuxième pilier, 14,4 milliards EUR) en 2011. Il s'agit dès lors de l'un des premiers postes budgétaires du budget de l'UE.

La réforme de la PAC de 2003 a supprimé une grande partie des subventions dommageables à l'environnement en dissociant le soutien à l'agriculture des niveaux de production. Cette mesure a réduit les incitations à l'origine de la surproduction et de l'intensification des méthodes d'exploitation agricole. Le nouveau régime de soutien est soumis à la «conditionnalité», soit à certaines conditions concernant les normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux. Néanmoins, les avantages environnementaux offerts par ces normes sont moindres, proportionnellement aux paiements accordés.

De façon similaire, la plupart des États membres ont orienté les paiements découplés vers la réalisation de niveaux de production historiques, ce qui favorise particulièrement les grands producteurs de l'agriculture intensive aux dépens des petites exploitations qui soutiennent l'apport d'avantages environnementaux grâce à l'agriculture traditionnelle.

RECOMMANDATIONS

- Le régime de paiement devrait être orienté vers des composantes environnementales allant au-delà des normes de conditionnalité existantes, et soutenant par là même les méthodes d'agriculture traditionnelles plutôt que les modes de production intensifs.
- Les avantages environnementaux offerts par ces normes de conditionnalité sont moindres proportionnellement aux paiements accordés. L'adoption d'objectifs mesurables et l'établissement d'un mécanisme de contrôle de la production augmenteraient l'efficacité des normes de conditionnalité.
- Étant donné que les fonds publics doivent être dépensés pour des biens publics, les paiements de base devraient être associés aux paiements qui rémunèrent la fourniture de biens publics et maintiennent le capital naturel. Les biens publics rémunérés devraient être étendus et prendre en considération une variété plus large de biens publics fournis par l'agriculture.

Politiques structurelle et de cohésion

Les Fonds structurels et de cohésion de l'Union européenne sont primordiaux pour réduire les disparités sociales et économiques entre les régions européennes. La politique de cohésion alloue 344 milliards EUR pour la période de programmation 2007-2013, répartis entre ses trois priorités: la convergence¹ (81,5 %), la compétitivité régionale et l'emploi² (16 %) et la coopération territoriale³ (2,5 %).

Les dépenses environnementales s'élèvent à 105 milliards EUR, un record sans précédent. Quelque 21 catégories (sur 86) mettent l'accent sur l'écologie, telles que le soutien du transport urbain propre, les énergies renouvelables (éolienne, solaire, de la biomasse, hydroélectrique, géothermique et autres), l'efficacité énergétique, l'assistance aux PME pour l'encouragement de produits et de processus de production respectueux de l'environnement (éco-innovation dans les PME), les pistes cyclables, etc.

Globalement, les dépenses sont davantage orientées vers des approches qui envisagent les projets «en fin de cycle», telles que la gestion des déchets ménagers et industriels, la réhabilitation des sites industriels et des terres contaminées (environ 69 % du volume financier) plutôt que vers des approches préventives, comme la prévention intégrée et le contrôle de la pollution, ou encore la prévention des risques (quelque 31 % du volume financier).

Plus de 62 % du budget servent à des projets d'investissements consacrés aux infrastructures dans les domaines du transport (c'est-à-dire des modes de transport écologiques, tels que les chemins de fer) et des déchets ou des eaux usées. Une part de 13 % est attribuée à des projets de réhabilitation et de régénération.

¹ La «convergence» comprend l'encouragement de conditions et de facteurs qui favorisent la croissance, entraînant ainsi la convergence pour les États membres et les régions les moins développés.

² La «compétitivité régionale et l'emploi» comprend l'encouragement du changement économique par le biais de l'innovation et du soutien à la société de la connaissance, à l'esprit d'entreprise et à la protection de l'environnement, ainsi que l'amélioration de l'accessibilité de ces derniers.

³ La «coopération territoriale», dont la coopération transfrontalière et transnationale, comprend les initiatives conjointes locales et régionales, ainsi que la coopération et l'échange d'expériences entre les régions.

Il est frappant que les investissements directs dans la lutte contre le changement climatique ne représentent que 9,1 % (2,6 % du budget total des Fonds structurel et de cohésion) et que les subventions pour les énergies renouvelables représentent 8,6 % du budget consacré à l'environnement (1,5 % du budget total). Le financement de l'éco-innovation ne dépasse pas les 2,4 % (0,7 % du financement total), tandis que les projets relevant du domaine du patrimoine naturel et de la biodiversité représentent 5 % des subventions octroyées (1,5 % du total).

RECOMMANDATIONS

- La politique de cohésion de l'Union européenne devrait soutenir les priorités européennes. Ainsi, les investissements devraient mettre l'accent sur les projets offrant les plus grands avantages environnementaux au niveau européen. Dans ce contexte, le soutien financier accordé par le biais des Fonds structurel et de cohésion devrait être rentable et écologiquement efficace sur le long terme. L'Union européenne devrait donc soutenir en premier lieu les solutions ayant fait montre d'efficacité écologique et de rentabilité au fil du temps.
- Afin d'accroître la cohérence au sein des politiques européennes et entre celles-ci, les Fonds structurel et de cohésion devraient faire partie intégrante et résulter d'une stratégie intégrée.
- L'inclusion systématique du terme «utilisation efficace des ressources» dans les politiques de cohésion est nécessaire afin d'accroître la cohérence entre les politiques.
- L'évaluation de l'efficacité des Fonds structurel et de cohésion nécessite une transparence renforcée et une meilleure notification de la part des États membres. Dans ce contexte, la méthode de notification devrait s'axer plus sur les résultats que sur les performances financières. Il conviendrait pour ce faire d'appliquer un système global de mécanisme de notification environnementale sur toute la durée du cycle de programmation.
- Les évaluations ex ante, à mi-parcours et ex post devraient recourir aux indicateurs de développement durable (IDD). Les indicateurs actuellement utilisés portent essentiellement sur la gestion et le contrôle financier. L'évaluation devrait introduire des indicateurs permettant de mesurer les incidences environnementales.
- Les marchés publics verts devraient être intégrés en tant que condition d'octroi des fonds.

Transport et énergie

Les dépenses pour le transport et l'énergie ont trait à plusieurs rubriques budgétaires. Les engagements liés aux dépenses de transport dans le projet de budget 2011 de l'UE s'élèvent à 13,8 milliards EUR. Parmi ces engagements, 85 % sont attribuées aux projets liés aux réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) par l'intermédiaire des Fonds structurel et de cohésion, tandis que 9 % sont directement versés aux projets RTE-T.

La recherche dans le domaine du transport reçoit une part de 4 %, tandis que le transport intérieur, aérien et maritime obtient 1 %.

De façon générale, le budget de l'UE doit mieux affecter les dépenses liées au transport et transférer les ressources vers des domaines de transport plus durables.

En ce qui concerne l'énergie, les dépenses inscrites dans le projet de budget 2011 de l'UE s'élèvent à 2,9 milliards EUR. Parmi ces engagements, 54 % sont attribuées aux projets liés aux réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) par l'intermédiaire des Fonds structurel et de cohésion, tandis que 1 % sont directement versés aux projets RTE-E. L'énergie de fusion reçoit 14 %, la recherche dans le domaine de l'énergie et l'énergie nucléaire en reçoivent chacune 12 % à différents titres, tandis que 4 % reviennent aux énergies renouvelables.

Bien que les dépenses énergétiques s'avèrent efficaces, les résultats de l'évaluation réalisée doivent être interprétés prudemment, plusieurs postes ayant été exclus de l'évaluation (par exemple l'énergie de fusion et de fission, la capture et le stockage de carbone) en raison de l'incertitude qui plane sur leur durabilité.

RECOMMANDATIONS

- Le soutien du secteur des transports devrait empêcher une augmentation parallèle des émissions de gaz à effet de serre. L'Union devrait dès lors réorienter ses investissements vers les transports publics urbains et régionaux, la gestion durable du trafic, le vélo, le transport ferroviaire et les infrastructures intermodales permettant de transférer le fret de la route vers le transport ferroviaire.
- Sur la base de l'évaluation réalisée, il convient d'encourager un transfert des investissements des sources d'énergie non durables vers les sources durables, ce qui contribuerait à réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- Un résumé des évaluations sectorielles existantes concernant l'environnement et la durabilité (telles que les rapports TERM ou les rapports sur l'énergie et l'environnement de l'Agence européenne pour l'environnement) constitue un outil essentiel recommandé afin de donner un aperçu des conséquences politiques et de surmonter les contraintes méthodologiques et informatives qui limitent les comparaisons entre les analyses sectorielles spécifiques. De plus, des analyses ciblées de certaines rubriques et titres du budget qui tiennent compte des indicateurs de durabilité sont également conseillées.

Pêche

L'industrie européenne de la pêche rencontre des difficultés considérables présentant des dimensions économiques, écologiques et sociales. En vue de soutenir la transition dans ce secteur, l'Union européenne et ses États membres accordent des subventions à l'industrie de la pêche.

Plusieurs subventions ont été éliminées, telles que le soutien à la construction de nouveaux navires, et les fonds ont été redirigés vers des programmes destinés à réduire la capacité de la flotte, mais la capacité de pêche générale n'a pas encore été suffisamment réduite à ce jour. En réalité, l'UE n'a pas rempli les objectifs de durabilité énoncés dans la PCP. Des bateaux en surnombre continuent de traquer des populations de poissons trop restreintes, et les subventions en sont en partie responsables.

De façon similaire, il reste difficile d'aligner les différents systèmes de gestion et de contrôle de sorte que les subventions de la pêche ne portent pas préjudice aux ressources halieutiques. Cette mesure nécessiterait d'améliorer le cadre réglementaire.

RECOMMANDATIONS

- Le soutien au secteur de la pêche devrait être soumis à la réalisation des objectifs de la PCP et au respect des obligations de notification par les États membres. Ainsi, le non-respect des règles de la PCP devrait influencer la disponibilité des fonds.
- Il y a lieu de renforcer les efforts visant à améliorer la transparence, afin d'évaluer dans quelle mesure les subventions contribuent à réaliser les objectifs de la PCP.
- Les subventions potentiellement favorables doivent être encouragées, telles que la participation au régime de surveillance et de contrôle de la pêche, la recherche scientifique destinée aux évaluations des stocks, la réduction des effets sur les habitats et les écosystèmes marins, la recherche et la formation relatives à l'utilisation de techniques de pêche ou d'activités aquacoles respectueuses de l'environnement et la reconversion des pêcheurs vers d'autres perspectives d'emploi.
- Les subventions potentiellement dommageables doivent être progressivement supprimées, telles que les contributions aux frais d'exploitation et aux activités de transformation ou le soutien des prix, les aides aux différentes opérations de pêche et à la modification des navires, ainsi que les paiements pour l'accès des bateaux dans les eaux des pays tiers.

Conclusion

Les subventions européennes dans les domaines de l'agriculture, de la politique de cohésion, de l'énergie et de la pêche ont des effets nuisibles involontaires sur l'environnement. Les résultats de cette étude suggèrent de réaliser une évaluation plus détaillée, qui finirait par entraîner le retrait progressif des subventions dommageables à l'environnement. Pour ce faire, il est nécessaire d'évaluer en profondeur les effets directs et indirects du cadre actuel des subventions européennes et d'engager une réforme. Les outils de réforme des subventions dommageables à l'environnement pourraient former une base satisfaisante à l'évaluation proposée (pour de plus amples informations, voir Valsecchi et al., 2009)⁴.

⁴ <http://www.ieep.eu/assets/465/EHS-Full-Report-12-01-10.pdf>

Une étude fondée sur la recherche et l'expertise propre à chaque pays et effectuée dans les États membres, souligne qu'«il est communément reconnu que la structure du budget ne reflète pas les objectifs politiques et les priorités stratégiques de l'UE». De façon générale, cette consultation indique qu'il est nécessaire d'augmenter les dépenses pour l'environnement, l'énergie et la compétitivité, la recherche et les connaissances, ainsi que d'accroître la cohérence entre les politiques afin de réaliser les objectifs de l'UE dans ces domaines (...)» (Bachtler et al., 2009)⁵.

L'évaluation de plusieurs postes budgétaires a souligné que la transparence doit être renforcée en ce qui concerne l'exactitude des informations et le suivi des conséquences des politiques. L'initiative de transparence européenne qui a entre autres abordé la question de la gestion et de l'utilisation des fonds européens, pourrait servir de base à cette entreprise. De même, il convient d'améliorer les systèmes de contrôle et d'accroître les efforts de notification des États membres. Ainsi, il serait possible d'améliorer le processus décisionnel et de permettre une affectation plus efficace des ressources économiques.

La situation économique actuelle offre une bonne occasion de renverser les tendances et d'effectuer une transition des subventions dommageables à l'environnement vers des aides qui pourraient soutenir les perspectives de la stratégie Europe 2020. Les investissements dans l'agriculture respectueuse de l'environnement, l'efficacité énergétique et l'utilisation efficace des ressources, les énergies renouvelables, la mobilité durable, les technologies écologiques, etc., pourraient améliorer la compétitivité et augmenter l'emploi dans des secteurs considérés comme fondamentaux sur le court, le moyen et le long terme.

RECOMMANDATIONS

- Effectuer une analyse intégrale des outils de réforme des subventions dommageables à l'environnement pour les titres budgétaires critiques, en vue de formuler des recommandations claires et bien fondées pour une action politique destinée à supprimer les éléments non durables du budget de l'UE. En octroyant des fonds, l'UE devrait veiller à ce que le pilier environnemental ne soit pas sous-évalué au bénéfice d'autres intérêts, créant ainsi des situations profitables pour tous.
- Augmenter les efforts visant à encourager l'exactitude des informations et la transparence, conformément à l'initiative de transparence européenne.
- Encourager les États membres à renforcer leurs efforts de notification afin d'améliorer l'évaluation de l'efficacité des fonds, notamment en ce qui concerne les Fonds structurel et de cohésion et la pêche, et de fournir par là même les informations nécessaires pour permettre une attribution des fonds efficace.

⁵ http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_08_Papers/EoRPA_08-4.pdf