



GRUPPO DI STUDIO E
D'INFORMAZIONE
PER LA SVIZZERA ITALIANA
«COSCIENZA SVIZZERA»

Documentazione informativa

Dossiers de l'Europe

- La coopération politique européenne
- La Communauté européenne et la protection de l'environnement

OTTOBRE 1983

La coopération politique européenne

LE DOSSIER DE L'EUROPE

Dans un monde troublé, mouvant, dominé par de grandes puissances continentales, les pays d'Europe agissant séparément ont souvent peine à faire entendre leur voix et à influencer sur le cours des événements. Certes, la Communauté européenne est de plus en plus perçue comme un ensemble solidaire par ses partenaires extérieurs. Plus de cent pays entretiennent des relations diplomatiques avec la Communauté comme telle. Par le volume de ses importations et de ses exportations, la Communauté est la première puissance commerciale du globe; disposant d'un tarif douanier commun, elle a passé des accords de libre-échange avec ses voisins de l'Association européenne de libre-échange et de nombreux accords commerciaux et de coopération avec plus de 80 pays en voie de développement. La Communauté a un statut d'observateur aux Nations unies et participe à de nombreuses conférences internationales sur le commerce (GATT) et le développement (CNUCED, dialogue Nord-Sud, etc.). Elle entretient des relations constantes avec ses principaux partenaires du monde industrialisé. C'est ainsi qu'elle participe aux sommets occidentaux aux côtés des États-Unis, du Japon, du Canada et de certains de ses États membres, et qu'elle a passé avec de nombreux pays des accords sectoriels portant non seulement sur des questions commerciales, mais aussi sur les problèmes de la recherche, de l'énergie nucléaire, de l'environnement, de la pêche, etc. (1).

Mais la plus large part des questions de politique étrangère reste en dehors du champ des traités européens: c'est que se pose là, avec plus d'acuité qu'ailleurs, le problème de la

(1) Voir *Le dossier de l'Europe* n° 2/82: «La Communauté européenne dans le monde».

souveraineté nationale à laquelle les États membres de la Communauté restent très attachés. Cependant, les pays de la Communauté ont compris progressivement qu'il leur fallait développer leur coopération dans ce domaine «sensible». En effet:

- Les États membres sont à la recherche de moyens qui leur permettent d'être mieux entendus et de jouer un rôle plus actif dans les affaires mondiales. La voix de 270 millions d'Européens pèse plus que celle de chaque État membre pris isolément.
- Une séparation totale entre les relations économiques internationales et la politique étrangère «classique» est de moins en moins possible. Le processus d'intégration économique des pays de la Communauté nécessite, pour progresser sans trop de heurts, un minimum de convergence des politiques étrangères, notamment en raison du tissu de relations communes qu'il engendre avec des pays tiers. On ne concevrait par exemple pas que la Communauté passe un accord de coopération avec un pays dont la politique serait vigoureusement condamnée, dans le même temps, par les États membres. Inversement, un pays de la Communauté peut difficilement développer ses relations avec d'autres États sans que se pose à un moment ou à un autre la question des échanges commerciaux, qui est de la compétence de la Communauté.
- La Communauté a pour objectif une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, une union proprement politique qui doit nécessairement s'étendre un jour ou l'autre, d'une façon ou d'une autre, aux questions de politique extérieure.

La coopération politique européenne constitue une première réponse à ces problèmes. Dès ses débuts, elle est apparue aux yeux de ses créateurs comme le pendant naturel et presque obligé de l'union économique en voie de réalisation sous l'égide des institutions communautaires. Cette coopération, on pourrait la définir comme un exercice de rapprochement progressif de l'action diplomatique des pays de la Communauté, dans le respect des souverainetés nationales et, pour le moment encore, en dehors des traités européens mais, de plus en plus nettement, avec le concours des institutions communautaires.

Historique rapide

Aucun traité, aucun règlement ne donne encore une assise juridique à la coopération politique, qui s'est développée sur une base essentiellement volontaire, à partir d'une série de réunions et de rapports.

- A La Haye, en décembre 1969, les chefs d'État et de gouvernement des six pays qui forment alors la Communauté décident simultanément d'ouvrir des négociations en vue de l'élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark, de développer les activités de la Communauté et «d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique, dans la perspective de l'élargissement».
- A Luxembourg, en octobre 1970, les ministres des Affaires étrangères adoptent le rapport Davignon (du nom du vice-président de la Commission européenne qui était

alors directeur de la politique au ministère belge des Affaires étrangères). Le rapport retient comme principe de base que le cheminement vers l'union politique suppose, à côté de l'action proprement communautaire, un rapprochement des politiques étrangères. Il propose à cette fin une coopération de nature purement intergouvernementale entre États membres souverains. La coopération politique doit «assurer, par une information et des consultations régulières, une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale, renforcer la solidarité en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes». Difficile d'imaginer contrainte plus légère, engagement plus prudent! Pour faire fonctionner le tout, le rapport de Luxembourg prévoit la mise en place d'un certain nombre de mécanismes que nous décrirons plus loin tels qu'ils se présentent aujourd'hui.

- A Copenhague, en juillet 1973, les ministres des Affaires étrangères de la Communauté élargie, adoptent un nouveau rapport qui établit un premier constat de succès de la coopération politique. Il n'en modifie pas l'esprit, mais en renforce les structures et précise les objectifs et les obligations morales qui en résultent: «La consultation a pour objet la recherche de lignes communes dans des cas concrets; les sujets doivent toucher aux intérêts de l'Europe sur notre continent ou en dehors de celui-ci, dans des domaines où une prise de position commune devient nécessaire ou souhaitable. Sur ces questions
♦ chaque État s'engage en règle générale à ne pas fixer définitivement sa propre position sans avoir consulté ses partenaires».
- A Paris, en décembre 1974, les chefs d'État et de gouvernement des États membres décident de former ensemble un Conseil européen compétent pour les matières communautaires comme pour celles qui relèvent de la coopération politique. La nature de cette dernière n'est pas modifiée, mais ses objectifs se font plus ambitieux: «arrêter progressivement des positions communes et mettre en œuvre une diplomatie concertée dans tous les domaines de la politique internationale qui affectent les intérêts de la Communauté». Les chefs d'État et de gouvernement chargent par ailleurs le premier ministre belge de l'époque, M. Tindemans, de rédiger un rapport de synthèse sur l'union européenne. Fin 1975, M. Tindemans recommandera ainsi d'en arriver à une politique extérieure commune, comportant l'obligation d'aboutir à des positions communes et donc l'abandon du principe du «volontariat», sur lequel repose la coopération politique. Cette suggestion n'a pas été suivie.
- A Londres, en octobre 1981, un nouveau rapport des ministres des Affaires étrangères proclame que la coopération politique «qui a comme fondement l'appartenance à la Communauté européenne, s'est développée au point d'être un élément central de la politique étrangère de tous les États membres». Vient ensuite la volonté indiquée sans détour, sans les prudences des premiers jours, d'aller de l'avant et de dépasser, dans toute la mesure du possible, les stades de la coordination, de l'harmonisation, pour conférer à la coopération politique un caractère opérationnel ... Les ministres relèvent que «dans une période de tensions et d'incertitudes mondiales accrues, une approche cohérente et unie des questions internationales s'impose plus que jamais. Ils notent que malgré les résultats acquis, les Dix sont toujours loin de jouer dans le monde le rôle qui correspond à leurs influences conjuguées. Ils sont fermement d'avis que les Dix doivent

de plus en plus chercher non seulement à réagir aux événements, mais à en façonner le cours». La coopération politique ne doit donc pas seulement accroître l'audience des États membres, elle doit leur permettre de jouer un rôle plus actif sur la scène mondiale.

Fonctionnement

Les mécanismes de la coopération politique se sont peu à peu enrichis, jusqu'au début de codification que leur assure le rapport de Londres. Cependant, héritage du passé et illustration, peut-être excessive, du caractère intergouvernemental de la coopération politique, celle-ci ne dispose d'aucune administration qui lui soit propre. Pour asseoir son fonctionnement, on ne trouve rien de comparable à la Commission européenne, ni même au secrétariat général du Conseil de ministres de la Communauté. L'idée de créer un secrétariat politique, sorte de support léger dont le besoin pratique se fait souvent sentir, n'a pas été retenue jusqu'ici.

- Au sommet, se trouve placé le Conseil européen qui réunit les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la Communauté, leurs ministres des Affaires étrangères ainsi que le président et un membre de la Commission européenne. Le Conseil est compétent pour les questions communautaires comme pour celles de la coopération politique. Une partie de ses réunions, quelquefois la plus importante, est consacrée aux problèmes internationaux et à la mise au point de déclarations qui font connaître la position des pays membres.
- Les ministres des Affaires étrangères des pays de la Communauté se réunissent au moins une fois par trimestre pour traiter des problèmes de la coopération politique. D'autres réunions ont lieu à l'occasion des sessions régulières que le Conseil de ministres consacre aux affaires communautaires. De plus, une fois par semestre, les ministres tiennent une réunion informelle, dite «réunion Gymnich», du nom du château près de Bonn où s'est déroulée la première rencontre du genre en 1974. Les problèmes de la coopération politique y occupent traditionnellement une place importante.
- Le Comité politique, composé des directeurs politiques de chacun des ministères des Affaires étrangères, constitue le centre nerveux de la coopération politique. Réuni au moins une fois par mois, il prépare les délibérations des ministres; de plus, il supervise et anime les travaux des groupes d'experts (un par thème traité), composés de fonctionnaires des ministères nationaux. Le Comité politique est assisté par un groupe de «correspondants européens», hauts fonctionnaires nationaux qui préparent les réunions et suivent l'exécution des décisions.

Les méthodes de travail de la coopération politique sont marquées par le pragmatisme et par l'absence de bureaucratie. Un réseau télex appelé COREU (correspondance européenne) maintient un contact permanent entre les partenaires. Le rôle de coordinateur principal est dévolu au pays qui exerce la présidence pour six mois, selon le «tour de rôle» utilisé pour les affaires communautaires. La tâche de la présidence est considérable: il lui revient d'organiser les réunions, d'être le porte-parole des gouvernements auprès du Parlement européen, dans les instances internationales (notamment aux Nations unies) et dans les relations avec les pays tiers. C'est là un poids très lourd, en particulier pour les

pays de petite dimension. Afin de l'alléger, le rapport de Londres a décidé de «pourvoir la présidence d'un soutien opérationnel». Il ne s'agit pas encore d'une antenne administrative permanente, mais d'une «équipe restreinte de fonctionnaires détachés des présidences précédente et suivante».

Une place particulière doit être faite aux relations entre la coopération politique et:

- La Commission européenne. D'abord associée d'assez loin aux seuls travaux ayant des effets sur les activités communautaires, la Commission participe aujourd'hui à toutes les réunions. Elle est ainsi pleinement associée à tous les niveaux de la coopération politique. Sa présence active est justifiée par l'interdépendance croissante de l'action proprement communautaire et des activités de la coopération politique. Pour accroître son efficacité, celle-ci s'appuie en effet de plus en plus sur les moyens financiers et commerciaux dont dispose la Communauté dans ses relations avec les pays tiers. Inversement, certaines actions communautaires sont précédées d'un examen dans le cadre de la coopération politique.
- Le Parlement européen. Depuis sa première élection au suffrage universel en 1979, le Parlement est devenu lui aussi un acteur influent de la coopération politique. La présidence informe régulièrement la commission politique de l'assemblée des travaux de la coopération et répond aux questions des parlementaires lors des sessions plénières. Le courant passe également dans l'autre sens. Manifestant un intérêt très vif pour les affaires internationales, le Parlement européen multiplie les rapports et les résolutions ayant trait aux thèmes de la coopération politique. C'est ainsi qu'en janvier 1983, le Parlement a longuement débattu du rôle des pays de la Communauté dans le règlement du conflit du Proche-Orient, ainsi que des problèmes de la sécurité européenne. Si elles ne lient pas formellement les gouvernements, les résolutions adoptées en de telles occasions n'en influent pas moins sur les travaux de la coopération politique.

Principaux thèmes

Il est des thèmes traditionnellement exclus de la coopération politique, notamment celui des aspects militaires de la sécurité européenne, déjà traités au sein de l'OTAN et de l'Union de l'Europe occidentale, qui ne rassemblent toutefois pas l'ensemble des pays de la Communauté. Ceux-ci ont cependant confirmé dans le rapport de Londres qu'il était possible de discuter en commun de «certains problèmes importants de politique étrangère portant sur les aspects politiques de la sécurité».

Parmi les principaux thèmes de la coopération politique, citons:

- *Relations Est-Ouest*. Durant les quatre années de négociations qui ont précédé la signature de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Helsinki, juillet 1975), les pays de la Communauté — dont certains, au début, n'étaient que candidats à l'adhésion — ont pu rester unis, au moins sur l'essentiel, grâce à une concertation permanente. Cet exercice leur a permis de découvrir les possibilités de la coopération politique et de jouer un rôle déterminant dans les débats. Cette cohésion s'est maintenue par la suite à l'occasion des conférences de Belgrade et de Madrid. Les

pays de la Communauté ont pu également faire entendre la voix européenne à l'occasion des crises afghane et polonaise. A la fin 1979 - début 1980, la réaction à l'invasion soviétique en Afghanistan a été sans doute ralentie par des raisons techniques, qui ont attiré l'attention sur la nécessité de prévoir la possibilité de réunions d'urgence, mais la question a été suivie ensuite de façon continue. A la prise de position en faveur d'un Afghanistan neutre et non aligné s'est ajoutée une action de la Communauté visant à ne pas entraver l'application de l'embargo sur les céréales alors décrété par les États-Unis contre l'URSS. Plus tard, le drame polonais a justifié de nombreuses mises en garde contre toute intervention extérieure, assorties d'une aide alimentaire de la Communauté. Depuis le coup de force militaire, une pression continue s'exerce en faveur du retour à plus de liberté.

- *Proche-Orient.* La coopération politique a permis aux pays de la Communauté de rapprocher leurs vues, à l'origine assez éloignées, sur le conflit israélo-arabe et sur les moyens de lui apporter une solution. Le point fort de cet effort de conciliation et de présence demeure la déclaration faite à Venise en juin 1980. La position prise à cette occasion peut se résumer en trois points: nécessité d'une solution globale, droit à la sécurité pour Israël, droit à l'auto-détermination pour le peuple palestinien. Cette déclaration est importante pour la définition d'un concept de paix, mais aussi parce qu'elle a fourni la base d'une initiative européenne, le président du Conseil de ministres - à l'époque, M. Thorn devenu depuis président de la Commission européenne - étant chargé d'une mission d'explication au Proche-Orient. Bien d'autres ministres ont refait le voyage ensuite, illustrant leur souci de maintenir vivante cette «initiative», quitte à en aménager certains aspects pour tenir compte de faits positifs comme la paix avec l'Égypte, ou négatifs comme la multiplication des implantations israéliennes en Cisjordanie, l'annexion du Golan et l'invasion du Liban. A cette occasion, on a pu vérifier une nouvelle fois les liens entre la coopération politique et les activités proprement communautaires, puisqu'une réunion du conseil de coopération Communauté - Israël a été ajournée, et la signature du nouveau protocole financier reportée, afin de mieux marquer la réprobation des États membres. A noter que la coopération politique s'efforce également, avec le soutien de la Commission européenne, de favoriser un dialogue euro-arabe étendu à tous les plans, y compris ceux qui sont de la compétence de la Communauté.
- *Asie.* Dans la foulée de l'accord de coopération conclu entre la Communauté et l'Association des nations du Sud-Est asiatique, des relations politiques ont été établies entre les partenaires. L'Europe a pu prendre ainsi une position commune face à l'invasion vietnamienne au Cambodge tout en contribuant à alléger le drame des réfugiés. Précédemment, elle avait décrété un ensemble de mesures visant à obtenir la libération des otages américains en Iran. Le conflit entre l'Iran et l'Irak est aujourd'hui suivi de très près par la coopération politique, en raison de son caractère sanglant et de la menace qu'il fait planer sur les approvisionnements pétroliers de l'Europe.
- *Afrique.* Ce continent, et plus particulièrement sa partie sud, constitue un autre pôle d'intérêt constant de la coopération politique. Les pays de la Communauté ont condamné l'apartheid et mis au point un code de conduite pour les filiales de sociétés européennes opérant en Afrique du Sud. Ils ont approuvé les efforts du Royaume-Uni

pour mener à son terme l'indépendance du Zimbabwe. Ils suivent l'évolution de la situation en Namibie avec d'autant plus d'intérêt que plusieurs États membres appartiennent au groupe chargé par le Conseil de sécurité de l'ONU de surveiller le processus qui doit conduire à l'indépendance de cet État.

- *Amérique.* La coopération politique a marqué au cours de la période récente un intérêt accru pour les relations avec les pays de ce continent. D'une part, elle suit de très près l'évolution des relations avec les États-Unis. D'autre part, les pays de la Communauté ont marqué leur volonté de contribuer à la stabilisation politique de l'Amérique centrale; à cette fin, la Communauté a décidé un programme spécial d'aide à cette région. En Amérique latine, la solidarité européenne sur la question des Malouines s'est concrétisée par des mesures économiques prises par la Communauté à l'encontre de l'Argentine. A noter toutefois que deux États membres n'ont pu, en raison de leurs intérêts propres, renouveler une deuxième fois ces mesures.
- *Nations unies.* Depuis plusieurs années, les pays de la Communauté s'efforcent d'harmoniser leurs positions dans le cadre des Nations unies: discours annuel de la présidence de la coopération politique au nom des États membres, effort constant en vue de voter de la même manière et de donner des explications de vote communes. La chose n'est pas aisée en raison des traditions et des intérêts parfois différents des pays membres. Avant l'entrée de la Grèce dans la Communauté et le nouvel effort de rapprochement qui était rendu nécessaire, on a pu cependant estimer qu'une position commune était prise dans quelque 70% des cas.

Comme toute entreprise novatrice, la coopération politique a ses faiblesses et même parfois ses ratés. Ajoutons que, même lorsqu'une position commune peut être prise, il est souvent difficile d'évaluer les effets qu'elle entraîne. Après une douzaine d'années de fonctionnement, le bilan n'en est pas moins positif. Certes, on est encore loin d'une politique étrangère commune mais, après les méfiances et donc les timidités des débuts, la coopération politique a trouvé sa légitimité; elle n'est plus contestée par personne ou ne l'est plus que rarement. Elle est devenue, au fil du temps, une partie de plus en plus importante de l'action commune des États membres, le complément indispensable de l'activité proprement communautaire. Elle a également permis aux politiques étrangères de chaque État membre de «s'européaniser» jusqu'à un certain point, grâce aux contacts multipliés, à la consultation devenue presque automatique et suscitant une sorte de «réflexe communautaire». Face à de nombreux problèmes internationaux comme dans les réunions multilatérales qui se multiplient, dans l'enceinte des Nations unies comme dans les pays tiers où la présidence suscite de nombreuses réunions et démarches communes des diplomates des pays membres, ces derniers sont de plus en plus considérés comme une entité spécifique, apte à parler au monde d'une seule voix. Fait caractéristique: la Chine vient de marquer son intérêt pour des échanges de vues sur des questions relevant de la coopération politique.

En douze ans, on a donc assisté à la mise en place et à l'évolution somme toute rapide d'un dispositif, à l'instauration d'habitudes de travail. Progressivement, la coopération politique a pu commencer à dépasser le stade des déclarations pour se faire plus opérationnelle, notamment en s'appuyant sur les moyens de la Communauté.

L'importance de la coopération politique et la nécessité de la renforcer viennent d'être soulignées par la déclaration solennelle sur l'Union européenne que les chefs d'État et de gouvernement des pays de la Communauté ont adoptée en juin 1983 à l'occasion du Conseil européen de Stuttgart. Allant plus loin, le projet de traité sur l'Union européenne, qui fait actuellement l'objet de débats au sein du Parlement européen, consacre une large place à la coopération politique, dans la perspective d'une union européenne graduellement réalisée et qui pourrait s'étendre un jour aux questions de sécurité ■

La Communauté européenne et la protection de l'environnement

LE DOSSIER DE L'EUROPE

Trop longtemps, un type de croissance économique fondé sur l'idée d'une nature inépuisable et gratuite s'est poursuivi au mépris des équilibres écologiques. Un développement urbanistique, industriel et agricole mal maîtrisé et trop intensif a conduit au gaspillage de ressources rares et à l'accumulation de pollutions et de nuisances qui menacent souvent la santé humaine. Mais l'opinion publique s'est émue. Des catastrophes spectaculaires, telles que l'accident de Seveso, en Italie, ou les marées noires causées par le naufrage de pétroliers géants, ont souligné la nécessité impérieuse de préserver l'environnement, tandis que la crise économique démontrait l'absurdité d'une exploitation non réfléchie des ressources et des matières premières (1).

La nécessité d'une politique communautaire de l'environnement a été proclamée par les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté lors de leur «sommet» de Paris, en octobre 1972. Un premier programme d'action présenté par la Commission européenne a été adopté en 1973. Un autre a suivi en 1977. Un troisième programme, adopté en février 1983, doit couvrir la période 1983-1986.

Mais pourquoi s'occuper de l'environnement à l'échelon européen?

- D'abord, parce que les pays de la Communauté sont convenus, en signant les traités européens, d'œuvrer ensemble pour promouvoir un développement harmonieux des activités économiques et une expansion continue et équilibrée. Cette mission ne peut se

(1) Cette fiche met à jour et remplace notre n° 2/81.

concevoir désormais sans une gestion rationnelle des ressources de l'environnement ni sans la protection du milieu naturel. Les ressources de l'environnement forment, en effet, la base mais aussi la limite du développement économique et social, ainsi que de la qualité de la vie sans laquelle le progrès économique n'a pas de sens.

- Ensuite, parce que l'environnement ne connaît pas de frontières. Les déchets industriels de Seveso (et de cent autres lieux) comme les masses d'air polluées par l'anhydride sulfureux circulent à travers toute l'Europe; de nombreux lacs et cours d'eau sont partagés par plusieurs États; un pays qui protège les oiseaux migrateurs perd son temps si ses voisins les massacrent. La Communauté ne cherche pas à centraliser les actions qui peuvent être menées plus efficacement sur le plan local ou national. Mais si l'on veut chercher le niveau d'action le plus approprié à la solution des problèmes, on constate que l'Europe se trouve souvent en bonne position entre un cadre national trop étroit et le cadre mondial, qui manque souvent de force contraignante mais où une action commune des États membres renforce leur position. En outre, les échanges entre spécialistes nationaux et responsables de tous niveaux, la mise en commun ou la coordination d'une recherche scientifique souvent coûteuse ont un effet d'entraînement et permettent d'obtenir plus vite de meilleurs résultats, au bénéfice de tous.
- De plus, l'application de politiques nationales divergentes en matière d'environnement pourrait entraîner des disparités susceptibles d'affecter le bon fonctionnement du marché commun. Ainsi, la définition de normes différentes pour certains produits entraverait la libre circulation des marchandises, et l'imposition de charges différentes aux entreprises créerait des distorsions de concurrence. Une politique européenne favorise au contraire la constitution d'un marché de dimension continentale, elle donne ainsi à toutes les entreprises des moyens accrus pour affronter valablement la concurrence internationale.
- La politique de l'environnement est une politique structurelle qui doit être poursuivie indépendamment des aléas de la conjoncture puisqu'elle vise à sauvegarder les potentialités de l'avenir en évitant une dégradation par trop grave des ressources naturelles. En temps de crise, cette politique acquiert cependant une dimension nouvelle. Elle peut en effet faciliter la réalisation de plusieurs objectifs majeurs de la Communauté: lutte contre le chômage par la création d'emplois et la stimulation de secteurs industriels produisant des équipements nouveaux ou mettant en œuvre de nouveaux procédés (on estime que plus de 300 000 emplois ont ainsi été créés en Allemagne entre 1975 et 1979); accroissement de la compétitivité de l'économie européenne par la promotion de l'innovation technologique et la réduction des coûts directs ou indirects provoqués par les nuisances et gaspillages; élimination de certains obstacles à l'utilisation de ressources énergétiques alternatives au pétrole; appui au développement des régions défavorisées et notamment des régions méditerranéennes affectées par l'élargissement de la Communauté, etc.

Vers une stratégie globale et préventive

La politique européenne de l'environnement poursuit un triple objectif: d'abord, protéger la santé de l'homme; ensuite, assurer la disponibilité durable, en quantité et en qualité

suffisantes, de toutes les ressources qui conditionnent le cadre de vie: eau, air, espace, climat, matières premières, environnement bâti, patrimoine naturel; enfin, maintenir et si possible rétablir l'environnement et les espaces libres appropriés pour la faune et la flore. L'interdépendance entre ces diverses ressources exige une stratégie globale et, de plus en plus, celle-ci doit se faire préventive. En effet, la lutte contre la pollution et la dégradation des ressources rares est moins coûteuse, plus efficace et plus favorable à un sain développement économique si les impératifs de l'environnement sont pris en compte dès le début du processus de conception et de décision, qu'il s'agisse d'agriculture, d'énergie, d'industrie, de transport ou de tourisme. La Communauté doit donc:

- Développer la recherche scientifique, de façon à mieux préparer les actions nécessaires. Les travaux déjà entrepris en commun dans les laboratoires de la Communauté et dans ceux des pays membres, ont porté notamment sur la pollution des eaux et de l'air, le traitement et l'utilisation des déchets, l'analyse des micropolluants organiques, la détection et les effets sur l'homme des polluants atmosphériques, des produits chimiques, des métaux lourds, du bruit, etc. D'autres recherches se sont intéressées à la sauvegarde des ressources agricoles et des sols, ainsi qu'à la gestion des villes et des zones naturelles. Le Centre commun de recherche de la Communauté poursuit des travaux portant sur l'impact écologique des centrales électriques classiques et de certains produits chimiques, ainsi que sur la télédétection des pollutions et des ressources agricoles. Plus récemment, des recherches ont été entreprises sur la climatologie et l'amélioration, à terme, des possibilités de prévoir le temps; sur le recyclage des matières premières et les technologies propres; sur la protection et la gestion du milieu naturel; sur l'amélioration des systèmes d'information (et notamment des banques de données sur les produits chimiques) et, plus généralement, sur les interactions globales entre l'homme et son environnement. En 1982, quelque 17 millions d'Écus (1) ont été consacrés à ces diverses actions de recherche.

- Améliorer l'information, la formation et la sensibilisation aux problèmes de l'environnement. La Commission européenne publie des rapports sur l'état de l'environnement, des inventaires relatifs aux projets de recherche, aux centres de documentation et aux experts, ainsi que les résultats de mesures de pollution intéressant les eaux superficielles et la qualité de l'atmosphère. Une action de «cartographie écologique», actuellement en cours de développement, aidera à visualiser différentes données relatives à l'environnement et à les confronter avec les demandes économiques et sociales qui orientent les décisions d'aménagement du territoire, les politiques sectorielles communautaires et nationales, etc. La Communauté organise également des conférences et des colloques destinés aux milieux spécialisés (notamment industriels), et des relations plus étroites ont été nouées avec les organisations non gouvernementales regroupées au sein du Bureau européen de l'Environnement. Depuis six ans enfin, un réseau d'écoles primaires pilotes a permis d'expérimenter et de diffuser de nouvelles méthodes d'éducation aux problèmes de l'environnement, qui seront prochainement étendues à l'enseignement secondaire.

(1) 1 Écu (unité monétaire européenne) = environ 6,8 FF ou 45,3 FB (sur la base des taux en vigueur le 17 juin 1983).

- Promouvoir des procédures assurant la prise en compte des questions relatives à l'environnement avant toute décision susceptible de l'affecter. Des directives européennes concernant les substances dangereuses prévoient déjà des régimes d'autorisation ou de contrôle préalable à la mise sur le marché. La Commission européenne a présenté une proposition visant à subordonner l'autorisation de construction des grands ouvrages industriels et d'infrastructure à une étude préalable de l'impact qu'ils pourraient avoir sur l'environnement ⁽¹⁾. La Commission souhaite élargir progressivement ce système à d'autres ouvrages publics et privés, aux plans d'aménagement du territoire, aux programmes économiques et de développement régional, aux nouveaux produits, aux nouvelles technologies et aux actes législatifs.
- Veiller à la mise en œuvre des mesures décidées et renforcer la cohérence de la politique communautaire et des politiques nationales de l'environnement. Outre ses activités de recherche, la Communauté a pris de nombreuses mesures de type législatif. Plus de 60 directives ont été élaborées; elles imposent aux États membres d'élaborer des lois ou règlements qui doivent assurer le respect des dispositions communautaires. Ces lois, ces règlements, il faut veiller à ce qu'ils entrent en application et à ce qu'ils soient ensuite adaptés en fonction du progrès technique ou de l'apparition de nouveaux problèmes.
- Disposer de moyens de financement. Pour réduire les pollutions tout en prévenant les distorsions de concurrence, la Communauté a adopté en 1975 le principe selon lequel c'est au pollueur qu'il revient de payer les frais occasionnés par la prévention ou la suppression des nuisances. Comme la conjoncture économique actuelle s'oppose souvent à l'accroissement des charges des entreprises, la Commission européenne a cependant autorisé, à titre transitoire et sous certaines conditions, l'octroi d'aides publiques pour la réduction des pollutions. La Commission souhaite également accroître la contribution financière que la Communauté accorde déjà à l'amélioration de l'environnement par l'entremise de ses Fonds agricole et régional et de la Banque européenne d'investissement ⁽²⁾. De nouveaux crédits budgétaires de l'ordre d'une dizaine de millions d'Écus par an permettront notamment de faciliter la mise en œuvre de la réglementation communautaire et de financer des projets pilotes relatifs à des technologies nouvelles et moins polluantes.

La politique européenne de l'environnement se concentre autour de deux axes principaux: la lutte contre les pollutions et les nuisances et, de plus en plus, l'amélioration de la gestion de l'espace, du milieu et des ressources naturelles. Elle comporte également un volet international non négligeable.

a) La lutte contre les pollutions et nuisances

- Des eaux plus propres: plusieurs directives européennes s'intéressent à la protection des eaux souterraines et de surface, douces ou marines. C'est ainsi que des objectifs de

⁽¹⁾ Cet impact est déjà pris en compte dans les décisions de financement de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers de la Communauté.

⁽²⁾ C'est ainsi qu'ont été financés de nombreux projets d'infrastructure tels que des stations d'épuration, la protection et l'assainissement du golfe de Naples et d'autres zones côtières. En moyenne, le FEDER accorde à cet effet des aides totalisant 150 millions d'Écus par an. Quant à la BEI, elle y a affecté des prêts totalisant plus de 1,5 milliard d'Écus depuis 1958 (compte non tenu des investissements annexes à des projets financés à d'autres titres).

qualité ont été fixés pour les eaux de baignade, les eaux destinées à la consommation humaine, les eaux douces aptes à la vie des poissons et les eaux destinées à l'élevage des crustacés. Un régime d'autorisation préalable et la fixation de limites quantitatives et d'objectifs de qualité doivent régir les déversements de substances dangereuses, reprises sur des listes «noire» ou «grise» suivant leur toxicité. Une autre directive prévoit le contrôle et la réduction graduelle des rejets de dioxyde de titane, générateurs de «boues rouges» qui détruisent la vie marine. De plus, deux systèmes communautaires d'information ont été mis en place, l'un pour échanger les résultats des mesures de pollution des eaux douces, l'autre pour contrôler et réduire la pollution causée par les déversements d'hydrocarbures. Il faut aller plus loin et renforcer la prévention, notamment dans les zones les plus sensibles, qui sont souvent couvertes par des conventions internationales auxquelles participe la Communauté: Rhin, mer du Nord, Méditerranée.

- Un air purifié: des directives européennes limitent la pollution de l'air par les véhicules à moteur, la teneur en soufre du mazout et la teneur en plomb de l'essence. D'autres directives fixent des objectifs de qualité et des limites en matière de pollution de l'air par le plomb, l'anhydride sulfureux et les particules en suspension. Dans ce dernier cas, les réseaux nationaux de surveillance sont réunis par une procédure d'échange d'informations. De plus, une convention internationale sur la pollution transfrontière à longue distance a été ratifiée. Des mesures supplémentaires doivent réduire les «pluies acides» qui menacent la santé humaine, les forêts et le patrimoine architectural. La Commission a notamment proposé une directive visant à limiter la pollution en provenance des installations industrielles. Elle entend en outre favoriser des utilisations moins polluantes des combustibles charbonniers qui sont appelés à prendre partiellement la relève du pétrole.
- Moins de bruit: des directives européennes déterminent les méthodes de mesure du bruit émis par les engins de chantier et fixent des niveaux sonores maximaux aux automobiles, camions, motos, tracteurs, avions subsoniques et hélicoptères. Entre autres thèmes d'avenir, citons les relations entre la réduction du bruit et les économies d'énergie, l'effet des vibrations mécaniques sur le patrimoine architectural, la définition d'indicateurs physiques permettant d'évaluer la qualité de l'environnement sonore.
- Des produits chimiques mieux maîtrisés: la Communauté a publié en 1982 l'European Core Inventory, un inventaire mentionnant 34 000 substances chimiques déjà commercialisées. Elle a institué une procédure générale d'évaluation et de contrôle des nouvelles substances avant leur mise sur le marché. Plusieurs directives fixent des normes de biodégradabilité pour les détergents, des normes de classification, d'emballage et d'étiquetage pour les pesticides, les solvants et les peintures. La Communauté a également pu limiter l'emploi de plusieurs produits dangereux: PCB, certaines préparations phytopharmaceutiques, fluorocarbones utilisés dans les aérosols et destructeurs de la couche d'ozone qui nous protège des rayons ultraviolets... D'autres dispositions, élaborées à la suite de l'accident de Seveso, visent à prévenir les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles et à limiter leurs conséquences en imposant la définition de mesures de sécurité et de plans d'intervention.

Tout en développant ces actions sectorielles, la Communauté compte en renforcer la

coordination, de façon à éviter les transferts de pollution que peuvent parfois entraîner des mesures partielles. Par ailleurs, un inventaire des monuments et sites les plus menacés devrait constituer la première étape d'un effort commun visant à enrayer la dégradation du patrimoine culturel européen sous l'effet de diverses pollutions.

b) La protection et la gestion de l'espace, du milieu et des ressources naturelles

- Une gestion plus rationnelle de l'espace: l'espace constitue l'une des ressources les plus limitées et les plus sollicitées, et son mode d'utilisation conditionne largement la qualité de l'environnement. L'agriculture et les forêts couvrant plus de 80 % du territoire de la Communauté, cette dernière a entrepris des travaux portant sur des thèmes aussi variés que l'épandage des effluents d'élevage, la protection intégrée des cultures, les aspects écologiques des grands projets de drainage ou d'irrigation, l'utilisation des pesticides, dont certains ont d'ailleurs été interdits. La Commission a consacré plusieurs communications à la politique forestière, qui doit préserver l'équilibre entre les grandes fonctions de la forêt, et à l'utilisation rationnelle des sols. A cette occasion et à d'autres, les problèmes des zones littorales, des régions montagneuses et des réserves naturelles ont fait l'objet d'une attention particulière. De plus, dans le cadre de sa politique agricole, la Communauté a pris des mesures spéciales visant les régions méditerranéennes (aides au reboisement et à la valorisation des sols), ainsi que les zones de montagne où le maintien d'un certain nombre d'agriculteurs est nécessaire à la préservation de l'environnement. Cet effort doit être renforcé afin de mieux protéger les zones les plus sensibles ou qui remplissent des fonctions écologiques ou naturelles importantes. Ainsi, un programme d'action quinquennal doté de 100 millions d'Écus vient d'être proposé pour protéger les forêts contre les incendies et les pluies acides.
- La gestion rationnelle des ressources en eau: l'approvisionnement commençant à soulever des inquiétudes dans certaines régions, la Communauté développe ses études relatives aux disponibilités totales et aux ressources en eau souterraine.
- La conservation de la faune et de la flore: la riche diversité génétique de la nature est menacée par la raréfaction ou la disparition de certaines espèces. La Communauté a mis un terme à l'importation des produits issus des baleines et autres cétacés ainsi qu'à celle des peaux de bébés-phaoques; elle a adopté une directive protégeant les habitats de 74 espèces d'oiseaux limitant la chasse ou la commercialisation d'autres espèces et interdisant les captures massives. Il faudra aller plus loin, notamment en organisant un réseau européen d'habitats permettant de garantir la survie des espèces les plus menacées.
- La gestion des déchets et la promotion de technologies propres: cinq millions de tonnes de débris solides sont produits chaque jour dans la Communauté; souvent polluants, parfois toxiques, ils contiennent de nombreuses matières premières que l'Europe doit importer à grand prix. Des procédures et des normes européennes ont donc été instaurées pour éliminer et valoriser les déchets, en particulier les huiles usagées et les déchets toxiques et dangereux. Le transport de ces derniers d'un pays membre à l'autre fait l'objet d'une proposition de règlement européen qui préviendra la répétition d'incidents tels que ceux qui ont marqué en 1983 le transfert des fûts de dioxine de

Seveso. Par ailleurs, des programmes communs de recherche visent à réduire la quantité de déchets non récupérables et à développer le recyclage des déchets urbains et industriels ainsi que leur utilisation agricole ou énergétique. La réutilisation des vieux papiers et cartons, dont la Communauté est largement importatrice, a fait l'objet de recommandations spécifiques. Et comme prévenir vaut mieux que guérir, la Commission a entrepris de recenser les meilleures technologies «propres» (peu ou pas polluantes, produisant moins de déchets et consommant moins d'énergie et de matières premières) et de favoriser leur diffusion.

c) L'action au niveau international

- Les problèmes d'environnement dépassent souvent les frontières de la Communauté. Cette dernière a adhéré à plusieurs conventions internationales sur la protection de la faune, de la flore, de l'air, des eaux douces et marines; elle coordonne les positions de ses États membres dans nombre d'enceintes internationales; elle échange des informations avec des pays du monde entier et mène des recherches en commun avec plusieurs pays tiers d'Europe. Cette action doit s'intensifier, notamment dans le domaine de la conservation des ressources et pour les problèmes touchant à la Méditerranée et à la mer du Nord.
- Une mention spéciale doit être accordée au tiers monde, où la protection de l'environnement apparaît de plus en plus comme une condition du développement. Dans le cadre de ses divers accords de coopération, la Communauté est en train de renforcer l'aide financière et technique qu'elle apporte aux luttes engagées contre la désertification, pour la conservation des forêts tropicales, pour une meilleure gestion des eaux et pour la mise en place de systèmes agricoles et énergétiques compatibles avec la protection de l'environnement.



Dans des délais relativement courts, la politique communautaire de l'environnement a abouti à des résultats substantiels. La Commission européenne entend la développer sur la base de recherches, d'analyses et de consultations soigneuses, chaque fois qu'une action au niveau communautaire paraîtra opportune faute de dispositions satisfaisantes sur le plan national ou international. Les propositions de la Commission prendront en considération les aspects économiques et sociaux de cette politique; le coût et le bénéfice des actions envisagées seront estimés dans la mesure du possible, et les situations économiques et écologiques des différents États membres seront prises en compte, de façon à éviter des déséquilibres dans les charges entraînées par la mise en œuvre de la politique européenne.

Actions prioritaires retenues par les ministres pour l'avenir: l'intégration de la «dimension environnement» dans les autres politiques communautaires; le développement des études d'impact préalables à la prise de décision; la prévention ou la réduction des pollutions et nuisances dans l'air, l'eau, le sol; la lutte contre les nuisances acoustiques; la gestion des substances et préparations chimiques dangereuses ainsi que celle des déchets; l'encouragement aux technologies propres; le développement de la coopération contre les pollutions transfrontalières; la prise en compte des problèmes particuliers des régions méditerranéennes et d'autres zones d'importance communautaire particulièrement sensibles; la coopération avec les pays en voie de développement.

La crise économique n'appelle pas à limiter, mais à approfondir l'effort de protection de l'environnement dans un sens toujours plus global et plus préventif. A cette fin, la Communauté a besoin de l'appui comme des initiatives de ses citoyens. La politique de l'environnement est en effet un instrument privilégié au service d'un développement plus harmonieux et plus équilibré dans ses finalités, en même temps que plus associatif dans son organisation, bref, un développement centré sur une réelle amélioration de la qualité de la vie ■

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement les opinions officielles des institutions de la Communauté.

Commission des Communautés européennes

Bureaux de presse et d'information (pays complètement ou partiellement de langue française *)

France	61, rue des Belles-Feuilles, F-75782 Paris Cedex 16, tél. 501 58 85
Belgique	Rue Archimède 73, B-1049 Bruxelles, tél. 235 11 11
Grand-Duché de Luxembourg	Bâtiment Jean Monnet, L-2920 Luxembourg – Tél. 430 11
Suisse	37 - 39 rue de Vermont, CH-1202 Genève, tél. 34 97 50
Canada	Associations House, Suite 1110, 350 Sparks Street Ottawa, Ont. K1R7S8, tél. 238 64 64

* Des bureaux existent également dans d'autres pays, et notamment dans tous ceux de la Communauté.

