

Bruxelles, le 9 octobre 2015
(OR. en)

12790/1/15
REV 1

ENV 613
ECOFIN 754
SOC 570
COMPET 446
POLGEN 147
ENER 348
FISC 123
IND 148
CONSOM 162
STATIS 74

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Écologisation du Semestre européen: subventions dommageables pour l'environnement et mise en œuvre de la législation environnementale - Échange de vues

Dans le cadre des activités liées à l'écologisation du Semestre européen, le Conseil "Environnement" a adopté en octobre 2014 des conclusions¹ sur les moyens de faciliter la transition vers une économie plus durable, sobre en carbone et efficace dans l'utilisation des ressources, dans la perspective de l'"examen annuel de la croissance 2015" qui devait être présenté en novembre 2014.

L'"examen annuel de la croissance 2016", dont la publication est prévue en novembre 2015, lancera le prochain cycle du Semestre européen. Dans ce contexte, la présidence estime qu'il faut poursuivre la réflexion sur les moyens de s'assurer que ce processus continue d'accorder toute sa place à la dimension environnementale, parallèlement aux dimensions économique et sociale.

¹ "'Verdir' le Semestre européen et la stratégie Europe 2020 - Examen à mi-parcours", 28 octobre 2014 (doc. 14731/14).

Plus particulièrement, la présidence propose d'axer les débats de la prochaine session du Conseil "Environnement" sur deux questions majeures, à savoir: 1) l'élimination progressive des subventions dommageables pour l'environnement et 2) la mise en œuvre des politiques et de la législation environnementales.

Pour orienter l'échange de vues au sein du Conseil, la présidence a préparé un document d'information et quatre questions (en annexe). Les débats seront ensuite résumés dans le rapport de synthèse commun établi à l'intention du Conseil des affaires générales, dans la perspective de la réunion que le Conseil européen tiendra en mars 2016.

Le Comité des représentants permanents est invité à prendre note des questions rédigées par la présidence qui figurent en annexe et à les transmettre au Conseil dans la perspective de l'échange de vues susmentionné, qui se tiendra le 26 octobre 2015.

Subventions dommageables, Semestre européen et amélioration de la mise en œuvre

Le présent document situe dans son contexte le débat qui sera consacré à l'une des principales questions dans le cadre de l'écologisation du Semestre européen, à savoir l'élimination progressive des subventions dommageables pour l'environnement. Il présente également l'état d'avancement des travaux sur l'écologisation du Semestre européen et, enfin et surtout, propose d'ouvrir un débat stratégique et structuré sur les causes communes des lacunes dans la mise en œuvre de la législation et des politiques environnementales en vigueur et sur les bonnes pratiques visant à combler ces lacunes.

Une politique de développement durable vise à améliorer de manière continue la qualité de vie et le bien-être des citoyens, ce qui suppose de poursuivre sur la voie du progrès économique, tout en préservant le milieu naturel et en promouvant la justice sociale ainsi que l'équité intergénérationnelle, de manière à répondre aux besoins de la population actuelle sans compromettre les perspectives d'avenir des générations futures. Les dimensions économique, environnementale et sociale font toutes partie intégrante du cycle annuel de gouvernance économique de l'UE, le Semestre européen. Le Semestre européen est un processus essentiel pour permettre aux États membres de retrouver des taux de croissance plus élevés; il recense les complémentarités entre les défis économiques et environnementaux en mettant l'accent sur les possibilités offertes en termes de nouvelles sources de croissance économique.

L'élimination progressive des subventions dommageables pour l'environnement (dans le cadre d'une réforme budgétaire en matière d'environnement) a été citée comme l'une de ces possibilités. Le fait qu'à l'heure actuelle, l'assainissement budgétaire figure au premier rang des priorités dans de nombreux États membres offre l'occasion d'accélérer la réforme et d'augmenter les recettes publiques, tout en gagnant en efficacité et en produisant des avantages environnementaux. Certains États membres ont mis en œuvre avec succès les recommandations formulées dans ce domaine; il existe de bonnes pratiques, dont il est facile de s'inspirer. Toutefois, elles n'auront les résultats escomptés que si des conditions équitables sont garanties à l'échelle de l'UE, notamment en comblant les lacunes en matière de mise en œuvre des principales obligations environnementales.

1. Éliminer progressivement les subventions dommageables pour l'environnement

Contexte politique

Cela fait plusieurs années que les effets néfastes des subventions dommageables pour l'environnement figurent à l'ordre du jour politique. À maintes reprises au cours de ces dernières années, l'UE s'est engagée à les supprimer progressivement, par exemple dans la stratégie Europe 2020, estimant qu'il s'agissait d'un élément important du programme relatif à la croissance verte. Bien que des efforts aient été déployés pour recenser ces subventions, les progrès sont lents et les subventions continuent d'exercer une pression importante sur l'environnement dans la plupart des pays de l'UE.

Parmi les derniers engagements souscrits figure le 7^e programme d'action pour l'environnement (PAE)¹, qui exige que les subventions néfastes pour l'environnement soient éliminées progressivement, sans tarder, aux niveaux de l'Union et des États membres.

Dans le cadre de l'initiative phare "Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources"² relevant de la stratégie Europe 2020, les États membres sont notamment invités à "mettre fin aux subventions préjudiciables pour l'environnement, en limitant les exceptions aux personnes dans le besoin". À cet effet, dans la "Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources"³, les États membres ont été appelés à recenser les principales subventions dommageables à l'environnement, à établir des plans et des calendriers de suppression de ces subventions et à en rendre compte dans le cadre de leurs programmes nationaux de réforme dans le contexte du Semestre européen.

¹ Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 "Bien vivre, dans les limites de notre planète".

² COM(2011) 21 final.

³ COM(2011) 571 final.

Un certain nombre d'initiatives stratégiques spécifiques préconisent également d'éviter ou de réformer les subventions dommageables pour l'environnement. Parmi ces initiatives figurent notamment les réformes de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche ainsi que les nouveaux instruments de la politique de cohésion. Compte tenu des distorsions que provoquent les aides d'État sur le marché intérieur, les règles de la Commission en la matière, récemment modernisées, visent également à supprimer progressivement les subventions dommageables pour l'environnement ou qui conduisent à une utilisation inefficace des ressources. Ce principe général a été traduit en dispositions plus concrètes, en particulier les lignes directrices révisées concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie⁴, qui sont entrées en vigueur en juillet 2014. Ces lignes directrices s'appliquent à tous les secteurs, y compris l'agriculture et la sylviculture, qui font également l'objet de lignes directrices spécifiques en matière d'aides d'État.

Lors de sa réunion du 22 mai 2013, le Conseil européen a conclu que, pour faciliter les investissements, la priorité serait accordée à l'élimination progressive des subventions préjudiciables à l'environnement ou à l'économie, y compris celles accordées aux combustibles fossiles. Lors de sa session d'octobre 2014, le Conseil "Environnement" a cité l'élimination progressive des subventions dommageables pour l'environnement comme l'un des instruments permettant de faciliter la transition vers une économie plus durable, sobre en carbone et efficace dans l'utilisation des ressources.

Le 26 novembre 2014, le Parlement européen a adopté une résolution⁵ dans laquelle il demande "à la Commission et aux États membres d'adopter sans délai des mesures concrètes d'élimination progressive de toutes les subventions nuisibles pour l'environnement avant 2020, y compris des subventions en faveur des combustibles fossiles, sous l'impulsion de la Commission, en adoptant une approche fondée sur l'action et en veillant à en assurer le suivi dans le cadre du Semestre européen".

⁴ Communication de la Commission intitulée "Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020" (2014/C 200/01).

⁵ Résolution sur la conférence des Nations unies sur le changement climatique 2014 – COP 20 – à Lima, Pérou (du 1^{er} au 12 décembre 2014), 2014/2777(RSP).

Il convient également de replacer les actions menées au niveau de l'UE dans le contexte des initiatives internationales en la matière. Lors de leur sommet annuel de 2014, les dirigeants du G7 ont déclaré qu'ils demeureraient attachés à l'élimination des subventions inefficaces aux combustibles fossiles et ont encouragé tous les pays à adopter cette approche⁶. Le G20 prône depuis 2009 une suppression progressive "à moyen terme" des subventions en faveur des combustibles fossiles et a mis en place un système d'évaluation par les pairs des progrès accomplis sur la voie de cet objectif. Des engagements ont également été pris en matière de subventions dommageables pour l'environnement dans le cadre de la gouvernance internationale en matière d'environnement (dans le document final de la conférence Rio+20, l'Assemblée générale a réaffirmé sa détermination à lutter contre les subventions qui faussent les échanges et les subventions dommageables dans les secteurs de la pêche et des combustibles fossiles). En septembre 2015, les États membres des Nations unies ont adopté les nouveaux objectifs de développement durable, qui établissent un programme ambitieux et universellement applicable à l'horizon 2030. Les États membres s'engagent notamment à œuvrer à la suppression progressive des subventions dommageables pour l'environnement, et notamment pour les ressources halieutiques. L'élimination progressive des subventions dommageables pour l'environnement est également mentionnée dans un certain nombre d'accords multilatéraux spécifiques en matière d'environnement, par exemple l'objectif d'Aichi 3 adopté dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, qui vise à éliminer, réduire progressivement ou réformer les "incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique" d'ici 2020.

Subventions dommageables pour l'environnement: éléments à charge et défis sectoriels

Subventionner un bien ou un service sur le marché produit généralement un effet de distorsion, à moins que la subvention ne soit octroyée pour corriger un effet externe, remédier à une autre forme de défaillance du marché ou soutenir un service d'intérêt public. Parmi les bénéficiaires de la subvention, la demande pour le bien augmentera, tandis que d'autres secteurs de l'économie connaîtront une demande plus faible et que l'efficacité globale pâtira. Ce phénomène est susceptible d'encourager une utilisation excessive ou un gaspillage de ressources naturelles. Lorsque des subventions sont accordées, les coûts de production diminuent, la production des producteurs dont la marge bénéficiaire est faible augmente ou se maintient, et les entreprises sont moins incitées à innover.

Les subventions dommageables pour l'environnement sont donc susceptibles de nous cantonner dans des pratiques et des modèles commerciaux inefficaces, de déboucher sur des incohérences politiques et d'empêcher les investissements dans des technologies ou des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Par conséquent, elles retardent la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et économe en ressources, et compromettent la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'environnement et, en ce qui concerne les subventions en faveur des combustibles fossiles, les objectifs en matière d'énergie et de climat.

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-402_en.htm.

Enfin, les subventions dommageables pour l'environnement bénéficiant à des secteurs ou à des groupes sociaux spécifiques sont souvent inefficaces en termes de politique sociale. En effet, étant donné qu'elles se présentent fréquemment sous forme de taux d'imposition inférieurs, de réductions ou d'exonérations de la TVA et des droits d'accise, les abattements d'impôts profitent moins aux ménages défavorisés qu'aux ménages aisés. Il ressort de l'analyse réalisée par l'Agence internationale de l'énergie que les 20 % les moins aisés de la population ne bénéficient que de 8 % des fonds consacrés aux subventions en faveur des combustibles fossiles; d'autres formes d'assistance sociale directe seraient nettement moins onéreuses.

Les subventions agricoles posent un problème particulier. Les agriculteurs gèrent la moitié du territoire de l'UE, et l'activité agricole est, de par sa nature même, étroitement liée aux sols, à l'eau, à l'air, aux paysages et à la biodiversité; il est donc beaucoup plus difficile de découpler l'activité agricole de ses effets sur l'environnement que dans le cas des activités industrielles. Par ailleurs, les aides aux investissements productifs dans le secteur agricole peuvent souvent avoir des conséquences néfastes pour l'environnement en provoquant un gaspillage des ressources naturelles et en encourageant une intensification non durable de la production, qui entraînent à leur tour une dégradation de ces mêmes ressources naturelles dont dépend l'agriculture (par exemple, en raison de l'épuisement des sols, de l'appauvrissement de la biodiversité et de la raréfaction ou de la pollution de l'eau imputables à l'abus de pesticides ou d'engrais) et mettent ainsi à mal la viabilité à long terme du secteur. Les réformes successives de la politique agricole commune (PAC) ont dans une très large mesure découpé les paiements de la production, réduisant ainsi les pressions que subissait l'environnement du fait des subventions; toutefois, dans le cadre de la dernière réforme de la PAC, de nouvelles possibilités de lier les subventions à la production ont été introduites, de même qu'une grande latitude a été octroyée aux États membres pour définir les critères d'octroi des subventions. Il faudra veiller à ce que cela n'entraîne pas une aggravation des pressions subies par l'environnement. Une question connexe est celle de l'intégration des politiques agricole et environnementale. À cet égard, un récent rapport de la Cour des comptes⁷ fait apparaître que l'UE n'est parvenue qu'en partie à intégrer les objectifs en matière de politique de l'eau dans la PAC et que cette intégration passe par une modification des instruments actuels (conditionnalité et développement rural).

⁷ Rapport spécial n° 4/2014 de la Cour des comptes "L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle"
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_EN.pdf.

Les subventions en faveur de la pêche peuvent également mettre en péril la pérennité des ressources halieutiques, dans la mesure où elles encouragent la surcapacité et la surpêche, ce qui a pour effet de réduire la viabilité à long terme de l'industrie de la pêche. Toutefois, les réformes successives de la politique commune de la pêche, et la dernière en particulier, ont contribué de façon notable à réorienter les subventions de l'UE en faveur de la pêche vers des dépenses plus respectueuses de l'environnement.

Ampleur du problème

Malgré les nombreuses déclarations d'intention, l'élimination progressive des subventions dommageables pour l'environnement n'a, sur le terrain, progressé que très lentement, non seulement à l'échelon de l'UE, mais aussi au niveau des États membres et dans les autres pays de l'OCDE.

Les subventions dommageables pour l'environnement qui ont été étudiées le plus en détail sont les subventions en faveur de la production et de l'utilisation de combustibles fossiles. Le FMI estime qu'au niveau mondial, ces subventions représentaient, après impôts, 1900 milliards USD en 2011, soit 2,5 % du PIB mondial et 8 % de l'ensemble des recettes publiques. Au niveau de l'UE, les subventions en faveur des combustibles fossiles représentent également des montants considérables: en 2011⁸, lorsque l'UE comptait vingt-sept États membres, le soutien budgétaire et les dépenses fiscales en faveur des carburants fossiles ont atteint 25,2 milliards EUR. Un rapport publié dernièrement par l'OCDE⁹ fait apparaître que les subventions en faveur des combustibles fossiles ont diminué, une évolution imputée aussi bien à la récente baisse des prix du pétrole qu'aux réformes entreprises. Une autre forme de subvention est le traitement fiscal préférentiel appliqué aux véhicules de société et aux frais de déplacement. En 2012, dans les dix-sept États membres de l'UE qui sont également membres de l'OCDE, la perte de recettes fiscales engendrée par le régime appliqué aux véhicules de société s'est élevée à 21 milliards EUR¹⁰.

⁸ OCDE (2013), "Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013"; Oosterhuis F., et al., (IVM, 2013), "Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels. An inventory for six non-OECD EU countries", rapport final présenté à la DG Environnement de la Commission européenne. Les chiffres obtenus par l'OCDE reflètent l'approche prudente qu'elle a adoptée, qui exclut certains types de subventions ou de réductions fiscales ainsi que les prêts concessionnels et les garanties.

⁹ OCDE (2015), Rapport accompagnant l'inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles, 2015, publication OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264239616-en>.

¹⁰ Harding, M. (2014), "Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs", documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité, n° 20, publication de l'OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cg1s7vl-en>.

Les paiements agricoles constituent la plus importante des dépenses budgétaires de l'UE. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) est également une importante source de financement pour les mesures en faveur de l'environnement liées à la biodiversité, aux sols et à l'eau dans les États membres. Les nouveaux programmes de développement rural (pour la période 2015-2020) joueront donc un rôle essentiel pour ce qui est de relever le niveau des dépenses en faveur de l'environnement et de limiter dans toute la mesure possible le financement de pratiques préjudiciables à l'environnement. Au-delà du financement au titre de la PAC, les subventions à l'agriculture, telles que les prix préférentiels appliqués à l'eau d'irrigation (une mesure en vigueur dans de nombreux pays touchés par des pénuries d'eau), les exonérations fiscales pour le gazole ("diesel rouge") ou encore la réduction des taxes d'immatriculation des véhicules agricoles, sont très préjudiciables et généralisées.

Approches en matière de réforme des subventions dommageables pour l'environnement - la voie à suivre

Tous les États membres conviennent de la nécessité d'éliminer les subventions dommageables pour l'environnement, mais ils rencontrent souvent des difficultés, généralement en raison de la forte résistance qu'opposent ceux qui ont le plus à perdre. L'expérience montre qu'il est quasi impossible de réformer sans faire preuve de transparence, sans consulter et sans communiquer, afin que les décisions requises recueillent une large adhésion. Afin de déterminer si une subvention est toujours d'actualité et de définir les priorités de la réforme, il faut identifier les bénéficiaires de la subvention et en évaluer l'ampleur et les effets, en termes aussi bien d'efficacité que d'efficience.

De nombreuses réformes des subventions dommageables pour l'environnement ont été menées à bien dans des États membres dans lesquels les réformes s'inscrivaient dans le cadre d'un ensemble d'instruments plus vaste, comprenant également des mesures destinées atténuer les conséquences négatives de la suppression des subventions. Une solution courante consiste à prévoir une période de transition, et une suppression progressive peut être complétée par un dispositif d'indemnisation des acteurs touchés par la réforme, étant entendu qu'il faut veiller à ce que l'éventuelle dégradation de la capacité d'achat et du bien-être des ménages qui en résulterait soit atténuée au moyen de régimes ciblés (par exemple, des filets de sécurité sociale modulés en fonction des revenus).

La répartition des bénéfices et des coûts de la réforme proposée revêt une importance déterminante. L'expérience montre en effet qu'une réforme prête d'autant moins à controverse que les moyens financiers qu'elle dégage sont réorientés vers des domaines prioritaires tels que les soins de santé, l'éducation ou la réduction de la fiscalité du travail.

2. **Écologisation du Semestre européen: point de la situation**

Comme convenu avec ses partenaires au sein du trio, la présidence juge opportun de poursuivre les travaux sur l'écologisation du cycle annuel de l'UE en matière de gouvernance économique qu'est le Semestre européen. Le Semestre est axé tout d'abord sur les défis macro-économiques et comprend par conséquent un volet environnemental, qui porte par exemple sur la fiscalité environnementale et la suppression des subventions dommageables pour l'environnement. Les **rapports** analytiques **par pays** adoptés (en février) dans le cadre du Semestre 2015 contiennent plusieurs passages consacrés à la contribution de l'environnement au programme pour la croissance et l'emploi; nombre de pays ont estimé qu'il s'agissait-là d'une bonne base pour les discussions avec les acteurs concernés et d'un élément de nature à stimuler l'écologisation des **programmes nationaux de réforme** (PNR)¹¹.

Contrairement aux recommandations adoptées jusqu'en 2014, les **recommandations par pays** pour 2015 sont en nombre limité et mettent l'accent sur les réformes macro-économiques et les réformes du marché du travail. Toutefois, les recommandations par pays pour 2014 (au nombre desquelles figuraient des recommandations sur la réforme de la fiscalité environnementale et/ou les subventions dommageables pour l'environnement dans dix États membres) demeurent d'actualité, dans la mesure où elles n'ont pas encore été mises en œuvre. Il est prévu qu'en 2016, les rapports par pays obéissent à une approche plus globale et contiennent des références à l'environnement et des orientations concernant les réformes dans ce domaine, alors que les recommandations par pays pourraient quant à elles demeurer axées sur le développement économique et social.

Afin d'aller de l'avant dans ce dossier, il faut que les recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen soient suivies d'effet. De fait, l'un des principaux constats à l'origine des priorités retenues en 2015 est que les États membres doivent accorder davantage d'attention à la **mise en œuvre** des recommandations par pays et à leur suivi, y compris pour ce qui est des recommandations qui sont restées lettre morte depuis les exercices précédents.

¹¹ Conclusions de la réunion tenue le 7 septembre 2015 par le groupe d'experts sur l'écologisation du Semestre européen.

Le Semestre européen continue de jouer un rôle clé pour orienter les principales réformes entreprises par l'UE et ses États membres pour améliorer leur avantage concurrentiel; il permet aux autorités publiques, que ce soit à l'échelon de l'UE ou au niveau national, d'arrêter ensemble les stratégies à cet effet. Il constitue l'un des moyens permettant d'**intégrer les préoccupations liées à l'environnement** dans les autres domaines d'action concernés, comme le prévoit l'article 11 du TFUE. Aussi l'écologisation du Semestre européen demeure t-elle un processus important.

Le premier résultat concret du Semestre européen 2016 sera l'**examen annuel de la croissance** (EAC, dont l'adoption devrait intervenir en novembre 2015), qui balisera les priorités retenues dans les PNR pour 2016. L'une des principales questions sur lesquelles l'EAC devra porter sera la manière dont les objectifs de développement durable (**ODD**) et l'ambitieux train de mesures sur l'**économie circulaire** que la Commission s'apprête à présenter seront pris en compte. Ces cadres d'action traduisent tous deux la nécessité de passer à un nouveau modèle économique. Si l'angle sous lequel l'EAC aborde la gouvernance économique dans l'UE est celui du statu quo, la réalisation des ODD et la mise en œuvre du train de mesure sur l'économie circulaire pourraient s'en trouver compromises.

3. Amélioration de la mise en œuvre

Il est clair que la mise en œuvre des recommandations pertinentes formulées dans le cadre du Semestre européen, telles que celles concernant la gestion des déchets et de l'eau ou la fiscalité environnementale, aura un effet bénéfique non seulement sur la croissance et l'emploi mais aussi sur l'environnement en tant que tel. Toutefois, le Conseil "Environnement" pourrait faire davantage qu'assurer le suivi de ces recommandations. L'UE dispose d'une politique environnementale bien développée, dont le cadre juridique est assez complet et abouti. La protection de l'environnement et le maintien de notre compétitivité peuvent aller de pair, et la politique environnementale joue elle aussi un rôle essentiel dans la création d'emplois et la stimulation de l'investissement. Dans de nombreux domaines relevant de l'acquis environnemental de l'UE et des politiques environnementales qui ont été adoptées (le 7^e programme d'action pour l'environnement par exemple), les **lacunes** sont parfois importantes en termes de **mise en œuvre**, et les **écarts considérables** entre les États membres¹².

¹² Les sources sont notamment l'État de l'environnement 2015 établi par l'Agence européenne pour l'environnement, les rapports nationaux concernant les exigences environnementales, les données Eurostat ainsi que d'autres études.

L'expérience acquise par les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques et de la législation environnementales de l'UE - aussi bien les succès remportés que les problèmes rencontrés - est, aux yeux des citoyens et des entreprises de l'UE, aussi importante que l'adoption de la législation ou des politiques pour la crédibilité et l'efficacité des politiques environnementales. Par ailleurs, si les mesures visant à faire respecter la législation sont indispensables, elles ne sont ni suffisantes à elles seules ni adaptées pour combler les lacunes de la mise en œuvre et remédier à leurs causes profondes. Les mesures d'exécution ne devraient être envisagées qu'en dernier ressort.

Les politiques environnementales que le Conseil est appelé à élaborer ainsi que la législation sur laquelle il sera amené à statuer en tant que colégislateur ne peuvent que bénéficier de la prise en compte de nos expériences au niveau politique. À cet égard, il faut saluer le fait que la Commission **mette désormais l'accent** non plus sur l'élaboration de nouveaux textes législatifs mais sur **l'amélioration de l'application** de la législation existante, notamment en recherchant, au-delà des instruments juridiques, des solutions pour combler les lacunes de la mise en œuvre (par exemple en adoptant des approches plus souples telles que le renforcement des capacités, les accords volontaires, l'éducation et l'information ainsi que les instruments économiques).

Compte tenu de l'évolution et des perspectives du processus du Semestre européen et de l'importance croissante accordée à la mise en œuvre, il est possible de **débattre périodiquement au niveau ministériel** des principales **lacunes** qui persistent en termes de **mise en œuvre de la législation environnementale**, ainsi que des raisons de ces lacunes, des types de solutions et de possibilités qui pourraient être envisagées, des bonnes pratiques qui existent et pourraient être partagées et du soutien sur mesure qui pourrait être accordé si nécessaire. Cela présenterait en outre l'avantage d'un examen, au niveau politique, des possibilités offertes et des défis à relever dans d'autres domaines d'action, tels que l'agriculture, les transports et l'énergie.

Un échange de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre pourrait également permettre au Conseil de se pencher sur les défis systémiques communs et leurs causes dans tous les États membres de l'UE et de rechercher d'éventuelles solutions au niveau politique.

Bien que la mise en œuvre proprement dite de l'acquis environnemental et des politiques en la matière relève de la compétence des États membres, les lacunes dans la mise en œuvre ont souvent des **effets transfrontières** ou une incidence sur les conditions de concurrence équitables pour d'importants opérateurs économiques et pourraient de ce fait être examinées au sein du Conseil en tant que sujet "horizontal" au niveau politique et non pas seulement au niveau technique. La mise en œuvre des exigences en matière de tarification de l'eau est un exemple de sujet horizontal possible, en aucun cas le seul ni nécessairement le plus urgent. Lorsque le niveau de mise en œuvre diffère d'un État membre à l'autre, non seulement cela porte atteinte à l'environnement mais cela empêche les entreprises ou des pans entiers de l'économie de bénéficier de **conditions équitables**.

Les **causes** communes et donc "**horizontales**" **d'une mise en œuvre déficiente**, que l'on retrouve souvent dans l'ensemble des secteurs environnementaux, sont notamment l'insuffisance des capacités administratives, l'absence de mesures d'exécution, le sous-investissement, le manque de cohérence des politiques, le manque de souplesse des modalités de mise en œuvre, l'insuffisance des connaissances, les carences des procédures de planification ainsi que l'insuffisance de l'engagement des acteurs concernés. Des mesures d'exécution au niveau de l'UE sont certes nécessaires dans de nombreux cas mais il existe souvent d'autres solutions dont les effets pourraient être plus sensibles si elles s'appliquaient au niveau approprié. Au nombre de ces instruments susceptibles d'améliorer la mise en œuvre figurent notamment les incitations (financières), les accords volontaires, les encouragements à changer de comportement, l'échange d'expériences et le soutien par les pairs, l'acquisition de connaissances ciblées, la formation et l'éducation ainsi que le renforcement des capacités administratives.

Au cours de récents échanges de vues informels entre les États membres et des fonctionnaires de la Commission, il a été jugé utile de traiter de façon plus stratégique les lacunes qui persistent dans la mise en œuvre des politiques actuelles et de l'acquis, notamment dans le cadre de débats ministériels au sein du Conseil. Ces débats devraient déboucher sur des actions visant à supprimer ces lacunes, telles que le transfert de bonnes pratiques entre États membres et un soutien de la part de la Commission.

4. Questions destinées à alimenter le débat

La présidence propose de faire porter la discussion sur les **questions** suivantes:

Concernant les subventions dommageables pour l'environnement:

1. *Quels sont les **obstacles** à une élimination progressive des subventions dommageables et comment peuvent-ils être ou ont-ils été levés dans votre pays? Sur la base de votre expérience, quels facteurs (par exemple, mesures transitoires, transparence et communication accrues concernant les bénéficiaires, programmes innovants, gestion de l'interface avec des groupes d'intérêts spécifiques) et quels groupes d'intérêts sont des éléments moteurs du succès de la réforme des subventions dommageables pour l'environnement?*
2. *Comment la réforme des subventions dommageables pour l'environnement peut-elle mieux s'intégrer au cadre plus large des efforts déployés au niveau de l'UE pour promouvoir la compétitivité, la croissance et l'emploi, et quels sont les instruments à en œuvre à cet effet? L'approche consistant à mieux légiférer et à promouvoir une plus grande **cohérence des politiques** peut-elle être un élément déterminant de la réforme des subventions dommageables pour l'environnement? Quelle est votre expérience dans votre pays?*

Concernant l'écologisation du Semestre et le renforcement de la mise en œuvre de la législation environnementale:

3. *Pensez-vous que la transition vers un nouveau modèle économique fondé sur une **économie circulaire** et s'inspirant des objectifs de développement durable (**ODD**) universellement applicables devrait être évoquée dans l'**examen annuel de la croissance**, en 2016 et les années suivantes?*
4. *Compte tenu de l'expérience en matière de mise en œuvre des politiques et de la législation, serait-il utile que le Conseil consacre des **débats stratégiques et structurés** aux causes sous-jacentes des **lacunes systémiques** communes qui persistent dans la **mise en œuvre** de l'acquis et des politiques adoptées, sur la base d'une analyse de ces lacunes?*