



Bruxelles, le 9.12.2013
COM(2013) 864 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Règlement (UE) n° 691/2011 du Parlement européen et du Conseil
du 6 juillet 2011
relatif aux comptes économiques européens de l'environnement**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Règlement (UE) n° 691/2011 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement

Contexte du rapport

L'article 10 du règlement (UE) n° 691/2011 (ci-après le «règlement») dispose que la Commission doit présenter un rapport comme suit:

«Article 10

Rapport et réexamen

Le 31 décembre 2013 au plus tard, et ensuite tous les trois ans, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre du présent règlement. Ce rapport évalue en particulier la qualité des données transmises, les méthodes de collecte des données, la charge administrative pesant sur les États membres et les unités répondantes ainsi que la faisabilité et l'efficacité de ces statistiques.

Le rapport est, le cas échéant et compte tenu des conclusions visées à l'article 4, paragraphe 2, assorti de propositions:

- visant à introduire de nouveaux modules relatifs aux comptes économiques de l'environnement, tels que les dépenses et recettes liées à la protection de l'environnement/comptes de dépenses de protection de l'environnement, secteur des biens et services environnementaux, comptes relatifs à l'énergie, transferts (subventions) liés à l'environnement, comptes des dépenses liées à l'utilisation et à la gestion des ressources, comptes relatifs à l'eau (aspects quantitatifs et qualitatifs), comptes relatifs aux déchets, comptes relatifs aux forêts, comptes relatifs aux services écosystémiques, comptes des stocks de matières à l'échelle de l'économie et la mesure des matières terreuses excavées non utilisées (y compris terre),

- destinées à améliorer encore la qualité des données et la méthode de collecte des données en vue d'améliorer la couverture et la comparabilité des données et d'alléger les contraintes administratives pesant sur les entreprises et les administrations.»

Ce règlement, qui a établi les premières dispositions de l'Union sur la comptabilité environnementale, a mis en place trois modules:

- les comptes des émissions atmosphériques, qui répertorient 14 gaz émis par 64 groupes d'industries et par les ménages;
- les taxes environnementales, réparties entre quatre types de taxes, respectivement sur l'énergie, les transports (excepté les carburants), la pollution et les ressources,

ventilées entre 64 groupes d'industries, les ménages et les non-résidents qui les paient;

- les comptes des flux de matières, qui font apparaître 50 types de matières en distinguant l'extraction intérieure, les importations et les exportations, puis la consommation intérieure de matières, qui correspond à la somme de l'extraction intérieure et des importations, moins les exportations, pour chaque type de matière et au total.

Ces trois modules étaient les plus développés sur le plan statistique et ils correspondent à des besoins fondamentaux de la politique environnementale en ce qui concerne les émissions atmosphériques et le changement climatique, les instruments économiques permettant de limiter la pollution et l'utilisation efficace des ressources.

Au moment où ce règlement initial a été débattu, puis adopté par le Parlement européen et le Conseil, les utilisateurs au sein du Parlement et des DG de la Commission ont souligné que ces trois premiers modules devaient être considérés comme un début et que les besoins politiques en matière de comptabilité environnementale étaient beaucoup plus larges. De fait, le Parlement européen a inclus dans l'article 10 ci-dessus une série de nouveaux modules potentiels auxquels la priorité devait être accordée dans les étapes ultérieures.

Le règlement a fixé la date de présentation du premier rapport au 31 décembre 2013, ce qui, compte tenu du temps nécessaire pour l'adoption, la traduction et d'autres opérations, signifie que le présent rapport a dû être élaboré à un moment où les premières données fournies au titre du règlement n'étaient pas encore disponibles. Une analyse en bonne et due forme de la qualité des données, des méthodes de collecte des données, etc. sera effectuée au début 2014.

La transmission de données pour les trois premiers modules est bonne et en constante amélioration

La première transmission formelle de données au titre du règlement doit intervenir avant le 30 septembre 2013 pour les modules relatifs aux émissions atmosphériques et aux taxes environnementales et avant le 31 décembre 2013 pour les comptes des flux de matières à l'échelle de l'économie. Il n'est donc pas possible de formuler des commentaires détaillés sur la qualité de ces données dans le délai imposé pour le présent rapport.

De surcroît, une dérogation totale ou partielle a été octroyée à six États membres (Espagne, France, Chypre, Malte, Autriche et Pologne), les autorisant à communiquer leurs données jusqu'à deux ans plus tard (décision d'exécution 2012/691/UE de la Commission du 6 novembre 2012, JO L 308 du 8.11.2012, p. 23). Dans certains de ces pays, les progrès se sont toutefois révélés plus rapides que prévu, ce qui permettra à une partie d'entre eux de satisfaire plus ou moins aux exigences du règlement.

Conformément à la modification pertinente de l'annexe XXI de l'accord EEE, la Norvège et l'Islande sont soumises aux prescriptions du règlement, cette dernière bénéficiant d'une dérogation de deux ans, tandis que le Liechtenstein a été exempté.

À la date de rédaction du présent rapport, les échéances formelles de fourniture des données pour la première collecte en vertu du règlement n'ont pas encore été atteintes ou viennent à peine de l'être. Un grand nombre de pays ont toutefois déjà fourni une quantité considérable de données à leur propre initiative: à la mi-2013, quelque 20 pays avaient transmis des données complètes ou presque complètes sur les taxes environnementales et les comptes des émissions atmosphériques et 24 pays avaient transmis les comptes des flux de matières. La couverture (nombre de pays et degré d'exhaustivité des différents tableaux), l'actualité et la fiabilité des données se sont constamment améliorées au fil du temps.

Eurostat et les instituts statistiques nationaux coopèrent dans des groupes de travail et des task-forces thématiques spécialisées afin de garantir un haut niveau de précision, de cohérence et de comparabilité des données.

Les résultats de cette transmission de données volontaire sont diffusés sur le site web d'Eurostat et dans différentes publications.

Évaluation formelle de la qualité au premier semestre 2014

Un format a été défini au sein de groupes de travail pour le rapport sur la qualité que les États membres doivent communiquer à la Commission (Eurostat) en vertu de l'article 7 du règlement et le premier rapport fera suite à la première transmission de données à la fin 2013. Tous les aspects de la qualité seront couverts: l'actualité, la comparabilité, l'accessibilité, la clarté, la cohérence, l'exhaustivité et la fiabilité. Le rapport contiendra également une description structurée des sources et des méthodes utilisées pour élaborer les données. Il sera débattu avec les États membres au printemps 2014 et il servira de fondement à un plan destiné à améliorer encore la qualité des données, y compris la comparabilité et l'actualité.

Utilisation des données

Les données des comptes de l'environnement sont utilisées dans une multitude d'applications politiques tant au niveau national qu'à celui de l'UE. Un exemple particulièrement édifiant est la consommation intérieure de matières, issue des comptes des flux de matières, qui a été placée au premier rang des indicateurs clés de l'initiative phare pour l'efficacité dans l'utilisation des ressources de la stratégie Europe 2020. Les comptes des émissions atmosphériques aident à mieux appréhender les secteurs économiques responsables d'émissions de gaz à effet de serre, qui induisent un changement climatique, tandis que les taxes environnementales (notamment les taxes sur l'énergie) constituent un instrument économique important pour réduire les émissions et figurent également parmi les indicateurs de l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Ces données ont une pertinence particulière dans le cadre des politiques élaborées sur la base de la stratégie Europe 2020 qui visent à atteindre les objectifs fixés sur le climat et l'énergie tout en assurant la poursuite de la croissance économique.

Toutes les données reçues sont reprises dans plusieurs publications et analyses et peuvent être consultées sur le site web d'Eurostat accessible au public.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environmental_accounts/introduction

Le site web contient également des informations contextuelles, des manuels méthodologiques et des guides d'élaboration, ainsi que les différentes publications présentant les données existantes. Néanmoins, les trois modules créés pourront être promus davantage à mesure qu'ils seront plus solidement établis, de façon à encourager plus avant leur adoption par des utilisateurs qui ne connaissent pas nécessairement bien leur valeur ajoutée. Étant donné que ces modules reposent sur des ensembles de données existants, il n'est pas rare que des utilisateurs accèdent directement aux données originales, sans prendre pleinement conscience des atouts des comptes de l'environnement, notamment la possibilité d'une analyse économique environnementale intégrée. Les comptes des émissions atmosphériques restent, par exemple, relativement peu utilisés par rapport aux inventaires des gaz à effet de serre ou aux données relatives aux émissions publiées sur la base de la convention PATLD. Un autre exemple est fourni par les taxes environnementales, pour lesquelles les ensembles de données prévus par le règlement contiennent une ventilation supplémentaire selon l'entité économique qui paie les taxes, ce qui constitue un paramètre additionnel utile pour une analyse fiscale approfondie. En conséquence, davantage d'efforts devraient être déployés pour populariser l'utilisation des ensembles de données dans le cadre de publications ciblées et de manifestations statistiques, à mesure que la transmission des données au titre du règlement sera plus régulière et que des séries chronologiques plus complètes et plus longues seront disponibles.

Une grande partie de l'utilisation concrète des données a lieu au niveau de l'UE et dans des instituts de recherche spécialisés. Dans certains pays, il semble que les données sont utilisées couramment, mais d'autres instituts statistiques nationaux indiquent que les gouvernements nationaux les utilisent relativement peu, et une utilisation plus intense devrait donc être encouragée. On peut s'attendre à ce que l'utilisation des données augmente à mesure que la couverture s'améliore en ce qui concerne le nombre de pays et la longueur des séries chronologiques disponibles pour l'analyse de tendances.

Élaboration simultanée de comptes de l'environnement au niveau international

Les comptes de l'environnement prescrits par le règlement sont conçus en tant que «comptes satellites» des comptes nationaux traditionnels: le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) et, au niveau mondial, le système de comptabilité nationale (SCN). Les trois comptes/modules inclus dans le règlement initial figurent également dans le système mondial des comptes économiques intégrés de l'environnement (SCEE), que la commission statistique des Nations unies a adopté en tant que norme statistique internationale en mars 2012 (norme soutenue et publiée par les Nations unies, la Commission européenne, l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI et la FAO). Eurostat et plusieurs pays de l'UE ont apporté d'importantes contributions à l'élaboration du SCEE.

Les aspects essentiels de ces comptes figurent également dans les stratégies pour une croissance écologique de l'OCDE et du PNUE et dans les initiatives de la Banque mondiale sur la comptabilité du capital naturel.

La charge administrative est légère

Pour satisfaire aux exigences du règlement, les instituts statistiques nationaux peuvent recourir à des données de base existantes, qu'ils adaptent ensuite aux classifications des comptes nationaux.

Par exemple, les comptes des émissions atmosphériques prennent leur source dans le travail déjà effectué pour les inventaires des émissions atmosphériques qui doivent être fournis dans les rapports prescrits par la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la Convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance (PATLD) ; les comptes de l'environnement adaptent ensuite ces données de base aux classifications et aux concepts des tableaux des entrées-sorties des comptes nationaux afin qu'elles puissent être mises en correspondance avec les statistiques sur les secteurs de l'industrie et des services de l'économie.

Les taxes environnementales sont spécifiées dans la liste des taxes nationales déjà communiquées à la Commission (Eurostat) par les pays.

Pour les comptes des flux de matières, les données sur l'extraction intérieure sont tirées des statistiques agricoles (pour la production de biomasse), des données sur les activités des mines et carrières pour les minerais, des statistiques sur l'énergie pour les matières énergétiques fossiles et des statistiques sur le commerce extérieur pour les importations et les exportations.

Du fait de la réutilisation de données existantes, le fardeau supplémentaire pesant sur les entreprises est extrêmement léger. La charge de travail est essentiellement supportée par les instituts statistiques nationaux pour traiter les données existantes et accroître l'utilité analytique des données de base en les adaptant aux concepts et classifications des comptes nationaux. Dans la plupart des pays, cela représente généralement environ deux équivalents temps plein au total pour les trois premiers modules. En vue du développement de nouveaux modules, et afin de maintenir et de rehausser encore la qualité des comptes de l'environnement, il est fondamental que les administrations nationales garantissent que des ressources suffisantes seront débloquées.

Eurostat aide les pays à mettre en œuvre les trois premiers modules

Eurostat a aidé les États membres qui en avaient besoin à mettre en œuvre les trois premiers modules au moyen des divers outils suivants:

- subventions pour la réalisation d'études pilotes,
- soutien à un échange d'expériences entre pays,
- cours de formation dans le cadre du programme de formation des statisticiens européens,
- guides et manuels,
- simplification et rationalisation du mode de transmission des données à Eurostat pour les trois premiers modules.

Trois modules supplémentaires ont été proposés

Eurostat et les États membres ont continué à élaborer de nouveaux modules dans le cadre de groupes de travail statistiques. Durant la période 2011-2012, des méthodologies ont été mises au point et des essais-pilotes ont été réalisés, en particulier pour les trois premiers modules énumérés dans l'article 10: dépenses de protection de l'environnement, secteur des biens et services environnementaux et comptes des flux physiques d'énergie. Ces domaines ont été jugés les plus développés sur le plan conceptuel et les statistiques de base requises existent déjà. Ces nouveaux modules n'imposeraient eux non plus aucune charge, ou une charge limitée seulement, aux entreprises ou aux ménages, étant donné que ce serait plutôt aux instituts statistiques nationaux qu'il incomberait d'aligner et d'adopter les données déjà collectées à d'autres fins (statistiques ou administratives). Les nouveaux modules correspondent également aux priorités politiques de l'UE de croissance écologique et d'utilisation efficace des ressources.

La Commission (Eurostat) aide les pays à se préparer aux trois nouveaux modules au moyen des bourses d'échanges d'expérience, de guides, etc., comme elle l'a fait les années précédentes pour les trois premiers modules. Ainsi, avec le soutien de subventions, le module relatif aux dépenses de protection de l'environnement a fait l'objet d'essais-pilotes dans 20 États membres depuis 2001, tandis que des études-pilotes sur le secteur des biens et services environnementaux ont été menées dans 12 États membres et que les comptes de l'énergie ont été soumis à des essais dans 12 États membres. En outre, certains pays ont procédé à des études-pilotes sans concours financier de l'UE. La Norvège et la Suisse ont également participé activement et partagé leurs expériences. Au total, il existe une expérience abondante pour ces modules, que les États membres ont partagée dans des réunions techniques. Elle a, dans une large mesure, été prise en considération, ce qui a permis au comité du système statistique européen d'exprimer un avis positif sur le projet de règlement, le 7 février 2013. Un catalogue des études-pilotes peut être téléchargé sur le site web d'Eurostat à l'adresse suivante:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environmental_accounts/introduction

Sur cette base, la Commission a adopté, le 2 mai 2013, une proposition de règlement modificatif [COM(2013)247] afin d'ajouter ces trois modules au premier règlement. À la fin 2013, les débats sur la proposition de règlement modificatif progressaient de façon satisfaisante au Conseil et au Parlement européen.

Autres modules en préparation

Les travaux se poursuivent également sur la majorité des autres comptes énumérés à l'article 10:

- transferts (subventions) liés à l'environnement, pour lesquels une task-force d'États membres expérimentés élabore actuellement un cadre de collecte de données;
- comptes des dépenses liées à l'utilisation et à la gestion des ressources, pour lesquels l'accent a été mis sur les activités de gestion des ressources en conjonction avec la mise en œuvre du nouveau module sur le secteur des biens et services environnementaux;

- comptes relatifs à l'eau, pour lesquels les travaux conceptuels progressent, mais sont ralentis par le manque de données de base;
- comptes relatifs aux forêts, à travers l'élaboration d'une comptabilité économique et environnementale intégrée pour les forêts conforme au SCEE.

Ces domaines sont les candidats potentiels d'un troisième «lot» de modules.

Tous ces modules potentiels faisaient partie de la stratégie européenne pour la comptabilité environnementale adoptée en 2008 par le comité du programme statistique, composé des directeurs de tous les instituts statistiques nationaux. Cette stratégie de 2008 est actuellement mise à jour afin de refléter l'adoption du premier règlement et le lancement du deuxième, ainsi que de porter un regard neuf sur les nouveaux besoins politiques. Les instituts statistiques nationaux des États membres sont réticents à ce jour à accepter un nombre excessif de modules supplémentaires en raison de restrictions budgétaires et de pénuries de personnel. Ils recommandent plutôt de se concentrer d'abord sur l'amélioration de la qualité et la promotion de l'utilisation des trois premiers modules et des trois modules du deuxième lot.

Les comptes relatifs aux services écosystémiques et à la biodiversité sont fortement demandés dans le milieu politique, mais pour ce qui est des mesures, ils n'en sont encore qu'aux balbutiements d'un travail inédit de recherche et développement, qui nécessite des équipes pluridisciplinaires comprenant des biologistes, des spécialistes de l'environnement, des cartographes et des statisticiens. C'est pourquoi il est jugé préférable de laisser la main à l'Agence européenne pour l'environnement. Le rôle des instituts statistiques nationaux consisterait principalement, à ce stade, à fournir des données de base, telles que des données sur la production agricole et l'utilisation des sols (LUCAS) et des statistiques régionales, ainsi qu'à dispenser des conseils sur les questions statistiques, au besoin.

Nécessité de données plus actuelles

Une autre demande nouvellement exprimée par les utilisateurs a trait à l'amélioration de l'actualité des données. Les trois premiers modules ont été conçus pour fournir des données structurelles relativement détaillées destinées à analyser les interactions mutuelles entre l'économie et l'environnement dans une sélection de domaines couverts par le premier règlement. Considérant l'instauration du semestre européen, l'exercice de planification des politiques économiques et budgétaires de l'Union, il serait souhaitable d'y inclure une dimension environnementale en complément aux données économiques traditionnelles comme le PIB. Eurostat travaille avec les instituts statistiques nationaux pour déterminer comment ces comptes environnementaux être élaborés plus tôt. Des progrès substantiels ont été engrangés, tant dans les pays qu'au sein d'Eurostat, pour élaborer et traiter les comptes plus rapidement. Il est toutefois peu probable que cela aboutisse au degré d'actualité requis pour le semestre. En conséquence, Eurostat étudie également les moyens de produire des estimations rapides beaucoup plus tôt pour certains indicateurs essentiels (p. ex. estimations des émissions de CO₂ à t+4 mois calculées à partir des statistiques mensuelles d'Eurostat sur l'utilisation d'énergie).

La voie à suivre

La Commission (Eurostat) contrôlera soigneusement la qualité des données reçues pour les trois premiers modules à la fin 2013 et proposera des améliorations pour chaque pays ou pour la méthodologie globale, lorsque cela s'avérera nécessaire.

Les débats sur le deuxième «lot» de modules continueront en 2014 au Parlement européen et au Conseil. Les statisticiens continueront de se préparer à la mise en œuvre pratique de ces trois modules supplémentaires.

La stratégie européenne pour la comptabilité environnementale sera remaniée en concertation avec les principaux groupes d'utilisateurs et les instituts statistiques nationaux. La date ciblée pour l'achèvement de cette nouvelle stratégie est la mi-2014.

La Commission et les administrations des États membres continueront à coopérer pour accroître la visibilité et l'utilisation des résultats des comptes environnementaux.