



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.12.2011
SEC(2011) 1598 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**L'innovation pour un avenir durable - Le plan d'action en faveur de l'éco-innovation
(PAEI)**

{COM(2011) 899 final}
{SEC(2011) 1599 final}
{SEC(2011) 1600 final}

Clause de non responsabilité: la présente note de synthèse n'engage que les services de la Commission qui ont participé à sa préparation et ne préjuge pas de la forme définitive que pourrait prendre toute décision adoptée ultérieurement par la Commission.

CONTEXTE

L'initiative phare Europe 2020 «Une Union de l'innovation»¹ (UI) annonce un plan d'action concernant l'éco-innovation (PAEI) qui s'intéresse essentiellement aux obstacles, aux enjeux et aux perspectives spécifiques de l'innovation en vue de contribuer aux objectifs écologiques. L'UI annonçait aussi que le PAEI encouragerait l'éco-innovation dans les technologies, les processus commerciaux et le changement d'organisation requis pour faire face aux défis de la raréfaction des ressources², de la pollution de l'air, de l'eau et des sols, de l'utilisation rationnelle de l'eau, et qu'il créerait également de la croissance et des emplois. Son rôle consiste à agir quand les politiques d'innovation générales sont insuffisantes pour promouvoir l'éco-innovation. Il donnera une impulsion aux expériences existantes de promotion du développement et de l'adoption de l'éco-innovation, en particulier le plan d'action en faveur des écotechnologies³ (PAET).

Le PAEI contribuera aussi à réaliser les objectifs fixés dans l'initiative phare Europe 2020 «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»⁴, qui fait de l'efficacité dans l'utilisation des ressources le principe directeur des politiques européennes en matière d'énergie, de transports, de changement climatique, d'industrie, de matières premières, d'agriculture, de pêche, de biodiversité et de développement régional. L'éco-innovation est un moyen d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources par l'économie.

DÉFINITION DU PROBLÈME

L'éco-innovation est un moyen d'améliorer la protection de l'environnement ainsi que l'utilisation efficace des ressources dans l'économie et de contribuer ainsi à la compétitivité.

Pour ce faire, il conviendrait d'élaborer de nouvelles solutions technologiques et non technologiques, de nouvelles approches concernant la manière dont nous faisons des affaires ou dont nous consommons et utilisons les biens et les services. Toutefois, l'actuel taux d'éco-innovation n'est pas optimal, et il est possible d'accroître l'éco-innovation afin de stimuler la productivité des ressources et la compétitivité et de contribuer à sauvegarder l'environnement.

Parvenir à un environnement naturel mondial sûr et sain nécessite un engagement significatif des partenaires à l'extérieur de l'UE. Cependant, des éco-innovations et des écotechnologies sont actuellement mises au point, pour l'essentiel, dans les pays développés, et elles ne sont pas diffusées dans l'économie mondiale suffisamment vite et à suffisamment grande échelle.

ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

L'éco-innovation se trouve à l'intersection des articles 173 et 191 du traité de Lisbonne et est une responsabilité partagée des États membres et de l'UE. Dans le domaine de l'innovation, l'UE coordonne, soutient et complète les politiques d'innovation des États membres, mais ne peut les remplacer. Le besoin d'approche stratégique coordonnée à même de remédier aux

¹ COM(2010) 546 final, Initiative phare Europe 2020 «Une Union de l'innovation».

² Les ressources incluent les matières premières telles que les combustibles, les minéraux et les métaux, mais aussi les denrées alimentaires, les sols, l'eau, l'air, la biomasse et les écosystèmes.

³ COM(2004) 38 final, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Promouvoir les technologies au service du développement durable: plan d'action de l'Union européenne en faveur des écotechnologies.

⁴ COM(2011) 21, «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources».

manquements en matière d'éco-innovation nécessite une intervention au niveau de l'UE et ne peut être comblé par les différents États membres à eux seuls.

Une action au niveau de l'UE est également nécessaire pour répondre à la complexité géographique croissante de l'innovation, qui nécessite une coopération de plus en plus étroite avec des acteurs à l'extérieur du territoire de chaque État membre. La valeur ajoutée européenne d'une initiative en matière d'éco-innovation est donc évidente.

OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

L'analyse du problème a mis en évidence que l'amélioration des performances de l'Europe en matière d'éco-innovation nécessitait une action axée à la fois sur l'offre et sur la demande, dans le cadre d'une approche intégrée. Le PAEI accélérera le développement et l'adoption de l'éco-innovation en s'attaquant aux obstacles spécifiques à celle-ci, dans l'objectif général suivant:

- accroître le taux d'éco-innovation et son adoption en Europe et offrir ainsi des solutions efficaces aux problèmes environnementaux, et renforcer l'utilisation efficace des ressources en Europe et sa compétitivité.

Objectif spécifique 1: appliquer les principes de l'initiative «Une Union de l'innovation» à l'éco-innovation. Pour ce faire, les objectifs opérationnels suivants seront poursuivis:

- mettre en place un cadre réglementaire environnemental propice à l'éco-innovation;
- intégrer les préoccupations liées à l'éco-innovation dans les politiques et initiatives pertinentes, en particulier dans la politique de l'innovation;
- en 2012, la Commission européenne présentera des propositions en vue de mieux cibler les fonds de l'UE sur l'éco-innovation dans le cadre des prochaines perspectives financières de l'UE.

Objectif spécifique 2: encourager l'éco-innovation en Europe. Pour ce faire, les objectifs opérationnels suivants seront poursuivis:

- renforcer les capacités d'éco-innovation des PME en favorisant le travail en réseau et la diffusion des meilleures pratiques (à compter de 2011);
- accroître la crédibilité du marché des éco-innovations émergentes et la volonté d'investir dans celles-ci (à compter de 2011).

Objectif spécifique 3: améliorer les marchés mondiaux pour l'éco-innovation Pour ce faire, les objectifs opérationnels suivants seront poursuivis:

- ouvrir les marchés mondiaux à l'éco-innovation;
- améliorer les capacités d'éco-innovation mondiales, en particulier dans les pays en développement.

OPTIONS STRATÉGIQUES

L'option 1 est une option de référence selon laquelle les politiques de l'UE qui existent déjà ou sont en cours d'élaboration sont mises en œuvre, mais qui ne prévoit pas de nouvelles politiques en matière d'éco-innovation. Elle constitue la référence à laquelle les autres options sont comparées. L'option 2 consiste simplement à poursuivre le PAET. L'option 3 envisage une série d'actions en vue de faire avancer les initiatives phares d'Europe 2020. L'option 4 envisage plusieurs actions spécifiquement axées sur l'éco-innovation dans les PME, tandis

que l'option 5 propose une intervention réglementaire plus vaste en faveur de l'éco-innovation.

Option 1: Arrêt du PAET

Dans le cadre de cette option, plusieurs instruments et orientations stratégiques se poursuivront, du moins pendant une période limitée, mais l'attention prioritaire accordée à l'éco-innovation pourrait être limitée ou disparaître. En particulier, l'éco-innovation sera stimulée par:

- les initiatives phares d'Europe 2020, notamment «Une Union de l'innovation», «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation», «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» et la «Stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois»,
- la politique de l'environnement, qui continuera à créer des marchés et des mesures d'incitation à l'éco-innovation,
- le financement pour l'innovation du CIP et de LIFE+.

Option 2: Poursuite du PAET

L'actuel plan d'action comprend 29 actions, dont neuf actions prioritaires (AP) (voir figure 1). Cette option envisagerait la poursuite des quatre principaux domaines actuels. Premièrement, encourager la recherche «verte» tout en attirant l'investissement public et privé. Deuxièmement, lutter contre les conditions défavorables auxquelles les éco-innovateurs sont confrontés sur le marché. Troisièmement, promouvoir les technologies environnementales à l'étranger et, enfin, assurer la gouvernance et la mise en réseau des parties concernées (institutions publiques, entreprises, chercheurs, établissements financiers, etc.).

La poursuite du PAET serait fortement axée sur la technologie (à l'exclusion de l'éco-innovation sociale et organisationnelle) et aurait une structure de gouvernance «légère» (via le groupe de travail de haut niveau).

Figure 1: Actions au titre de l'option PAET

A1	Accroître et orienter la recherche, la démonstration et la diffusion. Améliorer la coordination des programmes pertinents
A2	Établir des plateformes technologiques
A3	Établir des réseaux européens pour l'expérimentation des technologies, la vérification des performances et la normalisation
A4	Établir et convenir des objectifs de performance pour les principaux produits, processus et services
A5	Mobiliser les instruments financiers afin de partager le risque d'investissement dans les écotecnologies
A6	Encourager l'internalisation systématique des coûts au moyen d'instruments basés sur le marché
A7	Encourager l'achat de technologies environnementales
A8	Sensibiliser les entreprises et les consommateurs
A9	Soutenir les écotecnologies dans les pays en développement et encourager l'investissement étranger

Option 3: Faire avancer les initiatives phares d'Europe 2020

L'option 3 impliquerait de mettre en œuvre les actions convenues dans le contexte d'Europe 2020 pour le domaine de l'éco-innovation, en particulier la révision de la législation environnementale, l'intégration des aspects liés à l'éco-innovation dans les partenariats d'innovation ou l'aide au développement de compétences vertes. Si un engagement à

entreprendre ces actions existe déjà, cette option impliquerait une adhésion ferme vis-à-vis de celles-ci.

L'option 3 se base sur les enseignements tirés du PAET, en passant des technologies vertes à l'éco-innovation, et en prévoyant une structure plus efficace pour le plan d'action.

Option 4: Actions axées sur les PME

Pour saisir les possibilités émergentes, les PME doivent devenir des développeurs et des utilisateurs actifs d'éco-innovations⁵. L'option 4 se concentre sur les besoins des PME en matière d'éco-innovation, élargit le domaine d'intervention pour y inclure l'éco-innovation non technique et insiste sur la dimension mondiale et le travail en réseau. Les actions se situent dans deux grands domaines: entreprendre des actions complémentaires propres à l'éco-innovation et aller au-delà des initiatives phares d'Europe 2020 et des actions mondiales.

Option 5: Vaste politique européenne d'éco-innovation

Cette option consiste en des actions qui peuvent être mises en œuvre en complément (et pas seulement à la place) des autres options. Elle est caractérisée par un niveau d'ambition plus élevé, une approche plus réglementaire et une vision à plus long terme. Cependant, elle est aussi basée sur des principes généraux plutôt que de nature opérationnelle comme les options 3 et 4. Dans cet esprit, les mesures prévues relèveraient de la responsabilité de toute une série de niveaux de gouvernement et d'acteurs.

ANALYSE DES INCIDENCES

Les options ont été comparées en fonction de leur efficacité à réaliser les objectifs, de leurs incidences escomptées et de leur faisabilité.

Option 1: Arrêt du PAET

Cette option repose sur l'arrêt du PAET. Les politiques en cours dans le domaine de l'innovation, de l'environnement et dans d'autres domaines se poursuivent sans contributions spécifiques du point de vue de l'éco-innovation.

En outre, avec la suspension du PAET, les activités en cours sur la définition d'un cadre européen pour la **vérification des technologies environnementales**, développées dans le cadre du programme pilote VTE et d'activités pilotes de recherche connexes, ne seraient plus soutenues au niveau de l'UE. Des programmes nationaux seraient probablement mis au point et testés et donneraient potentiellement lieu à des programmes divergents sans reconnaissance mutuelle et avec pratiquement aucun impact sur la promotion des technologies vertes en dehors des marchés nationaux. La coopération internationale mènerait probablement à une norme internationale sur les procédures de VTE, mais sans implication au niveau de l'UE. Il y a un risque que la politique de l'UE et les caractéristiques de l'industrie européenne ne soient pas prises en considération, ce qui aurait pour incidence générale des possibilités manquées pour la commercialisation des écotechnologies européennes.

De plus, en ce qui concerne le soutien financier à l'éco-innovation, même si celui-ci devrait se poursuivre dans les prochaines perspectives financières, l'arrêt du PAET se traduirait

⁵ Déclaration du 8^e forum PAET, juin 2010, «Favoriser l'éco-innovation dans les PME».

probablement par un soutien financier moins ciblé en raison du manque de compréhension approfondie du système d'éco-innovation européen, qui est l'une des priorités du PAET.

Dans l'ensemble, le taux d'éco-innovation et le degré d'intégration politique de l'éco-innovation chuteraient par rapport à la situation existante. Cette option constitue la référence à laquelle les autres options sont comparées.

Option 2: Poursuite du PAET

Les incidences du PAET sont indirectes. Le PAET n'est pas un programme distinct doté d'un budget. C'est un programme générique qui rassemble différents instruments d'intervention et qui influence l'orientation et la taille d'autres programmes et plans souvent plus vastes et non spécifiquement liés à l'environnement.

La poursuite du PAET permettrait de continuer à accorder la priorité aux écotecnologies et aura des effets positifs sur l'innovation dans le domaine des écotecnologies, sur la compétitivité de l'éco-industrie (et sur l'emploi dans ce domaine) et des impacts positifs sur l'environnement et sur la santé. La charge administrative directe, étant donné que les actions du PAET sont volontaires et les obligations de compte rendu minimales, serait limitée et consisterait essentiellement à mobiliser des ressources humaines pour exécuter les actions.

L'option 2 couvre la plupart des objectifs spécifiques, mais l'efficacité de la réponse est relativement faible, notamment en raison du fait que son domaine d'intervention se limite aux écotecnologies, que l'action ne peut être réorientée conformément aux enseignements tirés et qu'elle ne correspond pas aux nouveaux objectifs politiques.

Option 3: Faire avancer les initiatives phares d'Europe 2020

La transition des écotecnologies à l'éco-innovation contribuera à un avantage compétitif pour les secteurs industriels et peut engendrer des impacts positifs pour l'environnement, l'économie et l'emploi. Améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources contribuera aussi à lutter contre le changement climatique et à stimuler la croissance économique. En outre, un PAEI fortement axé sur l'efficacité dans l'utilisation des ressources serait dans la droite ligne de la stratégie établie par l'initiative Europe 2020. En ce qui concerne les incidences sociales, outre les impacts positifs escomptés sur la santé (c'est-à-dire moins d'impacts sur l'environnement grâce à des solutions plus durables), des incidences positives sont attendues au niveau de l'emploi.

La charge administrative pourrait augmenter de manière marginale, par exemple si des feuilles de route facultatives sont fournies.

L'option 3 offre une réponse stratégique globale aux objectifs spécifiques et complète bien l'initiative «Une Union de l'innovation». L'efficacité de la réponse est élevée.

Option 4: Actions axées sur les PME

L'option ciblera efficacement les besoins des PME éco-innovantes en insistant sur le travail en réseau et en les préparant mieux à exploiter les possibilités de marché disponibles (par exemple, en renforçant leur disposition à intégrer le marché).

L'option 4 offre une réponse stratégique qui cible bien les besoins des PME éco-innovantes. L'efficacité de la réponse est élevée.

Option 5: Vaste politique européenne d'éco-innovation

L'éco-innovation systémique nécessite une action coordonnée des acteurs de la recherche, des acteurs économiques concernés et des responsables politiques. Cette option s'efforce d'établir des prix qui reflètent les incidences environnementales et améliorent ainsi les conditions de marché pour les éco-innovations. L'option 5 s'attaque aux moteurs sous-jacents de la forte consommation de ressources et d'énergie et des niveaux élevés d'émissions et de déchets. Elle adopte une approche radicale dirigée sur les causes profondes et qui va au-delà de la politique environnementale traditionnelle. La nécessité des actions décrites n'a été contestée ni dans la littérature ni lors de la consultation des parties concernées dans le cadre de la présente analyse d'impact.

L'option aura des effets à long terme significatifs. Les impacts sociaux seront considérables: la structure de l'industrie pourrait changer, avec des modifications dans l'emploi; les effets sur la compétitivité pourraient être considérables (si l'UE ne tient pas compte des éventuels effets commerciaux).

COMPARAISON DES OPTIONS

Le tableau ci-après présente une vue d'ensemble des résultats globaux des options stratégiques compte tenu de leurs impacts plus vastes escomptés et de la faisabilité de leur mise en œuvre.

Figure 2. Comparaison des options stratégiques avec l'option 1

Tableau général et critères de classement		Option 1*	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5
Effacité	Efficacité en termes de réalisation des objectifs spécifiques	Sans objet	moyenne	élevée	moyenne/élevée	élevée **
Impact	Impact sur le système d'innovation	Sans objet	+	+++	++	++
	Impact sur l'environnement	Sans objet	+	++	++	+++
	Impact sur la compétitivité	Sans objet	+	++	+++	-/++ ***
	Valeur ajoutée européenne	Sans objet	++	+++	+++	+++
Faisabilité	Contribution à l'obtention d'impacts plus vastes	Sans objet	++	+++	++	+
	Durée des actions	Sans objet	< 2 ans	< 2-5 ans	< 2-5 ans	> 5 ans

* Le degré exact d'impacts négatifs de l'arrêt du PAET dépend d'autres interventions de l'UE susceptibles de remplacer les actions du PAET

** L'option 5 est évaluée comme très efficace notamment dans le domaine de l'amélioration des conditions de marché à long terme

*** Les effets sur la compétitivité peuvent être négatifs à court terme (par exemple, les taxes sur les ressources peuvent entraver la position concurrentielle des industries à forte intensité de ressources)

Si l'on récapitule les différents éléments et que l'on considère l'urgence d'une initiative stratégique en matière d'éco-innovation ciblée et améliorée, ainsi que la faisabilité de sa mise en œuvre dans un laps de temps raisonnable, l'option 3 semble répondre le mieux au nouvel environnement politique. Par ailleurs, l'option 4 cible directement les facteurs des problèmes propres aux PME. L'option 5 représente une vision à plus long terme en vue d'une transition radicale vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources, compétitive et durable. Par conséquent, **une combinaison des options 3 et 4 est jugée la plus appropriée en définissant l'agenda politique de l'éco-innovation à moyen terme et en répondant directement aux besoins des PME en matière d'éco-innovation.** De plus, les options 3 et 4

se combinent bien, elles se complètent et il n'y a pas de corrélation négative entre elles. Les actions combinées répondent le mieux aux objectifs et aux facteurs de problèmes définis.

En outre, une combinaison des options 3 et 4 répond bien aux arguments avancés lors de la vaste consultation publique, par exemple en se concentrant sur les besoins des PME, au niveau du financement, de la formation et du travail en réseau (option 4). Les entreprises et les États membres ont réclamé une action sur les conditions-cadres de l'éco-innovation (option 3). Une structure de gouvernance renforcée (option 3) davantage axée sur l'apprentissage politique, la coordination et l'établissement d'un agenda a reçu un large soutien tant lors des réunions du groupe de travail de haut niveau que lors des consultations des parties concernées. Ces dernières ont soutenu une approche ciblée par rapport aux partenaires étrangers pour l'éco-innovation (option 4) et une action via des réseaux et filières déjà établis afin d'éviter le chevauchement des activités.

SUIVI ET ÉVALUATION

Le PAEI, en tant que vaste «cadre d'action», représente un défi en matière de suivi et d'évaluation. En outre, la sélection d'indicateurs devra reconnaître son champ d'application élargi. Par conséquent, l'évaluation des effets plus vastes, en particulier, reposera sur des indicateurs indirects (en raison de l'accès limité à des données valables ou à l'absence de telles données) ou sur des évaluations qualitatives.

Le suivi peut s'effectuer à deux niveaux:

- les rapports sur les activités entreprises dans le cadre du PAEI, telles que forums sur l'éco-innovation, groupe de travail de haut niveau, participation aux consultations interservices, études spécifiques («rapports internes»), et
- la collecte d'indicateurs de suivi clés sur la mise en œuvre de toutes les actions du PAEI en collaboration avec les organismes de mise en œuvre («rapports externes»).

L'activité d'évaluation englobera:

- la collecte de preuves quantitatives et qualitatives de l'avancée vers la réalisation des objectifs de toutes les actions individuelles du PAEI (dans la mesure du possible, l'évaluation du PAEI reposera sur des évaluations spéciales réalisées pour les différentes actions);
- l'analyse des résultats et des effets des activités exécutées par l'équipe PAEI (analyse d'attribution de la valeur ajoutée du PAEI dans la réalisation des objectifs).

Afin d'améliorer la qualité de l'évaluation, il est proposé que le PAEI soit évalué en interne et en externe. À cet égard, l'Observatoire de l'éco-innovation sera très utile en rassemblant des données sur les marchés et les tendances. L'expérience précédente du PAET a montré les difficultés d'attribution des effets aux actions du PAET. Une évaluation interne continue permettra de réunir des données utiles.