

L'action publique pour préserver l'environnement

Le sommet de Johannesburg en 2002 a donné une impulsion au concept de développement durable* et son appropriation par les différents acteurs. Les préoccupations concernant les risques sur la santé* ont marqué l'évolution de la demande sociale pour un environnement plus sûr. Les inquiétudes liées à l'augmentation de l'effet de serre ont mobilisé les acteurs depuis les négociations internationales jusqu'à l'adoption du plan Climat.

Les instruments de la politique sont d'ordre constitutionnel, législatif, réglementaire, fiscal, financier ou contractuel. La France a tout d'abord développé sa législation environnementale, notamment par l'impulsion européenne. L'introduction en 2005 de la Charte de l'environnement dans le bloc constitutionnel français a été un fait majeur.

Les moyens de l'État pour mener cette politique reposent sur le ministère de l'Écologie et du Développement durable, les établissements publics et les actions en faveur de l'environnement conduites par les autres ministères. Les collectivités territoriales s'impliquent de façon croissante dans la gestion de l'environnement par extension de leurs compétences ou de leur propre initiative. L'usage des instruments financiers en France au bénéfice de l'environnement se développe mais reste à ce jour moindre que dans la plupart des pays de l'Europe des Quinze. De nouveaux outils ont été mis en place, les permis négociables pour lutter contre l'effet de serre début 2005 et les certificats d'économie d'énergie en juillet 2006. La régulation des pollutions par le marché est appelée à se développer.

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, l'action publique nationale dans le domaine de l'environnement a été marquée par l'adoption de grandes lois thématiques (installations classées pour la protection de l'environnement, protection de la nature, eau, air, déchets*...). L'organisation des services publics de l'environnement s'est aussi mise en place progressivement : création du ministère en charge de l'Environnement,

avec les services des installations classées et les directions régionales de l'Environnement (Diren), des agences de l'Eau, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)... et aussi organisation plus intercommunale des services de gestion de l'assainissement et des déchets, mise en place de services environnement dans les collectivités territoriales.

Avec la mise en œuvre de la convention d'Aarhus ou le renforcement de la Commission nationale du débat public, les années deux mille se caractérisent par un plus large accès du public à l'information, facilité par le développement des technologies de l'information et une responsabilisation accrue de tous les acteurs. C'est une période où s'affirme le concept de développement durable. Parallèlement, l'approche économique de l'environnement se renforce avec les travaux de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, la mise en place de nouveaux instruments financiers (taxe générale sur les activités polluantes -TGAP-, permis d'émission négociables*, certificats d'économie d'énergie...).

Depuis 2005, la Charte de l'environnement intègre les droits et devoirs de chacun relatifs à l'environnement et au développement durable dans le bloc constitutionnel français. Elle s'impose à tout citoyen et les textes de lois et règlements doivent s'y conformer dès leur adoption. L'affirmation du lien entre la santé et l'environnement est également l'une des évolutions récentes qui s'est concrétisée par la création de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset), l'élaboration du plan national santé environnement (PNSE) et sa reconnaissance dans la Charte de l'environnement (art.1) : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé* ».

Dans un contexte d'enjeux écologiques planétaires de plus en plus prégnants, les politiques internationale et européenne ont une importance capitale. Le changement climatique, l'appauvrissement de la

couche d'ozone, l'érosion de la biodiversité ou la raréfaction de certaines ressources naturelles dépassent largement le cadre national et appellent des réponses de plus en plus collectives. Les impulsions données par la conférence de Stockholm en 1972, le sommet de Rio en 1992, celui de Johannesburg en 2002 portent peu à peu leurs fruits. La dimension internationale de l'environnement est aujourd'hui bien réelle avec près de 500 traités ou accords internationaux. L'Union européenne (UE) joue un rôle déterminant pour l'élaboration de la législation environnementale. Au fil des règlements et directives européennes, elle investit de nouveaux domaines. Mais ces évolutions ne se font pas sans discussion interne comme, par exemple, pour le projet de règlement REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals*) pour l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques qui a suscité de nombreux débats avant son adoption en première lecture par le Parlement européen en novembre 2005. Pour être appliqués, les textes européens doivent être transposés en droit français. Un effort important a été réalisé depuis 2004 pour accélérer les transpositions. Le retard a été comblé et l'effort se poursuit maintenant sur la bonne application des directives.

Les collectivités territoriales prennent une place croissante dans la gestion de l'environnement. Outre l'organisation des services de gestion de l'eau et des déchets, elles s'impliquent désormais dans des démarches globales de développement durable pour améliorer l'environnement local telles que les agendas 21¹.

L'évolution des concepts

Protection de la nature, lutte contre les pollutions, économie de l'environnement... le champ de la gestion de l'environnement s'étend toujours davantage. Le concept de développement durable s'est surtout affirmé à la fin des années quatre-vingt-dix. Il a enrichi d'une dimension temporelle la réflexion des acteurs. Aujourd'hui, les secteurs économiques intègrent progressivement les dimensions du développement durable. Dans le domaine social, la surveillance des risques sanitaires liés aux conditions environnementales s'est sensiblement renforcée à partir de 2003.

1 – Seules les réponses transversales des pouvoirs publics sont abordées dans ce chapitre, celles spécifiques à une problématique environnementale sont exposées dans les chapitres sur l'état de l'environnement ou les pressions des activités. Se référer à ces chapitres pour les politiques thématiques.

Les recommandations de l'OCDE

L'examen par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) des performances environnementales de la France souligne, dans son rapport 2005, la bonne efficacité de la politique environnementale elle-même, mais met l'accent sur la nécessité d'améliorer l'intégration des préoccupations environnementales dans des secteurs comme l'énergie, les transports et l'agriculture. L'examen donne 49 recommandations qui visent à un renforcement des actions engagées concernant le développement durable en France.

Les conclusions de l'examen prennent acte des résultats importants obtenus dans maints domaines :

- les avancées sur la législation et la gestion des risques* naturels et technologiques ;
- le renforcement de la prise de conscience et de l'action concernant les liens santé/environnement ;
- la gestion efficace de l'eau par bassins versants ;
- l'adoption de la Charte de l'environnement ;
- une coopération internationale dynamique concernant, par exemple, le changement climatique, la biodiversité, l'aide au développement, les questions marines...

L'OCDE insiste aussi pour que la protection de l'environnement soit améliorée :

- en réexaminant la fiscalité du pays d'un point de vue environnemental ;
- en réduisant les dommages associés à l'utilisation excessive de nitrates et de pesticides dans l'agriculture ;
- en réduisant l'intensité énergétique* de l'économie ;
- en mettant en œuvre les mesures prévues pour faire face au changement climatique ;
- en intégrant les préoccupations environnementales dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture ;
- en améliorant la mise en œuvre des lois « Montagne », « Littoral », « Paysage » et des directives européennes « Habitats » et « Oiseaux », aussi bien au niveau national que local.

Ces recommandations ont d'ores et déjà fait l'objet de mesures : plan Pesticides, plan Climat... C'est dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables que les efforts les plus importants ont été réalisés.

Le souci des générations futures

Le développement durable a reçu une impulsion politique en 1987 avec la parution du rapport de la Commission des Nations unies « Notre avenir commun » dans lequel il est défini comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Ce développement se situe à l'interface de l'économie, de l'environnement et du social.

La période récente a été marquée par une institutionnalisation de la politique de développement durable. L'UE a adopté à Göteborg sa première stratégie du

développement durable en 2001, puis sa révision lors du Conseil des 15 et 16 juin 2006. Ce nouveau texte fixe plusieurs objectifs : changement climatique et énergie propre, transport durable, consommation et production durables, conservation et gestion des ressources naturelles, santé publique, inclusion sociale, démographie et migration, pauvreté dans le monde. En France, la Charte de l'environnement affirme les valeurs du développement durable et reconnaît que « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». Par ailleurs, des normes d'action basées sur les principes

La stratégie nationale de développement durable^a

Axe 1 : Le citoyen, acteur de développement durable

- Rendre le concept de développement durable compréhensible par tous et sensibiliser le citoyen à ses différentes dimensions
- Mettre à disposition du public une information fiable et transparente
- Le développement durable : un enjeu politique et social, une valeur à transmettre
- Faciliter la participation du citoyen au débat public

Axe 2 : Territoires

- La dimension urbaine et bâtie des territoires
- La dimension rurale et naturelle des territoires, la préservation des milieux
- Reconnaître et encourager l'action des collectivités territoriales en faveur du développement durable, réduire les inégalités dans les territoires

Axe 3 : Activités économiques, entreprises et consommateurs

- Inciter toutes les entreprises à s'engager dans des démarches de développement durable
- Intégrer le développement durable dans les modes de production et de consommation des biens et services
- Développer l'innovation et la création d'entreprises dans les domaines d'activités liés au développement durable
- Le développement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises*, condition de leur bonne gouvernance
- Mettre en place au niveau de l'État un dispositif financier incitatif

Il est également prévu de **renforcer la prise en compte du développement durable dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture**

- Mettre en œuvre une politique volontariste de lutte contre le changement climatique

- Transports : agir en faveur d'une mobilité durable
- Vers une agriculture durable

Axe 4 : Prévenir les risques, les pollutions et les autres atteintes à la santé et à l'environnement

- Le développement durable nécessite une capacité d'expertise adaptée
- Une politique de prévention volontariste et la plus anticipatrice possible
- Améliorer l'information de la population et la prise en compte des victimes

- Renforcer les moyens de contrôle, mieux organiser et professionnaliser la police judiciaire

Axe 5 : Vers un État exemplaire

- Intégrer le développement durable dans les politiques publiques
- Mieux mobiliser la recherche au service du développement durable
- Prendre en compte le développement durable dans le fonctionnement de l'administration

Axe 6 : Action internationale

- Renforcer la lutte contre la pauvreté par une solidarité accrue en faveur des pays en développement
- Maîtriser la mondialisation et renforcer la gouvernance internationale du développement durable
- Promouvoir les objectifs et la démarche de développement durable dans toutes les politiques de l'Union européenne

^a – Le texte complet de la stratégie nationale de développement durable est en ligne sur le site du ministère de l'Écologie et du Développement durable : <http://www.ecologie.gouv.fr>, rubrique « développement durable » > « la SNDD » > « texte de la SNDD ».

du développement durable ont été définies, des ressources ont été allouées et différentes structures ont été créées pour mettre en œuvre les principes de développement durable. Un premier séminaire gouvernemental a amorcé le processus en septembre 2002. Puis, un Conseil national du développement durable (CNDD) a été mis en place en janvier 2003. La France a élaboré une première stratégie nationale de développement durable (SNDD) en 1996 puis une seconde adoptée le 3 juin 2003. Cette dernière se compose de plus de 400 actions articulées autour de six axes stratégiques, qui étendent les préoccupations environnementales dans les prises de décisions économiques et dans des actions sectorielles. Sa mise en œuvre s'appuie sur un dispositif politique et administratif permettant son déploiement dans l'ensemble de l'action publique. Le troisième rapport présentant le bilan à la fin de l'année 2005 montre que 85 % des actions initialement prévues pour la période 2003-2008 ont été engagées en trois ans. Pour tenir compte de l'expérience acquise et de la nouvelle stratégie européenne de développement durable, une actualisation de la SNDD devrait être menée à l'automne 2006. Enfin, depuis 2002, la France affiche sa préoccupation du développement durable avec la création du ministère de l'Écologie et du Développement Durable (Medd).

Le dispositif de suivi de la stratégie nationale de développement durable

- **Le comité interministériel pour le développement durable**, créé en février 2003, définit les orientations de la politique du Gouvernement en faveur du développement durable. À cette fin, il a adopté la SNDD.
- **Un haut fonctionnaire chargé du développement durable (HFDD)** a été nommé dans chaque ministère afin de mobiliser les services et de coordonner la mise en œuvre du développement durable. Présidé par le délégué interministériel au développement durable, le comité permanent des HFDD constitue la structure de pilotage, de suivi et d'évaluation de la SNDD.
- **Le Conseil national du développement durable**, créé en janvier 2003, apporte son concours à la politique gouvernementale en faveur du développement durable. À ce titre, il est associé à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de la SNDD.
- **Deux rapports annuels** sur la mise en œuvre de la SNDD ont déjà été transmis au Parlement. Un troisième présentant les résultats de l'année 2005 a été publié en juin 2006.

L'information du citoyen

Depuis le dernier rapport sur l'état de l'environnement, l'innovation dans les instruments d'action publique s'est poursuivie. L'information et la participation du public ont pris une place croissante dans les politiques de l'environnement de façon à permettre une responsabilisation accrue des acteurs, citoyens ou aménageurs. La préservation de l'environnement nécessite en effet des approches interdisciplinaires et la prise en compte du point de vue des acteurs directement concernés.

Le droit à l'information est reconnu aux niveaux international, communautaire et national. Le principe se trouve au centre de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement² ratifiée par la France en 2002.

En France, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a indiqué dans son premier article « *le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses* ». Puis, la loi sur la démocratie de proximité³ de 2002 a séparé information et participation. Cette loi a également renforcé le pouvoir de la Commission nationale du débat public qui, pour la première fois, a organisé en 2005 un débat sur une question générale telle que le devenir des déchets radioactifs. Le 1^{er} mars 2005, les deux principes d'information et de participation ont acquis une force constitutionnelle (art. 7 de la Charte de l'environnement). Enfin, la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 et le décret n° 2006-578 du 22 mai 2006 ont renforcé l'organisation de l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Le droit d'accès aux informations environnementales disponibles est ainsi garanti aux citoyens, sous quelques réserves de droit (que la communication de l'information demandée ne porte pas atteinte à la protection de l'environnement auquel elle se rapporte, à la sécurité publique ou à la défense nationale, au déroulement des procédures judiciaires, au secret statistique, aux droits de propriété intellectuelle...). Le développement des

2 – Convention du 25 juin 1998, ratifiée par la France : loi n° 2002-285 du 28 février 2002.

3 – Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, Code de l'environnement art. L121-1 à 15.

technologies de l'information et de la communication facilite aussi la diffusion des informations et données sur l'environnement.

L'information des citoyens les rend plus attentifs aux incidences de leurs propres comportements sur l'environnement. Depuis dix ans, les politiques en matière de recyclage* des déchets ménagers et aujourd'hui celles visant les économies d'eau et d'énergie s'appuient sur une responsabilisation des citoyens *via* l'information.

L'information permet aussi aux associations de protection de l'environnement et de défense du cadre de vie d'exercer une surveillance sur l'état de l'environnement. L'enquête « Vie associative » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) d'octobre 2002 estime à 1 160 000 le nombre d'adhérents à des associations de protection de l'environnement, parmi les Français âgés de 15 ans ou plus, soit 3 % de l'ensemble des adhésions à une association.

Certaines associations sont agréées au titre de l'article L141-1 du Code de l'environnement. Elles sont alors fondées à agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur le territoire pour lequel elles sont agréées. Ces associations, ainsi que celles agréées de pêche et de pisciculture, sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement. Elles peuvent ainsi participer à une Commission locale d'information et de surveillance d'une installation de traitement des déchets, à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux ou être consultées pendant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU). Elles jouent de longue date en France un rôle actif dans la préservation de l'environnement et l'information du public intéressé.

Enfin, l'insertion en 2006 de dispositions relatives à l'environnement et au développement durable dans les cahiers des charges des télévisions et radios publiques participe aussi de cet effort d'information.

L'émergence du thème de la santé

Le lien santé-environnement a acquis force constitutionnelle (art. 1 de la Charte de l'environnement). L'État a créé plusieurs agences pour veiller à la sécurité sanitaire comme l'Agence française de sécurité

sanitaire des aliments (Afssa) et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps). Celles qui interviennent le plus dans le domaine de l'environnement sont l'Institut de veille sanitaire (InVS) et l'Afsset. L'InVS a été créé en 1998, puis modifié en 2004 par la loi de santé publique. Cet institut a pour mission générale de surveiller en permanence l'état de santé de la population, il a notamment un rôle d'observation et de diagnostic des impacts sanitaires liés aux conditions environnementales. L'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (Afsse) a été créée en 2001⁴ pour évaluer les risques sanitaires liés à l'environnement. Ses missions ont été étendues en 2005 à l'évaluation des risques* en milieu professionnel, elle s'intitule maintenant l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset). Le plan national santé environnement a été adopté en juin 2004 pour une durée de cinq ans. Le bilan réalisé fin 2005 montre que l'ensemble des actions a été initié. Un comité d'évaluation composé d'experts, d'élus et de représentants de la société civile a été constitué. Il rendra ses premières conclusions en 2007.

L'attention de la population vis-à-vis des questions de santé-environnement augmente. L'environnement devient en effet un sujet de préoccupation d'autant plus aigu pour les individus qu'ils le perçoivent comme une menace potentielle pour leur santé. Ces craintes sont notamment liées aux pollutions diffuses comme la présence possible de contaminants dans l'eau ou la pollution atmosphérique. Cette inquiétude est très probablement liée à la succession de crises dans le domaine de la sécurité sanitaire et environnementale depuis une vingtaine d'années : Tchernobyl, encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), organismes génétiquement modifiés (OGM), dioxine, conséquences à long terme des expositions passées à l'amiante, etc.

Vers plus d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques

L'action publique développe ou encadre des activités sources d'atteintes à l'environnement. La production d'énergie, les transports, l'aménagement de l'espace sont des activités nécessaires au développement de la société, mais potentiellement génératrices d'impacts environnementaux. Une grande partie de

4 - Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, Code de la santé publique art. L1335-3-1.

L'évaluation des politiques publiques de l'environnement : des pratiques différentes en Europe

Mesurer l'efficacité d'une politique publique à l'aide d'indicateurs de performance pour en apprécier la pertinence permet son évaluation. En pointe dans les pays anglo-saxons, notamment aux États-Unis où le Congrès dispose depuis les années vingt de moyens importants pour évaluer les programmes gouvernementaux, l'évaluation de l'action publique peine à s'affirmer en France.

Sous l'impulsion de la Commission européenne, du Commissariat général du Plan et de la Datar^a, la pratique de l'évaluation des politiques publiques s'est instaurée progressivement au niveau régional pour répondre aux contraintes européennes sur l'utilisation des fonds structurels et à l'occasion des contrats de plan État-région. Les contrats de projet État-région 2007-2013, qui se préparent sur la base d'un diagnostic territorial et d'objectifs prioritaires, feront également l'objet d'une procédure de suivi et d'évaluation.

Des réformes en cours introduisent de l'évaluation dans le processus de la décision publique : au niveau national, la réforme budgétaire prévue par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (Lolf) et,

a – Le Centre d'analyse stratégique a succédé au Commissariat général du Plan le 6 mars 2006. La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact) s'est substituée à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) le 31 décembre 2005.

dans le cadre de la décentralisation, la reconnaissance du droit à l'expérimentation (loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales). La Lolf prévoit que l'administration rende des comptes sur les résultats, au travers de rapports annuels de performance. Chaque programme est doté d'objectifs et chaque objectif est suivi par un ou deux indicateurs. Par ailleurs, la SNDD propose d'utiliser l'évaluation comme outil de pilotage étayé en continu par des indicateurs chiffrés de développement durable.

En Europe, l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'environnement prend de l'importance. Cette demande croissante est suscitée par des motifs d'ordre politique (responsabilité, contrôle, transparence...) et gestionnaire (efficacité, utilité, performance...). Cependant, les pratiques sont bien différentes d'un pays à l'autre. Pour les pays les plus avancés, comme la Finlande ou les Pays-Bas, l'évaluation des politiques de l'environnement est inscrite dans la législation depuis une décennie. Elle est confiée à des instituts relativement indépendants et a donné lieu au développement d'une méthodologie et d'un savoir-faire.

ces dommages pourraient être évités par une meilleure conception des politiques correspondantes. Le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques est constitutionnel (art. 6 de la Charte de l'environnement). Il implique que chaque ministère et chaque collectivité territoriale prennent en compte la préservation de l'environnement dans leurs diverses politiques sectorielles.

La législation européenne a rendu obligatoire l'évaluation environnementale pour certains types de décisions susceptibles de présenter des impacts significatifs sur l'environnement : directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposées en droit français par l'ordonnance 2004-489 du 3 juin 2004 et les décrets du 27 mai 2005. Des obligations spécifiques existent aussi lorsque des projets sont

susceptibles d'incidences sur des zones Natura 2000 ou sur les ressources en eau.

Les processus d'évaluation et de participation sont devenus systématiques pour certains projets d'aménagement, à travers les procédures d'études d'impact, d'enquêtes publiques et de débats publics. La pratique des études d'impact est désormais ancienne en France pour les projets, bien qu'elle fasse encore peu appel aux méthodes d'appréciation socio-économique. À un niveau plus en amont de la décision, celui des plans et programmes qui encadrent les projets, cette évaluation doit se développer avec la transposition en droit français de la directive 2001/42/CE par l'ordonnance du 3 juin 2004. Mais à un niveau situé encore plus en amont, celui des décisions nationales ou du cadre législatif, la culture de l'évaluation est encore en développement en France, par comparaison avec d'autres pays.

L'intégration de l'environnement concerne aussi les politiques incitatives. Dans le cadre d'une écono-

mie de marché, il s'agit d'identifier les leviers sur lesquels des actions incitatives sont pertinentes, efficaces et économiquement justifiées par rapport à d'autres options. Les politiques publiques orientent les comportements sans pour autant nuire à la compétitivité. L'examen des incidences sur l'environnement des dispositions fiscales dans les différents secteurs et la recherche des instruments économiques qui permettent d'atteindre au moindre coût les objectifs environnementaux participent de cette démarche.

Les instruments juridiques, de l'international au local

La France sait faire preuve d'initiatives d'envergure comme avec l'adoption de la Charte de l'environnement en février 2005. Au-delà du cadre national, les problèmes d'environnement ne s'arrêtent pas aux frontières. Leur traitement ou leur prévention nécessitent des actions qui s'imbriquent du niveau international au niveau local. Ainsi, dans le droit communautaire, le principe de subsidiarité* (art. 3B du traité instituant la Communauté européenne) précise le niveau d'intervention de la Communauté et des États : les décisions doivent être prises au plus près des citoyens, les compétences des États membres sont donc préservées dans les domaines qui ne seraient pas mieux régis par une action communautaire ; la Communauté peut agir lorsque les mesures prises isolément par les États membres ne permettent pas d'apporter une solution suffisante. Le droit européen est moteur du droit de l'environnement mais la France peut aussi influencer certaines dispositions du droit européen, par exemple la notion des bassins versants a été reprise par la directive-cadre sur l'eau.

La dimension planétaire

Le changement climatique, la protection des ressources naturelles, la lutte contre certaines pollutions sont des enjeux qui dépassent le cadre des frontières nationales. Seule une prise en charge au niveau international permet d'être efficace.

À l'occasion du sommet mondial du développement durable organisé par l'Organisation des Nations unies (ONU) à Johannesburg, en 2002, cinq grands chantiers ont été jugés prioritaires au niveau de la planète : le combat contre le réchauffe-

ment climatique, l'éradication de la pauvreté, la préservation de la diversité biologique et culturelle, la transformation des modes de production et de consommation vers des systèmes plus économes, la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance mondiale susceptible « d'humaniser et de maîtriser la mondialisation ».

Depuis la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992, les instruments juridiques traitant d'environnement se sont multipliés. Fin 2005, on estime qu'il existe environ 500 traités internationaux relatifs à l'environnement dont 323 à caractère régional⁵. L'environnement constitue désormais l'un des axes majeurs des engagements multilatéraux y compris au niveau communautaire.

Le protocole de Kyoto a été l'un des événements marquants de cette dernière décennie. Il exprime au niveau international la volonté de renforcer la réponse à l'évolution du climat en fixant des objectifs chiffrés de réduction ou de limitation des émissions des gaz à effet de serre (GES) pour chaque pays. Le protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005, lorsque 55 pays représentant 55 % des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) des pays industriels l'ont ratifié. Il deviendra alors légalement contraignant pour 128 Parties. Au 10 juillet 2006, 164 États et organisations économiques régionales ont déposé des instruments de ratification, accession, approbation ou acceptation ; ceux-ci contribuent pour 61,6 % aux émissions de GES.

Les nombreuses catastrophes maritimes constatées depuis une quarantaine d'années ont suscité une mobilisation croissante de la communauté internationale. Le fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, le « FIPOL I », a été créé dans les années soixante-dix. Ce dispositif, qui avait été renforcé à plusieurs reprises, ne permettait pas l'indemnisation rapide et complète des victimes. C'est pourquoi, à l'initiative de la France, un second fonds, appelé communément « FIPOL II », a été créé en juin 2005.

La France joue un rôle actif par le nombre élevé d'accords auxquels elle participe et par les efforts qu'elle accomplit pour encourager leur mise en œuvre. La création d'une fonction d'ambassadeur délégué à l'environnement, pour contribuer à la préparation des négociations internationales et pouvoir suppléer aux ministres, en constitue un signe parmi d'autres. Par ailleurs, les échanges « Dette-Nature » permettent à la France de convertir jusqu'à 100 % de la dette d'un

5 - C'est-à-dire limités à une région du monde ; par exemple, la convention Oskar concerne la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est.

pays. Elle vient de signer un accord pour la conversion de la dette du Cameroun envers la France en échange notamment d'une gestion durable des forêts du bassin du Congo, deuxième plus grand massif forestier tropical au monde.

L'ONU, une réponse aux problèmes globaux d'environnement

Compte tenu de l'échelle planétaire de certains problèmes d'environnement, les réponses sont souvent mises en œuvre au niveau international. La question d'une gouvernance mondiale dans le domaine de l'environnement a été posée par la France au sommet de Johannesburg en 2002. Ce sujet fait l'objet d'un important débat car sa mise en œuvre soulève de nombreux problèmes : le mandat des institutions et la manière dont elles rendent compte, les normes qui guident l'action publique internationale et la prééminence, voulue ou subie, des règles des échanges commerciaux, ainsi que le rôle des États dans le pilotage de l'appareil institutionnel multilatéral.

Les accords multilatéraux sur l'environnement ont incité les États à développer leur droit sur l'environnement pour faire face aux enjeux écologiques cruciaux pour la planète. Mais ce développement s'est fait sans coordination ni hiérarchisation et surtout sans système de contrôle du respect des engagements. Dans ce contexte, pour permettre d'assurer une plus grande cohérence, la France mène une action diplomatique pour transformer le programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue) en Organisation des Nations unies pour l'environnement (ONU).

L'Union européenne, moteur de la législation sur l'environnement

L'UE joue un rôle primordial en matière de protection de l'environnement et de promotion du développement durable. Elle est depuis une vingtaine d'années la principale source d'orientation des politiques nationales environnementales. La politique commune de l'environnement est inscrite dans les Traités depuis 1987 avec l'Acte unique⁶. La référence explicite au développement durable a été introduite dans le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 (art. 2, 3 et 6).

6 – L'Acte unique européen est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Il révisé les traités de Rome pour relancer l'intégration européenne et mener à terme la réalisation du marché intérieur. Il modifie les règles de fonctionnement des institutions européennes et élargit les compétences communautaires, notamment dans le domaine de la recherche et du développement, de l'environnement et de la politique étrangère commune.

Depuis 1973, les programmes d'action pour l'environnement (PAE) définissent pour plusieurs années les orientations de la Commission dans le domaine de l'environnement. C'est l'une des principales sources d'orientation des politiques nationales environnementales. Le sixième PAE a fixé des objectifs ambitieux pour l'UE de 2002 à 2012. Il définit quatre domaines prioritaires : l'atténuation des changements climatiques, la protection de la nature et de la biodiversité, le traitement des problèmes liés à l'environnement et à la santé, l'utilisation raisonnée des ressources naturelles et la gestion durable des déchets.

Pour l'Union européenne, l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles est le fondement d'une politique de développement durable. Elle s'est appuyée depuis 1998 sur le processus de Cardiff qui vise à intégrer la préoccupation environnementale dans toutes les autres politiques communes. En juin 2001, le Conseil européen de Göteborg a fixé les principaux objectifs environnementaux de l'Union et a ajouté la dimension environnementale à la stratégie de Lisbonne. Les enjeux du développement durable devraient se trouver désormais au cœur de la stratégie européenne de croissance. Le cadre général de cette politique a donné lieu à une communication⁷ qui précise une série de priorités dont : la mise en œuvre des engagements de Kyoto en matière de changement climatique, les politiques de transport (transfert modal vers le rail et le maritime, tarification des infrastructures, biocarburants, etc.), la politique de santé environnementale au sens large (contrôle des produits chimiques, sécurité alimentaire...), la protection des ressources naturelles (stocks de pêche, réformes de la politique agricole commune -Pac-, mise en œuvre d'une responsabilité environnementale).

La production de décisions-cadres, de directives et de règlements communautaires en matière d'environnement est très importante. De 2002 à 2004, l'Europe a investi de nouveaux enjeux comme le bruit lié aux infrastructures de transport. En dépit des difficultés, elle est parvenue à faire grandement progresser les régulations pour les pollutions maritimes suite aux naufrages de l'Erika et du Prestige. Le 17 novembre 2005, le projet de règlement REACH, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances, a été adopté par le Parlement

7 – Commission européenne, 2001. « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne pour un développement durable - Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg » (Communication de la Commission n° 264, 2001/264/CE). 18 p.

européen en première lecture. Des étapes restent encore à franchir au cours du processus d'adoption législative et jusqu'à l'application opérationnelle. Ce projet, qui suscite de nombreux débats, résulte du constat de la Commission européenne que le système actuel de gestion des substances chimiques dans l'UE était trop lent et inefficace (Livre blanc de juillet 2001 intitulé « Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques »).

Quelques décisions-cadres, directives et règlements communautaires importants adoptés de 2002 à 2004 (non exhaustif)

Portée des textes	Objet des textes	Référence
Gestion et protection des eaux	Sécurité maritime et prévention de la pollution par les navires	Règlements CE n° 2099/2002 et n° 415/2004
	Pollution causée par les navires et introduction de sanctions en cas d'infractions	2005/35/CE
	Pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique	2006/11/CE
	Gestion de la qualité des eaux de baignade	2006/7/CE
Protection des espèces et des espaces	Animaux utilisés à des fins expérimentales	2003/65/CE
	Protection des forêts contre les incendies	Règlement CE n° 805/2002
Contrôle de la pollution atmosphérique	Ozone dans l'air ambiant	2002/3/CE
	Émission de gaz et de particules par les véhicules	2004/26/CE
Prévention des nuisances sonores	Bruits des aéroports	2002/30/CE
Gestion des déchets et technologies propres	Déchets d'équipements électriques et électroniques	2002/95/CE, 2002/96/CE et 2003/108/CE
	Emballages et déchets d'emballages	2005/20/CE
Substances chimiques, risques industriels et biotechnologies	Mise sur le marché et emploi d'arsenic	2003/2/CE
	Transport routier de marchandises dangereuses	2003/28/CE
	Denrées alimentaires génétiquement modifiées	Règlement n° 641/2004
Réduction de la consommation d'énergie	Fixation d'exigences en matière d'éco-conception applicables aux produits consommateurs d'énergie	2005/32/CE
	Renforcer l'efficacité énergétique dans les utilisations finales	2006/32/CE
Texte de portée générale	Accès du public à l'information	2003/4/CE
	Responsabilité environnementale	2004/35/CE
	Création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants	Règlement n° 166/2006
Coopération internationale environnementale	Pêche dans l'Antarctique	Règlement CE n° 600/2004

Le rattrapage du retard de la France dans la transcription de certaines directives

La très importante production du législateur communautaire dans le domaine de la protection de l'environnement place de longue date le ministère chargé de l'Environnement en première ligne face à l'obligation de transposer des directives dans des délais restreints, avec des risques contentieux très lourds. Ceux-ci peuvent advenir aussi bien pour une transposition tardive, incomplète ou incorrecte que pour une mauvaise application sur le terrain des dispositions juridiques communautaires et nationales.

Pour être appliquées, les directives européennes doivent être transcrites en droit national. Une directive est transposée quand tous les textes contribuant à sa mise en œuvre (lois, décrets d'application, arrêtés ministériels, dans certains cas arrêtés préfectoraux) sont publiés au *Journal officiel* et dûment notifiés à la Commission. Les procédures d'adoption des textes nécessaires sont celles du droit interne. Les caractéristiques du droit français obligent souvent à découper les directives en une partie législative et une partie réglementaire, avec une succession dans le temps des lois et des décrets. Compte tenu du caractère transversal de l'environnement, chaque transposition nécessite de nombreuses concertations interministérielles.

Les rapports annuels de la Commission européenne sur l'application de la législation environnementale faisaient état régulièrement de retards de transposition parfois considérables. Le Medd a très sérieusement accentué ses efforts à partir de 2004 pour améliorer une situation dommageable à la fois pour l'image de la France en Europe et dans le monde ainsi que pour l'environnement en général. La loi n° 2004-237 du 18 mars 2004 a habilité le Gouvernement à transposer, par ordonnance, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire. Le vote de la loi n° 2005-1319 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement le 26 octobre 2005 a de plus contribué à la transposition de cinq textes communautaires.

Un premier objectif de taille vient d'être atteint fin mai 2006 : on ne peut plus reprocher au Medd de retard dans la communication à la Commission des mesures de transposition de directives. La transposition de 37 directives a été achevée de janvier 2003 à mai 2006. Deux directives relatives aux OGM, qui relèvent de la responsabilité du ministère chargé de la

Recherche, sont encore en cours de transposition (en discussion au Parlement). L'achèvement du réseau Natura 2000 a abouti le 30 avril 2006 avec la proposition en six mois de 323 sites supplémentaires.

Ce résultat a été obtenu grâce à une mobilisation générale des services de l'État représentés au sein d'un groupe de travail juridique spécifique qui poursuit désormais son activité pour maintenir le respect des échéances tout en recherchant l'amélioration de la qualité de la réglementation ainsi que de sa mise en œuvre.

Mi-2006, sept directives étaient en cours de transposition, avec de bonnes chances d'aboutissement dans les échéances imparties. Le flux des textes communautaires est incessant et l'effort doit donc être permanent.

L'effort pourra maintenant s'orienter sur la résorption des contentieux communautaires en matière d'applica-

tion de la législation communautaire (teneurs en nitrates des eaux, délimitation des zones sensibles*...). La France a connu de nombreux classements de contentieux ou pré-contentieux en 2005 et 2006, mais elle a encore des marges de progrès, notamment en matière de pollution des eaux. Un dossier contentieux avantageusement soldé, c'est à la fois un risque d'astreintes financières éliminé et un progrès pour l'environnement.

La Charte de l'environnement

L'introduction de la Charte de l'environnement dans la Constitution française, initiée par le président de la République et adoptée le 28 février 2005 par le Parlement réuni en Congrès, est une avancée juridique significative en faveur de l'environnement.

La Charte de l'environnement

« Le peuple français,

Considérant,

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ;

Proclame :

Art. 1^{er} – Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Art. 2 – Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Art. 3 – Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Art. 4 – Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Art. 5 – Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Art. 6 – Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Art. 7 – Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Art. 8 – L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Art. 9 – La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Art. 10 – La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

Cette affirmation des valeurs du développement durable au niveau des principes fondamentaux de l'État est une décision ayant des conséquences sur les réglementations, l'action publique et aussi indirectement sur le comportement des acteurs économiques et sociaux.

C'est le texte constitutionnel le plus élaboré dans le domaine de l'environnement parmi les pays membres de l'OCDE. D'autres pays ont inclus dans leur texte constitutionnel soit des droits des populations à un environnement sain et équilibré (Espagne, Portugal, Grèce, Équateur), soit un devoir de l'État vis-à-vis des générations futures (Allemagne), soit le plus souvent une obligation de protection du cadre de vie (Pays-Bas, Suède). La Constitution du Brésil définit aussi les devoirs de

l'État pour garantir un environnement écologiquement équilibré.

L'autout de la formule française est d'être insérée dans le « bloc constitutionnel⁸ », c'est-à-dire dans une série de principes encadrant la législation française. Aux côtés des droits civiques, politiques, économiques et sociaux, elle affirme dix principes sur les droits et devoirs des citoyens et de l'État pour préserver l'environnement et assurer un développement durable. La Charte a une autorité supérieure aux « principes généraux du droit de l'environnement » (adoptés le 2 février 1995 - art. L110-1 du Code de l'environnement). Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État vérifient le respect du bloc constitutionnel lorsqu'ils examinent la légalité d'un texte législatif ou réglementaire.

De nombreux débats sur le principe de précaution

Des débats et controverses ont eu lieu lors de l'adoption de la Charte de l'environnement. Notamment, l'introduction du principe de précaution* (art. 5) a fait apparaître de nombreuses craintes. Beaucoup d'acteurs économiques, redoutant de voir leur responsabilité trop engagée, se sont mobilisés contre cette introduction. Une partie des milieux scientifiques s'est aussi élevée contre cette initiative craignant que cette attitude de vigilance ne soit une entrave à la recherche et à l'innovation^a. Ceux qui étaient favorables à son introduction estimaient au contraire que cette démarche entraînait un besoin supplémentaire de connaissance.

Le principe de précaution introduit de nouveaux rapports entre science, décision publique et société. La gestion de l'incertitude impose de passer de décisions basées sur les certitudes présumées de l'expertise à des décisions reflétant l'acceptabilité collective des risques. Le principe de précaution concourt à la prise de conscience de la dimension éthique du travail du chercheur et de sa responsabilité sociale. L'expert scientifique doit apporter de la connaissance... il doit aussi reconnaître son ignorance.

Certains groupes de pression, organisations non gouvernementales (ONG) ou débats journalistiques ont parfois donné au principe de précaution le contenu d'une règle impérative

d'abstention : l'absence de certitude sur l'innocuité d'un produit ou d'une activité entraînant, selon eux, obligation aux autorités publiques de ne pas les autoriser. Mais cette conception ne correspond pas à l'intention du législateur ni à la lettre des textes. Le risque zéro ne peut être érigé en règle générale. En effet, la preuve de l'absence de risques est indéfendable comme norme publique dans le contexte de risques non avérés non apocalyptiques et l'inversion de la charge de la preuve est en porte-à-faux avec la conception moderne de la science qui reconnaît l'existence d'incertitudes radicales.

Le législateur a inscrit la notion de proportionnalité dans la définition légale du principe de précaution. La gravité anticipée du risque, l'objectif de sécurité que se donnent les pouvoirs publics, le coût des mesures de précaution entrent en considération ainsi que le degré de consistance scientifique des hypothèses de risques. Les actions peuvent être graduées, depuis la veille, l'information publique, les restrictions, la suspension provisoire, jusqu'à l'interdiction. Il faut noter que la Charte rend le principe de précaution d'application directe, sans nécessiter de texte complémentaire, et qu'il s'étend, par sa conjugaison à l'article 1^{er}, aux problèmes sanitaires liés à l'environnement.

a – Le texte adopté par l'Académie des sciences le 18 mars 2003 recommandait que le principe de précaution ne soit pas inscrit dans la loi parce qu'il « pourrait induire des effets pervers, susceptibles d'avoir des conséquences désastreuses sur les progrès futurs de notre bien-être, de notre santé et de notre environnement ».

8 – Le « bloc constitutionnel » se compose de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789), du préambule de la Constitution de 1946, de la Constitution de 1958 et maintenant de la Charte de l'environnement.

Des avancées et des difficultés

Certains domaines ont fait l'objet d'avancées législatives importantes ces dernières années. Le secteur de la sécurité industrielle, qui connaît une régulation publique depuis 1810, a toujours évolué sous l'effet d'accidents et de crises. L'explosion de l'usine AZF à Toulouse en septembre 2001 a été une nouvelle remise en cause. Jusqu'alors on considérait que les mises à jour régulières de la législation « Installations classées », en particulier depuis les directives de 1982 et 1996⁹ ayant succédé à l'accident de Seveso*, garantissaient une bonne maîtrise des risques technologiques. L'accident AZF a malheureusement montré que l'environnement humain et naturel ne bénéficiait pas d'une protection satisfaisante. C'est pourquoi la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages va au-delà de l'approche technique classique. Elle prend en compte les incertitudes, les impacts territoriaux et la participation de non-spécialistes à l'évaluation des risques. Elle prévoit la surveillance des établissements à risques par une évolution des études de danger* (probabilité d'occurrence, gravité et cinétique), l'organisation du recueil d'informations internes (*via* le Comité d'hygiène et sécurité du site), le renforcement des contraintes d'urbanisme autour des sites (plan de prévention des risques technologiques*), l'information et la participation du voisinage (Comités locaux d'information et de concertation*) et la systématisation des retours d'expérience.

La France s'est par ailleurs fortement engagée dans la limitation des émissions de GES : engagements liés au protocole de Kyoto, validation du plan Climat en juillet 2004, intégration de la problématique de lutte contre le réchauffement climatique dans la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005...

Tout en relevant des progrès dans l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles (énergie, risques technologiques, transports), il faut souligner les difficultés qui persistent dans certains secteurs (eau, logement, transports, urbanisation des espaces naturels). Les obstacles répétitifs à la préparation d'une nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques témoignent de la résistance de divers acteurs. Cette loi est enfin en cours d'examen au Parlement, ayant été votée en première lecture dans les deux assemblées. Les débats sur REACH concernant la régulation de l'usage des

produits chimiques et sur les OGM montrent que les mêmes difficultés existent au niveau européen.

La France s'est doté il y a une vingtaine d'années de lois innovantes dans les secteurs fragiles et essentiels du patrimoine naturel : loi sur la montagne¹⁰ en 1985 et loi sur le littoral¹¹ en 1986. Mais, les espaces naturels de montagne et du littoral étant fortement convoités, leur application est souvent contestée au niveau local et génère conflits et litiges. L'OCDE, dans l'examen des performances environnementales de la France en 2005, a insisté en particulier pour que soit renforcée, aux niveaux national et local, la mise en œuvre des lois « Montagne », « Littoral », « Paysages » ainsi que les directives européennes « Habitats » et « Oiseaux ». Le réseau Natura 2000 a été complété en avril 2006. Il concerne désormais 1 670 sites et couvre 11,8 % du territoire métropolitain.

Une stratégie nationale de la biodiversité, génétique, spécifique et des habitats a aussi été adoptée en février 2004.

L'application de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, qui demande de veiller à la non-dégradation de la qualité des eaux et d'atteindre d'ici 2015 un bon état général tant pour les eaux souterraines que pour les eaux superficielles, y compris les eaux côtières, continue de mobiliser les acteurs de l'eau.

Enfin, soulignons l'important travail de mise en cohérence du droit de l'environnement qui a été effectué ces dernières années. Depuis 2000, l'ensemble des textes législatifs concernant l'environnement est rassemblé et unifié dans le Code de l'environnement. La partie réglementaire du Code de l'environnement a fait de plus l'objet d'une première publication au *Journal officiel* du 5 août 2005 (livres I, III et IV).

L'action des collectivités territoriales, des obligations aux démarches volontaires

Les lois sur la décentralisation¹² (1982-1983), la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (2000) et celle sur la démocratie de proximité et la réforme constitutionnelle (2003) régissent la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004

10 – Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

11 – Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

12 – Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

9 – Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite « Seveso II ».

La dispersion des activités de contrôle, une limite au respect du droit de l'environnement

La police de l'environnement comporte la police administrative sous l'autorité du pouvoir exécutif et la police judiciaire sous l'autorité du pouvoir judiciaire. Elle vise à assurer la mise en œuvre de la réglementation, à améliorer la prévention des dommages à l'environnement et à sanctionner les délits.

Le Code de l'environnement comprend autant de polices qu'il y a d'activités et de milieux concernés. Le Code attribue à chacune d'elles des pouvoirs de sanctions administratives ou pénales. Il dresse la liste des catégories de professionnels compétents pour les relever et prévoit des règles procédurales spécifiques, élaborées au fil du temps sans recherche de cohérence. Il en résulte vingt-cinq polices différentes, dont l'exercice est confié à cinquante-cinq catégories d'agents, habilités selon vingt et une procédures distinctes. Globalement, l'activité de contrôle est limitée, même si certains services comme les directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (Drire), ou des établissements publics tels que le Conseil supérieur de la pêche (CSP) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), exercent une activité significative.

En 2003, près de 40 000 procès-verbaux ont été dressés, dont plus des trois quarts pour des contraventions, la chasse et la pêche étant les domaines les plus représentés. Les procès-verbaux relatifs à l'environnement ne représentent qu'une part infime de l'ensemble des procédures traitées par les tribunaux (0,5 %). Comparées au contentieux général, les infractions ont un meilleur taux d'élucidation mais donnent moins souvent lieu à des poursuites ou à l'engagement de procédures alternatives (27 % contre 63 % pour l'ensemble du contentieux).

Du côté de l'institution judiciaire, le contentieux de l'environnement est perçu comme un ensemble au contour flou, comprenant majoritairement des affaires de faible gravité, et très exceptionnellement des procédures majeures, aux conséquences lourdes, et au traitement complexe.

Les condamnations prononcées sont en nette diminution depuis le milieu des années quatre-vingt, elles laissent encore une part prépondérante à la chasse et à la pêche, cette dernière couvrant aussi de nombreuses affaires de pollution.

Pour renforcer la coopération interservices dans ce domaine de délinquance spécifique, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique a été créé par décret n° 2004-612 du 24 juin 2004. Il anime et coordonne, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives aux infractions de cette nature, en assistant notamment les unités de la gendarmerie nationale et les services de la police nationale.

Le Garde des sceaux a signé en mai 2005 une instruction aux procureurs pour les sensibiliser à la bonne mise en œuvre du droit de l'environnement par le droit pénal.

Par ailleurs, une réforme importante de l'organisation et de la simplification de la police administrative de l'eau prend progressivement effet depuis le 1^{er} janvier 2006.

Nombre de condamnations pour atteintes à l'environnement

	1984	1990	2000	2001	2003p*
Ensemble des condamnations	15 878	10 501	8 928	7 501	5 682
Protection implicite de l'environnement	8 039	5 256	3 790	3 034	2 321
<i>Chasse, pêche</i>	8 015	5 065	3 598	2 896	2 212
<i>Camping</i>	24	191	192	138	109
Protection indirecte	3 430	2 824	3 466	3 187	2 186
<i>Urbanisme, construction et sites</i>	2 320	1 720	2 125	1 706	1 266
<i>Installations classées</i>	282	410	420	417	332
<i>Vétérinaire, élevage</i>	766	664	853	970	528
<i>Rural, forestier</i>	62	30	68	94	60
Protection directe	4 409	2 421	1 672	1 280	1 175
<i>Pollution</i>	4 212	2 023	1 321	1 045	880
<i>Eau, nature</i>	197	398	351	235	295

* p : données provisoires.

Note : Les quatre premières classes de contraventions ne sont pas prises en compte.

Source : ministère chargé de la Justice, casier judiciaire.

relative aux libertés et responsabilités locales précise les modalités des nouveaux transferts de compétence aux différents échelons décentralisés. Enfin, le Code de l'urbanisme précise les instruments de planification locale (schémas de cohérence territoriale -Scot-, PLU et zones d'aménagement concerté). Les collectivités locales exercent ainsi des compétences obligatoires ou optionnelles sur l'environnement.

La législation européenne a rendu obligatoire l'évaluation environnementale pour certains types de décisions susceptibles de présenter des impacts significatifs sur l'environnement. La directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et les décrets du 27 mai 2005 concernent particulièrement les collectivités territoriales.

Les compétences obligatoires ou optionnelles des collectivités territoriales (liste non exhaustive)

Collectivités	Compétences exercées
Conseils régionaux	Élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire et du schéma régional des infrastructures de transport
	Initiative de la création des parcs naturels régionaux, des réserves naturelles régionales
	Élaboration possible des plans régionaux d'élimination des déchets dangereux
	Participation aux commissions locales de l'eau, aménagement et entretien des cours d'eau et plans d'eau domaniaux transférés le cas échéant
Conseils généraux	Élaboration possible des plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers
	Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles éventuellement
	Élaboration d'un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée éventuellement
	Organisation des transports routiers non urbains de personnes
	Participation aux commissions locales de l'eau, aménagement et entretien des cours d'eau et plans d'eau domaniaux transférés le cas échéant
Communes ou leurs groupements	Gestion de la collecte et élimination des déchets ménagers et assimilés
	Distribution publique de l'eau
	Prise en charge de l'assainissement collectif et contrôle de l'assainissement individuel
	Participation aux commissions locales de l'eau, aménagement et entretien des cours d'eau et plans d'eau domaniaux transférés le cas échéant
	Élaboration des Scot et des PLU
	Autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un PLU

Note : Depuis la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, les trois niveaux de collectivités territoriales peuvent désormais gérer les fonds structurels européens s'ils en font la demande et à titre expérimental.

L'établissement d'un rapport environnemental, la consultation du public et la consultation d'une « autorité ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement » deviennent obligatoires. Alors que l'expérience de l'évaluation environnementale reste encore ténue en France, le développement et la mise en œuvre de méthodologies appropriées sont un enjeu à court terme.

Les collectivités locales peuvent aussi mettre en œuvre des démarches volontaires en faveur de l'environnement. Dans un processus concerté à l'échelle de leur territoire, elles peuvent engager des politiques globales d'environnement ou de développement durable. Depuis la déclaration de Rio, plusieurs politiques incitatives contractuelles sont apparues : chartes d'environnement, actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique (ATEnEE) élaborées par l'Ademe et la Diact, agendas 21 locaux. En juillet 2006, la France comptait plus de 200 agendas 21. Tous les niveaux territoriaux sont concernés. Trois quarts des régions et un tiers des départements se sont engagés dans ce type de démarche ainsi qu'un grand nombre de communes et d'intercommunalités. La population des communautés urbaines ou d'agglomérations dotées d'un agenda 21 s'élève à 9,5 millions d'habitants. L'objectif de 500 agendas fixé par la SNDD a nécessité de préciser les conditions concrètes de leur mise en œuvre par les collectivités. Un cadre de référence a été élaboré avec des collectivités locales, des associations et différents organismes. Un appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable ou agendas 21 locaux a été lancé durant l'été 2006.

Un outil d'action partenariale entre l'État et les régions existe depuis une vingtaine d'années : les contrats de plan État-région. La place de l'environnement devrait être renforcée dans les prochains contrats de projet État-région qui porteront sur la période 2007-2013. L'un des trois objectifs retenus par l'État concerne en effet la dimension environnementale du développement durable, articulée autour de quatre thématiques : la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets, intégrant notamment la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique, la gestion globale et équilibrée de la ressource en eau, des rivières et milieux aquatiques, une meilleure prise en compte des risques naturels et technologiques, et la protection et valorisation de la biodiversité. Les contrats de projet État-région 2007-2013 comporteront un volet territorial, qui pourra donner lieu à des

conventions territoriales. Les projets doivent alors s'inscrire dans six thématiques spécifiques dont la politique de développement durable des agglomérations, les stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique, la gestion équilibrée de la ressource en eau ou la prévention des risques naturels.

Des moyens relativement modestes

Pour appliquer le droit et gérer l'environnement, des moyens publics sont mis en œuvre. Les administrations publiques ont financé 31 % du montant total de la dépense nationale liée à l'environnement, tandis que 39 % proviennent des entreprises et 30 % des ménages. Mais la responsabilité du secteur public va au-delà du financement de la dépense. En plus du rôle de régulation par l'édiction de normes et règlements ainsi que le suivi de leur application, les administrations publiques sont responsables notamment de la gestion des services d'assainissement et d'élimination des déchets ménagers. 65 % de la dépense de protection de l'environnement est mise en œuvre sous la responsabilité des administrations publiques. Outre l'État, les collectivités locales prennent une part active dans la gestion de l'environnement. Elles y consacrent des moyens financiers conséquents et croissants.

Une capacité financière de l'État fortement interministérielle et incitative

La force d'intervention de l'État en faveur de l'environnement est marquée par son caractère interministériel et par l'éventail des domaines techniques spécialisés couverts.

L'État a dépensé 5,2 milliards d'euros (Mds€) pour l'environnement en 2005 (loi de finances) répartis de la manière suivante : 828 millions pour le budget du Medd, 1 868 millions pour l'environnement dans le budget des autres ministères, 2 494 millions pour les ressources propres des établissements publics sous tutelle ou cotutelle du ministère de l'Écologie : agences de l'Eau, Conservatoire du littoral, ONCFS, Ademe, CSP, Ineris...

Dans la loi de finances initiale 2006, la part du budget civil de l'État consacrée à l'environnement est d'environ 1 %, comme en 2005. Le budget du Medd est doté de 893,3 millions d'euros (M€) pour 2006. Les interventions sur l'environnement des autres départe-

ments ministériels sont budgétées à hauteur de 1,7 Md€. Leur part dans le budget de l'État a doublé entre 1995 et 2004. Le fléchissement de 2005 est principalement lié à une baisse des subventions accordées aux transports urbains et interurbains. Avec le budget des agences de l'Eau, les redevances chasse et pêche et les budgets attribués en propre aux établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'Écologie, la capacité financière d'intervention de l'État et de ses établissements publics en faveur de l'environnement prévue est, au total, de l'ordre de 4,9 Mds€ en 2006.

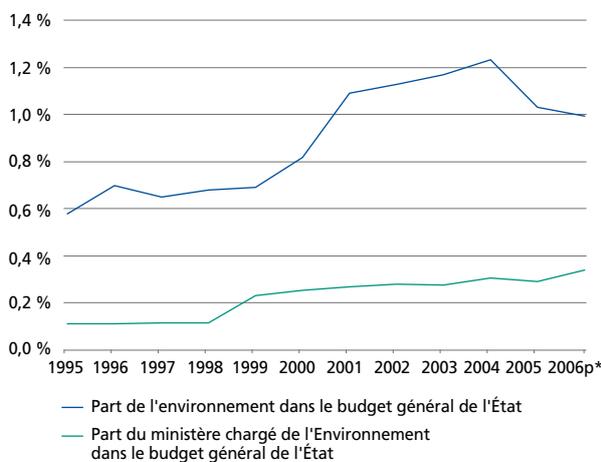
La France a développé sa politique contractuelle qui vise à mobiliser les différents acteurs socio-économiques dans le cadre de partenariats.

L'Ademe est ainsi chargée d'inciter les entreprises, les collectivités territoriales et le public à promouvoir les objectifs des politiques publiques dans le domaine de l'environnement. Elle finance ainsi des diagnostics auprès de ces acteurs, soutient les opérations exemplaires qu'ils mettent en œuvre et développe des mécanismes bancaires adaptés aux investissements dans le domaine de l'environnement. Avec les conseils régionaux, elle cofinance des programmes dans le cadre des contrats de plan État-région. Elle engage des accords-cadres avec les entreprises, les fédérations et groupements professionnels, les associations. Elle sensibilise le grand public et apporte des informations techniques sur les bonnes pratiques. Elle promeut également l'émergence des nouvelles technologies depuis la recherche jusqu'à la diffusion. Cette intervention des pouvoirs publics, très largement décentralisée, est complémentaire des instruments réglementaires et fiscaux mis en œuvre par ailleurs.

Les agences de l'Eau apportent des aides financières définies dans un programme d'intervention. La mise en œuvre de ces financements peut faire l'objet d'une contractualisation, soit territoriale (agglomération, territoire rural, territoire du contrat de rivière...), soit avec certaines branches d'activité artisanales ou industrielles.

L'environnement bénéficie également de l'effort national de recherche au travers de certains programmes de l'Agence de l'innovation industrielle, de l'Agence nationale de la recherche et des pôles de compétitivité. La part de l'environnement est croissante mais elle reste difficile à isoler du fait de sa transversalité.

Part du budget de l'État consacrée à l'environnement



*p : données provisoires.

Source : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, budget de l'État, lois de finances initiales.

Un budget croissant pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable

Le ministère français chargé de l'Environnement, fondé en 1971 comme un ministère de mission, a un fort rôle d'incitation et de réglementation. Il a un poids direct relativement faible : 0,34 % du budget de l'État et 0,16 % du total des agents de l'État. Pour que l'environnement soit pris en compte, il doit beaucoup convaincre, inciter, déléguer et réguler.

La Lolf du 1^{er} août 2001 est entrée en application au 1^{er} janvier 2006 dans tous les services de l'État. Le budget général de l'État est réparti en 34 missions, 133 programmes et 580 actions. Le Medd pilote la mission « Écologie et développement durable » qui comprend trois programmes : prévention des risques et lutte contre les pollutions, gestion des milieux et biodiversité, conduite et pilotage des politiques environnementales et de développement durable. Il a aussi en charge le programme de recherche dans le domaine des risques et des pollutions au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Dans la loi de finances initiale 2006, la mission « Écologie et développement durable » est dotée de 614,6 M€, auxquels s'ajoutent 278,7 M€ pour la partie recherche. Le budget du Medd s'établit ainsi à 893,3 M€ en 2006.

L'évolution du budget du ministère chargé de l'Environnement au fil du temps reflète le degré des efforts consentis par l'État pour l'environnement mais aussi les divers transferts institutionnels de compétences

entre les ministères et l'intégration dans le budget du ministère d'une partie des dépenses concernant les établissements publics. Pour interpréter l'évolution de ce budget, il est nécessaire de mener une analyse détaillée des différents événements qui ont pu le modifier : la budgétisation de crédits de l'Ademe en 1999 après l'introduction de la TGAP puis sa partielle débudgétisation en 2006 avec l'affectation de taxes, l'intégration du budget de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) en 2002 ou encore de celui du Fonds national de solidarité sur l'eau (FNSE) en 2004.

À périmètre variable, la part du budget du ministère chargé de l'Environnement dans le budget général de l'État est passée de 0,11 % en 1990 à 0,34 % en 2006. Il est difficile de reconstituer une évolution à périmètre constant sur le long terme, mais il ressort une tendance à la croissance. Cette tendance traduit une priorité constante donnée à l'environnement.

Les dépenses croissantes des collectivités territoriales pour l'environnement

La majeure partie des dépenses d'environnement des administrations publiques incombe aux collectivités locales. La répartition des dépenses des diverses administrations publiques dépend de leurs attributions qui ont évolué au cours des différentes étapes de la décentralisation.

Les dépenses d'environnement des conseils régionaux et des conseils généraux sont connues par une enquête annuelle de l'Ifen. De 1996 à 2002, les dépenses des départements ont augmenté modérément (+2,9 % en moyenne par an). En 2002, l'environnement représentait 3,1 % de la dépense totale des départements et atteignait 1 325 M€. Avec près des deux tiers des dépenses, leur principal domaine d'intervention environnemental concernait l'eau. Venaient ensuite la protection de la biodiversité et des paysages (10,1 %), l'environnement urbain (7,6 %), les déchets (6,5 %) et la prévention des risques naturels (4,9 %).

Quant aux conseils régionaux, l'environnement représentait 4,3 % de leurs dépenses totales en 2002. Celles-ci sont passées de 240 M€ en 1996 à 692 M€ en 2002 (à prix courants), soit une hausse annuelle supérieure à 19 %. L'environnement urbain, notamment en Île-de-France, contribue à la très forte hausse de la dépense totale des régions en faveur de l'environnement. Celui-ci était le premier poste de dépenses (45,8 %) en 2002. Venaient ensuite l'eau (18,2 %), la biodiversité et les paysages (8,0 %) et les déchets

(7,9 %). Mais cette répartition, qui est variable d'une région à l'autre, est fortement contrainte par le poids de l'Île-de-France. Les régions situées à l'ouest de la France se caractérisent par un important effort financier consacré à l'eau.

Vers des aides européennes plus cohérentes

Les dépenses communautaires réalisées en France au titre des politiques d'environnement ont été de 8,4 M€ en 2003. Cela représente 0,06 % des retombées communautaires en France pour cette même année. Par ailleurs, 5,4 M€ ont été consacrés à l'énergie et au contrôle de la sécurité nucléaire d'Euratom. En outre, même si elles ne peuvent être chiffrées, les préoccupations environnementales ne sont pas absentes des aides apportées au titre du développement rural (824,7 M€), des actions structurelles (1 979,2 M€) ou des fonds pour la recherche (438,8 M€). Ainsi, les actions structurelles ne peuvent être financées qu'après évaluation environnementale.

Rappelons que le budget européen s'est élevé à 121,2 Mds€ (crédits d'engagement) en 2006, ce qui représente 1,09 % du revenu national brut de l'Union. 42 % des crédits sont consacrés à la politique agricole commune et 29 % à la politique régionale. La France est un contributeur net au budget européen : elle apporte 16,6 Mds€ au budget communautaire 2005, le niveau de sa contribution excédant celui des dépenses communautaires réalisées sur le sol français.

Le financement de la politique communautaire de l'environnement est spécialement assuré par le programme Life avec un budget total de 640 M€ pour la période 2000-2004. Cet instrument financier soutient depuis 1992 des projets qui améliorent l'environnement sur de nombreux aspects comme la gestion des ressources en eau, la gestion des déchets, le management environnemental, les technologies propres... De 1992 à novembre 2005, on dénombre 297 projets Life concernant la France dont 236 soumis par la France. Le Conseil et le Parlement européens ont décidé en septembre 2004 de prolonger le règlement Life pour 2005 et 2006 avec un budget complémentaire de 317 M€. De plus, la Commission européenne a adopté une proposition pour une nouvelle phase de ce programme, appelé « Life+ », pour la période 2007-2013. Elle propose un budget de 2 190 M€ pour cette période de sept ans.

La Commission a indiqué le 10 février 2004 qu'elle entendait faire du développement durable une des priorités du budget communautaire après 2006. La

proposition de cadre financier 2007-2013 pour l'Europe, élaborée par la Commission et actuellement en discussion, organise les dépenses selon une nouvelle nomenclature dont une catégorie de dépenses pour la croissance durable (44 % du total des engagements 2007), une autre pour le développement durable et la protection des ressources naturelles (43 % des engagements 2007). Dans cette nouvelle ventilation du budget communautaire, les dépenses en faveur de l'environnement et de la pêche seront présentées dans cette rubrique, au côté des dépenses de marché et de développement rural. Un total de 405 Mds€ est prévu pour la rubrique « Gestion durable et protection des ressources naturelles » sur la période 2007-2013, dont 72 % pour l'agriculture (301 Mds€). La plupart des dépenses de cette rubrique découlent en effet de la réforme de la Pac, de la future politique de développement rural après 2006 et de la nouvelle politique commune de la pêche (janvier 2003). Le domaine de l'environnement est aussi central, c'est pourquoi la Commission a suggéré d'accroître le financement dans ce domaine et d'établir l'instrument Life+.

L'essentiel des emplois publics dans les collectivités territoriales

Les moyens publics consacrés à l'environnement ne se mesurent pas seulement en terme d'investissements et dépenses courantes mais aussi en nombre d'emplois. L'emploi public en environnement, comprenant les emplois eau et assainissement, propreté et gestion des déchets et espaces verts, atteint 193 036 postes en 2004. Les collectivités territoriales concentrent l'essentiel des emplois (95 %).

Les emplois budgétaires du Medd sont de 3 650 en 2005, dont 41 % dans les Dren. La Lolf exprime à partir de 2006 les effectifs de l'État en équivalent temps plein travaillé (ETPT). La mission « Écologie et développement durable » dispose de 3 717 ETPT, soit 0,16 % des effectifs totaux des ministères. S'y ajoutent 9 743 agents dans les établissements publics sous tutelle du Medd. Les autres départements ministériels contribuent aussi aux politiques d'environnement : de l'ordre de 2 000 ETPT dans les services de l'Agriculture et de l'Équipement et 1 000 dans les préfetures.

L'action publique, en incitant au développement des écotecnologies et par sa demande de services environnementaux, contribue en outre au développement de l'emploi privé. Ainsi, les activités liées à l'environnement employaient en 2003 l'équivalent de 365 700 personnes, soit 1,6 % de l'emploi intérieur.

Les domaines des eaux usées et des déchets fournissaient à eux seuls 47,5 % des emplois.

Un usage croissant des instruments économiques en France

L'instrument juridique a été utilisé de façon majeure en France pour interdire de polluer et pour préserver la qualité de l'environnement. Pourtant, la France a cherché à appliquer la règle pollueur-payeur dès 1964 avec l'instauration des agences de l'Eau. Mais la mise en place plus générale d'instruments financiers régulateurs et incitatifs en faveur de l'environnement reste en deçà de nos voisins européens.

Le recours à la fiscalité environnementale

En France, la réglementation reste l'outil favori des pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement. Bien qu'avec la loi sur l'eau de 1964 la France ait été l'un des premiers pays à introduire un instrument de régulation par les prix, ces redevances ont aujourd'hui évolué vers une logique de financement des dépenses d'épuration et se sont éloignées de leur effet incitatif visant à limiter le volume et la toxicité* des rejets vers l'eau. Leur assiette n'a en effet guère évolué pour prendre en compte les nouvelles problématiques.

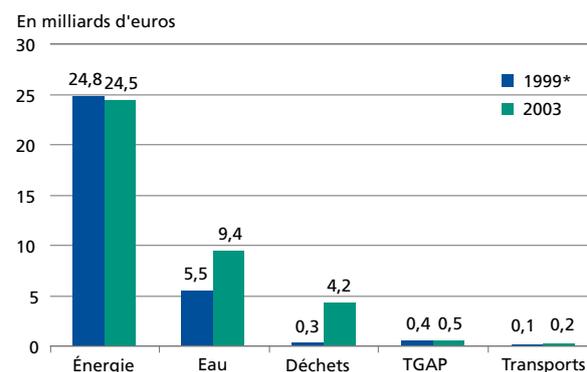
En 1999, a été mise en place la TGAP et son caractère incitatif, déconnecté de l'objectif de financement, a été mis en avant. Elle concernait alors la pollution atmosphérique, le stockage des déchets ménagers, les déchets industriels spéciaux, les huiles de base et les nuisances sonores liées au trafic aérien. En 2000, elle a été étendue aux lessives, aux grains minéraux naturels, aux produits parasitaires à usage agricole.

En 2001, le Gouvernement a supprimé la vignette automobile et a souhaité étendre la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ce projet de taxe énergie a été refusé par le Conseil constitutionnel qui l'a jugée contraire au principe de l'égalité devant l'impôt, du fait de l'inadéquation entre l'assiette de la taxe et sa finalité. Le plan national de lutte contre le changement climatique de 2001 a été remplacé par le plan Climat 2004-2012. De nombreuses incitations fiscales ont alors été instaurées

dans le domaine de l'énergie : aides diverses aux véhicules propres, défiscalisation des biocarburants (250 M€ en 2005), crédits d'impôts pour les économies d'énergie ou les sources de chaleur renouvelable dans les logements (450 M€), compensation des surcoûts de production des énergies renouvelables (200 M€)... Par ailleurs, en 2006, la TVA a été baissée à 5,5 % pour les réseaux de chaleur dès lors que l'énergie provient à plus de 60 % de la biomasse, de la géothermie ou des énergies de récupération. Enfin, afin d'encourager l'achat de véhicules propres, la taxe à l'immatriculation sur les cartes grises a été augmentée pour les véhicules émettant plus de 200 g de CO₂ par kilomètre.

De même, une série d'incitations fiscales à la protection et à la gestion du patrimoine ont été instituées en 2005 et 2006 : exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les sites Natura 2000 et certaines zones humides ; exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit de terrains situés en site Natura 2000, réserve naturelle, parc national, site classé, espace remarquable du littoral ; possibilité de déduire des revenus fonciers les frais de certains travaux de restauration et d'entretien des mêmes espaces en vue de leur maintien en bon état écologique. Ces réformes constituent une avancée fondamentale en rapprochant le statut fiscal du patrimoine naturel de celui du patrimoine culturel.

Évolution des produits des taxes et redevances liées à l'environnement perçues en France



* 1998 pour les déchets, 2000 pour la TGAP.

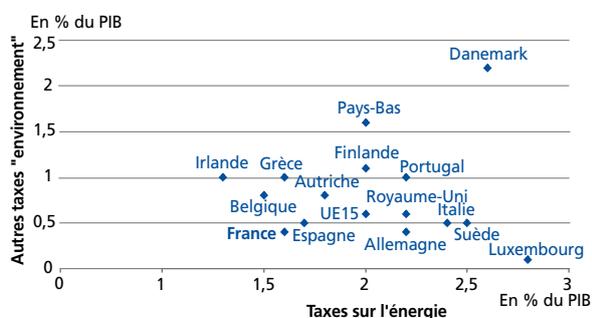
Source : OCDE - AEE, Base de données sur les taxes liées à l'environnement.

Les taxes d'environnement représentaient 2 % du produit intérieur brut* (PIB) en 2002 (dont 1,6 % pour les taxes sur l'énergie et 0,4 % pour les autres taxes environnementales). La France est en retrait des autres pays européens. Dans l'Europe des Quinze, en dépit d'une position intermédiaire pour les taxes

sur l'énergie, elle est en dernière position pour l'ensemble des taxes environnementales en 2002. Hors taxes sur l'énergie, la part de ces taxes dans le PIB est la plus élevée au Danemark et aux Pays-Bas ; elle est la plus faible au Luxembourg, en France et en Allemagne. Ces différences s'expliquent pour partie par des situations assez contrastées en matière de production d'énergie et de densité de population. La France, qui utilise peu le charbon, taxe peu sa production d'énergie. Le développement de la fiscalité écologique est une orientation retenue par l'OCDE.

Dans une étude sur l'année 1999, Eurostat relevait déjà que la part des écotaxes* dans le produit total des impôts et des cotisations sociales était la plus faible en France, en Autriche, en Suède et en Belgique (comprise entre 5 et 6 %). En % du PIB, les chiffres les plus bas étaient enregistrés en Espagne, en Autriche, en Allemagne et en France (environ 2,3 % du PIB). De 1980 à 1999, pour l'Europe des Quinze, l'accroissement des écotaxes est resté lent, la part des écotaxes dans l'ensemble de la fiscalité étant passée de 4,2 % en 1980 à 5,2 % en 1999.

Les taxes de l'environnement, comparaison internationale en 2002



Source : Eurostat.

Les pays du nord de l'Europe au premier rang desquels la Suède ont été pionniers dans la mise en œuvre des écotaxes. Cette première vague a concerné surtout des produits polluants industriels comme le dioxyde de soufre (SO₂) ou les oxydes d'azote (NOx) pour lutter contre le phénomène des pluies acides. Ces pays ont ensuite intégré ces outils dans des réformes fiscales d'envergure.

Pourtant, si le champ d'application de la fiscalité écologique ne cesse de s'élargir, il reste pour l'instant centré sur la fiscalité énergétique qui, si elle a un effet environnemental, poursuit aussi d'autres objectifs.

La fiscalité réexaminée du point de vue de l'environnement

Si l'évaluation de l'OCDE, portant sur la période 2001-2004, donne une image plutôt satisfaisante de la politique française de l'environnement, elle juge que l'approche économique des enjeux est globalement insuffisante. Des subventions considérées comme dommageables ont été supprimées (charbon) et les aides agricoles sont de plus en plus soumises à une éco-conditionnalité. Mais l'intégration des nouveaux objectifs par le marché est à poursuivre afin de prendre en compte les externalités réelles et les contraintes environnementales : réduction des avantages fiscaux pour le diesel, prix de l'eau utilisée en agriculture, etc.

Des infléchissements ont été apportés à la Pac pour tenir compte de l'environnement. Des mesures agri-environnementales ont été introduites en 1992 pour encourager les pratiques de production respectueuses de l'environnement. La réforme de la Pac de juin 2003 découple les trois quarts du montant des aides directes aux revenus du niveau de la production et conditionne leur attribution au respect de normes environnementales et sanitaires. L'éco-conditionnalité des soutiens financiers accordés aux agriculteurs est entrée en vigueur à partir de 2005¹³.

Un groupe de travail sur l'utilisation des outils économiques pour favoriser la croissance durable de l'économie a été installé en février 2006 par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministre de l'Écologie et du Développement durable. Son objectif est de faire des propositions pour développer l'utilisation de ces instruments en France et de les rendre plus cohérents avec les objectifs environnementaux et les exigences en terme de croissance et de compétitivité, tout en respectant les contraintes européennes et internationales.

Une nouvelle approche, les permis négociables

En 2005, un nouveau type d'instrument a été utilisé dans le cadre des politiques environnementales : les permis d'émission négociables. Il a été adopté sous l'impulsion de la politique environnementale européenne, par la directive « Permis » 2003/87/CE

13 – Le décret n° 2004-1429 (Code rural, art. R615-9 à 15) du 23 décembre 2004 fixe les conditions agricoles et environnementales auxquelles sont tenus les agriculteurs demandant des aides.

du 13 octobre 2003. Au niveau des 25 États membres de l'UE, l'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre est entré en vigueur début 2005. Un système de registres communautaire intégré, comprenant les registres de la Communauté et de ses États membres, a été institué par le règlement CE n° 2216/2004 du 21 décembre 2004 pour faire en sorte que la délivrance, le transfert et l'annulation de quotas ne soient entachés d'aucune irrégularité et que les transactions soient compatibles avec les obligations résultant de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et du protocole de Kyoto.

Ce système constitue un pas décisif dans la mise en œuvre des instruments économiques en France. Ce processus de permis vise à garantir le résultat global en terme de réduction des émissions de GES des industries fortement consommatrices d'énergie. Il s'applique aux installations de combustion de plus de 20 MW (méga watt), aux raffineries et aux industries fortement consommatrices d'énergie (cokeries, cimenteries, fabrication de pâte à papier...). Le principe est le suivant : un industriel concerné par le dispositif ne peut émettre un flux de polluants qu'inférieur ou égal à la quantité pour laquelle il dispose de permis, sachant que le nombre de permis mis sur le marché est exactement équivalent à la quantité globale d'émissions polluantes visée. Les permis d'émissions peuvent être vendus ou achetés.

Le deuxième plan national d'allocation des quotas (Pnaq II) pour la période 2008-2012 a été proposé fin juin 2006.

Plus récemment, ce type d'instrument a également été retenu dans le cadre de la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005 qui a créé les certificats d'économie d'énergie (CEE). Depuis le 1^{er} juillet 2006, les fournisseurs d'énergie sont tenus de réaliser ou de faire réaliser des économies d'énergie, en échange de quoi ils recevront des CEE valables trois ans. Cela revient à injecter 180 millions d'euros dans le secteur des économies d'énergie. Ces certificats sont cessibles : un fournisseur peut acheter à un autre acteur des certificats s'il devait lui en manquer.

Quelques dates de l'action publique en faveur de l'environnement

Date	Événement ou texte adopté	Référence au chapitre concerné
2002		
12 février 2002	Directive sur la fixation d'objectifs à long terme pour l'ozone (2002/3/CE)	Air
15 février 2002	Décret (n° 2002-213) transposant les directives 1999/30/CE du 22 avril 1999 et 2000/69/CE du 16 novembre 2000 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites	Air
27 février 2002	Adoption de la loi relative à la démocratie de proximité (loi n° 2002-276)	Action publique
Mai 2002	Création du ministère « de l'Écologie et du Développement durable »	Action publique
6 juin 2002	Adoption d'une recommandation par la Commission européenne sur la gestion intégrée des zones côtières	Territoires
26 août - 4 septembre 2002	Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg	Action publique
24 septembre 2002	Présentation du dispositif national de prévention des inondations	Risques
24 septembre 2002	Présentation du plan de lutte contre les inondations sur quatre ans	Risques Territoires
1 ^{er} octobre 2002	Circulaire relative au plan de prévention des inondations et à l'appel à projets	Risques Eau Territoires
1 ^{er} octobre 2002	Circulaire relative à la création de services de prévision des crues	Risques Eau
Octobre 2002	8 ^e Conférence des parties à la convention Climat à New Delhi	Changement climatique
20 novembre 2002	7 ^e Conférence alpine à Merano	Territoires
16 décembre 2002	Directive sur la performance énergétique des bâtiments (2002/91/CE)	Changement climatique
24 décembre 2002	Décret relatif à l'élimination des pneumatiques usagés	Ressources
2003		
14 janvier 2003	Installation du Conseil national du développement durable	Action publique
27 janvier 2003	Directive européenne relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (2002/96/CE)	Services Industrie Ressources
Février 2003	Création du Comité interministériel pour le développement durable (décret n° 2003-145)	Action publique
8 mai 2003	Directive visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports (2003/30/CE)	Changement climatique Agriculture Industrie
26 mai 2003	Adoption de la directive prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (2003/35/CE)	Action publique Territoires
3 juin 2003	Adoption de la stratégie nationale de développement durable	Action publique
13 juin 2003	Adhésion de la Communauté européenne au protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique	Air
26 juin 2003	Accord de Luxembourg relatif à la politique agricole commune	Agriculture
30 juillet 2003	Adoption de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (loi n° 2003-699)	Risques
1 ^{er} août 2003	Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales (loi n° 2003-704)	Action publique
1 ^{er} août 2003	Décret n° 2003-727 relatif à la construction des véhicules et à l'élimination des véhicules hors d'usage (VHU)	Ressources
15 septembre 2003	Présentation du plan Véhicules propres	Transports
6 octobre 2003	Présentation du plan d'action contre le bruit	Transports
13 octobre 2003	Directive établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union (2003/87/CE)	Changement climatique Industrie Action publique
12 novembre 2003	Décret transposant la directive 2002/3/CE 12 février 2002 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites (n° 2003-1085)	Air
2004		
11 février 2004	Directive concernant la promotion de la cogénération (2004/8/CE)	Changement climatique
9 - 20 février 2004	Conférence des parties de Kuala Lumpur sur la diversité biologique	
23 février 2004	Adoption du plan pluriannuel de renforcement et de modernisation de l'Inspection des installations classées dans les Drire	Industrie
18 mars 2004	Loi habilitant le Gouvernement à transposer, par ordonnance, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire (loi n° 2004-237)	Action publique
21 avril 2004	Loi transposant la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (loi n° 2004-338)	Eau
3 juin 2004	Ordonnance n° 2004-489 transposant la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement	Action publique
7 juin 2004	Lancement du plan légionellose	Environnement et santé
9 juin 2004	Lancement du plan d'action européen 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé	Action publique
21 juin 2004	Adoption du plan national santé environnement	Environnement et santé

Date	Événement ou texte adopté	Référence au chapitre concerné
24 juin 2004	Décret créant un Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (décret n° 2004-612)	Action publique
8 juillet 2004	Circulaire n° 2004-110 de l'Éducation nationale instituant la généralisation d'une éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD)	Eau
22 juillet 2004	Adoption du plan Climat	Changement climatique Industrie Transports
9 août 2004	Loi n° 2004-806 relative à la politique de santé publique	Environnement et santé Action publique
13 août 2004	Loi de modernisation de la sécurité civile (loi n° 2004-811)	Risques Action publique
14 septembre 2004	Ciadt sur le littoral	Territoires
27 octobre 2004	Directive établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto (2004/101/CE)	Changement climatique
8 novembre 2004	Adoption du plan Loup	Biodiversité
12 novembre 2004	Ordonnance transposant la directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (n° 2004-1199)	Environnement et santé Transports
17 décembre 2004	Approbation du plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre par la Commission européenne (Pnaq 2005-2007)	Industrie
15 décembre 2004	Directive concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dans l'air ambiant (2004/107/CE)	Air
2005		
1 ^{er} janvier 2005	Introduction des conditionnalités dans la politique agricole commune	Agriculture Action publique
1 ^{er} janvier 2005	Suppression des aides pour la construction des bateaux de pêche	Pêche
1 ^{er} janvier 2005	Mise en œuvre du système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES	Changement climatique Industrie Action publique
24 - 28 janvier 2005	Conférence biodiversité « Biodiversité : science et gouvernance »	Biodiversité
16 février 2005	Entrée en vigueur du protocole de Kyoto	Changement climatique Industrie
23 février 2005	Adoption de la loi relative au développement des territoires ruraux (loi n° 2005-157)	Agriculture Territoires
25 février 2005	Répartition des quotas d'émission par la Commission européenne	Changement climatique Industrie
1 ^{er} mars 2005	Introduction de la Charte de l'environnement au préambule de la Constitution	Action publique
7 avril 2005	Lancement d'un plan sur les achats publics éco-responsables	Services
2 mai - 2 novembre 2005	Lancement de la consultation du public au titre de l'état des lieux de la directive-cadre sur l'eau	Eau
19 mai 2005	Mise en œuvre du plan Air	Changement climatique
13 juillet 2005	Adoption de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi n° 2005-781)	Industrie Ressources
20 juillet 2005	Décret n° 2005-829 transposant la directive 2002/96/CE du 27 janvier 2004 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)	Services Industrie Ressources
2 août 2005	Circulaire sur l'orientation de la politique pénale en matière d'environnement	Action publique
5 août 2005	1 ^{er} publication partielle de la partie réglementaire du Code de l'environnement	Action publique
7 septembre 2005	Parution du décret n° 2005-1130 sur les plans de prévention des risques technologiques	Risques
21 septembre 2005	Adoption de la stratégie thématique européenne sur la pollution atmosphérique	Air
28 septembre 2005	Circulaire sur l'État exemplaire en matière d'économie d'énergie	Services
26 octobre 2005	Loi transposant la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (loi n° 2005-1319)	Action publique
26 octobre 2005	Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (loi n° 2005-1319)	Action publique
17 novembre 2005	Adoption en 1 ^{er} lecture par le Parlement européen du projet de règlement REACH (<i>Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals</i>)	Industrie Environnement et santé
19 novembre 2005	Création du Conseil national du littoral (décret n° 2005-1426)	Territoires
21 novembre 2005	Présentation du plan séisme	Sol et sous-sol Risques Territoires
23 novembre 2005	Adoption de sept plans d'actions de gestion de la biodiversité	Biodiversité
6 décembre 2005	Circulaire relative à l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 relative à la simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets	Eau
21 décembre 2005	Deux stratégies thématiques sur l'utilisation durable des ressources naturelles et la prévention et le recyclage des déchets	Ressources
Décembre 2005	Adoption de plans de gestion de pêche par le Conseil européen	Pêche
Décembre 2005	2 ^e Conférence des parties au protocole de Kyoto à Montréal	Changement climatique

2006		
1 ^{er} janvier 2006	Revalorisation des coefficients de la taxe sur les nuisances sonores aériennes	Transports
5 janvier 2006	Loi d'orientation agricole (loi n° 2006-11)	Agriculture
15 février 2006	Nouvelle directive (2006/7/CE) concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade	Eau
6 mars 2006	Ciact sur les contrats de projet État-région (CPER), la place de l'environnement est renforcée	Territoires Action publique
13 mars 2006	Présentation du plan de restauration et de conservation de l'ours brun	Biodiversité
14 avril 2006	Adoption de la loi n° 2006-436 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux	Biodiversité
21 avril 2006	Vingtième anniversaire de Tchernobyl, mise en ligne de trois dossiers de synthèse sur la surveillance sanitaire (http://www.invs.sante.fr), sur la contamination de l'air, les dépôts au sol et la contamination des produits agricoles au moment de l'accident (http://www.irsn.fr) et sur ce qui a été mis en place depuis pour prévenir les accidents (http://www.asn.gouv.fr).	Sol et sous-sol Environnement et santé Eau
25 avril 2006	Premier lâcher d'ours dans les Pyrénées	Biodiversité
30 avril 2006	Achèvement de la désignation des sites Natura 2000	Biodiversité
10 mai 2006	Étiquette « énergie » appliquée aux véhicules neufs	Transports Ressources
1 ^{er} juin 2006	Obligation d'un diagnostic de performance énergétique lors de la vente d'un bâtiment	Industrie
1 ^{er} juin 2006	Toutes les directives européennes arrivées à échéance sont transposées en droit français	Action publique
13 juin 2006	Adoption de la loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (loi n° 2006-686)	Industrie
24 juin 2006	Loi programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs (n° 2006-739)	Industrie Action publique
Juin 2006	Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques au Parlement	Eau
1 ^{er} juillet 2006	Mise en œuvre des certificats d'économie d'énergie	Industrie

Note : État relevé de 2002 à mi-2006.

Pour en savoir plus

- Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M., ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2003. *Concertation, décision et environnement : Regards croisés. Actes du séminaire trimestriel « concertation, décision et environnement »*. Paris, La documentation Française. 3 volumes, 222 + 218 + 156 p. (coll. *L'environnement en débat*).
- Conseil d'analyse économique, 2004. « Politiques environnementales et compétitivité » (*rapport n° 54, rédigé par Bureau D., Mougeot M. et al.*). Paris, La documentation Française. 160 p.
- Conseil d'analyse économique, 2002. « Gouvernance mondiale » (*rapport n° 37 rédigé par Jacquet P., Pisani-Ferry J., Tubiana L. et al.*). Paris, La documentation Française. 508 p.
- Conseil des impôts, 2005. « Fiscalité et environnement » (*vingt-troisième rapport au Président de la République*). Paris, *Journal officiel*. 165 p.
- Eurostat, 2005. « Dépenses de protection de l'environnement en Europe par le secteur public et les prestataires spécialisés : 1995-2002 », *Statistiques en bref - environnement et énergie*, n° 10/2005, 12 p.
- Godard O. (sous la dir.), 1997. *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Versailles, Paris, Inra Éditions, Maison des sciences de l'homme. 352 p.
- Ifen, 2005. *L'économie de l'environnement en 2003 - Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement*. Orléans, Ifen. 139 p.
- Ifen, ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2003. *La fiscalité liée à l'environnement : rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement*. Orléans, Ifen. 252 p. (coll. *Données économiques de l'environnement*).
- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, ministère de la Justice, ministère de l'Écologie et du Développement durable, ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la

Mer, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité, 2005. « Renforcement et structuration des polices de l'environnement » (*rapport interministériel des inspections générales présenté par Simoni M.-L., Perriez F., Berriat A., Delbos V., Mazière B., Tetart S., Bourgau J.-M., Guth M.-O. et Verrel J.-L.*). Paris, ministère de l'Écologie et du Développement durable. 70 p. + annexes.

- OCDE, 2005. *Examens environnementaux de l'OCDE : France*. Paris, OCDE. 265 p.
- *Projet de loi de finances pour 2006 : Effort financier consenti en 2005 et prévu en 2006 au titre de l'environnement*. 88 p. (disponible en ligne : <http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/jaunes/pdf/861.pdf>)
- *Projet de loi de finances pour 2006 : Relations financières avec l'Union européenne*. 134 p.
- *Projet de loi de finances pour 2005 : Environnement – État récapitulatif de l'effort financier consenti en 2004 et prévu en 2005 au titre de l'environnement* (annexe informative « Jaunes »). Paris, Imprimerie nationale. 81 p.
- *Projet de loi de finances pour 2005 : Relations financières avec l'Union européenne* (annexe informative « Jaunes »). Paris, Imprimerie nationale. 127 p.

Sites Internet

- Conseil d'analyse économique (CAE) : <http://www.cae.gouv.fr>
- Ministère de l'Écologie et du Développement durable : <http://www.ecologie.gouv.fr>
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : <http://www.oecd.org>
- Portail de l'Union européenne : <http://europa.eu.int>

