

# 27

## La politique de l'État



C. Couvert - Graphies

### Les événements marquants

**18 janvier 1995** : le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement (loi « Barnier ») est adopté par l'Assemblée nationale.

**4 février 1995** : loi sur l'aménagement du territoire (loi « Pasqua »).

**3 avril 1995** : signature d'un protocole Défense - Environnement par lequel l'armée s'engage à préserver la nature et l'environnement.

**18 mai 1995** : Corinne Lepage est nommée ministre de l'Environnement.

**25 septembre 1995** : Corinne Lepage, ministre de l'Environnement, présente le budget de son ministère, en légère baisse pour la première fois depuis 1989.

**21 février 1996** : la ministre de l'Environnement présente au Conseil des ministres un projet de loi instituant un code de l'environnement regroupant tous les textes de droit existant.

**16 - 17 décembre 1996** : assises du Développement durable à Paris.

**30 décembre 1996** : adoption de la loi sur l'air (loi « Lepage »).

**4 juin 1997** : Dominique Voynet est nommée ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. C'est la première fois que les deux domaines sont regroupés au sein d'un même ministère.

**26 novembre 1997** : le Gouvernement français lance un plan national de lutte contre l'effet de serre.

**5 mars 1998** : Dominique Voynet installe le Conseil national de l'air, organisme consultatif pouvant être saisi par le ministre sur toute question relative à la lutte contre la pollution de l'air et à l'amélioration de la qualité de l'air.

En cette deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, la politique de l'environnement reste marquée par une forte production législative et réglementaire (loi « Lepage », décrets d'application des lois sur l'eau, sur le bruit, etc.). L'application du principe « pollueur-payeur » et la relance de la participation du public avec la création de la Commission nationale du débat public ont constitué par ailleurs des éléments essentiels de la politique de l'État.

L'évaluation à mi-parcours du Plan national pour l'environnement et l'examen des performances environnementales de la France par l'OCDE s'accordent sur le fait que des efforts restent à accomplir pour résorber certains points noirs (eaux contaminées, déchets, sites pollués, ...) et pour mieux intégrer les préoccupations d'environnement et de santé humaine dans les politiques sectorielles (transport, agriculture, équipement, ...).

## Les avancées législatives et réglementaires

Deux textes législatifs ont particulièrement marqué ces dernières années.

### La loi « Barnier »

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier », vise surtout à modifier la répartition des compétences en matière de protection de l'environnement, au profit notamment de l'échelon départemental. Pour nombre de ses dispositions, cette loi se borne à compléter, préciser voire renforcer des dispositions antérieures. Elle comprend cependant des innovations importantes. Les principes généraux du droit de l'environnement sont repris et complétés par les principes énoncés dans le traité de Maastricht : principes de précaution, d'action préventive et de correction à la source, de « pollueur - payeur » et de participation.

Une Commission nationale du débat public, dont la saisine est obligatoire pour tout projet d'infrastructures d'intérêt national est créée. Cette commission peut être saisie par un ministre, des parlementaires (vingt députés ou

sénateurs), un conseil régional ou une association nationale agréée pour la protection de l'environnement.

En matière de prévention des risques naturels, la loi rend possible l'expropriation des personnes résidant dans une zone à haut risque. Un fonds d'indemnisation est créé grâce à un prélèvement de 2,5 % sur les primes d'assurance qui couvrent le risque de catastrophe naturelle. Tous les documents existants sont remplacés par un document unique, le plan de prévention des risques naturels (PPR), qui doit s'appliquer dans toutes les communes exposées à un risque grave pour leurs habitants.

Au chapitre de la protection des espaces naturels et des paysages, la loi accorde aux parcs nationaux et aux parcs naturels régionaux le droit de préemption réservé jusque-là au Conservatoire du littoral et à la commune. Les groupements de communes sont invités à élaborer des projets de gestion des espaces naturels et à favoriser des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Elles peuvent, pour ce faire, conclure des contrats avec les propriétaires ou locataires.

La loi dispose que tout affichage public doit faire l'objet d'une autorisation du maire et du préfet sous peine d'une amende et d'une astreinte pour chaque jour de retard. Pour lutter contre l'urbanisation anarchique qui défigure tant d'entrées de ville, il est interdit de construire sur une bande de 100 mètres (ou 75 mètres) de part et d'autre des routes et voies d'accès en dehors des espaces urbanisés des communes.

Enfin, les députés se sont prononcés pour l'enfouissement immédiat des lignes électriques et téléphoniques dans les sites protégés et pour l'interdiction des lignes aériennes de basse et moyenne tensions (jusqu'à 63 000 volts) dans les zones d'habitat dense à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000.

### La loi « Lepage »

L'extension des réseaux de mesure de la qualité de l'air depuis 1994, a permis de constater l'importance de la pollution atmosphérique dans les grandes agglomérations françaises, dont Paris. Des mesures nouvelles, mieux adaptées au contexte actuel (circulation automobile en augmentation, directives européennes en préparation, meilleure connaissance des niveaux de pollution) sont apparues nécessaires.

La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi « Lepage », consacre des principes généraux essentiels tels que le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé et le droit à l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé.

La loi dispose que l'ensemble du territoire devra être couvert par des dispositifs de surveillance de la qualité de l'air d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Des plans régionaux pour la qualité de

l'air devront en outre fixer des orientations visant à prévenir ou à réduire la pollution atmosphérique ou à en atténuer les effets. Le plan s'appuie sur un inventaire des émissions et une évaluation de la qualité de l'air. Il est révisable au bout de cinq ans si les objectifs visés n'ont pas été atteints. Des plans de protection de l'atmosphère et des plans de déplacement urbain viendront s'articuler avec les plans régionaux pour inciter à une utilisation plus rationnelle de la voiture.

La loi sur l'air instaure enfin la « pastille verte », dispositif d'identification des véhicules peu polluants, autorisés à circuler les jours de pics de pollution (les autres véhicules seront soumis à la circulation alternée).



### La stratégie française du développement durable

Le concept de développement durable a été lancé lors de la conférence de Rio en 1992. Il repose sur trois piliers : le progrès économique, le progrès social, la préservation de l'environnement. La Commission française du développement durable, organe consultatif placé auprès du ministre de l'Environnement, est composée de personnalités issues des collectivités locales et de représentants des milieux économiques, des associations et des scientifiques. Elle a défini les orientations nationales dans une stratégie communiquée au Conseil des ministres en octobre 1995.

Examinée en réunion interministérielle en décembre 1995 et présentée lors des assises nationales du développement durable qui se sont tenues à Paris les 16 et 17 décembre 1996, cette stratégie s'articule autour de trois grands axes : placer l'être humain au cœur de la décision politique, concilier économie et environnement, valoriser les atouts de l'espace.

Elle propose des outils destinés à mieux intégrer ces objectifs dans les politiques publiques :

- action éducative au service du développement durable et de la solidarité civique : programmes scolaires, informations des consommateurs, etc. ;
- instruments économiques : suppression des subventions aux activités polluantes, évolution de la fiscalité, etc. ;
- nouveaux processus de décision intégrant les principes de précaution et de démocratie participative : publication des projets de schémas directeurs, séparation des fonctions d'opérateur et de régulateur, mise au point d'indicateurs du développement durable, comptabilité du développement durable, etc. ;
- renforcement de la solidarité internationale par un développement de la diplomatie de l'environnement.

## L'application du principe « pollueur - payeur »

Si la réglementation demeure le principal instrument de la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement, le recours aux instruments économiques, et en particulier à la fiscalité (taxes et redevances) tend à se développer, avec l'application du principe « pollueur - payeur » dans les domaines de la gestion des déchets, de la lutte contre la pollution de l'air ou encore de la protection de la ressource en eau.

D'après une étude récente de l'Ifen, le nombre de taxes et redevances liées à l'environnement, l'énergie et les transports a augmenté d'un tiers en dix ans, passant de trente-huit en 1985 à quarante-neuf en 1996. Cette évolution est imputable en grande partie au développement des taxes dans le domaine des déchets, de l'air et du bruit. Avec 72 milliards de francs de recettes en 1995 pour les taxes et redevances environnementales et 187 milliards de francs pour les taxes sur l'énergie et les transports, elles représentent 13 % des prélèvements nationaux (4 % pour les seules taxes et redevances environnementales).

Selon la définition donnée par l'OCDE et Eurostat, une taxe est liée à l'environnement si sa base d'imposition a un impact direct sur l'environnement, c'est-à-dire si le produit ou service

retenu comme assiette possède un caractère polluant, quelles que soient les motivations premières avancées lors de sa création et quelle que soit l'affectation de leur produit. On peut ainsi distinguer :

- les taxes sur les émissions et les produits polluants, qualifiées par l'Ifen de taxes environnementales au sens strict. Leur nombre est passé de cinq à dix en dix ans et elles ont rapporté près de 9 milliards de francs en 1995 ;
- les redevances environnementales. Il s'agit principalement de la redevance d'assainissement qui a rapporté 25 milliards de francs en 1995 ;
- les taxes sur l'énergie et les transports, qui ont un impact direct sur l'environnement. Elles ont rapporté 187 milliards de francs en 1995 ;
- les taxes et redevances sur les ressources naturelles. Elles ont rapporté 37 milliards de francs en 1995.

Outre la croissance globale du nombre de taxes et redevances, la décennie 1985-1995 a été marquée par le renforcement de l'efficacité des instruments économiques existants, avec la mise en place dans les budgets des collectivités locales de l'instruction comptable relative aux services d'alimentation en eau potable et d'assainissement et l'application obligatoire de la redevance spéciale sur l'enlèvement des déchets non ménagers à partir de 1993.

Les taxes et redevances sur les **déchets** se sont fortement développées depuis le début des années quatre-vingt-dix. Le produit de ces taxes est passé de 76 à 869 millions de francs entre 1992 et 1996, avec la mise en place du Fonds de modernisation de la gestion des déchets, géré par l'Ademe qui permet d'aider au développement de systèmes de traitement innovants, à la réalisation d'équipements de traitement et à la réhabilitation des sites pollués. Ce fonds est alimenté par deux taxes :

- la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés a été instituée en 1992. Elle est acquittée par les exploitants de décharges collectives de déchets ménagers et assimilés et sa perception est prévue jusqu'au 30 juin 2002. Le montant perçu par l'Ademe s'élève à près de 670 millions de francs pour 1996. Son taux a été fixé à quarante francs par tonne au 1<sup>er</sup> janvier 1998 ;
- la taxe sur le traitement et le stockage des déchets industriels spéciaux, instituée en 1995,

est acquittée par tout exploitant d'une installation collective de traitement ou de stockage de déchets industriels spéciaux. Le montant perçu en 1996 s'élève à 83 millions de francs. Le taux varie en fonction du type de traitement : si les déchets industriels spéciaux font l'objet d'une valorisation matière, les exploitants ne paient rien ; si les déchets industriels spéciaux vont directement en décharge, le taux est de soixante-dix francs par tonne ; si les déchets industriels spéciaux font l'objet d'un traitement ou s'ils vont en décharge après traitement, le taux est de quarante francs par tonne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

Parallèlement, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dont la mise en place est facultative, est calculée en fonction du service rendu pour la gestion des déchets municipaux et doit couvrir la totalité des coûts du service. Son produit a été multiplié par deux entre 1990 et 1995, atteignant près de 1,4 milliard de francs en 1995, pour une population concernée de 8,2 millions en 1995. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères demeure largement moins répandue que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), premier mode de financement de la gestion des déchets au niveau local, avec un produit perçu de près de 14 milliards de francs en 1995. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est cependant considérée ni comme une taxe environnementale, son assiette étant celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ni comme une redevance, le montant acquitté par l'utilisateur n'étant pas lié à la quantité de déchets produits.

Dans le domaine de l'eau, les deux principales redevances perçues par les exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement (commune, groupement de communes ou entreprise délégataire) sont :

- la redevance sur la consommation d'eau potable publique, à laquelle est assujettie la quasi-totalité de la population française (99 %). Elle représente un montant de 34 milliards de francs en 1995, contre 28 milliards en 1990. Elle correspond à la rémunération du captage, de la potabilisation et de la distribution ;
- la redevance d'assainissement, acquittée par 90 % de la population française. Elle a connu une forte croissance sur la période 1990-1995,

Montant perçu	Intitulé
<b>7 196</b>	<b>Taxes environnementales sur polluant :</b>
Millions de francs	
6 021	Redevance pour détérioration de la qualité de l'eau due aux usages domestiques ou assimilés de l'eau
1 018	Redevance pour détérioration de la qualité de l'eau due aux usages non domestiques de l'eau
119	Taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique
38	Taxe pour atténuation des nuisances phoniques
<b>1 701</b>	<b>Autres taxes environnementales au sens strict :</b>
555	Taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés
46	Taxe sur le traitement et l'élimination des déchets industriels spéciaux
128	Taxe parafiscale sur les huiles de base
31	Taxe sur les défrichements
687	Versement pour dépassement du plafond légal de densité
254	Participation en cas de dépassement du coefficient d'occupation des sols
<b>27 470</b>	<b>Redevances environnementales :</b>
25 050	Redevance d'assainissement
1 359	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
377	Taxe de balayage
•	Redevance pour enlèvement des déchets des terrains spécialement aménagés
•	Redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets industriels et commerciaux
16	Taxe unique pour autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement
0	Taxe pour déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement
54	Redevance annuelle sur les installations classées pour la protection de l'environnement
613	Redevance sur les installations nucléaires de base
1	Redevance sur les raffineries de pétrole
<b>153 298</b>	<b>Taxes sur l'énergie :</b>
144 112	Taxe intérieure sur les produits pétroliers dont surtaxe sur les produits pétroliers plus polluants : 2 815
1 171	Redevance de l'Institut français du pétrole
181	Redevance du Fonds de soutien aux hydrocarbures
52	Taxe parafiscale du Comité professionnel de distribution des carburants
0	Taxe spécifique grands travaux
5 184	Taxe sur l'électricité des communes
2 598	Taxe sur l'électricité des départements
<b>34 149</b>	<b>Taxes sur les transports :</b>
907	Taxe sur les autoroutes
14 828	Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette automobile)
7 534	Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (cartes grises)
495	Droit de timbre sur les contrats de transport
2 728	Taxe sur les véhicules des sociétés
5 145	Taxe sur les contrats d'assurance automobile
455	Taxe à l'essieu
276 **	Taxe pour le financement de la formation professionnelle dans les transports
•	Taxe spéciale sur les véhicules empruntant un pont entre le continent et une île
0 **	Taxe sur les passagers maritimes à destination d'espaces naturels
638	Péage pour utilisation du réseau fluvial
•	Droit de timbre pour l'immatriculation et le certificat de jaugeage d'un bateau
14 *	Taxe sur les transports au profit de la Corse
120	Taxe de péréquation due par les entreprises du transport public aérien
729	Taxe de sécurité et de sûreté sur les aéroports
163	Taxe sur les remontées mécaniques
<b>2 987</b>	<b>Taxes sur les ressources naturelles :</b>
1 505	Redevance sur les prélèvements et de consommation nette d'eau
456	Redevance du Fonds national pour le développement des adductions d'eau
110	Surtaxe sur les eaux minérales
509	Taxe liée aux ouvrages hydrauliques
51	Redevance domaniale des voies navigables de France
189	Redevance communale des mines
167	Redevance départementale des mines
<b>34 201</b>	<b>Redevances sur les ressources naturelles :</b>
34 201	Redevance sur la consommation d'eau potable publique
<b>261 002</b>	<b>Total des taxes et redevances liées à l'environnement, l'énergie et les transports</b>

Montant perçu en 1995 sauf \* : 1994 et \*\* : 1996 • : Non disponible

Les taxes et redevances liées à l'environnement, l'énergie et les transports en 1995

Source : Jfen, 1997.

passant de 14 à 25 milliards de francs entre 1990 et 1995, en raison de l'augmentation des coûts de traitement des eaux usées et des importants investissements réalisés par les collectivités locales.

Les agences de l'Eau ont perçu des redevances pour un montant de 8,5 milliards de francs en 1995, dont 6 milliards au titre de la redevance pour la détérioration de la qualité de l'eau due aux usages domestiques de l'eau. Le VII<sup>e</sup> programme, qui est entré en vigueur au début de 1997, prévoit une stabilisation des redevances au niveau de 1996, leur montant global sur les cinq années concernées ayant été fixé à 51 milliards de francs.

Dans le domaine de l'**air**, la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, instaurée en 1985, est gérée depuis 1990 par l'Ademe et acquittée par les établissements émettant des quantités importantes de polluants atmosphériques (installations de combustion, usines d'incinération, etc.). En 1997, le montant total perçu auprès des 1 454 établissements assujettis était de 185 millions de francs, sur la base d'un taux de 180 francs par tonne. Le produit de cette taxe est affecté au financement de la politique de lutte contre la pollution de l'air (aide aux entreprises qui s'équipent de dispositifs antipollution et aux agglomérations qui développent leur réseau de surveillance de la qualité de l'air).

Dans le domaine de l'**énergie** (produits pétroliers et électricité), la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), acquittée par les consommateurs de produits pétroliers, occupe une place prépondérante. Bien qu'elle ne soit pas affectée directement à la protection de l'environnement, le caractère environnemental de la TIPP est lié au fait que son taux varie en fonction du caractère polluant du produit (super-carburant avec ou sans plomb, gazole à basse ou haute teneur en soufre et gaz de pétrole liquéfié). Le différentiel de taxation demeure encore favorable au diesel par rapport à l'essence. Le montant total perçu au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en 1996 s'élève à près de 150 milliards de francs, contre 115 milliards en 1990.

## La performance environnementale de la France

L'OCDE assure depuis vingt ans une responsabilité de suivi de l'état de l'environnement des pays membres. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'organisation dirige en outre un programme d'évaluation des performances environnementales nationales. Cette évaluation repose sur un questionnement en trois points :

- Les objectifs affichés à l'échelle nationale sont-ils atteints ?
- Ces objectifs sont-ils ambitieux ou modestes, compte tenu de la situation spécifique du pays (état de son environnement, de sa structure économique, démographique, etc.) ?
- Les objectifs sont-ils réalisés de manière durable (rapport coût/efficacité, etc.) ?

Les indicateurs développés par l'OCDE aident à évaluer la performance environnementale. À ce jour, une vingtaine de pays ont été examinés.

En ce qui concerne l'évaluation de la France, les conclusions du Groupe sur les performances environnementales de l'OCDE concernent essentiellement trois domaines :

• **la mise en œuvre de la politique environnementale** et le contrôle de l'application des mesures pratiques destinées à juguler la pollution des collectivités locales ou de l'agriculture n'est pas toujours efficace. L'organisation recommande que soient renforcées les activités de surveillance, l'utilisation des instruments économiques et l'application des législations et règles dérivées ;

• **l'intégration des préoccupations environnementales aux décisions économiques** est encore limitée. Si on peut noter une réelle volonté d'intégration de l'environnement dans les domaines de l'industrie et de l'énergie, ce n'est pas encore le cas de l'agriculture ou des transports. Les rapporteurs suggèrent de « *supprimer ou de réduire prioritairement les subventions aux effets préjudiciables pour l'environnement dans ces deux secteurs* ». Ils recommandent notamment de développer une tarification et une fiscalité des transports plus rationnelle, visant à internaliser les coûts écologiques des transports. Pour ce qui est des zones

côtières, l'OCDE stigmatise la poursuite de la croissance du bâti : « *les instruments de mesure du grignotage du littoral ne sont pas en place et les instruments financiers pour s'y opposer ne sont pas utilisés sur une échelle suffisante* ». L'organisation recommande une application complète de la loi « Littoral » et la mise en cohérence des actions des différentes administrations intervenant dans ce domaine ;

• dans le domaine de la **coopération internationale**, l'OCDE souligne les efforts remar-

quables d'aide au développement de la France et sa contribution significative au développement du droit international de l'environnement.

## Les moyens budgétaires

En raison de la nature transversale de la protection de l'environnement, plusieurs ministères et organismes publics disposent de moyens budgétaires pour mettre en œuvre des politiques spécifiques dans ce domaine. Le total

### L'évaluation à mi-parcours du Plan national pour l'environnement

Lancé en 1990 par Brice Lalonde, le Plan national pour l'environnement (PNE) avait pour objectif la relance de la politique française de l'environnement. Dans cette optique, il proposait une réforme de l'administration (accroissement des compétences, création de nouvelles institutions) et l'adoption de nouveaux textes législatifs (lois sur le bruit, l'eau, les déchets,...). Il fixait en outre des objectifs précis à atteindre avant l'an 2000 dans différents domaines environnementaux : dépollution des eaux, rejets de gaz polluants, élimination des

déchets, protection des milieux et des espèces,...

Un bilan à mi parcours permet de noter que les résultats de la mobilisation collective voulue par le Plan national pour l'environnement sont surtout visibles dans le domaine de la réduction des flux polluants. Beaucoup reste encore à faire dans les autres secteurs environnementaux.

En ce qui concerne les aspects économiques, la progression des moyens consacrés par la Nation à la gestion de l'environnement a été de 3% par an en volume de 1990 à 1995 pour la dépense totale « environnement » contre une prévision de 8% inscrite dans le Plan national pour l'environnement.

Objectifs	Degré de réalisation	Observations
Supprimer à l'horizon 2000 la production et la consommation des CFC.		L'objectif de suppression des CFC sera a priori tenu.
Stabiliser à l'horizon 2000-2005 les émissions de CO <sub>2</sub> .		L'objectif sera atteint.
Réduire de 20 à 30% la pollution atmosphérique.		La réduction des émissions se poursuit. La diminution des concentrations mesurées est moins assurée (particules fines et très fines, pollution photochimique, etc.).
Faire passer de 1/3 à 2/3 le taux de dépollution des eaux domestiques.		L'objectif peut être atteint en 2000 si les efforts sont poursuivis (taux de 45% atteint en 1995).
Traiter et réduire les pollutions liées à l'agriculture (en particulier la pollution azotée).		Le nombre des stations traitant l'azote a plus que doublé entre 1986 et 1995.
Limiter au maximum la mise en décharge et faire passer à 50% le taux de récupération et recyclage des matières premières.		L'objectif de recyclage sera difficile à atteindre, malgré les progrès déjà réalisés (verre, papier, emballages, etc.).
Isoler ou rénover les 200 000 logements soumis à des niveaux de bruit intolérables.		Le nombre de ces logements est en fait proche de 300 000. Le coût est double de ce qui était estimé en 1990 (10 milliards de francs contre 5 milliards).
Réduire sensiblement la vulnérabilité aux risques technologiques et naturels.		Les PPR ont été institués en 1995. Leur rythme d'élaboration est satisfaisant. Il est cependant difficile de chiffrer la réduction du nombre de personnes en situation de risque.
Mener une politique volontariste de protection de la nature et des paysages.		Cet objectif a été en partie atteint dans le domaine des espaces naturels. Les résultats sont plus limités à proximité des grandes agglomérations.
Contribuer à la résolution des problèmes d'environnement à l'échelle planétaire et régionale.		La France participe activement aux instances internationales.

Réalisation : complète en bonne voie limitée nulle ou faible

Le degré de réalisation à mi-parcours des principaux objectifs du Plan national pour l'environnement

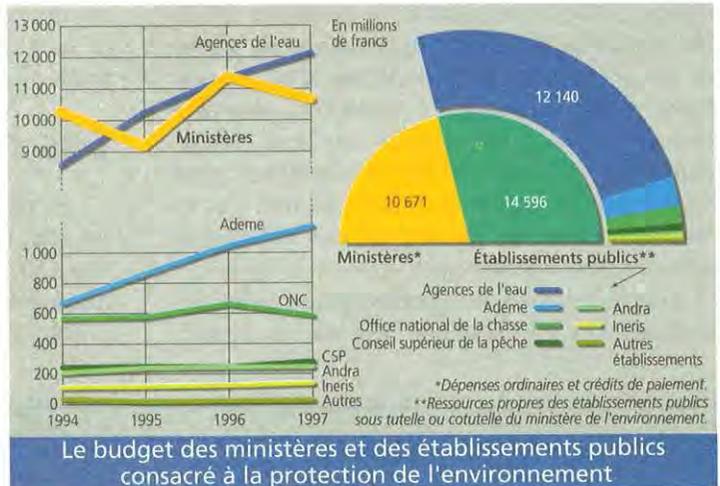
Source : CDC consultants.

des moyens budgétaires affectés à l'environnement s'élève à 25,2 milliards de francs en 1997, dont 10,7 milliards de francs au titre des crédits ministériels et 14,6 milliards de francs au titre des ressources propres des établissements publics (*loi de finances*).

Outre le ministère de l'Environnement, dont le budget s'élève à 1,9 milliard de francs dans le projet de loi de finances pour 1998, trois départements ministériels contribuent de façon importante aux actions de protection de l'environnement. Ils se partagent plus de 70 % des 11,3 milliards de francs de crédits budgétaires prévus en 1998.

Les dotations affectées à l'environnement du **ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie** s'élèvent à 4,5 milliards en 1998, soit 40 % du total. Ces dotations concernent principalement le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche agronomique (Inra), l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (Orstom), l'Institut français de recherche pour l'exploitation en mer (Ifremer) et le Centre national d'études spatiales (Cnes), qui représente à lui seul 1,6 milliard de francs.

Le **ministère de l'Agriculture et de la Pêche**, dont le budget consacré à l'environnement en 1998 s'élève à 2,8 milliards de francs



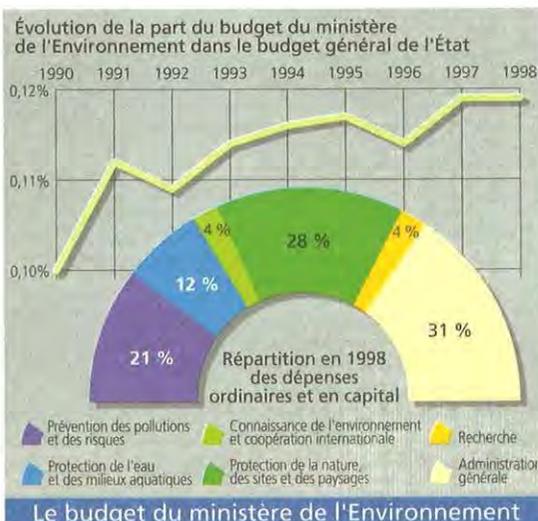
Source : projet de loi de finances 1998 relatifs à l'environnement.

(25 % du total), intervient principalement en faveur des mesures agri-environnementales (835 millions) et du programme de maîtrise des pollutions d'origines agricoles (175 millions).

Le **ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement** dispose en 1998 d'un budget affecté à l'environnement de 998 millions. Il concerne essentiellement la prise en compte de l'environnement dans les travaux d'aménagement et de construction des infrastructures de transports.

La répartition des crédits budgétaires du ministère de l'Environnement pour 1998 en augmentation de 0,9 % par rapport à 1997, traduit plusieurs priorités d'action. La protection de la nature représente plus de 28 % des crédits (536 millions de francs). L'augmentation sensible de ce poste par rapport à 1997 (+ 7,6 %) traduit l'effort en direction des parcs nationaux et régionaux, du Conservatoire du littoral, du réseau des réserves naturelles et du programme de biodiversité. Les trois projets de création de parcs nationaux bénéficieront de crédits supplémentaires : le parc de la mer d'Iroise, le parc de la forêt guyanaise et le parc national marin de Corse.

La prévention des pollutions et des risques représente 21 % des crédits (387 millions de francs). Les efforts porteront notamment en 1998 sur la prévention et l'information du public, la lutte contre la pollution atmosphérique et la prévention des risques industriels et naturels. En particulier, des moyens seront alloués au plan Loire grandeur nature et au programme décennal de restauration de cours d'eau.



Sources : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et projet de loi de finances pour 1998.

La protection de l'eau et des milieux aquatiques représente 12 % des crédits (230 millions de francs).

Le mouvement associatif bénéficie de près de 26 millions de francs de crédits, en augmentation de 14 %, en raison de son rôle dans la protection de l'environnement, l'éducation et le Plan emplois jeunes.

Le nombre d'emplois publics affectés à l'administration de l'environnement (hors établissements publics) s'établit à 2 412 postes budgétaires pour 1998, dont 503 pour l'administration centrale, 753 dans les Drire et 1 156 dans les Diren. Le nombre de créations nettes d'emplois en 1998 s'établit à 34 postes par rapport à 1997. Ces créations ont été affectées majoritairement aux services déconcentrés et aux Drire, notamment au titre de l'inspection des installations classées.



C. Couvert - Graphies

## Les actions contractuelles

L'action contractuelle s'inscrit dans le cadre d'une politique partenariale visant à associer l'ensemble des acteurs économiques (entreprises, collectivités locales et associations) à la protection et à la gestion de l'environnement. Ce type de démarche permet de compléter la contrainte réglementaire. En outre, la politique partenariale permet d'instaurer un nouveau mode de relations entre les services de l'État et les acteurs économiques, publics ou privés.

Les **accords volontaires** (contrats de branche et engagements volontaires unilatéraux) sont les principaux types d'actions volontaires engagées par le secteur privé dans le domaine de l'environnement. Après la vague

d'accords de branche signés dans les années quatre-vingts, on a assisté récemment à la conclusion d'accords avec les récupérateurs, les promoteurs et l'industrie du bâtiment, les producteurs et utilisateurs de solvants chlorés, les producteurs de substituts aux CFC, l'industrie automobile (recyclage) et l'industrie du verre d'emballage. En 1996, des accords de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ont été conclus avec les secteurs de l'aluminium, du ciment et de la chaux. Une convention prévoit en outre de limiter la teneur en phosphates des lessives.

Les **contrats de plan État - région** visent à promouvoir un développement économique équilibré des régions et comportent souvent un volet environnemental. Les contrats de plan État-région représentent plus de 5,9 milliards de francs de dépenses prévues dans le domaine de l'environnement, soit près de 1,2 milliard de francs par an, en moyenne, sur la période 1994-1998 (*Datar*).

La répartition des montants par région reflète la concentration des moyens économiques : six régions (Île de France - près de 20 % du total -, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Bretagne et Languedoc-Roussillon) concentrent 65 % des engagements, tandis que quatre régions (Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Poitou-Charentes) représentent moins de 5 % du total. L'analyse des contrats de plan par domaine montre la grande sélectivité des actions, avec deux axes prépondérants : l'eau (en particulier la lutte contre les pollutions agricoles), et la protection de la nature, qui représentent 70 % du montant total.

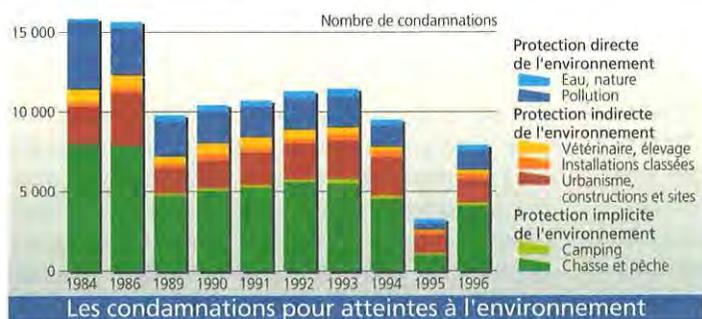
Au total, 4 % en moyenne des montants engagés par l'État et les régions dans les contrats de plan sont consacrés à l'environnement. Au vu de l'ampleur des cofinancements prévus avec d'autres acteurs (collectivités locales, Voies navigables de France, Union européenne, etc.), les contrats de plan devraient permettre d'initier ou tout au moins de dynamiser des travaux de grande envergure dans ce domaine.

Enfin, le ministère de l'Environnement mène une politique partenariale importante en direction des **associations**. Les associations sont appelées à tenir une place centrale dans la mise en place du Plan emploi jeunes, à travers des actions de sensibilisation à l'environnement et

d'accompagnement des porteurs de projets. À cet effet, le ministère envisage de passer des conventions nationales avec les grands réseaux associatifs, tels que France nature environnement.

## L'évolution du contentieux

En 1996, les juridictions pénales ont prononcé 7 937 condamnations sanctionnant des infractions relatives à la protection de l'environnement. Rapporté à l'ensemble des contentieux, le domaine de l'environnement représente 1,6 % du nombre total annuel de condamnations pénales pour délits\* et contraventions de 5<sup>e</sup> classe\* (*ministère de la Justice*). C'est le niveau le plus bas atteint depuis 1986 si l'on excepte les années d'amnistie. Entre 1986 et 1996, le nombre de condamnations prononcées en matière d'environnement a été divisé par deux. Après la loi d'amnistie de 1988 dont les effets se font encore sentir en 1989, on assiste à une remontée du nombre de condamnations qui reste toutefois inférieur en 1993 à celui de 1986. Depuis 1994, les condamnations diminuent nettement : moins 30 % entre 1993 et 1996. Les condamnations prononcées en 1996 sanctionnent trois fois sur cinq une contravention de 5<sup>e</sup> classe (4 801) et deux fois sur cinq un délit (3 136). La proportion de délits dans les condamnations de 1996 est plus élevée que dans celles de 1991.



La baisse des condamnations ne reflète pas cependant une diminution de l'activité des juridictions en matière de protection de l'environnement. Comme dans d'autres domaines, les parquets, en association avec les administrations concernées, ont développé des actions visant à

inciter les contrevenants à se mettre en conformité avec les règlements en vigueur sous peine de poursuites pénales. Ainsi, toute une série de mesures comme les rappels à la loi, les mises en demeure et les médiations pénales ont été mises en œuvre au cours des dernières années. Ces mesures qui visent à faire cesser l'infraction et à prévenir une possible réitération ne sont pas enregistrées par le Casier judiciaire national.

Les infractions en matière d'environnement sont réparties en trois groupes correspondant à différents modes de protection des milieux naturels.

Une **protection implicite** est assurée au travers de la régulation d'activités humaines dans la nature. Il s'agit essentiellement de la chasse et de la pêche. Le contrôle des activités de camping relève de la même approche, dans la mesure où les infractions portent soit sur les pratiques de camping sauvage, soit sur le non-respect de mesures d'hygiène. Ce secteur représente en 1996 plus de la moitié des condamnations. En matière de chasse et de pêche, le nombre de condamnations a diminué de 20 % entre 1991 et 1996 (*ministère de la Justice*).

La **protection indirecte** correspond aux condamnations pour non-respect des procédures administratives en matière d'aménagement, de développement économique et social et de protection de la qualité de la vie et des milieux naturels. Cette logique s'applique dans les domaines suivants : contrôle des établissements industriels, des décharges, des élevages, des plans d'aménagement, des permis de construire, des projets de défrichement, de la mise en culture de certaines zones, contrôle de la circulation des produits dangereux, contrôle des organismes génétiquement modifiés.

Les condamnations sanctionnant ces infractions représentent 26 % du total. Alors que l'amende apparaît comme la sanction quasi exclusive en matière de réglementation rurale et forestière, sa fréquence d'utilisation est moindre en matière d'installations classées (76 %) et d'urbanisme (88 %), mais son montant est alors plus élevé. En 1996, il atteint en moyenne 9 000 francs pour les infractions à la réglementation des installations

classées et 13 000 francs pour les infractions à la réglementation de l'urbanisme. Ces montants sont supérieurs de 3 000 francs à ceux de 1991.

La **protection directe** est assurée par les incriminations pénales qui font de l'atteinte au patrimoine naturel un comportement directement sanctionné (protection des ressources en eau, des écosystèmes sensibles, de certaines espèces végétales ou animales). Ce mode de protection reste cependant encore peu développé en droit français. On compte 1 548 condamnations en 1996, en diminution de près de 30 % depuis 1993. Elles représentent 19,5 % du total en 1996, contre 21 % en 1991. Parmi ces

condamnations dominent les contraventions de « pollution des sols », relatives aux abandons d'épaves et aux décharges. Elles sont cependant en forte diminution depuis 1991 (- 44 %).

En revanche, les condamnations pour atteintes directes aux milieux (principalement l'eau) et aux espèces protégées sont stables depuis 1991. Elles sont sanctionnées près de quatre fois sur cinq par une amende. Les peines de substitution se rencontrent dans 6,7 % des condamnations et les dispenses de peine dans 10 %. Enfin, les peines d'emprisonnement représentent 4,5 % des peines en 1996 comme en 1991.



■ Décret n° 95-777 du 8 juin 1995 relatif aux attributions de **Corinne Lepage**, ministre de l'Environnement (JO du 9 juin 1995).

■ Décret n° 96-291 du 4 avril 1996 modifiant le décret relatif à la **mission interministérielle de l'effet de serre** (JO du 6 avril 1996).

■ Décret n° 97-293 du 27 mars 1997 : il fixe les missions, la composition et le fonctionnement du **Conseil supérieur d'hygiène publique de France** (JO du 30 mars 1997).

■ Décret n° 97-432 du 29 avril 1997 relatif au **Conseil national de l'air** : placé auprès du ministre chargé de l'environnement, le Conseil national de l'air peut notamment être saisi pour avis de toutes les questions relatives à la lutte contre la pollution de l'air et à l'amélioration de la qualité de l'air (JO du 2 mai 1997).

■ Décret n° 97-715 du 11 juin 1997 relatif aux attributions de **Dominique Voynet**, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (JO du 12 juin 1997).

■ Arrêté du 30 juillet 1996 : il crée un **Comité de la prévention et de la précaution** ; celui-ci assure d'une part, une fonction de veille et d'alerte sur l'ensemble des questions d'environnement susceptibles d'avoir des incidences sur la santé humaine, et d'autre part, une mission d'expertise dans l'évaluation des risques liés à l'environnement sur la santé (JO du 8 août 1996).

#### Commission nationale du débat public

■ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi

« Barnier ») : cette loi crée une commission dite « Commission nationale du débat public », appelée à se prononcer pour toute opération publique d'aménagement de l'État ou des collectivités territoriales de grande envergure ; ses dispositions ont trait notamment au régime de l'agrément des associations de protection de l'environnement (JO du 3 février 1995).

■ Loi de finances pour 1998 n° 97-1269 du 30 décembre 1997 : en vertu de l'article 105 de la loi, un rapport sur le rôle et l'évolution des moyens de la Commission nationale du débat public devra être présenté par le Gouvernement au 1<sup>er</sup> septembre 1998 (JO du 31 décembre 1997).

■ Décret n° 96-338 du 9 mai 1996 relatif à la Commission nationale du débat public (JO du 11 mai 1996).

■ Arrêtés du 18 avril 1997 : ces deux arrêtés du Premier ministre procèdent à la nomination des dix-sept membres de la Commission nationale du débat public et de son président. Les membres sont répartis en cinq collèges : cinq magistrats de l'ordre administratif et judiciaire, deux parlementaires et élus locaux, deux représentants des associations agréées de protection de l'environnement, deux représentants des usagers et deux personnalités qualifiées (JO du 24 avril 1997).

#### Commission du développement durable

■ Arrêté du 4 avril 1997 : cet arrêté du Premier ministre procède à la nomination, pour une durée de trois ans, de quatorze membres à la Commission du développement durable (JO du 6 avril 1997).

## Les perspectives

Si la politique de l'environnement n'est plus désormais remise en cause, son intégration dans la société et le système institutionnel n'est pas encore achevée. Son adaptation aux nouveaux enjeux que sont le développement durable, la mondialisation, la complexification des risques, l'intégration de la santé et de l'environnement passe par un effort accru d'innovation, d'ouverture et de transversalité. Avec le changement d'échelle des problématiques environnementales, l'action du ministère de l'Environnement devrait gagner en portée européenne et internationale. La relance de sa fonction prospective fondée sur la vigilance et l'incitation pourrait lui permettre de jouer un rôle essentiel de coordination dans le système administratif français.

Aujourd'hui, une nouvelle étape dans l'histoire du ministère semble cependant s'ouvrir grâce à l'alliance avec l'aménagement du territoire et la perspective d'une fiscalité écologique. ■

### Pour en savoir plus...

- *Projet de loi de finances pour 1998 et Annexes jaunes au projet de loi de finances pour l'environnement.*
- Ifen, 1996, *Indicateurs de performance environnementale de la France - Édition 1996-1997*, Tec et Doc.
- Ifen, 1997, *Fiscalité et environnement : les taxes et redevances liées à l'environnement, l'énergie et les transports*, collection Études et travaux n°14.
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1997, *Données économiques de l'environnement*.
- OCDE, 1997, *Examen des performances environnementales de la France*.
- Revue juridique de l'Environnement, 1997, *Numéro spécial 1997*.

### Glossaire

**Contravention** : les contraventions sont réprimées par la loi de peines de police. Les contraventions de 5<sup>e</sup> classe encourent les peines les plus graves : une amende de 10 000 francs au plus.

**Délit** : les délits sont des infractions que la loi punit de peines correctionnelles.