

2009

La politique de l'État

Les événements marquants

4 juin 1997 : élargissement des compétences du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

20 juin 1997 : décision du Premier ministre d'abandonner le projet de canal Rhin-Rhône et d'arrêter définitivement le sur-générateur Superphénix.

23 juin 1998 : remise, à la commission des finances de l'Assemblée nationale, d'un rapport sur la réforme de la fiscalité écologique réalisée par Nicole Bricq.

1^{er} juillet 1998 : création de trois nouveaux organismes : l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, et l'Institut de veille sanitaire.

21 juillet 1998 : création d'une commission des comptes et de l'économie de l'environnement auprès du ministère chargé de l'Environnement.

16 novembre 1998 : remise au Premier ministre du rapport réalisé par Odette Grzegorzulka et André Aschieri sur la prévention, l'évaluation et la gestion des risques sanitaires liés à l'environnement.

1^{er} janvier 1999 : introduction de la taxe générale sur les activités

polluantes (TGAP) prévue par le projet de loi de finances pour 1999.

29 juin 1999 : publication au Journal officiel de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

25 novembre 1999 : remise au Premier ministre du rapport sur l'utilité publique réalisé par Nicole Questiaux.

29 novembre 1999 : remise au Premier ministre du rapport sur le principe de précaution réalisé par Philippe Kourilsky et Geneviève Viney.

19 mai 2000 : réorganisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'Environnement, avec notamment la création de l'inspection générale de l'environnement et de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale.

26 juillet 2000 : publication au Journal officiel de la loi sur la chasse.

21 septembre 2000 : publication du nouveau code de l'Environnement.

28 décembre 2000 : décision du Conseil constitutionnel censurant l'extension de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie (prévue par le projet de loi de

finances rectificative pour 2000).

3 janvier 2001 : ordonnance permettant la mise en œuvre de directives et règlements européens en matière d'environnement.

7 janvier 2001 : 30^e anniversaire de la création du ministère de l'Environnement.

9 mai 2001 : création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire issu de la fusion de l'IPSN (Institut de protection et de sûreté nucléaire) et de l'Opri (Office de protection contre les rayonnements ionisants).

26 juin 2001 : première lecture, par l'Assemblée nationale, du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, qui réforme les procédures d'utilité publique et prévoit de nouveaux transferts de compétence en matière d'environnement.

27 juin 2001 : présentation du projet de loi sur l'eau en Conseil des ministres.

23 août 2001 : dépôt du projet de loi transposant la convention d'Aarhus.

31 octobre 2001 : constitution de l'agence française pour le développement de l'agriculture biologique.

Une action publique renouvelée

Après une décennie (1988-1997) marquée par une intense activité législative – adoption des lois sur les déchets, l'eau, l'air, le bruit, les paysages, etc. – et une première réforme d'envergure de l'administration suite au Plan national de l'environnement en 1990 qui a vu la création des directions régionales de l'Environnement (Diren) et d'établissements publics devenus aujourd'hui les bras séculiers du ministère chargé de l'Environnement (l'Ademe, l'Ifen et l'Ineris), le ministère de l'avenue de Ségur est entré dans une ère nouvelle de consolidation qui le voit progressivement passer d'une administration de mission – celle des années soixante-dix – à un ministère de plein exercice.

Cette transformation, dont la période 1998-2001 constitue une étape clef, est à l'œuvre dans quatre domaines. Le premier est la volonté affichée de favoriser les procédures de consultation, de concertation et de contractualisation, qui sont les prémices d'une praxis renouvelée de l'action publique appelée aussi gouvernance*. Le deuxième, plus traditionnel, repose sur la modernisation et le renforcement d'une administration dotée de moyens et d'outils nouveaux. L'adoption de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et la généralisation de l'approche comptable et économique participent de cette transformation. Enfin, le renforcement du dispositif législatif, parachevé avec la publication du code de l'Environnement, est le dernier axe de cette consolidation d'un ministère, et donc de politiques publiques, qui n'ont que trente ans.

Ces avancées, pour être importantes, ne sont pas encore suffisantes, et si le tournant de siècle marque une étape décisive pour les politiques environnementales, force est de constater que bien du chemin reste à faire : l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles n'en est, quant à elle, qu'aux balbutiements comme l'illustrent les moyens qui y sont consacrés ainsi que les performances environnementales de la France.

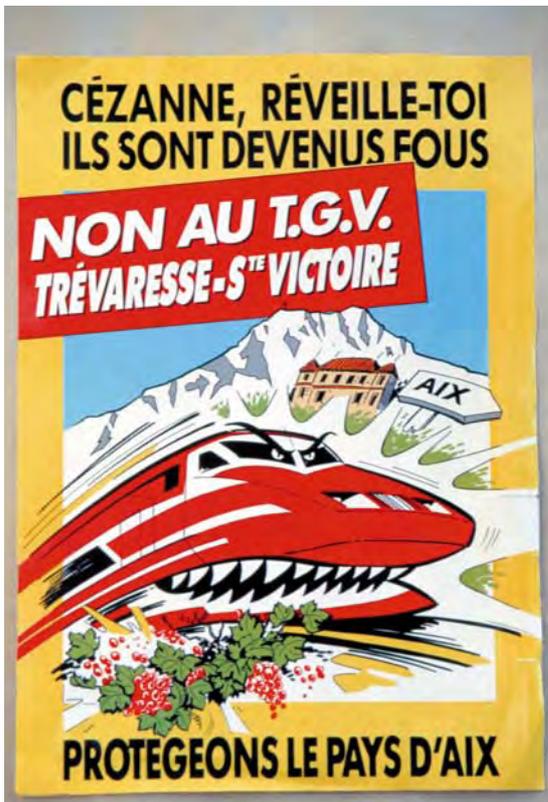
La période 1998-2001 a d'abord été marquée par la volonté de renouveler le mode d'action publique : de la concertation à la contractualisation, il a fallu mettre au point des outils et des méthodes adaptés, progressivement adoptés par les services de l'État, aux premiers rangs desquels ceux du ministère chargé de l'Environnement. Cette nouvelle approche n'est pas encore, loin s'en faut, devenue systématique et aucun indicateur pertinent ne permet d'en mesurer l'efficacité. Mais le ministère chargé de l'Environnement retrouve sur ce terrain sa mission originelle, inspirateur et aiguillon de l'ensemble des politiques publiques. Un fait est significatif : dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, c'est le ministre de l'Intérieur qui a défendu devant les assemblées l'importance d'une meilleure prise en compte du débat public, à travers l'élargissement des moyens et des compétences de la Commission nationale du débat public ; celle-ci avait été mise en place, à l'origine, par le ministre chargé de l'Environnement.

Associer les usagers-citoyens à la décision publique

Pierre angulaire de cette gouvernance émergente : l'adhésion du plus grand nombre aux décisions publiques. La période 1998-2001 a été marquée par un renforcement des modalités de participation du public au processus de décision ; et ce, conformément aux objectifs de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Diverses mesures ont été mises en œuvre, ou sont en voie de l'être, pour améliorer la procédure de consultation publique.

La consolidation de la commission nationale du Débat public (CNDP)

Instituée par la loi Barnier du 2 février 1995, la CNDP a été installée le 4 septembre 1997 par Dominique Voynet. Elle est chargée d'organiser et de mener la concertation publique sur les objectifs et caractéristiques des projets d'aménagement d'intérêt national ayant un impact significatif sur l'environnement : autoroutes, lignes ferroviaires,



Dennis Stock - Magnum Photo

« La remontée de la conflictualité en matière d'aménagement et d'environnement au début des années quatre-vingt-dix s'est accompagnée d'une transformation des répertoires d'action, tout particulièrement avec la pratique de débats publics informels, organisés sur le terrain par des associations locales de défense. C'est là sans doute l'un des caractères les plus marquants des contestations du TGV Méditerranée ». Jean-Michel Fourniau in Responsabilité Environnement, oct. 2001. pp 67-80.

Une conception inédite du débat public

Si la CNDP n'a fait l'objet que d'une vingtaine de saisines dont neuf ont donné lieu à un débat, elle marque cependant un tournant. L'organisation du débat public est en effet désormais confiée à la commission – et non plus au préfet comme le voulait la circulaire Bianco –, qui met en place une scène ouverte de dialogue où règne le principe d'équivalence : tous les acteurs du débat, quelle que soit leur représentativité ou leur qualité bénéficient d'un traitement semblable et rien ne peut être pris en compte dans le débat qui ne soit pas dit publiquement dans le temps et l'espace impartis, ce qui encourage la transparence et la participation. La commission n'a pas à être convaincue – « ceux qu'il s'agit de convaincre ce sont les pouvoirs publics » –, mais veille au bon déroulement du débat. Et ce dernier n'intervient que lorsque la commission particulière a validé le dossier élaboré par le maître d'ouvrage en veillant à sa lisibilité et donc à sa compréhension par tous. Le débat peut être enrichi par la présentation de projets alternatifs et un dispositif de questions écrites permet de répondre à toutes les demandes du public. Enfin, une lettre d'information sur le déroulement du débat est réalisée et largement diffusée sur tout le territoire concerné par le projet.

voies navigables, infrastructures aéroportuaires et portuaires, lignes électriques à haute tension, barrages, etc. Cette concertation doit se faire pendant la phase de leur élaboration. La CNDP peut être saisie conjointement par les ministres dont dépendent les projets concernés et par le ministre chargé de l'Environnement, par au moins vingt députés ou vingt sénateurs, par les conseils régionaux concernés par le projet, ainsi que par les associations de protection de l'environnement.

Le projet de troisième aéroport a donné lieu à la mise en place, le 5 avril 2001, de la démarche d'utilité concertée : elle devait éclairer le choix du Gouvernement sur la nature de la plate-forme aéroportuaire susceptible de répondre aux besoins de déplacements générés dans la région Île-de-France et les régions voisines et sur la localisation du site mais pas, et c'est bien la limite de l'exercice, sur l'opportunité même de ce projet.

L'ampleur des débats organisés dans treize villes et l'écho qu'ils ont eu dans les médias montrent bien les attentes de la société, à tous les échelons territoriaux. Ainsi, à l'automne 2001, la CNDP n'a pas retenu l'installation d'un nouveau système de conditionnement et d'entreposage au centre du Commissariat à l'énergie atomique de Cadarache comme devant faire l'objet d'un débat national. Mais cela n'a pas empêché la tenue de neuf réunions locales, placées sous le regard d'un groupe de scrutateurs comme l'avait préconisé la CNDP.

Aujourd'hui, les initiatives se multiplient hors de la CNDP, voire de tout cadre institutionnel ; par exemple fin 2001, les référendums organisés par des collectivités de la vallée de Chamonix, qui s'opposaient à la réouverture du tunnel du Mont-Blanc, ou par les élus des cantons de Chaulnes et du Santerre, en Picardie, au sujet du troisième aéroport. Dans les deux cas, la défense de l'intérêt général affichée par les pouvoirs publics à travers la création ou le maintien de ces infrastructures s'est trouvée battue en brèche par certains usagers et élus locaux. Mais, ces référendums ont été annulés par les tribunaux.

La réforme de la procédure d'appréciation de l'utilité publique

Dès 1993, un rapport réalisé par Huguette Bouchardeau avait souligné les insuffisances du dispositif : il est difficile de prendre en compte simultanément l'ensemble des intérêts économiques, sociaux et environnementaux en cause dans la réalisation d'un projet ; et le dispositif répond mal à

l'exigence croissante de participation du public. D'où des dysfonctionnements, des contentieux et, parfois, des blocages. Le Premier ministre a donc confié au Conseil d'État, en novembre 1998, une réflexion sur l'amélioration des modalités d'appréciation de l'utilité publique. Sur la base des propositions du rapport réalisé par Nicole Questiaux, vice-présidente du Conseil d'État, et remis en novembre 1999, le gouvernement a décidé de lancer une réforme visant trois objectifs : démocratisation et transparence du processus d'élaboration des projets, prise en compte de la décentralisation, modernisation et rationalisation des procédures.

Pour mettre en œuvre cette réforme, un projet de loi sur la démocratie de proximité a fait l'objet d'une première lecture, par l'Assemblée nationale, le 26 juin 2001 [1]. L'objectif en est d'associer plus largement les citoyens aux décisions locales. Il comporte quatre grands axes : renforcement et élargissement des compétences de la CNDP, ainsi que des responsabilités des collectivités territoriales, rationalisation et transparence du processus de décision, amélioration de l'enquête publique.

Développer les lieux de débats

La nécessité de susciter le débat public et d'associer le plus en amont possible les citoyens ne se limite pas au seul domaine des infrastructures. C'est pourquoi, la période 1998-2001 a été aussi marquée par un renforcement des lieux et des possibilités de concertation : renouvellement de la Commission française du développement durable, première conférence de citoyens et aide au mouvement associatif.

La commission française du Développement durable (CFDD)

Elargie à vingt membres et ayant à sa tête un nouveau président, Jacques Testart, biologiste, la CFDD entend désormais jouer tout son rôle afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les grands choix de société sous l'angle particulier du développement durable. Les derniers avis rendus par la CFDD concernent notamment le principe de précaution (mars 2000), les organismes génétiquement modifiés (OGM, juillet 2000), les mécanismes de flexibilité de Kyoto (novembre 2000) et la filière électrique nucléaire (février 2001). Malheureusement, la CFDD n'est pas encore connue du grand public, faute sans doute d'être réellement identifiée comme autorité indépendante représentant la société civile [2].

La conférence de citoyens

Le 27 novembre 1997, le gouvernement autorisait la culture du maïs transgénique mais prenait acte de la réticence de l'opinion publique. Constatant que dans son état actuel, le débat sur les biotechnologies était réservé aux seuls spécialistes, il confiait à l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) de l'Assemblée nationale, l'organisation d'une conférence de citoyens les 20 et 21 juin 1998. Une telle conférence repose sur l'idée que des non-spécialistes peuvent débattre sur un sujet complexe et technique. Après avoir été familiarisés à la question des OGM, quatorze candidats sélectionnés par un institut de sondage ont auditionné publiquement un panel d'experts. Leur avis, nuancé, fut rendu public ainsi que leurs recommandations. Quoique innovante, la démarche fut critiquée par les associations qui jugèrent peu démocratique cette stratégie du fait accompli, la décision de mise en culture ayant déjà été prise. Le recours à ce nouvel outil de concertation devrait se multiplier.



Conférence de citoyens sur le changement climatique organisée en janvier 2002 par la CFDD.

Les rencontres associatives de Ségur

Deux fois par an depuis 1997, ces rencontres auxquelles participent l'administration de l'Environnement et les représentants des associations sont organisées au ministère chargé de l'Environnement. De façon systématique, celui-ci a cherché à consolider l'appui du mouvement associatif dans la durée : le montant total des subventions a pratiquement doublé entre 1998 et 2001, passant de 27,9 millions d'euros à 50,7 millions d'euros. Le ministère prépare

1 - Adoptée définitivement le 13 février 2002.

2 - Pour l'ensemble des avis rendus, voir le site Internet du ministère chargé de l'Environnement.

des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) dont l'objet est de formaliser, de moderniser et de redynamiser ce cadre partenarial. La première CPO a été signée le 15 mai 2001 entre le ministère et France Nature Environnement.

Assurer une plus grande transparence

Après la participation, la transparence et l'accès à l'information, nécessaires dans le domaine de l'environnement plus que dans tout autre, constituent une autre pierre angulaire de cette gouvernance émergente. De nouveaux textes et des outils adaptés illustrent cette volonté : par exemple, les objectifs des projets de loi sur l'eau [3] et le nucléaire ou, déjà concrétisés, les inventaires des sites industriels du passé ou des sites pollués, désormais accessibles par tous sur Internet. Dans ce secteur, des efforts notables ont été réalisés pour assurer une plus grande transparence et de nombreuses structures existent. Leur évolution traduit bien la nature et l'importance de ces enjeux. L'exemple du secteur industriel est significatif, SPPPI, CLIS et bientôt CLIRT [4], les structures mises en place sont toujours plus proches du terrain, plus en amont du processus de production et généralisables à tous les secteurs industriels [voir hors-texte].

Cette volonté de transparence est renforcée par les textes qui encadrent désormais l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement ; notamment la convention d'Aarhus de 1998 [5] et la directive européenne 90/313/CEE du 7 juin 1990 [6]. Afin d'assurer la pleine application de ces textes, le gouvernement a complété par ordonnance du 6 avril 2001 la réglementation existante sur l'accès aux informations environnementales. Les nouvelles dispositions consacrent désormais le droit d'accès à l'information environnementale. Ce droit se distingue du régime général d'accès aux documents administratifs prévu par la loi du 17 juillet 1978 modifiée. Ainsi, le titre II du livre 1^{er} du code de l'Environnement (partie législative) est complété d'un nouveau chapitre intitulé « *Liberté d'accès à l'information sur l'environnement* ». Si ce chapitre renvoie à la loi du 17 juillet 1978, il procède à certaines adaptations des conditions et modalités d'exercice du droit d'accès à l'information environnementale fixées par cette loi. Le nouveau régime concerne l'information détenue par les autorités publiques ayant des responsabilités en matière d'environnement. En outre, les motifs pouvant justifier

Plus de transparence dans l'industrie

Les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI)

Présidés par le préfet et animés par les Drire, douze SPPPI existent aujourd'hui en France et regroupent tous les acteurs de l'environnement industriel : entreprises, service de l'État, élus locaux, associations, syndicats, journalistes, etc. Le premier SPPPI est né en Provence-Alpes-Côte d'Azur en 1971, le dernier à Ambès (2001). Les SPPPI les plus anciens couvrent plus d'établissements Seveso et une aire géographique plus large que les plus récents. Les thèmes abordés sont l'eau, l'air, les déchets, les risques ; sur chacun, des groupes de travail étudient les problématiques et proposent des solutions, des rapports, des informations.

Les comités locaux d'information et de surveillance (CLIS)

Prévues à l'article L.124-1 du code de l'Environnement, les CLIS sont des instances de concertation ayant pour but d'informer le public sur les effets des activités d'installation de traitement de déchets sur la santé et l'environnement. Aux termes de la réglementation (décret n° 93-1410 du 29 décembre 1993), les préfets peuvent, par arrêté, créer un CLIS pour chaque installation de déchets soumise à autorisation, ainsi que pour tout projet d'installation. Ils sont tenus d'en créer une pour tout centre collectif de stockage qui reçoit, ou qui est destiné à recevoir, des déchets ultimes ou des déchets industriels spéciaux mentionnés à l'article L. 541-24 du code de l'Environnement, ainsi que pour d'autres installations, lorsque la demande lui en est faite par l'une des communes situées dans le périmètre de l'enquête publique. À la demande du ministère chargé de l'Environnement, France Nature Environnement a dressé, en 1999, le bilan de la mise en place de ces comités : 314 comités, dont 270 CLIS proprement dits, ont été inventoriés ; soit une augmentation de 58,6 % du nombre total de comités et de 63,7 % du nombre de CLIS, par rapport à l'inventaire de 1997.

Les commissions locales d'information sur les risques technologiques (CLIRT)

Elles pourraient être prochainement instituées suite à l'accident survenu en septembre 2001 à Toulouse (projet de loi présenté en conseil des ministres le 13 février 2002).

3 - Votée en première lecture le 10 janvier 2002.

4 - SPPPI : secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles. CLIS : comités locaux d'information et de surveillance. CLIRT : commissions locales d'information sur les risques technologiques.

5 - Loi de transposition adoptée, le 5 février 2002, en première lecture par l'Assemblée nationale.

6 - Mise en œuvre par l'ordonnance du 3 janvier 2001.

Le principe de précaution

Consacré par la déclaration de Rio de juin 1992 et ensuite par le traité de Maastricht, le principe de précaution a été énoncé en droit français par la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, dite loi Barnier [article L. 110-1 du code de l'Environnement]. Celle-ci l'érige en principe général du droit de l'environnement, et le définit comme « *principe selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées, visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ». Le nouveau code de l'Environnement confirme cette définition.

un refus à une demande d'accès à l'information environnementale sont énumérés conformément aux exceptions prévues par la directive 90/313/CEE. Si l'objectif de ce texte semble simple, son application l'est moins et nécessitera du service public de l'environnement un effort inédit en matière d'information et de communication.

Recourir au principe de précaution

Organisme consultatif indépendant, le comité de Prévention et de Précaution (CPP) illustre la volonté d'agir en amont, et d'éviter les dommages et des coûts plutôt que de réparer. Créé en 1996, il regroupe sous l'égide du professeur Grimfeld des experts reconnus dans différentes disciplines. Il a pour mission d'exercer une fonction de veille, d'alerte et d'expertise pour les problèmes de santé liés aux perturbations de l'environnement.

L'activité du CPP, que ce soit par saisine du ministre chargé de l'Environnement ou par auto-saisine, suffit à montrer la nécessité de cette expertise indépendante. Depuis 1998 il a rendu plusieurs avis parmi lesquels : les nitrates dans l'eau destinée à la consommation humaine (avis du 8 juin 1998), le programme de recherche en environnement et santé soutenu par le ministre chargé de l'Environnement (avis du 21 mai 1999), les risques liés aux sols pollués [7] (avis du 19 juillet 2000). Le CPP a également été saisi sur d'autres sujets : risques pour la santé humaine liés à l'exposition aux éthers de glycol, application du principe

de précaution, etc. Ces avis adressés au Premier ministre et au ministre chargé de l'Environnement sont décisifs. Cependant, pour reprendre les conclusions du rapport réalisé par Geneviève Viney et Philippe Kourilsky, remis au Premier ministre le 29 novembre 1999, le principe de précaution doit être interprété comme une « incitation à l'action » et non comme une recommandation systématique d'abstention et doit conduire à une gestion active du risque, plutôt qu'une « démission devant le risque ».

Contractualiser avec les acteurs de terrain

Après la concertation et l'accès à l'information, la contractualisation permet d'associer un plus grand nombre d'acteurs à la protection et à la gestion de l'environnement. Ni bâton (la contrainte réglementaire), ni carotte (les incitations fiscales et économiques), la contractualisation semble devoir s'imposer d'abord pour les politiques publiques qui ont un fort impact territorial.

Les Agendas 21 locaux

Les Agendas 21 locaux permettent de développer une compréhension partagée des enjeux du développement durable, et donc de les intégrer aux politiques publiques locales. Ils s'inscrivent dans le cadre du chapitre 28 de l'Agenda 21 adopté au Sommet de la terre de Rio, en 1992, qui prévoit la mise en place d'un programme d'actions élaboré en concertation avec l'ensemble de la population. Afin d'encourager l'adoption par les collectivités locales, le ministre chargé de l'Environnement a lancé deux appels à projet, l'un en 1997 (16 lauréats sur 50 projets sélectionnés), l'autre en 2000 (26 lauréats sur 104 projets). Mais les résultats ne sont pas au rendez-vous : moins de 150 collectivités territoriales ont choisi de mettre en place un tel agenda (des communes mais aussi quelques départements et régions).

La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)

La loi du 25 juin 1999 a repris cette démarche. Au titre de son article 25, la LOADDT introduit en effet des chartes de pays. Elles seront « *le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux (...) qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro de juin 1992* ».

7 - Voir le chapitre « Le sol ».

L'article 26 de la même loi fixe un cadre identique pour les agglomérations. Fin 2001, plus de cinquante agglomérations et deux cents pays préparaient des projets d'agglomérations et des chartes de pays qui se traduiront, d'ici 2003, par des contrats particuliers signés avec le ministère.

Cette exigence de concertation en vue du développement durable s'est traduite, dans cette loi, par l'instauration de neuf schémas de services collectifs (SSC), dont quatre (l'énergie, le transport des marchandises, le transport des personnes, les espaces naturels et ruraux) concernent, au premier chef, l'environnement. Après un diagnostic partagé des enjeux et des vulnérabilités de chaque territoire, les SSC formulent, sous forme d'objectifs, les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années. Présentés le 26 octobre 2000, les projets des neuf SSC ont ensuite été mis en consultation dans les régions, puis en juillet 2001 transmis pour examen au Conseil d'État avant leur adoption par décret. Cette nouvelle approche de l'aménagement du territoire constitue un tournant essentiel. On peut regretter que tous les schémas n'aient pas été soumis à l'expertise du ministère chargé de l'Environnement, ne serait-ce que pour en faire l'étude d'impact, et qu'ils ne soient pas tous dotés d'une obligation de suivi sous forme d'indicateurs comme seul l'est le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.

Les contrats de plan État-région (CPER)

Les contrats de plan État-région sont entrés en vigueur en 2000 pour une période de sept ans (jusqu'en 2006), comme la nouvelle génération des fonds structurels européens qui viendront en soutien des politiques nationales [8]. Lors du comité interministériel d'Aménagement et de Développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1998, le développement durable a été inscrit pour la première fois comme une des trois priorités de l'État pour cette quatrième génération de CPER. Une circulaire, transmise le 11 mai 1999 par la ministre chargée de l'Environnement aux préfets de région, leur a demandé d'élaborer les CPER dans une perspective de développement durable. Les préfets doivent procéder à une estimation de l'impact de

chaque projet sur l'environnement et renforcer les performances environnementales (un profil environnemental de la région doit être établi dès le démarrage du CPER). Les actions prévues s'articulent autour de six grands axes : connaître et faciliter l'accès et la connaissance de l'environnement, définir et mettre en œuvre une gestion partenariale de l'espace, prévenir et maîtriser les risques, les nuisances et les pollutions, maîtriser l'énergie, s'attacher à une gestion durable de l'eau et veiller à l'éco-conditionnalité* des programmes d'action [9]. Le montant total des crédits affectés par l'État à la protection de l'environnement dans le cadre des CPER, pour la période 2000-2006, s'élève à 0,49 milliard d'euros [10] contre 0,2 pour la précédente génération (1994-98). Si cette progression de 147 % est significative en croissance, elle reste peu importante en valeur absolue.



APP. E. Guigou, M. Aubry, D. Gillot et D. Voynet à l'Assemblée nationale.

Des moyens renforcés

Parallèlement à ces nouvelles pratiques, les moyens et les structures traditionnelles du ministère chargé de l'Environnement ont été modernisés et renforcés. Passer d'une administration de mission à un ministère de plein exercice nécessite en effet des moyens financiers et humains suffisants, l'aménagement, voire la modification, de l'architecture de l'administration pour la rendre compatible avec les nouveaux objectifs et enfin l'extension du périmètre de compétence ministérielle.

8 - Voir le chapitre « L'action internationale ».

9 - Voir le chapitre « L'aménagement du territoire ».

10 - France métropolitaine et DOM.

Des moyens budgétaires accrus

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 le domaine de l'environnement. Dans le budget général de l'État, le total des crédits ministériels affectés à la protection de l'environnement s'élevait en 2000 à 2,14 milliards d'euros (0,8 % du budget général de l'État) contre 1,56 milliard d'euros deux ans plus tôt (0,6 % du budget de l'État). À cela s'ajoutent 2,27 milliards d'euros au titre des ressources propres des établissements publics sous tutelle ou cotutelle du ministère chargé de l'Environnement, dont les agences de l'Eau qui abondent à hauteur de 90 % de ces ressources supplémentaires. Au total, les moyens budgétaires consacrés à l'environnement en 2000 s'établissaient donc à 4,41 milliards d'euros [11].

Le ministère chargé de l'Environnement

Dans la loi de finances 2001, le budget du ministère de l'Environnement s'élève à 0,71 milliard d'euros, contre 0,65 milliard d'euros en 2000 et 0,29 milliard d'euros en 1998 [III.01]. Soit une hausse supérieure à 140 % en raison notamment de l'introduction, au 1^{er} janvier 1999, de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et donc de l'intégration des nouvelles subventions budgétaires versées à l'Ademe (ressources que celle-ci percevait jusque-là sous forme de taxes affectées). Alors que la majorité des autres ministères connaissent durant la même

Le budget du ministère chargé de l'Environnement

Évolution de la part du budget du ministère chargé de l'Environnement dans le budget général de l'État.



N.B. : L'augmentation importante entre 1998 et 1999 est due notamment à la budgétisation des crédits de l'Ademe, suite à l'introduction de la TGAP le 1^{er} janvier 1999.

Source : Notes bleues de Bercy.

29.01

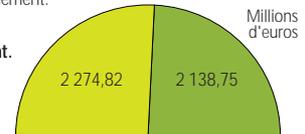
11 - Source : Projet de loi de finances 2001.

Le budget des ministères et des établissements publics

Le budget des ministères et des établissements publics, consacré à la protection de l'environnement.

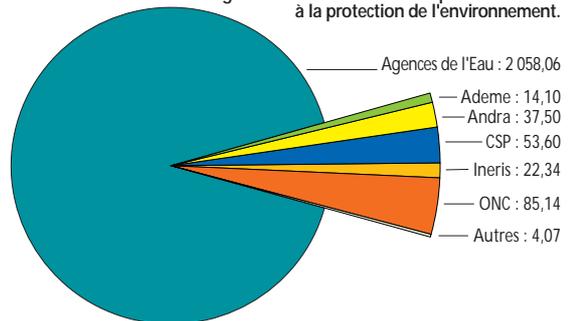
Budget 2000 consacré à la protection de l'environnement.

Ministères*
Établissements publics**



* Ministères : dépenses ordinaires et crédits de paiements.
** Établissements publics : ressources propres des établissements publics sous tutelle ou co-tutelle du ministère chargé de l'Environnement.

Budget 2000 des établissements publics consacré à la protection de l'environnement.



CSP : Conseil supérieur de la pêche ; ONC : Office national de la chasse et de la faune sauvage ; autres établissements : Conservatoire du littoral, Ifen, parcs nationaux.

Source : projets de loi de finances 1994-2001 relatives à l'environnement.

29.02

période sinon des réductions de leurs moyens, en tous cas leur stagnation, cette hausse traduit clairement l'attention dont ont bénéficié les enjeux environnementaux.

Aux moyens budgétaires propres au ministère, il faut ajouter la contribution spécifique d'autres ministères qui concourent aux actions de protection de l'environnement. Trois ministères y participent de façon substantielle : les ministères de la Recherche, celui de l'Agriculture et de la Pêche et celui de l'Équipement, des Transports et du Logement. Ils se partagent 54,5 % des 1,88 milliard d'euros de crédits ministériels affectés à l'environnement prévus en 2001 dans le budget général de l'État.

Le ministère de la Recherche

Les dotations affectées à l'environnement s'élèvent à 0,47 milliard d'euros en 2001. Elles sont attribuées au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à l'Institut national de recherche agronomique (Inra), à l'Institut de recherche et de développement (IRD, appelé antérieurement Orstom), au Bureau de recherche géologique et minière (BRGM), à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), à l'Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (Cemagref) et au Centre national d'études spatiales (Cnes).

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Le budget consacré à l'environnement s'élève, en 2001, à 0,37 milliard d'euros, essentiellement en faveur des mesures agri-environnementales, des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), du programme de maîtrise de pollutions d'origine agricole (PMPOA) et de la sauvegarde de l'espace forestier.

Le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Il dispose en 2001 d'un budget affecté à l'environnement de 0,18 milliard d'euros. Il porte principa-

lement sur la prise en compte de l'environnement dans la planification et la réalisation des travaux d'aménagement et de construction des équipements et des infrastructures de transports. Mais son apport ne se limite pas à cette contribution : les crédits de ce ministère étant pour la plupart contractualisés en région, ils sont ainsi globalement de plus en plus influencés par les préoccupations environnementales, notamment dans le cadre des contrats de plans État-région [voir plus haut].

La répartition des crédits budgétaires

La clef de répartition, en 2001, traduit les priorités du ministère.

La prévention des pollutions et des risques

Elle représente 53 % des crédits (0,38 milliard d'euros), en hausse de 7,85 % par rapport à 2000. Cette évolution s'explique en grande partie par l'intégration, avec la loi de finances pour 2001, des crédits de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN, 0,2 milliard d'euros) au ministère chargé de l'Environnement, crédits jusqu'alors inscrits au budget du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. En 2001, les efforts portent également sur la prévention des risques naturels, notamment à travers la poursuite de l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR). La prévention des risques technologiques, la lutte contre la pollution de l'air et le bruit constituent aussi des axes prioritaires.

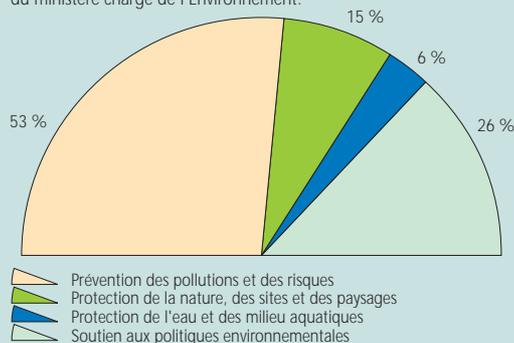
La protection de la nature, des sites et des paysages

Elle représente 15 % des crédits du ministère de l'Environnement (110 millions d'euros), soit une augmentation, à périmètre constant, de 0,5 % par rapport à 2000. La plus grande partie de ces crédits est consacrée au développement des réseaux d'espaces naturels, notamment par le biais du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et des parcs nationaux (69,2 millions d'euros), ainsi qu'à alimenter le Fonds de gestion des milieux naturels (35,5 millions d'euros) : près de la moitié des crédits de ce fonds est destinée à la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

La protection de l'eau et des milieux aquatiques

Elle représente 6 % des crédits du ministère en 2001 (42,5 millions d'euros), en progression de 5,6 % par rapport à 2000. La priorité est accordée à la prévention des inondations des rivières (41,7 millions d'euros). La lutte contre la pollution marine (3,8 millions d'euros) et la police de l'eau (8,4 mil-

Répartition en 2001 des dépenses ordinaires et des crédits de paiement du ministère chargé de l'Environnement.



Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

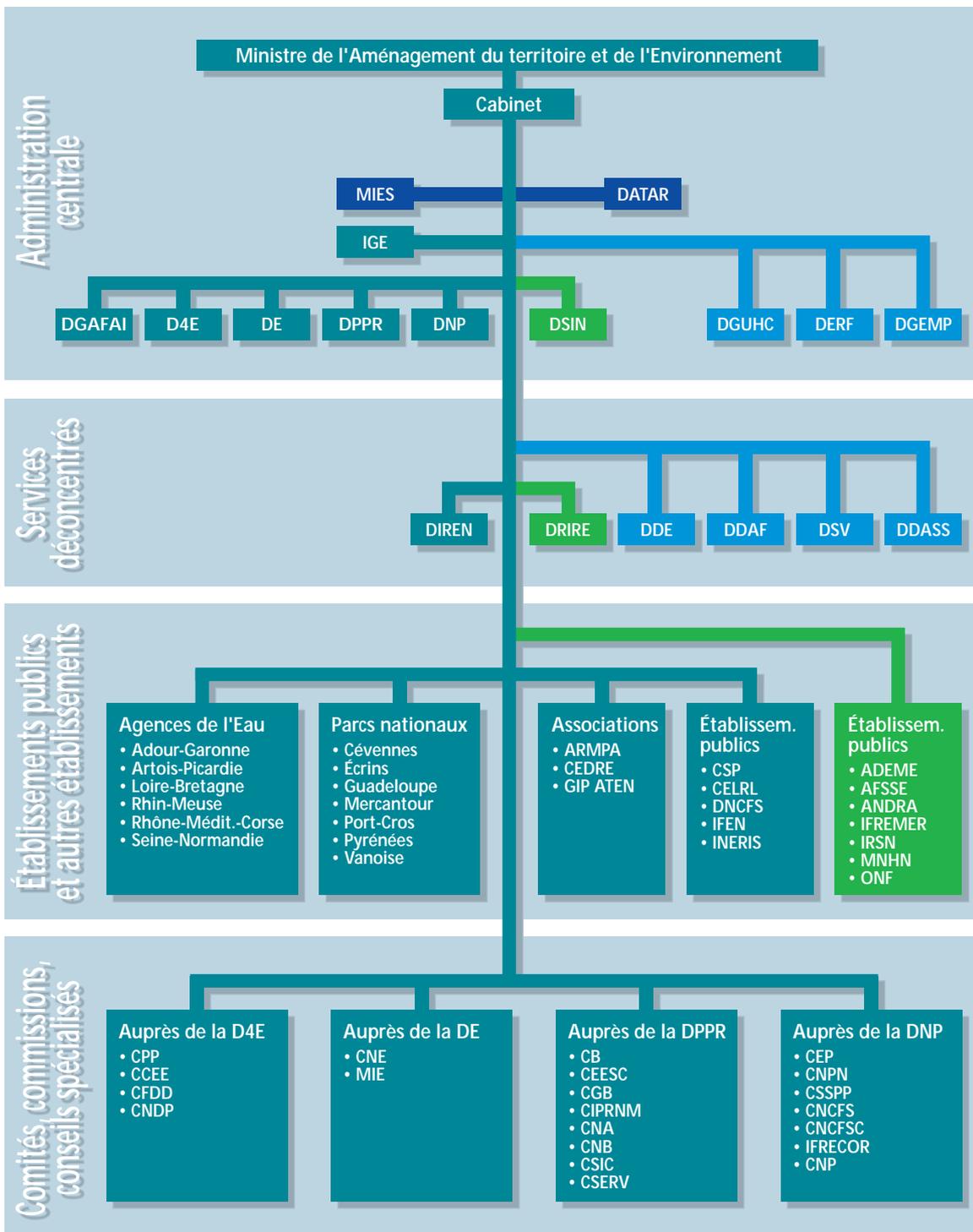
29.03

lions d'euros) en sont les autres composantes. Par ailleurs, au sein du compte spécial du Trésor, créé en 2000, le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) est doté de 78 millions d'euros en 2001 : il permet d'assurer un meilleur équilibre entre les moyens financiers des six bassins hydrographiques et de financer des actions communes, notamment dans le domaine de la connaissance.

Le soutien aux politiques environnementales

Ce nouvel agrégat, mis en place depuis 2000 et regroupant trois anciens agrégats (administration centrale, connaissance de l'environnement et coopération internationale, recherche), représente 26 % des crédits (0,19 milliard d'euros), soit une hausse de 22,8 % par rapport à 2000. Les deux grands axes en sont le renforcement des missions transversales (missions financières, juridiques, gestion des personnels, animation, communication et partenariat, mise en cohérence des actions et politiques du ministère) ainsi que l'expertise environnementale et la recherche.

Organigramme général de l'administration d'État de l'Environnement au 31 décembre 2001



N.B. : Les sigles sont développés dans le glossaire en fin d'ouvrage.

■ Sous l'autorité directe du MATE.

■ Sous co-autorité avec un autre ministère

■ Service du Premier ministre mis à disposition du MATE

■ Mis à la disposition du MATE.

Source : Ifen, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

29.04

Une administration consolidée et adaptée

Pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, le gouvernement a décidé, depuis quatre ans, d'accroître le nombre d'agents affectés à l'administration de l'Environnement. En 2001, ils étaient 3 060 (hors établissements publics) contre 2 412 en 1998, soit une hausse de 27 %. Ces agents se répartissent entre l'administration centrale (783) et les services déconcentrés (2 277 dont 1 383 dans les Dren et 869 dans les Drdre). Cet accroissement des ressources humaines s'est accompagné d'une nouvelle réforme administrative rendue nécessaire par les missions étendues du ministère.

La direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale (D4E)

Créée par décret du 19 mai 2000, sa mission principale est de contribuer à la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques. Elle évalue les effets sur l'environnement de la mise en œuvre des décisions publiques, ainsi que les instruments de régulation économique de l'environnement. Elle anime et coordonne la prospective et veille au suivi des études d'impact, ainsi qu'à la démocratisation des enquêtes publiques. La D4E contribue également à l'élaboration de la politique scientifique en matière d'environnement et elle évalue l'impact des facteurs environnementaux sur la santé publique.

La direction générale de l'Administration, des Finances et des Affaires internationales (DGAFAI)

La DGAFAI a remplacé la direction générale de l'Administration et de Développement. Par arrêté du 4 mars 1999, la mission juridique a été transformée en sous-direction juridique et un département de la communication et de l'information a été créé. Enfin, conformément à la proposition formulée dans le cadre du plan pluriannuel de modernisation du ministère chargé de l'Environnement (1999-2002), un Institut de formation de l'environnement (Ifore), structure fédératrice de formation pour l'ensemble du service public de l'environnement, a été instauré. Cet institut, placé sous l'autorité de la DGAFAI, couvre trois domaines : la formation initiale, la

formation continue et le « verdissement » des autres formations. Dix postes budgétaires et 1,2 million d'euros lui ont été affectés en 2001.

Les directions régionales de l'Environnement (Dren)

Le rôle des Dren a été renforcé par décision du ministre chargé de l'Environnement du 1^{er} juillet 1998. Elles sont désormais chargées de la mise en cohérence des diverses actions conduites par les services déconcentrés de l'État, ou des établissements publics placés sous tutelle du ministère chargé de l'Environnement. Les Dren constituent ainsi la tête de réseau régional du monde de l'environnement. Depuis janvier 2000, elles gèrent la programmation financière des crédits du ministère vers les directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), les directions départementales de l'Équipement (DDE) et autres services déconcentrés. Leurs ressources humaines se sont accrues (de 1 123 en 1998 à 1 383 en 2001, soit une progression de 23 %) [12]. Une prochaine étape devrait être marquée par le renforcement du rôle des Dren au niveau départemental.

Le corps de fonctionnaires de l'environnement

Créé par décret du 5 juillet 2001, ce corps ne concerne que les gardes et techniciens de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), du Conseil supérieur de la pêche (CSP) et des parcs nationaux. Aussi l'absence de corps pour les cadres (cat. A) du ministère de l'Environnement n'est pas sans lien avec les difficultés rencontrées par l'administration pour attirer de jeunes fonctionnaires sans que ce soit pénalisant en termes de carrière, de prime ou pour assurer leur mobilité, ne serait-ce qu'au sein de la famille environnementale.



Parc national des Écrins

12 - Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

L'inspection générale de l'Environnement (IGE)

Créé par décret du 19 mai 2000, l'IGE remplace la mission spécialisée d'Inspection générale de l'environnement (MISE). Elle a une mission permanente de contrôle, d'évaluation, d'analyse et de conseil pour la mise en œuvre des politiques de l'environnement. Cette mission s'exerce sur l'administration centrale, les services déconcentrés du ministère de l'Environnement, les établissements publics placés sous sa tutelle et les autres administrations mises à sa disposition (DERE, DDAE, DDE, etc.). L'IGE relève de l'autorité directe du ministre chargé de l'Environnement. Celui-ci peut s'appuyer sur cette instance, aux compétences et pouvoirs étendus, pour vérifier la mise en œuvre des orientations ministérielles.

L'IGE est ouverte aux ingénieurs, inspecteurs et contrôleurs généraux de l'ensemble des corps d'inspection et de contrôle (conseil général du Génie rural des eaux et des forêts, des Mines, et des Ponts et Chaussées) mis à sa disposition après accord du ministre. Il s'agit donc d'un corps d'accueil utilisant les forces vives existantes au détriment de fonctionnaires de l'environnement dont l'échelon indiciaire serait insuffisant ou qui n'appartiendraient à aucun corps. Mais cette voie classique ne devrait pas être la seule et des agents, y compris non fonctionnaires, pourraient entrer à l'IGE pour peu qu'ils aient exercé des fonctions de direction et que leur poste ait été budgété sur le contingent du ministère. Ce qui contribuerait, à terme, à la diversifier et à l'enrichir.

Les approches comptables et économiques

En créant la commission des Comptes et de l'Économie de l'environnement et une nouvelle direction d'administration centrale, la D4E, le ministre chargé de l'Environnement a franchi une étape : non seulement parce qu'il se donne ainsi des moyens d'expertise propres, mais aussi parce qu'il intègre la dimension économique dans les études qu'il réalise et les actions qu'il met en œuvre. En outre, avec la mise en place de nouveaux instruments financiers ou l'adaptation d'outils existants, le ministère se dirige vers un ministère de plein exercice.

La commission des Comptes et de l'Économie de l'environnement

La commission des Comptes et de l'Économie de l'environnement (CCEE), dont le rapporteur est l'Ifen, a été créée le 21 juillet 1998 auprès du ministre chargé de l'Environnement. Elle a pour mission d'assurer la collecte, l'analyse et la publication des données et des comptes économiques sur les activités et dépenses de protection et de mise en valeur de l'environnement, les impacts sur l'environnement des activités des différents secteurs économiques, ainsi que sur les ressources et le patrimoine naturel. L'objet de ces travaux est de permettre d'évaluer l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles. La CCEE, structure paritaire composée non seulement des administrations publiques (ministères, Insee, etc.), mais aussi des acteurs de la société civile (syndicats, associations, organisations professionnelles), analyse les comptes de l'année précédente et les valide [13].

Lors de sa session plénière du 25 janvier 2001, la CCEE a constaté que la dépense Environnement* avait augmenté de 3,4 % en 1999 pour s'élever à 24 milliards d'euros, et qu'après les fortes augmentations enregistrées dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, la croissance de cette dépense ralentit pour se rapprocher de l'évolution du PIB.

Les instruments économiques

Les instruments économiques ont été renforcés, même si l'on peut les juger encore très insuffisants par rapport aux enjeux et aux signaux clairs qu'il faudrait pouvoir adresser aux différents acteurs. En 1998, le gouvernement a inscrit dans le projet de loi de finances pour 1999 un volet sur la fiscalité écologique qui comporte trois aspects principaux : la taxe générale sur les activités polluantes, l'élimination progressive du différentiel entre le gazole et l'essence sans plomb et la baisse de la TVA sur la collecte sélective, le tri et la valorisation matière.

La taxe générale sur les activités polluantes

La TGAP regroupe cinq taxes jusqu'alors perçues directement par l'Ademe : taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés, taxe sur l'élimination des déchets spéciaux, redevance de décollage, taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique

13 - Publication chaque année par l'Ifen.

| Les taux de rendements de la TGAP | | | | | |
|---|-------------------------|-------------|-------------|-----------------------------|------------|
| Assiette | Taux (euros par tonnes) | | | Recettes (millions d'euros) | |
| | 1999 | 2000 | 2001 | 1999 | 2000 |
| Air | | | | | |
| Oxydes de soufre | 27 | 38 | 38 | | |
| Acide chlorhydrique | 27 | 38 | 38 | | |
| Protoxyde d'azote | 38 | 57 | 57 | 25,8 | 26,7 |
| Oxydes d'azote | 38 | 46 | 46 | | |
| Composés organiques volatils | 38 | 38 | 38 | | |
| Déchets | | | | | |
| Décharge de déchets ménagers | 9 | 9 | 9 | | |
| Décharge de déchets ménagers (hors périmètre du plan départemental d'élimination) | 14 | 14 | 14 | 226,1 | 226,4 |
| Déchets industriels spéciaux en centre d'élimination | 9 | 9 | 9 | 19,7 | 25,8 |
| Déchets industriels spéciaux en centre de stockage | 18 | 18 | 18 | | |
| Huiles de base | | | | | |
| Huiles de base | 30 | 38 | 38 | 19,7 | 25,4 |
| Bruit (décollage d'aéronefs) | | | | | |
| selon aérodromes | 0,8 à 10,4 | 0,8 à 10,4 | 0,8 à 10,4 | 11,3 | 10,4 |
| Lessives, assouplissants et adoucissants | | | | | |
| Teneur en phosphates < 5 % du poids | - | 72 | 72 | | |
| Teneur en phosphates comprise entre 5 et 30 % du poids | - | 79 | 79 | - | 72,6 |
| Teneur en phosphates > 30 % du poids | - | 87 | 87 | | |
| Granulats | | | | | |
| Granulats | - | 0,09 | 0,09 | - | 1,66 |
| Pesticides | | | | | |
| Sept catégories (des moins au plus polluants) | - | 0 à 1 677 | 0 à 1 677 | - | 18,3 |
| Taxes sur les installations classées | | | | | |
| Taxes sur les installations classées | - | 442 à 2 226 | 442 à 2 226 | - | 19,8* |
| Total | | | | 302,6 | 442 |
| * Estimation | | | | | |
| Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (service des Douanes). | | | | | 29.05 |

et taxe parafiscale sur les huiles de base. Instituée depuis le 1^{er} janvier 1999, elle est directement affectée au budget général de l'État. La TGAP, qui comporte différents seuils d'assujettissement en fonction des catégories d'activités et des substances, doit s'appliquer, à terme, à l'ensemble des activités polluantes. Son objectif est de mieux appliquer le principe « pollueur-payeur » en faisant apparaître le véritable coût de la pollution. La production pourra ainsi être réorientée vers des processus plus propres, et les charges patronales qui pèsent sur le travail diminuées, ce qui favorise l'emploi. La fiscalité mise en place jusque-là, limitée aux taxes fiscales ou parafiscales affectées, n'était pas suffisamment préventive ou dissuasive. La TGAP, qui déconnecte le niveau de la taxe des montants nécessaires aux actions de réparation des dommages, donne un « signal-prix » aux industriels comme aux consommateurs.

Le 1^{er} janvier 2000, l'assiette de la TGAP a été étendue aux pesticides, à l'extraction de granulats et aux lessives, ainsi qu'à la taxe perçue lors de l'autorisation

des installations classées et à leur redevance annuelle. En 2000, son rendement a été de 442 millions d'euros, contre 302,5 en 1999. L'extension de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie des industries, décidée par le gouvernement le 20 mai 1999 et inscrite dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000, a été invalidée par décision du Conseil constitutionnel le 28 décembre 2000. Mais le principe même de la TGAP n'a pas été sanctionné : « *Le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles que le législateur fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* ». Or la lutte contre l'effet de serre est bien d'intérêt général.

La fiscalité sur les carburants

La suppression progressive sur sept ans du différentiel qui avantage le gazole a été inscrite dans la loi de finances pour 1999, afin de le rendre écologiquement plus juste et de l'aligner sur l'écart moyen européen. Le plan de rattrapage prévoit, à partir de 1999, une augmentation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sur le gazole de 0,011 euro (0,07 franc) par litre par an jusqu'en 2005. Cependant, le plan global d'allègement et de réforme des impôts (2001-2003), présenté le 31 août 2000 par le ministre de l'Économie et des Finances, prévoyait une pause en 2001 dans le plan de rattrapage gazole-essence, reconduite en août 2001, pour 2002. Cette disposition entrave le renforcement de la nouvelle politique de fiscalité écologique, en dépit du fait que la TIPP sur l'essence sans plomb ne sera pas augmentée.

Suite au mouvement de protestation des transporteurs routiers fin août 2000, contre la flambée des prix des carburants, un accord a été signé le 6 septembre 2000 entre le ministre chargé des Transports et les organisations professionnelles. Cet accord comporte d'importantes concessions qui, elles aussi, remettent en question certaines mesures de la fiscalité écologique : exonération totale de l'alourdissement fiscal sur le gazole, aide supplémentaire de

l'État de 0,032 euro (0,21 franc) par litre pour 2000 et de 0,017 euro (0,11 franc) pour 2001. En outre, les routiers ne subiront pas les nouvelles hausses de la TIPP sur le gazole, à partir de 2002, dans le cadre du plan de rattrapage.

Enfin, dans le cadre du volet fiscal du projet de budget pour 2001, le gouvernement a décidé de supprimer la vignette automobile pour les particuliers. Cette mesure, qui profite davantage aux propriétaires de voitures puissantes qu'aux autres, ne va pas non plus dans le sens de la fiscalité écologique.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Pour stimuler le développement des filières de collecte sélective et du recyclage des déchets, le gouvernement a décidé le 26 août 1998 d'appliquer, à partir du 1er janvier 1999, le taux réduit de TVA de 5,5 % à la collecte sélective, au tri et à la valorisation matière. Cette mesure est valable pour les collectivités locales qui ont mis en place une collecte sélective que celle-ci soit mono ou multi-matériaux.

La consolidation du dispositif législatif

La législature qui a débuté en juin 1997 n'aura pas été particulièrement féconde en textes relatifs à la protection de l'environnement. La raison en est simple : tous les grands secteurs de l'environnement faisaient alors déjà l'objet de lois qui ont suivi, parfois devancé, des règlements ou directives communautaires. Pour autant, l'activité législative n'a pas été négligeable. La période 1998-2001 a ainsi vu l'adoption du code de l'Environnement, de la loi sur la chasse et de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, ainsi que l'élaboration de projets de loi sur l'eau et le nucléaire et la transposition des textes européens en droit national.



Le code de l'Environnement

Ce code tant attendu est une somme inédite qui a permis de réunir, mais aussi d'organiser et de toiletter, un ensemble de textes jusque-là dispersés, d'accès et d'utilisation mal commodes. Initié dès 1992, le projet de codification a demandé un long travail juridique et beaucoup de persévérance des services de l'environnement. Il a été adopté par l'ordonnance du 18 septembre 2000, prise dans le cadre de la loi du 16 décembre 1999 habilitant le gouvernement à

publier une série de neuf codes.

En 970 articles, le code rassemble tout ou partie d'un corpus de 39 lois (à l'exclusion de leurs décrets et arrêtés d'application) sur la protection de la nature, la qualité de l'air et de l'eau, les industries et les activités polluantes, les déchets, y compris radioactifs, ainsi que la protection du paysage. Il incorpore aussi l'ancien livre II du Code rural pour tout ce qui concerne la faune et la flore, la chasse, la pêche et les espaces protégés. Mais le nouveau code ne reprend pas les textes régissant les installations nucléaires de base (INB).

Cette codification a été réalisée à droit constant, c'est-à-dire en continuité sur le fond, mais avec des modifications sur la forme, dans le but d'harmoniser et de simplifier l'ensemble des textes. C'est une étape décisive dans la reconnaissance de l'importance du droit de l'environnement. Le code garantit en effet une meilleure lisibilité et une plus grande accessibilité aux textes, et en permet donc une meilleure application. La réalisation de la partie réglementaire du code de l'Environnement doit encore intervenir.

La nouvelle loi sur la chasse

De tous les secteurs de la protection de l'environnement, la chasse est sans nul doute celui dont l'encadrement législatif était le moins satisfaisant. Les pressions des uns et l'opposition des autres rendaient en effet impossible l'amendement des textes en vigueur et l'adoption de dates d'ouverture et de fermeture de la chasse qui soient conformes à la directive Oiseaux de 1979, tout en tenant compte de la pratique d'un loisir qui a beaucoup changé ces dernières années. Deux arrêts du Conseil d'État du

La transposition du droit communautaire de l'environnement par ordonnance

La loi du 3 janvier 2001 a habilité le Gouvernement à transposer, par ordonnance, des directives et règlements communautaires. Pris en application de cette loi, l'ordonnance du 11 avril 2001 transpose ou met en œuvre certaines dispositions de six directives et de quatre règlements relevant du domaine de l'environnement :

- La directive 92/32/CEE du 30 avril 1992 modifiant la directive 67/548/CEE sur **la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses**. L'ordonnance modifie la réglementation sur le contrôle des produits chimiques et notamment les dispositions concernant le contrôle et la constatation des infractions. Elle introduit des sanctions administratives qui s'ajoutent aux sanctions pénales.

- La directive 98/8/CE du 16 février 1998 concernant **la mise sur le marché des produits biocides**. L'ordonnance instaure notamment des peines délictuelles en cas d'infraction à certaines dispositions.

- La directive **Oiseaux** (79/409/CEE) du 2 avril 1979 et la directive **Habitats** (92/43/CEE) du 21 mai 1992. L'ordonnance établit un cadre juridique pour la gestion contractuelle et la protection des sites du réseau Natura 2000 (les zones de protection spéciale au titre de la première directive et les zones spéciales de conservation au titre de la deuxième).

- La directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant **la liberté d'accès à l'information** en matière d'environnement. L'ordonnance complète le code de l'Environnement par un nouveau chapitre, qui étend le droit d'accès aux documents administratifs à l'ensemble de l'information environnementale.

- La directive 96/82/CE, dite **Seveso II**, du 9 décembre 1996. L'ordonnance complète la transposition de cette directive, notamment en prévoyant la consultation du public sur certains plans particuliers d'intervention.

- Le règlement (CEE) 259/93 du 1^{er} février 1993 concernant **la surveillance et le contrôle des transferts de déchets** à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. L'ordonnance rend le Code des douanes conforme aux dispositions communautaires en la matière.

Enfin, l'ordonnance prévoit le contrôle des obligations et des sanctions en cas d'infraction aux dispositions de trois règlements sur les **produits chimiques** : le règlement (CEE) 793/93 du 23 mars 1993 sur l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes, le règlement (CE) 2037/2000 du 29 juin 2000 sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone et le règlement (CEE) 2455/92 du 23 juillet 1992 sur les exportations et importations de certains produits chimiques dangereux.

3 décembre 1999 ont accéléré le cours des choses : ils concluaient que non seulement la loi du 19 juillet 1994 (fixant les dates de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs), mais aussi la loi du 3 juillet 1998 sur la chasse, étaient incompatibles avec les objectifs de la directive Oiseaux. Le Conseil d'État confirmait ainsi l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) du 19 janvier 1994 concernant les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse, en interprétation de la directive. Par ailleurs, ces dernières années, les associations de protection de l'environnement ont saisi plusieurs tribunaux administratifs pour demander l'annulation des arrêtés d'ouverture et de fermeture de la chasse pris par les préfets, compte tenu de leur caractère incompatible avec la directive Oiseaux. Les tribunaux administratifs ont donné raison à ces requêtes, et ils ont demandé aux préfets des départements concernés de prendre des arrêtés avec des dates conformes.

Après une large concertation, et sur la base des conclusions du rapport remis au Premier ministre le 18 novembre 1999 par le député François Patriat,

une nouvelle loi sur la chasse a été élaborée, votée, puis publiée le 26 juillet 2000. Elle remplace les deux lois précédentes. En application de cette loi, un décret pris le 1^{er} août 2000, fixant des périodes de chasse échelonnées aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau, a été invalidé le 25 janvier 2002 par le Conseil d'État. Les nouveaux textes, arrêtés début 2002, mettent enfin la France en conformité avec les textes européens. Mais la nouvelle loi ne se limite pas à la seule question des dates, elle encadre l'ensemble de la pratique de la chasse de façon inédite. Les non-chasseurs, qu'ils soient propriétaires ou simples usagers, se voient reconnaître leurs droits : les propriétaires peuvent restreindre l'accès à leurs terres, et le mercredi devient un jour sans chasse. Les institutions sont elles-mêmes profondément renouvelées. L'Office national de la chasse (ONC) devient l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Celui-ci est désormais expressément chargé de réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et de ses habitats. Les fédérations de chasseurs ont

vu leurs missions précisées et leur organisation devient plus transparente et démocratique par l'adoption du principe « un homme, une voix » lors des élections.

La réforme de la politique de l'eau

Plusieurs raisons ont incité le gouvernement à lancer les grandes lignes d'une réforme de la politique de l'eau : l'augmentation du prix de l'eau au cours des dix dernières années, la dérive du système des redevances des agences de l'Eau, privilégiant la mutualisation de la dépense à l'application du principe « pollueur-payeur », l'absence de contrôle parlementaire des redevances qui rend inconstitutionnel leur perception et l'adoption de la directive cadre européenne du 23 octobre 2000 sur l'eau [14]. La réflexion gouvernementale a conduit à un projet de loi modifiant les lois sur l'eau de 1964 et de 1992. Ce projet a été voté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 janvier 2002. Il renforce la transparence, réforme le système des redevances des agences de l'Eau et améliore l'exercice de la police des eaux.

La transparence et la sécurité nucléaire

Un projet de loi sur ce sujet a été présenté en Conseil des ministres le 4 juillet 2001 par le ministre chargé de l'Environnement. C'est le premier texte qui institue un cadre général pour régir les activités

nucléaires depuis qu'elles existent, prévoyant notamment l'application dans ce domaine des principes de précaution et du pollueur-payeur. Les citoyens auront désormais le droit d'accès à l'information détenue par les exploitants comme par les transporteurs de matières radioactives. Le projet de loi prévoit également la création d'une commission locale d'information auprès de chaque installation nucléaire de base (INB) et d'un haut comité de transparence sur la sécurité nucléaire, qui aura pour tâche de veiller à la qualité et à la fiabilité de l'information diffusée au public. En outre, le texte s'inspire de la législation sur les installations classées en prévoyant un régime particulier d'autorisation pour les INB, délivrée par décret, et confie le contrôle de celles-ci à une inspection de la sûreté nucléaire.

L'intégration sectorielle de l'environnement

Le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, renforce le principe d'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'UE (industrie, agriculture, énergie, transports, etc.). La période 1998-2001 voit ainsi les ministères autres que celui de l'Environnement intégrer de plus en plus ces exigences dans les politiques qu'ils mettent en œuvre.

L'agriculture et l'environnement

Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de mars 1999, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 [15] pose, dans son article 1^{er}, le principe de la multifonctionnalité de l'agriculture (fonctions économique, environnementale et sociale) dans la perspective du développement durable. Cette nouvelle approche est concrétisée par la création du contrat territorial d'exploitation (CTE), basé sur un meilleur ancrage territorial et sur des engagements volontaires des agriculteurs, allant au-delà des bonnes pratiques dans la prise en compte de l'environnement notamment. En échange, les

Les textes d'application

Compléter le dispositif législatif de l'environnement est une chose, rendre applicables les textes en est une autre : les décrets d'application, les arrêtés et les circulaires ministériels conditionnent la réussite ou l'échec des réformes. Le bilan quantitatif depuis juin 1997 illustre bien cette évolution : si seulement trois lois (sur l'aménagement et le développement du territoire, sur la chasse et sur l'Afsses) ont été adoptées en quatre ans, plus de deux cent cinquante décrets et deux cents arrêtés ont été pris en application des lois sur l'air, sur les déchets, sur l'eau, sur le bruit ou sur la chasse. À titre d'exemple, en application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, dix-huit décrets ont déjà été pris et quatre sont en cours d'élaboration [a].

a - Situation au 27 juin 2001. Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

14 - Voir le chapitre « Les eaux continentales ».
15 - Voir le chapitre « L'agriculture ».



C. Couvert - Graphies

agriculteurs reçoivent une aide financière et technique, dans le cadre d'un projet global d'exploitation. L'objectif de cette démarche est de favoriser une agriculture durable qui réponde à des critères de qualité, de maintien ou de création d'emploi, de gestion de l'espace et de respect de l'environnement. Les CTE ont une durée de cinq ans, mais il est encore trop tôt pour mesurer l'efficacité de ce nouveau dispositif.

La forêt et l'environnement

Un des objectifs transversaux de la loi d'orientation sur la forêt, publiée au Journal officiel du 11 juillet 2001 [16], est de réaffirmer l'interministérialité des questions forestières. Elaborée sur la base des recommandations du rapport réalisé par Jean-Louis Bianco, remis au Premier ministre le 25 août 1998, la loi s'applique tant aux forêts domaniales que privées, et s'articule autour de cinq grands axes : développer une gestion durable et multifonctionnelle de la forêt, favoriser la compétitivité de la filière forêt-bois, inscrire la politique forestière dans la gestion des territoires, renforcer la protection des écosystèmes forestiers ou naturels et mieux organiser les institutions et les professions. La loi prévoit également la mise en place de chartes forestières de territoires. Celles-ci s'appliqueront sur des périmètres variables (massif, parc naturel, forêt périurbaine, etc.) et visent à mettre en place des projets collectifs de développement et d'ouverture des forêts au public, émanant d'initiatives locales.

La sécurité sanitaire et l'environnement

Dans le cadre du nouveau dispositif prévu par la loi du 1^{er} juillet 1998, relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, des avancées importantes ont été réalisées en matière de sécurité sanitaire et d'environnement avec la création, le plus souvent *ex nihilo*, de structures spécialisées [voir hors-texte page suivante].

Ainsi, la direction générale de la Santé (DGS) a fait l'objet d'une réforme par le décret du 21 juillet 2000 qui la charge de définir les actions de prévention, de surveillance et de gestion des risques sanitaires liés aux milieux. Une sous-direction de la gestion des risques et des milieux est créée, qui a pour mission de gérer les risques des eaux (eaux destinées à la consommation humaine, eaux de loisirs, eaux thermales) et les risques liés aux rayonnements ionisants et non ionisants. La nouvelle sous-direction coordonne également la gestion des risques liés à l'air, aux sols, aux déchets, aux bâtiments, aux transports et au bruit.

Avec la loi du 1^{er} juillet 1998, l'État a mis en place un dispositif destiné à mieux protéger la santé des consommateurs. En effet, les règles et les contrôles en matière de sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme étaient insuffisants, comme l'étaient les moyens de la veille sanitaire : recueil d'informations, procédures d'alerte, transmission de recommandations aux pouvoirs publics en cas de menace pour la santé publique, etc.

La sécurité nucléaire et l'environnement

En quatre ans, d'autres réformes ont permis de consolider l'assise du ministère chargé de l'Environnement, en reconnaissant et en élargissant notamment ses attributions en matière de protection et de sécurité nucléaire : l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), établissement public industriel et commercial, a été créé par la loi du 9 mai 2001. Issu de la fusion de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et de l'OPRI, ce nouvel institut regroupera environ 1 500 experts et chercheurs des deux organismes, compétents en sûreté nucléaire et radioprotection. La création de l'IRSN s'inscrit dans la suite du rapport sur le système français de radioprotection, de contrôle et de sécurité nucléaire, réalisé par le député Jean-Yves Le Déault et remis au Premier ministre le 7 juillet 1998.

16 - Voir le chapitre « Les usages de la forêt ».

La sécurité sanitaire

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) a été institué par la loi du 1^{er} juillet 1998. Cet établissement public de l'État placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation a pour mission d'évaluer les risques sanitaires et nutritionnels des aliments destinés à la consommation par l'homme ou les animaux. Cette évaluation peut porter sur les risques présentés par les aliments eux-mêmes, les maladies ou infections animales mais aussi l'eau potable, les pesticides et les fertilisants. L'Afssa a joué un rôle important dans l'éclaircissement des risques liés à l'ESB pour le compte du gouvernement. Depuis sa création, elle a émis trente-cinq avis sur le sujet [a]. Elle a également été saisie sur le dossier des poulets à la dioxine [b].

L'Institut de veille sanitaire (InVS), créé lui aussi par la loi du 1^{er} juillet 1998, est placé sous tutelle du ministère chargé de la Santé. Il a pour mission de collecter, analyser et actualiser les connaissances sur les risques sanitaires, leurs causes et leurs évolutions. Son champ de compétence inclut la santé environnementale : risques liés à la pollution de l'air, expositions aux polluants chimiques, aux émissions, etc. L'InVS doit alerter les pouvoirs publics, et en particulier l'Afssa, en cas de menace pour la santé publique, quelle qu'en soit l'origine, et leur recommander toute mesure ou action appropriée.

L'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (Afsse) a été créée par la loi du 9 mai 2001 sur la base des conclusions du rapport établi par les députés Odette Grzegorzulka et André Aschieri et remis au Premier ministre le 16 novembre 1998. Placée sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'Environnement et de la Santé, l'Afsse a pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'environnement et d'évaluer les risques sanitaires liés à l'environnement. Elle doit fournir au Gouvernement l'expertise scientifique et technique nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre de la législation et de la réglementation, en s'appuyant sur les services et les établissements publics compétents en matière de sécurité sanitaire de l'environnement. De ce fait, l'Afsse a un rôle de tête de réseau entre les organismes qui disposent des capacités d'expertise dans ce domaine. Elle peut proposer toute mesure de précaution ou de prévention d'un risque sanitaire lié à l'environnement. L'Afsse devrait être opérationnelle en 2002.

a - Situation au 5 juin 2001.

b - Avis des 4 et 11 juin et du 1^{er} juillet 1999.

Les transports et l'environnement

Dans le domaine des transports, l'environnement est davantage pris en compte aujourd'hui qu'il y a quelques années, notamment à travers trois outils : la concertation dans le cadre des réunions de la commission nationale du Débat public (CNDP), les plans de déplacements urbains (PDU) et les deux schémas de services collectifs sur les transports (marchandises et personnes) [17]. Par ailleurs, lors de l'élaboration de projets d'infrastructures, l'environnement est devenu, dans bien des cas, un enjeu incontournable.

La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre

Créée en 1992, la mission interministérielle de l'Effet de serre (MIES) a fait l'objet d'une réforme par décret du 5 juin 1998. Avec des moyens renforcés, elle est désormais rattachée au Premier ministre. Mais elle est placée à la disposition du ministre chargé de l'Environnement dans l'exercice de ses attributions sur l'effet de serre. La MIES est chargée de coordonner l'action de la France dans sa lutte contre les émissions des gaz à effet de serre, et notamment la mise en œuvre et le suivi du programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) [18] pour la période 2000-2010. Quant à la commission interministérielle de l'Effet de serre, également établie en 1992, elle a vu son statut renforcé, par le décret du 5 juin 1998 qui l'a transformée en réunion des ministres présidée par le Premier ministre. Dotée de ce nouveau statut, elle s'est réunie pour la première fois le 27 novembre 1998 et a fixé le mandat de travail de la MIES pour les années suivantes. Celle-ci doit rendre compte de ses travaux à la commission. Lors de la réunion du 19 janvier 2000, la commission a adopté le PNLCC établi sur la base d'un rapport remis par la MIES en 1999.

La mesure des efforts

L'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles est désormais un objectif communautaire, poursuivi dans le cadre du processus lancé en juin 1998 au Conseil européen de Cardiff (pays de Galles), et concrétisé au Conseil européen de Göteborg (Suède) en juin 2001 [19]. Pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des

17 - Voir chapitre « Les Transports ».

18 - Voir le chapitre « L'énergie ».

19 - Voir le chapitre « L'action internationale ».

stratégies d'intégration que doivent définir les différentes formations du Conseil de l'Union européenne, la Commission et le Conseil Environnement travaillent à l'élaboration d'un outil d'évaluation : les indicateurs. Par ailleurs, la proposition de sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, présentée par la Commission le 24 janvier 2001, préconise la poursuite de la mise au point de ces indicateurs. Le *reporting*⁶ environnemental constitue un deuxième outil pour mesurer les efforts consentis dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Répondant à une forte demande, l'Ifen travaille depuis sa création à l'élaboration d'indicateurs de performance environnementale et de développement durable. À la demande du ministère chargé de l'Environnement, l'Ifen a réalisé une évaluation de la performance environnementale nationale à l'aide d'indicateurs, dont les résultats ont été publiés en juillet 2000 à l'occasion de la présidence française de l'UE.

Les indicateurs de performance environnementale

Les indicateurs de performance permettent d'identifier les points forts, mais aussi les lacunes des politiques publiques mises en place. Cette approche, suivie par l'OCDE dès 1992 dans le cadre de son examen des performances environnementales des pays membres, consiste à évaluer la performance environnementale nationale à l'aide d'indicateurs, à l'instar de ceux traditionnellement utilisés dans les domaines économique et social. Outil privilégié des décideurs, les indicateurs de performance environnementale mesurent les efforts consentis sur une période donnée et les progrès à accomplir pour respecter les normes (valeurs limites d'émission, etc.) et atteindre les objectifs : ceux qui découlent d'un engagement international (convention, protocole), d'une obligation au titre de la législation communautaire ou de la législation ou réglementation nationales (évolution des émissions nationales de NO_x, taux de récupération et d'utilisation du verre d'emballage, évolution du taux de conformité des eaux de baignade, etc.).

L'intérêt des indicateurs n'est plus à démontrer : ils quantifient l'information en agrégeant des données à partir d'un ensemble statistique plus complet, ce qui la rend plus immédiate et pertinente ; ils condensent et simplifient l'information pour mettre en lumière des phénomènes environnementaux souvent complexes, ce qui en fait des outils de communication précieux ; ils jouent une fonction d'alerte ; enfin, ils permettent des comparaisons internationales.

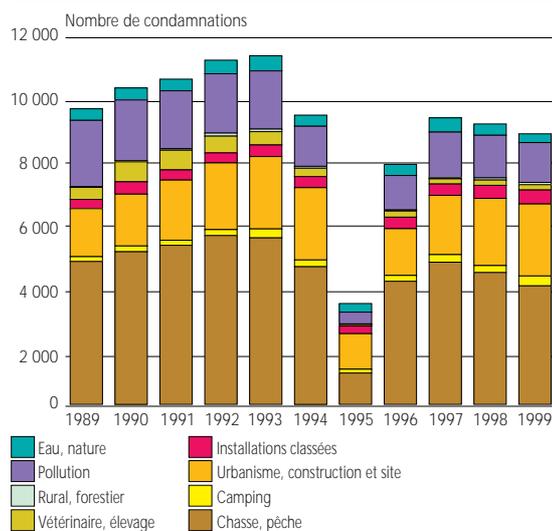
L'évolution du contentieux

En 1999, les juridictions pénales ont prononcé 8 980 condamnations sanctionnant des infractions relatives à la protection de l'environnement. Rapporté à l'ensemble des contentieux, le domaine de l'environnement représente 1,5 % du nombre total annuel de condamnations pénales pour délits* et contraventions de cinquième classe* [20]. C'est le niveau le plus bas depuis 1986 si l'on excepte les années touchées par l'amnistie.

Depuis dix ans, les condamnations pour atteintes à l'environnement ont baissé de 4,5 %. Cette baisse n'est pas uniforme sur la période. En effet, si les effets de la loi d'amnistie de 1995 se font encore sentir en 1996, la remontée ultérieure du nombre de condamnations ne ramène pas le niveau de 1997 à celui du début des années 1990 (- 10 % entre ces deux années). Depuis 1997, la baisse est régulière chaque année (- 5,6 %). Les condamnations prononcées en 1999 se partagent entre délits (47 %) et contraventions de cinquième classe (53 %). La part des délits s'est légèrement accrue depuis 1996 (40 % des condamnations).

Mais la baisse des condamnations ne doit pas être interprétée comme une diminution de l'activité des juridictions en matière de protection de l'environnement. Comme dans d'autres domaines,

Les condamnations pour atteintes à l'environnement



Source : ministère de la Justice (casier judiciaire).

29.06

20 - Source : ministère de la Justice.

les parquets, en association avec les administrations concernées, ont développé des actions pour inciter les contrevenants à se mettre en conformité avec les règlements en vigueur sous peines 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 grands groupes correspondant à différents modes de protection des milieux naturels.

La protection implicite de l'environnement

La protection implicite est assurée par la régulation d'activités humaines dans la nature, essentiellement la chasse et la pêche. Le contrôle des activités de camping relève de la même approche, dans la mesure où les infractions portent soit sur les pratiques du camping sauvage, soit sur le non-respect de mesures d'hygiène.

Avec 4 261 condamnations, soit 20 % de moins qu'il y a dix ans et 14 % de moins qu'en 1997, ce secteur représente 47,4 % des condamnations prononcées en 1999. C'est en matière de chasse et de pêche que la baisse des condamnations est patente (- 17 % depuis 1997), tandis que les condamnations pour non-respect de la réglementation en matière de camping augmentent de plus de 30 % durant la même période.

Les condamnations ont été prononcées au bout de dix mois de procédure en moyenne pour la chasse et la pêche et de trente-deux mois pour le camping. L'amende est la sanction privilégiée pour ce type d'atteinte où les contraventions dominent ; son montant moyen est proche de 686 euros.

La protection indirecte de l'environnement

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 qualité de la vie et des milieux naturels. Cette logique s'applique dans les domaines suivants : établissements industriels, décharges, élevages, plans d'aménagements, permis de construire, projets de défrichement, mise en culture de certaines zones, etc.

Les condamnations sanctionnant ces infractions sont en hausse de 22 % par rapport à 1997 et représentent 35 % de l'ensemble des condamnations du domaine de l'environnement. Alors que l'amende apparaît comme la sanction quasi exclusive en matière de réglementation rurale et forestière (91 %), sa fréquence d'utilisation est moindre en matière d'installations classées (71 %) et d'urbanisme (83 %). Le montant des amendes prononcées dans ces deux secteurs est en revanche plus élevé : 1 631 euros en moyenne pour les infractions à la réglementation des installations classées et 2 515 euros pour les infractions à la réglementation de l'urbanisme. Ces montants sont supérieurs de 305 à 457 euros à ceux de 1996. La durée des procédures est longue en ces matières : trente-sept mois en urbanisme, autour de vingt-cinq mois pour les installations classées et le domaine rural et forestier.

La protection directe de l'environnement

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 est encore peu développé en droit français.

On compte 1 613 condamnations en 1999, soit 33 % de moins qu'il y a dix ans et près de 20 % de moins depuis 1997. Elles représentent 18 % des condamnations relatives à l'environnement en 1999. Les plus nombreuses sont les contraventions pour pollution des sols suite aux abandons d'épaves et aux décharges. Elles sont en forte diminution sur la décennie et en baisse de 13 % depuis 1997. Les condamnations pour atteintes directes aux milieux (principalement l'eau) et aux espèces protégées sont également en baisse depuis 1997 (- 28 %).

Ces infractions, qui constituent des délits, sont sanctionnées à 84 % par une amende dont le montant moyen est de 473 euros en 1999. Les dispenses de peines se rencontrent dans presque 10 % des condamnations.



C. Couvert - Graphies

Perspectives

Trente ans après sa création, le ministère chargé de l'Environnement n'est peut-être pas encore un ministère de plein exercice, mais il n'est plus seulement le « poil à gratter » des autres administrations, ou « le ministère de l'impossible » que déplorait Robert Poujade, le premier ministre de l'Environnement. En quatre ans (1998-2001), la place de la protection de l'environnement dans les politiques publiques a en effet singulièrement changé. Pourtant beaucoup reste à faire pour que cette place corresponde réellement à la gravité et à l'urgence des grands défis écologiques (que ce soit aux échelons planétaire, national ou local), au poids économique de ce domaine (poids qui ne cesse de croître avec son lot d'impacts sociaux) ou à l'importance croissante qu'il revêt pour l'opinion publique. Les efforts consentis doivent donc être poursuivis, et à tous les niveaux.

Les moyens financiers et humains

Le « rattrapage » a été très important mais il n'est pas encore suffisant. L'ensemble des crédits de l'État, affectés à l'environnement, et pas seulement ceux du ministère, doivent atteindre le seuil symbolique de 1 % du budget national (0,8 % en 2000). C'est un horizon budgétaire non seulement possible, mais plus encore nécessaire pour qu'il remplisse toutes ses missions. De nouveaux outils pourraient être créés, comme un fonds interministériel dont les crédits permettraient, sur proposition du ministère chargé de l'Environnement, de soutenir des actions concourant à la réorientation des politiques sectorielles [21].

L'administration de l'Environnement

L'administration de l'environnement doit être renforcée et, pour attirer les compétences, être plus attractive. Pour certains, seule la création d'un corps de catégorie A permettrait de garantir au ministère chargé de l'Environnement un personnel composé d'agents non seulement motivés, mais aussi formés et spécialisés. Mais, pour d'autres [22], un tel corps serait contre-productif, tout comme la mise en place d'un échelon départemental. Ce dernier fait pourtant grandement défaut qui permettrait (en interministériel) de développer des actions plus efficaces, moins onéreuses et mieux

adaptées à la particularité des territoires et à leurs acteurs. En outre, ce nouvel échelon aurait le mérite de distinguer sur le terrain les services de l'État ayant des missions de contrôle de ceux qui ont des activités de maîtrise d'œuvre et qui ne sauraient être juge et partie dans les projets d'aménagement. La fusion des Drire et des Diren permettrait par ailleurs, à l'échelon régional, une approche plus efficace et intégrée des problèmes environnementaux.

Les projets de lois en cours

Les projets de lois (sur l'eau, sur la transparence et la sécurité nucléaire, sur les risques industriels...) doivent être approuvés par le Parlement. Les nombreux décrets d'application doivent être pris dans les meilleurs délais pour que ce corpus législatif ne reste pas lettre morte. Il faut également développer une véritable police de l'environnement, pluridisciplinaire et suffisante en effectifs, pour que ces textes soient enfin respectés dans les faits.

Le champ de compétences du ministère chargé de l'Environnement

Le champ de compétences du ministère devra sans doute encore être étendu, pour mieux intégrer les nouveaux enjeux, notamment dans les domaines de la santé publique et de la gestion de l'espace rural. Il faut mettre en place non seulement des méthodes, mais aussi des lieux où la transversalité des problématiques environnementales soit vraiment prise en compte. La création d'agences spécialisées interministérielles (Afsse, Afssa, InVS) est une première réponse. Mais elle ne saurait être la seule pour que les politiques sectorielles intègrent les enjeux environnementaux.

La territorialisation des politiques de protection de l'environnement

La territorialisation des politiques devra être poursuivie, ainsi que leur contractualisation. Un rapport des députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron, remis au Premier ministre le 17 mai 2001, va dans le sens de la simplification des zonages actuels, tant en matière d'aménagement du territoire que d'environnement. Il insiste surtout sur la question de la contractualisation et sur la nécessité de développer une culture d'évaluation des politiques. La question a été posée d'une clarification et d'une redistribution des compétences environnementales des collectivités territoriales, dans le

21 et 22 - Voir le rapport Dubois.

sens d'une nouvelle décentralisation, avec l'adaptation possible des textes régissant la protection du littoral dans le projet de loi sur la Corse. Si, pour finir, cette disposition a été supprimée par amendement parlementaire dans le texte de loi voté le 18 décembre 2001, la question a été relayée aussitôt par d'autres collectivités territoriales comme l'ont montré les débats parlementaires sur la loi « démocratie de proximité ». Il conviendra que cette nouvelle décentralisation se fasse de façon concertée et encadrée par l'État qui, dans ce domaine plus que dans tout autre, doit faire valoir l'intérêt général.

Vers le développement durable

Enfin, et surtout, il faut passer progressivement de politiques publiques strictement environnementales à l'approche plus globale qu'exige le développement durable, conformément aux recommandations internationales et communautaires. Un pas essentiel a été franchi puisque ce concept a été repris dans les enceintes de négociation internationale. L'Union européenne, l'OCDE et l'ONU travaillent, dans le cadre de la préparation du sommet de Johannesburg prévu en septembre 2002, sur des stratégies de développement durable. Pour les politiques de l'État, ce mouvement, lent mais irréversible, doit avoir des traductions concrètes. Mais il ne saurait y avoir de développement durable sans que celui-ci ne devienne un enjeu collectif. Dès lors, les quatre piliers de la gouvernance (précaution et prévention, consultation et concertation, contractualisation, transparence et information), dont les fondations existent désormais, doivent être édifiés simultanément, parallèlement à la croissance des moyens financiers et humains et des réformes administratives ou législatives. Le développement durable est en effet un nouveau paradigme et non un axiome scientifique, un principe politique qui n'aura d'autre sens que celui que la société voudra lui donner, une conception nouvelle du développement basé sur une démarche, un mode d'organisation du processus de décision et d'action, et non sur une vérité révélée car, prendre en compte les besoins des générations futures revient à accepter l'incertitude, à définir a priori des limites qui, par précaution, nous empêchent d'hypothéquer l'avenir. ■

Glossaire

Contraventions : elles sont réprimées par la loi de peines de police. Les contraventions de cinquième classe encourent les peines les plus graves : une amende de 1 524 euros au plus.

Crédits de paiement (CP) : ils permettent d'engager chaque année les crédits prévus sur des autorisations de programmes pluriannuels.

Délits : ce sont des infractions que la loi punit de peines correctionnelles.

Dépense de protection de l'environnement : cet agrégat mesure la dépense que l'ensemble des agents (entreprises, ménages, administration publique) consacrent à la protection de l'environnement.

Dépenses ordinaires (DO) : elles font partie des charges permanentes de l'État. Les DO recouvrent quatre titres, dont les moyens des services et les interventions publiques.

Éco-conditionnalité : dispositif par lequel l'attribution des subventions ou aides financières à des personnes morales ou physiques est conditionnée au respect de l'environnement, afin d'inciter celles-ci à améliorer leur performance environnementale.

Gouvernance : exercice des pouvoirs économique, politique et administratif d'un pays pour gérer les affaires de celui-ci à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, procédés et institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends [*Pnud*].

Reporting environnemental : ensemble des activités de production de documents de synthèse d'information sur l'environnement, dans un but de communication, d'alerte et d'aide à la prise de décision.

Pour en savoir plus...

■ *Bilan de la mise en oeuvre des recommandations OCDE sur les performances environnementales de la France, 1999* (rédigé par CDC Consultants, pour le compte du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement). Paris, 50 p.

■ Dubois D. (prés. par), 2001. *Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement*. Paris, Premier ministre, 116 p.

■ Ifen, 2001. *Abrégé statistique de l'environnement 2000-2001*. Orléans, Ifen, 195 p.

■ Kourilsky P., Viney G., 2000. *Le principe de précaution - Rapport au Premier ministre*. Paris, La Documentation Française, 405 p.

■ Larrue C., Knoepfel P., 2001. *Rapport d'évaluation de la politique française de surveillance et de connaissance de l'état de l'environnement*. Paris, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 144 p.

■ Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2001. *58 actions concrètes pour l'environnement et les territoires de 1997 à 2001*. Paris, 99 p.

■ Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2001. *Rapport d'activité 2000*. Paris, 250 p.

■ Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Credoc, 2001. *L'environnement, question sociale : dix ans de recherche pour le ministère de l'environnement*. Paris, Odile Jacob, 305 p.

■ Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Ifen, 2001. *Données économiques de l'environnement - Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement*. Orléans, Ifen, 357 p.

■ Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Ifen, Datar, 2000. *Aménagement du territoire et environnement : politiques et indicateurs / Spatial planning and environment : policies and indicators*. Orléans, Ifen, 272 p.

■ *Projet de loi de finances pour 2001 - Environnement, État récapitulatif de l'effort financier consenti en 2000 et prévu en 2001 au titre de l'environnement, 2001*. Paris, Imprimerie Nationale, 65 p.

■ Theys J. (sous la dir.), 2000. *L'environnement au XXI^e siècle / The environment in the 21st century*. Actes du colloque de Fontevraud, 3 vols. Paris, Germes, 781 p.

■ Tubiana L., 2000. *Environnement et développement : l'enjeu pour la France*. Paris, La Documentation Française, 169 p.

■ Vallemont S., 2001. *Le débat public : une réforme dans l'État*. Paris, LGDJ, 198 p.

Sites Internet :

■ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) : www.ademe.fr

■ Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) : www.andra.fr

■ Agences de l'Eau : www.eaufrance.tm.fr

■ Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr

■ Commissariat général du Plan : www.plan.gouv.fr

■ Conseil constitutionnel : www.conseil-constitutionnel.fr

■ Conseil d'État : www.conseil-etat.fr

■ Conseil économique et social : www.ces.fr

■ Conseil supérieur de la pêche : www.csp.environnement.gouv.fr

■ Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres : www.conservatoire-du-littoral.fr

■ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) : www.datar.gouv.fr

■ Institut de protection et de sûreté nucléaire : www.ipsn.fr

■ Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) : www.ineris.fr

■ Institut français de l'environnement : www.ifen.fr

■ Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : www.environnement.gouv.fr

■ Directions régionales de l'Environnement (Diren) et directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (Drire) : www.environnement.gouv.fr/regions/

■ Muséum national d'histoire naturelle : www.mnhn.fr

■ Office national de la chasse et de la faune sauvage : www.onc.fr

■ Office national des forêts : www.onf.fr

■ Parcs nationaux : www.parcsnationaux-fr.com

■ Sénat : www.senat.fr

Références juridiques

■ Niveau national

Généralités

- Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en oeuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement (JO du 14 avril 2001).
- Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'Environnement (JO du 21 septembre 2000). Les principales lois relatives au droit de l'environnement sont désormais intégrées dans ce seul document.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (JO du 14 décembre 2000). La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme, et notamment dans les plans locaux d'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale, est renforcée.
- Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (JO du 14 décembre 2000).
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (JO du 13 juillet 1999).
- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JO du 29 juin 1999).
- Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 portant création de la taxe générale sur les activités polluantes (JO du 31 décembre 1998). Un certain nombre de taxes, anciennement gérées par l'Ademe, ont été transformées en une taxe générale sur les activités polluantes, affectée au budget de l'État.
- Décret n° 2001-493 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et relatif aux modalités de communication des documents administratifs (JO du 10 juin 2001).
- Circulaire du 8 janvier 2001 relative aux directives nationales d'orientation (JO du 17 janvier 2001).
- Circulaire du 12 janvier 1999 relative à la mise en oeuvre de la procédure d'agrément des associations de protection de l'environnement (BO MATE n° 1999/2).

Administration de l'environnement

- Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale (JO du 10 mai 2001). Établissement placé sous la tutelle des ministères chargés de l'Environnement et de la Santé, l'Agence a pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'environnement et d'évaluer les risques sanitaires liés à l'environnement.
- Décret n° 2000-907 du 19 septembre 2000 relatif au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (JO du 20 septembre 2000). Composé de soixante dix membres, le Conseil a une mission d'évaluation des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire.
- Décret n° 2000-426 du 19 mai 2000 portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'Environnement (JO du 21 mai 2000).
- Arrêté du 9 juillet 2001 modifiant l'arrêté du 19 mai 2000 portant organisation de services et de sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de l'Environnement (JO du 11 juillet 2001).
- Arrêté du 9 juillet 2001 modifiant l'arrêté du 19 mai 2000 portant organisation de directions de l'administration centrale du ministère chargé de l'environnement l'Environnement (JO du 11 juillet 2001).
- Arrêté du 9 juillet 2001 portant création de l'Institut de formation de l'environnement (JO du 11 juillet 2001). L'Institut est notamment chargé d'élaborer et de suivre la politique de formation du ministère chargé de l'Environnement et de développer des formations dispensées dans des écoles et centres de formation relevant d'autres ministères ou de collectivités territoriales.