

OCDE

Les **Conclusions et Recommandations**
de l'*Examen Environnemental de la France*
sont publiées ici à l'occasion de la conférence de presse organisée
par les autorités françaises,
avec la participation de l'OCDE, le 18 février 2005 à Paris.

Le rapport complet *Examens environnementaux de l'OCDE : France*
sera publié en juin 2005.

SOMMAIRE

Introduction	3
1. Gestion de l'environnement	4
Mise en œuvre de politiques environnementales plus efficaces.....	4
Conclusions	4
Recommandations	4
Air	5
Conclusions	5
Recommandations	6
Eau	6
Conclusions	6
Recommandations	7
Nature et biodiversité	7
Conclusions	7
Recommandations	8
2. Vers un développement durable	9
Intégration des préoccupations environnementales dans les décisions économiques.....	9
Conclusions	9
Recommandations	10
Intégration des préoccupations environnementales et sociales.....	10
Conclusions	10
Recommandations	11
Intégration sectorielle : énergie	12
Conclusions	12
Recommandations	13
3. Engagements internationaux	13
Conclusions	13
Recommandations	14

AVANT-PROPOS

Le programme d'examens environnementaux de l'OCDE a pour principal objectif d'aider les pays membres à améliorer individuellement et collectivement les résultats obtenus dans leur gestion de l'environnement et vise essentiellement à :

- aider les différents pays à évaluer les progrès accomplis ;
- promouvoir le dialogue entre les pays membres sur leurs politiques, et cela grâce à un mécanisme d'examen par des pairs ; et
- stimuler les efforts des gouvernements des pays membres pour mieux rendre compte de leurs actions, notamment auprès de leurs opinions publiques, dans les pays développés et au-delà.

Dans quelle mesure les objectifs nationaux sont-ils réalisés ? Dans quelle mesure les engagements internationaux sont-ils respectés ? Telles sont les questions auxquelles répond l'évaluation des performances environnementales. Ces objectifs et engagements peuvent être de nature générale, de nature plus spécifique ou chiffrée. Les performances environnementales sont aussi replacées dans le contexte de l'état de l'environnement du pays, de ses ressources naturelles, des conditions économiques et de son évolution démographique.

Ces examens systématiques et indépendants ont été réalisés pour tous les pays membres lors du premier cycle d'examens. L'OCDE est engagée dans le second cycle d'examens axés sur le développement durable en mettant l'accent sur la mise en oeuvre des politiques d'environnement nationales et internationales, ainsi que sur l'intégration des décisions économiques, sociales et environnementales.

Le présent rapport examine les performances environnementales de la France. L'OCDE exprime ses remerciements les plus sincères à tous ceux qui ont contribué à la réalisation de cet examen, aux représentants des pays membres du Groupe de travail sur les performances environnementales, et en particulier aux pays examinateurs (Belgique, Canada et Italie) ainsi qu'à leurs experts. Elle est particulièrement redevable au gouvernement de la France pour avoir coopéré en répondant aux demandes d'informations et organisant la mission d'experts, et pour avoir facilité les contacts avec de nombreuses personnalités travaillant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des structures administratives et gouvernementales. Le présent examen a bénéficié de dons du Japon, de la Norvège et de la Suisse.

Le Groupe de travail de l'OCDE sur les performances environnementales a examiné ce rapport lors de sa réunion des 24-26 janvier 2005 et approuvé ses conclusions et ses recommandations.

Lorents G. Lorentsen
Directeur, Direction de l'Environnement

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

Les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles se posent en France dans un cadre national, mais aussi largement dans un contexte d'interdépendances européennes et mondiales. La politique environnementale de la France a influencé et a été influencée par les développements de la politique environnementale européenne. Au-delà du territoire métropolitain, les départements d'outre-mer impliquent pour la France une responsabilité environnementale élargie. Par ailleurs, ces interdépendances européennes et mondiales sont à la fois physiques (p. ex. pollution transfrontière, gestion partagée de biens communs) et économiques (p. ex. intégration du marché européen, commerce mondial) et requièrent une coopération environnementale bilatérale, régionale et mondiale.

Au cours de la période d'examen (1996-2004), la gestion de l'environnement en France a bénéficié du renforcement de ses institutions, d'un accroissement de l'effort financier des pouvoirs publics et des agents économiques, et de la prise en compte de la perspective du développement durable. L'environnement vient en appui du développement économique par une gestion économe des ressources (p. ex. eau, énergie), la création d'emplois environnementaux, la réduction des dépenses de santé publique, la protection du patrimoine urbain, naturel et paysager. Les grandes préoccupations portent sur les pollutions par l'agriculture et les transports, l'évolution des politiques de l'énergie, l'amélioration de la santé environnementale et les risques naturels et technologiques. Elles portent aussi sur les pressions de l'urbanisation, la protection des espaces, du littoral et de la montagne, directement liées au secteur du tourisme. Elles portent enfin sur les problèmes environnementaux internationaux (accords environnementaux multilatéraux, protection des océans, environnement et développement).

Face à ces défis, la France devra : i) renforcer la mise en œuvre de ses politiques environnementales ; ii) intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles et fiscales ; et iii) poursuivre sa coopération internationale. Ce rapport examine les progrès réalisés par la France depuis le précédent Examen des performances environnementales que lui a consacré l'OCDE, et évalue dans quelle mesure le pays a atteint ses objectifs nationaux et respecté ses engagements internationaux. Il examine également les progrès réalisés dans le contexte de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE.** Quelque 49 recommandations de nature à contribuer au renforcement des performances environnementales de la France dans l'optique du développement durable sont formulées.

* Ces conclusions et recommandations ont été examinées et approuvées par le Groupe de travail sur les performances environnementales à sa réunion du 25 janvier 2005. Le rapport de l'OCDE concerne la France métropolitaine et les départements d'outre-mer, est en préparation et sera disponible dans le courant du mois de juin 2005.

** Les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle évoqués dans les présentes Conclusions et Recommandations sont : le maintien de l'intégrité des écosystèmes (section 1), le découplage des pressions sur l'environnement de la croissance économique (sections 2.1 et 2.3), l'intégration des considérations sociales et environnementales (section 2.2) et l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire (section 3).

1. Gestion de l'environnement

Mise en œuvre de politiques environnementales plus efficaces

La France dispose d'un ensemble législatif vaste et cohérent concernant l'environnement et conforme au principe de subsidiarité. La Charte de l'environnement approuvée en 2004 devrait être insérée dans la Constitution. Le Code de l'environnement (2000) a permis, à droit constant, de clarifier la législation environnementale française, qui a influencé et a été influencée par le droit environnemental européen. Ainsi en est-il, par exemple, de la gestion intégrée de la pollution pour les 68 000 établissements classés. La nouvelle loi sur les risques crée les conditions pour une meilleure évaluation économique des risques naturels et technologiques dans la gestion du territoire. La mise en œuvre des politiques environnementales s'appuie sur un ensemble équilibré d'instruments réglementaires, économiques, de planification et d'approches volontaires. La mise en œuvre des règlements environnementaux bénéficie d'un inspectorat renforcé. Une large gamme d'instruments économiques est utilisée. Les redevances pour services rendus (p. ex. les services de l'eau et des déchets) et d'autres instruments économiques jouent un rôle efficace dans la gestion de l'environnement. De multiples taxes ont été créées (regroupées au sein de la Taxe générale sur les activités polluantes). L'utilisation de nouveaux instruments (marchés de permis négociables pour les gaz à effet de serre) est en développement. Les instruments de planification (contrats de plan État-région, plan climat, plan santé-environnement) et la planification de l'occupation des sols et de l'aménagement du territoire jouent leur rôle. Une meilleure intégration institutionnelle des préoccupations économiques dans les politiques environnementales a été rendue possible grâce aux progrès remarquables des études économiques et des évaluations environnementales au sein du ministère de l'Écologie et du développement durable (MEDD). Les dépenses de protection de l'environnement ont progressé pour atteindre 1.9% du PIB et celles liées à l'environnement (en incluant aussi la mobilisation de l'eau et la récupération des matériaux) 2.8% du PIB. Rien n'indique que la compétitivité de l'économie française ait été affectée dans son ensemble par l'action environnementale.

Recommandations

- mettre en place une commission fiscale verte, rattachée au Premier ministre ;
- augmenter les taux des redevances et taxes d'environnement pour accroître ainsi l'effet incitatif de ces instruments et réduire la charge budgétaire des politiques publiques d'environnement ;
- veiller à mettre en place des instruments économiques pour prendre en compte les externalités des activités agricoles ;
- dans le domaine de l'eau, maintenir l'approche par bassin et la fixation des taux des redevances par les instances de bassin dans le cadre du contrôle d'ensemble par le Parlement ;
- continuer à renforcer la mise en œuvre des réglementations concernant l'environnement ; améliorer leur intégration dans les documents d'urbanisme, y compris au niveau local ; appliquer avec rigueur les lois risques, montagne et littoral, y compris au niveau local ;
- continuer à effectuer les études économiques nécessaires à l'action environnementale.

Toutefois, il serait souhaitable de mieux mettre en œuvre, au niveau local, les réglementations concernant l'environnement et l'occupation des sols, y compris les lois sur les risques, le littoral et la montagne. Certaines directives européennes posent problème (p. ex. directives nitrates, eaux usées urbaines, oiseaux et habitats). De gros efforts restent à faire pour maîtriser la pollution des eaux d'origine municipale et agricole. Il convient de mieux explorer les possibilités de concertation pour la protection de la nature et de la biodiversité. Une partie des instruments économiques pourrait voir ses taux modifiés pour mieux internaliser les externalités positives et négatives. Le grand projet de réforme fiscale environnementale de 1999 n'a pas abouti. Un examen approfondi des effets environnementaux des taxes et subventions devrait conduire à instituer une Commission fiscale verte.

Air

Depuis 1990, la France a progressé dans la réduction des émissions et leur découplage de la croissance économique pour la plupart des polluants traditionnels, des métaux lourds et des composés organiques. Les émissions par unité de PIB sont le plus souvent nettement inférieures aux moyennes OCDE, et parfois parmi les meilleures (p. ex. CO₂). Ceci reflète les structures économiques et énergétiques du pays, ainsi que l'action environnementale par des instruments législatifs (loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996), réglementaires (installations classées) et économiques (taxe sur les activités polluantes). Sur la scène internationale, la France est un acteur déterminé qui respecte et même surpasse ses nombreux engagements. Pour les émissions des véhicules, les normes européennes permettent une amélioration du stock de véhicules. Des mesures ont été prises pour assurer la diffusion de combustibles plus propres, par exemple en réduisant la taxe sur le gaz naturel liquéfié. De nouvelles politiques de transport et d'urbanisme aux niveaux municipal et régional (p. ex. plans de développement urbain) incluent diverses mesures : stationnement payant généralisé, transports en commun plus efficaces, utilisation accrue du gaz naturel. Enfin, le secteur transport présente structurellement un réseau de trains à grande vitesse pour le transport de passagers, un réseau autoroutier interurbain à péages, et un financement des transports urbains collectifs incluant une contribution significative des entreprises (versement transport).

Malgré ces progrès, d'importants défis restent à relever, concernant principalement l'ozone, les NO_x et les particules fines qui affectent la santé. Pour résoudre les problèmes de qualité de l'air en milieu urbain et atteindre les objectifs de réduction des émissions pour 2010, il y a beaucoup à faire pour maîtriser les émissions de particules (véhicules diesel et chauffage au bois) et celles de NO_x dues aux transports. Par ailleurs, les niveaux d'émissions de dioxine doivent poursuivre leur baisse et il faudra prévenir toute hausse des émissions d'ammoniaque dues à l'agriculture et maîtriser celles des émissions d'hexachloro-benzène (HCB). L'intégration des préoccupations d'environnement et de qualité de l'air dans le secteur des transports reste un défi majeur. L'amélioration du parc de véhicules routiers doit se poursuivre et être accélérée, par exemple pour tirer parti des progrès technologiques concernant les véhicules diesel, les véhicules à deux roues motorisés, les véhicules commerciaux (transports urbains et interurbains de marchandises). Les plans de gestion urbaine et de transport aux niveaux local et régional, doivent être mis en œuvre. Un recours accru aux instruments économiques (stationnement payant, péages urbains, taxation des véhicules et de leur usage, taxation des carburants) est souhaitable, y compris pour certains dans un cadre européen. Structurellement, les externalités associées aux transports routiers doivent être corrigées, en particulier pour les transports de marchandises et de déchets. Une priorité élevée doit être donnée aux transports ferrés et combinés de marchandises. Les émissions du transport maritime, fluvial et aérien devraient faire

l'objet d'une attention accrue. Plus généralement, l'intégration des préoccupations de qualité de l'air dans les politiques de l'énergie, de l'agriculture et du tourisme est à développer.

Recommandations

- renforcer les mesures concernant les émissions de NO_x dans les secteurs transport (p. ex. véhicules diesel), agriculture (combustion diesel et combustion de déchets), industrie (secteurs chimie, métaux ferreux et agroalimentaire) et énergie (électricité d'origine thermique) ;
- renforcer les mesures visant à limiter les émissions de toutes les particules (p. ex. combustion de bois, de biomasse, et de gazole) et considérer l'établissement de normes ambiantes pour les particules fines et ultrafines (PM_{2,5} et PM_{1,0}) ;
- renforcer l'utilisation du rail pour le transport des passagers et des marchandises, ainsi que le transport combiné des marchandises, dans le cadre d'une politique générale de report modal fondée sur une meilleure internalisation des externalités du transport routier ;
- mettre en œuvre les plans de déplacement urbains (PDU), renforcer l'utilisation des instruments économiques dans les transports urbains (stationnement et usage des voitures particulières) et adopter des mesures pour améliorer les émissions des véhicules plus lourds (p. ex. autobus, transports de marchandises et de déchets) ;
- examiner la contribution du transport maritime, fluvial et aérien (incluant les émissions provenant des trajets internationaux) sur la qualité de l'air à l'échelle régionale et considérer les mesures nationales ou internationales à prendre pour les réduire.

Eau

Fondées sur la loi de 1964 et confortées par la loi de 1992, les instances de bassins ont vu leur rôle s'élargir : du rôle financier (collecte de redevances de prélèvement et de pollution et redistribution de ces fonds pour l'investissement) à ceux d'évaluation de l'état des milieux aquatiques et de planification. Cette gestion intégrée par grands bassins, partenariale et pluriannuelle, a montré sa grande efficacité, notamment pour traiter des problèmes de pollution industrielle et municipale, en application des principes pollueur payeur et utilisateur payeur. La pollution industrielle des cours d'eau a continué à diminuer. Des compteurs ont été installés pour améliorer la gestion de la ressource en eau, notamment l'eau d'irrigation. Un plan sécheresse a été mis en place suite aux fortes chaleurs de 2003. Des plans de prévention des crues ont été lancés en 2003 qui sont opposables aux tiers. Le financement du secteur eau est assuré par le recouvrement des coûts (entretien des réseaux) et par les redevances des agences de l'eau (investissements). Ce système devrait permettre d'affronter dans de bonnes conditions les échéances à venir concernant la directive cadre européenne. Des taxes ont été introduites sur les pesticides, les lessives (phosphates) et l'extraction de granulats ainsi qu'une redevance nitrates (plus récente et qu'il serait souhaitable d'étendre). Avec l'augmentation de la fréquence des inondations et de leurs dommages, un grand effort législatif, réglementaire et de planification vise à mieux prévenir ces événements et leurs effets.

Toutefois, la politique de l'eau présente, depuis une dizaine d'années, quelques faiblesses concernant divers sujets émergents, comme les pollutions chroniques par de nouveaux produits dont les effets sont encore mal connus (p. ex. perturbateurs endocriniens, antibiotiques). La pollution agricole des cours d'eau (nitrates, pesticides) persiste malgré les mesures prises. Les

écosystèmes tels que les berges de rivières, ne font pas l'objet d'une attention suffisante. La qualité de l'eau potable est toujours préoccupante par endroits, notamment en raison d'une faible protection des captages. La police de l'eau, malgré des progrès certains, est dispersée entre différents services, ce qui la rend peu efficace. L'allocation des aides par les agences de l'eau ne résulte pas d'une analyse économique des projets soumis et se traduit souvent par des transferts des ménages vers les agriculteurs. Le niveau de traitement des eaux usées n'a pas assez progressé et la France est menacée d'astreinte par la Commission européenne sur ce point.

Recommandations

- réduire la pollution d'origine agricole (cultures et élevages) en poursuivant la réforme des aides à l'agriculture (afin de diminuer les incitations à la production intensive et donc à la pollution), en appliquant l'écoconditionnalité des aides agricoles, et en introduisant des mesures efficaces et ciblées de réduction des excès azotés au niveau de l'exploitation ;
- améliorer l'équilibre des dépenses et recettes des agences de l'eau pour le secteur agricole ;
- continuer à développer les plans de prévention des risques d'inondations et assurer leur mise en œuvre effective en instaurant un mécanisme de suivi ;
- regrouper les compétences de police de l'eau dans chaque département et renforcer le contrôle du respect des prescriptions du Code de l'environnement relatives à l'eau ;
- adopter une approche plus holistique de la gestion par bassin, en élargissant le rôle des agences de l'eau, notamment leurs interventions en faveur des zones humides ;
- réviser les procédures d'allocation des aides des agences de l'eau pour en améliorer l'efficacité économique et environnementale ; rendre systématique l'analyse économique des projets.

Nature et biodiversité

La France possède une richesse biologique exceptionnelle et donc une responsabilité élevée au sein de l'Europe et aussi mondialement par sa présence dans les trois océans du monde. Elle détient une connaissance reconnue dans la plupart des domaines de la biodiversité (p. ex. de la microbiologie aux processus écosystémiques) grâce à différentes institutions (Muséum national d'histoire naturelle, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer), chefs de file dans le développement et la dissémination de la connaissance scientifique. Au cours de la période d'évaluation, la France a réalisé l'inventaire de près de 15 000 zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique métropolitaines, et l'inventaire des paysages pour 52 départements. La France dispose d'un ensemble de lois très complet pour la protection de la nature, de la biodiversité et des paysages ; dans la période d'évaluation, les lois sur la pêche, la chasse, la forêt se sont ajoutées aux lois principales concernant la nature, la montagne, le littoral, les paysages. Les superficies protégées ont été portées de 9.5% à 13.3% du territoire métropolitain. Les parcs naturels régionaux et les opérations de mise en valeur des Grands Sites connaissent un excellent développement. L'implication conjointe d'établissements publics, de partenaires techniques et financiers, de collectivités locales et de volontaires dans la mise en œuvre de projets de conservation du patrimoine naturel est à souligner. Une approche plus écosystémique de la gestion des forêts se développe ainsi qu'une accélération de l'écocertification des bois. Une approche plus sensible à l'environnement se développe aussi dans la gestion agricole, par exemple avec 40 000 contrats d'agriculture durable (3 millions

d'hectares). La France satisfait dans l'ensemble à ses engagements internationaux (p. ex. CDB, CITES, Ramsar) concernant la protection de la nature, et contribue aux avancées dans ce domaine avec par exemple l'IFRECOR sur les récifs coralliens. Suite à la déclaration du Président français au Sommet de Johannesburg, une Stratégie nationale de développement durable a été adoptée en 2003 et une Stratégie nationale pour la biodiversité en 2004, pour contribuer à répondre aux défis nationaux, européens et mondiaux. En 2003, la France a créé une zone de protection écologique en Méditerranée jusqu'à plus de 100 km au large de ses côtes.

Recommandations

- intégrer la dimension biodiversité dans les politiques sectorielles (p. ex. agriculture, foresterie, tourisme et aménagement du territoire) en conformité avec la Stratégie nationale pour la biodiversité et évaluer périodiquement les progrès des plans d'action ;
- renforcer l'intégration des préoccupations de biodiversité dans les décisions locales concernant le développement économique, l'urbanisme, les infrastructures et les activités touristiques ;
- continuer à accroître la superficie des zones protégées, particulièrement avec l'extension : i) du réseau des espaces protégés dans le cadre Natura 2000 à 15% du territoire métropolitain, ii) des zones marines, et iii) des zones protégées dans les DOM ;
- rechercher et améliorer les processus partenariaux aptes à construire des consensus autour des enjeux associés aux directives habitats et oiseaux et à la Convention de Berne ;
- renforcer l'application de la loi littoral et accroître le rythme d'acquisitions foncières du Conservatoire du littoral en augmentant de façon significative son budget pour atteindre les objectifs fixés pour le littoral métropolitain (200 000 ha en 30 ans) ; lui assigner un objectif et les moyens à la hauteur des défis littoraux dans les DOM ; continuer de développer et de mettre en œuvre des Schémas de mise en valeur de la mer pour les principales régions littorales en prévoyant, en particulier, des mécanismes appropriés de suivi ;
- prendre en compte la protection des paysages dans les politiques et décisions sectorielles aux niveaux national et local et renforcer le concours de l'État à la gestion des Grands Sites ;
- organiser et renforcer les moyens de la connaissance de la biodiversité (p. ex. Muséum d'histoire naturelle, Institut français de l'environnement, inventaires dans les DOM) ; renforcer les financements de la gestion de la nature, y compris par des aménagements de la fiscalité et des finances locales.

Toutefois, d'importants défis demeurent. En premier lieu, la ratification de la Convention sur la biodiversité demande la mise en place de mécanismes de conservation des espèces, des écosystèmes et du caractère génétique. Plusieurs mesures existent pour la conservation des espèces et des espaces, mais elles sont plus rares pour l'écosystème et la diversité génétique. Deuxièmement, l'application effective des directives européennes oiseaux et habitats, malgré des progrès notables, est encore lacunaire. La mise en place du réseau Natura 2000 tarde, après avoir fait l'objet d'une condamnation par la Cour européenne de justice. Il existe une disproportion entre la richesse exceptionnelle de la biodiversité des DOM et les moyens scientifiques, budgétaires et institutionnels disponibles pour assurer sa conservation. Le Parc national de la Guadeloupe (1989) reste le seul dans ces territoires, malgré les projets avancés.

Les mécanismes de conservation ne sont pas à la mesure des pressions majeures portant sur le littoral et les zones montagneuses. Par exemple, les acquisitions foncières réalisées par le Conservatoire du littoral (12% du littoral) doivent être accélérées et la loi littoral consolidée et rigoureusement appliquée. L'intégration des préoccupations de biodiversité dans diverses politiques (agriculture, foresterie, tourisme) doit se poursuivre. L'agriculture intensive demeure une pression importante sur la biodiversité : c'est dans l'écosystème agricole que se trouve le plus grand nombre d'espèces menacées. Enfin, la reconnaissance des services écologiques d'importance économique rendus par la biodiversité, particulièrement dans l'aménagement du territoire et la prévention de risques environnementaux (p. ex. inondations, changement climatique) doit être renforcée.

2. Vers un développement durable

L'intégration des préoccupations environnementales dans les prises de décisions économiques, sociales ou sectorielles est essentielle à l'amélioration des performances environnementales et à la poursuite d'un développement durable. Cette intégration, qu'elle soit institutionnelle ou par le marché, est également nécessaire pour apporter des réponses d'un bon rapport coût-efficacité aux défis environnementaux. Les changements et les forces économiques dans des secteurs aussi importants que l'énergie, l'industrie, l'agriculture, les transports ou le tourisme influencent fortement l'environnement et son évolution, et peuvent par conséquent renforcer ou contrecarrer les bénéfices des politiques environnementales.

Intégration des préoccupations environnementales dans les décisions économiques

La France a réussi à découpler nombre de pressions sur l'environnement de la croissance économique (p. ex. émissions de SO_x et de NO_x, prélèvements d'eau douce, utilisation de pesticides et d'engrais azotés). Plusieurs réformes institutionnelles et législatives importantes ont été engagées depuis 1996 qui visent à une meilleure intégration des objectifs économiques et environnementaux et à promouvoir un développement durable. La stratégie nationale de développement durable a été approuvée en 2003. Comme les autorités mettent en œuvre les principes pollueur payeur et utilisateur payeur, les subventions directes et indirectes pour la protection de l'environnement sont en général très réduites. La nouvelle directive de l'UE sur l'évaluation stratégique environnementale devrait, avec des procédures améliorées d'études d'impact sur l'environnement, contribuer à une meilleure intégration concernant programmes et plans et aussi projets. Le plan national santé-environnement est un progrès majeur, comme la politique intégrée de la gestion des risques. L'élimination de subventions dommageables pour l'environnement (charbon) et l'introduction d'écoconditionnalité dans le secteur agricole vont dans la bonne direction. Les récentes réformes de la politique agricole commune de l'UE ont aussi tendu à dissocier le soutien à l'agriculture des pressions sur l'environnement. Une meilleure cohésion a été obtenue au niveau de la prise de décision environnementale grâce à divers mécanismes de concertation (Commission nationale du débat public, stratégie de développement durable en 2003, élaboration des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) et de cogestion (contrats territoriaux d'exploitation du littoral et des sites Natura 2000).

La mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable pourrait utilement être centrée sur l'intégration par le marché des préoccupations environnementales dans les divers secteurs économiques (p. ex. agriculture, transport, énergie, tourisme). De fait, de nombreux signaux prix ne sont pas satisfaisants, avec par exemple la diminution, sur longue

période et en termes réels des prix des carburants, le maintien d'un avantage fiscal du diesel par rapport à l'essence (avantage accru pour les transporteurs routiers) et les prix réduits de l'eau pour usages agricoles. La gestion des déchets radioactifs (p. ex. à très long terme) devrait être intégralement internalisée dans le coût de l'énergie nucléaire afin de refléter les coûts relatifs. Dans l'état actuel des connaissances, les coûts externes du nucléaire (p. ex. gestion des déchets radioactifs) sont seulement connus dans leurs grandes masses. Dans ce contexte, les grands opérateurs ont pris des mesures pour faire face aux coûts actuellement connus et mesurables. La plupart des décisions concernant les programmes de subventions demeurent fondées sur les ressources financières disponibles, et non sur les résultats environnementaux ou économiques attendus de ces programmes. Les taxes existantes sont peu alignées sur les externalités environnementales et certaines caractéristiques de la fiscalité portant sur les transports et l'énergie sont néfastes pour l'environnement. Des problèmes demeurent, en particulier au niveau local, en ce qui concerne l'intégration des préoccupations environnementales dans les décisions économiques et la recherche de l'efficacité économique dans l'application des politiques environnementales. Enfin, la croissance du trafic routier de marchandises demeure une source de préoccupation majeure.

Recommandations

- continuer à réformer les taxes environnementales existantes pour mieux prendre en compte les externalités environnementales et éliminer les caractéristiques néfastes pour l'environnement de la fiscalité sur l'énergie et les transports ;
- poursuivre les efforts visant à réduire les subventions préjudiciables à l'environnement et examiner systématiquement les programmes de soutien de tous types, du point de vue de leur impact net sur l'efficacité environnementale ou l'efficacité économique ;
- veiller à ce que les politiques nationales et européennes relatives aux procédures d'Étude d'impact sur l'environnement et d'Évaluation stratégique environnementale soient pleinement mises en œuvre, y compris au niveau infranational ;
- intégrer plus explicitement une dimension économique dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale du développement durable et promouvoir l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles (p. ex. agriculture, transport, énergie) ;
- renforcer le rôle des indicateurs dans la mesure des progrès concernant l'environnement et le développement durable et dans la définition des politiques ;
- établir un réseau d'autorités environnementales régionales et nationales pour gérer les fonds structurels européens, visant ainsi à une meilleure intégration de l'environnement et du développement durable dans les politiques et programmes d'action publique régionaux.

Intégration des préoccupations environnementales et sociales

Concernant l'emploi, le programme "Nouveaux services, emplois jeunes", engagé en 1997, a favorisé la création et la solvabilisation d'emplois environnementaux, notamment au sein des collectivités locales et des ONG. Concernant l'accès aux biens essentiels (p. ex. eau, électricité) pour les plus défavorisés, la France fait des efforts importants, avec la réorganisation en cours des différents fonds de solidarité et la mise en place de tarifs sociaux ne distordant pas fortement le signal-prix. Concernant la santé, la création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) en 2001 et un bilan des relations santé-environnement ont

ouvert la voie au plan national santé-environnement, adopté en 2004, qui vise à réduire et prévenir les risques de santé liés à l'environnement, dans toutes ses dimensions (environnement extérieur et intérieur, environnement en milieu professionnel). Concernant l'information, une longue expérience (p. ex. rapports sur l'état de l'environnement, recueils de données économiques sur l'environnement, indicateurs d'environnement), et une surveillance efficace et améliorée de l'environnement fondent une diffusion active d'informations. Le droit d'accès à l'information environnementale est inscrit dans la législation française et peut être invoqué devant les tribunaux ; il lui sera donné une valeur constitutionnelle par la Charte de l'environnement. Suite à la loi sur les nouvelles régulations économiques de 2002, les entreprises cotées en bourse doivent rendre compte des conséquences sociales et environnementales de leurs activités dans leur rapport annuel de gestion. La Commission nationale du débat public (installée en 1997), autorité administrative indépendante de composition tripartite, conduit la consultation du public en amont des projets d'équipement et d'aménagement du territoire. Ces dernières années, la consultation publique a été élargie à plusieurs projets de loi et d'orientation des politiques (p. ex. énergie, climat, eau).

Recommandations

- continuer à promouvoir la protection de l'environnement par des politiques actives concernant l'emploi (p. ex. créations d'emplois, adéquation formation et emploi) ;
- poursuivre l'amélioration des fonds de solidarité pour l'accès aux biens essentiels (eau, énergie, logement), en favorisant une aide aux personnes, efficace et de durée suffisante. S'assurer que la loi sur l'eau en projet favorise l'accès à ce bien ;
- continuer à renforcer le secteur de la santé environnementale en renforçant l'expertise (p. ex. développer des filières de formation et de recherche) ;
- dégager les moyens nécessaires à la mise en oeuvre du plan national santé-environnement, y compris pour l'évaluation des risques liés aux produits chimiques ;
- poursuivre la mise en conformité de la législation régissant l'accès à l'information environnementale avec les textes européens récents et prendre les mesures nécessaires à la mise en application de ces textes et de la Convention d'Aarhus ; mieux informer le public sur son droit à l'accès à l'information environnementale ;
- poursuivre l'amélioration de la coordination des systèmes d'information, de la couverture et de la qualité des données sur l'environnement, et renforcer leur accessibilité et leur utilisation dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques ;
- renforcer l'éducation environnementale dans l'enseignement primaire et secondaire.

Néanmoins, concernant l'accès des populations défavorisées aux biens essentiels (eau, énergie), les fonds de solidarité ont un financement insuffisant pour accompagner les personnes dans la durée. Malgré la création de l'AFSSE, l'expertise reste trop limitée pour traiter d'un domaine aussi vaste que la santé environnementale. Pour l'éducation à l'environnement, l'enseignement primaire et secondaire a manqué d'ambition et de structuration, mais la situation est en cours d'amélioration. Il existe un décalage entre la multiplicité des formations et les métiers spécifiques de l'environnement. En matière d'information environnementale, même si la plupart des dispositions légales sont en accord avec les textes internationaux correspondants, la transposition dans le droit national de la directive européenne récente exigera de nouveaux efforts de mise en conformité. La mise en oeuvre de la Convention d'Aarhus et de cette directive européenne exigera une meilleure organisation de l'accès à l'information, et une meilleure

réactivité aux demandes du public. L'information du public sur le droit d'accès dont il dispose reste insuffisante. Les sites Internet manquent souvent de lisibilité pour un utilisateur non averti et un portail national sur l'information environnementale pourrait renforcer l'efficacité, l'efficience, et l'utilisation de l'information disponible. La base d'informations sur l'environnement gagnerait à être renforcée (p. ex. déchets industriels, biodiversité).

Intégration sectorielle : énergie

Depuis le précédent examen de l'OCDE, l'intensité énergétique de la France a continué à baisser régulièrement, en particulier dans l'industrie. Cette baisse est due à des gains de productivité et à des progrès dans l'efficacité énergétique stimulés par des mesures d'incitation, réglementaires et d'information depuis 1998. Un effort tout particulier a été fait en faveur des PME et des PMI à travers l'action de l'ADEME. On constate également une réduction notable des émissions des principaux polluants de l'air pour le secteur de la production d'énergie, d'autant que la production d'électricité est pour près de 90% non thermique (78% nucléaire et près de 12% hydraulique et autres renouvelables). Les objectifs de la politique énergétique française n'ont pas varié depuis 1996. Le débat national de 2003 a mis en évidence un quasi-consensus de l'opinion sur les grandes préoccupations énergétiques (sécurité d'approvisionnement, compétitivité de l'énergie, respect de l'environnement et solidarité entre territoires et envers les personnes démunies) et a débouché sur un livre blanc et un projet de loi d'orientation sur l'énergie dont le Parlement est actuellement saisi. Ses grands axes sont : une politique de maîtrise et d'efficacité énergétique, une diversification du bouquet énergétique et le maintien à partir de 2020 de toutes les options énergétiques, y compris l'option nucléaire. Au plan institutionnel, le regroupement en 2002 du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en un même organisme, l'Autorité de sécurité nucléaire (ASN), et de l'expertise correspondante au sein de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), marque un progrès dans la prise en compte des risques liés aux centrales nucléaires pour ceux qui y travaillent et le public en général. La France a une longue tradition de planification dans les domaines de l'énergie, de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques ; les rapports de prospective énergétique ou d'évaluation élaborés pendant la période d'examen par des instances comme la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, le Commissariat au plan, le Conseil d'analyse économique ou l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques sont des contributions très utiles à la décision.

Malgré ces progrès, l'intensité énergétique de l'économie française demeure légèrement supérieure à la moyenne OCDE Europe, et la situation dans le domaine des transports est préoccupante en raison de l'augmentation de la consommation globale du secteur et de la croissance du parc de véhicules. Les efforts consentis dans le domaine des économies d'énergie demeurent insuffisants compte tenu des bénéfices multiples à attendre de cette politique. Les efforts de recherche et développement demeurent peu orientés vers les économies d'énergie et les mesures visant à maîtriser la croissance de la demande font défaut. La quasi non intégration des coûts externes dans les prix de l'énergie résulte d'une fiscalité de l'énergie fondée sur des logiques ignorant l'intégration des préoccupations de l'environnement dans les politiques énergétiques. L'internalisation de ces coûts serait susceptible de modifier substantiellement le choix des sources énergétiques. Alors que les énergies renouvelables offrent de nombreux bénéfices à la collectivité, la multiplicité des autorisations administratives nécessaires, les retards dans leur délivrance, et l'absence de guichet unique pour l'octroi des subventions, entravent la pénétration d'énergies renouvelables comme l'énergie solaire. Certaines ONG

déplorent une consultation insuffisante et biaisée dans le débat public qui a précédé l'élaboration du projet de loi d'orientation sur l'énergie.

Recommandations

- renforcer les efforts d'évaluation économique des dommages causés à l'environnement par le secteur de l'énergie, pour mieux internaliser les coûts externes dans les prix de l'énergie ;
- renforcer les efforts d'économie d'énergie, en veillant au rapport coût-efficacité des mesures adoptées ;
- évaluer d'un point de vue économique les politiques publiques de promotion des énergies renouvelables, afin d'en minimiser les coûts pour la collectivité ;
- réformer la fiscalité de l'énergie en intégrant mieux les préoccupations environnementales (p. ex. continuer à rééquilibrer la fiscalité du gazole et de l'essence, supprimer la taxe sur l'hydroélectricité) ; mettre en place une Commission fiscale verte ;
- évaluer les possibles conséquences environnementales liées à la libéralisation des secteurs du gaz et de l'électricité ; si nécessaire, mettre en place des mesures de sauvegarde ;
- continuer à introduire plus de transparence dans le secteur nucléaire, y compris en renforçant l'accès à l'information.

3. Engagements internationaux

Depuis 1996, la France a continué à jouer un rôle actif dans l'élaboration d'accords mondiaux pour la protection de l'environnement et le développement durable, dans le développement du droit international de l'environnement et plus généralement sur le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement. Le changement climatique, la biodiversité, l'eau et le milieu marin sont des priorités explicites. Concernant le changement climatique, elle a réussi à stabiliser ses émissions de gaz à effet de serre (GES), conformément à la CCNUCC. Elle est parvenue à un découplage, seulement relatif, entre émissions de CO₂ et croissance du PIB, principalement du fait du poids croissant du secteur tertiaire dans l'économie et de la diminution des émissions des secteurs de l'industrie et de l'énergie. Son intensité en émissions de CO₂ par unité de PIB est basse. Elle est en voie d'atteindre ses engagements sous le Protocole de Kyoto. Concernant la pollution transfrontalière, la France a dépassé ses objectifs sous la Convention PATLD (Protocoles d'Oslo, de Sofia et de Genève), en réduisant considérablement ses émissions de NO_x, de SO_x et de COVNM. Elle a contribué à renforcer les accords sur la sécurité maritime européens et mondiaux, et assure une surveillance régulière de sa zone économique exclusive, utilisant une capacité institutionnelle et matérielle considérable de lutte contre la pollution marine accidentelle. La France s'est engagée dans une politique active en matière de répression des rejets illicites commis par les navires. Une zone de protection novatrice concernant les cétacés a été créée en Méditerranée (y compris en haute mer) ainsi qu'une zone de protection écologique. Concernant l'aide au développement, la France présente le 8^{ème} rapport APD/RNB des pays de l'OCDE et le 1^{er} des pays du G7 (0.41%), recherche l'intégration des considérations d'environnement dans ses projets d'aide et est un contributeur de premier rang aux fonds multilatéraux pour l'environnement. Depuis 2000, plusieurs mesures concrètes ont été prises pour mieux intégrer les considérations environnementales dans l'instruction des demandes de crédits et garanties de crédits à l'exportation.

Toutefois, la France pourrait améliorer ses résultats concernant la réalisation de plusieurs engagements environnementaux internationaux. Concernant l'effet de serre, les mesures doivent être renforcées ; l'efficacité du dispositif adopté pourrait être réexaminé, notamment pour la contribution du secteur des transports, et l'équilibre entre mesures internes (p. ex. taxation) et externes (échanges de permis d'émissions en Europe, autres mécanismes de flexibilité). Entre 1996 et 2002, la France ne satisfaisait pas à ses engagements internationaux en tant qu'état portuaire : moins de 25% de navires étrangers étaient inspectés dans les ports français pour vérifier leur conformité aux normes OMI. Ceci a été corrigé en 2003. Ses ports ne sont pas suffisamment équipés en moyens de réception des déchets d'exploitation de navires et de résidus de cargaison. Certains stocks de poissons sont en dehors des limites biologiques de sécurité, notamment en mer du Nord, et font l'objet de plans de reconstitution (p. ex. cabillaud, merlu). Les nouveaux objectifs concernant les polluants atmosphériques transfrontaliers, au titre du Protocole de Göteborg et de la directive européenne fixant des plafonds d'émissions nationales (PEN), exigeront de nouvelles mesures nationales. Pour respecter ses engagements concernant la mer du Nord (et la directive de l'UE sur les nitrates), la lutte contre les émissions d'azote dans l'agriculture devra être renforcée. Si la France réussit, dans l'ensemble, à concilier son commerce international et ses engagements environnementaux, des progrès doivent être réalisés dans les contrôles aux frontières.

Recommandations

- appliquer des mesures (p. ex. taxation, échanges de permis d'émissions, autres mécanismes de flexibilité) permettant d'atteindre les engagements du protocole de Kyoto, avec une attention renforcée concernant les transports ;
- continuer à renforcer les contrôles pour conformité aux normes OMI des navires en escale dans les ports français ;
- poursuivre l'établissement de plans portuaires pour la gestion des déchets d'exploitation de navires et les résidus de cargaison, en assurant leur coordination au niveau national, y compris par une meilleure coopération entre les ports, la valorisation des équipements existants, l'harmonisation des redevances, et l'identification des installations complémentaires nécessaires ;
- favoriser l'élaboration de plans de gestion et de reconstitution dans le cadre des négociations communautaires et poursuivre l'adaptation des capacités de la flotte de pêche aux ressources halieutiques ;
- veiller à ce que l'évaluation environnementale des projets soutenus par des crédits et garanties de crédits à l'exportation soit conforme aux pratiques recommandées (normes internationales ou normes équivalentes fixées par le pays hôte) ;
- continuer à accroître le niveau de l'aide publique au développement et l'importance accordée aux projets environnementaux.