

# 1

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS\*

Depuis 2000, la croissance économique de la Grèce s'est poursuivie à un rythme soutenu, de plus de 4 % par an en moyenne. Le PIB par habitant a augmenté pour atteindre un niveau proche de la moyenne de l'OCDE Europe. L'adoption de l'euro en 2001 et les grands travaux entrepris à l'occasion des Jeux Olympiques d'Athènes de 2004 ont été deux des principaux moteurs de cette croissance économique. La Grèce a aussi bénéficié d'importants apports de fonds de l'UE, qui l'ont aidée à moderniser et développer ses réseaux d'infrastructures (transports, énergie et eau, par exemple), à renforcer sa compétitivité et valoriser ses ressources humaines, ainsi qu'à réduire les disparités régionales. La Grèce se caractérise par une économie ouverte, une base industrielle relativement restreinte et une production industrielle stable. Les secteurs du tourisme et du bâtiment, qui représentent respectivement 18 % et 8.5 % du PIB, y jouent un rôle important et croissant. La Grèce possède par ailleurs une longue tradition en matière de transport maritime.

De larges pans du territoire national se caractérisent par un milieu naturel quasiment intact et par un riche et exceptionnel patrimoine culturel. L'actuelle décennie a vu la consolidation des acquis environnementaux de la décennie précédente, des progrès dans la mise en œuvre de la législation environnementale nationale et communautaire, ainsi qu'une participation accrue aux activités de coopération internationale. Toutefois, la croissance économique a souvent entraîné une augmentation des pressions exercées sur l'environnement, notamment par les constructions sauvages, la dégradation de certaines zones côtières et de certaines îles, l'augmentation des émissions atmosphériques liées à la production d'électricité, une forte intensité matérielle et une utilisation excessive d'eau d'irrigation. Dans l'ensemble, des efforts accrus seront nécessaires pour parvenir à la convergence environnementale au sein de l'OCDE et de l'UE. Pour faire face à ces défis, la Grèce devra : i) veiller à une mise en œuvre complète de ses politiques en matière d'environnement et d'aménagement du territoire ; ii) approfondir l'intégration des préoccupations d'environnement dans les politiques sectorielles ; et iii) renforcer sa coopération internationale dans le domaine de l'environnement.

Le présent rapport examine les progrès de la Grèce depuis le précédent Examen des performances environnementales que lui a consacré l'OCDE en 2000, et évalue dans quelle mesure le pays a atteint ses objectifs nationaux et respecté ses engagements internationaux. Il examine également les progrès réalisés par la Grèce dans le contexte de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années

---

\* Ces conclusions et recommandations ont été examinées et approuvées par le Groupe de Travail sur les Performances Environnementales à sa réunion du 17 février 2009.

du XXIème siècle\*\*. Quelques 44 recommandations de nature à contribuer au renforcement des performances environnementales de la Grèce sont formulées.

## 1. Gestion de l'environnement

### *Renforcement de la mise en œuvre des politiques environnementales*

La politique de l'environnement de la Grèce repose en grande partie sur des réglementations environnementales et sur les directives de l'UE. Durant la période examinée, la Grèce a adopté une importante législation environnementale et transposé les récentes directives de l'UE. Plusieurs évolutions positives ont été enregistrées au cours de cette période, notamment la création d'un poste de médiateur doté de compétences en matière d'environnement et celle d'une inspection de l'environnement, ainsi que les résultats encourageants des mesures prises pour surveiller la pollution marine et faire appliquer les textes en vigueur dans ce domaine. La Grèce a aussi réalisé des progrès importants dans la construction d'infrastructures de traitement des eaux urbaines résiduaires (moyennant d'importants transferts financiers provenant des fonds de l'UE); en principe, tous les grands projets concernant des infrastructures d'assainissement devraient être achevés d'ici à 2013. Des avancées importantes ont été observées en ce qui concerne la tarification de l'eau, les taux de recouvrement atteignant 95 % dans les grandes villes comme Athènes. Cette évolution encourageante résulte en grande partie de la mise en œuvre de la directive cadre de l'UE sur l'eau, qui exige l'application de politiques de tarification de l'eau allant dans le sens du recouvrement des coûts des services de l'eau d'ici à 2010. Fin 2008, la Grèce avait beaucoup progressé dans la fermeture d'un grand nombre de décharges sauvages. La gestion des déchets et le recyclage se sont améliorés au cours de la période considérée.

Le manque de rigueur dans la mise en application reste le talon d'Achille des politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire, affaiblissant l'efficacité des réglementations et des permis environnementaux. Certes, la nouvelle inspection de l'environnement a pris un bon départ, mais de nouveaux efforts s'imposent pour la doter des moyens et des instruments nécessaires à l'exécution de son mandat. La Grèce doit poursuivre les actions engagées afin de fermer les décharges sauvages restantes. Dans de nombreuses régions du pays, les autorités locales ont eu du mal à mettre en service des décharges légales/contrôlées en raison de l'opposition des populations locales. Dans l'ensemble, il faudrait améliorer la compréhension et la mise en œuvre des principes pollueur-payeur (PPP) et utilisateur-payeur (PUP), et accentuer les efforts en faveur d'une meilleure prise de conscience des problèmes d'environnement. Le recours à l'analyse et aux instruments économiques devrait être développé. Bien que la Grèce ait progressivement augmenté ses dépenses de lutte contre la pollution pour les porter à 0.7 % du PIB, sa dépense environnementale représente moins de 1 % du PIB, soit un effort limité par rapport aux pays de l'OCDE d'un niveau de développement comparable, et ce malgré l'important soutien apporté par l'UE. Le cheminement vers la convergence environnementale au sein de l'UE reste difficile dans certains domaines (comme la lutte contre la pollution de l'air provenant de sources fixes et mobiles, les infrastructures ou la gestion des déchets). Il est suggéré que la Grèce augmente sensiblement ses efforts financiers dans le domaine de l'environnement, sachant que i) les aides de l'UE pourraient diminuer au-delà de 2013 et ii) les aides publiques provenant de sources nationales et communautaires sont appelées à baisser à mesure que le pays s'acheminera vers la pleine mise en œuvre du PPP et du PUP. L'administration environnementale, qui représente une partie importante du ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (YPEHODE), doit être renforcée.

---

\*\* Les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE 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 (section 2) et l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire (section 3).

### Recommandations :

- continuer d'accroître la visibilité, les moyens humains et financiers et l'influence de l'administration environnementale à tous les niveaux ;
- accentuer l'ensemble des efforts financiers dans le domaine de l'environnement, pour s'acheminer progressivement vers une pleine mise en œuvre des principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur ;
- mettre en œuvre des plans de renforcement des ressources financières et humaines de la nouvelle inspection de l'environnement ; continuer de promouvoir le respect et le contrôle de l'application des réglementations en matière d'environnement et d'aménagement du territoire ;
- examiner et réviser les prix, taxes et subventions, dans le but d'internaliser les externalités environnementales ; développer le recours aux instruments économiques au service des objectifs environnementaux ;
- renforcer la base analytique de la prise de décisions, notamment les données environnementales, et les informations économiques concernant l'environnement (par exemple, dépense environnementale, taxes liées à l'environnement, prix des ressources, emploi).

### *Air*

Depuis 2000, la Grèce a enregistré une baisse notable de son intensité d'émissions de polluants atmosphériques, opérant un découplage relatif des émissions et de la croissance économique. Les émissions d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) sont restées inférieures au plafond fixé au niveau européen et l'intensité d'émissions de NO<sub>x</sub> correspond maintenant à la moyenne OCDE. Des améliorations du parc automobile et de la qualité des carburants ont contribué à réduire les émissions de composés organiques volatils (COV), de monoxyde de carbone (CO) et de particules (PM) du secteur des transports. Les concentrations de polluants dans l'air ambiant ont en général diminué ou se sont stabilisées. Pendant la période examinée, les concentrations de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) et de CO sont restées inférieures aux limites dans tout le pays, et les pics de concentration de NO<sub>2</sub> ont régulièrement diminué. La Grèce a renforcé son système d'inspection, et les émissions des sources fixes, de même que la qualité des combustibles, sont régulièrement contrôlées. Les installations grecques participent au système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES), ce qui a conduit certaines grandes sources à investir dans des mesures de réduction des émissions. Les émissions de GES de la Grèce sont actuellement inférieures à l'objectif prévu par le Protocole de Kyoto. D'après les rapports établis en 2008 par la Commission européenne et l'Agence européenne pour l'environnement, la Grèce devrait normalement atteindre l'objectif du Protocole de Kyoto au moyen des politiques et mesures déjà en place. Elle devra continuer de surveiller ses programmes afin de s'assurer qu'ils sont suffisants pour atteindre les objectifs plus ambitieux fixés au niveau de l'UE pour 2020. En ce qui concerne l'énergie, l'intensité énergétique de l'économie a diminué, et figure maintenant parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. La Grèce a mis en œuvre des mesures réglementaires et financières destinées à promouvoir l'adoption du gaz naturel et à améliorer l'efficacité de l'utilisation finale d'énergie et de la production d'électricité ; des progrès ont été marqués dans l'ouverture des marchés énergétiques. La part des énergies renouvelables s'est accrue, aussi bien dans les approvisionnements totaux en énergie primaire que dans la production d'électricité, suite à l'introduction en 2001 d'un tarif d'achat et d'autres dispositifs de soutien. S'agissant des transports, la Grèce a lourdement investi dans l'extension des infrastructures de transport, exploitant les possibilités offertes par les fonds de l'UE et les Jeux Olympiques de 2004. Le réseau de transports publics urbains du Grand Athènes a été étendu et modernisé, tout comme les zones piétonnes.

Bien que les émissions de SO<sub>2</sub> aient amorcé une légère décline ces dernières années, l'intensité d'émissions de SO<sub>2</sub> reste plus forte que la moyenne OCDE et parmi les plus élevées d'Europe, en raison de la prédominance dans le bouquet énergétique du pétrole et du lignite national (dont le pouvoir calorifique

est très faible). La Grèce doit redoubler d'efforts pour réduire ses émissions de SO<sub>x</sub> et de COV, afin d'atteindre ses objectifs en 2010. Le niveau des émissions de particules (en particulier dans les secteurs résidentiel et commercial) et de métaux lourds reste préoccupant. Des efforts accrus s'imposent également pour ne pas dépasser les valeurs limites fixées par l'UE concernant la qualité de l'air ambiant dans les grandes villes (NO<sub>x</sub>, particules fines et ozone troposphérique, par exemple) et pour atténuer les risques sanitaires. Le réseau de surveillance de l'air ambiant semble sous-dimensionné et relativement peu efficient. Les informations relatives aux émissions nationales ne sont pas toujours adéquates, notamment en ce qui concerne les particules fines, les polluants organiques persistants et les métaux lourds. Les instruments économiques sont limités à la taxation de l'énergie et des véhicules ; les mesures prises pour faire respecter les réglementations en matière d'autorisation et les aides financières restent les principaux moteurs de l'amélioration des performances environnementales des sources fixes. En ce qui concerne l'énergie, la production d'électricité est une source majeure d'émissions atmosphériques, et il y a lieu d'améliorer son efficacité et ses performances environnementales : même si les principaux opérateurs du secteur de l'électricité ont lancé des programmes d'investissement, la Grèce abrite en effet certaines des centrales électriques les plus polluantes de l'UE ; la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables reste loin de l'objectif indicatif de l'UE pour 2010. Le niveau relativement bas des prix de l'énergie pour les utilisateurs finals et les tarifs spéciaux dont bénéficient certaines catégories de consommateurs peuvent faire obstacle à une utilisation rationnelle de l'énergie. Au chapitre des transports, la route domine largement la répartition modale tant pour le transport de marchandises que pour le transport de personnes. La part des taxes dans le prix des carburants a diminué, les tarifs des péages routiers ne sont pas correctement ajustés en fonction de l'inflation, et les taxes sur les véhicules ne tiennent pas compte de manière satisfaisante de leur consommation. La navigation est une source croissante d'émissions ; des mesures s'imposent pour améliorer les performances des navires et la qualité des carburants utilisés dans ce secteur, en tenant compte du cadre réglementaire développé au niveau international.

#### Recommandations :

- continuer de réduire les émissions atmosphériques, en particulier les émissions de SO<sub>2</sub> liées à la production d'électricité (centrales électriques au lignite, par exemple) et les émissions de COV dues aux transports, de manière à respecter les plafonds d'émission nationaux ; renforcer la surveillance et la gestion des émissions de particules (notamment les PM<sub>2,5</sub>) et de l'ozone troposphérique ;
- accentuer les efforts relatifs à la maîtrise de la demande d'énergie et aux instruments axés sur le marché, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation d'énergie : revoir le niveau et la structure des prix de l'énergie, et évaluer l'impact des exemptions et des subventions ;
- continuer de favoriser le passage à des carburants et combustibles plus propres (par exemple, gaz naturel, pétrole à basse teneur en soufre) et aux énergies renouvelables pour la production d'électricité et les utilisations finales ;
- continuer d'investir dans des systèmes de transports publics efficaces et fiables, notamment dans les villes autres qu'Athènes ; développer plus avant la maîtrise de la demande de transport dans les zones urbaines ;
- revoir la tarification et la fiscalité des transports, afin de mieux internaliser les impacts environnementaux et de tenir compte des performances environnementales et de la consommation de carburant des véhicules (par exemple en liant les taxes sur les véhicules au système d'étiquetage en fonction des émissions de CO<sub>2</sub> mis en place par l'UE) ;
- lutter contre les émissions de polluants atmosphériques des navires, par exemple en prenant des mesures pour améliorer les performances des navires et la qualité des carburants.

## *Eau*

Dans l'ensemble, l'état des masses d'eau douce de la Grèce est satisfaisant. La qualité de l'eau est appropriée à divers usages (irrigation, industrie, production d'eau potable). Le bilan de la Grèce est particulièrement bon s'agissant de la qualité de l'eau des plus de 2 000 sites côtiers désignés en application de la directive de l'UE concernant la qualité des eaux de baignade : la quasi-totalité des sites sont conformes aux valeurs obligatoires, et 96 à 98 % d'entre eux respectent aussi les valeurs guides plus rigoureuses. La tarification des services de l'eau en zone urbaine incite à une utilisation prudente de la ressource, et le niveau des prix a augmenté afin de permettre un meilleur recouvrement des coûts. Des progrès encourageants ont été réalisés au cours de la période examinée, avec la construction de stations de traitement des eaux urbaines : 65 % environ de la population est raccordée à une station d'épuration publique, contre 45 % à la fin des années 90. La zone métropolitaine d'Athènes est désormais équipée d'une installation ultramoderne de séchage des boues. Après avoir augmenté sensiblement au cours des années 90, le taux de prélèvement de l'eau s'est stabilisé durant la période considérée. Des plans d'action ont été mis en place dans toutes les zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole, et l'utilisation d'intrants agricoles tels que les engrais azotés et les pesticides est en recul depuis la fin de la dernière décennie. En 2003, la Grèce a transposé en droit national la directive cadre de l'UE sur l'eau (DCE) ; pour la mettre en œuvre, elle a créé 13 Directions régionales de l'eau et une Agence centrale de l'eau, instance spécialisée placée sous l'autorité de l'YPEHODE, qui est chargée de définir et de superviser la politique nationale dans le domaine de l'eau.

Toutefois, la Grèce demeure confrontée à de graves problèmes hydriques, en particulier s'agissant de l'utilisation d'eau pour les besoins agricoles, qui représente quelque 85 % du total des prélèvements. Le pompage excessif des eaux souterraines a entraîné une baisse spectaculaire du niveau des nappes dans certaines zones rurales, ainsi que l'intrusion d'eau salée dans certains aquifères côtiers. Les prélèvements et les rejets illicites font obstacle à l'amélioration de la gestion de l'eau. Les mesures prises pour faire respecter la réglementation et les conditions de délivrance de permis de prélèvement d'eau n'ont pas fait l'objet d'améliorations suffisantes. Les pertes d'eau dans les réseaux urbains et, surtout, les réseaux d'irrigation sont trop importantes. Les prix de l'eau à usage agricole ne couvrent pas le coût de l'adduction et n'incitent pas non plus suffisamment à économiser la ressource. Il n'a guère été prêté attention jusqu'à présent aux aspects écologiques de la qualité de l'eau. L'intensification des efforts déployés pour assainir les points noirs de pollution connus de longue date devrait être prioritaire. Le plan de lutte contre les rejets de substances dangereuses élaboré au début de la période examinée n'a commencé à être mis en application que très récemment. Aucune des échéances de la directive de l'UE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires n'a été respectée, et les objectifs fixés par celle-ci ne seront pas pleinement atteints avant 2013, notamment dans les petites agglomérations. Si des efforts sont en cours pour améliorer les systèmes de surveillance, il demeure difficile de produire des statistiques nationales utiles pour la gestion des ressources en eau.

#### Recommandations :

- poursuivre les efforts en vue de respecter pleinement la directive cadre de l'UE sur l'eau ;
- formuler et mettre en œuvre une politique nationale d'irrigation tenant compte des objectifs des pouvoirs publics dans les domaines de l'agriculture, de l'eau et de l'environnement, qui favorise l'utilisation rationnelle de l'eau, s'attache à réduire les prélèvements dans les eaux souterraines et à améliorer l'efficacité et les pratiques d'irrigation dans les réseaux tant municipaux que privés, et assure que tous les prélèvements d'eau sont dûment autorisés ;
- continuer d'améliorer la gestion des eaux usées, conformément à la directive de l'UE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, et tenir compte des besoins des agglomérations de moindre importance en matière de traitement des eaux usées ; encourager les compagnies des eaux à améliorer l'assurance de la qualité de l'eau (par exemple en participant à des évaluations comparatives internationales) ;
- intensifier les efforts visant à réduire la pollution de l'eau par les substances dangereuses, à prévenir les rejets illicites d'eaux usées et à dépolluer les points noirs ;
- instaurer de nouvelles mesures visant à améliorer l'allocation de l'eau de telle sorte que la ressource puisse servir aux usages qui représentent la plus grande valeur ;
- faire mieux connaître et mieux comprendre à la population, et notamment aux agriculteurs, les aspects économiques, sociaux et environnementaux de la gestion de l'eau.

#### *Nature et biodiversité*

La Grèce possède une biodiversité d'une richesse exceptionnelle ; de larges pans du territoire se caractérisent par un milieu naturel quasiment intact. Les documents d'orientation de la Grèce (notamment la Stratégie nationale de développement durable de 2002) font explicitement référence à l'engagement pris par la communauté internationale et par l'UE de ralentir le rythme actuel d'appauvrissement de la biodiversité. Au cours de la période examinée, un certain nombre de nouvelles zones protégées ont été désignées, dont dix parcs nationaux ; la liste des Sites d'importance communautaire et des Zones de protection spéciale a été enrichie ; le réseau Natura 2000, dont les sites ont été désignés, couvre 21 % de la superficie des terres et 5.5 % de celle des eaux territoriales. La Grèce a amélioré et actualisé le cadre législatif de la conservation de la nature, passant d'une approche stricte de protection à une gestion plus intégrée et participative. Vingt-sept organes de gestion indépendants et multipartites se sont vu confier la gestion de quelque 1.7 million d'hectares de zones protégées. L'information relative à la situation des habitats et des espèces s'améliore, notamment grâce au site Web du Centre d'échange d'informations sur la biodiversité. Le nombre d'espèces menacées faisant l'objet de programmes de protection a nettement augmenté, avec une participation importante d'ONG environnementales et d'instituts de recherche (tortue caouanne, phoque moine de Méditerranée, etc.). Des mesures plus strictes ont été mises en œuvre pour contrôler le commerce international des espèces. L'agriculture biologique s'est rapidement développée. Il n'y a pas de cultures transgéniques en Grèce. La nouvelle législation forestière adopte les principes de la conservation de la biodiversité et de la multifonctionnalité des espaces forestiers. De nouvelles mesures ont été prises pour promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement, et le Plan-cadre spécifique sur le tourisme impose des restrictions à la construction d'installations touristiques. La Grèce participe activement aux activités internationales menées afin de préserver la biodiversité de la région méditerranéenne et de lutter contre la pollution marine.

Malgré ces avancées, des actions supplémentaires s'imposent pour atténuer les pressions croissantes qu'exercent les activités économiques sur le patrimoine naturel. La Grèce fait partie des quatre pays de l'OCDE qui n'ont pas encore soumis leur Stratégie et leur plan d'action nationaux pour la biodiversité, et ne possède donc pas de cadre d'action détaillé pour la protection des espèces et des écosystèmes. La Stratégie nationale pour la biodiversité est actuellement en phase de consultation. La

gestion effective du réseau Natura 2000 doit être améliorée : moins d'un cinquième de la superficie des sites Natura 2000 se trouve dans des zones protégées légalement désignées, et près de la moitié n'a pas fait l'objet de l'étude environnementale nécessaire pour définir des mesures de conservation. Seules quelques zones marines sont incluses dans le réseau. La plupart des zones protégées ne disposent pas encore de plans de gestion. Les responsabilités en matière de gestion incombent à de nombreuses instances aux niveaux central et local, ce qui pose des problèmes de chevauchement et de coordination et affaiblit le respect de la réglementation. Les ressources budgétaires et humaines devraient être renforcées. Les organes de gestion chargés des zones protégées tablent essentiellement sur les fonds de l'UE. La Grèce doit pouvoir compter sur des financements suffisants à long terme, notamment en remplacement des contributions de l'UE. Nombre des espèces de mammifères et de poissons d'eau douce vivant en Grèce sont menacées, et une augmentation des espèces exotiques envahissantes a été observée, en particulier dans les écosystèmes marins. Les inventaires d'espèces doivent être étoffés et améliorés, et les Listes rouges de la faune et de la flore régulièrement mises à jour. La politique de conservation n'est pas encore parvenue efficacement à mettre les problèmes de biodiversité au centre des préoccupations d'autres secteurs. De mauvaises pratiques agricoles et une utilisation excessive d'eau pour l'irrigation ont contribué à dégrader les zones humides et les habitats semi-naturels. Le nombre d'agriculteurs participant à des programmes agro-environnementaux augmente régulièrement, mais ils ne représentent encore qu'une faible proportion des terres agricoles. Les forêts semblent en relativement bonne santé, mais elles sont menacées par les incendies fréquents et dévastateurs qui se produisent en été ; des mesures de prévention et de remise en état doivent résolument être mises en œuvre. Le développement du tourisme exerce des pressions croissantes sur les écosystèmes, en particulier dans les zones côtières et les îles, où de fréquentes infractions aux mesures de protection sont observées. Des efforts supplémentaires s'imposent pour bâtir un consensus autour de la conservation de la nature, en informant les populations locales sur les services rendus par les écosystèmes et les avantages économiques qui en découlent.

#### Recommandations :

- adopter et mettre en œuvre la Stratégie et le plan d'action nationaux pour la biodiversité, en tant que cadre d'action intégré pour la conservation des écosystèmes et des espèces aux niveaux national et local ; définir des objectifs assortis d'échéances et évaluer périodiquement les progrès accomplis ;
- continuer d'étendre les zones protégées, en particulier celles englobant des zones côtières et des écosystèmes marins ; achever la mise en œuvre du réseau Natura 2000 ; veiller à ce que toutes les zones protégées fassent l'objet de plans de gestion et de mesures de conservation appropriées ;
- continuer d'améliorer les moyens humains et financiers mis au service de la conservation de la nature et de la gestion des zones protégées ; prévoir l'évolution future du système de financement de la gestion de la biodiversité, et les mesures à prendre en remplacement des contributions de l'UE (par exemple, recours accru aux instruments économiques ; apport de fonds publics et privés nationaux et locaux) ;
- enrichir et diffuser les connaissances sur l'état de conservation des espèces ; procéder au suivi systématique des espèces en danger et menacées, et évaluer l'efficacité des programmes de protection ;
- améliorer la prise en compte des préoccupations liées à la biodiversité dans le secteur agricole, par une utilisation ciblée des dispositifs agro-environnementaux et par des programmes éducatifs spécifiques.

## 2. Vers un développement durable

### *Intégration des préoccupations d'environnement dans les décisions économiques*

Dans ce contexte de croissance économique rapide et de mutations structurelles, les principales réalisations ont notamment consisté à élaborer une stratégie nationale de développement durable, à renforcer la procédure d'étude d'impact sur l'environnement et à mettre en place une procédure d'évaluation stratégique environnementale. Les études d'impact sur l'environnement sont en place depuis 1990 ; elles sont devenues un outil opérationnel très important dans une période dominée par la construction d'infrastructures (transport, énergie, eau, etc.). Les évaluations stratégiques environnementales (ESE) sont désormais inscrites dans la loi ; les Jeux Olympiques de 2004 ont ainsi été soumis à une ESE. Les objectifs environnementaux ont été largement intégrés dans les programmes financés par l'UE. Au cours de la période de programmation 2000-2006, quelque 25 % des aides de l'UE (hors secteur agricole) ont été allouées à des investissements liés à l'environnement en général (en moyenne 0.8 % du PIB). Des progrès ont été accomplis dans la réduction de l'intensité d'émission ou d'utilisation de certains polluants ou ressources (par exemple, NO<sub>x</sub> et engrais azotés), entraînant un découplage relatif (mais encore limité) des pressions environnementales et de la croissance économique. L'intensité énergétique de l'économie a notablement diminué, et des mesures ont été prises en faveur de l'utilisation du gaz naturel.

Toutefois, le pays n'a pas tiré pleinement parti des possibilités offertes par l'outil d'intégration que constitue la Stratégie nationale de développement durable de 2002. Celle-ci n'a pas eu de réelle influence ces dernières années ni fait l'objet d'un suivi approfondi. Elle n'est assortie d'aucun objectif précis et se focalise sur la dimension environnementale. La stratégie révisée devrait offrir aux pouvoirs publics un outil d'intégration plus efficace, avec des objectifs mesurables et des mécanismes de suivi et d'évaluation plus opérationnels. Globalement, l'intensité matérielle de la Grèce est bien supérieure à la moyenne de l'OCDE, notamment en ce qui concerne les combustibles fossiles (compte tenu de la forte consommation de lignite d'origine locale). Au cours de la période examinée, le produit des taxes liées à l'environnement en pourcentage du PIB a diminué pour s'établir à 1.9 % du PIB, soit l'un des taux les plus bas de la zone OCDE. Les taxes sur les combustibles et l'énergie sont relativement faibles en Grèce, et il est à la fois possible et nécessaire d'appliquer des instruments économiques pour encourager le passage à une production énergétique moins polluante. L'électricité produite à partir de lignite est exemptée du droit d'accise, et plusieurs réductions des prix et des taxes sur l'énergie sont utilisées à des fins sociales. La Grèce devrait envisager de réviser les taxes ou redevances afin d'influer sur la demande, et mettre en place des dispositifs de compensation ciblés visant à remédier aux problèmes sociaux. Les taxes sur les véhicules ne tiennent compte que dans une mesure limitée de la consommation de carburant et des performances environnementales.



#### Recommandations :

- inclure des cibles et objectifs appropriés dans la Stratégie nationale de développement durable révisée ;
- utiliser pleinement les institutions sur le développement durable actuellement en place pour assurer la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable révisée ; continuer de privilégier l'intégration sectorielle et une saine planification à long terme, en vue de parvenir à une économie sobre en carbone, en énergie et en matières premières ;
- développer le recours aux instruments économiques dans le cadre d'une réforme fiscale verte (par exemple, fiscalité énergétique, modulation de la fiscalité des véhicules en fonction de la pollution) ;
- éliminer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement (par exemple, les tarifs de l'eau à usage agricole) ; envisager de remplacer les exemptions de taxes (sur le fioul domestique, par exemple) par des dispositifs de compensation mieux ciblés ;
- examiner l'efficacité économique des subventions à l'environnement (visant, par exemple, les sources d'énergie renouvelables) et les réviser en conséquence.

#### *Intégration des décisions environnementales et sociales*

L'emploi lié à l'environnement s'est accru, principalement du fait des lourds investissements consacrés aux infrastructures environnementales et des nouveaux organes gouvernementaux créés aux niveaux national et local. En ce qui concerne la démocratie environnementale, la Grèce a ratifié la Convention d'Aarhus en 2005 et transposé les directives connexes de l'UE dans la législation nationale, mettant en place un cadre institutionnel et juridique bien conçu pour l'information environnementale et l'établissement de rapports sur l'environnement. Un large éventail d'informations sur l'environnement sont disponibles gratuitement et accessibles au moyen d'outils Internet. Le système juridique grec permet une large reconnaissance des droits individuels et collectifs à un environnement naturel et culturel protégé. L'accès des particuliers et des ONG aux tribunaux pour des affaires liées à l'environnement est prévu dans les procédures administratives et judiciaires. Le Médiateur de la République hellénique enquête sur des cas possibles d'irrégularités administratives dans le domaine de l'environnement. Les mécanismes destinés à assurer la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement se sont améliorés au cours de la période considérée, et les consultations du public sont maintenant généralisées à tous les niveaux de l'administration. Des ONG sont membres à part entière des organes de gestion des zones protégées et des conseils régionaux de l'eau, et participent activement à la sensibilisation à l'environnement. L'éducation environnementale bénéficie d'une attention croissante et plusieurs projets ont été mis en œuvre dans les écoles primaires et secondaires. Des campagnes locales et nationales, ainsi que l'importante couverture médiatique consacrée aux thèmes environnementaux, ont sensibilisé l'opinion aux problèmes écologiques. La Grèce a continué de voir l'espérance de vie de sa population augmenter et la mortalité infantile diminuer. Les facteurs de risques sanitaires (par exemple, qualité de l'eau de boisson, ozone et concentrations de PM<sub>10</sub>) font l'objet d'une surveillance régulière dans tout le pays ; la Grèce s'est dotée d'une législation pour lutter contre le tabagisme passif. Plusieurs campagnes de sensibilisation ont été lancées au sujet de l'hygiène du travail.

Toutefois, les possibilités d'emploi dans les secteurs de l'environnement ne sont pas pleinement exploitées en Grèce. Une évaluation détaillée de l'impact de la politique environnementale grecque sur l'emploi serait d'une grande utilité. La valeur potentielle de la participation du public à la prise de

décisions souffre encore d'une faible reconnaissance. On constate souvent que les consultations sont entreprises aux seules fins de remplir les obligations légales (au niveau local, par exemple), notamment celles découlant des directives de l'UE (étude d'impact sur l'environnement, évaluation stratégique environnementale, directive cadre sur l'eau, par exemple). Il manque un cadre d'action détaillé en matière d'éducation environnementale aux différentes étapes de l'enseignement ; l'incorporation des thèmes environnementaux dans les programmes scolaires et les programmes de formation se fait essentiellement sur la base de projets. Des lacunes demeurent dans la collecte et le traitement des données sur l'hygiène de l'environnement, et l'analyse coûts-avantages n'occupe guère de place dans l'élaboration de la politique en matière de santé environnementale.

Recommandations :

- mettre en œuvre le plan d'action environnement-santé ; la détermination des priorités devrait reposer sur la recherche scientifique et l'analyse économique (par exemple, baisse des dépenses de santé, amélioration de la productivité du travail, amélioration du bien-être) ;
- continuer de développer une politique de l'emploi environnemental dynamique et durable ;
- poursuivre les efforts menés pour collecter, traiter et diffuser les informations environnementales au niveau national et au niveau des administrations territoriales ;
- continuer d'encourager une participation plus active du public à la prise de décisions, ainsi que l'application effective des dispositions régissant l'accès à la justice en matière d'environnement et le suivi des décisions judiciaires ; améliorer l'efficacité des procédures de consultation ;
- prendre des mesures complémentaires pour assurer l'intégration des thèmes environnementaux à tous les niveaux de l'enseignement, y compris dans le cadre de la formation professionnelle.

***Renforcement des plans d'occupation des sols et de l'aménagement du territoire***

Les investissements considérables consacrés aux infrastructures de transport (par exemple, autoroutes à grande circulation dans l'ouest et le nord du pays) et aux infrastructures énergétiques au cours de la période examinée permettent d'espérer une répartition plus équilibrée du développement économique dans toute la Grèce. Des améliorations analogues ont été constatées à Athènes (notamment la construction d'une nouvelle ligne de métro et d'un nouvel aéroport), de sorte que la ville a changé pour le mieux. Au début de la période examinée, la Grèce a intégré les principes du développement durable dans sa législation en matière d'aménagement du territoire. Pour la première fois, le pays s'est doté de la législation nécessaire pour établir un cadre de planification global destiné à guider les aspects spatiaux du développement économique et social et la protection de son patrimoine naturel et culturel à l'échelle nationale, régionale et locale. Depuis lors, 12 plans-cadres régionaux stratégiques visant l'aménagement du territoire et le développement durable ont été adoptés, soit un pour chacune des 13 régions du pays à l'exception de la zone métropolitaine d'Athènes, qui disposait déjà d'un schéma directeur. Le premier plan d'aménagement stratégique national du pays, le Plan-cadre général, ainsi que le plan-cadre spécifique relatif aux sources d'énergie renouvelables ont été approuvés en 2008. Les plans-cadres spécifiques ayant trait aux secteurs du tourisme et de l'industrie devraient l'être à la mi-2009. Les autorités grecques se targuent d'avoir enrayé la prolifération des constructions sans permis, un problème connu de longue date. La Grèce a aussi progressé dans la mise en place d'un cadastre national. La période examinée a vu la création de nombreuses zones industrielles, qui à long terme contribueront à ce que les activités industrielles quittent les lieux inadaptés.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de toutes les activités de planification sur la « réalité du terrain », qui jusqu'à présent a été celle d'une urbanisation spontanée dans laquelle la construction a souvent précédé la planification, notamment sur le littoral, sur les îles et à la périphérie des villes. Les politiques visant spécifiquement la gestion intégrée des zones côtières sont absentes. Le problème des feux de forêt est partiellement imputable aux déficiences du système de planification, et notamment à l'absence

d'un cadastre national complet et d'un registre forestier national. Le rythme du reboisement des terrains forestiers brûlés et dégradés s'est ralenti au cours de la période examinée. Les villes manquent de jardins publics et d'espaces verts. Les décisions d'aménagement sont souvent retardées, en partie à cause de la nécessité de soumettre les problèmes à l'administration centrale. Les rapports du Médiateur de la République suggèrent également que l'administration des lois sur l'aménagement par les autorités locales est encore loin d'être efficace, et notamment que les obligations en matière d'études d'impact sur l'environnement sont remplies a posteriori quand la procédure n'est pas tout simplement contournée. Enfin, les nouveaux plans-cadres ne suffiront pas à assurer une mise en œuvre et des résultats satisfaisants, et beaucoup dépendra d'une interprétation équilibrée de la notion de « développement durable » : il semble que dans de nombreuses décisions prises jusqu'à présent, on ait donné beaucoup plus de poids au mot « développement » qu'au mot « durable ».

#### Recommandations :

- simplifier les procédures administratives associées aux études d'impact sur l'environnement et aux demandes de permis d'aménagement et de construction ; réduire le nombre de bâtiments et d'habitations construits sans planification préalable ;
- contrôler comme il convient l'application de la législation existante visant les constructions réalisées sans permis préalable et veiller à la faire strictement respecter ;
- achever dès que possible le cadastre national et le registre forestier national ;
- adopter et mettre en œuvre les plans-cadres proposés pour les zones côtières et les îles et pour les zones montagneuses ; mettre en place un système de suivi transparent permettant de vérifier l'efficacité des cadres d'action pour l'aménagement du territoire et le développement durable et d'en rendre compte ;
- accélérer le rythme de reboisement des terrains forestiers brûlés et dégradés ;
- sensibiliser et éduquer au développement durable les principaux groupes d'acteurs concernés et la société grecque en général.

### **3. Coopération internationale**

Bien qu'elle soit impérativement tenue de soutenir sa croissance économique à court terme, la Grèce a adhéré au principe du développement durable à long terme et œuvré en sa faveur, en lançant des actions nationales afin d'atteindre entre autres les objectifs du Sommet mondial pour le développement durable, les Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies et ceux de la Stratégie de l'UE en faveur du développement durable. La Grèce fait partie des pays donateurs, et son programme d'aide au développement s'est notablement amélioré à la faveur de la création du service « Hellenic Aid » au sein du ministère des Affaires étrangères. Elle a contribué à faire progresser la gouvernance environnementale et l'efficacité des programmes au niveau international en faisant pression pour réformer les institutions et améliorer la cohérence des programmes (par exemple, au sein du PNUE et de la Commission du développement durable des Nations Unies), ainsi qu'en ratifiant pratiquement toutes les grandes conventions multilatérales sur l'environnement. La Grèce n'a pas ménagé ses efforts pour transposer la législation environnementale de l'UE en droit national. Des progrès importants ont été accomplis dans le secteur des transports maritimes en vue de protéger l'environnement et d'améliorer la sauvegarde des personnes et des biens en mer ; la gestion des pêcheries a été renforcée par des actions nationales relevant de la Politique commune de la pêche de l'UE. Des progrès ont été accomplis dans la protection des espèces menacées au titre de la convention CITES, et dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux. Au chapitre du changement climatique, la Grèce a mis sur pied des arrangements institutionnels, et établi des analyses et des plans afin d'honorer ses engagements au titre du Protocole de Kyoto et de l'accord de partage de la charge conclu au sein de l'UE. La Grèce a aussi redoublé d'efforts en vue d'associer ses voisins à des

initiatives concertées pour lutter contre les problèmes de qualité et de débit de l'eau liés aux cours d'eau et lacs transfrontaliers. Elle guide concrètement la composante méditerranéenne de l'Initiative Eau de l'UE (MED EUWI) depuis son lancement en 2003.

Si ses performances se sont sensiblement améliorées ces dernières années, la Grèce doit néanmoins redoubler d'efforts afin de respecter comme il convient la législation environnementale de l'UE. Dans un certain nombre de domaines (déchets, espaces naturels, gestion de l'eau), il existe un décalage entre la qualité élevée de l'analyse/la planification effectuée et celle de la mise en œuvre effective des programmes. La Grèce est en retard sur le calendrier fixé pour la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergies renouvelables et de réduction de la consommation d'énergie. Même si l'application des lois et règlements visant à lutter contre le commerce illicite d'espèces menacées, de substances appauvrissant la couche d'ozone et de déchets dangereux a progressé, les autorités grecques doivent rester vigilantes et être convenablement dotées en personnel et en matériel pour pouvoir remplir leurs missions en la matière. S'agissant des eaux côtières, leur qualité est généralement excellente, mais les points noirs de pollution imputables à l'urbanisation anarchique et au traitement insuffisant des eaux usées posent toujours un problème ; la gestion des zones protégées et des zones humides du littoral doit être améliorée et découplée du soutien financier de l'UE. Alors que le pays projette d'accroître progressivement son aide publique au développement, la place faite à l'environnement dans ce contexte demeure modeste, et aucune disposition n'est prise pour soumettre systématiquement les grands projets de développement proposés à une analyse environnementale. La Grèce devrait jouer un rôle moteur dans le cadre des efforts conjoints de l'OMI, de l'OIT et du PNUE en faveur d'une démolition navale respectueuse de l'environnement, un rôle à la mesure de son engagement en faveur du développement durable et des objectifs de sa politique d'aide au développement. La coopération avec les pays voisins sur les questions relatives aux eaux transfrontières et au milieu marin reste délicate, appelant de nouvelles initiatives politiques et programmes de la part des pays concernés.

#### Recommandations :

- poursuivre les efforts visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre l'objectif de réduction qui a été fixé pour la Grèce dans le cadre de l'UE ; accentuer les efforts consacrés à l'efficacité énergétique et aux sources d'énergie renouvelables ;
- encourager le leadership grec dans le cadre de l'OMI-OIT-PNUE à l'appui de la Convention internationale sur le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires ;
- renforcer la protection de la qualité de l'eau dans les zones marines côtières et les baies, grâce à une meilleure implantation des projets d'aménagement, à la modernisation des installations d'épuration des eaux usées et à la mise en application effective de la législation et des règlements nationaux et européens existants dans le domaine de l'environnement ; veiller à ce que les règlements environnementaux régissant la qualité de l'eau dans le secteur de l'aquaculture favorisent la protection de la santé humaine et la viabilité écologique, et à ce qu'ils soient pleinement respectés ;
- renforcer les moyens d'inspection et de contrôle douaniers (augmentation des effectifs, formation améliorée, meilleures technologies) au service de la lutte contre le commerce illicite d'espèces menacées, de substances appauvrissant la couche d'ozone et de déchets dangereux ;
- recourir davantage à des mécanismes bilatéraux, régionaux et multilatéraux pour développer la coopération avec les pays voisins dans la gestion environnementale des eaux transfrontières ;
- donner plus de place à l'environnement dans le Programme d'aide au développement à mesure qu'il continuera de croître, tout en veillant à ce que les grands projets de développement financés par la Grèce fassent l'objet d'analyses environnementales lorsqu'il y a lieu.