Examens environnementaux

France

L'ESSENTIEL

2016

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Les examens environnementaux

Les examens environnementaux de l'OCDE évaluent les progrès accomplis par les pays pour atteindre leurs objectifs environnementaux. Ils favorisent l'apprentissage entre pairs, encouragent les gouvernements à rendre compte de leurs politiques et formulent des recommandations pour améliorer la performance environnementale, individuelle et collective, des pays. Les analyses s'appuient sur un large éventail de données économiques et environnementales. Au cours de chaque cycle d'examens environnementaux, l'OCDE passe en revue l'ensemble de ses pays membres ainsi que certains pays partenaires.

LE TROISIÈME EXAMEN DE LA FRANCE

Il fait le point sur l'évolution des performances environnementales du pays depuis le second *Examen environnemental* de la France, publié en 2005 (le premier est paru en 1997). Il est le fruit d'un dialogue constructif entre la France et les autres pays participant au groupe de travail de l'OCDE sur les performances environnementales.

L'examen formule 33 recommandations pour stimuler la croissance verte et améliorer la gouvernance et la gestion de l'environnement. *L'Essentiel* en résume les résultats principaux, avec un accent particulier sur :

- **La gouvernance environnementale**
- **La croissance verte**
- **La transition énergétique**
- **La biodiversité**

Les « Prochaines étapes » présentées dans cette brochure ne sont qu'un aperçu des recommandations officielles approuvées par le groupe de travail de l'OCDE sur les performances environnementales. Ces recommandations sont détaillées dans le rapport en accès libre sur:

http://oe.cd/examenvFrance

« La France a mené une politique volontaire et ambitieuse en matière d'environnement, marquée en 2015 par la loi de transition énergétique et l'accord de Paris à la COP21, et en 2016 par le projet de loi sur la biodiversité.

Le grand défi est maintenant de tenir ces engagements. »

Ángel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

France

FRANCE 2015

Population
64.7 millions d'habitants

PIB par habitant
(USD PPA courants)
39 813
(moyenne OCDE: 39 976)

Superficie
549 087 km²

Densité de population
118 habitants/km²
(moyenne OCDE: 35)

Monnaie
Euro
1.00 USD = 0.90 EUR

Aperçu

La France est le plus vaste pays de l'Union européenne et la cinquième puissance économique de l'OCDE.
Sa politique environnementale a été marquée en 2015 par la promulgation de la loi de transition énergétique et l'adoption de l'Accord de Paris à la COP21. En 2007, le Grenelle de l'environnement avait posé le précédent jalon en fixant des objectifs audacieux et en établissant un nouveau modèle de gouvernance participative. Depuis, le pays a amélioré ses performances environnementales mais des progrès restent à faire pour réduire la pollution par les nitrates et les pesticides, améliorer la qualité de l'air et limiter l'artificialisation des sols.

ATOUTS

- **L'un des 18 pays méga-divers du monde grâce à ses territoires d'outre-mer.**
- **Une économie sobre en carbone en raison de la prépondérance du nucléaire.**
- **Des infrastructures de transport, d'approvisionnement en eau et d'assainissement de qualité.**
- **Les progrès de la fiscalité écologique.**
- **La modernisation en cours de la gouvernance et du droit de l'environnement.**
- **Des grands groupes et des organismes de recherche publics réputés dans les domaines de l'eau, des déchets et des technologies de lutte contre le changement climatique.**
- **Une information environnementale de bonne qualité.**

DÉFIS

- **Des pratiques agricoles intensives et une artificialisation croissante qui menacent les écosystèmes.**
- **Un parc nucléaire vieillissant devant répondre à des exigences de sécurité renforcées.**
- **La route et le diesel restent prépondérants dans le transport.**
- **Une pression fiscale forte sur le travail et les entreprises mais faible sur les activités polluantes.**
- **Un millefeuille territorial et des réglementations complexes qui nuisent à la mise en oeuvre des politiques environnementales.**
- **Un dialogue social environnemental à renforcer.**

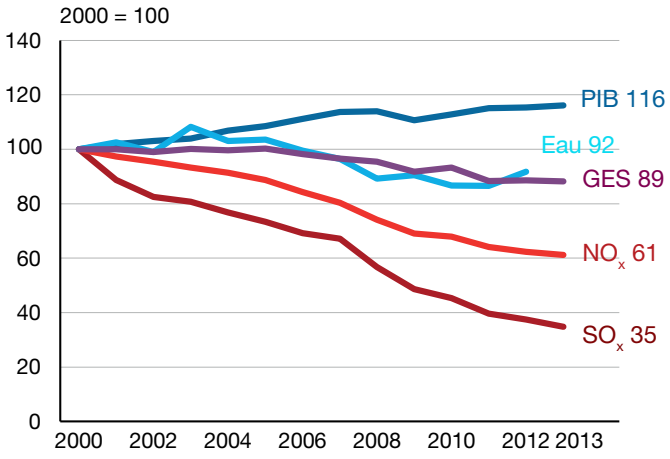
Performance environnementale | tendances clés

La France abrite une grande diversité d'écosystèmes terrestres et marins, mais elle dispose de peu d'énergies fossiles et ses ressources en eau douce sont modérées. Depuis 2000, dans un contexte de croissance faible, elle a réduit les émissions de nombreux polluants. Cependant, l'agriculture intensive, l'artificialisation des sols et les transports produisent toujours des effets néfastes sur la santé et l'environnement.

ÉNERGIE ET CLIMAT

- L'économie française est l'une des plus sobres en carbone de l'OCDE en raison de la prépondérance du nucléaire dans son mix énergétique (graphique 3). Le développement des énergies renouvelables est insuffisant pour atteindre les objectifs 2020 (page 12).
- La France a fait mieux que l'objectif fixé dans le cadre du protocole de Kyoto de limiter ses émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990. Depuis 2000, ces émissions ont baissé (graphique 1).
- Le secteur des transports est le premier émetteur de gaz à effet de serre et le plus énergivore après le secteur résidentiel. Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans ces deux secteurs pour atteindre les objectifs de réduction de la consommation énergétique.

Graphique 1. **Le découplage entre pressions environnementales et croissance économique s'est poursuivi**

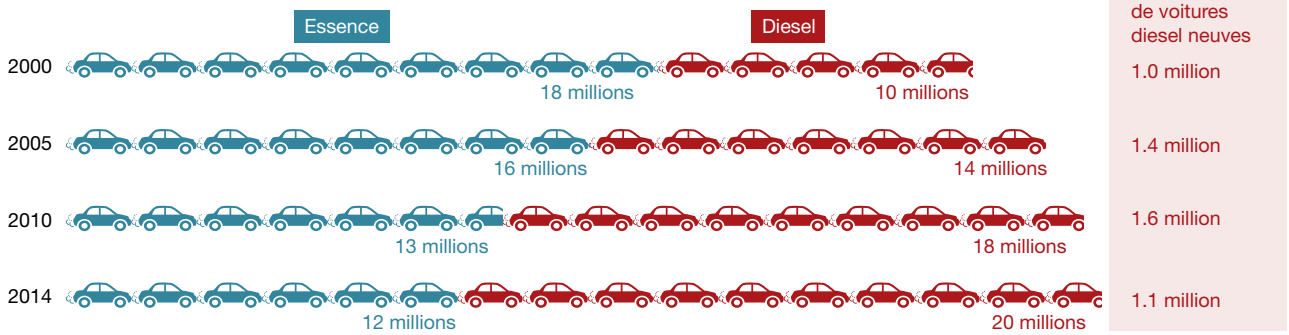


PIB: prix et parité de pouvoir d'achat de 2010. Eau: prélèvements d'eau douce. GES: gaz à effet de serre. SO_x: émissions d'oxydes de soufre. NO_x: émissions d'oxyde d'azote.
Source : OCDE (2015), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données).

QUALITÉ DE L'AIR

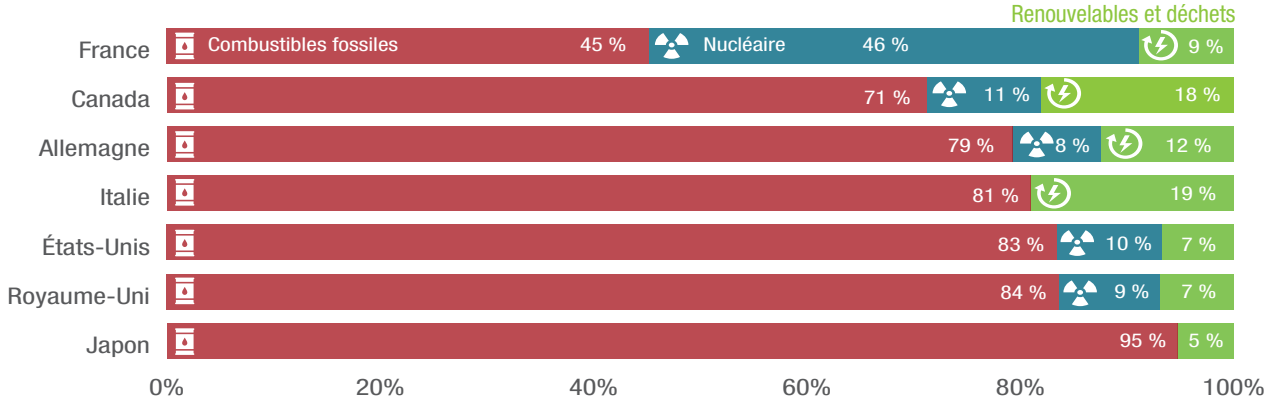
- Les émissions de la plupart des polluants atmosphériques ont baissé depuis 2000, grâce à des réglementations plus strictes, la baisse de la consommation d'énergie et la désindustrialisation de l'économie (graphique 1).
- Seules les émissions d'oxydes d'azote (NO_x) ont dépassé les plafonds fixés pour 2010 par la législation européenne, à cause de la croissance du parc et de la circulation des véhicules diesel (graphique 2).
- La pollution de l'air par l'ozone, le dioxyde d'azote et les particules fines (PM_{10} et $PM_{2.5}$) dépasse régulièrement les seuils de protection de la santé humaine dans dix zones urbaines. Les plans mis en oeuvre ne sont pas assez contraignants, leur gouvernance est ambiguë et les péages urbains et restrictions de circulation encore rares. Pourtant, la pollution de l'air est, avec le réchauffement climatique, le problème environnemental qui préoccupe le plus les Français.

Graphique 2. **62% des voitures particulières roulent au diesel en 2014, contre 35% en 2000**



Source : SOeS (2015), *Comptes des transports en 2014*.

Graphique 3. **En France en 2014, le nucléaire domine le mix énergétique**

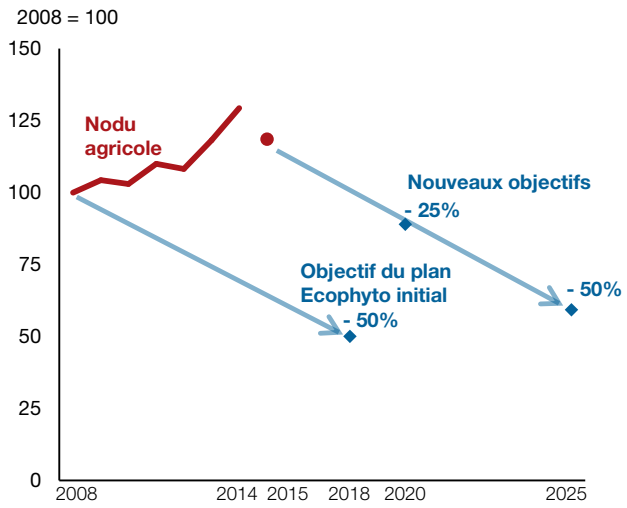


Approvisionnements totaux en énergie primaire. *Source :* AIE (2015), *IEA Energy Balances for OECD countries* (base de données)

RESSOURCES NATURELLES

- L'artificialisation des sols a progressé de 19 % depuis 2000, notamment en périphérie des villes et le long du littoral. Les sols imperméabilisés (bâtis, revêtus ou stabilisés) favorisent le ruissellement des eaux, fractionnent les habitats naturels et appauvrissent la biodiversité.
- La France subit un stress hydrique modéré. Même si les prélèvements d'eau douce ont diminué, la ressource en eau se raréfie dans certains territoires et les étiages (débits exceptionnellement faibles des cours d'eau) s'aggravent dans le sud du pays (graphique 1).
- Comme beaucoup de pays européens, la France n'a pas atteint le bon état des eaux en 2015 au titre de la Directive-cadre sur l'eau, notamment du fait de la pollution diffuse par les nitrates et les pesticides. L'eau potable est cependant d'excellente qualité.
- Premier producteur agricole de l'UE, la France est l'un des plus gros consommateurs de produits phytosanitaires du monde. Si les excédents d'azote et de phosphore ont baissé, l'usage des pesticides a augmenté de 29 % entre 2008 et 2014, contrairement aux objectifs du plan Ecophyto (graphique 4).

Graphique 4. **L'usage des pesticides a augmenté de 29% entre 2008 et 2014, contrairement aux objectifs Ecophyto.**



Évolution du Nodu agricole par rapport aux objectifs du plan Écophyto. Nodu: Nombre de traitements "moyens", appliqués annuellement sur l'ensemble des cultures. 2015 est estimée comme une moyenne triennale 2012-14. Source: MAAF (2016), *Tendances du recours aux produits phytopharmaceutiques de 2009 à 2014*.

DÉCHETS

- Chaque Français produit en moyenne 510 kg de déchets municipaux par an. Ce chiffre est en baisse depuis la crise économique, mais il reste supérieur à la moyenne européenne de 480 kg.
- Le taux de valorisation (recyclage et compostage) a progressé, mais il reste très inférieur à celui de l'Allemagne ou de la Belgique, faute d'une sensibilisation et de signaux prix suffisants. Un quart des déchets étaient encore mis en décharge en 2014.

Prochaines étapes

- **Air.** Adopter et appliquer le Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques pour respecter les normes de protection de la santé humaine. Promouvoir les zones à circulation restreinte et expérimenter les péages urbains.
- **Déchets.** Renforcer la sensibilisation et l'information sur la prévention des déchets et le recyclage; accélérer l'instauration de la tarification incitative.
- **Intrants agricoles.** Poursuivre l'augmentation de la redevance pour pollution difffuse et instaurer une redevance analogue sur les engrais minéraux azotés; évaluer les résultats des certificats d'économie de produits phytosanitaires.

Gouvernance et gestion de l'environnement

Malgré les changements institutionnels qui ont permis de mieux coordonner les politiques sectorielles, la complexité du millefeuille territorial continue de nuire à la mise en oeuvre des politiques environnementales. Pour moderniser le droit de l'environnement, le gouvernement doit parvenir à simplifier les procédures, sans pour autant réduire les exigences environnementales, et réformer les conditions de participation du public.

UNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

- La législation et les politiques environnementales françaises sont largement déterminées par le droit européen.
- Le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer pilote la politique nationale. En 2007, ses compétences ont été élargies aux transports et à l'énergie pour favoriser l'intégration des enjeux environnementaux dans les autres politiques. Cette fusion n'a cependant pas brisé tous les corporatismes.
- Les régions, départements et communes mettent en œuvre les politiques environnementales. Cependant, le système souffre de doublons de compétences entre l'Etat, ses services déconcentrés et les collectivités locales.
- La récente réforme de l'organisation territoriale s'engage dans la bonne voie, en clarifiant la répartition des compétences, en simplifiant les documents de planification et en favorisant l'intercommunalité.

RASSEMBLER LES ACTEURS

- En 2007, le Grenelle de l'environnement a fondé le modèle de la « gouvernance à cinq » qui associe l'État, les élus, les entreprises, les syndicats et les organisations non-gouvernementales. Ce modèle a été repris par les conférences environnementales annuelles et institutionnalisé par le Conseil national de la transition écologique.

INDICATEURS ET ÉVALUATION

- Des progrès ont été accomplis pour intégrer les enjeux environnementaux à la comptabilité nationale et améliorer leur prise en compte à haut niveau. Par exemple, les lois de finances intègrent désormais des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable.
- Cependant, les objectifs sont trop nombreux pour évaluer correctement les plans et politiques publiques.
- Le champ d'application et les exigences des évaluations environnementales stratégiques et des études d'impacts environnementaux ont été mieux définis. Pourtant, certains aspects s'éloignent encore des directives européennes, comme l'interprétation de l'indépendance des évaluations.
- L'approche actuelle d'une étude d'impact par procédure, et non par projet, est peu efficace: elle ne permet pas d'évaluer l'impact des projets dans leur ensemble.

DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE ?

Le renforcement du dialogue social environnemental reste une priorité en France, notamment suite à des mouvements de contestation qui ont ébranlé la politique du gouvernement. La consultation du public concernant les plans, programmes et projets intervient trop tard, à un stade auquel le projet ne peut pas être remis en question et où seuls des changements marginaux peuvent être apportés.

Le Conseil national de la transition écologique a proposé deux nouveaux régimes pour faciliter la participation de la société civile plus en amont. La loi Macron simplifie et modernise la procédure de participation du public à l'élaboration des projets, plans et programmes. En même temps, elle donne au gouvernement le pouvoir de réformer le droit de l'environnement par ordonnance, écartant ainsi le Parlement des discussions.

AUTORISATION ET RESPONSABILITÉ

- La France a simplifié son régime d'autorisation environnementale en 2009.
- La notion de responsabilité environnementale sans faute a été introduite en 2008 pour les atteintes causées à l'eau, aux espèces biologiques, aux habitats naturels et aux sols qui ne peuvent actuellement être pris en compte au titre des dommages aux biens et aux personnes.
- La législation actuelle ne prévoit ni procédure ni méthode de réparation des préjudices. La « loi biodiversité » vise à rendre cette responsabilité opérationnelle.

VOUS SAUREZ TOUT SUR L'ENVIRONNEMENT

Lancé en 2009, le portail « Tout sur l'environnement » répond aux exigences de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information environnementale. 185 contributeurs publics y rassemblent des informations sur l'état de l'environnement, les pressions, la protection et la réglementation.

En 2015, le portail a enregistré 142 000 visites et 380 000 pages vues. Sa fréquentation augmente d'environ 10 % par an. Ces informations sont complétées par Geoidd pour les données cartographiques, Eider pour les séries et tableaux thématiques, et d'autres portails thématiques.

Depuis 2011, la mission Etalab se penche sur l'ouverture des données publiques. La France est passée, de 2013 à 2014, de la douzième à la troisième place du classement mondial de l'*Open Data Index*.

LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU, UNE BONNE PRATIQUE FRANÇAISE

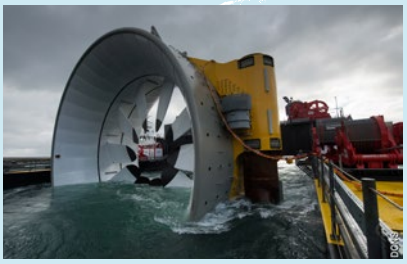
La gestion de l'eau au niveau des douze bassins hydrographiques, avec une gouvernance décentralisée et participative, est le point fort de la politique de l'eau. La France a été le précurseur de cette approche, devenue une obligation européenne depuis 2000. L'administration nationale élabore la politique en cohérence avec les directives européennes. Les comités de bassin et les agences de l'eau se chargent de la planification et de l'incitation financière. La responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, de la gestion de la ressource et des services est essentiellement locale et incombe aux collectivités territoriales.

Cependant, la politique de l'eau est insuffisamment prise en compte dans les politiques sectorielles comme l'agriculture, l'aménagement ou l'énergie. La multiplicité des acteurs nuit à l'efficacité de la gouvernance. Au niveau local, la France compte plus de 35 000 services publics d'eau potable et d'assainissement. L'intercommunalité, promue par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre), devrait permettre des économies d'échelle.

Prochaines étapes

- Simplifier les documents de planification liés à l'environnement et adopter une approche plus globale et intégrée.
- Renforcer et simplifier l'évaluation environnementale avec des indicateurs d'impacts, une étude d'impact unique par projet, une articulation plus claire entre étude d'impact des projets et évaluation environnementale des plans et programmes.
- Poursuivre la simplification du régime d'autorisation environnementale ; améliorer le ciblage des inspections.
- Favoriser l'implication du public en amont de l'élaboration des plans, programmes et projets.

Études de cas



NOUVELLE VAGUE DE R&D

France Energies Marines rassemble partenaires académiques, régions et industriels pour stimuler la compétitivité française de la filière des énergies marines renouvelables. Cet institut, situé à Brest, fait partie des douze instituts pour la transition énergétique en France, financés par le Programme d'investissements d'avenir. Ce programme a été engagé en 2010 pour améliorer le potentiel de croissance de long terme de l'économie en renforçant l'investissement. 35 milliards d'euros ont été affectés pour 2010-20 (ré-abondés de 12 milliards d'euros en 2014) au financement de projets sélectionnés par un jury international ou des experts indépendants. L'écologie, le développement et les mobilités durables se sont vus allouer près de 5 milliards d'euros sur les deux périodes du Plan d'investissement d'avenir.

GUADELOUPE

BÉNÉFICES DE LA BIODIVERSITÉ

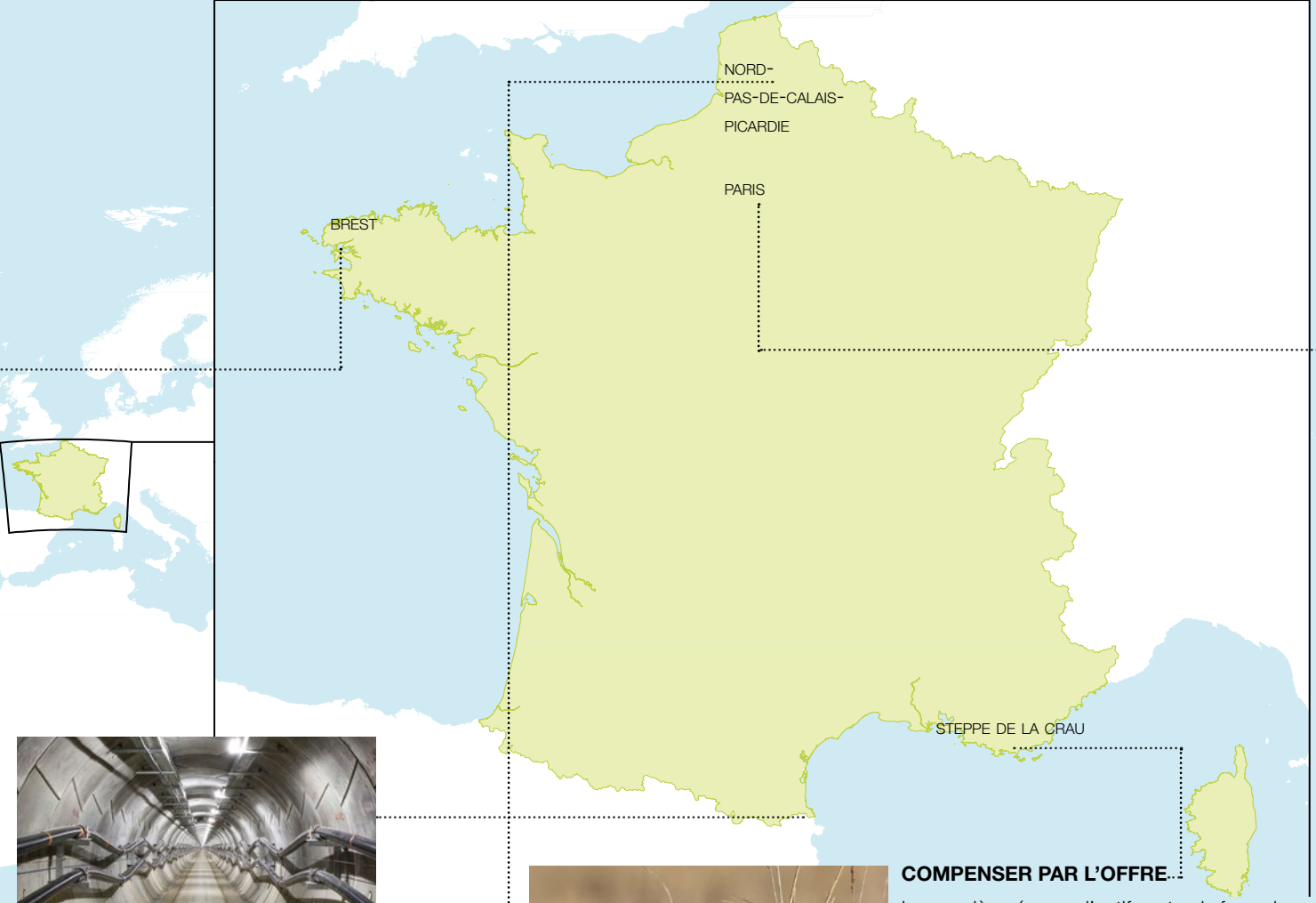
Les parcs nationaux sont souvent perçus comme des obstacles au développement économique et social. Pourtant, selon une étude des Parcs nationaux de France, sur 20 ans, un euro dépensé dans le budget du parc national de Guadeloupe (6.1 millions EUR par an) génère 10.7 EUR de bénéfices, dont 0.8 EUR de chiffre d'affaire annuel pour les entreprises locales. Les bénéfices sont surtout non marchands: 8.7 EUR correspondent à la valeur du bien-être que procurent les activités récréatives sur les sites du parc. Les méthodes de valorisation des services issus de la biodiversité pourraient être plus utilisées pour concevoir des mécanismes innovants de financement.

MOINS DE PESTICIDES, MÊME RENDEMENT

Depuis 2009, le réseau Dephy de fermes de démonstration et d'expérimentation teste, valorise et déploie les techniques agricoles réduisant l'usage des produits phytosanitaires. Fin 2014, 1 900 exploitations agricoles s'étaient engagées dans le réseau. Toutes les filières ont réduit leur recours aux pesticides tout en conservant de très bons rendements. Entre 2012 et 2014, le nombre de traitements moyen a diminué de 10 % en grandes cultures et polyculture-élevage, de 12 % en arboriculture et en viticulture, de 15 % en cultures légumières, de 38 % en horticulture et de 22 % en canne à sucre. Le Plan « Écophyto II » de 2015 vise à porter à 3 000 le nombre de fermes Dephy et à diffuser leurs pratiques auprès de 30 000 fermes.

PERMIS DE SOUFFLER

La complexité de la réglementation française peut ralentir le développement des projets : en 2013, la Cour des comptes notait que le délai entre le dépôt d'un projet de construction d'éolienne terrestre et sa mise en oeuvre était trois fois plus élevé en France qu'en Allemagne. En mai 2014, une autorisation unique a été mise en place à titre expérimental dans certaines régions comme la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, Rhône-Alpes et l'Île-de-France. Cette autorisation intègre l'autorisation environnementale traditionnelle, le permis de construire, l'autorisation de défrichement, les autorisations au titre du code de l'énergie, les dérogations relatives aux espèces protégées, etc.



CONNEXION FRANCO-ESPAGNOLE

L'augmentation des capacités de liaison entre les pays représente un enjeu majeur pour le développement des énergies renouvelables en Europe. La mise en service en 2015 de la nouvelle ligne d'interconnexion entre Baixas en France et Santa Llogaia en Espagne permet de doubler les échanges d'électricité entre les deux pays, ce qui améliore leur sécurité énergétique et autorise un recours accru aux énergies renouvelables.

COMPENSER PAR L'OFFRE

La première réserve d'actifs naturels française est née à Cossure en 2008, à la croisée d'initiatives privées et de réflexions politiques. La filiale biodiversité de la Caisse des dépôts et consignations a réhabilité une pelouse sèche rase de 357 hectares pour offrir des habitats aux oiseaux de la steppe de la Crau. Le site permet aux aménageurs de mettre en œuvre des mesures en faveur de la biodiversité pour répondre à leurs obligations de compenser l'impact résiduel de leurs projets sur les écosystèmes. Ce projet a l'avantage d'être mené avant que les aménageurs n'en aient besoin, ce qui lui permet d'obtenir des résultats plus durables. Cependant, la réserve a été utilisée pour compenser des impacts sur des espèces qui n'étaient pas visées à l'origine, mettant en question le bilan écologique du mécanisme. De plus, la vocation du lieu au-delà des trente ans d'engagement de la Caisse est incertaine.

TROISIÈME RÉVOLUTION INDUSTRIELLE

Le plan pour la troisième révolution industrielle de la région Nord-Pas-de-Calais (Hauts-de-France, Nord-Pas-de-Calais-Picardie depuis 2016) vise une autonomie énergétique complète de la région en 2050, grâce à la promotion des énergies renouvelables et des bâtiments producteurs d'énergie, au stockage de l'électricité, au développement des réseaux intelligents et de la mobilité douce (marche à pied, vélo), à l'efficacité énergétique, à l'économie circulaire et à l'économie de la fonctionnalité (vente de l'usage d'un bien plutôt que du bien lui-même). Cette démarche a mobilisé pendant neuf mois tous les acteurs publics et économiques de la région. En octobre 2014, 150 projets d'entreprises illustraient l'engagement des collectivités locales et des acteurs sociaux, universitaires ou scientifiques dans ce projet.

MIEUX RESPIRER À PARIS

En 2014, plus de 2.3 millions de Franciliens étaient exposés à des taux de particules fines et de dioxyde d'azote dans l'air qui dépassaient les normes de protection de la santé.
En 2015, la ville de Paris a adopté un plan de lutte contre la pollution de l'air comprenant notamment des incitations à l'utilisation des transports en commun, des aides à l'achat de vélos ou de véhicules électriques et l'extension du réseau de pistes cyclables et des zones limitées à 30 km/h. Elle devient aussi la première ville de France à expérimenter la circulation restreinte. Depuis le 1er septembre 2015, les véhicules de plus de 3.5 tonnes identifiés comme les plus polluants ne peuvent plus circuler dans Paris entre huit heures et vingt heures. Cette interdiction s'étendra progressivement, selon un calendrier préétabli, aux autres véhicules polluants jusqu'en 2020.

Vers une croissance verte

La France a promu les investissements dans les transports durables, la rénovation thermique des bâtiments et les technologies propres comme des vecteurs de relance économique et de création d'emplois. Si les instruments économiques sont plus largement utilisés dans la politique environnementale, il reste une marge de progression pour verdir davantage la fiscalité française.

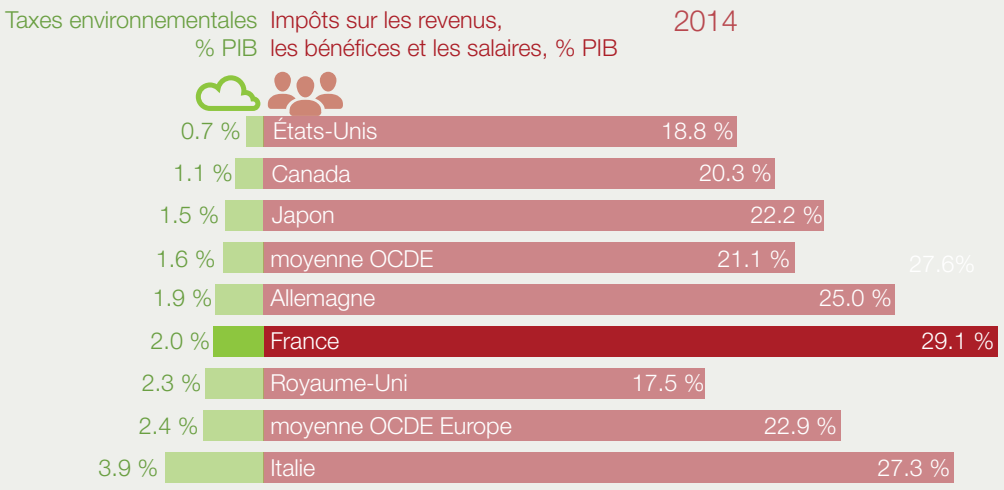
FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

Le comité pour la fiscalité écologique, établi en 2012 et devenu le comité pour l'économie verte en 2015, a fait accepter la nécessité de refléter le coût des dommages environnementaux dans les prix.

Une composante carbone a été intégrée dans la taxation des énergies fossiles en 2014. Son augmentation progressive de 7 à 30.5 EUR/tonne de CO_2 en 2017 est confirmée dans la loi de finances pour 2015. Cependant, de nombreuses dérogations limitent son périmètre d'application.

Le champ de la taxe générale sur les activités polluantes a été étendu et certains taux relevés.

Graphique 5. **Le poids de la fiscalité écologique dans l'économie reste faible, tandis que la pression fiscale sur le travail et les entreprises freine l'investissement et l'innovation**



"Impôts sur les revenus, les bénéfices et les salaires": comprend les cotisations de sécurité sociale (moyennes OCDE et OCDE Europe: 2013). *Sources:* OCDE (2016), *Statistiques fiscales de l'OCDE* et *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (bases de données).

La fiscalité des carburants routiers est nettement favorable au diesel, aggravant la pollution de l'air. La baisse récente de l'écart de taxation entre l'essence et le diesel pourrait être accélérée.

Plusieurs subventions dommageables à l'environnement ont été éliminées, comme l'exonération de taxe intérieure sur la consommation de charbon et de gaz naturel des particuliers et sur les biocarburants, et le taux réduit de TVA sur les engrais et produits sanitaires. D'autres, qui favorisent la consommation de diesel ou l'étalement urbain, perdurent (voir p.15).

FINANCER L'ENVIRONNEMENT

La dépense de protection de l'environnement est passée de 1.9% du PIB en 2000 à 2.2% en 2013, une hausse principalement due aux dépenses courantes de gestion des déchets.

Le principe pollueur-payeur n'est pas suffisamment appliqué dans ce domaine: la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas liée au coût du service rendu et les entreprises contribuent peu au financement du service.

Les redevances de l'eau permettent de recouvrer les coûts de la fourniture des services, mais la baisse des consommations pourrait poser un problème de financement pour le renouvellement des réseaux.

Les investissements dans le réseau ferré à grande vitesse ont plus que quadruplé entre 2010 et 2013, et ils ont augmenté de plus de 50% dans les transports collectifs urbains. Cependant, la route reste prépondérante dans le transport et les investissements dans le réseau ferré classique sont insuffisants.

L'abandon de l'écotaxe poids lourds a clairement contredit le principe pollueur-payeur en maintenant une couverture partielle des coûts externes, y compris environnementaux, d'utilisation de l'infrastructure routière.

INNOVATION ET ACTIVITÉS VERTES

La France figure parmi les leaders du tableau de bord européen d'éco-innovation. De grands groupes et organismes de recherche publics sont réputés dans les domaines de l'eau, des déchets et de l'ingénierie environnementale. Les technologies liées au climat progressent, même si la position française est plus faible dans les énergies renouvelables. Le nucléaire capte près de la moitié des budgets publics de recherche, développement et démonstration dans l'énergie.

En 2013, les éco-activités représentaient 1.5% du PIB et plus de 440 000 emplois, dont la moitié dans la gestion des déchets, des eaux usées et des énergies renouvelables. Depuis 2004, elles ont crû plus vite que l'ensemble de l'économie.

Les métiers qualifiés du bâtiment peinent à recruter, ce qui souligne l'importance des programmes de formation et de certification en matière d'économies d'énergie et d'installation de systèmes d'énergie renouvelables.

INTERNATIONAL

La France est l'un des principaux bailleurs de l'aide publique au développement en faveur de l'environnement. Les montants alloués ont augmenté, même si c'est majoritairement sous forme de prêts concessionnels qui doivent être repayés.

La France est le premier pays à contraindre ses investisseurs institutionnels à mesurer et rendre publiques les émissions de gaz à effet de serre associées à leurs actifs.

En 2015, le gouvernement a annoncé la suppression des crédits à l'exportation pour la construction de centrales à charbon non dotées d'un dispositif opérationnel de capture et stockage du CO_2. Entre 2003 et 2013, ces crédits ont représenté 1.8 milliard EUR.

L'AGRO-ÉCOLOGIE: POUR UN CHANGEMENT DE MODÈLE

Le versement de certaines aides directes de la Politique agricole commune de l'UE aux agriculteurs est conditionné au respect de critères environnementaux, comme la diversification des cultures. À cela s'ajoutent des mesures agroenvironnementales qui soutiennent financièrement les exploitants qui respectent volontairement des exigences complémentaires.

Plusieurs initiatives ont également été lancées, parmi lesquelles le Plan « Écophyto » (page 5), le Plan « Ambition bio 2017 » pour le développement de l'agriculture biologique et le Plan « Énergie, méthanisation, autonomie azote » pour valoriser les effluents organiques.

Cependant, l'agriculture reste intensive en engrais et pesticides (voir graphique 4) et l'agriculture biologique ne représente que 4 % de la surface agricole utile. Les acteurs du secteur sont encore réticents à adhérer à un modèle diffèrent du modèle conventionnel dominant.

Le projet agro-écologique vise à concilier la performance économique et la performance environnementale de l'agriculture. Cet objectif est inscrit dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014. Concrètement, le projet encourage l'enseignement des relations entre les sciences agronomiques et l'écologie; l'accompagnement des agriculteurs (voir page 8); un soutien financier aux exploitants s'orientant vers des pratiques agro-écologiques. Couplé à la récente réforme de la PAC, il devrait permettre d'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux dans la politique agricole.

LE BONUS-MALUS AUTOMOBILE

Ce dispositif mis en place en 2008 combine une subvention à l'achat des véhicules particuliers neufs à faibles émissions de CO_2 et une taxe à l'achat des véhicules les plus énergivores.

Les émissions moyennes des véhicules neufs immatriculés en France ont baissé de 149 g CO_2/km en 2007 à 114 g CO_2/km en 2014, bien en dessous de la moyenne européenne de 122 g CO_2/km. Si le bonus-malus a aidé à éviter des émissions de CO_2, en favorisant les véhicules diesel, il a accru la pollution locale.

Il a aussi coûté cher: le déficit cumulé entre 2008 et 2011 est chiffré à 1.46 milliard EUR. Le barème a été durci, entraînant un fléchissement des immatriculations de voitures diesel neuves au profit de l'essence et un excédent du bonus-malus en 2014. Depuis 2015, seuls les véhicules électriques ou hybrides émettant au plus 110 g CO_2/km peuvent bénéficier du bonus.

Prochaines étapes

- Accélérer la réforme de la taxation de l'énergie et des véhicules pour mieux prendre en compte les impacts liés au changement climatique et à la pollution de l'air.
- Développer l'évaluation environnementale des aides publiques pour supprimer les soutiens potentiellement dommageables à l'environnement.
- Assurer la pérennité du financement des services d'eau et d'assainissement.
- Poursuivre les efforts de R-D et de diffusion des technologies liées à l'environnement.
- Promouvoir l'agro-écologie avec des mesures d'information, de formation, de recherche et de financement pour faciliter la transition vers des modes de production durables.

En détail | transition énergétique

L'environnement et le changement climatique ont pris une importance grandissante dans la politique énergétique de la France, en ligne avec ses engagements européens et internationaux . Elle s'est fixé des objectifs ambitieux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les énergies renouvelables et améliorer l'efficacité énergétique. Cependant, la transition énergétique reste à mettre en oeuvre.

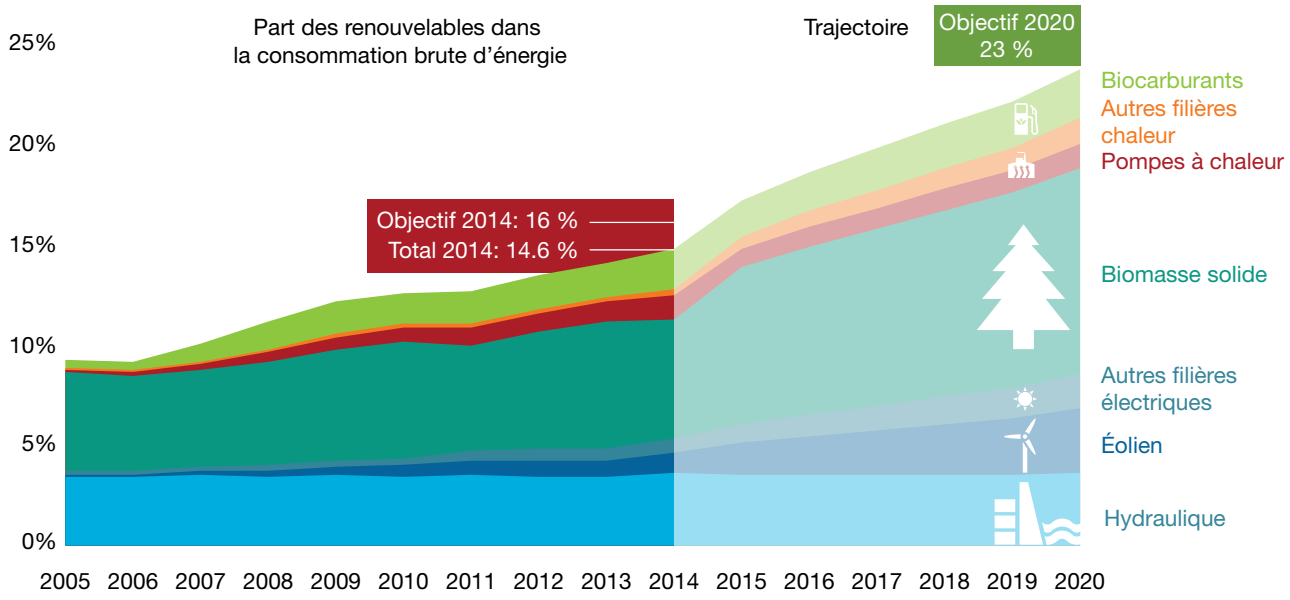
UN CADRE COMPLEXE

- Le facteur 4 est l'un des objectifs de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE) de 2005: diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050. De nombreux objectifs sur l'énergie et le climat ont été ajoutés depuis, dans le cadre européen et par les lois Grenelle.
- Un arsenal d'instruments économiques, financiers et réglementaires a permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie. Cependant, l'inflation législative, les objectifs trop ambitieux et superposés ont compliqué la gouvernance et nui à l'évaluation des progrès.
- La loi de transition énergétique crée un cadre de pilotage rationalisé. Elle instaure une programmation pluriannuelle de l'énergie intégrant toutes les sources d'énergies et définit une Stratégie nationale bas carbone pour atteindre le facteur 4. Elle comporte une vaste gamme de mesures, touchant entre autres à la rénovation des bâtiments, aux transports propres, à l'économie circulaire et à la sûreté nucléaire. Elle confirme les objectifs communautaires et internationaux de la France et leur ajoute celui de diversifier la production électrique, pour réduire à 50 % la part du nucléaire à l'horizon 2025.

DÉVELOPPER LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

- Les énergies renouvelables représentent actuellement 14.6 % de la consommation finale brute d'énergie. Leur développement est une condition pour rester sobre en carbone, tout en réduisant la part du nucléaire.
- Pour atteindre l'objectif de 23%, les efforts accomplis depuis 2005 devront être quasiment triplés pour l'électricité renouvelable, et quadruplés pour la chaleur renouvelable, entre 2014 et 2020.
- L'instabilité des mesures de soutien, combinée à la complexité des autorisations administratives, ont freiné le développement des énergies renouvelables. Ce problème est commun à d'autres pays de l'OCDE. Les mesures de simplification récentes, comme l'autorisation unique (voir p.8), sont bienvenues.
- Le soutien aux énergies renouvelables était essentiellement financé par les consommateurs d'électricité, alors que l'électricité en France est peu carbonée. Cette contribution a augmenté de façon spectaculaire en raison du développement des filières. Elle a été réformée fin 2015, pour rééquilibrer la fiscalité entre les énergies : la contribution est désormais financée aussi par la composante carbone des taxes sur les consommations d'énergies fossiles.

Graphique 6. **L'objectif de 23% de renouvelables sera difficile à atteindre**



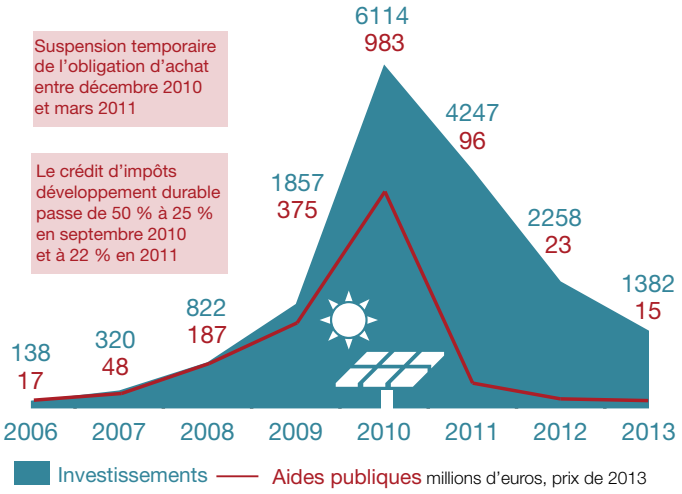
Source : SOeS, Bilan de l'énergie (réalisé, jusqu'en 2014) et plan national d'action (trajectoire, à partir de 2014).

Graphique 7. **L'instabilité des soutiens au photovoltaïque a influé sur l'investissement**

Les tarifs d'obligation d'achat destinés à soutenir la filière photovoltaïque ont été mal calibrés au départ, entraînant des effets d'aubaine. Ils ont par la suite été modifiés à plusieurs reprises, ce qui a conduit à une chute des investissements et à plusieurs faillites.

La loi de transition énergétique prévoit le remplacement progressif des obligations d'achat par un complément de rémunération à la vente sur le marché pour les filières matures. Il devrait favoriser l'intégration des énergies renouvelables au marché de l'électricité tout en limitant les effets d'aubaine.

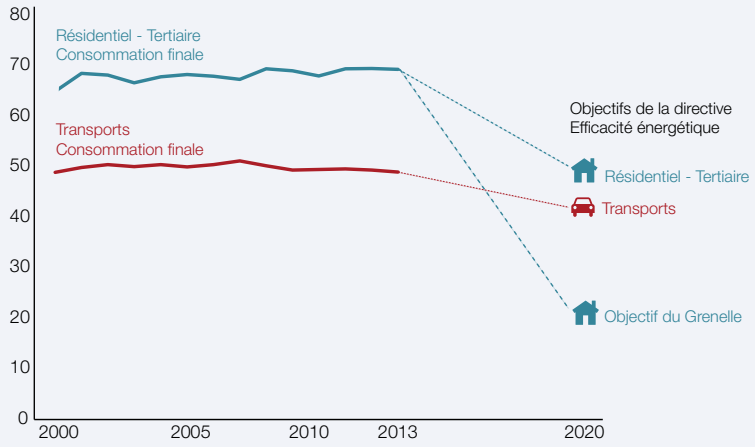
Source : CGDD (2015), *Les comptes de l'environnement en 2013*, Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement.



AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

- Le bâtiment, qui consomme plus de 40% de l'énergie finale totale, est le principal gisement d'économies d'énergie. Des certificats d'économies d'énergie, des réglementations thermiques et des crédits d'impôt et prêts bonifiés ont été mis en place pour améliorer la performance de ce secteur.
- La réglementation thermique des bâtiments neufs est un exemple de bonne pratique car elle repose sur des obligations de résultats plutôt que de moyens, contrairement au cas des bâtiments existants.
- L'objectif de 500 000 rénovations par an à horizon 2017 est une gageure: 265 000 chantiers d'amélioration énergétique ont eu lieu en 2013. La révision des conditions d'attribution des incitations financières les a rendu difficile d'accès. Elle a entraîné des effets d'aubaine et des rénovations trop partielles. Ces aides coûtent cher aux finances publiques: 1.4 milliard d'euros de crédit d'impôt en 2016. Le manque de professionalisation de la filière du bâtiment a conduit à d'importantes disparités de qualité des diagnostics et des prestations. Depuis 2014, les aides sont réservées aux ménages qui ont recours à des professionnels labellisés.
- Le programme Habiter Mieux a financé les travaux d'efficacité énergétique de 140 700 ménages précaires entre 2010 et 2015 pour 300 000 logements visés en 2017. Les tarifs sociaux de l'énergie, critiqués pour leur complexité et leur coût, doivent être graduellement remplacés par un « chèque énergie » indépendant du type de chauffage utilisé.

Graphique 8. **La baisse de la consommation d'énergie finale n'a pas été à la hauteur des objectifs. La loi de transition énergétique est très ambitieuse en visant une réduction de moitié entre 2012 et 2050**



Millions de tonnes équivalent pétrole. Résidentiel - Tertiaire: consommation finale corrigée des variations climatiques. *Source:* MEDDE (2014), *Plan National d'Action Efficacité Energétique 2014* (base de données) ; *SOeS* (2015), *Pégase* (base de données).

Prochaines étapes

- Planifier un développement coordonné de l'ensemble des sources énergie compatible avec la Stratégie nationale bas carbone (SNBC).
- Assurer la lisibilité à long terme et la transparence des mesures de soutien aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique; s'assurer qu'elles reflètent l'évolution des coûts technologiques et n'entraînent pas d'effet d'aubaine.
- Promouvoir la coopération européenne sur le marché de l'électricité et développer les capacités d'interconnexion pour intégrer les énergies renouvelables.
- Assortir la règlementation thermique des bâtiments existants d'obligations de performance énergétique globale des bâtiments; conditionner les incitations aux travaux de rénovation à cette même performance.

En détail | **biodiversité**

Avec la création du parc naturel marin de la mer de Corail, couvrant l'ensemble de l'espace maritime de Nouvelle-Calédonie, 16.5 % des eaux françaises sont désormais classées en aires marines protégées.

La France, par sa position géographique en Europe et en outre-mer, est l'un des 18 pays mégadivers du monde. C'est aussi l'un des dix pays abritant le plus grand nombre d'espèces menacées au monde. Les principales menaces viennent de l'homogénéisation des milieux associée à l'intensification de l'agriculture, de la fragmentation des habitats et de l'artificialisation des sols. À ces pressions s'ajoutent celle des espèces exotiques envahissantes, la surexploitation des stocks halieutiques et le changement climatique, particulièrement critiques en outre-mer.

BONNE PERFORMANCE À L'INTERNATIONAL

- L'aide publique au développement dédiée à la biodiversité a presque triplé depuis 2007-08.
- La France a joué un rôle moteur dans la crátion de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services systémiques (IPBES).

UN PATRIMOINE MENACÉ

- Malgré les nombreuses actions mises en œuvre, la France, comme les autres pays, n'a pas atteint l'objectif de la Convention sur la diversité biologique (CDB) de réduire la perte de biodiversité en 2010. En métropole, trois quarts des habitats d'intérêt communautaire sont en état défavorable et une espèce sur cinq est menacée.
- La situation est encore plus inquiétante en outre-mer: à la Réunion et en Guadeloupe, plus de 30 % des oiseaux sont menacés ou ont déjà disparu; un tiers des plantes vasculaires indigènes de la Réunion sont menacées.
- Depuis 2000, la dégradation des zones humides, importantes pour la conservation des espèces et la régulation du cycle de l'eau, s'est à peine ralentie.
- Si la France a déjà atteint les objectifs de la CDB de protéger d'ici 2020 17 % de sa superficie terrestre et au moins 10 % des eaux sous sa juridiction, à peine 0.7% du territoire métropolitain est protégé selon les catégories les plus strictes de l'UICN.

RÉFORMER LA GOUVERNANCE

- La Stratégie nationale pour la biodiversité pour 2011-2020 mobilise mieux les associations et les entreprises que la précédente, mais l'implication des collectivités locales et des citoyens reste à renforcer. Ses objectifs ne sont pas chiffrés, ils manquent d'échéances précises et les ressources à mobiliser n'y sont pas précisées.
- La politique française repose sur l'engagement volontaire des parties prenantes et le recours aux « expérimentations ». Cette approche a suscité l'adhésion des acteurs mais représente un recul de l'Etat dans sa capacité à contraindre les acteurs économiques et les élus locaux. Les orientations nationales sont ainsi appliquées de façon hétérogène, et parfois au détriment de la biodiversité.
- La loi Grenelle II a fait progresser la législation en matière de biodiversité. Elle a notamment réformé les

études d'impact, instauré les trames vertes et bleues, les schémas régionaux de cohérence écologique et une stratégie nationale de gestion intégrée de la mer et du littoral.

- Avec le projet de loi sur la reconquête de la biodiversité, la France est en train de renouveler son cadre juridique, une démarche qui n'avait pas été entreprise depuis 1976.
- La création d'une Agence française pour la biodiversité est l'une des mesures phares de la nouvelle loi. Elle pourrait rationaliser la gouvernance, si elle regroupe effectivement les différentes structures sans complexité supplémentaire.

BIODIVERSITÉ ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

- L'artificialisation des sols augmente deux fois plus vite que la population. Les espaces destinés aux activités économiques, aux équipements publics et aux infrastructures de transports s'accroissent, notamment aux dépens des prairies.
- La prise en compte de la biodiversité par les acteurs de l'aménagement est essentielle. Le rapprochement des services afférents au sein d'un ministère unique est un progrès, ainsi que les trames vertes et bleues qui ont sensibilisé les élus. Déclinés au niveau régional, ces réseaux de continuités écologiques permettraient de guider les décisions d'aménagement.
- La France a renforcé l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser », qui oblige les aménageurs à éviter et réduire les impacts négatifs de leurs projets avant d'envisager de compenser leurs impacts résiduels. Cependant, il manque un dispositif de suivi de la performance de son volet compensation, qui reste difficile à mettre en œuvre.

SUBVENTIONS DOMMAGEABLES

Certaines aides publiques favorisent la destruction des habitats naturels, la surexploitation des ressources naturelles et les pollutions: aide au foncier contribuant à l'étalement urbain, soutien à l'agriculture ou à la pêche intensive, sous-tarification de la pollution des eaux.

La biodiversité française – et le budget de l'État – gagneraient à ce que ces aides soient supprimées, ou réorientées pour favoriser les comportements vertueux. C'est le cas de la taxe d'aménagement,qui pourrait être modulée pour favoriser les activités peu consommatrices d'espace. Les dispositions bénéfiques à la biodiversité pourraient être davantage utilisées: par exemple, le versement pour sous-densité, qui serait efficace contre l'étalement urbain, ou encore les redevances pour utilisation du domaine public maritime qui pourraient mieux refléter les coûts des impacts sur la biodiversité marine.

Prochaines étapes

- Intégrer des objectifs et des indicateurs chiffrés et des perspectives de financement à la Stratégie nationale pour la biodiversité.
- Améliorer la performance des trames vertes et bleues, mesures agro-environnementales, séquence « éviter, réduire, compenser » via des indicateurs de résultats et une gouvernance renforcée.
- Poursuivre l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques et favoriser l'usage des méthodes de valorisation.
- Ratifier le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

LE RETOUR DES VAUTOURS

Les plans nationaux d'actions pour la conservation et la restauration des espèces menacées ont permis de réels progrès, grâce à des objectifs clairs, des actions ciblées, des échéances concrètes et des indicateurs de résultats.

Le vautour fauve a été réintroduit avec succès dans le Sud du Massif Central et les Alpes, et son effectif en France est passé de 60 couples nicheurs à plus de 1 000 en 30 ans. La réintroduction du vautour moine dans les Grands Causses, les Baronnies et le Verdon a également été un succès. Les effectifs du gypaète barbu sont aujourd'hui estimés à 45 couples dans les Pyrénées, en Corse et dans les Alpes françaises, où il a été réintroduit après avoir été exterminé dans les années 1930.

EXAMENS ENVIRONNEMENTAUX DE L'OCDE: FRANCE 2016

Le rapport complet, les chapitres détaillés et les données sont en accès libre sur **http://oe.cd/examenvFrance**.

Tous les autres rapports et des informations complémentaires sont sur le site du programme des Examens environnementaux, **http://oe.cd/epr-fr**

CONTACT

Chef de division
Nathalie Girouard
Nathalie.Girouard@oecd.org

Coordinatrice de l'*Examen* de la France
Frédérique Zegel
Frédérique.Zegel@oecd.org

Communication
Clara Tomasini
Clara.Tomasini@oecd.org

Couverture: © ventdusud/Shutterstock.com, © Tomsickova Tatyana/shutterstock.com. P.2-3 : © iStock/Christoph Achenbach. P.4-5: Icônes Creative Commons (CC) TheNounProject.com: Jason Dilworth, Edward Boatman, Jan Vitasek, WaleedAlAlami. P.7: Phare de Cordouan, © SMIDDEST. P.8: FranceEnergiesMarines; CC Flickr/Rhodeson; ©Fotolia/phb.me; CC Flickr/Patrick Blehaut. P.9: RTE France; Réserve de la Crau ; Maison de l'Habitat Durable à Lille ; CC Flickr/Gideon. P.10-11 : Icônes CC TheNounProject.com: Edward Boatman, Castor&Pollux, Jason Dilworth, Vicons Design. P. 12-13: Icônes CC TheNounProject.com: Iconathon, James Keuning, Nicolas Menghini, AigaCollection. P.14-15: Fotolia/daniel687; Fotolia/LaurentCrassous. P. 16: TheNounProject/Hernan D. Schlosman.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

http://oe.cd/examenvFrance

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE