

Les grandes préconisations européennes de l'action environnementale : examen critique.

—principe de précaution, action préventive et de correction à la source, principe pollueur-payeur, démocratie participative et débat public—

François Mancebo

C'est dit, l'Union est tenue de se préoccuper de la qualité de l'environnement : depuis 1992, le traité de Maastricht officialise une politique de l'environnement européenne. On assiste depuis à une diversification des instruments. Au début n'existaient que des législations-cadre. On a ensuite développé des instruments financiers, tel le programme LIFE — programmes PHARE et LIFE via l'ISPA¹ (Instrument Structurel de Pré-Adhésion)— que nos amis hongrois connaissent bien— et des outils techniques : label écologique, système d'évaluation des projets publics et privés sur l'environnement, élaboration des critères applicables aux inspections environnementales dans les Etats membres.

Fondés sur une stratégie de développement durable la politique européenne distingue six domaines sensibles formant son ossature, pour les présenter brièvement :

-L'air. Cette question dépasse le cadre européen pour concerner le monde entier. L'action se situe ici dans la perspective du protocole de Kyoto de 1997. L'intérêt d'une action européenne commune est évident : l'objectif de réduction étant mesuré au niveau moyen de l'ensemble des Etats membres, il permet de faire porter l'effort sur les pays les plus fortement producteurs de gaz polluants et non d'imposer un seuil unique de réduction pour chacun d'entre eux. D'ici 2004, un nouveau programme d'élaboration de la politique annoncée dans le cadre du sixième plan d'action verra le jour : CAFE (*Clean Air For Europe*)². Ici, l'Union se substitue parfois aux Etats membres : normes minimales de performance énergétique aux bâtiments de l'Union avec un système de certification à la charge des propriétaires, par exemple.

-L'eau. Depuis 1995, l'Union entreprend une gestion plus globale des eaux fondée sur la notion de bassin fluvial, qui fait donc fi des frontières politiques et administratives et impliquant une coopération entre Etats. L'Europe se substitue, ici aussi, parfois aux Etats. Ainsi, les normes applicables par les collectivités locales aux eaux de baignade sont définies au niveau communautaire. Le Royaume-Uni a été condamné en 2001 au motif que seuls 88,3 % de ses eaux de baignade respectaient les valeurs limites. La teneur en plomb de l'eau potable, a été limitée par l'Union dans des conditions deux à trois fois plus restrictives que celles de l'OMS. Le respect du seuil est particulièrement difficile en France du fait de la présence de canalisations en plomb.

-La gestion des déchets. La politique communautaire relative à la gestion des déchets repose sur trois axes : prévenir la production de déchets à la source ; développer les actions de recyclage et de réutilisation des produits ; enfin réduire la pollution causée par l'incinération. Certaines dispositions sont contestées par quelques Etats membres, dont la France. Ainsi, la directive organisant l'installation des sites de décharge, qui prévoit les distances à respecter

¹ Ce fonds joue, pour les pays candidats, le même rôle que celui rempli par le Fonds de Cohésion pour l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande.

² En mai 2001, la Commission européenne a lancé le programme CAFE : il s'agit d'un programme de trois ans destiné à investiguer toutes des sources de pollutions atmosphériques et à apporter des solutions pour les réduire.

avec le voisinage, est l'objet de nombreux différends dans son application. Une amende a été infligée depuis 2000 à la Grèce, contrainte de verser une astreinte de 20 000 euros par jour de retard pour le fonctionnement d'une décharge illégale en Crète. Pour apprécier la difficulté d'application de la politique des déchets, il suffit de rappeler qu'1 plainte communautaire sur 6 (tous domaines confondus) concerne la gestion des déchets.

-La préservation de la "nature". En 1992, l'Union a créé une directive sur la préservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage. Ce texte pose une réelle difficulté d'application. Il impose aux Etats membres de dresser une liste de sites hébergeant des habitats naturels pour former un réseau : Natura 2000. Mais les dispositifs de protection n'étaient pas définis au moment d'entrée en vigueur de la directive : il s'agit donc de désigner par avance des zones sur lesquelles s'appliquera un droit inconnu. Dans ces conditions on imagine aisément les résistances : près de dix ans après son entrée en vigueur aucun Etat de l'Union n'a traduit complètement ce dispositif sur le terrain.

-La lutte contre le bruit. Ici, la stratégie communautaire s'est bornée, pendant plusieurs années, à fixer des plafonds d'émissions sonores pour certains engins : tondeuses, véhicules motorisés à deux roues, avions, matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments. En 1996, il a été proposé d'étendre cette stratégie en réduisant les émissions sonores à la source.

-La politique d'environnement urbain. Réunis en session informelle à Porto, en 2000, les ministres de l'environnement de l'Union ont affirmé leur volonté d'accorder une plus grande priorité à l'amélioration des zones urbaines. Trois domaines ont été identifiés : les indicateurs d'environnement, les conditions sociales dans certaines zones dégradées des villes et l'urbanisme en général. En outre, la réforme des Fonds Structurels Agenda 2000, valable pour la période 2000-2006, a déjà accordé aux milieux urbains le rang de priorité tant par les subventions disponibles au titre de l'objectif 2 que par le programme spécifique URBAN.

Les 4 principes.

Mais, transversalement, la politique de l'environnement de l'Union repose sur 4 piliers : Le principe de précaution, la prévention à la source, le principe pollueur-payeur, et le principe de participation selon lequel toute personne intéressée doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement et peut donner son avis :

-Le principe de précaution.

Il existe souvent une confusion entre prévention des risques et principe de précaution qu'il convient de dissiper d'emblée. Le principe de précaution ne s'applique qu'à des risques potentiels, probables mais non avérés, dont les relations causales ne sont pas clairement définies. Il répond donc à des situations ou à des techniques "nouvelles", dont la nature et l'intensité de l'impact sur l'homme et sur l'environnement ne peuvent être estimés de manière certaine. Il suppose, par ailleurs, que les risques en question sont graves —notion éminemment subjective— ou irréversibles : sinon quel intérêt y aurait-il à les anticiper ? Dans tous les autres cas, on est dans une logique de prévention et non dans l'application du principe de précaution.

La mise en œuvre du principe de précaution suppose de considérer que si les risques vraisemblables dépassent les bénéfices du point de vue de la collectivité, il vaut mieux éviter de les courir. Mais qu'en est-il de l'élimination des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB a été reconnu, au détriment de l'intérêt économique immédiat de l'éleveur. Pourquoi cela ? Boire et manger est essentiel pour l'être humain : depuis toujours les

aliments une dimension intime, voire sacrée. Cette dimension imprègne et intensifie les perceptions et réactions individuelles lorsqu'il s'agit de nourriture et de boisson, notamment sur le plan des risques encourus. En conséquence on ne peut ramener ici le choix public à un examen par des experts de scénarios techniques et de coûts économiques directs.

Mais cette tendance peut renforcer une dérive hygiéniste préexistante. En effet, alors que les risques bactériologiques ont considérablement diminué dans l'alimentation comme dans l'habitat, les politiques sanitaires, sous la pression de l'opinion, s'entêtent en traquer jusqu'à la dernière bactérie vecteur d'une maladie potentielle. Cela n'est pas sans conséquences : cette politique de surprotection s'accompagne d'un abus d'antibiotiques tant chez les humains que dans l'alimentation animale qui provoque la sélection de souches de bactéries résistantes. Celles-ci ont tendance à proliférer dans des milieux stériles d'où des bactéries concurrentes ont été éliminées. A long terme, de tels abus hygiénistes ont, paradoxalement, un impact négatif sur la santé publique.

Dans un autre registre, l'hygiénisme a des conséquences d'ordre socio-économique. La multiplication des réglementations sanitaires en tout genre entraîne aujourd'hui des contraintes exorbitantes pour les formes traditionnelles de production : comment imaginer qu'un petit berger pyrénéen puisse, à lui tout seul, assimiler et respecter les 31 pages de la directive européenne 92/46 du 16 juin 1992 relative aux règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, tout en faisant correctement son travail ? Les mesures imposées sont non seulement disproportionnées par rapport à l'importance des risques sanitaires réels, mais elles entraînent pour les exploitants agricoles des investissements très lourds qui ne peuvent que contribuer un peu plus à leur endettement : obstacle supplémentaire à la revitalisation du monde rural.

-L'action préventive et de correction à la source

Partout où le risque et la nuisance sont identifiés nous sommes dans le domaine de l'action préventive. Il s'agit s'attaquer au problème à la source plutôt que d'éponger après-coup les conséquences. Ici, comme dans le domaine du principe de précaution, le calcul économique est essentiel : il décide de l'utilité ou non d'une prévention selon un calcul coût-bénéfices, et permet d'arbitrer entre différentes approches et techniques. Il s'agit *in fine* de réduire des risques connus, par degrés jusqu'à un état où toute réduction se traduirait par des coûts plus élevés que les avantages escomptés.

Dans le cas de nuisances, la mesure préventive, souvent la moins coûteuse et la plus efficace, lorsqu'elle est possible, consiste à réduire à la source la "production" de nuisance. La gestion des déchets est tout à fait symptomatique de cette démarche : prévenir la production de déchets à la source en améliorant la conception des produits (fabricants, entreprises), en modifiant le comportement des consommateurs (critère de choix des achats, compostages individuels, tri sélectif), en optimisant le fonctionnement des administrations publiques. Cette prévention à la source, qui est souvent accompagnée de valorisations "matière et énergie" est la voie la moins chère pour la collectivité, et celle qui optimise au mieux le cycle de vie des produits pour les entreprises, outre des avantages environnementaux évidents.

Mais l'application n'en est pas évidente, en France tout particulièrement. La question du devenir des détritiques est d'autant plus cruciale qu'il s'agit aussi de remédier à des décennies d'incurie en nettoyant les décharges, plus ou moins sauvages, disséminées un peu partout et en dépolluant le sol des sites contaminés. Or, cela n'est pas simple : par définition, les déchets sont de nature et de dangerosité très variées. On ne peut donc imaginer de "traitement" uniforme. De plus, pendant longtemps, ils ont été stockés sans contrôle dans

les décharges, de manière indifférenciée. Des produits dangereux y côtoient des déchets ménagers : avant tout traitement un tri s'impose qui ralentit les opérations et augmente le coût de remise en état. La question du coût est, d'ailleurs, fondamentale. En effet, ce sont les communes, ou les EPCI les regroupant, qui ont vocation à prendre en charge le traitement des déchets et l'élimination des anciennes décharges. Afin de ne pas augmenter l'imposition de leurs administrés qui sont aussi des électeurs, elles tendent à être peu regardantes sur l'impact environnemental des procédés utilisés dès l'instant où la facture est peu élevée. Beaucoup d'entre-elles persistent à faire fonctionner des incinérateurs hors-normes, quitte à se mettre en infraction avec la réglementation. Cette attitude n'est d'ailleurs pas nouvelle : ce sont souvent les communes qui ont laissé faire, voire encouragé, les décharges sauvages dans le passé.

-Le principe pollueur-payeur

Adopté en 1972 par l'OCDE, le principe pollueur-payeur énonce que tout pollueur doit se voir amputer les dépenses décidées par les pouvoirs publics pour restaurer l'environnement dans un état acceptable". Si le concept paraît simple son application l'est beaucoup moins.

L'agriculture a longtemps échappé, et échappe encore largement, à l'application du principe pollueur-payeur. Tout d'abord, certes, parce que la mutation agricole des années soixante a été largement soutenue par les politiques publiques, et que toute tentative de protection de l'environnement, susceptible de gêner l'industrialisation de l'agriculture, a longtemps été considérée comme une contrainte inacceptable. Au-delà de cet aspect "politique", il existe des raisons plus fondamentales, liées à la nature même de l'activité. En effet, les pollutions d'origine agricole sont souvent diffuses, difficilement décelables et à effet retardé. L'exemple le plus manifeste est celui de la pollution par les nitrates : sauf en cas de rejet massif, ponctuel et très localisé, il n'est pas possible actuellement d'imputer la présence de nitrates dans les eaux à tel ou tel agriculteur. De plus, la pollution par les nitrates provient aussi de "fuites" dans le sol vers les eaux souterraines, les rivières et les réseaux de drainage, qui ne dépendent que marginalement des quantités d'azote épandues. Enfin, d'autres agents économiques (producteurs d'engrais, de produits phytosanitaires, de semences, d'aliments pour animaux, etc.) devraient être considérés solidairement responsables face à la pollution produite, puisqu'ils participent au choix et à la mise en œuvre des méthodes de production agricoles dangereuses pour l'environnement. En général, deux conceptions du principe pollueur-payeur s'affrontent :

- une interprétation restrictive qui impute au pollueur la prévention, la réduction et la compensation de la pollution directement produite par son activité —elle a longtemps été la règle vis-à-vis de l'Industrie— ;

- une interprétation large qui affecte également au pollueur le coût des pollutions indirectes (pollutions résiduelles, pollution du produit après sa cession, etc.).

Alors que l'approche a longtemps été restrictive, depuis quelques années sous l'impulsion de l'Union européenne la tendance à une interprétation plus large. Le pollueur a donc aujourd'hui à sa charge :

- les coûts des mesures administratives prises par les pouvoirs publics —analyses, systèmes de surveillance, systèmes de contrôle propres à certaines activités polluantes— ;

- les coûts des dommages causés par la pollution, même lorsque le pollueur a pris toutes les mesures arrêtées par les pouvoirs publics, ce que l'on nomme "pollution résiduelle" ;

-les coûts des mesures de prévention des pollutions accidentelles et le coût des mesures de lutte contre ces pollutions, incluant le coût des mesures pour remettre l'environnement en état.

De surcroît le pollueur ne reçoit aucune aide (subvention directe, facilités, déductions fiscales pour les équipements nécessaires etc.) pour lutter contre la pollution. Il existe quelques exceptions répertoriées par l'OCDE : ainsi lorsque les pollutions ont un caractère transfrontalier, il peut s'avérer nécessaire de payer les pays pollueurs pour qu'ils adoptent de bonnes pratiques écologiques. Par exemple, la pollution des fleuves en amont peut avoir des effets néfastes dans un pays différent en aval. Dans ce cas, les solutions se trouvent généralement dans le cadre d'une coopération du pays émetteur avec le pays victime qui accepte de financer une partie des efforts de dépollution. Le principe pollueur-payeur se transforme ici *in fine* en principe victime-payeur.

Mais, il ne s'agit pas de "punir financièrement" le pollueur. Une telle attitude aurait un effet pervers immédiat : le paiement de taxes ou de redevances serait vécu comme l'achat d'un droit à polluer. Le principe pollueur payeur ou le principe selon lequel "celui qui pollue doit payer" deviendrait alors "celui qui a payé peut polluer".

-Démocratie participative et débat public.

A elle seule la loi ne suffit guère pour faire respecter l'intérêt commun. L'appui d'un public informé est souvent nécessaire : d'où l'importance d'une plus grande participation de celui-ci des habitants, des associations et des acteurs de la société civile dans les projets qui peuvent avoir des effets sur l'environnement.

La France a dû introduire une part de démocratie participative sous la pression de l'environnement international, de ses engagements au sein de l'Union européenne, des contraintes du développement durable et de la pression de l'opinion publique. C'est en 1995, avec la création de la Commission Nationale du Débat Public sur le renforcement de la protection de l'environnement, dans le cadre de la Loi Barnier que le phénomène est légitimé, formalisé et prend de l'ampleur. La place de la démocratie participative est également accrue dans les trois nouveaux textes orientant les politiques d'aménagement et d'urbanisme, qui concernent plus ou moins directement les questions d'environnement : ainsi la population participe à la préparation de la décision publique et à l'évaluation des politiques menées dans le cadre de la LOADDT à travers la création de Conseils de Développement, et la loi SRU étend l'enquête publique à toutes les procédures liés aux SCOT et aux PLU, et élargit beaucoup la liste des personnes associées à leur élaboration.

Mais, les conditions souvent très encadrées du débat s'avèrent souvent insatisfaisantes. Ainsi, si les associations agréées de protection de l'environnement, et elles seules parmi les associations, peuvent saisir la Commission Nationale du Débat Public. De plus cette dernière n'a la possibilité de contrôler le respect des procédures démocratiques instituées que pour des ouvrages publics de grande taille. Son champ et ses capacités sont donc limités et ne lui permettent de suivre qu'un ou deux dossiers par an, au plan strictement formel. Notons aussi que les dispositions nationales ne fournissent pas de support financier à des expertises contradictoires. Enfin, de manière plus générale, les débats manquent souvent de médiateurs, fonction beaucoup plus répandue dans les pays plus coutumiers de la concertation.

Pourquoi de tels freins ? Les administrations et certaines collectivités territoriales craignent, sans le dire, que le débat ne leur retire de la légitimité, qu'il n'entame leur pouvoir décisionnaire et qu'il ne crée des poches de contestation chronique : la concertation n'est

certes pas dans la tradition française. Favoriser le débat signifie non seulement prendre en compte les attentes réelles des habitants, mais encore laisser se développer en amont de toute action un travail d'expertise et d'analyse, souvent pertinent, qui n'est pas à la charge des administrations et permet d'éviter de nombreuses erreurs liées à la méconnaissance du terrain. D'où, pour les administrations, des économies de temps, d'argent et des actions mieux ciblées.

Conclusion.

Cette contribution a proposé une lecture transversale des politiques européennes en matière d'environnement : tentative pour comprendre comment les enjeux environnementaux imprègnent les décisions et les stratégies individuelles et collectives, institutionnelles ou informelles. A l'heure où l'Union oriente de plus en plus fortement les politiques environnementales des Etats membres. Cela est essentiel, car les problèmes environnementaux ne connaissent pas les frontières et nécessitent, pour être réellement pris en compte, une cohérence et une compatibilité des outils et des critères à l'échelle du continent. Toutefois, les caractères souvent quantitatifs et toujours standardisés de procédures et de critères appliqués de manière systématique, sans souci des spécificités locales, risque d'annuler les bienfaits d'une politique commune, et de créer une réaction de rejet chez nombre d'acteurs locaux.

En effet, les problèmes environnementaux se jouent toujours sur des espaces habités, formant des territoires plus ou moins clairement définis. Cela suppose des prélèvements au milieu (utilisation de l'air, des eaux, des minéraux) des apports (pollution), des modifications de structure, et des conflits entre groupes et entre personnes. En conséquence, toute politique ou toute action environnementale qui ne tient pas compte des représentations collectives, des rumeurs, de rapports de force, des égoïsmes et des travers du moment —en ce qu'ils sont humains, justement—, court tout droit à l'échec.