

APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT : DE LA PRISE DE CONSCIENCE À LA MOBILISATION DES ACTEURS

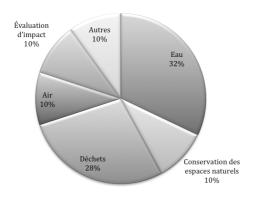
Commission des finances

Rapport d'information de Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin.

Rapport d'information n° 20 (2011-2012)

I. Des évolutions significatives depuis 2008

- ► Malgré des progrès dans l'application du droit communautaire de l'environnement, le nombre de contentieux reste significatif
- Les infractions dans le domaine de l'environnement restent nombreuses. Elles représentent 17 % des contentieux engagés contre la France. Actuellement, onze procédures sont ouvertes au stade du manquement, et quatre au stade du manquement sur manquement. Les domaines les plus concernés par les infractions sont l'eau, les déchets et la biodiversité.



■ La France se situe dans la moyenne européenne au regard du nombre d'infractions au droit communautaire. On constate des améliorations dans la transposition des directives, mais elles doivent se confirmer. De surcroît, plusieurs procédures importantes ont été classées depuis 2008, par exemple le contentieux relatif à l'Etang de Berre. Cette évolution traduit des progrès dans la mise en œuvre des directives.

- ▶ Des évolutions juridiques importantes, qui ont contribué à l'amélioration des résultats
- La nouvelle rédaction de l'ancien article 228 TCE, devenu l'article 260 TFUE, prévoit que la Commission puisse saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) immédiatement après la mise en demeure, sans que soit nécessaire l'étape de l'avis motivé, dans les cas où un arrêt resterait inexécuté. De plus, le traité de Lisbonne instaure, dans le cas spécifique d'une infraction pour défaut de transposition d'une directive législative, une sanction pécuniaire dès le premier arrêt en manquement, et non à l'issue d'un second arrêt de la CJUE.
- En outre, la Commission fait preuve d'une attitude déterminée mais constructive. Elle a ainsi affirmé à plusieurs reprises que l'objectif n'était plus de produire de nouveaux textes, mais de veiller à la bonne application des normes existantes, et a mis en place un outil de prévention au stade du précontentieux, EU PILOT, particulièrement utile, auquel la France a adhéré en septembre.
- Enfin, une prise de conscience au plus haut niveau de l'administration a eu lieu depuis la première condamnation financière de la France, en 2006, ce qui a favorisé la sensibilisation des différents ministères. Des provisions pour litiges sont inscrites dans le compte général de l'Etat, à hauteur de 253,5 millions d'euros en 2010. De plus, la construction d'un grand ministère de l'Ecologie a certainement favorisé l'intégration des problématiques environnementales au sein des politiques publiques.

II. Le retard chronique de mise en œuvre des directives sur l'eau

► La DERU : Une prise de conscience tardive, suivie d'une importante mobilisation

- La directive 91/271/CEE sur les eaux résiduaires urbaines est une directive fondée sur des **obligations de moyens**. Elle impose aux Etats membres la collecte et le traitement des eaux usées pour toutes les agglomérations. Les échéances de la directive dépendent de la taille et du lieu de rejet de chaque agglomération (3 échéances : 1998, 2000 et 2005).
- La France a pris un retard très important dans son application. Elle fait donc actuellement l'objet de trois procédures d'infraction, dont une procédure de manquement sur manquement au stade de l'avis motivé, qui fait peser le risque financier le plus imminent.
- Pourquoi un tel retard?

Plusieurs facteurs expliquent ce retard :

- une prise de conscience beaucoup trop tardive des risques contentieux et des délais nécessaires à la mise aux normes des stations. La mobilisation n'est devenue vraiment tangible qu'à compter de la première condamnation financière de la France, dans l'affaire dite des « merluchons », en 2006 ;
- une mauvaise anticipation des pouvoirs publics, avec l'inscription des investissements nécessaires, accompagnés de mesures incitatives, seulement dans les neuvièmes programmes d'actions des agences de l'eau (2007-2012), soit un programme de retard ;
- la lourdeur des financements requis (75 milliards d'euros sur vingt ans) ;
- les chevauchements existant entre des **enjeux parfois concurrents sur le terrain** (mise aux normes des stations contre consommation d'énergie notamment).

- Le plan d'action pour la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées dit « Plan Borloo », mis en place à compter de l'automne 2007, est fondé sur la coordination des outils financiers et réglementaires. Il a pour objectif la mise en conformité de l'ensemble des systèmes épuratoires d'ici le 31 décembre 2011, quelle que soit l'échéance de la directive. Il a permis pour la première fois une mobilisation de tous les acteurs sur le terrain, qui se sont mis à travailler de concert. Il s'est notamment traduit par une action conjointe de la police de l'eau, des préfets et des agences de l'eau.
- Au total, le bilan coûts-avantages de la DERU est mitigé. Le bénéfice environnemental n'est pas à la hauteur des investissements consentis. Au contraire, la mise aux normes des stations d'épuration se traduit par une consommation d'énergie colossale. Par exemple, la station de Seine-Aval, la plus grande d'Europe, consomme autant d'électricité que la Communauté urbaine de Nantes.



Station d'épuration de la Feyssine (Rhône-Alpes)

- ► Malgré une mobilisation plus précoce que pour la DERU, l'atteinte des objectifs de la DCE est compromise
- La directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau est fondée sur des **obligations de résultats**. Elle impose l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau d'ici 2015.
- De nombreux **outils de planification** existent en France pour l'application de ce texte :
- les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), élaborés à l'échelle des bassins hydrographiques, qui définissent les ambitions et les objectifs par masse d'eau;
- les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui permettent de décliner au niveau local les dispositions arrêtés par les SDAGE ;
- les **programmes de mesures** (PDM), qui identifient les mesures nécessaires à l'accomplissement des objectifs définies dans les SDAGE ;
- de plus, les **programmes d'action des agences de l'eau** sont tournés vers la mise en œuvre de ses objectifs.



Station d'épuration de la Feyssine (Rhône-Alpes)

- Malgré tout, la France risque de ne pas respecter l'échéance de 2015, et ce pour plusieurs raisons :
- les collectivités sont confrontées à l'incertitude des subventions. Par exemple, il peut y avoir un télescopage de priorités avec les plans d'action liés aux risques d'inondation :
- la **raréfaction de la ressource** financière dans le contexte actuel des finances publiques : ne faut il pas envisager de relever les redevances des agences de bassins ?
- la **difficulté d'identifier les maîtrises d'ouvrage**, notamment pour la restauration des cours d'eau. Cette situation ralentit trop souvent les travaux ;
- les **délais de mise en œuvre** des différentes actions, qui pourraient s'avérer beaucoup plus longs que prévu ;
 - l'inertie propre des milieux naturels.

► La gouvernance de l'eau reste perfectible

Plusieurs points gagneraient à être améliorés :

- Le pilotage de la politique de l'eau est encore imparfait, malgré la présence d'un acteur structuré et organisé, les agences de l'eau.
- La gouvernance reste complexe, puisque la politique de l'eau se décline sur différents échelons territoriaux. Ainsi on constate la coordination insuffisante d'acteurs nombreux et trop dispersés.
- Un problème d'efficacité des outils, notamment de la police de l'eau dont l'action doit être améliorée. La contribution de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), cinq ans après sa création, doit être évaluée.

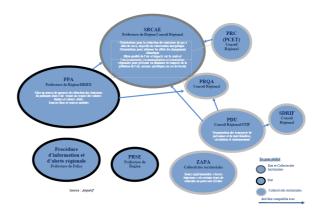
III. La directive sur la qualité de l'air : un risque réel de condamnation financière à moyen terme

- La réglementation européenne relative à la qualité de l'air est fondée sur la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe. Celle-ci concerne notamment les particules, les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre et l'ozone. Elle fixe des valeurs limites pour l'ensemble des polluants concernés.
- La directive a été déclinée en droit national à travers la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE). Plus récemment, le Grenelle de l'environnement, le plan national santé environnement et le plan sur les particules sont venus renforcer cet arsenal législatif.
- Les associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air jouent un rôle essentiel pour l'atteinte des objectifs de la directive, à travers un travail considérable et performant de mesures et de modélisation.
- La France fait l'objet d'une procédure contentieuse pour non respect des valeurs limites des particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres, dites PM 10. La Commission a saisi la Cour de justice en mai dernier. La condamnation semble inévitable, car la plupart des grandes agglomérations sont concernées par le dépassement des valeurs limites de PM 10.
- Au-delà des enjeux financiers associés au contentieux, la lutte contre les particules représente aussi un enjeu sanitaire, puisqu'elles ont des effets négatifs sur la santé, à court et à long terme, avérés par de nombreuses études épidémiologiques.
- Les sources principales des PM 10 sont les activités agricoles, l'industrie manufacturière, le secteur résidentiel et tertiaire (chauffage notamment) et le transport routier. Parmi ces facteurs, le chauffage domestique est particulièrement difficile à maîtriser, car il relève de comportements individuels et concerne surtout des foyers modestes.



ATMO Aquitaine - Mérignac

- Plusieurs facteurs expliquent la mauvaise application de la directive :
- la diversité des sources de pollution ;
- la contradiction entre des enjeux environnementaux qui deviennent concurrents (par exemple, la promotion du chauffage au bois, qui émet des particules);
- un problème de gouvernance et de pilotage : il existe une multiplicité d'outils insuffisamment hiérarchisés et coordonnés. Il n'y a pas de lieu de décision commun aux différents acteurs, ce qui empêche un traitement global du problème ;
- un problème de ressources financières pour mettre en œuvre efficacement les (trop nombreux) plans



La gouvernance de la qualité de l'air en lle-de-France

IV. De nouveaux dossiers font peser des risques sur l'avenir

- ► La qualité de l'air est menacée par les particules fines et le dioxyde d'azote (NO2)
- Les particules inférieures à 2,5 micromètres, dites PM 2,5, sont plus fines que les PM 10 et encore plus dangereuses pour la santé. La valeur limite annuelle, qui sera abaissée peu à peu d'ici 2015, date à laquelle elle deviendra obligatoire, est d'ores et déjà dépassée à proximité de certains axes majeurs. De même, les valeurs limites relatives au dioxyde d'azote, obligatoires depuis 2010, sont déjà dépassées dans les grandes agglomérations. Les émissions de NO2 proviennent majoritairement des transports.
- Conscient de l'imminence d'un précontentieux sur le NO2, le ministère de l'écologie envisage de présenter une demande de report pour les zones concernées. Il faut donc agir dès maintenant si l'on souhaite éviter de nouveaux contentieux à horizon 2012, d'autant plus que ces polluants sont particulièrement nocifs.



- La directive sur le bruit, une problématique complexe qui doit être prise en compte rapidement
- La directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit impose des obligations de moyens, notamment l'élaboration d'une cartographie du bruit autour des principales infrastructures et agglomérations, ainsi que de plans d'action destinés à réduire ces nuisances sonores.
- La problématique du bruit représente un enjeu sociétal et sanitaire important. En effet, il s'agit d'une nuisance sensible pour la santé, à travers des effets sur l'audition mais également sur le stress des populations exposées. Par exemple, 16 % des habitants de l'Union européenne souffrent d'une déficience auditive.
- A ce jour, seul un tiers des cartes prescrites par la directive a été réalisé. Or, la Commission européenne surveille de très près l'évolution de la situation. Il est donc urgent de se mobiliser rapidement. A cet égard, les préfets jouent un important rôle d'animation sur le terrain. Il leur appartient d'informer et de conseiller les communes et les EPCI concernés, afin qu'ils puissent établir leur cartes de bruit.
- L'action sur le bruit est encore plus difficile que celle que l'on peut mener pour lutter contre les particules :
- les **sources de bruit** sont plus nombreuses et **plus diffuses**. Il y a autant de maîtres d'ouvrage que de sources de bruit ;
- le dispositif de mesures est encore embryonnaire. Nous ne disposons pas en la matière d'un réseau d'associations sur le modèle des AASQA;
- il n'existe aucune instance de discussion et de décision intégrée, et le problème relève de différents ministères au niveau national.

V. Quels enseignements et quelles recommandations pour l'avenir ?

- ► Anticiper la mise en œuvre des directives par une élaboration simultanée des textes d'application français
- Développer des relations de travail directes entre le Parlement européen, le Parlement National et le Conseil.
- S'inspirer des bonnes pratiques de nos voisins européens qui ont créé des organisations performantes et anticipent la transposition des directives, par exemple en Finlande.
- Mettre en œuvre rapidement les propositions concrètes suivantes :
- utiliser les tableaux de concordance ;
- actualiser les fiches d'impact simplifié au fur et à mesure des négociations ;
- créer une **équipe projet** responsable du suivi pour chaque texte ;
- instaurer un **créneau parlementaire annuel réservé** à la transposition des directives.
- Associer au travail législatif européen les collectivités (régions, départements, communes, syndicats et intercommunalités), les agences et autres structures publiques qui seront chargées de leur mise en œuvre. Ainsi les normes, les échéanciers, la nature et l'ampleur des actions prendront mieux en compte le terrain.
- Poursuivre les démarches engagées pour sensibiliser les agents publics à l'importance des enjeux communautaires, diffuser une « culture européenne », réaliser des études d'impact en amont et des analyses coûts/bénéfices en aval.

(reprise des précédents rapports)

- ► Améliorer le pilotage et la Gouvernance de la mise en œuvre des directives
- Créer des lieux de gouvernance partagée, à l'échelon national et territorial :
- créer au niveau national (au Sénat ?) une instance de suivi des textes en cours d'élaboration ou de mise en œuvre, composée de représentants du Parlement national, de l'exécutif et des collectivités territoriales ;
- créer un lieu de gouvernance régional, rassemblant l'ensemble des acteurs sur une directive, avec un cadrage financier réaliste (à l'image des agences de bassin) et un suivi opérationnel des actions.
- Restructurer le travail des ministères en organisant des « groupes projet » adaptés au terrain, et permettant le suivi interministériel efficace de l'application des textes.
- ► Engager une réflexion sur une appréhension globale des enjeux et un traitement transversal des objectifs parfois concurrents
- Les exemples de l'eau et de l'air illustrent la nécessité d'adopter une approche globale et intégrée, prenant en compte les « effets croisés ». L'amélioration de la qualité de l'air, la lutte contre le changement climatique et la politique énergétique sont en effet interdépendantes.
- Une réflexion doit être menée sur la **notion** de valeur environnementale et le coût des obligations des directives européennes en termes de consommation d'énergie, d'investissements et d'enjeux concurrents.



Commission des finances

http://www.senat.fr/commission/fin/index.html

Secrétariat de la Commission des finances 15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.25.86 Télécopie : 01.42.34.26.06 Président

M. Philippe Marini
Sénateur (UMP) de l'Oise

Rapporteur

Mme Fabienne Keller Sénateur (UMP) du Bas-Rhin



Le présent document et le rapport n° 20 (2011-2012) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :