



DOCUMENT DE RECHERCHE

EPEE

CENTRE D'ETUDE DES POLITIQUES ECONOMIQUES DE L'UNIVERSITE D'EVRY

**La politique environnementale française :
une analyse économique de la répartition de ses instruments
du niveau global au niveau local**

Jean DE BEIR, Elisabeth DESCHANET & Mouez FODHA

04 – 08

La politique environnementale française : une analyse économique de la répartition de ses instruments du niveau global au niveau local

Jean DE BEIR
Université d'Evry
Val d'Essonne

Elisabeth DESCHANET
Université de Metz

Mouez FODHA
Université de Metz

Introduction

Il est pertinent de penser que le *principe de subsidiarité* puisse s'appliquer en matière de gestion de l'environnement. Ainsi, une échelle de compétences institutionnelles imbriquées et complémentaires peut être déclinée pour définir un ordre de transmission des politiques environnementales, à travers une *logique décentralisatrice*. Il s'agit d'un principe selon lequel il faut laisser à chaque échelon administratif les compétences qu'il pourra le mieux exercer.

Il n'en reste pas moins vrai que la transcription du *principe de subsidiarité* dans la définition des diverses compétences et ressources correspondantes pose un problème en terme d'efficacité économique. Autrement dit, il est difficile d'établir les normes d'attribution des actions et des outils de la politique environnementale : c'est par ailleurs une manière implicite de poser la question de l'efficacité des modes de coordination des politiques environnementales entre les différentes administrations au regard de l'action des différents agents économiques.

Assurer le meilleur état de l'environnement au plan économique au moindre coût social résume l'objectif économique de la politique environnementale. Nous nous interrogeons sur l'efficacité de la répartition des instruments de cette politique entre les différents niveaux administratifs, au seul regard de certains domaines d'intervention précis. Notre démarche est loin d'être exhaustive en matière de nuisances sur les milieux environnants.

Nous montrons d'abord, à travers une démarche positive, que la complexité institutionnelle en matière de politique environnementale en France révèle finalement le poids toujours déterminant de l'Etat. Malgré un empilement d'administrations ayant différentes attributions en terme de politique environnementale, nous constatons que l'Etat garde un pouvoir incontournable en la matière dans la mesure où il détient l'essentiel des instruments de nature économique.

Ensuite, dans une perspective plus normative, nous nous demandons si cette situation ne soulève-t-elle pas la question de l'efficacité de la coordination de la politique environnementale entre les niveaux administratifs. Ainsi, à travers cette première analyse de la situation française, nous cherchons à déterminer les fondements des règles de répartition des différents types d'instruments de la politique

environnementale au sein des niveaux administratifs? Enfin, une extension à notre réflexion nous éclaire sur les problèmes de coordination des politiques environnementales au niveau de l'Union européenne, problèmes relevant de la répartition des instruments entre les échelles nationales et européenne.

I. La complexité institutionnelle en matière de politique environnementale ne cache pas le poids toujours déterminant de l'Etat

I.1 Définition des politiques environnementales

Nous constatons que l'Etat détient l'essentiel des instruments économiques de la politique environnementale, à côté d'instruments réglementaires. Les collectivités locales ne disposent que de peu d'*instruments-prix* et d'aucun *instrument-quantité* pour réduire les coûts externes locaux.

Ce constat interpelle l'économiste dans la mesure où certaines nuisances génèrent des coûts externes variables selon les territoires locaux. La question de l'allocation optimale des ressources de l'économie est au cœur de cette réflexion. Nous rappelons alors les principes théoriques qui caractérisent les instruments des politiques environnementales.

Le choix de ces instruments conditionne le degré de liberté de chaque type de collectivité ; mais l'efficacité globale de la politique environnementale est alors contrainte par la coordination du jeu des instruments entre les différentes collectivités.

I.1.1. La diversité des instruments

L'analyse économique théorique légitime l'intervention publique par l'existence d'externalités (Pigou, 1920). Ce concept définit une situation où les décisions d'un agent économique affectent un autre agent en dehors du marché. Ainsi, l'externalité n'est pas prise en compte par le système de prix et n'est pas intégrée dans les décisions de l'agent qui en est responsable. Afin de réduire, voire éliminer, les *externalités négatives*, on parle alors d'*internalisation des externalités*, il faut définir et mettre en œuvre les politiques.

Trois conceptions des instruments permettant de modifier les comportements des individus à la source d'externalités coexistent :

- La première découle de la théorie néo-classique et préconise l'utilisation des mécanismes de marché au moyen « des instruments économiques » (taxes, redevances, permis négociables). Ils ont comme objectif de pousser les agents à trouver par eux-mêmes les solutions pour améliorer l'environnement ;
- la deuxième conception, « la réglementation directe » (ou *command and control*), s'appuie sur la tradition régaliennne et soutient que les politiques de l'environnement doivent reposer sur les réglementations contraignantes de type administratif, telle que normes, interdictions...Ce sont des

instruments qui limitent quantitativement les actions des agents économiques et ne leur offrent que peu de flexibilité.

- la dernière est fondée sur les solutions privées, qui mettent au premier plan les décisions volontaires des parties concernées (négociation directe entre pollueurs et pollués, fusion des parties...), solutions qui, en général, n'excluent pas l'intervention d'un *réglementeur* fixant le cadre d'ensemble.

A. La réglementation directe

Cette approche des politiques environnementales consiste à imposer à l'agent économique responsable de l'externalité de ne pas polluer plus qu'un objectif assigné (optimum de pollution). Ces normes, ou interdictions assortie de pénalités dissuadant toute infraction. Ces normes peuvent prendre différentes formes :

- normes de procédé : définit la technologie utilisable
- normes de produit : définit les critères auxquels doivent se conformer les produits nuisibles à l'environnement
- normes de qualité : donne les caractéristiques des milieux récepteurs
- normes d'émission : impose le seuil maximal de pollution acceptable.

Bien évidemment, déterminer les normes les plus adéquates nécessitent une bonne connaissance de l'information portant sur les dommages environnementaux et les coûts de dépollution des agents polluants (principalement les firmes).

B. Les instruments économiques

Cette forme d'internalisation suppose que l'intervention du *réglementeur* va modifier la perception que les autres agents pouvaient avoir du problème environnemental. Elle suppose donc que le *réglementeur* (ou *législateur*) met en place des mécanismes incitatifs laissant un fort degré de liberté aux agents.

a.) Les taxes et redevances

Les taxes, qu'elles soient *pigouviennes* ou non, consistent à faire supporter à l'agent à l'origine de l'externalité de pollution, une charge fiscale correspondante à l'écart entre le coût social et le coût privé de son activité. Ainsi, l'internalisation revient à faire payer aux pollueurs le coût externe au moyen d'une taxe. Le principe *pollueur-payeur* découle de cette propriété.

Le problème de la taxe est celui de la redistribution des recettes qui doit être réalisée de telle sorte que les agents évitent de tenir compte des effets revenus dans leurs décisions. Implicitement, les taxes reviennent à donner le droit de propriété de l'environnement aux pollués : la distribution des revenus entre les pollués et les pollueurs est évidemment moins favorable pour les pollueurs.

La distinction entre taxes et redevances n'est pas facile à établir. Alors que la taxe est un prélèvement sans contrepartie directe, on définit la redevance comme un prélèvement comprenant une contrepartie,

par exemple la fourniture d'un service. Une application directe est la destination des recettes fiscales : dans le cas de la taxe, les recettes sont versées au budget général de l'Administration publique sans affectation particulière tandis que les recettes de la redevance sont affectées à des fins spécifiques. Dans le domaine environnemental, il existe des redevances pour services rendus telles que les redevances payées pour l'utilisation des dispositifs collectifs d'assainissement des eaux usées. En revanche, on définissait la redevance de pollution ou d'émission comme le paiement sur les rejets directs dans l'environnement (eau, air, sols) : cette notion peut être interprétée comme un paiement pour l'utilisation des services environnementaux (évacuation des polluants).

b.) Les marchés des droits à polluer

L'absence de marché de l'environnement permettant de fixer un prix à l'externalité explique, pour certains économistes, les dysfonctionnements de l'économie. Une solution est la mise en place d'un marché boursier où les parties concernées pourraient échanger des titres de propriété des ressources environnementales. L'Etat fixe alors un objectif ou seuil maximal de pollution, et distribue ou alloue, par enchères par exemple, le montant correspondant de droits à polluer aux agents (pollueurs et/ou pollués). Le pollueur doit posséder un nombre de droits au moins égal à son niveau de pollution : s'il en a plus que nécessaire, il peut les revendre aux pollués ou aux autres pollueurs ou bien les stocker ; à l'inverse, il faudra acheter des droits. Les pollués peuvent également acheter des droits afin de diminuer le stock de droits à polluer et diminuer ainsi les émissions de polluants. Le bon fonctionnement de ce marché fait alors apparaître un prix d'équilibre des droits permettant d'atteindre l'objectif environnemental.

C. Les solutions privées d'internalisation

Si le phénomène de pollution ne fait intervenir qu'un petit nombre d'agents, la solution *coasienne** suggère qu'aucune institution n'est véritablement nécessaire pour que les acteurs de part et d'autres parviennent à une allocation efficace des ressources s'ils peuvent négocier directement entre eux. Cette solution pour internaliser les externalités n'est possible (efficace) que sous certaines conditions très restrictives, notamment l'absence de coûts de transactions. Cette hypothèse n'est vérifiée que si les droits de propriété sur l'environnement sont bien définis et transférables (ce qui n'est jamais le cas...). Dans ce cas, chaque partie peut payer à l'autre une compensation : si le pollueur détient le droit sur l'environnement, le pollué lui paie une subvention afin de l'inciter à moins polluer – si le pollué détient ce droit, le pollueur peut le compenser pour accepter de supporter la pollution. Ce marchandage revient à acheter et vendre les droits de propriété. C'est le cas par exemple lorsque EDF verse des compensations financières aux collectivités locales en contrepartie de l'acceptation de l'implantation d'une centrale nucléaire.

I.1.2. Le choix des instruments

L'existence de nombreux moyens d'internalisation pose le problème de la comparaison des outils, même s'ils ne sont pas incompatibles entre eux. D'un point de vue théorique, en l'absence de frais de coordination des agents (négociation, fusion gratuites), et où la mise en place d'une réglementation est sans coût (normes ou taxes) et où tous les marchés sont parfaits (marchés de droits concurrentiels), il existe plusieurs façon équivalente d'éliminer les inefficacités engendrées par les externalités. Le problème du choix apparaît dès lors que l'économie et le législateur sont confrontés à des problèmes informationnels, qui se concentrent particulièrement sur deux aspects : l'évaluation du préjudice et l'évaluation du coût de la prévention et réparation

A. Impossibilité d'évaluer les dommages et des préjudices environnementaux

Toutes les méthodes d'évaluation mises en œuvre par les experts (économistes - statisticiens, juristes, biologistes...) ne donnent que des valeurs approximatives (et donc contestables) des dommages. Certains économistes préconisent alors que c'est au législateur de trancher, par un objectif exogène, résultant de décisions politiques. Une façon de reformuler le problème est de laisser au législateur le choix du niveau de pollution « tolérable », fondée sur des exigences de santé publique par exemple (cas du *Clean Air Act* aux Etats-Unis sur la pollution atmosphérique).

Dans ce cadre informationnel, et en présence de coûts marginaux de dépollution différents entre les pollueurs, une taxe est préférable à une politique quantitative de type réglementaire car la répartition des efforts de dépollution est plus efficace. En effet, dans le cas d'une norme, les pollueurs les plus capables de réduire leurs émissions de polluants (coût marginal faible) dépolluent trop peu tandis que les pollueurs avec des coûts marginaux élevés effectuent trop d'efforts. Ainsi pour atteindre un même objectif de dépollution, la norme est économiquement trop coûteuse en présence de pollueur avec des coûts marginaux distincts. En ce qui concerne les marchés de droits à polluer, ils minimisent les coûts comme la taxe : le prix d'équilibre se fixe à un niveau égal à la taxe optimale.

B. Manque de données sur les coûts de réduction des rejets des différents pollueurs (prévention et réparation)

Lorsque le *réglementeur* ne connaît, ni le coût de la prévention (dépollution) ni celui du préjudice (dommage), *situation la plus vraisemblable*, le choix entre des instruments quantité comme la norme et des instruments prix comme la taxe, dépend des caractéristiques des entreprises et de la fonction de dommage. Une régulation par les quantités se justifie plus particulièrement lorsque les risques de dommage sont très graves et nécessitant une intervention rapide. En revanche, si le coût marginal de la dépollution (maintenance) est élevé alors que le dommage marginal évolue modérément avec le niveau de la dépollution, la taxe sera préférée à la norme.

Ce problème informationnel peut être contourné en autorisant la communication entre les pollueurs et le *réglementeur*. S'il est possible d'inciter les pollueurs à révéler leur vrai coût de dépollution (on

revient alors au cas précédent), le *réglementeur* fait alors définir sa politique en fonction de contrôle des informations qui lui sont communiquées. Malheureusement, les agents ont tout intérêt à manipuler l'information qu'ils communiquent aux autorités publiques, de manière à minimiser le coût privé de la réglementation.

I.1.3. Les problèmes de mise en œuvre

Dans la pratique, une politique efficace de contrôle de la pollution ne se limite pas à la définition du bon niveau de la taxe ou de la norme à respecter. En effet, compte tenu des difficultés techniques liées à un contrôle continu et précis des émissions polluantes, la fraude peut concerner une partie non négligeable des pollueurs en l'absence des mécanismes d'inspections et d'amendes suffisamment dissuasifs (c'est la cas notamment pour toutes les pollutions diffuses). Une politique de maîtrise de la pollution doit comprendre un dispositif de contrôle des décisions des agents avec des sanctions adéquates pour tout non-respect de la réglementation en vigueur. L'efficacité de ce dispositif conditionne les chances de succès de la politique environnementale. Les contrôles entraînent nécessairement de nouveaux coûts bien spécifiques, qu'ils soient induits par les coûts d'expertises de l'évaluation directe des émissions polluantes ou par les mécanismes d'incitation à révéler les informations correctes lorsque ces émissions sont auto-déclarées par le pollueur.

Les instruments à la disposition du *réglementeur* sont en premier lieu la fréquence des contrôles et les pénalités auxquelles font face les fraudeurs. Les pénalités monétaires sont des transferts sans coût social alors que la fréquence des contrôles crédible est une source de dépenses : il faut par conséquent pénaliser lourdement (avec une limite fixée par les possibilités de paiement des agents ou par les plafonds fixés par la loi) mais rarement.

I.2 La pratique française des politiques environnementales

Il n'existe pas de règle stricte qui lie instrument et externalités, mais ce sont plutôt les conditions économiques (et idéologiques) qui dictent au *réglementeur* le choix des actions. Prenons l'exemple de la lutte contre les émissions de dioxydes de soufre (SO₂) par les centrales électriques :

- les Etats-Unis ont mis en place un système de permis d'émissions négociables, très dynamique. C'est le grand nombre de centrales, qui ont par ailleurs l'habitude de négocier entre elles, qui justifie cette approche ;
- la Suède a instauré une taxe (instrument-prix) sur les rejets, se justifiant par la co-existence de diverses sources possibles de rejets, en plus des centrales électriques ;
- la France, où le marché électrique est dominé par le monopole, EDF s'est engagé à réduire ses émissions au travers d'actions spécifiques à chaque site dans le cadre d'un accord contractuel négocié avec l'Etat.

Jusqu'en 1983, l'Etat est seul responsable de la politique environnementale en France. La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences prévoit une responsabilité partagée de la politique environnementale de l'Etat avec les collectivités locales.

En France, en 2003, l'Etat détient la création et l'application des normes de pollution, des instruments réglementaires et l'essentiel des instruments économiques : ces derniers sont constitués par des taxes environnementales mais s'ajouteront à partir de 2005 de marchés de droits à polluer visant à réduire l'effet de serre. Les collectivités territoriales détiennent essentiellement l'application d'instruments réglementaires et celle de taxes relativement annexes au plan global.

Nous déclinons brièvement les instruments de politique de l'environnement dont peuvent disposer les collectivités publiques en outils économiques (taxes et marchés de droits), réglementaires et stratégies privées.

I.2.1. Les taxes

La mise en place d'une taxe nécessite de définir l'assiette de façon à ce qu'elle soit étroitement liée à l'externalité et que les coûts d'administration et de contrôle ne soient pas trop élevés. La fixation du taux varie entre un taux élevé incitatif (destiné à modifier le comportement des pollueurs) et un taux faible (destiné à collecter des fonds pour satisfaire au besoin de collecte de rejets, d'activité d'épuration...). C'est le cas des redevances de pollution des eaux gérées par les agences françaises de l'eau.

L'approche fiscale est souvent utilisée en Europe, plus dans un but financier qu'incitatif. Ces taxes, souvent qualifiées d'*écotaxes*, recouvrent deux caractéristiques distinctes selon que l'on considère l'assiette (taxes dont le produit est affecté à la protection de l'environnement) ou l'affectation de ce prélèvement (taxes dont l'assiette est un produit qui détériore l'environnement), les mécanismes économiques induits étant totalement différents.

Notons qu'en France, le nombre de taxes a augmenté de 33% en 10 ans (1985-1995), évolution imputable principalement au développement des taxes dans le domaine des déchets, de l'air et du bruit. Nous présentons en annexe un inventaire de ces instruments, ventilé par niveau administratif de contrôle (IFEN, 1997). Les collectivités territoriales ne peuvent pas créer de taxes et à l'heure actuelle elles ne détiennent pas les principales taxes environnementales. Par ailleurs, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a aucune valeur incitative en matière de réduction des flux polluants. Quant aux redevances elles n'ont souvent qu'un objectif de financement d'un service rendu. Par contre l'Etat applique et perçoit une taxe uniforme sur l'ensemble du territoire sur chaque tonne de déchets mise en décharge. Or, son niveau devrait pouvoir s'adapter aux contraintes environnementales locales, mais cela n'est guère possible en France en 2003.

I.2.2. Les marchés de droits

Les modalités de mises en place des marchés de droits sont complexes : qui doit détenir les droits ?, pour quelle durée ?, comment doit se faire la distribution initiale des droits (gratuite, enchères, prix fixe) ?, à quelle échelle géographique (notamment concernant les pollutions locales) ?

Dans certaines expériences, les marchés sont apparus peu liquides car mettant en scène trop peu d'acteurs, beaucoup de position dominante, pas de négociation, coûts de transactions élevés...

L'Union européenne s'inscrit dans une concertation internationale visant à réguler les émissions de gaz à effet de serre et notamment de dioxyde de carbone (CO₂) ; la France rentrera dans une régulation de ce type à partir de 2005, dans le cadre européen.

I.2.3. Les stratégies privées

L'émergence des préoccupations environnementales s'est accompagnée de stratégies développées par les industriels, qui vont au-delà de la réglementation même si elles peuvent parfois en être une résultante :

- création de labels verts
- dépenses publicitaires et d'information
- engagements volontaires en matière environnementale (exemple de la récupération des emballages ménagers, accords entre producteurs en termes de réduction de nuisances...)

Par ailleurs, concernant la pollution issue de l'agriculture, les moyens utilisés par l'Etat pour modifier les pratiques agricoles sont principalement contractuels. Le recours au contrat permet à l'Etat d'octroyer des aides publiques en contrepartie de l'engagement de l'agriculteur à mettre en œuvre certaines pratiques respectueuses de l'environnement.

I.2.4. Les normes et réglementations

Les instruments réglementaires et les normes s'inscrivent dans un cadre légal qui fixe des objectifs, des procédures et des outils d'application en matière de protection de l'environnement. En France, il existe aux mains de l'Etat une batterie d'instruments régaliens mais nous soulignons le poids déterminant du régime des installations classées en matière de protection environnementale, dont la loi du 19 juillet 1976 a étendue et renforcée depuis lors. L'Etat à travers ses services déconcentrés peut ainsi contrôler l'implantation territoriale des installations polluantes et dangereuses.

Cependant, des transferts de compétences de 1983 en matière de plan d'occupation des sols et de permis de construire vers les communes vont assurer à ces dernières un degré de pouvoir réglementaire en matière de politique d'implantation industrielle, dans le sens d'une politique de protection accrue de l'environnement. Prieur (2000, page 746) souligne à ce sujet que « *L'ouverture d'une installation classée soumise à autorisation doit être « compatible » avec les dispositions du POS (...). Désormais l'implantation territoriale des établissements polluants relève donc exclusivement du POS et dépend de ce fait des communes. Le préfet qui est resté compétent pour les installations classées, est lié par ces choix de localisation. Il sera obligé, en application du POS, de refuser une*

installation classée située dans une zone où elles ont été interdites par la commune. » Le plan local d'urbanisme créé par la loi du 13 décembre 2000 remplace le POS et renforce la dimension environnementale de la politique réglementaire locale.

Les instruments réglementaires sont dominants au niveau des collectivités décentralisées ; les instruments économiques sont en effet réduits de par leurs montants et champs d'application. Les redevances ne servent qu'à financer des services rendus. Le fait que l'Etat fixe des taxes sur des pollutions dont l'impact est avant tout global est cohérent au regard de la théorie économique. Par contre, la question est plus délicate lorsqu'il s'agit de nuisances d'abord de proximité : apparaissent ainsi des contradictions entre objectifs locaux et nationaux.

II) Une situation qui soulève la question de l'efficacité de la coordination de la politique environnementale entre les niveaux administratifs

II.1 Chaque niveau administratif doit pouvoir maîtriser pleinement les nuisances conformément au principe de subsidiarité

II.1.1 Le principe de subsidiarité et la politique environnementale

L'application du *principe de subsidiarité* en matière de politique environnementale relève d'une démarche empirique et peut se résumer de la manière suivante : un domaine d'action spécifique peut être confié à un niveau administratif à partir du moment où celui-ci en a la meilleure maîtrise, au regard de l'efficacité des autres échelons de collectivités publiques.

Si l'utilisation systématique par ladite collectivité de tous les instruments possibles de la politique environnementale n'est guère indispensable, la possibilité de pouvoir utiliser tel instrument plutôt que tel autre type d'instrument doit être possible, au regard de l'efficacité sociale.

Michel Prieur (2000, page 266) illustre implicitement les contraintes pesant sur le *principe de subsidiarité* : « *Les problèmes d'environnement, qu'il s'agisse des pollutions ou de la protection de la nature, doivent toujours être appréciés sur le terrain par rapport aux espaces qu'ils concernent. La mise en place d'institutions administratives chargées de gérer l'environnement pose le problème de l'inadaptation des circonscriptions administratives à l'écologie.* »

C'est ainsi que sont apparues des agences locales en matière d'environnement sur des aires naturelles (les parcs nationaux, par exemple) ou bien sur des bassins hydrographiques, agences dont les découpages vont au-delà des circonscriptions administratives. La politique de l'eau en France depuis 1964 s'appuie sur une démarche relevant du *principe de subsidiarité*, entre l'Etat, les collectivités territoriales, des usagers et des personnes compétentes dans le cadre d'un bassin hydrographique.

II.1.2 L'exemple d'un équilibre institutionnel au service d'une politique de l'eau

Les nécessités de la gestion de l'eau en termes quantitatif et qualitatif et le caractère intrinsèque des flux hydrauliques en termes d'externalités ont impliqué, lors de la mise en place d'une politique nationale de l'eau en 1964, un nouveau découpage géographique imprimé d'une nouvelle circonscription administrative : il s'agit des bassins hydrographiques. Ils seront le cadre administratif des comités de bassin et des agences de l'eau¹.

Les comités de bassin « *constituent en quelque sorte des parlements régionaux de l'eau dans la mesure où ils ont un pouvoir financier en se prononçant sur l'assiette et le taux des redevances perçues par les agences financières de bassin* » (Prieur 2000 , page 267). Les comités sont composés, pour les deux tiers du total des sièges, de représentants des collectivités territoriales, des usagers et de personnes compétentes et, pour le reste des sièges, de représentants désignés par l'Etat.

Les agences de l'eau, organes exécutifs des comités de bassin, sont des établissements publics administratifs, sous tutelle du ministre de l'Environnement. Chacune des six agences coordonne la préservation et l'utilisation des ressources en eau, en élaborant des "*plans pour l'eau*" au sein de chaque bassin hydrographique. Si le directeur est nommé par arrêté du Premier ministre, le conseil d'administration est composé de membres issus des collectivités territoriales, des usagers, de l'Etat et du personnel. La tutelle étatique se justifie par l'inscription de la gestion de l'eau dans le cadre national mais sans omettre pour autant les diverses représentations des collectivités et des usagers. Parmi d'autres points, le conseil d'administration approuve l'assiette et le taux des redevances.

L'agence la perçoit pour l'affecter à sa politique de dépollution des eaux et d'aide aux entreprises². L'Agence de l'Eau collecte ladite redevance auprès de toute personne publique ou privée, physique ou morale qui pollue l'eau de mer ou les eaux douces, en fonction de la pollution produite par leurs activités et ce quelle que soit la qualité de l'eau fournie. Si les modalités de calcul relèvent d'une réglementation nationale, les taux diffèrent selon les Agences. Ainsi, le prix de l'eau rémunère des services, redevances et taxes :

- i) Des services de fourniture d'eau potable (captage, traitement, collecte et transport de l'eau potable, distribution et contrôle de qualité)
- ii) Des services de collecte des eaux usées et d'assainissement (dont redevances pour la collecte, le transport et l'assainissement des eaux usées)
- iii) Des taxes³ et redevances liées aux solidarités régionales et nationales pour la protection de l'eau dans son milieu naturel (redevances sur les prélèvements et pollutions et autres redevances)

¹ Les *agences financières de bassin* créées par la loi sur l'eau de 1964 deviennent *agences de l'eau* en 1991.

² Leur produit contribue au financement des investissements des installations de dépollution dans le bassin.

³ La TVA au taux réduit de 5,5% entre dans cette rubrique.

Le prix de l'eau doit ainsi équilibrer, dans chaque collectivité locale, les coûts de production, de distribution et d'assainissement supportés dans le cadre des contraintes locales, ainsi que les redevances et taxes de l'Etat et de l'agence de l'eau.

La politique de l'eau exprime une solidarité au sein de chaque bassin hydrographique, en concertation entre les usagers, les élus territoriaux et l'administration d'Etat à travers le financement mutualisé des installations de dépollution de l'eau.

Elle exprime aussi l'autorité centrale d'une politique nationale de l'eau s'appuyant sur une réglementation, une police et le régime des installations classées visant l'usage de l'eau.

Aurait-il été possible de concevoir une perception de la redevance sur l'usage de l'eau par un des niveaux des collectivités territoriales ?

Le principe de la taxe affectée, ou redevance, dont le mode de calcul a été spécifiquement élaboré selon certains critères écarte toute décentralisation de sa perception en deçà du périmètre du bassin. Chaque agence prépare d'abord son programme pluriannuel d'intervention en repérant le volume des aides d'investissement aux collectivités locales et aux producteurs ; ensuite, elle établit les taux de redevance qui permettent de faire rentrer les recettes équilibrant les dépenses. Beaumais et Chiroleu-Assouline (2002, page 168) précisent que « *La logique qui prévaut apparaît donc exclusivement financière, même si, de façon sans doute quelque peu fortuite, les redevances ont pu inciter certains agents, notamment les industriels, à réduire leurs déversements polluants.* »

Cette démarche exige ainsi une centralisation, au niveau d'un bassin, des sommes perçues de manière à pouvoir les redistribuer à une échelle correspondante au nom d'un principe de solidarité allant au-delà des territoires des collectivités territoriales, et ce de par la nature même des flux hydrauliques. Autrement dit, la logique de mutualisation⁴ des coûts de dépollution de l'eau exige une participation d'un nombre d'acteurs relativement étendu.

Par contre, dans le cas d'une taxe environnementale visant à modifier le comportement du pollueur de l'eau, ou de toute autre ressource, la question de sa décentralisation à l'un des échelons de l'administration territoriale reste ouverte en terme d'efficience sociale, selon les types de nuisances et d'émetteurs.

Au plan théorique, nous faisons ici référence à la taxe *pigouvienne*. L'objectif de celle-ci est la prévention de la pollution grâce à l'internalisation des coûts externes par le pollueur ; ce dernier réduit sa production et donc les flux polluants. Son niveau optimal est déterminé par l'équilibre entre le coût marginal de dépollution et le coût marginal externe ; or ce dernier exprime en quelque sorte le consentement à payer des victimes de la pollution. Il est probable qu'il varie dans l'espace entraînant ainsi une multiplicité de taux sur l'ensemble du territoire de l'économie. Ainsi, chaque producteur ajuste son coût marginal de dépollution au montant de la taxe locale et les quantités de polluants émises sont alors déterminées.

⁴ Ne serait-ce que partielle

Cependant, les économistes s'accordent pour souligner que la détermination du taux optimal de la taxe reste toujours impossible en pratique. L'évaluation monétaire des dommages à l'environnement pose des problèmes, malgré les progrès des méthodes de valorisation de ceux-ci. Quant à la détermination du coût marginal de dépollution, il est sujet à une surestimation de la part des producteurs qui seuls détiennent, *a priori*, les informations sur les coûts réels de réduction des nuisances. En effet, une surestimation de ces derniers implique une pollution optimale plus élevée et un niveau de taux de taxe *pigouvienne* plus faible.

Il faut alors appliquer une *taxe efficace* ; Barde (1992, page 251) la définit comme étant celle qui permet d'obtenir automatiquement le niveau d'épuration désiré. Cela signifie que l'autorité publique renonce à déterminer la fonction de dommage et que seule la courbe de coût marginal doit être connue. Le niveau de pollution désiré est donc donné d'une manière exogène par l'autorité tutélaire : il peut être fixé en fonction de la capacité de régénération des milieux naturels récepteurs au niveau local. Un taux élevé de la taxe sur l'utilisation d'une ressource environnementale est un moyen efficace pour inciter l'industriel à moins polluer, même si le taux optimum reste indéfini.

Le produit de la taxe peut être versé au budget général d'un niveau de collectivité territoriale ; une assiette est constituée par un indice de ressource environnementale polluée ou utilisée sur laquelle s'applique un taux voté par le conseil élu, au même titre que celui de la taxe professionnelle. Cela est réalisable au niveau local dès que ne s'applique pas un principe d'affectation des sommes perçues dans une optique de mutualisation des coûts de dépollution : ce principe exige en effet un certain degré de centralisation fiscale, selon le type de nuisances. Cependant, une région pourrait même être un échelon de perception du produit de la redevance selon la densité des industriels installés sur son territoire.

II.2 Quels instruments économiques au service des collectivités territoriales ?

La responsabilisation des collectivités locales en matière de politique environnementale revient à pouvoir donner aux assemblées élues un ensemble d'instruments leur permettant d'assurer pleinement leur responsabilité politique. En effet, certains instruments conviennent mieux à la réduction de certaines nuisances que d'autres outils.

La théorie économique permet de justifier en termes d'efficience sociale la création ou le transfert de certains *instruments-prix* ou des *instruments-quantité* vers les collectivités décentralisées, au nom du principe de la variabilité des coûts externes dans l'espace. A titre d'illustration, des modifications institutionnelles en Espagne permettent aux communautés⁵ autonomes de disposer de la faculté de créer leurs propres taxes⁶ et d'en déterminer l'assiette et d'en fixer le taux ; ainsi, la communauté des Baléares a créé en 2002 une taxe de séjour d'un montant de un euro quotidien visant à faire payer une

⁵ Régions espagnoles.

⁶ Il ne s'agit d'ailleurs pas de taxes forcément environnementales ; ainsi, l'Estrémadure a créé un impôt sur les dépôts bancaires et la Catalogne un impôt sur les grandes surfaces (Rapport d'information n° 343, Sénat, session ordinaire de 2002-2003, page 143)

partie de l'usage de l'environnement aux touristes⁷. Il est aussi possible d'envisager un système de droits transférables entre collectivités locales susceptible de réduire des nuisances de proximité : nous pensons au cas d'une décharge de déchets ménagers et assimilés. L'autorisation d'ouverture du site, la fixation et le contrôle des normes de rejets de la décharge sont déterminés par des autorités centrales. Celle-ci a une capacité finie sur une période donnée et peut recevoir des déchets de communes appartenant à une zone déterminée et dont la gestion des déchets est confiée à un *principal*, ou syndicat intercommunal. Il peut fixer un quota d'utilisation annuelle du volume de la décharge pour chacune des communes au *pro rata* de leur nombre d'habitants : les collectivités locales faisant un effort en matière de tri à destination de filières de recyclage sont libres de revendre les droits à la mise en décharge non utilisés aux communes qui dépassent leurs droits. Ces dernières comparent le coût marginal de la tonne de déchets triée au prix du droit tel qu'il peut s'exprimer sur le marché. Le contrôle des flux pour éviter les comportements de resquilleur est aisé et peu coûteux, d'une part, et le nombre d'agents peut être suffisant pour assurer un jeu concurrentiel, d'autre part. La quantité de produits polluants est déterminée *ex-ante* au niveau de la décharge et les collectivités locales concernées expriment leur consentement à payer pour son usage.

III) Extension : Les problèmes de coordination des politiques environnementales au niveau de l'Union Européenne

La nécessité de transférer certaines compétences dans le domaine de la définition des politiques environnementales se retrouve également dans les relations hiérarchiques qui lient l'Union Européenne à ses Etats Membres.

Si l'on prend l'exemple de l'agriculture, il est aisé de montrer les contradictions entre les politiques économiques menées au niveau européen et celles qui restent à l'initiative des Etats membres. En effet, la politique agricole commune décidée à Bruxelles s'impose aux Etats alors que l'environnement demeure un problème national.

Pourtant, s'inscrivant dans un processus d'utilisation et d'interaction avec les ressources naturelles, l'agriculture a des répercussions sur l'environnement.

L'agriculture européenne étant réglementée par la PAC, on aurait pu penser alors que les questions d'environnement le seraient également. Ce n'est que rarement le cas, ce qui pose d'énormes problèmes à chaque Etat membre de l'U.E.M..

Il serait possible de montrer qu'il existe une contradiction au niveau des responsabilités entre l'Union européenne et les Etats membres en matière d'environnement en rappelant comment la PAC a pu

⁷ La salinisation de la nappe phréatique soulève la question d'un usage plus rationnel de l'eau douce sur ces îles. Un changement de majorité au parlement de cette communauté en mai 2003 a entraîné une suppression de la dite taxe en octobre 2003.

accentuer les effets néfastes des activités agricoles sur l'environnement, sans nier tous les avantages induits en matière de productivité et d'indépendance alimentaire au plan européen...

L'étude des réformes successives de la PAC de 1992 à nos jours montre que, bien qu'intégrant la dimension écologique, les objectifs environnementaux restent essentiellement nationaux.

Conclusion

Nous soulevons la question des degrés de liberté des collectivités publiques en matière de politique environnementale sous la contrainte des problèmes de coordination entre elles. Nous menons cette réflexion au regard du bilan des instruments transférés lors de la décentralisation des compétences en 1983 ; en effet, les collectivités locales ne disposent pas véritablement d'instruments économiques en matière environnementale.

Les réponses risquent d'être nuancées selon les domaines et les modalités de la politique environnementale. Les choix de la politique de l'eau en France impliquent une gestion actuelle relativement centralisée au niveau des bassins hydrographiques, à partir du moment où intervient un principe de mutualisation des investissements de dépollution de l'eau. Mais rien n'empêche d'entrevoir des politiques vraiment décentralisées sur des pollutions locales et visant à modifier le comportement du pollueur, à travers l'instauration d'instruments économiques (taxe ou droits négociables) à la disposition des assemblées locales.

Bibliographie

Barde J.P. (1992), *Economie et politique de l'environnement*, PUF.

Bonnieux et Desaignes (1998), *Economie et politique de l'environnement*, Collection Précis Sciences économiques, Dalloz.

Beaumais O., Chiroleu-Assouline M. (2002), *Economie de l'environnement*, Collection Amphi Economie, Bréal.

Berthelot J., « Mondialisation, politique agricole commune et biodiversité ». Conférence paneuropéenne sur l'agriculture, 2002.

IFEN (1997), Les taxes environnementales en France, Mimeo.

Pigou, A.C. (1920), *The Economics of Welfare*. London : Mac Millan and Co.

Prieur M. (2000), *Droit de l'environnement*, Précis Droit public Science politique, Dalloz.

DOCUMENTS DE RECHERCHE EPEE

2004

0401 Instabilité de l'emploi : quelles ruptures de tendance?

Yannick L'HORTY

0402 Vingt ans d'évolution de l'emploi peu qualifié et du coût du travail : des ruptures qui coïncident?

Islem GAFSI, Yannick L'HORTY & Ferhat MIHOUBI

0403 Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation

Islem GAFSI, Yannick L'HORTY & Ferhat MIHOUBI

0404 Revenu minimum et retour à l'emploi : une perspective européenne

Yannick L'HORTY

0405 Partial Indexation, Trend Inflation, and the Hybrid Phillips Curve

Jean-Guillaume SAHUC

0406 Partial Indexation and Inflation Dynamics: What Do the Data Say?

Jean-Guillaume SAHUC

0407 Why Do Firms Evaluate Individually Their Employees: The Team Work Case

Patricia CRIFO, Marc-Arthur DIAYE & Nathalie GREENAN

0408 La politique environnementale française : une analyse économique de la répartition de ses instruments du niveau global au niveau local

Jean DE BEIR, Elisabeth DESCHANET & Mouez FODHA

2003

0301 Basic Income/ Minimum Wage Schedule and the Occurrence of Inactivity Trap: Some Evidence on the French Labor Market

Thierry LAURENT & Yannick L'HORTY

0302 Exonérations ciblées de cotisations sociales et évolution de l'emploi : un bilan à partir des études disponibles

Philippe DE VREYER

0303 Incorporating Labour Market Frictions into an Optimizing-Based Monetary Policy Model

Stéphane MOYEN & Jean-Guillaume SAHUC

0304 Indeterminacy in a Cash-in-Advance Two-Sector Economy

Stefano BOSI, Francesco MAGRIS & Alain VENDITTI

0305 Competitive Equilibrium Cycles with Endogenous Labor

Stefano BOSI, Francesco MAGRIS & Alain VENDITTI

0306 Robust European Monetary Policy
<i>Jean-Guillaume SAHUC</i>
0307 Reducing Working Time and Inequality: What Has the French 35-Hour Work Week Experience Taught Us?
<i>Fabrice GILLES & Yannick L'HORTY</i>
0308 The Impact of Growth, Labour Cost and Working Time on Employment: Lessons from the French Experience
<i>Yannick L'HORTY & Christophe RAULT</i>
0309 Inflation, Minimum Wage and Other Wages: an Econometric Study on French Macroeconomic Data
<i>Yannick L'HORTY & Christophe RAULT</i>
0310 Exogeneity in Vector Error Correction Models with Purely Exogenous Long-Run Paths
<i>Jacqueline PRADEL & Christophe RAULT</i>
0311 Retraite choisie et réduction des déficits : quelles surcotes proposer?
<i>Jean-Olivier HAIRAULT, François LANGOT & Thepthida SOPRASEUTH</i>
0312 Indeterminacy in a Two-Sector Finance Constrained Economy
<i>Stefano BOSI, Francesco MAGRIS & Alain VENDITTI</i>
0313 La nouvelle économie irlandaise
<i>Nathalie GREENAN & Yannick L'HORTY</i>
0314 Pace versus Type: The Effect of Economic Growth on Unemployment and Wage Patterns (revised version of 02-12)
<i>Martine CARRE & David DROUOT</i>
0315 Limited Participation and Exchange Rate Dynamics: Does Theory Meet the Data?
<i>Frédéric KARAME, Lise PATUREAU & Thepthida SOPRASEUTH</i>
0316 Increasing returns, Elasticity of Intertemporal Substitution and Indeterminacy in a Cash-in-Advance Economy
<i>Jean-Paul BARINCI</i>
0317 Preferences as Desire Fulfilment
<i>Marc-Arthur DIAYE & Daniel SCHOCH</i>

Les documents de recherche des années 1998-2004 sont disponibles sur www.univ-evry.fr/EPEE