

Fiche-variable

Politique environnementale et climatique

Martin Bortzmeyer¹ et Antonin Vergez²

Cette fiche-variable a été rédigée dans le cadre de l'exercice de prospective Agriculture Énergie 2030 piloté par le Centre d'Études et de Prospective du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche. Cette prospective utilise une méthode des scénarios comportant 33 variables réparties en 5 composantes. Pour plus d'information : <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/prospective-evaluations/agriculture-energie-2030>. Le contenu de ce document ne représente pas les positions officielles du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, il n'engage que ses auteurs.

Définition de la variable

Cette fiche-variable s'attache à la combinaison des politiques de protection des milieux (principalement biodiversité, eau et sols) et des politiques d'adaptation et de lutte contre le changement climatique. Ni l'état du climat (réchauffement, dérèglement, stabilité) ni l'état de l'environnement (les milieux naturels) ne seront traités, mais bien **l'état des politiques climatique et environnementale, c'est-à-dire la nature des instruments et l'intensité des politiques** (leur aspect plus ou moins contraignant), mises en œuvre pour répondre à ces enjeux. Par ailleurs, le propos ne se restreint pas au secteur agricole français, mais une attention particulière est portée à la déclinaison des questions et hypothèses posées à ce secteur.

Indicateurs pertinents de la variable

Pour une variable de type « politique », les indicateurs porteront naturellement sur l'existence d'un texte juridique contraignant ou d'un dispositif incitatif. Par ailleurs, c'est aussi son application, sa mise en œuvre effective, c'est-à-dire son entrée consistante dans le jeu des acteurs de terrain et agents économiques, qui compte (il est plus difficile de trouver un indicateur permettant d'en juger).

Les indicateurs de la politique climatique et de protection des milieux seront :

- nombre de directives à thématique environnementale s'appliquant et contentieux en regard
- nombre de conventions internationales
- nombre et importance de grands textes législatifs environnementaux
- existence d'instances de nature régaliennne portant sur le thème de l'environnement
- montant ou taux des dépenses (de l'État, du budget communautaire) affecté à l'environnement

1. Chef du bureau Agriculture, Industrie, Infrastructures énergétiques, MEEDDM (CGDD).

2. Chargé de mission au bureau de l'Agriculture, MEEDDM (CGDD).

Acteurs concernés par la variable

- Du côté de l'offre de politiques :

- les partis politiques ;
- les institutions : gouvernement et parlement, institutions européennes, collectivités territoriales ;
- les médias ;
- les ONG environnementalistes ;
- les experts : institutions de recherche (dont GIEC) et *think tanks*.

- Du côté de la demande de politiques :

- les électeurs ;
- la société civile : associations, ONG ;
- les opérateurs et entreprises privés du secteur énergétique, des transports, du bâtiment, les exploitants agricoles.

Rétrospective de la variable

➤ Tendances lourdes et tendances émergentes

➤ **Tendance lourde : Montée en puissance du droit international de l'environnement depuis les années 1960, principalement sous la forme d'accords non contraignants**

Le droit international de l'environnement comprend plus de 300 conventions ou traités multilatéraux, sans compter les accords bilatéraux. On peut citer notamment :

- 1948, création de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et 1951, Convention internationale pour la protection des végétaux
- 1961, création du *World Wildlife Fund*, devenu en 1986 Fonds Mondial pour la Nature.
- 1970 : Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale.

Les années 1970 voient la montée en puissance des grandes initiatives en faveur de l'environnement. Par exemple :

- 1972 : Conférence mondiale sur l'environnement à Stockholm et mise en place du programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE).
- 1973 : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Convention de Washington ou CITES).
- en 1992 la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (sommet de la Terre) à Rio, organisée par l'ONU, consacre des principes généraux comme le « développement durable ». Elle aboutit notamment à la Convention sur la diversité biologique et l'Agenda 21.

Rio marque le début d'une nouvelle phase de production de textes dans les années 1990 (convention contre la désertification, convention de Bâle sur les déchets, convention d'Aarhus sur la participation du public, convention de Carthagène sur les risques biotechnologiques). On constate ainsi une diversification des sujets environnementaux pris en considération.

S'il peut imposer des obligations, le droit de l'environnement, notamment international, se limite souvent à des recommandations sans obligation juridique. Il s'appuie notamment sur les principes de prévention et de précaution ou encore de responsabilité environnementale.

► **Tendance lourde : Intégration croissante de l'environnement dans les politiques publiques en Europe depuis les années 1990**

En Europe, le corpus de directives et règlements ne cesse de s'accroître, notamment par déclinaison des conventions internationales :

- après la directive « oiseaux » (1979), la directive 92/43/CEE dite « Habitat - faune - flore », instaure le réseau NATURA 2000
- directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles
- directive n° 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution
- directive relative à l'évaluation environnementale des projets (85/337/CEE) et des plans et programmes (2001/42/CE)
- directive cadre sur l'eau 2000/60/CE, qui fixe comme objectif en 2015 le bon état des milieux aquatiques et bassins versants
- le règlement REACH (Registration, evaluation and authorization of chemicals) de décembre 2006, met en place un système intégré unique d'enregistrement, d'évaluation
- directive 2009/128/CE, du 21 octobre 2009, instaurant un cadre communautaire pour une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable

Les préoccupations environnementales se déploient dans l'ensemble des politiques communautaires, suite au traité de Maastricht (1992), puis avec le traité d'Amsterdam (1997) et cette influence s'est encore accentuée après le Sommet de la Terre de Johannesburg (2002). Le Conseil européen de Göteborg, en 2001, adopte la Stratégie européenne de développement durable. Il ajoute ainsi une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne, et à ses objectifs économiques et sociaux.

► **Tendance émergente : Une forte montée en puissance de la question climatique**

En ce qui concerne la question climatique, la rétrospective est plus courte, mais montre une prise en charge assez rapide par la collectivité nationale (y compris à Copenhague en 2009 par la mobilisation sans précédent, en termes de nombre de chefs d'État) :

- 1988 : création par les Nations unies du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ;
- le Sommet de la Terre de Rio en 1992 se conclut par la Convention cadre des Nations unies sur le Changement climatique (CCNUCC) ;
- protocole de Kyoto signé en 1997 et entré en vigueur en 2005 : les pays développés s'engagent à une réduction des GES (gaz à effet de serre) de 5 % par rapport à 1990.

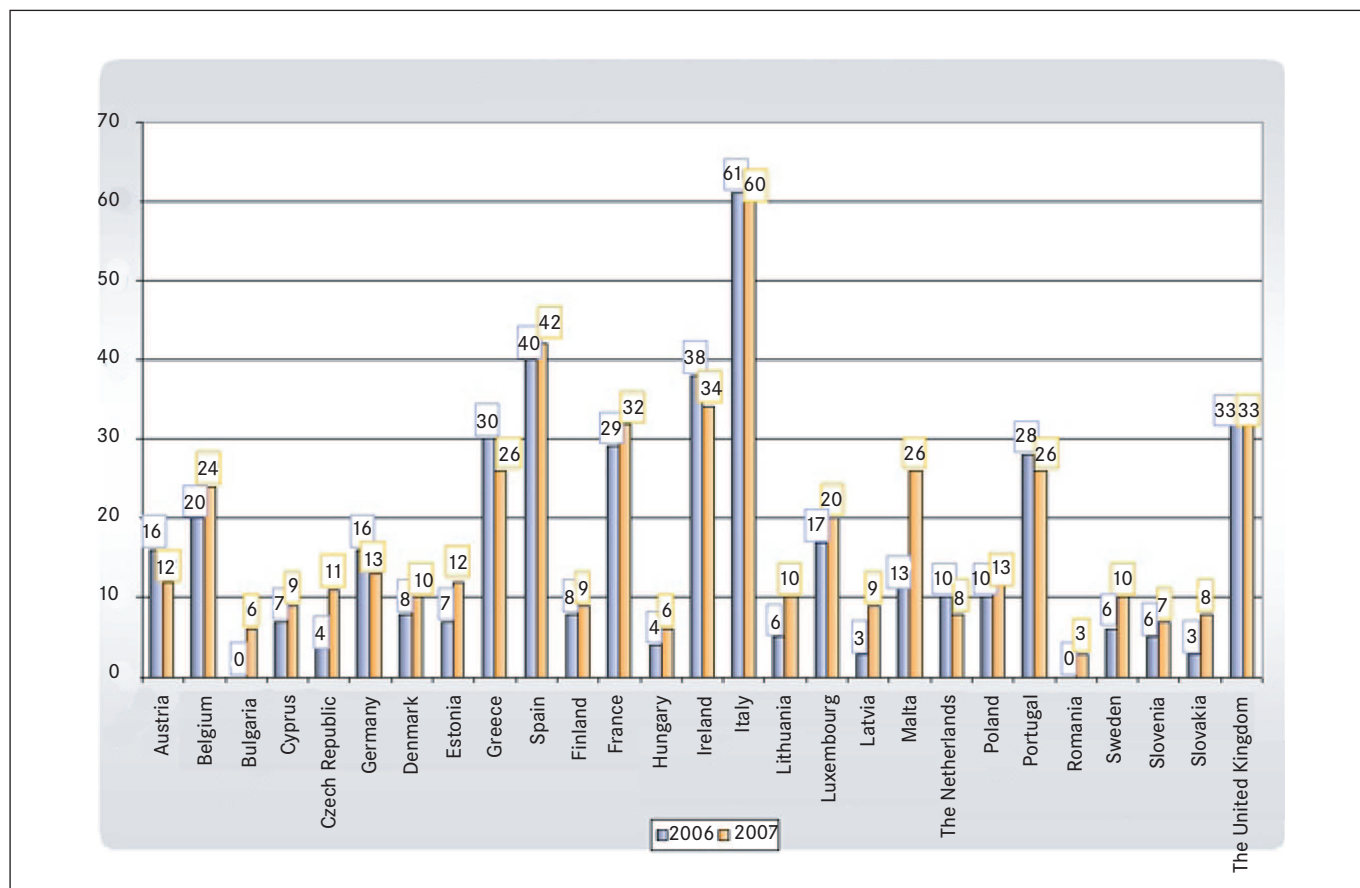
Cependant, toutes les institutions internationales n'intègrent pas au même rythme ces préoccupations (FMI, FAO, etc.).

► **Les mêmes tendances se dessinent en France, d'une manière le plus souvent réactive**

- En France aussi, des politiques des milieux naturels précèdent la politique climatique. Un corpus de textes nationaux (lois de 1976 sur la protection de la nature ou les installations classées, la loi Littoral de 1986, la Loi sur le paysage de 1993, le Code de l'environnement en 2000) se met en place depuis 30 ans. La Charte de l'environnement adossée à la Constitution en 2005 marque une consécration de cette évolution, en fixant des principes généraux à valeur constitutionnelle. Le Grenelle de l'Environnement et ses issues législatives (loi de programmation juillet 2009) en traduisent en partie l'effet.

- Sur le plan qualitatif, cependant, on observe une position plutôt réactive que pro-active. L'UE est apparue comme le niveau pilote et incitatif en matière de politique environnementale. Jusqu'à une période récente, la France corrigeait les dérapages et réagissait suite aux contentieux communautaires, sans toujours prendre les devants, contrairement à d'autres pays européens. La transposition des directives communautaires est ainsi partielle, ainsi qu'en fait état le nombre de cas recensés par la Commission.

Graphique 1 - Nombre d'infractions au droit européen de l'environnement relevées en 2006 et 2007



Source : Commission of the European communities - Seventh Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2005

Les indicateurs quantitatifs, issus des travaux de la Commission des comptes de l'environnement, permettent d'établir les éléments suivants :

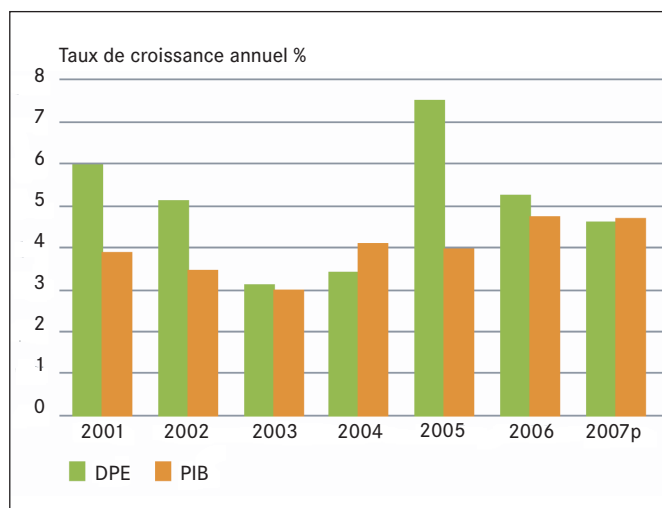
- en 2007, la dépense de protection de l'environnement représente 2,2 % du PIB, contre un peu plus de 2 % en 2000, mais cette hausse s'est plutôt faite au début des années 2000.
- depuis 2003, la progression de la dépense de protection de l'environnement est proche du rythme de l'économie (voir graphique 2).
- les dépenses de l'État orientées vers les politiques environnementales ont presque doublé entre 2000 et 2007, du fait de l'augmentation des moyens attribués au ministère de l'Environnement et du poste croissant de prévention et lutte contre les pollutions. Les dépenses de gestion des déchets et des eaux usées constituent l'essentiel des dépenses : 68 % pour les entreprises, 39 % pour les administrations, 84 % pour les ménages³.

3. Sachant que ces trois contributeurs sont du même ordre de grandeur : sur le total des dépenses, les entreprises en prennent en charge 37 %, les administrations 34 % et les ménages 29 %.

Pour ce qui concerne le climat, s'agissant d'une politique plus récente, il n'est guère possible de parler d'indicateurs d'analyse rétrospective. Il est ainsi symptomatique que les dépenses en faveur du climat ne soient pas isolées par la Commission des comptes de l'environnement. Certaines politiques pourraient être aujourd'hui considérées comme relevant de la lutte contre le changement climatique, en prenant le risque de tomber dans l'anachronisme. Ce sont les politiques et instruments incitatifs mis en œuvre pour développer les énergies décarbonées :

- montant global des exonérations fiscales visant à encourager la production de biocarburants (à l'origine politique de sécurité et d'indépendance des approvisionnements) ;
- soutiens publics et place du nucléaire parmi les énergies, mobilisables éventuellement comme indicateur « proxy ».


Graphique 2 - Progression conjointe de la DPE et du PIB en 2006 et 2007




Note : p = données provisoires.
Source : SOEs (DPE) - Insee (PIB)

Prospective de la variable

 Incertitudes majeures

 **Quelle acceptabilité mais aussi quelle disponibilité budgétaire pour ces instruments ?** D'autres préoccupations économiques et sociales sont susceptibles de prendre durablement le pas sur les politiques environnementales. L'hypothèse de la compatibilité entre croissance et préservation de l'environnement est en effet en débat.

 **Quelle forme prendront les politiques environnementales et climatiques ?** Instruments de marché faisant jouer un rôle prépondérant aux signaux-prix des actifs environnementaux ? Quel rôle de l'État dans la construction de ces marchés ? Quel équilibre avec des dispositifs réglementaires de type normes ? Par exemple, la politique agricole française passera-t-elle d'une logique de « droit à recevoir des aides » à une logique de « rémunération de services environnementaux » ?

 **Le risque de concurrence-opposition entre les politiques « milieux » et « climat »,** soit du fait de choix budgétaires contraints soit sous la pression des agendas politiques et médiatiques, est un point essentiel. Par exemple, quelle part du budget de la PAC sera accordée à l'un et l'autre des sujets considérés ? La question réside aussi dans l'existence ou non d'instances susceptibles d'assurer la compatibilité, la cohérence, et l'équilibre entre les politiques mises en œuvre.

La variable portant sur l'articulation entre les politiques de protection des milieux et politiques climatiques, il est possible de croiser les deux axes suivants :

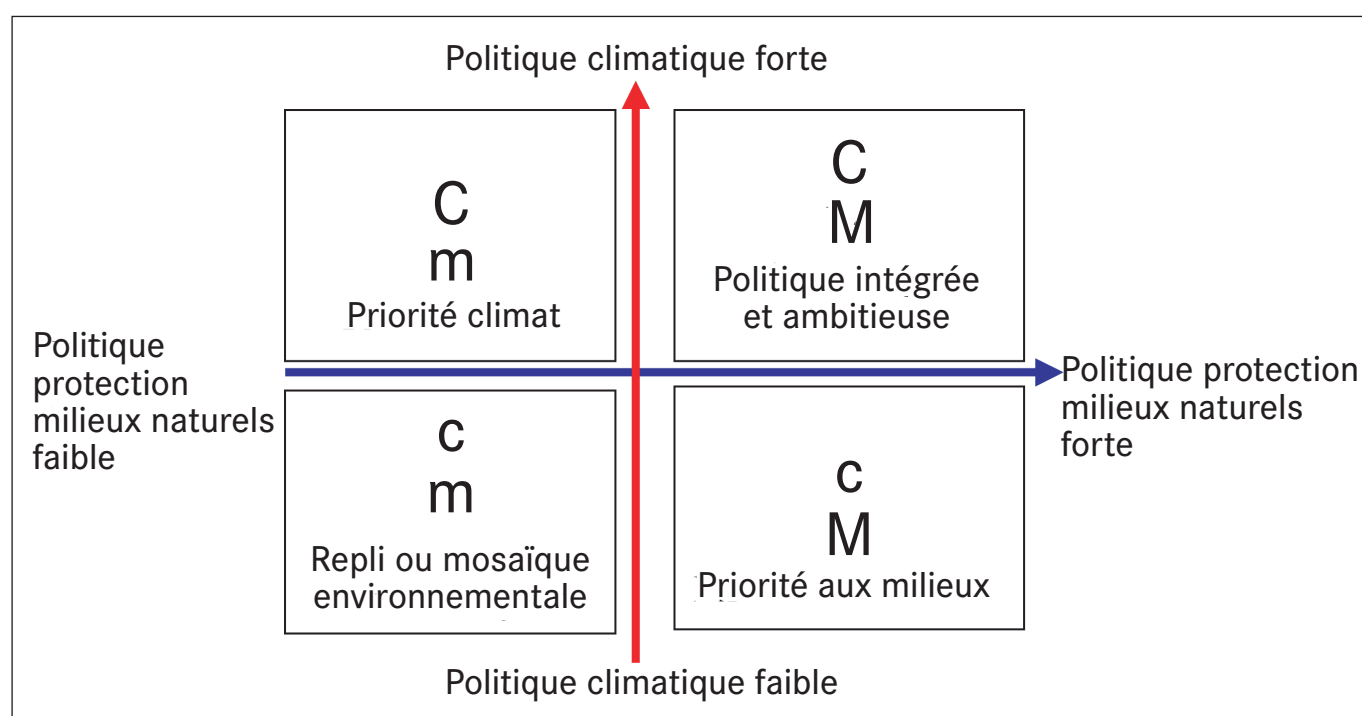
- politique des milieux naturels :

- attitude uniquement réactive des pouvoirs publics = politique de protection des milieux naturels faible (notée « m »)
- évolution vers plus de pro-activité = politique de protection des milieux naturels forte (M)

- politique climatique :

- forte, sous pression internationale, pression de l'opinion, phénomènes climatiques extrêmes, etc. (notée « C »)
- faible (noté « c »)

On reporte ci-dessous le schéma [C, c, M, m] qui permet la construction d'hypothèses.



Ceci dessine quatre cas de figure correspondant à quatre hypothèses d'évolution qualitative des politiques climatiques et environnementales. Deux « objets » particuliers peuvent servir de marqueurs : la politique nucléaire et la politique des biocarburants.

Hypothèse 1 : Priorité climat (= cadran haut gauche « Cm »)

La problématique du climat s'impose et reste durablement au-devant de l'agenda politique international. Un ensemble de politiques de grande ampleur s'instaure. L'architecture comprend des éléments de taxation du carbone validés et pilotés par l'OMC et un système de quotas d'émissions régulé par une organisation de contrôle supranationale. Le coût assigné au carbone par les pouvoirs publics s'envole : plus de 500 €/t en 2030.

La forte visibilité dans le domaine des questions climatiques encourage les militants associatifs à s'investir dans ce domaine au détriment d'autres thématiques (l'eau, la biodiversité). Les politiques de protection des milieux sont traitées de manière secondaire.

Dans le domaine agricole, les instruments font abstraction des impacts environnementaux autres que le climat, ce qui se traduit par l'encouragement massif aux cultures énergétiques conduites de manière intensive, ou la généralisation de retenues d'eau plutôt que la réduction de l'irrigation. Les activités agricoles sont insérées aux dispositifs d'atténuation des émissions de GES, à travers le stockage du carbone dans les sols. La PAC dégage des moyens importants en faveur des cultures pérennes, des techniques sans labour, de la gestion forestière d'accroissement des puits de carbone. Une politique active de méthanisation est mise en œuvre, favorisée par la concentration du bétail dans des unités hors-sol. La taxe carbone est appliquée de manière réellement incitative dans le secteur agricole. De plus, une taxe sur les engrais émetteurs de GES (ou un marché de droits à émettre du N₂O) est instaurée. De manière plus frappante encore, le secteur de l'élevage ruminant est visé par les nouvelles politiques climatiques : une taxe méthane est mise en place.

Seules parviennent à s'imposer les politiques des milieux qui peuvent se justifier par l'articulation des deux enjeux, comme la « trame verte et bleue », ou la préservation des prairies et autres puits de carbone naturels.

Hypothèse 2 : Une politique intégrée et ambitieuse (= cadran haut droit « CM »)

Au niveau international, la question environnementale au sens large s'installe comme thème dominant des politiques et gagne tous les secteurs économiques. De nouvelles instances de gouvernance environnementale sont instaurées, et de nombreux instruments de régulation mis en place. Les objectifs de réduction globale des GES à l'horizon 2050 ont été fixés au-delà des premières recommandations du GIEC. Un prix unique du carbone est régulé par une Organisation Mondiale de l'Environnement et du Climat (OMEC). Il se situe autour de 200 €/t en 2030. Les avancées scientifiques et économiques ont permis de faire reconnaître la valeur des services environnementaux et de les quantifier. Une comptabilité et un marché des « ESVE » (« éléments et services de valeur environnementale ») validés par l'OMEC sont mis en place.

Au niveau national, l'évaluation environnementale s'est imposée en amont de toute décision publique ou projet privé d'une ampleur minimale et la société civile participe au suivi grâce à la production de nombreux indicateurs soumis au débat public. Le système éducatif évolue pour intégrer des composantes importantes d'éducation au développement durable. L'affichage environnemental (effet de serre et milieux naturels) sur les produits de grande consommation s'est développé, ce qui incite les industriels à l'éco-conception. Question climatique et défense des milieux se traduisent par des objectifs et moyens ambitieux. Certains outils sont complémentaires, comme des moyens ambitieux de stockage de carbone dans les sols agricoles ou à travers les forêts. Les politiques sectorielles sont soumises à un crible exigeant, en particulier la PAC. L'activité agricole est efficacement encadrée à travers des normes, réglementations, zonages. La rémunération des services environnementaux s'est très fortement développée, ce qui a augmenté l'acceptabilité des contrôles. Des agences spécialisées sont chargées d'acheter des biens publics environnementaux en passant des contrats avec des agriculteurs. Des mesures agroenvironnementales nouvelles valorisent le stockage de carbone dans les prairies. Les dispositifs de protection des milieux tels que les trames verte et bleue sont remontés au niveau européen de la PAC et se déclinent dans les documents d'urbanisme. L'agriculture biologique a vu ses soutiens financiers croître fortement.

Hypothèse 3 : Le repli ou la mosaïque environnementale (= cadran bas gauche « cm »)

Aux niveaux international et national, l'absence d'accord contraignant à Copenhague, mais surtout des difficultés économiques et sociales durables (chômage, consommation en berne, accroissement des bulles spéculatives) renvoient les politiques environnementales et climatiques au second plan. Aucun dispositif international ambitieux ne se met en place vis-à-vis des GES. Le système des quotas est dévoyé par les entreprises. Les mécanismes de développement propre, mise en œuvre conjointe et mécanismes de projet sont évalués et jugés inefficaces. Le prix du carbone s'établit sur des marchés anémiés, guère incitatifs. Il stagne à 30 €/tonne en 2030, et les velléités de taxe carbone se sont brisées sur cet obstacle. Le niveau législatif communautaire est discrédité : les États se replient sur des politiques nationales, et les contentieux communautaires s'amplifient.

Les politiques environnementales et climatiques sont de nature exclusivement réactives, *a minima* et *ex post*, ce qui se traduit par une place dominante laissée aux initiatives privées, hors de toute régulation environnementale ou climatique par la puissance publique. Une certaine défiance de l'opinion publique s'installe, pour qui les slogans environnementaux ne sont qu'un « green washing ».

En France, la dépense publique pour l'environnement croît en valeur absolue mais pas en relatif car elle augmente à un rythme inférieur à celui du PIB. Toutes les mesures envisagées de « signal-prix environnemental » ont été bloquées par les acteurs professionnels.

Les politiques de protection des milieux restent partielles et non coordonnées. Les enjeux environnementaux les plus vifs sont traités au niveau local, mais ne remettent pas en cause les mesures de politique générale.

Les pratiques agricoles polluantes ne sont orientées par aucun dispositif de contrôles et pénalités ; les normes, réglementations et zonages restent flous, peu contraignants, et peu respectés : les anomalies constatées lors des contrôles ne donnent lieu à aucune suite. Le principe pollueur-payeur n'est pas appliqué. La PAC est démantelée [alternativement : consacrée au revenu agricole] et reste marquée par son caractère sectoriel sans intégrer plus avant les questions environnementales et climatiques. Étant donné les difficultés de mise en œuvre et le manque d'incitation financière, les trames verte et bleue restent des objectifs mais sans traduction instrumentale ou réglementaire.

Hypothèse 4 : Priorité milieux naturels (= cadran bas droit « cM »)

Cette hypothèse suppose une inversion profonde des préoccupations environnementales par rapport aux éléments conjoncturels de 2010. Elle se justifierait dans le cas, peu probable, où les hypothèses du GIEC ne seraient pas confirmées, soit en ce qui concerne l'ampleur des changements de température, soit au regard du rôle de l'homme dans ces changements.

Un autre facteur conduisant à cette situation serait un bouleversement des facteurs naturels (par exemple la disparition des pollinisateurs), à un niveau tel que l'ordre des priorités médiatiques et politiques s'inverse.

Cette hypothèse d'un changement brutal des priorités n'est pas retenue dans les scénarios futurs.