

# EVALUATION

## ECONOMIE – ENVIRONNEMENT – DÉVELOPPEMENT DURABLE

### EVALUATION NATIONALE DE NATURA 2000

- FEVRIER 2005 -

#### SOMMAIRE

**P.1** : Evaluation nationale de Natura 2000

**P.2** : Droit à l'image et financement des milieux naturels protégés

**P.3** : L'OMC à l'épreuve de la légitimité

**P.3** : Directive cadre sur l'eau et calcul des coûts environnementaux : extraits

**P.4** : REFIOM et concurrence

**P.4** : Les projets de mécanismes de développement propre unilatéraux

La Direction de la Nature et des Paysages entreprend une démarche d'évaluation périodique de la politique française Natura 2000. Il s'agit non seulement de produire les données nécessaires au rapport demandé par la Commission européenne, mais également d'évaluer la politique nationale sur ses trois objectifs (conserver les espèces et habitats d'intérêt communautaire au sein des sites, améliorer la perception locale de Natura, intégrer la conservation de la biodiversité dans les politiques publiques), et enfin d'apporter des éléments sur les retombées économiques de Natura 2000.

La démarche relève de l'évaluation intermédiaire (conduite au cours de la mise en œuvre de la politique). Mais, étant donnée l'absence de réelle évaluation *ex ante* (faite au moment de la conception de la politique pour s'assurer notamment de la faisabilité et pertinence), la première évaluation (2007) devrait en comporter certaines caractéristiques, comme la création d'un état initial, permettant de juger les résultats à la prochaine évaluation (ce qui renvoie également à une évaluation *ex post*).

La D4E propose d'inclure un **volet socio-économique**, visant l'estimation des valeurs de la biodiversité Natura 2000 et l'évaluation *a priori* de l'efficacité économique des mesures mises en œuvre sur la valorisation de cette biodiversité. Il est par ailleurs suggéré de structurer les questions d'évaluation autour des critères usuels d'évaluation des politiques publiques : **pertinence** (adéquation des objectifs aux besoins évolutifs), **cohérence interne** (adéquation des ressources et instruments aux objectifs), **cohérence**

**externe** (adéquation Natura 2000 avec les autres politiques publiques), **efficience** (appréciation résultats par rapport aux ressources engagées), **efficacité** (appréciation des résultats par rapport aux objectifs), **effectivité** (appréciation des impacts escomptés et non escomptés). Afin d'obtenir une évaluation de bonne qualité, le dispositif de suivi et les indicateurs d'évaluation devraient être définis minutieusement en amont pour permettre non seulement de mesurer l'état d'avancement et de réalisation, mais aussi de répondre à l'ensemble des questions d'évaluation.

Une telle évaluation devrait permettre d'aboutir à des recommandations concernant l'adaptation des objectifs, des outils, des moyens humains et financiers, des niveaux de prise de décision.

Une partie des chantiers d'évaluation seraient confiés au pilotage de la D4E : apport des programmes de recherches (SDA), évaluation de la cohérence externe avec les politiques agricoles, énergétiques, transport-infrastructures (SDC), évaluation socio-économique (SDB). Cette dernière couvrirait l'estimation de la valeur économique de la biodiversité liée à Natura 2000 et une évaluation économique des mesures incluant ses implications sur les activités sectorielles et la valorisation de la biodiversité. Il est envisagé de procéder à quatre études locales sur des sites représentatifs, dont les résultats seraient extrapolés par des méthodes de transfert de valeurs les plus appropriées.

Contact : [elsa.laval@ecologie.gouv.fr](mailto:elsa.laval@ecologie.gouv.fr)

## DROIT A L'IMAGE ET FINANCEMENT DES MILIEUX NATURELS PROTEGES

Comme pour tout bien public, le marché ne peut spontanément pas assurer la protection des milieux naturels au niveau approprié, car les actions que pourraient engager des acteurs privés en ce sens procurent des avantages diffus, non appropriables par ceux-ci. L'intervention publique est donc nécessaire, et pour cette même raison, nécessite des financements par l'impôt.

Néanmoins, il est toujours intéressant, dans ce type de situation, d'examiner les possibilités d'améliorer ces incitations privées en développant des instruments permettant ou facilitant une certaine appropriation des bénéfices, soit concrètement en « privatisant » certains droits à l'intérieur des milieux naturels protégés.

C'est cette même idée qui prévaut en matière de droits de propriété intellectuelle. La définition de droits exclusifs conférés par les brevets est en effet un moyen d'inciter à la recherche, avec un arbitrage à réaliser alors entre la nécessité de procurer des incitations à la recherche, et l'objectif ultime d'assurer l'accès aux innovations.

De même, dans le cadre d'une gestion publique, on peut envisager une part de financement provenant d'une tarification et non de l'impôt. La modalité la plus courante à cet égard, est la tarification du stationnement qui permet de viser les « usagers » des parcs. Une autre est la gestion des droits d'image, consistant à faire payer par les professionnels de l'image (photographes, cinéastes, etc.) une redevance fixée par les gestionnaires des parcs naturels.

En ce qui concerne les parcs naturels nationaux (PNN) (articles L. 331-1 à L. 331-25 et R. 241-1 à 241-71 du Code de l'environnement), la création de tels droits est prévue par décret en Conseil d'Etat.

Pour chacun des sept parcs nationaux, les décrets comportent tous une disposition qui interdit les activités professionnelles cinématographiques, radiophoniques ou télévisuelles sans autorisation préalable du directeur de l'établissement.

La jurisprudence administrative reconnaît en outre la compétence des organes d'un parc national chargé de sa gestion pour réglementer certaines activités et délivrer certaines autorisations (Conseil d'Etat, 20 novembre 1981, « Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye »).

Ces mêmes articles prévoient également la possibilité d'une redevance à l'occasion de ces autorisations (article 18 du décret n°63-651 du 6 juillet 1963 créant le Parc national de la Vanoise).

Les parcs naturels régionaux (PNR), bien plus nombreux que les parcs nationaux, sont également créés par décrets, tout en étant régis par une charte mise en œuvre par un organisme de gestion (Article R.244-1 du Code de l'Environnement).

Cette charte définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement pour la durée du classement de la zone en parc naturel régional. Elle ne constitue toutefois qu'« *un simple document d'orientation dont les dispositions ne sont pas opposables* » aux tiers, que ce soit pour « *des règles de fond ou de procédures* » (« Centre Régional de la Propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres » du 27 février 2004). Aucun transfert de droit de propriété ou de gestion de l'image, tant par le décret de création que par la charte, n'est donc prévu dans le cas des parcs régionaux.

Le développement du droit à l'image est donc déjà partiellement mise en œuvre pour les PNN, permettant de conditionner toute activité professionnelle ayant trait à l'image à une autorisation voire à une redevance. Mais une politique plus active, fondée sur une doctrine homogène est sûrement possible.

Il n'en est pas de même pour les PNR, qui ne disposent pas des outils juridiques permettant de contraindre les usagers professionnels à verser un droit à l'image.

Contact : [david.catot@ecologie.gouv.fr](mailto:david.catot@ecologie.gouv.fr)

## L'OMC A L'EPREUVE DE LA LEGITIMITE

Il est aujourd'hui acquis que la libéralisation du commerce négociée dans le cadre de l'accord sur les tarifs douaniers puis de l'organisation mondiale du commerce (OMC) a eu un effet positif sur la croissance mondiale : alors que les vingt cinq années qui ont suivi la guerre ont connu une croissance de l'économie de 5% en moyenne, le commerce mondial croissait de 8%.

L'OMC remplit 4 fonctions principales :

- négociation permanente des politiques commerciales ;

- gestion d'un cadre pour la libéralisation du commerce où le principe de non discrimination oblige un Etat à étendre à tous les avantages commerciaux consentis à un seul, le principe de consolidation rend irréversibles les réductions de droits de douanes ou suppression d'obstacles tarifaires consentis à un cycle de négociation, le principe de réciprocité oblige un Etat à faire des concessions tarifaires à un Etat qui lui consentirait un avantage commercial ;

- règlement des différends commerciaux qui peut déboucher sur des sanctions commerciales ;

- recueil et diffusion des informations sur les politiques commerciales.

L'OMC fonde sa légitimité sur la vision selon laquelle l'ouverture des relations commerciales est un facteur majeur du développement économique mondial. Mais les conditions de stabilité qui prévalaient ont disparu et ces quinze dernières années ont vu une rupture se produire à trois niveaux : politique avec la fin des anciens « blocs »,

géographique avec l'arrivée des pays en développement (PED) sur la scène du commerce international des biens et capitaux, technologique avec le développement massif des technologies de l'information et de la communication. Aujourd'hui, les finalités mais aussi les méthodes d'intervention de l'OMC sont en question.

L'analyse des échecs des conférences de Seattle en 1999, Cancun en 2003 et l'accord en demi-teinte à Doha en 2001 permet d'identifier 4 facteurs déterminants, liés à ses méthodes d'intervention :

- un temps de négociation préparatoire et effectif trop court pour offrir une base solide de négociation ;

- une méthode de négociation où des paquets globaux sont à prendre ou à laisser considérée comme abusive ;

- l'absence de motivation réelle des principaux partenaires et un écart très important sur les objectifs ;

- la constitution d'un front tactique d'opposition des PED.

L'OMC s'est par ailleurs construite sur une idée de justice globale : son préambule souligne que l'objectif qu'elle poursuit est le développement durable. Le présumé était que la croissance économique y pourvoirait. Or, suite au constat d'effets déstabilisateurs sur les économies des pays parmi les plus pauvres, cette assimilation est aujourd'hui débattue, ce qui nécessite de refondre les finalités du libre échange.

Contact : [elvyne.fevrier@ecologie.gouv.fr](mailto:elvyne.fevrier@ecologie.gouv.fr)

### DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU ET CALCUL DES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX : EXTRAITS

En 2004, la méthodologie proposée par le MEDD pour calculer les coûts environnementaux des services liés aux usages de l'eau a élargi les approches micro-économiques traditionnelles basées sur la fonction de demande sociale pour un bon état des eaux à d'autres approches. Elle a préconisé un calcul selon les fonctions de coûts (coûts de restauration et coûts d'évitement) qui consiste à estimer les surcoûts à prévoir pour éviter la pollution ou restaurer les milieux, en vue du bon état des eaux. La publication des états des lieux des districts hydrographiques est l'occasion de mettre à disposition des acteurs ces valeurs, dont il est possible de donner quelques extraits ici, en les répartissant selon les types de pressions sur les milieux ; physico-chimie, hydrologie et hydromorphologie. A ce stade, les valeurs ne sont pas encore stabilisées.

Cible	Coût d'évitement ou de restauration	Valeur	A appliquer à
Physico-chimie (dont nitrates)	Investissement en assainissement non collectif Exploitation d'assainissement non collectif	5,260 €/habitation 45 à 52,5 €/habitation	Habitat épars sans assainissement individuel ou avec dispositif non-conforme
	Élimination des nitrates ( identifiés au coût du traitement classique de potabilisation)	0,24 €/m <sup>3</sup>	Surface de zones perméables multipliée par la pluviométrie en hivers
	Mise en place de cultures intermédiaires pièges à nitrates	100 €/ha/an	Surface de sol à nu en hivers, à pondérer selon les types de culture et les rotations
Hydrologie	Création de retenue d'étiage	3 €/m <sup>3</sup>	Volume nécessaire au soutien d'étiage (quantité d'eau détournée du lit principal en étiage)
Hydromorphologie	Effacement de petits ouvrages hydrauliques	7,622 €/m	Hauteur de l'ouvrage
	restauration du lit mineur d'une rivière : Végétalisation, renaturation, décolmatage du fonds, granulométrie	4,6 €/ml (de 1,5 à 15)	Linéaire de cours d'eau

## REFIOM ET CONCURRENCE

Le marché français du traitement des Résidus d'Épuration des Fumées d'Incinération des Ordures Ménagères, cendres volantes chargées de métaux lourds très toxiques, est au cœur d'une lutte entre les industriels français de la gestion des déchets et les entreprises allemandes qui ont fait récemment irruption sur le marché hexagonal, remportant divers appels d'offre lancés par les collectivités françaises.

Les REFIOM ainsi récupérés sont destinés à être enfouis pour remblayer les anciennes mines de sel allemandes. Cette opération est qualifiée d'élimination de déchets par les français et de valorisation par les allemands.

La réglementation européenne, en cours de révision, se réfère à un arrêt de la Cour de justice européenne du 27 février 2002 précisant que l'exportation doit être appréciée au cas par cas, après avoir déterminé s'il s'agit d'éliminer ou de valoriser. Dans le doute, c'est la première qualification qui doit l'emporter. Il appartient donc au juge national d'appliquer ce critère au cas d'espèce.

Une qualification d'élimination conduit à l'application du principe de proximité selon lequel le transport des déchets doit être limité en distance et en volume.

L'exportation des REFIOM apparaît finalement plus comme un problème de concurrence que comme un problème de protection de l'environnement. La protection de l'environnement et de la santé est bien évidemment concernée mais les intérêts en jeu sont surtout économiques (intérêts pour les collecteurs de déchets français et allemands, mais aussi réduction des coûts pour les collectivités françaises et taxes perdues pour l'Etat français).

Contact :

[gregoire.lagny@ecologie.gouv.fr](mailto:gregoire.lagny@ecologie.gouv.fr)  
[olivier.arnold@ecologie.gouv.fr](mailto:olivier.arnold@ecologie.gouv.fr)

## LES PROJETS DE MECANISME DE DEVELOPPEMENT PROPRE UNILATERAUX

Un projet de mécanisme de développement propre (MDP) unilatéral est un projet où aucun pays développé (Annexe B du protocole de Kyoto) n'est partie prenante. Un tel projet, au Honduras, a été soumis pour approbation au Conseil exécutif du MDP ; il est en cours de revue. Il est peu probable que le Conseil exécutif sera capable de s'accorder sur cette question éminemment politique. En effet, le protocole de Kyoto sous-entendait la participation d'un pays développé et d'un pays en voie de développement dans le mécanisme de développement propre. Cependant, les textes ne l'établissent jamais explicitement. Etant donné la portée politique de cette question, le Conseil exécutif du MDP devrait renvoyer la décision à la conférence des parties au protocole de Kyoto.

Les pays d'Amérique latine sont très favorables aux projets unilatéraux car ils pensent que cela devrait permettre d'augmenter le nombre de projets MDP dans leurs pays.

L'Union européenne n'a pas encore de position sur cette question. Néanmoins, l'utilisation de crédits provenant de projets unilatéraux est interdite sur le marché européen. L'Union européenne essaie actuellement d'évaluer les implications de tels projets en terme d'engagement des pays en voie de développement pour l'après 2012. En effet, certains craignent que si de tels projets sont permis, les pays en voie de développement n'aient plus d'incitation à prendre des engagements contraignants.

Dans l'état de la négociation internationale actuelle, il apparaît cependant peu crédible d'envisager que les pays en voie de développement acceptent de prendre des engagements qui pourraient s'avérer coûteux pour leurs économies et ralentir leur développement.

Le MDP unilatéral pourrait alors faciliter le passage à des approches sectorielles. En effet, le MDP unilatéral pourrait permettre aux gouvernements des pays en voie de développement de prendre des législations favorables au changement climatique, en laissant à leurs opérateurs la possibilité d'en faire financer le coût par le MDP. Le Conseil exécutif du MDP a récemment précisé que les politiques en faveur des énergies renouvelables ou des énergies moins intensives adoptées depuis l'adoption de la convention climat peuvent ne pas être prises en compte dans le scénario de référence d'un projet MDP.

Une telle évolution du MDP correspondrait de fait à une évolution de paradigme. Actuellement, une des notions qui sous-tend le MDP est la notion de transfert de technologie. Le MDP incite les pays développés à exporter leurs technologies propres vers les pays en voie de développement ; les pays développés payent le coût incrémental de ces nouvelles technologies. Or, dans un projet unilatéral, il n'y a pas de transferts de technologie, le MDP devient alors un mécanisme de financement.

Pour autant, cette possibilité d'utiliser le MDP comme un simple outil de financement, en plus d'un outil favorisant les transferts de technologie, apparaît finalement souhaitable.

Contact : [aurelie.vieillefosse@ecologie.gouv.fr](mailto:aurelie.vieillefosse@ecologie.gouv.fr)