

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 57 (1999)¹ sur les instruments économiques locaux et régionaux favorables à l'environnement

*Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe
– Juin 1999)*

Le Congrès,

1. Eu égard au rapport sur les «instruments économiques locaux et régionaux favorables à l'environnement» que M. Leinen (Allemagne) a présenté pour le compte du Groupe de travail du CPLRE sur la protection de l'environnement et le développement durable ;
 2. Rappelant la Résolution 55 (1997) sur les instruments financiers locaux et régionaux favorables à l'environnement en Europe, par laquelle, il a chargé le groupe de travail «de poursuivre ses travaux sur cette question en vue d'élaborer un projet de recommandation qui sera soumis au Comité des Ministres»;
 3. Se félicitant de la coopération continue entre le groupe de travail et le Conseil international pour les initiatives écologiques communales (ICLEI), qui a débouché sur la publication du «Guide des instruments financiers destinés aux pouvoirs locaux et régionaux»;
- Soulignant que les collectivités locales et régionales ont un rôle essentiel à tenir dans le développement durable et la politique de l'environnement, car :
4. Elles influent sensiblement sur les comportements dans les différents secteurs de la société, notamment par le biais d'une politique locale en matière de circulation automobile d'instruments réglementaires et financiers dans le domaine de l'industrie, de l'aménagement du territoire et des appels d'offres publics ;
 5. Elles ont une influence significative sur les entreprises qui fournissent les principales ressources, comme l'énergie et l'eau, out traitent les déchets ou les eaux usées (elles sont même souvent propriétaires de ces entreprises) ;
 6. Elles forment le niveau d'administration et de représentation de l'Etat le plus proche de la population et sont donc plus aptes à favoriser un processus de transformation auquel participent tous les secteurs de la société ;
 7. Nombreuses, elles peuvent servir de «laboratoires», où sont expérimentées des politiques et des formes de gestion nouvelles ;

8. Elles peuvent adopter des stratégies visant à améliorer le «rendement écologique» de leurs opérations en faisant attention aux biens et services qu'elles produisent et à ceux qu'elles consomment (construction, services de transport, éducation, santé, eau et eaux usées, production d'énergie, etc.) ;

9. Elles peuvent définir les grandes orientations sociales et environnementales favorables à l'éco-efficience et veiller ainsi à ce que l'effet des prix incitatifs ne soit pas faussé par le cadre politique local ;

10. Dans certains pays européens, les instruments financiers peuvent être appliqués soit par les collectivités locales ou les collectivités régionales, soit par les unes et les autres, tandis qu'ailleurs, ces collectivités sont autorisées à employer comme elles l'entendent instruments financiers définis par le pouvoir central ;

11. Lorsque les collectivités territoriales ont des pouvoirs en matière fiscale, elles peuvent utiliser la fiscalité pour répondre aux besoins du développement durable, de la même manière que la fiscalité nationale : les déchets, l'eau et les transports pourraient être plus lourdement taxés, tandis que les taxes sur les investissements et les revenus pourraient être réduites ;

Considérant que les instruments économiques :

12. Sont souvent plus efficaces que les instruments juridiques traditionnels (règles et interdictions), qui généralement n'incitent pas assez à appliquer des solutions garantissant un degré de protection de l'environnement supérieur à celui qu'exige la loi ;

13. Présentent plusieurs caractéristiques séduisantes et peuvent, s'ils sont bien conçus, favoriser des comportements respectueux de l'environnement tout en pénalisant la pollution ;

14. Peuvent influencer sur le prix d'une activité ou d'un processus et faire en sorte qu'un comportement respectueux de l'environnement devienne moins coûteux que des opérations nuisant à celui-ci ;

15. Permettent aux acteurs économiques de décider de la meilleure manière de réduire la pollution en tenant compte des facteurs de coût ;

16. Constituent des incitations permanentes pour l'amélioration technologique, l'innovation et la diminution des rejets ;

17. Peuvent servir non seulement à pénaliser ce qui est négatif mais aussi à récompenser ce qui est positif ;

18. Sont plus faciles et moins coûteux à administrer que les approches réglementaires, dont il faut surveiller la conformité avec les normes législatives ;

19. Peuvent, donc, intensifier, compléter et souvent remplacer les méthodes traditionnelles de régulation ;

Considérant que les instruments économiques les plus largement utilisés pour la protection de l'environnement comprennent :

¹ Discussion par le Congrès et adoption le 16 juin 1999, 2^e séance (voir doc CG (6) 6, projet de recommandation présenté par M. J. Leinen, Rapporteur).

Recommandation 57

20. Des prix favorisant des choix écologiquement sains et couvrant entièrement le coût de la prestation de service ;

21. Une modulation fiscale, en vertu de laquelle les solutions respectueuses de l'environnement sont moins taxées que les autres ;

22. Des permis et des droits qui découragent les activités défavorables à l'environnement ;

23. Des taxes et des surtaxes spéciales imposées en cas de pratiques écologiquement coûteuses et permettant de dégager des fonds destinés à financer des programmes locaux ou régionaux en matière d'environnement ;

24. Des subventions qui réduisent le coût des investissements ne portant pas atteinte à l'environnement ;

Soulignant que les instruments économiques peuvent permettre aux collectivités locales et régionales de favoriser les comportements respectueux de l'environnement :

25. Elles peuvent améliorer la qualité de l'environnement en employant des instruments financiers pour influencer le comportement des utilisateurs de services, en vue de préserver les ressources, et sur le comportement des industriels, en vue de réduire les rejets ;

26. Elles peuvent utiliser les revenus générés par les instruments économiques pour améliorer la qualité de l'environnement ;

27. L'utilisation d'instruments économiques aux niveaux local et régional peut contribuer à modifier le comportement du citoyen et sa perception de l'environnement ;

28. Au niveau local, les instruments économiques prennent surtout la forme de droits et de redevances imposés aux prestataires de services, mais les surtaxes, les droits à payer pour obtenir un permis et, dans certains pays, les impôts sont aussi largement utilisés ;

29. Les subventions peuvent servir à protéger l'environnement, mais dans certains domaines, elles produisent l'effet contraire ;

30. La plupart des instruments économiques (redevances, droits, surtaxes et taxes) se prêtent à une modulation des tarifs visant à encourager les comportements respectueux de l'environnement ;

31. Les collectivités territoriales peuvent aussi influencer sur les prix fixés par les prestataires de services privés en leur demandant d'adopter des tarifs modulables ;

32. L'utilisation d'instruments économiques doit s'accompagner d'une information des particuliers et des entreprises sur les possibilités d'économiser des ressources et de réduire les coûts, et dans certains cas d'une aide destinée à financer des mesures permettant de réaliser de telles économies ;

Notant que :

33. La politique de l'Etat en matière d'environnement reste dominée par la dimension réglementaire, qui ne permet de lutter que contre un nombre limité de sources de pollution et manque souvent de souplesse et d'efficacité économique ;

34. La réglementation peut favoriser les améliorations techniques et encourager l'innovation, mais les dispositifs économiques, tels que les «écotaxes», offrent une plus grande souplesse ;

35. Comme dans la plupart des domaines d'actions, ni la réglementation ni la fiscalité ne suffisent à résoudre des problèmes : il est plus efficace de combiner des mesures, y compris des actions de sensibilisation et des initiatives émanant des entreprises ;

36. Une nouvelle forme de politique de l'environnement devrait consister à influencer les décisions des entreprises et des particuliers sans prétendre élaborer eux-mêmes les décisions les plus appropriées,

Recommande que les gouvernements nationaux envisagent d'adopter les nouvelles approches suivantes dans leur politique sur l'environnement :

37. Approche communicative – orienter les décisions par le biais de l'information du consommateur et de la sensibilisation à l'environnement ;

38. Approche fondée sur la gestion de l'environnement – traiter les informations, étudier l'impact sur l'environnement, prendre des décisions, répartir les tâches et surveiller leur exécution ;

39. Approche fondée sur «l'éco-efficience» : fournir, à des prix compétitifs, des biens et des services qui répondent aux besoins des populations et leur apportent une qualité de vie, tout en réduisant progressivement les impacts sur l'environnement et l'intensité d'utilisation des ressources, à un niveau compatible avec la capacité limite de la terre ;

40. Amélioration de l'éco-efficience par le biais d'une nouvelle politique économique, qui devrait promouvoir un déplacement des charges financières, en imposant moins le travail et en pénalisant davantage la pollution et la consommation de ressources naturelles. Un tel déplacement devrait créer de l'emploi et favoriser l'utilisation économique des ressources sans perte d'efficacité économique ;

41. Réforme fiscale «verte», favorable à l'environnement, en vue de contribuer à résoudre l'un des grands problèmes du modèle de croissance européen, qui utilise insuffisamment la main-d'œuvre, causant ainsi du chômage, et abuse des ressources naturelles, provoquant une dégradation de l'environnement ;

42. Instauration d'une nouvelle politique de l'environnement, qui s'intègre dans la politique économique générale et repose sur l'utilisation d'instruments économiques ;

43. Adoption pour une telle politique du principe directeur consistant à fixer des prix couvrant les coûts lorsque des

ressources naturelles sont utilisées, de manière à éviter qu'elles ne soient consommées plus vite qu'elles ne se régénèrent ;

Invite les gouvernements nationaux à donner aux collectivités locales et régionales davantage de pouvoir en matière d'élaboration des politiques ;

44. Dans de nombreux pays européens, les collectivités locales n'ont guère le pouvoir d'élaborer des politiques et n'ont de compétences que pour gérer ce qui a trait à l'environnement ;

45. Cette situation doit être corrigée : si les collectivités locales étaient habilitées à concevoir de nouveaux moyens d'action, elles pourraient prendre des mesures plus innovantes en faveur de l'environnement en utilisant des instruments financiers ;

46. Si ces innovations s'accompagnent d'une bonne connaissance des besoins de l'économie locale, elles peuvent avoir des retombées très intéressantes sur l'emploi ;

47. Il conviendrait de reconnaître l'importance de progrès dans la décentralisation et l'autonomie aux niveaux local et régional, tout en conservant un cadre administratif et légal commun de niveau national ;

Recommande aux gouvernements nationaux d'autoriser les autorités locales et régionales à utiliser les instruments économiques dans les domaines clés suivants de l'environnement :

Eau et eaux usées

48. La consommation d'eau devrait être frappée d'une redevance dans tous les pays, notamment ceux où l'eau manque. Lorsque les collectivités locales et régionales contrôlent les fournisseurs d'eau, elles devraient prendre leurs décisions en matière de fixation des prix de façon à encourager les économies d'eau ;

49. Lorsque les collectivités locales et régionales contrôlent le système de traitement des eaux usées, des redevances devraient être fixées de manière à décourager la production d'eaux usées ;

50. Les prix de l'eau et du traitement des eaux usées devraient couvrir le coût total du service ;

51. Les redevances perçues au titre du traitement des eaux usées devraient, dans la mesure du possible, tenir compte de la quantité d'eaux usées et de leur teneur en substances polluantes, par exemple en nitrates ;

52. Il faudrait favoriser les activités agricoles écologiques au moyen de subventions ou d'allègements fiscaux, afin de protéger la nappe phréatique ;

53. Le moyen le plus efficace d'atteindre cet objectif est de mettre en place des programmes qui contribuent au financement de dispositifs permettant de faire des économies d'eau ;

Economie d'énergie

54. Lorsque les prix de l'électricité et du gaz sont fixés par les fournisseurs d'énergie locaux ou régionaux, qui sont

soumis, dans une certaine mesure, au contrôle des collectivités locales ou régionales, les décisions en matière de fixation des prix devraient être motivées par le désir de pousser les citoyens et les industries à faire des économies d'énergie ;

55. Les fournisseurs d'énergie renouvelable devraient fixer des prix qui couvrent entièrement le coût ;

56. Il faudrait mettre en place une modulation incitative des tarifs qui supprime les tarifs diminuant avec l'augmentation de la consommation et qui soit ainsi plus juste ;

57. Il faudrait favoriser l'emploi de techniques permettant de faire des économies d'énergie et l'emploi de sources d'énergie renouvelables en accordant des subventions ou des allègements fiscaux à leurs fournisseurs et usagers, ou en obligeant les fournisseurs d'énergie à investir dans de telles technologies ;

58. Les collectivités locales ou régionales devraient aider financièrement les ménages à supporter les dépenses d'équipement qu'ils engagent pour économiser l'énergie ;

Gestion des déchets solides

59. Pour réduire la quantité de déchets, il conviendrait de gérer les déchets de manière à éviter leur production et à les recycler ;

60. Toutes les collectivités locales devraient imposer des redevances d'enlèvement des déchets qui soient directement fonction de la quantité de déchets, afin de favoriser la réduction de ceux-ci et leur réutilisation plutôt que leur élimination ;

61. Ces redevances devraient au moins couvrir le coût de l'enlèvement des déchets ;

62. Une taxe de mise en décharge perçue auprès des entreprises locales qui déposent leurs déchets dans des décharges contrôlées devrait favoriser le recyclage au détriment de la mise en décharge ;

63. Bien que dans la hiérarchie du traitement des déchets, le recyclage soit préféré à l'élimination, le but ultime devrait être d'éviter ou de réduire au minimum les déchets, d'où la nécessité d'envisager également une redevance d'enlèvement des déchets à recycler ;

64. Une redevance locale sur les matières d'emballage, destinée à réduire leur utilisation, devrait diminuer le flux de déchets ;

Circulation

65. Les collectivités locales et régionales devraient, dans la mesure du possible, limiter la circulation automobile, qui représente l'une des plus grandes sources de pollution des villes. Le principal instrument financier utilisable pour réduire la circulation automobile consiste à percevoir des droits de stationnement ;

66. Il est possible aussi de percevoir une redevance lors de la construction de nouveaux ensembles immobiliers, en fonction de la circulation automobile supplémentaire que l'opération est censée entraîner ;

Recommandation 57

67. Les recettes provenant de ces droits et redevances devraient servir à subventionner les transports publics, afin de favoriser le passage de modes de transport non viables à des modes de transport viables ;

68. Dans certaines régions, des péages locaux ou régionaux peuvent se justifier, à condition qu'ils ne provoquent pas en engorgement excessif d'autres routes (non payantes) ;

69. Les collectivités locales devraient, autant que possible, se charger de sanctionner les infractions au Code de la route (comme le fait de se garer dans des zones à stationnement restreint et les excès de vitesse en ville). Les recettes ainsi perçues seraient à réinvestir dans des formes de transport viables ;

Qualité de l'air

70. Parallèlement aux taxes sur les émissions nocives, que l'on perçoit généralement à l'échelon national, les collectivités locales devraient introduire - pour la délivrance d'autorisations - une redevance par laquelle les entreprises leur paieraient le droit de procéder à des rejets dans l'atmosphère ;

71. Conformément au principe du pollueur payeur, les redevances relatives à l'octroi d'autorisations devraient être les plus élevées pour les procédés les plus polluants ;

72. Les collectivités locales et régionales devraient aussi imputer les coûts d'administration et de surveillance aux entreprises ;

Exploitation foncière

73. Les collectivités locales et régionales devraient taxer l'exploitation foncière de manière à encourager la protection de l'environnement. Il conviendrait d'instaurer des droits liés à l'impact, à l'utilisation d'installations et à l'atténuation des effets (la bétonnisation du sol, par exemple), pour réduire les impacts (perte d'espace libre, augmentation de la circulation, augmentation des besoins d'infrastructures publiques) évaluées pendant la phase de préparation ;

74. Dans la mesure où la plupart des projets d'aménagement entraînent une dégradation et une consommation accrue de ressources naturelles, il est légitime d'ajouter une surtaxe aux droits relatifs à la délivrance des permis pour financer de programmes locaux de protection de l'environnement. D'autre part, les autorités locales, régionales et nationales peuvent prendre des mesures d'incitation se traduisant par des subventions ou des allègements fiscaux, pour mettre en valeur les terres abandonnées, libres ou contaminées aux fins de leur exploitation écologiquement rationnelle ;

75. Il faudrait réduire au minimum la pollution des sols en taxant les pollueurs directement au titre du nettoyage des sols contaminés. Le principe du pollueur payeur est faussé si les fonds publics sont employés inutilement pour «nettoyer» des sites contaminés ou abandonnés.