

DEPENSE PUBLIQUE ET PROTECTION DES SOLS

LILIANE ICHER

INRA 27 NOVEMBRE 2018

INTRODUCTION – LA DISCIPLINE JURIDIQUE

Présentation – personnelle – du droit

- Définition : ensemble d'énoncés prescriptifs obligatoires
 - Diversité des contenus : interdictions, obligations, autorisations
 - Concrétisation de choix politiques
 - Diversité des sources : orales/écrites ; institutions nationales / européennes / internationales
 - *Summa divisio* française : droit public/privé
 - Méthode de travail juridique
 - Qualification d'une situation (étiquette), c'est-à-dire des personnes et des faits
 - Application d'un régime (un ensemble d'énoncés prescriptifs déterminés par l'étiquette)
 - Objectifs de la recherche juridique
 - Observation du droit positif : qualifications, régimes, lectures jurisprudentielles
 - Identification des problèmes existants (redondances/vides, contradictions/flous), des risques (sur les plans personnel, sociétal, pécunier) et formulation de solutions
- Eléments communs à toutes les sciences

INTRODUCTION – LA DISCIPLINE JURIDIQUE

Plusieurs portes d'entrée juridiques pour un même objet

→ pas nécessairement le droit de l'environnement pour l'étude de la protection des sols

Finances publiques comme branche du droit

- Droit budgétaire
 - Équilibres des recettes (dont dette) et des dépenses
 - Procédure d'élaboration et de vote des budgets
 - Ensemble des personnes publiques : Etat, collectivités territoriales, sécurité sociale
- Droit fiscal
 - Technique des prélèvements obligatoires

INTRODUCTION - SUJET

Comment la dépense de la personne publique – en France – peut concourir à la protection des sols ?

Matériellement impossible d'envisager toutes les dépenses publiques → étude sous deux angles d'attaque radicalement différents pour choisir une direction à emprunter

Deux approches :

- Paiements pour Services Environnementaux (PSE)
 - Protection par la fourniture d'un service environnemental (requérant une intervention humaine)
 - Rémunération (ici de la personne publique à celle intervenant pour la fourniture du SE)
- Comptabilité verte (Nordhaus)
 - Recensement des éléments naturels
 - Evaluation des éléments répertoriés
 - PIB vert

INTRODUCTION – POINT DE DEPART

PSE	COMPTABILITE VERTE
Consensualisme	Unilatéralisme
Action ciblée	Interprétation diffuse
Durée déterminée	Durée indéterminée
Juridiquement contraignant	Pas nécessairement un référentiel juridiquement contraignant
Incitation financière / coût pour la personne publique	Création de valeur / incitation à la dépense publique

PLAN

PSE

- Droit interne
 - Bon usage des deniers publics
 - Commande publique
- Droit de l'Union Européenne (UE)
 - Aides d'Etat
 - Services d'Intérêt Economique Général (SIEG)

COMPTABILITE VERTE

- Oppositions
- Potentiel

PSE – DROIT INTERNE

Bon usage des deniers publics

- Exigence constitutionnelle
- Forme consensuelle
 - Avantage (supposé) : ajustement → efficacité
 - Risques :
 - Protection des sols soumis au consentement
 - Durée limitée
 - Obligation de moyen et non de résultat (rémunération d'une pratique)
 - Rémunération :
 - Effet d'aubaine (dépense publique inutile)
 - Levier lors des renégociations (cf. durée limitée)
 - Coût certain pour la personne publique (cf. obligation de moyen)

PSE – DROIT INTERNE

Qualification de marché public

- Définition du marché public : satisfaction d'un besoin de l'administration (prix)
- But des PSE → orienter l'activité d'une personne privée → plutôt une convention d'objectifs et de moyens (subvention)
- Sollicitation de l'opérateur public → marché public

Conséquences de la qualification

- Bon usage des deniers publics
- Procédure de passation de marché public → liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence → obligation de mise en concurrence
- Risques juridiques en droit de la commande publique et en droit pénal

PSE – DROIT DE L'UE

Qualification d' « aides d'Etat »

- Illégales, principe d'interdiction, article 107 § 1 Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE)
 - « *sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* »
- Traitement spécifique des aides en matière agricole (qualification)
 - Article 42 du TFUE → articles 107 et suivants du TFUE pas automatiquement applicables aux aides PAC ; « *que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil* ».
 - Aides d'Etat en matière agricole régies par des normes spécifiques dont le règlement n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
 - Investissements susceptibles d'être compensés par des aides publiques s'ils poursuivent l'un des objectifs énoncés à l'article 3 du règlement, dont « *la mise en œuvre des objectifs agroenvironnementaux et climatiques* »

PSE – DROIT DE L'UE

- Dérogations textuelles → interprétation restrictive, aucune mobilisable de façon certaine
 - Aides considérées compatibles, article 107 § 2 du TFUE
 - « a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne »
 - Aides autorisées par la Commission après notification, article 107 § 3 du TFUE
 - « b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, [...] e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission »

PSE – DROIT DE L'UE

- SIEG
 - Autorisation jurisprudentielle des aides des personnes publiques si elles permettent la juste compensation des coûts générés par la satisfaction d'obligation de service public, CJCE, 24 juill. 2003, aff. C-280/00, *Altmark*
 - Quatre conditions à respecter simultanément :
 - « *l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies* » ;
 - « *les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes* » ;
 - « *la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable* » ;
 - « *lorsque le choix de l'entreprise [...] n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée* »
 - Risque juridique : incertitude quant à la qualification de SIEG de la protection des sols (traditionnellement, les activités de réseau) → aide d'Etat (illégal)

COMPTABILITE VERTE – PRESENTATION

Adoption d'un référentiel comptable intégrant les éléments naturels, sols compris

Inventaire puis monétarisation

« Le capital naturel peut être considéré comme une partie du stock du capital utilisé pour la production, au même titre que les biens d'équipement, les technologies disponibles et les connaissances humaines. La variation de ce stock représente les changements intervenants entre deux "états de la nature". Elle est obtenue en agrégeant les flux entrants (amélioration des capacités de régénération des systèmes naturels, investissement dans la protection de l'environnement) et les flux sortants (surexploitation des ressources, altération des capacités de régulation des systèmes naturels). Si on est économiste, on appelle les flux entrants "investissements" et les flux sortants "amortissements" ! », De Perthuis C. et Jouvét P.-A., Le capital vert, Une nouvelle perspective de croissance, Odile Jacob, 2013.

COMPTABILITE VERTE - EXEMPLE

CAPITAL NATUREL, Source : *EU reference document on Natural Capital Accounting, Prepared as part of the EU MAES process, January 2015, figure 2.1, p. 11*

CAPITAL ECOSYSTEMES			ACTIFS ABIOTIQUES	FLUX ABIOTIQUES
ACTIFS ECOSYSTEMES <u>Etendue, structure et condition des :</u> Forêts, rivières, lacs, océans, zones humides, prairies, terres cultivées, parcs urbains Epuisable	→	FLUX DE SERVICES DES ECOSYSTEMES > <u>Services d'approvisionnement</u> (ex : nourriture et énergie) > <u>Services de régulation et d'entretien</u> (ex : climat et pollinisation) > <u>Services culturels</u> (ex : utilisation récréative ou spirituelle de la nature)	Radiation solaire Non épuisable	Energie renouvelable (ex : solaire, éolienne, hydraulique) Non épuisable
	→	Epuisable	Ex : minéraux, combustibles fossiles, couche d'ozone Epuisable	Ex : engrais phosphatés, protection contre les radiations Epuisable

COMPTABILITE VERTE – OPPOSITIONS

Critiques communes à tous les opposants → complexité de l'élaboration d'un référentiel comptable environnemental

- Impossibilité de répertorier tous les éléments naturels
- Impossibilité de leur attribuer une estimation exacte

Argument propre à l'opposition écologique

- Première étape vers la marchandisation
- Réponse : déjà de nombreuses estimations environnementales non systématiques (ERC ; valorisation indemnitaire)

Argument propre à l'opposition libérale

- Volonté de limiter les interventions des personnes publiques
- Réponse : comptabilité verte aussi utile au secteur privé (notamment pour les PSE)

COMPTABILITE VERTE – POTENTIEL

Potentiel identifié par les universitaires, Nordhaus W. D. and Tobin J., « The Measurement of Economic and Social Performance », *in Is Growth Obsolete?*, NBER, 1973, pp. 509-564

Potentiel reconnu par des institutions politiques

- Référentiels *System of Environmental-Economic Accounts* (SEEA) proposés par l'Organisation des Nations Unies (ONU) depuis 1993 ; sols intégrés dans la dernière version
- Référentiel de l'UE en cours d'élaboration, *Knowledge Innovation Project - Integrated system for Natural Capital and ecosystem services Accounting* (KIP-INCA)
 - Pour l'inventaire, utilisation du travail réalisé par les agences de cartographie
 - Pour l'estimation, utilisation du travail réalisé par l'ONU

COMPTABILITE VERTE – POTENTIEL

Potentiel à court terme

- Finalisation d'un référentiel
- Pas besoin d'une majorité politique → guide de l'action publique mais pas juridiquement contraignant
- Identification des enjeux servant de base à l'action publique, par exemple :
 - Suppression des subventions néfastes à l'environnement
 - Réorientation des prélèvements obligatoires

Potentiel à long terme

- Intégration du référentiel vert à la comptabilité nationale, base du calcul du PIB et de la discipline budgétaire → possible accroissement des dépenses publiques

CONCLUSION

PSE

- Action ponctuelle et positive pour les personnes privées
- Inadapté dans le cadre d'une politique de protection des sols

Comptabilité verte

- Voie complexe et imparfaite
- Solution globale et ambitieuse

OPTIONNEL – OAT VERTE

	Créanciers	Etat débiteur
La finance	(+) : Paiement sûr et coupon relativement élevé (+) : Diversification du portefeuille	(-) : OAT verte plus onéreuse que l'OAT classique
Le droit	(+) : Obligations prudentielles (+) Eventuellement, label TEEC	(~) : Pas d'apport environnemental de l'OAT verte par rapport à l'OAT classique, ni sur le plan contractuel, ni sur le plan budgétaire
La communication	(+) : Publicité positive (+) : Publicité rémunératrice	(+/-) : Communication politique / Impression d'action (problème démocratique)