

Les éco-industries et les politiques de l'environnement

Plus de 300 000 personnes en 2002 et un chiffre d'affaires en progression continue : les éco-industries affichent un dynamisme économique qui s'explique très largement par le développement des politiques publiques. Mais aujourd'hui la complexité des problèmes et la distribution des savoirs invitent à dépasser ce face à face pouvoirs publics/industriels fournisseurs.

par Jean-Luc Laurent

Ingénieur général des Mines, chef du service de l'inspection générale de l'environnement, vice-président de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement

Ce numéro des Annales des Mines est consacré aux éco-industries. Le sommaire illustre la diversité de ce secteur d'activité qui va des prestations intellectuelles pures aux canalisateurs qui font partie du secteur des travaux publics en passant par la métrologie de l'environnement ou les grandes entreprises de services (secteurs des services urbains des déchets ou de l'eau).

Traditionnellement, on définit l'éco-industrie comme une industrie qui fournit une expertise, des technologies et des services à d'autres sec-

teurs ou aux collectivités locales (services urbains, mines, foresterie, énergie, secteur tertiaire, etc.). L'éco-industrie regroupe des entreprises de toutes tailles et de toutes échelles de revenu, de l'exploitant unique aux revenus inférieurs à 100 000 euros aux grandes entreprises qui emploient plus de 500 personnes et génèrent plus de 200 millions d'euros, voire des leaders mondiaux dans leur secteur (dans celui des services urbains notamment).

En 2002 (1), dans un contexte marqué par un ralentissement sensible de la croissance du

produit intérieur brut, la dépense de protection de l'environnement telle que la suit l'Insee (c'est-à-dire le chiffre d'affaires des éco-industries) continue de progresser à un rythme rapide (5 % en prix courant) pour s'établir à 58,8 milliards d'euros soit 1,9 % du PIB ; les dépenses en capital représentent 27 %, c'est dire la part des services dans les éco-industries. Ce rythme s'inscrit dans une tendance observée lors des dix dernières années (5,6 % en rythme moyen annuel alors que le PIB a crû de 3,3 % par an sur la même période). Les services collectifs

de gestion des eaux usées et des déchets sous la responsabilité des collectivités locales (2) contribuent plus particulièrement à cette croissance assez constante.

Cette progression est très variable selon les secteurs concernés ; ainsi, en 2002 et pour la troisième année consécutive, la dépense de protection de la biodiversité enregistre une forte hausse, soit 7,7 %.

En 2002 les éco-industries emploient environ 316 700 personnes, soit 1,3 % de l'emploi en France. Selon l'estimation publiée par l'Ifen, l'emploi lié à l'environnement a progressé de 2,6 % en 2002 par rapport à 2001 (3).

Le Ministre, dans son éditorial, a souhaité souligner, d'une part, qu'il ne peut y avoir de politique de l'environnement sans prise en compte des contraintes économiques et, d'autre part, que les éco-industries sont soutenues par cette politique publique.

L'environnement un concept évolutif

Les éco-industries étant liées à une politique publique, quel est le champ de celle-ci ?

On trouvera pratiquement autant de définitions de l'envi-

ronnement qu'il y a de textes ou de publications sur ce sujet. Une absence d'unanimité qui reflète le caractère évolutif du concept au sein de notre société.

L'écologie a commencé par être une discipline académique, puis, au début des années soixante-dix, une prise de conscience s'est faite à travers de multiples conférences internationales, qui s'est traduite dans la plupart des pays développés, en 1971 en France, par la création d'un ministère *ad hoc*. Mon propos est donc de proposer que le concept soit défini par l'action qu'il sous-tend. On constate que la société a évolué dans sa perception du concept et de son étendue et que cette évolution se concrétise dans celle des attributions du Ministre en charge du secteur. C'est l'approche du Conseil d'État lorsqu'il a fallu arbitrer les contours du Code de l'environnement.

À l'origine et à la suite des devanciers du milieu du XIX^e siècle (comme l'ingénieur Belgrand concepteur des égouts de Paris), la dégradation de l'environnement est conçue comme une menace de court terme qu'il faut corriger par des traitements ou des protections absolues. Ce sont

les efforts de dépollution des années 1960 et 1970. Ce sont aussi les efforts de création des parcs nationaux et du réseau des réserves naturelles.

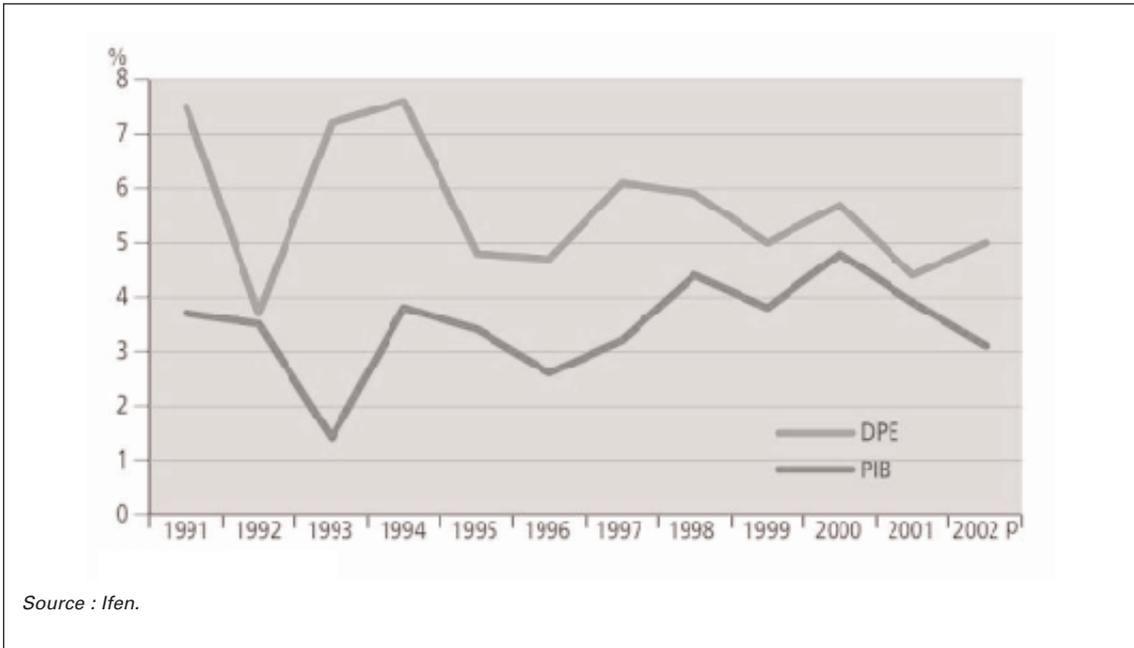
Les analystes estiment que la part de l'Union européenne (à 15) sur le marché mondial des technologies de l'environnement avoisine le tiers. Ses principaux marchés d'exportation sont les Etats-Unis et les pays candidats.

Très vite, les ministres chargés de l'environnement ont souhaité aller au-delà des mesures correctrices et ont mis l'accent sur la prévention et l'intégration dans le

processus productif. C'est le début des technologies propres au cours des années quatre-vingt.

La loi sur les paysages du début des années quatre-vingt-dix est venue répondre à une évolution des aspirations sociales. La profession a su répondre à ce besoin. La montée des exigences environnementales a conduit, par exemple, les maîtres d'ouvrage des projets routiers à consentir des efforts importants pour l'intégration paysagère des nouveaux tracés.

De même, la politique de la nature conçue dans les années soixante sur la base de protections dures complète sa gamme d'outils par des démarches de gestion des milieux porteurs d'habitat et d'espèces remarquables. Ainsi la mise en œuvre de la directive Natura 2000 fait aujourd'hui largement appel à des bureaux d'étude spécialisés



Les dépenses de protection de l'environnement progressent plus vite que le PIB.

dans la rédaction de cahiers des charges de la gestion des secteurs concernés (les Docob).

Les éco-industries, un secteur très ancien en évolution constante

La problématique de l'environnement commence à prendre une importance sans précédent aussi bien dans la stratégie des entreprises que dans le débat politique et dans les négociations internationales. Il n'est que de considérer en France le succès annuel du

Salon Pollutec pour voir que le secteur des éco-industries se porte bien dans notre pays. D'autres signes positifs confirment ce virage vert qu'est en train de prendre la société française : les entreprises certifiées Emas ou Iso 14 001 se multiplient, les solutions innovantes font leur chemin, les rapports environnementaux rentrent dans les mœurs, les technologies se peaufinent, le recyclage, l'analyse du cycle de vie des produits, l'éco-conception sont intégrés dans les habitudes.

Les analystes estiment que la part de l'Union européenne (à 15) sur le marché mondial des

technologies de l'environnement avoisine le tiers. Ses principaux marchés d'exportation sont les Etats-Unis et les pays candidats.

La technologie joue un rôle important dans la réalisation des objectifs en matière de développement durable. Le Livre vert de la Commission,

Les éco-industries sont un secteur d'innovation permanente. La pression réglementaire se conjugue à celle du marché pour initier un progrès technique continu.

« Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique » et son Livre blanc, « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », insistent l'un comme l'autre sur ce point.

Les technologies propres et donc les éco-industries peuvent dynamiser l'économie de

l'Europe et protéger son environnement.

Il existe en France, depuis très longtemps, un secteur de services à l'environnement. Les villes se sont investies au milieu du XIX^e siècle dans l'hygiène et la propreté et, dès cette époque, certaines ont opté pour le recours à des sociétés privées ; c'est la naissance des délégataires de services publics. Un peu avant, le décret impérial de 1810 sur les établissements insalubres et incommodes tente de concilier progrès industriel et protection du voisinage, ce qui conduit à encourager les technologies de traitement comme les fours fumivores et donc le développement de l'offre.

Mais, comme l'illustrent certains articles de ce numéro, les éco-industries sont un secteur d'innovation permanente. La pression réglementaire se conjugue à celle du marché pour initier un progrès technique continu. En matière de pollution industrielle les pouvoirs publics ont institué une obligation d'auto surveillance ; cette démarche s'est engagée de façon classique avec prélèvements et analyse mais les exploitants ont cherché à améliorer leur productivité et à donner un signal en temps réel aux conducteurs du procès de production (ou d'épuration) ; c'est ainsi que s'est dévelop-

pée la mesure en continu qui supporte des sociétés qui exportent jusqu'en Chine.

Les éco-industries ou l'histoire d'un soutien réciproque

Le développement des politiques environnementales explique très largement la conjoncture très favorable du secteur des éco-industries.

Le progrès des règles soutient les éco-industries

La priorité donnée par les Ministres de l'environnement de la Communauté au recyclage se traduit très clairement dans la situation du secteur de la récupération. La fédération de la récupération, du recyclage et de la valorisation (Fedrec) souligne la bonne tenue de ses entreprises. Leur chiffre d'affaires de 6,3 milliards d'euros en 2003 a progressé de 12 % au second semestre 2004 et les volumes mis en œuvre sont en hausse de 7 %. Dans la filière de l'eau, après

l'explosion de la construction de stations d'épurations (plus 30 % en 2003), on reste sur une dynamique forte en 2004 avec 20 % de hausse attendue sur le marché intérieur. Ceci s'explique facilement par la volonté de la France de rattraper son retard dans la mise en œuvre de la directive européenne sur les eaux usées.

Les progrès techniques nécessaires à l'environnement

Le succès de la 20^e édition de Pollutec est un indice utile, et ses 63 000 visiteurs attendus en font un événement du calendrier environnemental. Les 2 400 exposants illustrent la diversité du secteur des éco-industries. La motivation des visiteurs est claire : faire le point des progrès techniques dans leurs domaines d'intérêts respectifs. Ainsi, face à la pré-

Un rapport remis au Premier ministre en mai 2004 souligne, pour tous les pays de l'OCDE, la crainte souvent exprimée par les milieux industriels que les politiques environnementales handicapent la compétitivité.

occupation de remise en état des sites pollués par des activités industrielles anciennes, voit-on émerger des techniques de phytoremédiation qui permettent, à des

coûts acceptables, de traiter des sols imprégnés de produits toxiques ; il s'agit là de technologies émergentes mais

SO ₂	NO _x	Particules	Ozone
7 500 à 15 000	10 800 à 18 000	6 100 à 57 000	1 500

En euros par tonne émise.

qui sont déjà présentées au salon et mises en œuvre à titre expérimental sur quelques sites.

Quelle analyse économique des éco-industries ?

Les éco-industries constituent un secteur économique dynamique comme nous venons de le montrer. Ce secteur étant très lié à une politique publique il nous faut examiner ce point de façon plus globale en intégrant l'impact économique de cette politique.

Une analyse coût bénéfice

Depuis quelques années, l'évaluation des dommages à la nature, des services collectifs rendus ou le poids économique des risques naturels ou technologiques progresse. Ceci permet de mieux saisir l'ampleur des avantages collectifs qui peuvent être mis en balance avec le coût associé aux réglementations environnementales. Cet effort d'analyse est réalisé dans la plupart des pays développés.

L'OCDE travaille actuellement sur le coût de l'inaction en matière environnementale. L'étude « ExterneE » réalisée par la Commission européenne a ainsi évalué la valeur des coûts externes associés aux émissions de différents polluants atmosphériques ; le tableau ci-dessus synthétise cette évaluation rapportée à la tonne de polluant émis.

Le mode de régulation

Le choix du bon instrument est important. Le rapport de l'OCDE qui compare les divers pays membres met en évidence que la France sous-utilise la fiscalité incitative (ou fiscalité verte) et fait peu usage des permis d'émission échangeables. De même, si l'on retient l'approche réglementaire, la formulation de la prescription est essentielle : un objectif de moyens fige les solutions technologiques alors qu'une approche par les objectifs permet une plus grande adaptation des industriels dans le choix de leur mode de production et une concurrence plus vive au sein des éco-industries. De même, une analyse économique du bon niveau de sévé-

rité des normes est une information très utile pour les décideurs.

L'environnement source d'innovation

Je souhaite citer les *Annales des Mines* de juin 2000 (4) et plus précisément l'article intitulé « Les politiques d'environnement comme politiques d'innovation ». Après l'étude de trois exemples, l'article nous propose une lecture novatrice de la situation : compte tenu de la complexité des problèmes à traiter et de la distribution des savoirs sur de nombreux acteurs, les pouvoirs publics ne peuvent plus construire seuls le cadre réglementaire. L'article propose, qu'au lieu de chercher à négocier avec les industriels, les pouvoirs publics cherchent à construire des relations entre acteurs qui favorisent incitation et innovation. Cette analyse en termes de gouvernance et d'efficacité est séduisante. La création d'un pôle d'analyse économique et d'évaluation environnementale au sein du

ministère de l'Ecologie et du Développement durable depuis mai 2000 répond à cette ambition. Il s'agit d'un processus long mais la dynamique est engagée.

Politiques environnementales et compétitivité

Après ces développements, le lecteur se demande si cette progression du chiffre d'affaires des éco-industries ne nuit pas à la compétitivité française. Le Conseil d'analyse économique placé auprès du Premier ministre s'est posé cette question. Un rapport rédigé par Dominique Bureau (5) et Michel Mougeot (6) et présenté au Premier ministre le 27 mai 2004 (7) traite de ce sujet. La crainte souvent exprimée par les milieux industriels que les politiques environnementales handicapent la compétitivité est abordée dans tous les pays de l'OCDE. C'est l'objet même du rapport : la sévérité des réglementations affecte-t-elle la localisation des entreprises, les avantages des normes sont-elles en rapport avec les coûts pour l'économie, comment fixer les taxes environnementales en écono-

mie ouverte ? Le rapport démontre que les politiques environnementales ne pèsent pas de manière significative sur la compétitivité des entreprises sauf de manière ponctuelle. Le rapport pose également les bases d'une comparaison de l'efficacité des différents instruments : le recours à la fiscalité environnementale (le cas échéant à prélèvements obligatoires constants) et aux permis d'émission, ouvre une voie que la France a encore peu utilisée jusqu'à présent.

Notes

(1) Dernière année connue au plan statistique.

(2) Les administrations publiques en langage statistique.

(3) Toutes ces données sont issues du rapport présenté par l'Ifen à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement lors de sa réunion du 18 mars 2004. Les comptes de la dépense sont établis selon la méthodologie communautaire SERIEE qui permet d'établir la cohérence avec la comptabilité nationale et des comparaisons européennes.

(4) Gérer et Comprendre N° 60.

(5) Directeur de la D4E au MEDD.

(6) Professeur à l'Université de Franche-Comté.

(7) A paraître en décembre 2004 à La Documentation française.