

5

INTERFACE ENVIRONNEMENT-ÉCONOMIE*

Thèmes principaux

- Découplage des pressions sur l'environnement et de la croissance économique
- Intensité de ressources
- Développement durable
- Taxes et subventions liées à l'environnement
- Mise en œuvre des politiques environnementales
- Dépenses environnementales

* Ce chapitre fait le bilan des progrès accomplis au cours des dix dernières années, et en particulier depuis l'Examen des performances environnementales publié en 2000 par l'OCDE. Il examine aussi les progrès accomplis au regard des objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE de 2001.

Recommandations

Les recommandations ci-après font partie des conclusions et recommandations générales de l'Examen environnemental de la Grèce :

- inclure des *cibles et objectifs* appropriés dans la Stratégie nationale de développement durable révisée ;
- utiliser pleinement les *institutions sur le développement durable* actuellement en place pour assurer la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable révisée; continuer de privilégier l'intégration sectorielle et une saine planification à long terme, en vue de parvenir à une économie sobre en carbone, en énergie et en matières premières ;
- développer le recours aux instruments économiques dans le cadre d'une *réforme fiscale* verte (par exemple, fiscalité énergétique, modulation de la fiscalité des véhicules en fonction de la pollution) ;
- éliminer progressivement les *subventions préjudiciables à l'environnement* (par exemple, les tarifs de l'eau à usage agricole); envisager de remplacer les exemptions de taxes (sur le fioul domestique, par exemple) par des dispositifs de compensation mieux ciblés ;
- examiner l'efficacité économique des *subventions à l'environnement* (visant, par exemple, les sources d'énergie renouvelables) et les réviser en conséquence.
- continuer d'accroître la visibilité, les moyens humains et financiers et l'influence de l'*administration environnementale* à tous les niveaux ;
- accentuer l'ensemble des *efforts financiers dans le domaine de l'environnement*, pour s'acheminer progressivement vers une pleine mise en œuvre des principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur ;
- mettre en œuvre des plans de renforcement des ressources financières et humaines de la nouvelle inspection de l'environnement; continuer de promouvoir *le respect et le contrôle de l'application des réglementations en matière d'environnement et d'aménagement du territoire* ;
- examiner et réviser les prix, taxes et subventions, dans le but d'internaliser les externalités environnementales; développer le recours aux *instruments économiques* au service des objectifs environnementaux ;
- renforcer la base analytique de la prise de décisions, notamment les *données environnementales*, et les *informations économiques* concernant l'environnement (par exemple, dépense environnementale, taxes liées à l'environnement, prix des ressources, emploi).

Conclusions

Intégration des préoccupations d'environnement dans les décisions économiques

Dans ce contexte de croissance économique rapide et de mutations structurelles, les principales réalisations ont notamment consisté à élaborer une stratégie nationale de développement durable, à renforcer la procédure d'étude d'impact sur l'environnement et à mettre en place une procédure d'évaluation stratégique environnementale. Les *études d'impact sur l'environnement* sont en place depuis 1990; elles sont devenues un outil opérationnel très important dans une période dominée par la *construction d'infrastructures* (transport, énergie, eau, etc.). Les *évaluations stratégiques environnementales* (ESE) sont désormais inscrites dans la loi; les Jeux olympiques de 2004 ont ainsi été soumis à une ESE. Les objectifs environnementaux ont été largement intégrés dans les *programmes financés par l'UE*. Au cours de la période de programmation 2000-2006, quelque 25 % des aides de l'UE (hors secteur agricole) ont été allouées à des investissements liés à l'environnement en général (en moyenne 0.8 % du PIB). Des progrès ont été accomplis dans la réduction de *l'intensité d'émission ou d'utilisation de certains polluants ou ressources* (par exemple, NO_x et engrais azotés), entraînant un découplage relatif (mais encore limité) des pressions environnementales et de la croissance économique. *L'intensité énergétique* de l'économie a notablement diminué, et des mesures ont été prises en faveur de l'utilisation du gaz naturel.

Toutefois, le pays n'a pas tiré pleinement parti des possibilités offertes par l'outil d'intégration que constitue la *Stratégie nationale de développement durable de 2002*. Celle-ci n'a pas eu de réelle influence ces dernières années ni fait l'objet d'un suivi approfondi. Elle n'est assortie d'aucun objectif précis et se focalise sur la dimension environnementale. La stratégie révisée devrait offrir aux pouvoirs publics un outil d'intégration plus efficace, avec des objectifs mesurables et des mécanismes de suivi et d'évaluation plus opérationnels. Globalement, *l'intensité matérielle* de la Grèce est bien supérieure à la moyenne de l'OCDE, notamment en ce qui concerne les combustibles fossiles (compte tenu de la forte consommation de lignite d'origine locale). Au cours de la période examinée, le produit des *taxes liées à l'environnement* en pourcentage du PIB a diminué pour s'établir à 1.9 % du PIB, soit l'un des taux les plus bas de la zone OCDE. Les *taxes sur les combustibles et l'énergie* sont relativement faibles en Grèce, et il est à la fois possible et nécessaire d'appliquer des instruments économiques pour encourager le passage à une production énergétique moins polluante. L'électricité produite à partir de lignite est exemptée du droit d'accise, et plusieurs *réductions des prix et des taxes sur l'énergie* sont utilisées à des fins sociales. La Grèce devrait envisager de réviser les taxes ou redevances afin

d'influer sur la demande, et mettre en place des dispositifs de compensation ciblés visant à remédier aux problèmes sociaux. Les *taxes sur les véhicules* ne tiennent compte que dans une mesure limitée de la consommation de carburant et des performances environnementales.

Renforcement de la mise en œuvre des politiques environnementales

La politique de l'environnement de la Grèce repose en grande partie sur des réglementations environnementales et sur les directives de l'UE. Durant la période examinée, la Grèce a adopté une importante *législation environnementale* et transposé les récentes directives de l'UE. Plusieurs évolutions positives ont été enregistrées au cours de cette période, notamment la création d'un poste de *médiateur* doté de compétences en matière d'environnement et celle d'une *inspection de l'environnement*, ainsi que les résultats encourageants des mesures prises pour surveiller la pollution marine et faire appliquer les textes en vigueur dans ce domaine. La Grèce a aussi réalisé des progrès importants dans la construction d'infrastructures de *traitement des eaux urbaines résiduaires* (moyennant d'importants transferts financiers provenant des fonds de l'UE); en principe, tous les grands projets concernant des infrastructures d'assainissement devraient être achevés d'ici à 2013. Des avancées importantes ont été observées en ce qui concerne la *tarification de l'eau*, les taux de recouvrement atteignant 95 % dans les grandes villes comme Athènes. Cette évolution encourageante résulte en grande partie de la mise en œuvre de la directive cadre de l'UE sur l'eau, qui exige l'application de politiques de tarification de l'eau allant dans le sens du recouvrement des coûts des services de l'eau d'ici à 2010. Fin 2008, la Grèce avait beaucoup progressé dans la fermeture d'un grand nombre de décharges sauvages. La *gestion des déchets* et le recyclage se sont améliorés au cours de la période considérée.

Le manque de rigueur dans la *mise en application* reste le talon d'Achille des politiques de *l'environnement et de l'aménagement du territoire*, affaiblissant l'efficacité des réglementations et des permis environnementaux. Certes, la nouvelle inspection de l'environnement a pris un bon départ, mais de nouveaux efforts s'imposent pour la doter des moyens et des instruments nécessaires à l'exécution de son mandat. La Grèce doit poursuivre les actions engagées afin de fermer les *décharges sauvages* restantes. Dans de nombreuses régions du pays, les autorités locales ont eu du mal à mettre en service des décharges légales/contrôlées en raison de l'opposition des populations locales. Dans l'ensemble, il faudrait améliorer la compréhension et la mise en œuvre des principes pollueur-payeur (PPP) et utilisateur-payeur (PUP), et accentuer les efforts en faveur d'une meilleure prise de conscience des problèmes d'environnement. Le recours à l'analyse et aux instruments

économiques devrait être développé. Bien que la Grèce ait progressivement augmenté ses dépenses de lutte contre la pollution pour les porter à 0.7 % du PIB, sa *dépense environnementale* représente moins de 1 % du PIB, soit un effort limité par rapport aux pays de l'OCDE d'un niveau de développement comparable, et ce malgré l'important soutien apporté par l'UE. Le cheminement vers la convergence environnementale au sein de l'UE reste difficile dans certains domaines (comme la lutte contre la pollution de l'air provenant de sources fixes et mobiles, les infrastructures ou la gestion des déchets). Il est suggéré que la Grèce augmente sensiblement ses *efforts financiers dans le domaine de l'environnement*, sachant que *i)* les aides de l'UE pourraient diminuer au-delà de 2013 et *ii)* les aides publiques provenant de sources nationales et communautaires sont appelées à baisser à mesure que le pays s'acheminera vers la pleine mise en œuvre du PPP et du PUP. L'*administration environnementale*, qui représente une partie importante du ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux publics (YPEHODE), doit être renforcée.



1. Progrès vers le développement durable

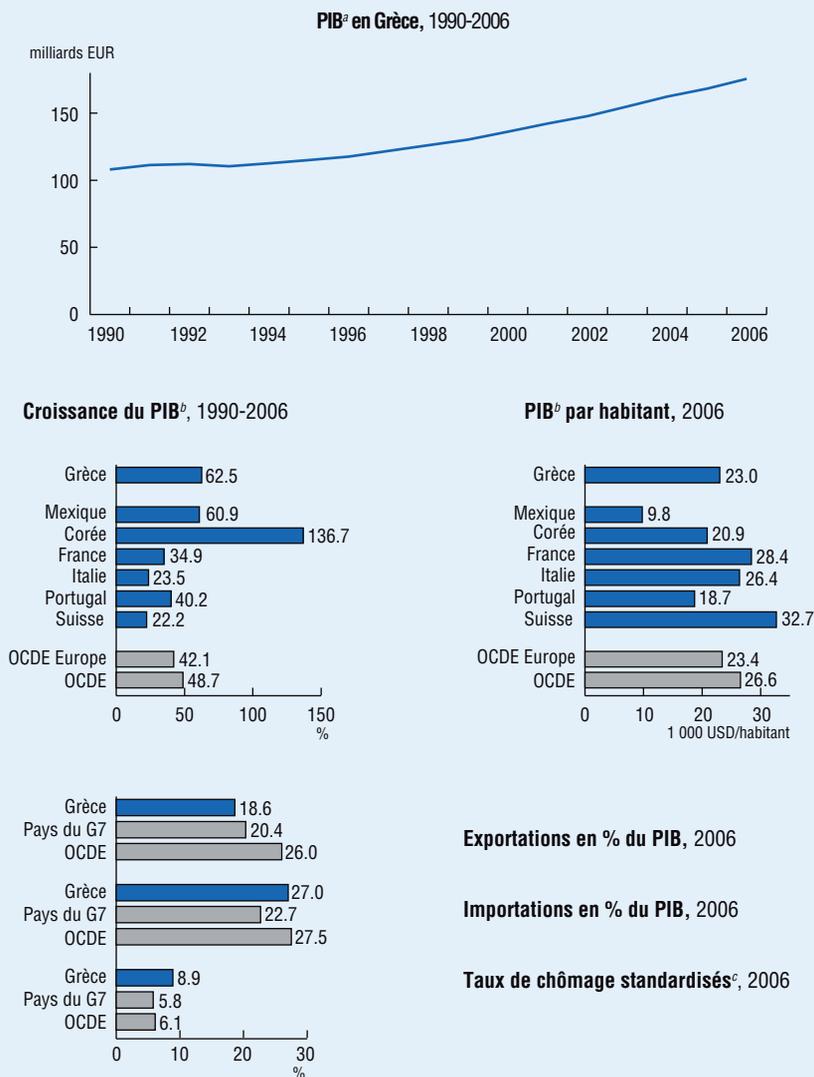
1.1 *Découplage des pressions sur l'environnement et de la croissance économique*

Développement économique

Au cours des dix dernières années, *l'économie grecque a enregistré une croissance rapide*, supérieure à 4 % par an en moyenne (figure 5.1), grâce notamment à la libéralisation des marchés financiers et à l'adhésion à l'Union monétaire européenne, qui ont conduit à une sensible réduction des coûts d'emprunt; à des transferts nets de l'UE de l'ordre de 2 % du PIB par an; à une activité soutenue sur les marchés d'exportation du sud-est de l'Europe; et à l'assainissement des finances publiques et la construction d'infrastructures (transports, énergie, Jeux olympiques de 2004) (encadré 5.1).

Pendant la période 2000-2006, *le PIB et les recettes touristiques internationales* de la Grèce ont tous deux augmenté de 29 %, alors que la population s'est accrue de 2 %. Les approvisionnements totaux en énergie primaire et le transport routier de marchandises ont progressé de 12 % et 15 %, respectivement. En revanche, la production industrielle n'a pas augmenté et la production agricole a diminué de 9 % (tableau 5.1).

Figure 5.1 Structure et tendances économiques



a) PIB aux prix de 2000.

b) PIB aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2000.

c) % de la population civile.

Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 82.

Encadré 5.1 Contexte économique

La Grèce possède *une petite économie ouverte*, dotée d'une base industrielle relativement restreinte. Le secteur public (constitué des administrations et des entreprises publiques) continue de jouer un rôle majeur malgré les programmes de privatisation. La Grèce a adhéré à l'Union européenne en 1981 et a toujours été depuis l'un des principaux bénéficiaires du budget de l'UE. En 2007, les *transferts nets de l'UE* ont représenté 2.5 % du PIB. Durant la période de programmation 1994-1999, environ 18 milliards EUR constitués de Fonds structurels de l'UE et de financements nationaux grecs ont été dépensés dans des projets visant à moderniser et à développer le réseau de transports du pays (nouvel aéroport international près d'Athènes, nouveau métro à Athènes, etc.). Les transferts de l'UE vers la Grèce se sont poursuivis, pour un montant prévu pour la période de programmation 2000-2006 d'environ 27 milliards EUR fournis par les Fonds structurels et de cohésion; mais la Grèce n'en a pas absorbé la totalité. Des financements de l'UE de 24 milliards EUR ont été prévus pour la période de programmation 2007-2013 dans le cadre de référence stratégique national. Les fonds de l'UE continueront d'être affectés au financement des grands travaux publics (tels que la construction d'infrastructures dans les secteurs des transports et de l'eau), au renforcement de la compétitivité et au développement des ressources humaines (par exemple, dans l'agriculture et les zones rurales), ainsi qu'à l'atténuation des disparités entre les régions pauvres et celles plus développées.

En 2006, le *PIB de la Grèce* s'est élevé à 214 milliards EUR. Ce chiffre tient compte d'une révision à la hausse d'environ 10 % du volume du PIB, à laquelle Eurostat a donné son accord en octobre 2007. L'économie grecque est l'une de celles qui enregistrent la plus forte croissance en Europe; le taux de croissance annuel du PIB a été supérieur à 4 % ces dernières années. Il devrait certes fléchir en 2008, mais se situer malgré tout aux alentours de 3.4 % en 2009 (OCDE, 2008a). Le PIB par habitant de la Grèce en 2006 était tout juste inférieur à la moyenne des pays européens de l'OCDE. L'inflation est demeurée assez stable ces dernières années et s'établit actuellement à environ 3 % par an.

L'*adoption de l'euro en 2001* a permis à la Grèce (pays caractérisé par un risque inflationniste élevé au temps de la drachme) de bénéficier de prêts à des taux compétitifs. Cela a contribué à une spectaculaire expansion des dépenses de consommation qui a considérablement stimulé la croissance économique. Conjuguée à l'accroissement des dépenses imputable à la préparation des Jeux olympiques d'Athènes, cette évolution a abouti à des déficits et à une dette d'ampleur excessive en 2003 et 2004, le déficit public atteignant 7.3 % du PIB* en 2004. Du fait de la baisse des dépenses après les Jeux olympiques, ainsi que du resserrement des dépenses publiques, le déficit public a été ramené à 3.1 % du PIB en 2007. L'administration grecque s'est engagée auprès de la Commission européenne à rétablir l'équilibre budgétaire dès 2010.

L'économie grecque repose principalement sur les services. Le secteur des services compte en effet pour 72 % du PIB. En particulier, le *tourisme* apporte de

Encadré 5.1 Contexte économique (suite)

manière directe ou indirecte une contribution de 18 % au PIB. Environ 850 000 personnes travaillent dans des secteurs d'activité liés au tourisme, soit un emploi sur cinq. Les visiteurs internationaux et les biens touristiques représentent plus de 20 % des recettes d'exportations totales. Entre 2000 et 2006, les recettes tirées du tourisme international se sont accrues de 29 % (pour atteindre 11 milliards EUR) et les arrivées de touristes internationaux de 22 % (pour atteindre 17 millions). Le *secteur industriel* est relativement restreint et ne compte que pour 24 % du PIB, l'une des plus faibles parts de tous les pays européens de l'OCDE. L'industrie manufacturière (denrées alimentaires et boissons pour l'essentiel) représente environ 13 % du PIB, alors que les secteurs gros consommateurs d'énergie (produits chimiques, papier, ciment et minerais) ne jouent qu'un rôle modeste. Le secteur de la construction, relativement peu consommateur d'énergie, compte pour 8.5 % du PIB.

Les *transports maritimes* sont un autre pilier de l'économie nationale. Les recettes nettes tirées des transports maritimes comptent pour 4.2 % du PIB, et les entrées de devises générées par ce secteur se sont élevées à environ 11 milliards EUR en 2006, soit une augmentation de 75 % depuis 2000. Le secteur fournit également des emplois directs à 30 000 marins grecs, auxquels il faut ajouter les quelque 150 000 salariés qui travaillent à terre pour les entreprises maritimes et les industries connexes.

Le *taux de chômage* a diminué par rapport à son niveau maximal de 12 % enregistré en 1999 et a été ramené à environ 9 % en 2006, mais il demeure élevé pour l'OCDE. Dans son dernier programme de stabilité et de croissance, le gouvernement prévoit une baisse du taux de chômage à 7.4 % en 2008. Ces chiffres occultent toutefois des problèmes structurels. Le taux de chômage des femmes est en effet près de deux fois et demie supérieur à celui des hommes; le chômage des jeunes (15-29 ans) est environ le double de celui de leurs aînés. Plus de la moitié des chômeurs sont des chômeurs de longue durée (sans emploi depuis plus d'un an). Les entreprises font valoir que les règles strictes en matière de licenciement les dissuadent d'embaucher en période de croissance.

La Grèce a un *déficit commercial* non négligeable, les importations de biens et services ayant dépassé les exportations de 26.9 milliards EUR en 2006. Pour les échanges de marchandises, les exportations ne représentent qu'un tiers de la valeur des importations. Ce déficit est largement compensé par le tourisme, les transports maritimes et les transferts nets de l'UE, ainsi que par les envois de fonds des travailleurs émigrés, dont l'importance va toutefois décroissant. L'Allemagne, l'Italie, la France, les États-Unis et le Royaume-Uni constituent les principaux débouchés des exportations grecques, constituées de biens manufacturés, de denrées alimentaires et de boissons, de produits pétroliers, de ciment et de produits chimiques. La Grèce importe des produits manufacturés de base, des denrées alimentaires et des animaux, du pétrole brut, des produits chimiques, des machines et du matériel de transport, principalement en provenance de l'Allemagne, de l'Italie, de la France, du Japon, des Pays-Bas et des États-Unis. Les exportations grecques vers les pays de l'UE sont confrontées à une concurrence croissante.

* Chiffres du PIB non révisés (les engagements budgétaires européens ont été pris avant qu'ils soient révisés).

Tableau 5.1 **Tendances économiques et pressions sur l'environnement**

(variation en %)

	1990-2006	1998-2006	2000-2006
Principales tendances économiques			
PIB ^a	63	39	29
Population	11	3	2
Production agricole	14	-1	-9
Production industrielle ^b	20	9	0
Recettes touristiques internationales	92	82	29
Transport routier de marchandises ^c	32	25	15
Transport en voiture particulière ^d	157	70	43
Principales pressions sur l'environnement			
Pollution			
Émissions de CO ₂ dues à l'utilisation d'énergie ^e	35	13	8
Émissions de SO _x	14	1	7
Émissions de NO _x	13	-2	4
Énergie			
Approvisionnements totaux en énergie primaire	40	18	12
Consommation finale totale d'énergie	46	18	16
Ressources			
Déchets municipaux	64	21	11
Utilisation d'engrais azotés	-47 ^f	-22 ^f	-20 ^f
Utilisation de pesticides	31	-10	-7

a) Aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2000.

b) Industries extractives, secteur manufacturier et production d'électricité, de gaz et d'eau.

c) Valeurs exprimées en tonnes-kilomètres.

d) Valeurs exprimées en passagers-kilomètres.

e) Approche sectorielle ; hors émissions des soutes des navires et des aéronefs.

f) Jusqu'en 2005.

Source : OCDE, Direction de l'environnement ; AIE-OCDE.

Intensité de pollution

Les émissions de SO_x et de NO_x et celles de CO₂ dues à l'utilisation d'énergie ont augmenté de 7 %, 4 % et 8 % durant la période étudiée, soit plus lentement que le PIB. Les émissions de SO_x ont continué de s'accroître, alors qu'elles ont sensiblement diminué et ont été fortement découplées de l'utilisation de combustibles fossiles dans bien d'autres pays de l'OCDE.

Les émissions de SO_x par unité de PIB de la Grèce comptent parmi les plus élevées de la zone OCDE : elles sont trois fois supérieures à la moyenne des pays européens de l'OCDE. Les émissions de NO_x et de CO₂ par unité de PIB sont quant à elles légèrement plus élevées que la moyenne de l'OCDE Europe (figure 2.1).

Intensité et efficacité énergétiques

L'*intensité énergétique* de la Grèce (c'est-à-dire le volume de ses approvisionnements totaux en énergie primaire par unité de PIB) n'a cessé de diminuer, ce qui témoigne d'un découplage faible entre les ATEP et PIB. Elle a baissé de 13,4 % entre 2000 et 2006 pour tomber à 0,12 tonne d'équivalent pétrole (tep) pour 1 000 USD de PIB. Ce chiffre est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE Europe, et la Grèce figure parmi les dix pays de l'OCDE ayant enregistré les meilleurs résultats en ce domaine. L'intensité énergétique relativement faible s'explique par la croissance rapide du PIB, par la structure de l'économie nationale (base industrielle peu importante, vaste secteur des transports maritimes internationaux, etc.) (encadré 5.1) et par les résultats des investissements financés par l'UE visant à accroître l'efficacité énergétique dans l'industrie (AIE, 2006).

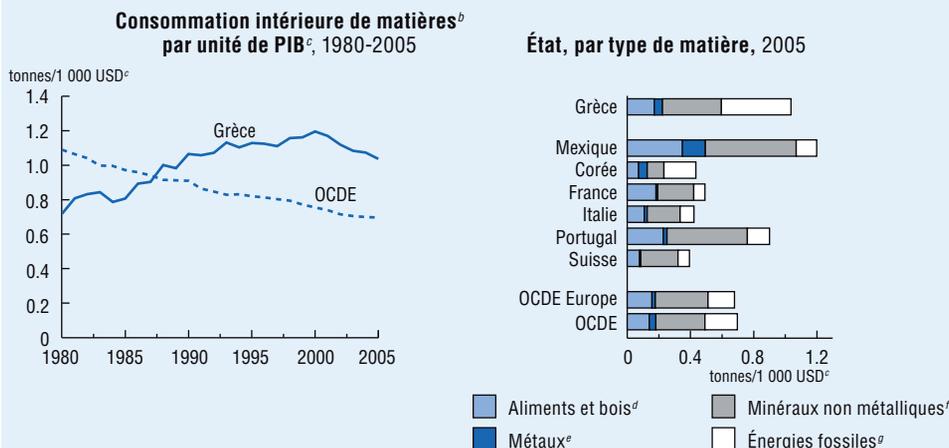
La production électrique grecque demeure dans une mesure non négligeable dépendante du *lignite* (bien que la part de ce dernier dans les ATEP ait eu tendance à diminuer, passant de 36 % à 27 % entre 1990 et 2006). La part du gaz naturel s'est accrue (depuis qu'il est disponible, c'est-à-dire 1997) jusqu'à atteindre 9 % des ATEP. Le pétrole compte pour 57 %, les énergies renouvelables pour 6 % et les importations d'électricité pour environ 1 % (tableau 2.3). Les *combustibles fossiles* représentent donc 93 % des approvisionnements énergétiques.

Intensité de ressources

Les *prélèvements d'eau* se sont modérément accrus durant la période étudiée, du fait principalement de l'augmentation des taux d'application d'eau d'irrigation par hectare (OCDE, 2008b). L'agriculture compte pour environ 85 % des prélèvements d'eau totaux. Le fait que l'utilisation d'eau d'irrigation et l'intensité de cette utilisation augmentent est préoccupant, car la ressource est pour une large part extraite des nappes aquifères.

L'*utilisation d'engrais azotés et de pesticides* a diminué durant la période étudiée (d'environ 20 % et 7 %, respectivement). La production de *déchets* par habitant continue certes d'augmenter à mesure que la consommation s'accroît, mais elle demeure inférieure à la moyenne des pays européens de l'OCDE.

En 2005, l'*intensité de matières* globale, définie comme la consommation intérieure de matières (CIM) par unité de PIB, était en Grèce d'environ 50 % supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Alors que l'intensité matérielle n'a cessé de baisser dans la zone OCDE depuis 1980, celle de la Grèce a augmenté jusqu'en 2000 avant de diminuer par la suite (figure 5.2). L'intensité d'utilisation de toutes les grandes catégories de matières (à savoir les denrées alimentaires, les produits d'alimentation animale et le bois ; les métaux ; les minerais non métalliques)

Figure 5.2 Intensité matérielle^a

- a) L'intensité matérielle d'une économie peut être mesurée en unité de consommation intérieure de matières (CIM) par unité de PIB. Une diminution de l'intensité matérielle équivaut à une augmentation de la productivité matérielle (c.à.d. PIB/CIM).
- b) La consommation intérieure de matières est la somme de l'extraction (de matières premières) intérieure utilisée par l'économie et du solde de la balance commerciale physique (importations moins exportations de matières premières et de produits manufacturés).
- c) PIB aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2000.
- d) Production intérieure de l'agriculture, la sylviculture et des pêches, et commerce de matières premières et produits transformés de ces secteurs (par ex. céréales, fourrages, pâte à papier et papier, bois de chauffage, biocarburants).
- e) Extraction intérieure de minerais métalliques, et commerce de minerais métalliques (par ex. bauxite), de métaux raffinés (par ex. acier, aluminium, cuivre), de produits majoritairement constitués de métal (par ex. véhicules, machinerie, équipements électriques et électroniques) et ferraille.
- f) Extraction intérieure et commerce de minéraux industriels (par ex. sels, potasse, roches phosphatées) et de la construction (par ex. sable, graviers, pierres), et commerce de produits transformés dérivés (ciment, verre).
- g) Charbon, pétrole brut, gaz naturel, tourbe et commerce de produits dérivés (par ex. plastiques et caoutchoucs).
- Source : OCDE (2008), base de données pilote de l'OCDE sur les flux de matières.

est d'environ 50 % plus élevée que dans l'ensemble de la zone OCDE, alors qu'elle est de 100 % supérieure dans le cas des combustibles fossiles¹.

Évaluation

La Grèce a réussi à réaliser un *découplage relatif* entre certaines pressions sur l'environnement et la croissance économique : l'augmentation des émissions de NO_x et de CO₂ a ainsi été plus lente que celle du PIB. Les émissions de SO_x de la Grèce par unité de PIB comptent parmi les plus élevées de la zone OCDE, et elles ont continué d'augmenter alors que bien d'autres pays de l'OCDE ont assuré un

découplage fort de ces émissions. On s'attend à ce que les règlements en vigueur (comme ceux prescrivant le recours au fioul à faible teneur en soufre) et les mesures prises par les opérateurs du secteur de l'énergie entraînent une baisse sensible des émissions nationales de SO_x dans un avenir proche (chapitre 2). Un découplage fort a été opéré en ce qui concerne les nitrates et les pesticides, alors que l'intensité d'*utilisation d'eau d'irrigation* a continué d'augmenter.

Si la production des secteurs agricole et industriel diminue ou reste stable, le *tourisme* international et le *transport* de voyageurs comme celui de marchandises se sont développés et continueront probablement à connaître une forte expansion. L'*intensité énergétique* s'est améliorée et la Grèce compte parmi les pays de l'OCDE qui enregistrent de bons résultats de ce point de vue. La réduction de la consommation de lignite devrait toutefois être considérée comme une priorité, puisqu'elle pourrait offrir des avantages économiques aussi bien qu'environnementaux. La combustion de lignite dégage, par exemple, une plus forte proportion d'émissions dans l'atmosphère (y compris de gaz à effet de serre) et l'extraction de charbon a des effets dommageables sur les terres.

Malgré de récents progrès, l'*intensité de matières* pourrait être encore réduite et la *productivité des ressources* encore accrue. Il est recommandé que la Grèce accorde une plus grande attention à l'efficacité des ressources, car les décisions d'investissement prises aujourd'hui (par exemple, dans les infrastructures de transport, les installations de production d'énergie et le parc immobilier) peuvent déterminer les pressions futures qui s'exerceront sur l'environnement pendant des décennies et rendre son économie plus *dépendante des ressources*. À cet égard, la Grèce voudra peut-être renforcer sa politique intégrée de produits et ses mesures d'écologisation des marchés publics, en vue d'encourager le développement et une application plus large des technologies économes en ressources, tout comme du « principe des 3R » (réduction, réutilisation et recyclage des déchets). Cela offrirait des avantages tout à la fois économiques et environnementaux.

1.2 Développement durable : cadre d'action

Dispositifs institutionnels

Le « développement durable » est *confirmé par le droit grec* comme l'un des objectifs de la politique nationale en vertu d'une décision du Conseil d'État de 1998. En 2002 a été créé le *Comité national de coordination de la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire et de développement durable*, au sein duquel sont représentés les secrétaires généraux de tous les ministères concernés. La Grèce s'est en outre dotée d'un organe consultatif, le

Conseil national pour l'aménagement du territoire et le développement durable, auquel participent des représentants des ministères, des autorités locales, des organisations d'employeurs et des syndicats, des organismes de recherche et des ONG.

Dans l'ensemble, le *concept de « développement durable »* est bien institutionnalisé au sein du gouvernement grec et constitue un thème central de nombreuses stratégies et programmes des ministères et instituts spécialisés². En outre, bien que modestes au départ, les efforts de soutien et de coordination au niveau interministériel ont été renforcés par la préparation du cadre de référence stratégique national 2007-2013, qui est lié à la programmation des *ressources financières de l'UE* destinées à la Grèce. Quant aux *plans et programmes sectoriels stratégiques*, la décision ministérielle conjointe (DMC) de 2006 sur l'évaluation stratégique environnementale a transposé la directive 2001/42/CE de l'UE. Pour ce qui est des *projets*, la loi de 2002 sur les études d'impact sur l'environnement a modifié la loi sur la protection de l'environnement qui avait été adoptée en 1986, et intégré les dispositions de la directive adoptée par l'UE en la matière (97/11/CE).

Stratégie nationale de développement durable

En 2002, la *première stratégie nationale de développement durable (SNDD) de la Grèce* a été approuvée par le Conseil des ministres, après avoir été préparée par le ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (YPEHODE) et par le Centre national pour l'environnement et le développement durable (NCESD). La stratégie a bénéficié de la collaboration instituée au sein d'un Comité interministériel de coordination composé de représentants de plusieurs ministères et faisant office de Comité national de préparation du Sommet mondial pour le développement durable (SMDD, tenu à Johannesburg en 2002). La SNDD répondait aux exigences du SMDD.

La *SNDD de 2002* a été élaborée dans le but de promouvoir la croissance économique en Grèce tout en sauvegardant la cohésion sociale et la qualité de l'environnement. Elle énonce une série de *principes* pour la formulation d'un plan d'action répondant aux défis et aux engagements internationaux, en se conformant en particulier à la politique et à la législation de l'UE. La SNDD définit trois principes fondamentaux en politique environnementale : le principe de précaution ; le principe pollueur payeur ; et le principe d'équité et de responsabilité partagée. Elle fixe pour *priorités* l'action contre les changements climatiques, la réduction de la pollution atmosphérique, la gestion des déchets solides, celle de l'eau, la lutte contre la désertification, la protection de la biodiversité et des écosystèmes naturels, et l'exploitation durable des forêts.

La SNDD a constitué une première tentative de donner un degré de priorité élevé aux questions essentielles, dont les *problèmes d'environnement*. Elle indique pour chacun de ces problèmes d'environnement le principal domaine où des mesures doivent être prises. Dans le cas du changement climatique, la stratégie nationale a été intégrée dans les politiques sectorielles correspondantes, à savoir celles visant l'énergie et les transports. Les *aspects sociaux* sont abordés de manière moins explicite dans la SNDD. La dimension sociale prend la forme de principes et d'orientations de portée générale sur lesquels on peut s'appuyer pour déterminer quelles sont les actions et les mesures appropriées pour mettre en œuvre un programme d'intervention intégré en vue de promouvoir les politiques de solidarité sociale. Cinq aspects sont pris en considération : l'exclusion des possibilités d'emploi ; le renforcement de l'égalité des chances entre hommes et femmes ; l'exclusion de l'accès aux autres biens publics ; la prévention des risques d'exclusion ; et les mesures visant à protéger les populations vulnérables. La SNDD s'efforce en outre d'assurer l'intégration du développement durable dans les *politiques sectorielles* couvrant des domaines tels que l'aménagement de l'espace (développement régional, aménagement du territoire et urbanisme), l'énergie, les transports, l'agriculture, la pêche, l'industrie, le tourisme et l'emploi. La stratégie ne précise pas les objectifs des politiques sectorielles. Elle définit en revanche des objectifs d'ensemble, tels que promouvoir les énergies de substitution, améliorer les systèmes de transport et encourager les formes alternatives de tourisme. Pour finir, la SNDD comporte une section relative aux actions horizontales dans trois domaines : l'utilisation d'instruments économiques ; la collecte et la gestion des informations ; et la réforme institutionnelle et administrative.

La SNDD devait être mise en œuvre avant 2010, le suivi de l'état d'avancement étant assuré au moyen d'indicateurs appropriés issus des travaux de l'UE sur les indicateurs du développement durable. Le Conseil national pour l'aménagement du territoire et le développement durable a été mis en place pour coordonner et mettre en œuvre la SNDD avec le concours de représentants de l'YPEHODE, des autorités locales, des organisations d'employeurs et des syndicats de salariés, des instituts de recherche et des ONG. Le *lien étroit entre la SNDD grecque et la Stratégie de développement durable de l'UE*, dans le cadre de laquelle les États membres sont tenus d'adresser régulièrement à la Commission européenne des rapports sur les efforts nationaux de mise en œuvre, devrait garantir durablement l'adhésion de la Grèce à cette initiative, l'intérêt qu'elle y porte et sa volonté d'aller de l'avant dans sa mise en œuvre.

En 2007, la Stratégie nationale a été révisée, sur la base des propositions des ministères et de larges consultations avec les autorités régionales et locales ainsi qu'avec un vaste éventail de parties prenantes privées. Le nouveau texte intègre les

priorités de la Stratégie de développement durable révisée de l'UE adoptée en 2006, et comprend en outre quatre chapitres portant sur des questions considérées comme des priorités nationales : culture, tourisme, agriculture et aménagement du territoire. L'évaluation et le suivi de la mise en œuvre de la SNDD sont du ressort d'un Conseil national pour l'aménagement du territoire et le développement durable reconstitué, auquel le NCESD apporte son concours. Le Conseil est chargé de produire des rapports biennaux sur les progrès accomplis et de contribuer à l'élaboration des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre qui sont adressés par la Grèce à la Commission européenne. Cette Stratégie nationale révisée devrait être adoptée par le Conseil des ministres en 2009.

À l'avenir, le suivi de la SNDD et l'évaluation de ses résultats devraient être facilités par une liste actualisée des *indicateurs du développement durable* qui est en cours d'élaboration. Ces indicateurs s'inspirent d'une étude intitulée « Les signaux environnementaux – un rapport sur les indicateurs de durabilité » (*Environmental Signals – A Report on Sustainability Indicators*), préparée par le NCESD en 2003. L'YPEHODE a collaboré avec les Universités d'Athènes et de la mer Égée à la mise au point de ces indicateurs dans le cadre d'une initiative du Plan d'action pour la Méditerranée du PNUE sur le thème « Indicateurs de développement durable pour la Méditerranée ». La Grèce a apporté un très grand soutien aux initiatives de développement durable dans cette région (encadré 5.2).

Dans l'ensemble, le gouvernement grec a déployé de considérables efforts pour élaborer la SNDD de 2002 de façon intégrée. Toutefois, cette stratégie ne fixait aucun objectif, indicateur ou délai clair et mesurable, et ne prévoyait pas la participation du public. Aucun système de suivi rigoureux n'a été mis en place et la structure de gouvernance destinée à assurer la mise en œuvre de la stratégie était déficiente. Actuellement en cours, la *révision de la SNDD semble devoir remédier à ces inconvénients*. La SNDD devrait définir des objectifs et des buts à atteindre qui soient appropriés, mesurables et assortis de délais pour leur réalisation, de même que les indicateurs correspondants. Une structure de gouvernance adéquate devrait être établie pour veiller à la mise en œuvre de la stratégie; il faudra pour ce faire définir clairement les rôles et les compétences de chacun afin de mieux responsabiliser l'ensemble des niveaux d'administration. La SNDD devrait apparaître à l'avenir comme un outil intégré pour apporter des réponses aux questions horizontales et donner une traduction concrète au principe de développement durable dans les politiques sectorielles.

Encadré 5.2 Développement durable : aspects internationaux

La Grèce a apporté un large soutien aux initiatives et aux programmes de développement durable à l'échelle régionale et mondiale. En 1996, elle s'est engagée, avec les autres parties contractantes à la Convention de Barcelone, à mettre en place une Commission méditerranéenne du développement durable; en 2001, elle s'est jointe aux autres pays méditerranéens pour demander à la Commission européenne d'élaborer une *Stratégie méditerranéenne de développement durable*. En 2002, la Grèce a accueilli à Athènes la 2^e Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l'environnement, qui a approuvé cette initiative et a décidé d'annoncer conjointement lors du Sommet mondial pour le développement durable de 2002 à Johannesburg (SMDD) l'intention d'élaborer une telle stratégie. Cette stratégie régionale, achevée en 2005, regroupe diverses initiatives mondiales liées au développement durable et les articule aux politiques et aux actions nationales, ainsi qu'à la Stratégie de développement durable de l'UE.

Lors du SMDD, le gouvernement grec a joué un rôle essentiel dans le lancement de trois initiatives de « Partenariats de type II » axées sur la gestion des ressources en eau : *i*) l'initiative méditerranéenne d'éducation à l'environnement et au développement durable (Mediterranean Education Initiative for Environment and Sustainability, ou MEDIES), qui met l'accent sur l'eau et les déchets ; *ii*) le Centre euro-méditerranéen sur l'eau et la pauvreté (Euro-Mediterranean Water-Poverty Facility); et *iii*) la gestion durable de l'eau dans la région des Balkans et du sud-est de la Méditerranée (Sustainable Water Management in the Balkan and South-East Mediterranean Area). En outre, la Grèce a contribué au programme « L'eau, c'est la vie » lancé par l'UE lors du Sommet mondial. Cette attitude est conforme au rôle de la Grèce comme pays chef de file pour la Composante méditerranéenne de l'Initiative de l'UE en faveur de l'eau (MED EUWI), à laquelle sont associés les pays du sud-est de l'Europe, du Moyen-Orient et d'Afrique, et à laquelle elle a apporté une contribution de 100 000 EUR par an depuis 2003. Les moyens de promouvoir des approches communes en matière de développement durable constituent un important élément des débats et des efforts de coopération au sein de nombreux « comités ministériels conjoints pour la coopération économique et technique » réunissant la Grèce et des pays tiers.

1.3 Le développement durable en pratique : l'intégration institutionnelle

Programmation des investissements : l'environnement dans les programmes de développement régional et rural

La Grèce a été l'un des principaux bénéficiaires des *ressources financières de l'UE* (tableau 5.2). Au cours de la *période de programmation 2000-06*, les transferts

Tableau 5.2 Transferts de l'UE

	Aides à l'agriculture ^a	Fonds structurels et de cohésion	Autres dépenses ^b	Transferts bruts de l'UE (A + B + C)			Contribution au budget de l'UE (D)	Transferts nets de l'UE (A + B + C - D)		
				Total	Par habitant	En part du PIB		Total	Par habitant	En part du PIB
				(A)	(B)	(C)		(D)	(A)	(B)
	(millions EUR)	(millions EUR)	(millions EUR)	(millions EUR)	(EUR)	(%)	(millions EUR)	(millions EUR)	(EUR)	(%)
2004										
Espagne	6 345	9 627	384	16 357	383	1.9	7 429	8 928	209	1.1
Grèce	2 780	2 843	185	5 808	525	3.1	1 546	4 262	385	2.3
Portugal	828	3 472	115	4 414	420	3.1	1 211	3 204	305	2.2
Irlande	1 846	839	130	2 815	696	1.9	1 122	1 693	418	1.1
2007										
Espagne	6 973	5 430	393	12 796	285	1.2	8 548	4 248	95	0.4
Grèce	3 644	4 591	194	8 429	755	3.7	2 790	5 639	505	2.5
Portugal	1 300	2 456	149	3 904	368	2.4	1 323	2 581	243	1.6
Irlande	1 763	264	140	2 167	499	1.2	1 368	798	184	0.4

a) 2007 : volet « préservation et gestion des ressources naturelles » du cadre financier 2007-2013.

b) 2004 : politiques internes, administration; 2007 : compétitivité pour la croissance et l'emploi, citoyenneté, liberté, sécurité et justice, administration.

Source : Commission européenne.

nets de l'UE ont en moyenne représenté 2.4 % du PIB par an (tableau 5.2); les transferts au titre des Fonds structurels et de cohésion ont constitué environ 48 % du volume total des dépenses d'équipement publiques effectuées en Grèce (CE, 2007)³. Les transferts de l'UE ont amené l'administration publique à se focaliser sur la programmation des investissements et ont permis à l'économie grecque de bénéficier de vastes investissements dans les infrastructures publiques. Cela vaut tout particulièrement pour les investissements environnementaux, pour lesquels la Grèce a bénéficié des Fonds structurels et de cohésion, des aides au développement rural, ainsi que du programme LIFE. Les objectifs environnementaux ont été largement intégrés dans les programmes de développement destinés à promouvoir la cohésion économique et sociale. Les fonds de l'UE représentent en effet la principale source de financement des dépenses d'investissement publiques dans les secteurs environnementaux dans toutes les régions grecques (GHK, 2006).

Au cours de la période 2000-2006, quelque 2.7 milliards EUR de fonds de l'UE (1.6 milliard EUR du Fonds de cohésion et 1.1 milliard EUR de Fonds structurels) ont été alloués à *l'infrastructure environnementale et la protection de la nature* (3.6 milliards EUR si l'on tient compte du cofinancement national)⁴. Cela correspondait à environ 10 % du soutien total de l'UE auquel pouvait prétendre la Grèce et représentait en moyenne 0.23 % du PIB (ou 0.3 % du PIB si l'on tient compte du cofinancement national) (tableau 5.3). Le secteur de l'eau a reçu plus de 65 % de ces fonds et celui de la gestion des déchets a été le deuxième grand bénéficiaire (25 %), tandis que la protection de la nature n'en a reçu qu'une part minimale (6 %). Si l'on considère les dépenses liées à l'environnement définies au sens large⁵, le budget global prévu pour les *investissements liés à l'environnement* atteint 9.9 milliards EUR (cofinancés à 30 % par la Grèce), soit 25 % du budget global prévu pour l'ensemble des types d'investissements soutenus par l'UE et une moyenne annuelle de 0.8 % du PIB.

En 2000-2006, près des deux tiers des Fonds structurels affectés à l'infrastructure environnementale et à la protection de la nature (contribution de l'UE d'1.1 milliard EUR) ont été alloués au niveau régional *via* les 13 programmes opérationnels régionaux. Un tiers a été alloué au *Programme opérationnel national « Environnement »*, dont l'YPEHODE assure la gestion, pour la réalisation des projets environnementaux d'importance nationale ou interrégionale (tableau 5.4). Pendant la même période, au travers du *programme LIFE*, l'UE a dépensé environ 37.5 millions EUR pour financer 50 projets en Grèce (d'un coût total d'environ 71 millions EUR, cofinancement grec inclus), dont près de la moitié ont été consacrés à des projets de conservation de la nature et de la biodiversité.

La mise en œuvre des projets environnementaux bénéficiant d'un concours de l'UE a été relativement lente, surtout dans le secteur de l'eau, comme le met en évidence le *faible niveau de la capacité d'absorption* : fin 2005, moins de 50 % des Fonds structurels pour 2000-2006 avaient été dépensés ou officiellement engagés. Ils devraient être entièrement dépensés au premier trimestre 2009⁶. Les investissements environnementaux n'en ont pas moins beaucoup contribué à l'amélioration de la qualité de la vie et au développement des infrastructures dans les régions grecques.

Pour la *période de programmation 2007-2013*, les estimations indiquent que les besoins d'investissement dans les secteurs de l'eau et des déchets s'élèvent respectivement à 1.8 milliard EUR et 1 milliard EUR (GHK, 2006). Les dotations prévues sont à peu près conformes à ces besoins de financement (tableau 5.3). Par rapport à la précédente période de programmation, la part des transferts totaux de l'UE au titre des infrastructures environnementales et de la protection de la nature enregistre une légère augmentation sur la période 2007-2013 (11 %). Le secteur de

Tableau 5.3 **Fonds de l'UE en faveur du développement régional et rural en Grèce^a, 2000-2006 et 2007-2013**

Catégories d'intervention ^d	2000-2006 ^b			2007-2013 ^c		
	Contribution prévue de l'UE	Moyenne annuelle	Part	Contribution prévue de l'UE	Moyenne annuelle	Part
	(millions EUR)	(millions EUR)	(%)	(millions EUR)	(millions EUR)	(%)
Protection de l'environnement et prévention des risques ^e , dont :	2 752	393.2	10.0	2 663	380.4	11.0
Qualité de l'air	12	1.6		24	3.4	
Déchets ménagers et industriels	683	97.5		432	61.7	
Eau potable ^f	997	142.5		456	65.1	
Traitement des eaux usées	820	117.2		942	134.6	
Remise en état des terres contaminées	55	7.8		26	3.8	
Protection de la nature	160	22.8		180	25.7	
Prévention des risques (naturels et technologiques)				479	68.4	
Agriculture, sylviculture et développement rural, dont :	3 868	552.6	14.1	3 707	529.6	15.4
Gestion des ressources en eau agricole	436	62.3		1 297	185.2	
Mesures agro-environnementales et autres	449	64.1				
Pêche	312	44.6	1.1	208	29.7	0.9
Infrastructures énergétiques, dont :	182	26.0	0.7	625	89.3	2.6
Sources d'énergie renouvelables	14	2.0		293	41.8	
Efficacité énergétique, cogénération, gestion	43	6.1		71	10.2	
Infrastructures de transport, dont :	8 317	1 188.2	30.3	6 058	865.4	25.1
Chemins de fer	2 136	305.1		811	115.8	
Transports urbains	608	86.9		921	131.6	
Infrastructures de télécommunications et société de l'information	1 437	205.2	5.2	1 608	229.7	6.7
Revitalisation des zones urbaines et rurales	466	66.5	1.7	479	68.4	2.0
Patrimoine culturel	789	112.7	2.9	483	69.1	2.0
Tourisme, dont :	601	85.9	2.2	172	24.6	0.7
Ressources et patrimoine naturels				53	7.6	
Recherche et développement, innovation et entrepreneuriat, dont :	1 938	276.9	7.1	1 872	267.4	7.8
Technologies et produits respectueux de l'environnement	287	41.0		41	5.9	

Tableau 5.3 **Fonds de l'UE en faveur du développement régional et rural en Grèce^a, 2000-2006 et 2007-2013 (suite)**

Catégories d'intervention ^d	2000-2006 ^b			2007-2013 ^c		
	Contribution prévue de l'UE	Moyenne annuelle	Part	Contribution prévue de l'UE	Moyenne annuelle	Part
	(millions EUR)	(millions EUR)	(%)	(millions EUR)	(millions EUR)	(%)
Ressources humaines, intégration sociale, politique du marché du travail	4 690	670.0	17.1	4 236	605.2	17.6
Infrastructures sociales	1 282	183.1	4.7	1 405	200.7	5.8
Assistance technique, renforcement des capacités institutionnelles, etc.	819	117.0	3.0	610	87.2	2.5
Total	27 454	3 922.1	100.0	24 125	3 446.5	100.0

a) Aux prix courants (sur la base des règles d'indexation de l'UE applicables aux Fonds structurels); hors contribution nationale.

b) Cadre communautaire d'appui (23 milliards EUR provenant du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA), de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)); Plans de développement rural (1.2 milliard EUR fournis par le FEOGA), hors aides directes à l'agriculture; Fonds de cohésion (FC) pour les projets d'infrastructure dans les domaines des transports et de l'environnement (3.3 milliards EUR); programme LIFE pour les projets dans le domaine de la nature et de l'environnement (37.4 millions EUR).

c) Cadre de référence stratégique national (20.4 milliards EUR fournis par le FEDER, le FSE et le FC); Plan national de développement rural (3.7 milliards EUR fournis par le Fonds européen agricole pour le développement rural); Programme national pour la pêche (208 millions EUR fournis par le Fonds européen pour la pêche).

d) Selon la classification des Fonds structurels.

e) Cette classification ne correspond pas à la classification officielle, c'est-à-dire à la Classification des activités de protection de l'environnement (CEPA).

f) Y compris quelques projets mixtes de distribution d'eau et de traitement des eaux usées.

Source : Estimations de l'OCDE, Direction de l'environnement, sur la base des données de la Commission européenne.

l'eau (et en particulier le traitement des eaux usées) demeure la toute première priorité en matière d'investissement et absorbe 53 % de la contribution de l'UE aux dépenses d'infrastructures environnementales (2.6 milliards EUR). Par rapport à la période précédente, une plus grande attention est accordée à la prévention des risques naturels et industriels, alors qu'une moindre part des fonds est spécifiquement affectée à la gestion des déchets (16 %). Le *budget global prévu pour les investissements liés à l'environnement* (définis au sens large et incluant ceux réalisés dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des transports) dépasse 6 milliards EUR, ce qui représente 26 % de la contribution disponible de l'UE.

Tableau 5.4 **Programme opérationnel national « Environnement »^a, 2000-2006**
(millions EUR)

	Budget total prévu	Dépenses effectives ^b	Dépensé ^c (%)
Priorité n° 1 : Environnement aquatique	522.6	353.6	68
1.1 Surveillance de la qualité de l'eau	17.0	11.2	66
1.2 Actions et interventions pour la distribution d'eau et le traitement des eaux usées	7.8	3.6	47
	9.1	7.5	83
Priorité n° 2 : Déchets solides	18.4	7.0	38
2.1 Gestion des déchets solides non dangereux	10.9	5.3	49
2.2 Gestion des déchets solides dangereux	7.4	1.6	22
Priorité n° 3 : Protection civile, protection des paysages et du milieu marin	16.5	16.2	99
3.1 Protection civile	5.6	5.8	104
3.2 Protection et restauration des paysages	6.8	6.5	96
3.3 Réduction de la pollution marine	4.0	3.8	96
Priorité n° 4 : Environnement atmosphérique	15.3	11.0	72
4.1 Réduction de la pollution atmosphérique	12.5	8.7	70
4.2 Réduction de la pollution sonore	2.7	2.2	83
Priorité n° 5 : Institutions environnementales et sensibilisation du public	14.8	6.4	44
5.1 Institutions environnementales	8.3	5.4	65
5.2 Sensibilisation du public aux problèmes d'environnement	6.4	1.0	16
Priorité n° 6 : Infrastructures de gestion des ressources en eau, protection des sols et mise en œuvre de la législation européenne – Protection contre les catastrophes naturelles	190.1	107.2	56
6.1 Protection et amélioration des ressources en sols et en eau	24.0	9.6	40
6.2 Infrastructures de gestion des ressources en eau et mise en œuvre de la législation européenne – Catastrophes naturelles	166.1	97.6	59
Priorité n° 7 : Plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme – restauration des sites	75.2	60.9	81
7.1 Plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme	15.1	10.3	68
7.2 Actions stratégiques et innovantes de restauration de l'environnement urbain	60.1	50.6	84
Priorité n° 8 : Biotopes – Écotopes	165.0	130.0	79
8.1 Protection et gestion des biotopes/écotopes, protection des espèces, zones protégées	49.9	26.1	52
8.2 Recréation du lac Karla	115.1	103.9	90
Priorité n° 9 : Actions environnementales avec le concours du secteur privé	0	0	0
Priorité n° 10 : Assistance technique	10.0	3.1	31

a) Part des Fonds structurels consacrés à l'environnement proprement dit, directement gérés par l'YPEHODE. Une autre partie des Fonds structurels est gérée par les administrations régionales.

b) À la fin de 2007, le budget prévu pour 2000-2006 pouvant être dépensé jusqu'à fin 2008.

c) Dépenses effectives en % du budget total prévu.

Source : YPEHODE.

L'YPEHODE gère actuellement la mise en œuvre du *Programme opérationnel national « Environnement et développement durable »*, doté d'un budget public total de 2.25 milliards EUR (dont 80 % sont fournis par les Fonds structurels et de cohésion) pour l'ensemble de la période 2007-2013. Ce programme est axé sur la gestion intégrée des déchets solides, l'utilisation rationnelle des ressources en eau, la mise en place d'installations modernes de traitement des eaux usées, la protection des ressources naturelles et la lutte efficace contre les risques environnementaux (tels que la désertification, les sécheresses, les incendies, les inondations et la pollution marine). Il contribuera à la croissance économique par une utilisation plus efficiente des ressources, notamment au moyen de la réutilisation, du recyclage et de la valorisation des déchets. Le programme permettra aussi de soutenir des actions qui, conjuguées aux investissements dans les secteurs de l'énergie et des transports, aideront à lutter contre le changement climatique.

Évaluation stratégique environnementale (ESE)

La Grèce met en œuvre nombre de programmes (y compris d'investissement), de plans et de stratégies de portée nationale (tableau 5.5). Conformément à la directive 2001/42/CE de l'UE, le gouvernement a pris en 2006 les dispositions nécessaires pour assurer l'évaluation environnementale des effets de *certaines plans et programmes sectoriels* aux niveaux national, régional et local. Les secteurs suivants sont concernés : agriculture ; sylviculture ; pêche ; énergie ; industrie ; transports ; tourisme ; gestion de l'eau et des déchets ; aménagement urbain, aménagement du territoire et utilisation des sols.

La gestion et la coordination des procédures d'ESE relatives aux *plans et programmes d'envergure nationale et régionale* sont assurées au niveau central : tous les services compétents des ministères sectoriels concernés prennent part à ces procédures. L'YPEHODE est chargé de superviser l'ensemble. La gestion et la coordination des procédures d'ESE relatives aux *plans, politiques et programmes de portée préfectorale et locale* sont assurées par les services régionaux de l'environnement. La participation du public fait partie intégrante du processus. Ces procédures sont certes récentes, mais on n'en enregistre pas moins un nombre croissant de demandes de réalisation d'ESE.

Avant même qu'elle ne devienne obligatoire, il a été procédé à une forme ou une autre d'ESE pour le Plan directeur des Jeux olympiques d'Athènes, ainsi que pour certains plans cadres spécifiques (tels que ceux relatifs aux zones côtières et aux îles, ou encore aux zones montagneuses). Elle est désormais expressément requise pour les zones de développement touristique intégré et pour les programmes d'investissement financés par l'UE couvrant la période 2007-2013. La procédure d'ESE prévoit une évaluation qualitative et quantitative des incidences environnementales, y compris

cumulées, des plans et programmes, de même que l'examen de solutions de rechange. La transparence et l'information sont indispensables pour mieux comprendre et *mettre efficacement en œuvre* cette procédure d'ESE récemment mise en place.

Tableau 5.5 **Quelques stratégies, plans et programmes nationaux**

Énergie 2001 – Plan national d'action pour les économies d'énergie dans l'environnement bâti	YPEHODE
Programme national de lutte contre le changement climatique (1995, 2002, 2007)	YPEHODE
Création du système d'échange de quotas d'émission en Grèce (2004)	YPEHODE
Plan national d'affectation des quotas d'émission (2004-2006, 2008)	YPEHODE
Plan national d'aménagement de l'espace et de développement durable 2008	YPEHODE
Plan national d'action pour les villes et le logement (1996-2000)	YPEHODE
Programme opérationnel national « Environnement » 2000-2006	YPEHODE
Programme opérationnel régional 1994-1999 et 2000-2006	Ministère de l'Intérieur
Plan national de gestion des déchets solides (2000-2006)	YPEHODE
Programme opérationnel national « Environnement et développement durable » 2007-2013	YPEHODE
Stratégie nationale et plan d'action national en matière de conservation de la biodiversité ^a	YPEHODE
Plan national de lutte contre la désertification 2001	Ministère du Développement rural et de l'Alimentation
Stratégie nationale de développement durable 2002	YPEHODE
Plan national d'action pour l'efficacité énergétique 2007	YPEHODE
Plan national de gestion des déchets dangereux 2007	YPEHODE
Plan national de développement rural 2000-2006	Ministère du Développement rural et de l'Alimentation
Programme national de développement rural 2007-2013	Ministère du Développement rural et de l'Alimentation
Programme opérationnel national « Compétitivité » 2000-2006	Ministère du Développement

a) En préparation.

Source : OCDE, Direction de l'environnement.

Étude d'impact sur l'environnement (EIE)

L'*étude d'impact sur l'environnement* est un outil majeur d'action préventive et constitue une condition requise pour la plupart des catégories de projets, y compris les petits projets. La procédure d'EIE et les permis environnementaux sont pleinement intégrés, les seconds étant délivrés sur la base de la première. Le cadre juridique régissant les procédures d'EIE a été mis en place par la loi sur la protection de l'environnement (loi n° 1650/86) et réactualisé à l'occasion de la transposition des directives de l'UE en la matière (loi n° 3010/2002, DMC n° 15393/2002,

DMC n° 11014/2003, DMC n° 37111/2003). Les plus récentes améliorations législatives et réglementaires précisent l'éventail des *projets ou activités de nature publique ou privée* devant faire l'objet d'une EIE (délivrance de permis environnementaux), qui est plus large que ne le prescrit la législation de l'UE, ainsi que le cadre du système de délivrance de permis environnementaux (étude d'impact sur l'environnement préliminaire, agrément des conditions environnementales, procédure d'information et de participation du public).

Les *procédures ont été mises en œuvre* de manière satisfaisante à la suite de la transposition des directives de l'UE en droit national. Des EIE aux niveaux national, régional et local sont respectivement effectuées pour les projets de grande, moyenne et petite ampleur. Au niveau national, elles sont coordonnées par trois services de l'YPEHODE : le Service spécial chargé de l'environnement, la direction de la lutte contre la pollution atmosphérique et acoustique et la direction de la planification environnementale. Dans près d'un tiers des cas, les EIE ont abouti à une modification de la conception du projet. Dans la pratique, les EIE ont contribué à l'intégration des problèmes d'environnement dans les projets, tels que les projets d'aménagement touristique. Les établissements touristiques doivent soumettre une EIE à l'autorité compétente. Chaque projet touristique doit obtenir un permis environnemental garantissant non seulement que les terres se prêtent effectivement à cet usage, mais aussi le bien-fondé des investissements. Ce permis (obtenu par le biais de la procédure d'EIE) constitue une condition préalable au dépôt de toute proposition d'investissement.

Certains représentants de l'industrie considèrent toutefois que le *processus est trop long et trop bureaucratique*, que ce soit durant la phase administrative ou celle de décision. Il peut être nécessaire d'attendre jusqu'à 2 ou 3 ans et d'obtenir plusieurs agréments avant de pouvoir bénéficier d'un permis. Le public et les ONG considèrent pour leur part que la procédure d'EIE souffre d'un manque de contexte et de l'absence de grandes orientations. Des cas de résistance de la population à la mise en œuvre des projets ont été signalés⁷.

D'après des *rapports d'évaluation*, il n'est pas exclu que les EIE puissent être « discréditées du fait que les procédures d'agrément environnemental des projets ou des activités sont court-circuitées ou que, dans certains cas, ces études ne sont réalisées qu'après l'établissement des plans du projet définitif, dans le seul but de confirmer le choix du site déjà sélectionné ». Les EIE peuvent être « vagues et peu concluantes, faute d'une évaluation qualitative ou quantitative des effets sur l'environnement, d'une évaluation des impacts cumulés du projet considéré et des autres projets, ou encore d'un examen des autres solutions envisageables » (Médiateur de la République hellénique, 2006).

Un grand nombre d'EIE sont réalisées chaque année : au niveau national, l'YPEHODE examine environ 1 100 dossiers par an; au niveau régional (dans le cadre de la délivrance de permis environnementaux), on dénombre environ 2 000 dossiers par an; et au niveau préfectoral, autour de 3 000-4 000 par an. Les effectifs chargés des EIE au niveau national s'élèvent à 80 personnes, dont 60 scientifiques; à l'échelon régional, ils varient entre 6 et 15 personnes par région.

Dans l'ensemble, les EIE sont un instrument important pour assurer la prise en compte des préoccupations d'environnement dans la conception des projets, la construction et l'exploitation, en particulier dans un contexte qui est marqué en Grèce par des *investissements infrastructurels* massifs (dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'eau, par exemple). Les EIE sont adossées à une législation et des dispositifs institutionnels solides. La Grèce devrait renforcer leur mise en œuvre : *i*) en s'inspirant des expériences d'EIE couronnées de succès et des lignes directrices appropriées, *ii*) en s'attachant à accroître dans des délais raisonnables la qualité des EIE et l'influence qu'elles exercent, et *iii*) en veillant à une *participation* adéquate du public et des parties prenantes.

1.4 Le développement durable en pratique : l'intégration fondée sur les mécanismes du marché

Le recours aux *instruments économiques* (taxes, redevances ou systèmes d'échange), que ce soit directement à des fins environnementales ou pour intégrer les préoccupations d'environnement dans les politiques sectorielles, est souvent considéré comme irréaliste en Grèce, compte tenu des circonstances économiques et sociales nationales. Un certain nombre d'instruments économiques ont néanmoins été utilisés au fil des ans en Grèce (OCDE, 2000), et les documents officiels témoignent d'une reconnaissance du principe pollueur payeur (PPP) et des avantages des instruments économiques. La Grèce a adopté les recommandations du Conseil de l'OCDE et les orientations de l'UE en la matière. La SNDD de 2002 affirme que « l'une des principales raisons de la dégradation de l'environnement tient au fait que la *tarification n'est pas satisfaisante*, ce qui envoie dans bien des cas des signaux erronés au marché et empêche la prise en compte des coûts environnementaux ». La SNDD vise à « assurer la vérité des prix » et « une transformation à long terme des modes de consommation et de production grâce à l'introduction des instruments économiques appropriés ». Le programme opérationnel « Compétitivité » 2000-2006 du ministère du Développement (qui fait partie intégrante du 3^e Cadre communautaire d'appui) invite à « identifier les coûts environnementaux et à les internaliser dans les prix du marché des produits », et à « introduire à titre expérimental de nouveaux instruments économiques (écotaxes, accords volontaires,

systèmes de comptabilisation des coûts de la pollution et échanges de droits d'émissions, etc.) ». Dans l'ensemble, il est nécessaire de mieux mettre en adéquation ces déclarations et les mesures en vigueur.

Taxes liées à l'environnement

En 2006, les *taxes liées à l'environnement* ont représenté 1.9 % du PIB, chiffre qui est parmi les plus faibles de l'OCDE Europe et qui a en outre notablement baissé dans un passé récent (il s'élevait à 3.6 % en 1995); leur part dans l'ensemble des recettes fiscales a également diminué (pour tomber à 6.1 %, contre 12.7 % auparavant; (tableau 5.6). Cette diminution est le résultat de la contraction du produit des *taxes énergétiques*, alors que les *taxes sur les transports* ont légèrement augmenté. Le recours aux taxes de pollution demeure limité.

Tableau 5.6 **Taxes liées à l'environnement, 1995-2006**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total (millions EUR)	3 202	3 580	3 796	3 766	3 506	3 694	3 576	3 532	3 715	3 870	3 917	4 065
Part du PIB (%)	4.7	5.0	4.7	3.6	3.1	3.0	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	1.9
Part des recettes fiscales (%)	12.7	12.8	11.7	10.0	8.4	8.0	7.5	6.7	6.6	6.7	6.3	6.1

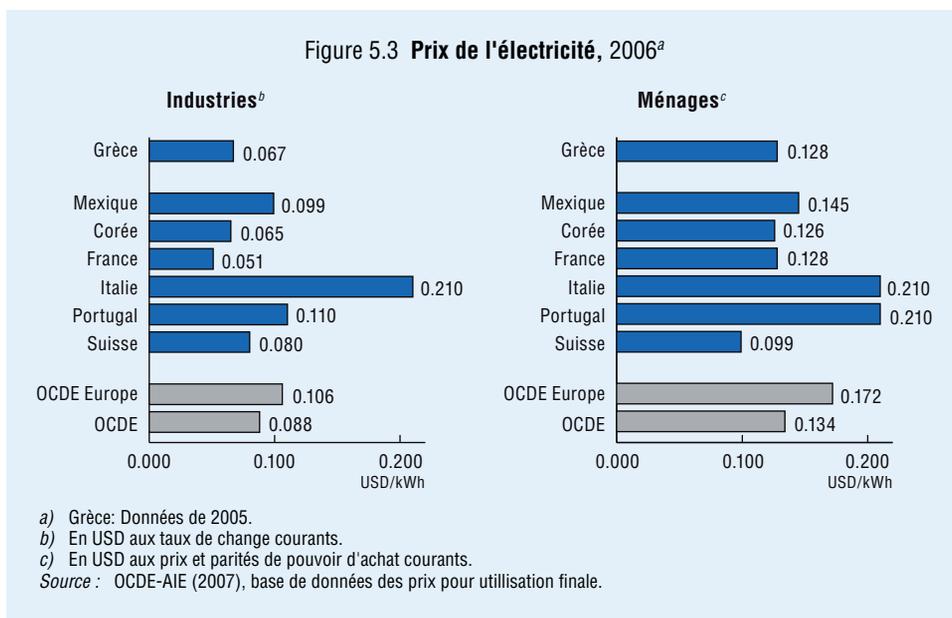
Source : Base de données OCDE/AEE des instruments économiques pour la politique environnementale, 2009.

Taxes sur l'énergie

La directive de l'UE sur la *taxation des produits énergétiques et de l'électricité* a été transposée. Le Code national des douanes tire parti des possibilités d'*exonération* prévues par cette directive : l'électricité et le gaz naturel sont exonérés de droits d'accise jusqu'en 2010 et 2014 respectivement, et sont soumis à un taux réduit de TVA (9 % au lieu de 19 %); les exonérations de droits accordées au biodiesel ont récemment été restreintes⁸; le gazole utilisé à des fins de chauffage des locaux bénéficie d'une fiscalité réduite durant la saison de chauffe (d'octobre à avril).

La houille, le lignite et le coke sont soumis depuis janvier 2007 à des *droits d'accise* d'un montant de 0.3 EUR/gigajoule, sauf lorsqu'ils sont utilisés à des fins

i) de transformation minéralogique, *ii)* de production d'énergie électrique ou *iii)* de réduction chimique et de traitement électrolytique et métallurgique; l'électricité produite à partir de lignite, qui constitue la première source d'énergie domestique et l'une des principales sources de pollution, est par conséquent exonérée. Aux termes de la loi de 2006 sur les énergies renouvelables, les autorités locales perçoivent une taxe de 3 % sur les recettes avant impôts provenant des énergies renouvelables (tableau 5.7), dont le produit est affecté au financement de travaux d'aménagement local. Les *prix de l'électricité* pour les ménages (exprimés en parités de pouvoir d'achat) sont sensiblement inférieurs (26 %) à la moyenne des pays européens de l'OCDE, mais proches de la moyenne de l'ensemble de la zone OCDE; les prix pour l'industrie (aux taux de change courants) sont également sensiblement en deçà de la moyenne de l'OCDE Europe (37 %) (figure 5.3).



Les prix et les taxes énergétiques sont souvent mis au service d'*objectifs sociaux* tels que le développement rural et la réduction de l'exclusion sociale. Par exemple, les utilisateurs de combustibles de chauffage bénéficient d'un allègement fiscal durant la saison de chauffe⁹. Le coût de « l'obligation de service public » à laquelle doit se conformer la distribution d'électricité aux usagers s'élève à environ

Tableau 5.7 **Taxes énergétiques, 2008 et 2009**

Secteur/combustible	Droits d'accise (EUR/unité)		TVA (%) ^a
	2008	2009	
Électricité domestique	0	0	9
Gaz naturel domestique	0	0	9
Fioul domestique (1 ^{er} mai-14 octobre)	0.293/litre	0.302/litre	19
Fioul domestique (15 octobre-30 avril)	0.021/litre	0.021/litre	19
Charbon domestique	0.3/gigajoule	0.3/gigajoule	19
Essence avec substitut au plomb non commerciale	0.352/litre	0.359/litre	19
Essence sans plomb non commerciale (95 IOR)	0.350/litre	0.359/litre	19
Gazole non commercial	0.293/litre	0.302/litre	19
Biodiesel	0.293/litre	0.302/litre	19
Électricité industrielle	0	0	
Gaz naturel industriel	0	0	
Fioul industriel	19/tonne	19/tonne	
Charbon industriel	0.3/gigajoule	0.3/gigajoule	
Gazole industriel et commercial	0.293/litre	0.302/litre	
Droit municipal sur les énergies renouvelables ^b	3 %	3 %	

a) Pour les îles dans les préfectures de Lesbos, Chios, Samos, du Dodécanèse et des Cyclades, et celles de la mer Égée (Thassos, Samothrace, les Sporades septentrionales et Skyros), les taux de TVA sont réduits de 30 %.

b) Sur le prix de vente hors taxes aux opérateurs des réseaux de distribution d'électricité. L'électricité photovoltaïque est exonérée.
Source : Commission européenne.

200 millions EUR par an (soit 4 EUR par MWh d'électricité fourni) (AIE, 2006). De telles pratiques peuvent non seulement dissuader les efforts pour accroître l'efficacité énergétique, mais aussi contribuer à fausser le marché de l'énergie. On pourrait envisager d'avoir recours à d'autres instruments pour atteindre les objectifs sociaux, les signaux transmis par les prix pouvant ainsi être axés sur la réalisation des objectifs économiques et environnementaux (OCDE, 2006).

Les *allègements de taxes sur le gazole accordés aux agriculteurs* ont représenté environ 11 millions EUR en 2006 (OCDE, 2007). La Grèce soutient la production et l'utilisation de bioénergies, en subventionnant à hauteur de 40 % les coûts d'investissement dans les installations de production de biodiesel et en exonérant de droits d'accise une partie de cette production (51 millions de litres en 2005, 91 millions de litres en 2006 et 114 millions de litres en 2007). Conformément aux objectifs de l'Union européenne, la Grèce ambitionne de porter la part des biocarburants dans l'ensemble des carburants automobiles à 5.75 % d'ici 2010.

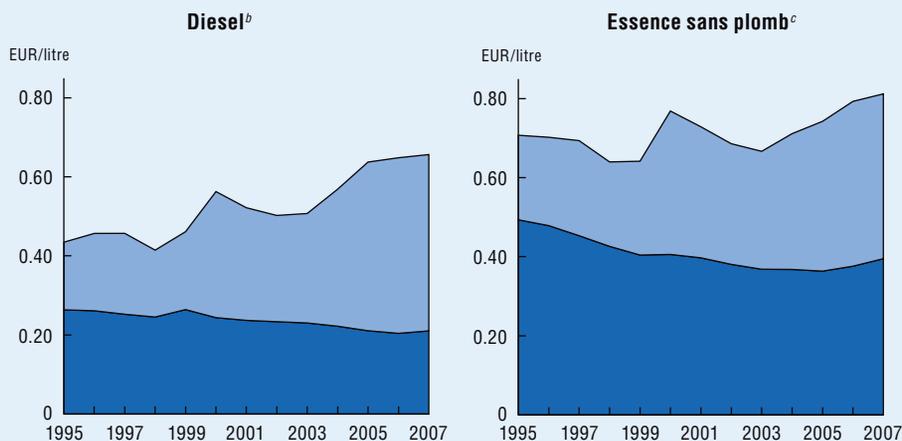
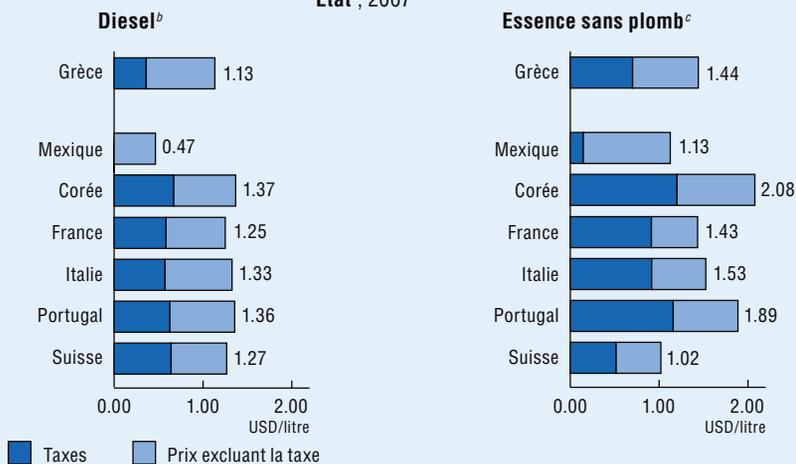
Taxes sur les transports

En 2007, les *prix des carburants routiers* étaient plus faibles en Grèce que dans un certain nombre d'autres pays européens de l'OCDE. Cependant, exprimés en parités de pouvoir d'achat, ces prix étaient tout juste inférieurs à la moyenne de l'OCDE Europe. La part des taxes dans le prix total a régulièrement diminué au cours de la période étudiée. La TVA et les droits d'accise représentent au total 49 % du prix de l'essence et 32 % de celui du gazole, soit les taux les plus bas de l'ensemble des pays européens de l'OCDE (figure 5.4).

En vertu de la loi n° 2960/2001, les véhicules automobiles à usage privé importés en Grèce (c'est-à-dire ceux qui seront immatriculés et circuleront avec des plaques grecques) sont soumis à une *taxe d'immatriculation*, qui est payée sur le prix de gros (moins les déductions pour les voitures d'occasion) et les coûts d'assurance et de transport. Le montant de la taxe dépend des équipements antipollution (conformément à la directive 98/69/CE de l'UE) et augmente avec la cylindrée. Les taux d'imposition vont de 5 % à 50 % (véhicules conformes à la norme Euro 4 ou ultérieure), de 14 % à 142 % (véhicules conformes à la norme Euro 3) et de 24 % à 334 % (véhicules respectant des directives plus anciennes). Les véhicules à moteur classiques sont soumis à des taux allant de 37 % à 346 %. Les voitures hybrides conformes aux dispositions relatives aux équipements antipollution sont, tout comme les voitures électriques, exonérées. Les motocyclettes et les poids lourds sont eux aussi assujettis à la taxe d'immatriculation en fonction de leur cylindrée. Une surtaxe de 30 % s'applique aux poids lourds dépourvus d'équipements antipollution. Au cours des dernières décennies, la structure de la taxe d'immatriculation a été modifiée à plusieurs reprises pour encourager une consommation écologiquement viable, et ces démarches ont été couronnées de succès en ce qu'elles ont permis de favoriser le renouvellement du parc automobile¹⁰.

Les propriétaires de véhicules automobiles et de motocycles circulant sur la voie publique sont redevables d'une *taxe routière annuelle*, acquittée en novembre et décembre pour l'année suivante. Une vignette est apposée sur les voitures. Les taux, l'assiette et les allègements de cette taxe sont fixés par le ministère des Finances. Les véhicules automobiles sont classés en deux catégories différentes selon qu'ils sont destinés à un usage public ou privé, chacune d'elle étant ensuite subdivisée en diverses sous-catégories selon qu'il s'agit de voitures de tourisme, de poids-lourds, d'autobus, de remorques ou d'autres véhicules. Le montant de la taxe est fonction de la cylindrée dans le cas des voitures de tourisme (tableau 5.8), du poids brut dans celui des poids-lourds, et du nombre de places assises destinées aux voyageurs dans celui des autobus. En 2008, le montant de la taxe routière annuelle variait entre 51 et 1 027 EUR pour les poids lourds à usage privé et entre 146 et 352 EUR pour les

Figure 5.4 Prix et taxes des carburants routiers

Tendances en Grèce^a, 1995-2007État^d, 2007

a) Prix constant 2000.

b) Diesel pour utilisation commerciale.

c) Super sans plomb (RON 95); Corée : ordinaire sans plomb.

d) Diesel : aux prix et taux de change courants ; essence sans plomb : aux prix et parités de pouvoir d'achat courants.

Source : OCDE-AIE (2009), base de données des prix pour utilisation finale.

Tableau 5.8 **Taxe routière annuelle pour les voitures de tourisme et les motos, 2008 et 2009**

Catégorie	Cylindrée (cc)	Taxe (EUR)	
		2008	2009
A	Jusqu'à 300	15	18
B	301-785	38	46
C	786-1 357	93	112
D	1 358-1 928	168	202
E	1 929-2 357	372	446
F	2 358 et plus	483	580

Source : Commission européenne; ministère des Finances.

Tableau 5.9 **Produit des taxes sur les véhicules automobiles, 1999-2008**
(millions EUR)

	Taxe d'immatriculation	Taxe routière annuelle
1999	717	372
2000	619	329 ^a
2001	599	753 ^a
2002	647	631 ^b
2003	713	555
2004	839	694
2005	821	706
2006	826	794
2007	922	820
2008	..	1 020 ^c

a) La différence entre les recettes générées en 2000 et 2001 par la taxe routière tient au fait que sa perception au titre de l'année 2001 a eu lieu en janvier 2001 (et non en novembre-décembre 2000).

b) Le volume élevé des recettes en 2002 est dû à la consolidation des redevances et à l'application de la taxe routière à tous les véhicules, ainsi qu'à une très forte augmentation des immatriculations de véhicules.

c) Estimations.

Source : Ministère des Finances.

autobus à usage privé; s'agissant des véhicules à usage public, il allait de 88 à 1 000 EUR pour les poids lourds et de 146 à 410 EUR pour les autobus, et il s'élevait à 197 EUR pour les taxis. En 2009, tous les taux ont été relevés de 20 %. Les véhicules électriques et hybrides sont exonérés de taxe routière, tout comme les nouveaux motocycles immatriculés en remplacement de ceux reposant sur les vieilles technologies.

La taxe d'immatriculation et la taxe routière génèrent tous les ans des *recettes* de montant comparable et loin d'être négligeable (soit près de 1 milliard EUR chacune en 2007 et 2008) (tableau 5.9). Depuis 2008, le produit de la taxe routière est réparti entre les municipalités (90 %) et les préfetures (10 %), la part de 40 % auparavant versée à l'État ayant été supprimée. Un « *fonds vert* » baptisé ETERPS (« Fonds spécial pour la mise en œuvre des plans réglementaires urbains ») a été créé au sein de l'YPEHODE. Il bénéficie d'une contribution de 0.01 EUR par litre de carburant au titre de la taxe sur les produits pétroliers.

Un renforcement du lien entre les taxes sur les transports et les performances environnementales des véhicules devrait être envisagé, sans que cette restructuration n'ait d'incidence sur le montant des recettes et en choisissant une *base d'imposition plus explicitement liée à l'environnement*. Ainsi que l'a fait valoir la Commission européenne dans sa proposition¹¹, les émissions de CO₂ constitueraient une base d'une grande simplicité et plus efficiente que la cylindrée ou la puissance du moteur. Il conviendrait en outre d'envisager à nouveau un rééquilibrage de la taxation du véhicule (qui est relativement élevée) et de la taxation de l'utilisation du véhicule (qui est relativement faible).

2. Mise en œuvre des politiques environnementales

2.1 Cadre institutionnel

Niveau national

Le *ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (YPEHODE)* est le premier responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de l'environnement en Grèce. Il travaille en collaboration avec les régions, les préfetures et les autorités locales et supervise plusieurs entités juridiques créées pour assurer la mise en œuvre de certains programmes environnementaux, dont : la Société publique pour la planification urbaine et le logement (DEPOS); l'Organisation pour l'aménagement et la protection de l'environnement d'Athènes; l'Organisation pour l'aménagement et la protection de l'environnement de Thessalonique; l'Office national du cadastre et de la cartographie (OKHE); l'Inspection nationale de l'environnement (EYEP); le Centre national pour l'environnement et le développement durable; la société Ktimatologio S.A. (registres publics/cadastre national); ainsi que l'Agence centrale de l'eau.

D'autres ministères et organisations nationales assument également certaines responsabilités en matière de mise en œuvre des politiques environnementales : les ministères de l'Intérieur, du Développement et de la Santé et celui du Développement rural et de l'Alimentation se chargent de la gestion des ressources en eau ; le ministère des Transports et des Communications édicte les règles applicables aux véhicules automobiles et aux carburants ; le ministère de la Marine marchande s'occupe de la protection du milieu marin ; le ministère de l'Économie et des Finances gère une grande quantité de ressources financières fournies par l'UE. D'importants fonds nationaux sont alloués à l'environnement au travers du nouveau programme de développement des administrations locales qui dépend du ministère de l'Intérieur (Programme Thisseas), notamment dans le cadre du volet « développement local et protection de l'environnement ».

Niveaux régional, préfectoral et municipal

Les 13 régions sont des unités décentralisées de l'administration centrale. Leurs gouverneurs sont nommés par le gouvernement. Elles assurent principalement des fonctions de planification et de coordination (chapitre 7). Leurs responsabilités consistent à contrôler les plans généraux d'urbanisme des municipalités, à élaborer et avaliser les plans régionaux de gestion des déchets, à approuver les propositions d'aménagement (assorties d'une EIE) et à superviser les services de planification des municipalités et des préfetures. Les directions régionales de l'eau sont quant à elles responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de bassin.

Au niveau préfectoral (54 préfetures), les responsabilités en matière d'environnement concernent la réglementation et la protection du milieu naturel régional (au moyen de décisions préfectorales ou de décisions préfectorales conjointes), ainsi que la mise en œuvre des plans d'utilisation des sols établis et approuvés par l'YPEHODE. Il s'agit notamment de responsabilités en matière de planification et de programmation, de développement économique, de développement social, d'action culturelle et de qualité de la vie. Certaines décisions du Conseil d'État ont transféré aux régions ou au gouvernement central une partie des compétences auparavant dévolues aux préfetures.

Les principales responsabilités environnementales des *municipalités* (914) et des *communes* (120) (autorités locales de premier niveau) incluent la gestion des déchets et des eaux usées, la distribution d'eau potable et la protection de l'environnement local. Les compétences des préfetures et des autorités locales se recoupent dans certains domaines ; l'YPEHODE a tous pouvoirs pour trancher les éventuels conflits qui pourraient en résulter. Des *associations intermunicipales* regroupant des municipalités et des communes sont parfois constituées en vue de faire conjointement face aux problèmes d'environnement. L'Association des communes et municipalités

de la Région de l'Attique est ainsi responsable de la gestion des déchets solides au sein de la zone du Grand Athènes. Une association similaire existe à Thessalonique.

Autres autorités

Le *Médiateur* (établi par la loi n° 2477/1997) a pour mandat de résoudre les conflits entre les citoyens et les administrations publiques. Parmi les quatre départements thématiques de ses services, celui de la qualité de la vie enquête sur les questions d'environnement et concentre son attention sur les violations des règles d'urbanisme et des réglementations environnementales (encadré 6.2). Le corps des inspecteurs de l'administration publique s'efforce de remédier aux infractions, au manque de transparence et aux carences des organisations du secteur public dotées de compétences environnementales.

Le *Conseil d'État* (la plus haute juridiction administrative grecque) a joué un rôle positif dans la mise en œuvre de la législation environnementale et en offrant une interprétation concrète de la notion de développement durable dans sa jurisprudence.

2.2 Législation environnementale

Aux termes de la *Constitution grecque*, l'État assume la responsabilité d'ensemble en matière de protection de l'environnement naturel et culturel et prend les mesures de prévention et de répression nécessaires à cet effet. La *loi-cadre de 1986 sur la protection de l'environnement (loi n° 1650/86)* et ses amendements ultérieurs forment le socle de la politique nationale de l'environnement de la Grèce. Dans l'ensemble, celle-ci est grandement influencée par la *politique environnementale de l'UE*, notamment pour la gestion des ressources en eau, la qualité de l'air, les substances chimiques toxiques et les déchets (tableau 5.10).

La Grèce a actualisé son cadre de gestion de l'eau durant la période étudiée en adoptant en décembre 2003 une *nouvelle loi sur l'eau (loi n° 3199/2003)*, et en 2007 des mesures de gestion intégrée des ressources en eau (Décret présidentiel 51/2007). L'YPEHODE a des responsabilités d'ensemble en matière de formulation des politiques, de réglementations, de suivi, ainsi que de contrôles des sociétés de distribution d'eau. La nouvelle législation est fondée sur la directive-cadre de l'UE sur l'eau (DCE), qui met l'accent sur les fonctions écologiques de l'eau, la gestion par bassin versant, l'analyse économique et la tarification au coût complet des services de l'eau; elle devrait prendre le pas sur le paradigme de gestion de l'offre longtems en vigueur (chapitre 3).

Les directives de l'UE forment la base de la *réglementation de la gestion de l'air* en Grèce. De nombreuses décisions du Conseil des ministres ont fixé des limites

Tableau 5.10 Principaux éléments de la législation nationale relative à l'environnement^a

1950	Loi n° 1469	Protection des paysages d'une beauté exceptionnelle
1965	DM ^b E1b/221	Évacuation des eaux usées
1971	Loi n° 996	Parcs naturels, forêts d'intérêt esthétique et monuments naturels
1972	Loi n° 947	Gestion des zones résidentielles
1975	Loi n° 177	Zones de chasse contrôlée
1975	Constitution nationale	Article 24.1
1976	Loi n° 360	Planification régionale et environnementale
1977	Loi n° 743	Protection du milieu marin
1978	Loi n° 855	Ratification de la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et de ses protocoles relatifs aux opérations d'immersion et aux situations critiques
1979	Loi n° 998	Protection des forêts et des terres forestières
1980	Loi n° 1032	Création du ministère de l'Aménagement du Territoire, du Logement et de l'Environnement
1981	DP ^c n° 1180	Création et fonctionnement d'industries
1982	Loi n° 1269	Prévention de la pollution marine par les navires – Convention MARPOL
1983	Loi n° 1337	Mise en valeur des terres
1983	Loi n° 1327	Mesures pour faire face aux conditions exceptionnelles de pollution de l'environnement
1985	Loi n° 1515	Schéma directeur et programme de protection de l'environnement à Athènes
1985	Loi n° 1558	Création du ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux publics
1986	Loi n° 1634	Ratification des protocoles de la Convention de Barcelone relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre et relatif aux zones de protection spéciale
1986	Loi n° 1650	Protection de l'environnement
1986	DMC ^d n° 46399/ 1352 DMC ^d n° A5/288	Harmonisation de la législation grecque avec les directives de l'UE 75/440, 76/659, 76/160, 78/659, 79/869, 80/778
1987	Loi n° 1739	Gestion des ressources en eau
1987	DCM ^e n° 144	Protection de l'environnement aquatique contre la pollution par des substances dangereuses
1988	DMC ^d n° 18186/271	Mesures et restrictions visant à protéger l'environnement aquatique; fixation de valeurs limites pour les substances dangereuses dans les eaux usées
1990	Loi n° 1892	Loi sur le développement
1990	DMC ^d n° 69269/5387	Étude d'impact sur l'environnement
1991	DMC ^d n° 80568/4225	Utilisation en agriculture des boues produites par les stations d'épuration municipales
1993	DMC ^d n° 58751/2370	Lutte contre la pollution de l'air par les grandes installations de combustion
1994	Loi n° 2234	Loi sur le développement
1994	Loi n° 2242	Inspection de la protection de l'environnement
1994	Loi n° 2205	Ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
1995	Loi n° 2364	Loi sur le gaz
1997	Loi n° 2508	Développement durable des villes
1997	DMC ^d n° 113944	Plan national de gestion des déchets solides – lignes directrices générales
1997	DMC ^d n° 114218	Normes et plan général de gestion des déchets solides
1997	DCM ^d n° 11	Lutte contre la pollution de l'air par l'ozone

Tableau 5.10 **Principaux éléments de la législation nationale relative à l'environnement^a (suite)**

1998	Loi n° 2637	Création de l'Organisation de certification des comptes (ainsi que de réserves de faune sauvage)
1998	Loi n° 2601	Incitations en faveur du développement économique
1999	Loi n° 2742	Aménagement de l'espace et développement durable
2000	DMC ^d n° 7589/731	Mesures et conditions applicables à la gestion des PCB et des PCT
2001	Loi n° 2939	Gestion alternative des déchets d'emballage et autres produits
2001	Loi n° 2947	Inspection de l'environnement (EYEP)
2002	DMC ^d n° 29407/3508	Mesures et conditions applicables à l'enfouissement des déchets
200	Loi n° 3010	Modification de la loi 1650/1986/Étude d'impact sur l'environnement
2003	DMC ^d n° 50910/2727	Gestion des déchets solides
2003	DMC ^d n° 37591/2031	Mesures et conditions applicables à la gestion des déchets médicaux produits par les services de santé
200	Loi n° 3199	Protection et gestion durable des ressources en eau (transposition de la DCE 2000/60 de l'UE)
2003	Loi n° 3208	Protection des écosystèmes forestiers, cadastre forestier, détention de droits sur les forêts et les zones forestières
2003	DMC ^d n° 11014/703	Procédures de réalisation d'une EIE préliminaire et d'agrément des conditions environnementales
2003	DMC ^d n° 37111/2021	Information et participation du public (procédures d'EIE)
2004	DCM ^e n° 5	Adoption du deuxième Programme national de lutte contre le changement climatique
2004	DP ^c n° 116	Gestion alternative des véhicules hors d'usage
2004	DP ^c n° 82	Gestion alternative des huiles usagées
2004	DP ^c n° 115	Gestion alternative des piles et accumulateurs
2004	DP ^c n° 109	Gestion alternative des pneus usagés
2004	DMC ^d n° 54409/2632	Création du système d'échange de quotas d'émission
2004	DMC ^d n° 9238	Valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant
2005	DMC ^d n° 22912/1117	Mesures et conditions pour la prévention et la réduction de la pollution imputable à l'incinération de déchets
2005	DMC ^d n° 29457	Émissions des grandes installations de combustion
2005	DMC ^d n° 29459	Plafonds d'émissions nationaux
2005	DMC ^d n° 38638	Ozone dans l'air ambiant
2005	DMC ^d n° 38639	Dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement
2006	DMC ^d n° 13588/725	Gestion des déchets dangereux
2006	DMC ^d n° 24944/1159	Normes techniques générales applicables à la gestion des déchets dangereux
2006	DP ^c n° 117 et n° 15	Gestion alternative des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)
2006	DMC ^d n° 11764	Accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogation de la directive 90/313/CEE
2006	DMC ^d n° 13586	Évaluation et gestion du bruit dans l'environnement
2006	DMC ^d n° 107017	Évaluation stratégique environnementale (transposition de la directive 2001/42/CE de l'UE)
2007	DMC ^d n° 8668,	Plan national pour la gestion des déchets dangereux
2007	DMC ^d n° D13/0/121	Émissions de polluants des engins mobiles non routiers
2007	DMC ^d n° 9267	Système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (transposition)
2007	DMC ^d n° 9268	Emballages et déchets d'emballage

Tableau 5.10 **Principaux éléments de la législation nationale relative à l'environnement^a (suite)**

2007	DMC ^d n° 9269	Participation du public et accès à la justice
2007	DMC ^d n° 12044	Maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses
2007	DP ^c n° 51	Mise en œuvre de la directive-cadre de l'UE sur l'eau
2008	DMC ^d n° 33437	Approbation du Plan national de réduction de certaines émissions des grandes installations de combustion existantes
2008	DMC ^d n° 38030	Approbation du Plan national de réduction de certaines émissions atmosphériques

a) Voir les tableaux 2.4 et 4.1 pour l'air et la nature.

b) Décision ministérielle.

c) Décret présidentiel.

d) Décision ministérielle conjointe.

e) Décision du Conseil des ministres.

Source : YPEHODE.

concernant les substances¹² présentes dans l'air ambiant et défini des normes techniques, transposant en droit national toutes les directives de l'UE relatives à la qualité de l'air. Le cadre législatif impose des plafonds nationaux d'émissions, des normes pour les combustibles, des normes de performances pour les véhicules, ainsi que des conditions d'autorisation pour les grandes installations de combustion et installations industrielles (chapitre 2).

À la suite du processus d'évaluation du premier Plan national, les mesures, les conditions et les restrictions visant la *gestion des déchets* solides ont été établies en 2003 (DMC n° 50910/2727/2003) en vue d'assurer le respect de la directive cadre sur les déchets. Parmi ses principales caractéristiques figuraient la mise en place d'un réseau national d'élimination des déchets, la fermeture des décharges sauvages et l'attribution aux régions des compétences en matière d'aménagement local. Le Plan national de gestion des déchets dangereux approuvé en 2007 (DMC n° 8668/2007) n'a pas été jugé suffisamment précis par la Commission européenne tant pour l'identification de sites appropriés pour l'élimination des déchets que pour l'inventaire des déchets dangereux. En Grèce, la gestion des déchets demeure un problème environnemental, politique, juridique et social complexe. Le respect de la législation sur les déchets s'est avéré difficile à assurer et les autorités ont tardé à prendre des mesures contre les pollueurs. La Cour de justice des Communautés

européennes a critiqué la Grèce pour non-respect de la législation européenne relative à la gestion des déchets, et sommé le pays de fermer ses décharges sauvages avant fin 2008. La Grèce a fermé la majorité des décharges sauvages (1 102) énumérées dans la décision de la Cour; elle prévoit de fermer les sept qui subsistent d'ici à la mi-2009.

La loi sur *l'aménagement de l'espace et le développement durable* (loi n° 2742/99) et la loi sur le développement durable des villes (loi n° 2508/97) ont défini le cadre juridique régissant l'aménagement de l'espace aux niveaux national, régional, préfectoral et local. L'achèvement du cadastre (régé par les lois n° 2308/1995, n° 2664/1998 et n° 3481/2006), dont la création a été engagée en 1994, sera essentiel pour la mise en œuvre du dispositif d'aménagement de l'espace (chapitre 7).

Le cadre législatif en matière de *conservation de la nature* date des années 30 et de l'adoption des lois sur la protection des parcs nationaux et des forêts en Grèce continentale. Durant la période étudiée, la Grèce a transposé dans sa législation l'ensemble des directives de l'UE et des engagements internationaux (tableau 4.1). La loi n° 2742/99 sur l'aménagement de l'espace et le développement durable a défini un vaste cadre de gestion des zones protégées.

L'utilisation efficiente de l'énergie et des ressources a été encouragée par le programme opérationnel « Compétitivité » 2000-2006 et la loi sur le développement (loi n° 3299/2004 modifiée par la loi n° 3522/2006), qui fournissait un soutien financier pour le développement des sources d'énergie renouvelables, de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie. Plusieurs textes de loi essentiels ont été adoptés en vue d'encourager l'utilisation de gaz naturel et d'énergies renouvelables, ainsi que les technologies économes en énergie (tableau 2.4).

2.3 Instruments réglementaires

Système d'autorisation et conformité

La loi n° 3010/2002 modifie la loi sur la protection de l'environnement et met en place le cadre destiné à régir un *nouveau système de permis environnementaux* (système d'EIE). Trois décisions ministérielles conjointes précisent les dispositions de cette loi : la DMC n° 15393/2002 sur le classement des projets publics et privés en différentes catégories; la DMC n° 11014/2003 sur les procédures de réalisation d'une étude préliminaire d'impact sur l'environnement et d'agrément des conditions environnementales; la DMC n° 37111/2003 sur l'information et la participation du public dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale.

Les activités, les installations et les projets nécessitant une *autorisation* sont classés en quatre catégories (A1, A2, B3, B4) en fonction de leurs incidences

potentielles sur l'environnement, de leur envergure et de leur capacité. Les autorisations pour chacune des sous-catégories sont délivrées par une autorité différente : ministérielle, centrale, régionale et préfectorale, respectivement. Jusqu'à présent, environ 12 500 installations ou activités ont ainsi été classées.

La loi n° 1650/1986 confie aux autorités chargées de la délivrance des permis le soin d'assurer le *contrôle de la conformité et le respect* des exigences environnementales. Ces autorités sont l'YPEHODE pour les grandes installations et activités mises en œuvre sur le territoire grec; les directions de l'environnement et de l'aménagement de l'espace des régions administratives pour les projets de taille moyenne; et les directions de la protection de l'environnement des préfectures pour les projets de moindre envergure (via la mise en place au cas par cas, et sur décision du préfet, d'équipes chargées du contrôle de la qualité de l'environnement). D'autres ministères exerçant des compétences en matière d'environnement assument également des fonctions de surveillance et de répression en vertu d'autres textes de loi.

L'Inspection nationale de l'environnement

L'*Inspection nationale de l'environnement* (EYEP) a été créée au sein de l'YPEHODE par la loi n° 2947/2001. Elle rend compte directement au ministre. Son organisation administrative, sa structure et les conditions de recrutement de son personnel ont été fixées par le décret présidentiel n° 165/2003. Ses principales responsabilités consistent à assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des conditions environnementales dont sont assortis les projets et activités des secteurs public et privé, à recommander des sanctions en cas de non-conformité; à collecter et évaluer les données sur les activités visant à faire respecter la législation environnementale; à représenter le pays aux niveaux européen et international pour ce qui est des questions de respect de la législation environnementale.

L'EYEP comprend une *Inspection générale et deux Divisions* : celle de la Grèce méridionale, qui est située à Athènes (et qui couvre l'Attique, le Péloponnèse, la Grèce centrale, les îles Ioniennes, la Grèce occidentale, la Crète et les îles du sud de la mer Égée), et celle de la Grèce septentrionale, qui se trouve à Thessalonique (et qui couvre la Macédoine orientale-Thrace, la Macédoine centrale, la Macédoine occidentale, l'Épire, la Thessalie et les îles du nord de la mer Égée). Chaque Division compte *quatre départements* respectivement axés sur : les travaux publics, les décharges, les infrastructures, les installations touristiques; les installations industrielles et minières, les activités avicoles et celles d'élevage, les installations aquacoles; le milieu naturel, les zones classées et protégées; les questions administratives, logistiques, informatiques et juridiques.

Les *inspections* sont réalisées sur la base d'un plan annuel et à la suite de plaintes. Elles sont exécutées selon des règles préétablies qui sont conformes aux dispositions de la recommandation de l'UE (2001/331/CE) prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales. Les procédures incluent : une visite sur place et l'examen de tous les facteurs et effluents pertinents; l'établissement du rapport d'inspection; les actions de suivi postérieures à l'inspection. Si la violation de la législation environnementale est avérée, le rapport d'inspection est adressé à l'exploitant, qui dispose d'un délai raisonnable pour y répondre; si elle persiste, et après avoir pris en compte la réponse de l'exploitant, un constat d'infraction à la législation environnementale est dressé.

Sur la base de ce constat d'infraction, une *sanction administrative*, généralement une amende, peut être proposée au préfet (amende inférieure à 58 694 EUR), au secrétaire général de la région (de 58 694 à 146 735 EUR) ou au ministre de l'Environnement (au-delà de 146 735 EUR). Le montant maximum de l'amende a récemment été porté à 2 millions EUR, soit quatre fois plus qu'avant et l'un des niveaux les plus élevés de l'OCDE Europe. L'exploitant est en droit de déposer un recours auprès de la Cour de justice administrative, qui décide du montant final de l'amende. En outre, le constat d'infraction peut être transmis au procureur, lequel peut décider d'ouvrir une *procédure judiciaire* susceptible de déboucher sur une sanction pénale. Ces deux procédures (administrative et pénale) mettent plus de deux ans à aboutir.

Durant ses premières années d'existence, l'*EYEP s'est essentiellement attachée* à : établir des liens de collaboration avec les autres autorités chargées des autorisations et des inspections; inspecter de façon sélective certaines installations ayant des impacts notables sur l'environnement (telles que les grandes centrales thermiques); et répondre aux requêtes ou aux plaintes d'ONG, de groupes de personnes et d'institutions, ainsi qu'aux injonctions parlementaires et judiciaires. De 2004 à 2008, l'EYEP a mené quelque 970 inspections et proposé des amendes d'un montant total de près de 20 millions EUR pour des infractions commises dans le cadre d'activités relevant des secteurs public et privé; plus de 550 dossiers ont été adressés au bureau du procureur local en vue d'éventuelles poursuites pénales. L'EYEP a en outre participé activement à des initiatives de coopération internationale, principalement au sein du Réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement (Réseau IMPEL). Dans ce contexte, elle a coordonné un projet de comparaison des méthodologies utilisées pour le calcul des amendes environnementales dans les États membres de l'UE.

La création de l'EYEP et son fonctionnement durant la période étudiée ont constitué un *grand pas en avant*, car la Grèce ne disposait pas auparavant d'un service

d'inspection environnementale opérationnel. L'EYEP est également un organe de contrôle qui décèle les carences et les défaillances des autres autorités d'inspection aux niveaux central, régional ou local. Au cours de ses premières années d'existence, elle a cependant été confrontée à une pénurie de personnel. Ses effectifs devraient normalement être au complet début 2009 après le recrutement de 32 personnes; il s'agit là d'une condition importante pour *i)* accroître le nombre des inspections environnementales et *ii)* assurer une meilleure coordination avec les autres autorités d'inspection.

2.4 Instruments économiques

Eau

Les ménages et les industriels supportent une part croissante des coûts de traitement et de distribution de l'eau, et le recouvrement des coûts est désormais assuré dans le Grand Athènes (chapitre 2 et tableau 3.5). Quant au secteur agricole, à l'origine d'environ 85 % des prélèvements d'eau, *les prix de l'eau et les investissements dans les infrastructures d'irrigation* y sont fortement subventionnés, ce qui n'incite pas les agriculteurs à économiser l'eau, ni ne confère une valeur appropriée à cette ressource rare. Dans certaines régions (telles que la Crète), les pertes d'eau dans les réseaux d'irrigation sont très importantes, et les ressources en eau peu abondantes sont l'enjeu d'une concurrence croissante entre l'agriculture et le tourisme. Malgré le recours à des techniques plus efficaces (l'irrigation au goutte-à-goutte, par exemple), les quantités d'eau d'irrigation appliquées par hectare ont augmenté. Ce phénomène pourrait non seulement s'expliquer par les pertes d'eau enregistrées dans les infrastructures d'irrigation, mais aussi par des inefficiences techniques dans l'utilisation de l'irrigation au goutte-à-goutte (Karagiannis *et al.*, 2003).

L'Examen des performances environnementales de la Grèce publié par l'OCDE en 2000 recommandait d'*augmenter les tarifs des services d'eau* afin de parvenir à une meilleure couverture des coûts, tout en accordant l'attention voulue aux disparités de revenu; cette recommandation a été peu à peu mise en œuvre dans le cas des ménages et de l'industrie, mais pas dans celui de l'agriculture (tableau 3.1). La Grèce devrait s'employer à accroître progressivement les prix de l'eau jusqu'à en couvrir intégralement les coûts de fourniture en 2010, comme l'exige la directive cadre de l'UE sur l'eau. Elle pourrait se détourner d'une politique de l'eau financée par des crédits publics (dont les transferts de l'UE) au profit d'une politique reposant sur les principes pollueur payeur et utilisateur payeur.

L'application de ces principes nécessite de reconnaître les dimensions économique, sociale et environnementale de l'eau. Des *mesures sociales* s'imposent

pour répondre aux disparités individuelles, territoriales et sectorielles, ainsi que pour s'assurer que les ménages à faible revenu disposent d'un accès suffisant à l'eau. Ces mesures pourraient comprendre des aides directes au revenu ou des mécanismes de péréquation tarifaire en faveur des citoyens les plus pauvres. Il faut en outre des mesures agro-environnementales qui tiennent compte des fonctions écologiques assurées par les *écosystèmes aquatiques* (OCDE, 2006).

Air et climat

Bien que plusieurs instruments économiques soient utilisés dans les secteurs de l'énergie et des transports et qu'ils aient des effets notables sur la qualité de l'air, aucun instrument économique particulier n'est directement consacré à la gestion de l'air (qu'il s'agisse de redevances de pollution ou de systèmes d'échange de droits d'émission, hormis dans le cas des GES). Les règlements régissant les autorisations et les aides financières demeurent les principaux moteurs de la réduction des émissions atmosphériques des sources fixes (centrales thermiques, raffineries, installations industrielles, etc.). Les autorités grecques devraient envisager d'*introduire des instruments économiques* comme l'ont fait d'autres pays, en ciblant par exemple les émissions de SO₂ ou de NO_x des centrales électriques, ou l'extraction et la combustion du lignite.

La Grèce participe au *système communautaire d'échange de quotas d'émissions de CO₂* (SCEQE), qui est opérationnel depuis 2005 dans l'UE. Les plans nationaux d'affectation des quotas (PNAQ) 2005-2007 et 2008-2012 concernent quelque 140 installations (y compris des centrales électriques); au total, environ 165 exploitants ont participé au marché. Même si le prix des quotas de CO₂ est relativement bas, le SCEQE a poussé certains exploitants grecs (l'entreprise publique d'électricité PPC, par exemple) à lancer des programmes d'investissement en vue de réduire leurs émissions (chapitres 2 et 8).

Nature et ressources naturelles

La perception de *droits d'accès aux parcs nationaux et aux zones protégées* ne constitue pas une pratique courante dans le pays. De tels droits pourraient être considérés comme un prolongement naturel de ceux qu'acquittent de longue date les visiteurs des sites historiques et archéologiques partout en Grèce (comme pour l'Acropole, le Délos, ou l'Olympie). L'introduction de droits d'accès risque certes de se heurter à une certaine opposition de la part de la population (au plan local comme national), mais elle peut être justifiée par ses avantages du point de vue de l'environnement, surtout si les recettes générées par une telle mesure sont affectées à la protection de la nature, à la création d'emplois verts et au développement économique.

Au plan local, un droit spécial sur les matériaux extraits des *carrières* a été instauré en 1993 (loi n° 2115). Il est acquitté par les exploitants des carrières auprès des municipalités et s'élève à 5 % de la valeur des matériaux extraits, tels qu'ils sont pesés lors de leur chargement sur les poids lourds. Le produit de ce droit est affecté au financement de mesures ou d'activités environnementales servant des objectifs sociaux et environnementaux (Karageorgou, 2003; 2008). Une caution de bonne fin est par ailleurs exigée des exploitants des carrières afin de garantir la remise en état du site une fois l'exploitation de la carrière achevée. Le droit sur les matériaux extraits des carrières, qui pourrait être étendu aux lits des rivières et aux mines et être assorti de mesures de contrôle appropriées, devrait favoriser une utilisation plus raisonnable des ressources naturelles et encourager le recyclage des matériaux de construction¹³.

Instruments économiques liés au tourisme

Du fait de la *concentration de la demande touristique dans le temps* (principalement l'été) *comme dans l'espace* (principalement sur les îles et le littoral), la population peut être multipliée par un facteur de deux à dix aux périodes et dans les endroits concernés. La fourniture des services environnementaux de base (tels que la distribution d'eau, le traitement des eaux usées et l'enlèvement des ordures) et l'approvisionnement en énergie sont particulièrement problématiques.

Sur la base d'une tarification au coût marginal et de l'application d'un tarif spécial aux périodes de pointe qui lui est associée, une augmentation des prix des services relatifs à l'eau, aux déchets et à l'énergie dans les *principales zones touristiques* (comme les îles) pendant les mois d'été, serait aussi bien justifiée sous l'angle économique qu'environnemental. En pratique, le mécanisme de tarification pourrait prendre la forme d'un barème différencié en fonction des plages horaires et selon les saisons, ou encore celle de droits d'accès dont devraient, par exemple, s'acquitter les non-résidents pour se rendre sur une île, ou de taxes *ad valorem* sur les nuitées passées dans les établissements touristiques. Dans les zones qui possèdent une grande valeur naturelle et connaissent une intense activité touristique, l'utilisation conjointe d'instruments réglementaires (imposant, par exemple, l'écoconception des bâtiments, des permis de construire) et d'instruments économiques (tels que des taxes sur les permis de construire modulées en fonction de la distance par rapport au littoral de l'île) pourrait tout à la fois permettre d'assurer une meilleure protection de l'environnement et de disposer de ressources financières accrues pour réduire les atteintes à l'environnement imputables au tourisme.

Subventions environnementales

Déjà dans les années 80, il était possible de déduire des impôts 50 % du prix d'achat des appareils de chauffage solaires. Cette mesure d'incitation a permis à la Grèce de figurer parmi les trois pays en tête pour l'utilisation d'appareils de ce type en Europe. Elle a certes été supprimée à la fin des années 80, mais au cours de la période examinée, des *abattements fiscaux* ont été accordés au titre de l'installation d'équipements à faible consommation d'énergie dans les immeubles et les usines. Ainsi, depuis janvier 2005, les particuliers peuvent déduire de leur revenu imposable 20 % des coûts supportés pour passer leurs installations de chauffage du fioul au gaz naturel ou pour s'équiper de systèmes fonctionnant au gaz naturel, à l'énergie solaire ou à l'énergie photovoltaïque (dans la limite de 700 EUR). Une analyse coûts-avantages et l'internalisation des dommages environnementaux pourraient permettre de rendre ces mesures d'incitation plus efficaces par rapport à leur coût. Il conviendrait également de procéder à une analyse économique pour comparer les effets des mesures visant à modifier le bouquet énergétique et ceux des mesures destinées à accroître l'efficacité énergétique.

Un large éventail d'instruments ont été adoptés en vue de promouvoir les *sources d'énergie renouvelables (SER)* (tableau 2.4). Les subventions directes aux installations SER, les tarifs de rachat de l'électricité produite et les incitations tarifaires ont contribué à accélérer les investissements en ce domaine (encadré 2.1). Ces tarifs de rachat ont été modifiés en 2006 pour mettre en place un barème différencié selon la source d'énergie utilisée et selon l'emplacement de l'installation, afin de mieux soutenir les SER sous-exploitées (comme le photovoltaïque et les fermes éoliennes en haute mer) et l'implantation d'installations SER dans les îles (chapitre 2). Ces mesures de soutien risquent toutefois d'entraîner un subventionnement excessif et la réalisation d'analyses coûts-avantages aiderait à en évaluer les répercussions globales.

Des aides substantielles sont accordées en faveur des *investissements environnementaux des entreprises privées* en vertu des « lois sur le développement » ; elles couvrent pour la plupart de 20 % à 50 % du coût des investissements, mais cette part peut monter à 75 %, en fonction de la région du pays où ils sont effectués. Cela vaut, par exemple, pour les filtres, ou encore pour les stations de traitement de l'eau et des effluents. Le ministère de l'Économie et des Finances est responsable de ces dispositifs dans le cadre de ses attributions concernant les Fonds structurels et de cohésion de l'UE (encadré 5.3).

Encadré 5.3 Soutien de la compétitivité et des efforts de gestion de l'environnement des entreprises

Afin de promouvoir les efforts de protection de l'environnement des entreprises, des mesures de soutien ont été financées par le *Programme opérationnel « Compétitivité »* 2000-2006. Une première mesure inclut des actions visant à aider individuellement les entreprises de tous les secteurs de l'économie (activités manufacturières et de transformation, services, commerce, tourisme) à mettre en place des *systèmes de gestion environnementale* conformes aux normes ISO-14001 et EMAS (Système européen de management environnemental et d'audit) et à les faire certifier. Cette aide n'est fournie que pour les dépenses au titre d'éléments immatériels (services de conseil, frais de certification) et pour les propositions impliquant un budget maximal de 30 000 EUR. Dans un premier temps (en 2004), 72 entreprises ont été sélectionnées pour bénéficier d'un financement, le budget total s'élevant à 1.5 million EUR. Dans un second temps (en 2006), 180 entreprises ont été sélectionnées pour bénéficier d'un financement, le budget total étant cette fois-ci de 2.8 millions EUR. Le soutien financier est conforme à la règle « de minimis » et mis en œuvre avec l'aide d'un organisme intermédiaire.

Une seconde mesure concerne les investissements pour la modernisation technologique des entreprises et est mise en œuvre selon la loi n° 2601/98. Elle offre un soutien à l'amélioration des performances environnementales des entreprises grâce à l'introduction et à l'adaptation de *technologies respectueuses de l'environnement* au sein du processus de production ou *via* l'adoption des meilleures techniques disponibles. La priorité est accordée aux entreprises qui relèvent du champ d'application de la directive IPPC (« Prévention et réduction intégrées de la pollution »). Elle offre également un soutien à la création de nouvelles entreprises ou à l'expansion des entreprises existantes dans le domaine du démantèlement des bâtiments, en vue de *recupérer les matériaux et déchets solides* ou les fluides et déchets liquides.

Une troisième mesure de soutien vise à aider les entreprises à mettre en œuvre des plans environnementaux conduisant à la *certification des produits au moyen d'un écolabel*, ou encore des systèmes de gestion environnementale. Cette aide est accordée au titre des éléments immatériels (coût des essais, de la certification, des services de conseil) et de l'acquisition d'équipements connexes. Par trois fois, des entreprises ont été sélectionnées en vue de bénéficier d'un financement. La première fois, elles étaient au nombre de 57 et ont bénéficié d'un budget de 7.2 millions EUR; la seconde, 37 entreprises ont été sélectionnées pour un budget de 4.5 millions EUR, et la troisième, 36 entreprises pour un budget de 4.4 millions EUR. Il était prévu que la mise en œuvre des projets correspondants soit achevée en 2009.

2.5 Dépenses environnementales

On ne dispose d'aucune enquête d'ensemble récente sur les dépenses environnementales en Grèce. Des estimations peuvent toutefois être effectuées à partir des comptes des administrations publiques, des sources publiées par la Commission européenne et des statistiques des entreprises. Les *dépenses publiques de lutte contre la pollution* enregistrées dans les comptes des administrations publiques (qui comprennent les dépenses consacrées aux déchets, à l'assainissement et au traitement des eaux usées, ainsi qu'à la pollution atmosphérique) se sont élevées à 0.6 % du PIB en 2006 (tableau 5.11). Ces dépenses ont augmenté d'environ 40 % entre 2000 et 2006, et à un rythme accéléré ces dernières années du fait de la mise en œuvre de projets cofinancés par l'UE. Les municipalités, qui sont responsables de la gestion des déchets, de l'assainissement et du traitement des eaux usées réalisent environ 80 % des dépenses publiques d'environnement. Les *dépenses publiques d'environnement* (qui englobent les dépenses de lutte contre la pollution et celles consacrées à la distribution d'eau et à la protection de la nature) se sont élevées à environ 0.8 % du PIB en 2006.

Tableau 5.11 **Dépenses publiques d'environnement^a, 2000-2006**
(millions EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total des dépenses publiques de lutte contre la pollution	733	728	763	792	916	966	1 033
<i>dont</i> : investissements	226	232	249	258	332	347	381
Total des dépenses publiques de lutte contre la pollution (en % du PIB)	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Distribution d'eau ^b	..	330	256	236	268	309	325
Total des dépenses publiques d'environnement (en % du PIB)		0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8

a) Aux prix constants de 2000.

b) Peut inclure des dépenses consacrées aux eaux usées.

Source : Eurostat; Office national de statistique.

Les *ressources financières fournies par l'UE*, principalement au travers des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, ont été une importante source de financement des dépenses publiques d'environnement (tableau 5.3). Au cours de la période de programmation 2000-2006, le budget total prévu pour les *dépenses environnementales*¹⁴ a été de plus de 3.4 milliards EUR (hors fonds nationaux de contrepartie), ce qui représente 12.5 % du total des fonds de l'UE disponibles durant cette période (y compris les Fonds structurels alloués au troisième Cadre communautaire d'appui et les ressources du Fonds de cohésion, de même que les fonds affectés *via* le Plan de développement rural 2000-2006). Cela représente en moyenne 0.28 % du PIB chaque année. Si l'on envisage les dépenses environnementales au sens large (comme comprenant aussi les dépenses consacrées aux énergies renouvelables, à l'efficacité énergétique, aux transports durables, aux technologies respectueuses de l'environnement et aux aides agro-environnementales), la contribution de l'UE aux *investissements liés à l'environnement* s'élève à quelque 6.7 milliards EUR, soit en moyenne 0.56 % du PIB par an (9.9 milliards EUR et 0.8 % du PIB en tenant compte des fonds nationaux de contrepartie). Pour la période de programmation 2007-2013, plus de 6 milliards EUR de fonds de l'UE ont été assignés aux actions environnementales (en termes généraux) dans le cadre de référence stratégique national et dans le Programme national de développement rural, ce qui représente 26 % de la contribution totale disponible de la part de l'UE (hors cofinancements nationaux).

Globalement, d'après les estimations, les *dépenses totales de lutte contre la pollution* (définies comme la somme de celles des administrations publiques et de celles des entreprises) s'élèvent à environ 0.7 % du PIB, et les *dépenses environnementales totales* à moins d'1 % du PIB. Ces chiffres mettent en évidence un effort limité par rapport à d'autres pays de l'OCDE se trouvant à un stade de développement comparable, et ce malgré un soutien considérable de la part de l'UE. Il est suggéré à la Grèce d'accroître sensiblement son effort financier dans le domaine de l'environnement : *i*) en regardant au-delà de 2013 et en envisageant une éventuelle diminution du soutien de l'UE, et *ii*) en s'orientant vers une application plus complète des principes pollueur payeur et utilisateur payeur, de façon à réduire le soutien public, qu'il soit d'origine nationale ou fourni par l'UE.

Notes

1. En 2005, la consommation intérieure de combustibles fossiles par unité de PIB de la Grèce (0.44 tonne/1 000 USD) était plus du double de celle de l'ensemble des pays de l'OCDE (0.20 tonne/1 000 USD). Qui plus est, alors que la part du charbon dans la consommation intérieure de combustibles fossiles est d'environ 40 % dans la zone OCDE, elle dépasse les 70 % en Grèce, ce qui reflète l'abondance des réserves de lignite du pays. En l'occurrence, la consommation intérieure de charbon de la Grèce par unité de PIB (0.33 tonne/1 000 USD) était plus de quatre fois supérieure à la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE (0.08 tonne/1 000 USD).
2. Par exemple, le Programme national de réformes 2005-2008 (préparé dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne de l'UE et portant sur les réformes structurelles en Grèce) définit les grands enjeux dans tout un éventail de domaines d'intervention des politiques économiques et sociales, environnement et énergie compris.
3. La coopération entre la Grèce et l'UE ne se limite pas aux transferts financiers. Ces chiffres comptables ne reflètent pas ce que la Grèce apporte à l'UE, ni ce qu'elle en reçoit d'un point de vue global.
4. Les allocations de fonds de l'UE doivent être considérées comme des dépenses prévues. L'allocation de fonds à l'infrastructure environnementale et à la protection de la nature (mentionnée dans le texte) repose sur la classification des interventions employée par l'UE dans le cadre de la programmation des Fonds structurels, qui diffère de la Classification officielle des activités de protection de l'environnement (CEPA).
5. En tenant compte des dépenses consacrées aux sources d'énergie renouvelables, à l'efficacité énergétique, aux modes de transport durables (principalement les transports ferroviaires et urbains), aux technologies respectueuses de l'environnement, au soutien agro-environnemental et à la gestion durable des forêts.
6. La Commission européenne autorise l'utilisation des fonds pour 2000-2006 jusqu'en juin 2009.
7. Par exemple, certaines ONG ont fait état de difficultés pour formuler des commentaires au sujet d'un projet de décharge sans être informés de la politique et du plan d'ensemble mis en œuvre au niveau régional ou national en matière de recyclage et de réduction des déchets. Dans la pratique, certaines régions (telles que l'Épire) ont cependant réussi à ouvrir de nouvelles décharges et à fermer les décharges sauvages. Ce succès s'explique en partie par l'utilisation de ressources financières fournies par les Fonds structurels pour lancer un dialogue avec la population et aboutir à un accord en la matière.
8. L'exonération totale s'est appliquée jusqu'à la fin de 2007. Depuis janvier 2008, l'exonération ne s'applique plus qu'à la part de biodiesel supérieure à 5 % contenue dans les mélanges gazole, les premiers 5 % étant désormais soumis au même taux de droits que le gazole (YPAN, 2008).
9. Afin de lutter contre un problème de fraude fiscale très répandu lié à la modulation de la fiscalité en fonction de l'utilisation finale (par exemple, substitution de fioul domestique au gazole, plus cher), la loi 3634/2008 (portant modification du Code national des douanes) a égalisé les taux d'imposition du gazole et remplacé l'allégement fiscal sur le fioul domestique par un système de remboursement d'impôts. Les ménages bénéficient toujours d'une fiscalité allégée sur le fioul domestique durant la saison hivernale; la différence est remboursée par l'État aux distributeurs, après contrôle par les services fiscaux des données relatives aux ventes et achats de produits pétroliers.

10. Au début des années 90, une réduction de 50 % de la taxe d'immatriculation (qui équivalait à l'époque en moyenne à 50 % du prix d'achat) était accordée pour les véhicules équipés de pots catalytiques, sous réserve que l'acheteur envoie à la casse sa vieille voiture. Cette mesure a conduit au renouvellement d'un tiers du parc automobile (alors très ancien). Elle a été supprimée en 1994. Les années suivantes, la taxe d'immatriculation a été fortement différenciée en fonction de la cylindrée, si bien que les achats de grosses voitures à forte consommation de carburant ont diminué.
11. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers, COM(2007) 856 final.
12. Des valeurs de seuil et valeurs limites ont été définies pour les oxydes de soufre et d'azote, les particules, le plomb, le benzène, le monoxyde de carbone, l'ozone, l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures polycycliques aromatiques.
13. Dans le cas de l'extraction de charbon, l'exploitation du site et sa remise en état sont soumises à certaines conditions destinées à protéger l'environnement.
14. Selon la Classification officielle des activités de protection de l'environnement (CEPA), les dépenses environnementales englobent les dépenses consacrées à la lutte contre la pollution, à l'approvisionnement en eau et à la protection de la nature.

Sources principales

Les sources utilisées dans ce chapitre sont des documents produits par les autorités nationales, par l'OCDE et par d'autres entités. Voir également la liste des sites Internet en fin de rapport.

AEE (Agence européenne pour l'environnement) (2008), *Effectiveness of Environmental Taxes and Charges for Managing Sand, Gravel and Rock Extraction in Selected EU Countries*, Copenhague.

AIE (2006), *Energy Policies of IEA Countries: Greece*, Paris.

CE (Commission européenne) (2008), *Budget de l'UE 2007, Rapport financier*, Luxembourg.

CE (Commission européenne) (2007), *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance – Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

Elliniki Etairia (Société hellénique pour la protection de l'environnement et du patrimoine culturel) (2007), *Μελετη-Γροταση – Για Την Εφαρμογη Μιας Ριζικης Περιβαλλοντρικης Φορολογικης Μεταρρυθμισης [proposition d'étude pour la mise en œuvre d'une réforme fiscale écologique radicale]*, Elliniki Etairia, Athènes.

GHK (2006), « Strategic Evaluation on Environment and Risk Prevention under Structural and Cohesion Funds for the period 2007-2013, National Évaluation Report for Greece », Rapport soumis à la Commission européenne, DG Politique régionale, GHK, Bruxelles.

Karageorgou, V. (2003), « Financing Environmental Protection: the Role of Economic Instruments and the Financial Aspects of Environmental Cooperation. Nomos + Physis », Athènes.

Karageorgou, V. (2008), « The Greek Experience with the Use of Economic Instruments in Climate Policy », Nomos + Physis, Athènes.

Karagiannidis A., N. Moussiopoulos et A. Xirogiannopoulou, (2006), « On the Effect of Demographic Characteristics on the Formulation of Solid Waste Charging Policy », *Waste Management* 26(2006) pp. 110-122.

Karagiannis G., V. Tzouvelekas et A. Xepapadeas (2003), « Measuring Irrigation Water Efficiency with a Stochastic Production Frontier », *Environmental and Resource Economics*, vol. 26, pp. 57-72.

Médiateur de la République hellénique (2006), *2005 Annual Report Summary*, National Printing House, Athènes.

OCDE (2000), *Examens des performances environnementales : Grèce*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: suivi et évaluation 2007*, OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Perspectives économiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*, OCDE, Paris.

OCDE (2008c), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture*, volume 4, OCDE, Paris.

OCDE (2008d), *OECD Pilot Material Flow Database*, OCDE, Paris.

OCDE/AEE (2009), *Database on instruments used for environmental policy and natural resources management*, www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm, mise à jour le 5 mars 2009, OCDE, Paris.

SERI (2006), *The online portal for material flow data*, Sustainable Europe Research Institute, Vienne, www.materialflows.net/index.php.

YPAN (ministère du Développement) (2008), *4th National Report on the Promotion of the Use of Biofuels and other Renewable Fuels for Transport in Greece (2005-2010)*, Athènes.



Extrait de :
**OECD Environmental Performance Reviews:
Greece 2009**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264061330-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Interface environnement-économie », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264061354-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.