

I - ETUDES

LES INCOHERENCES DU REGIME JURIDIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. L'EXEMPLE DE LA MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE POLLUEUR - PAYEUR

Par O. SEFIANE*

INTRODUCTION

La dégradation de certaines ressources en raison de leur utilisation inconsidérée a fait prendre conscience que le capital naturel est primordial à la croissance économique. La négliger ou ne pas l'exploiter rationnellement, c'est détruire inévitablement un facteur de développement.

Cette prise de conscience est affective depuis les années 1970, par l'intégration de la dimension environnementale dans l'ensemble des politiques sectorielles (énergie, transport, agriculture, ressources

(*) - Docteur en droit. Enseignant à l'ISMAL.

hydriques, urbanisme, industrie ... etc)(1), et la prise en charge des atteintes au milieu par les mécanismes économiques et par le marché. Ces mécanismes contribuent rationnellement à la lutte contre la pollution et à la gestion des ressources naturelles, en permettant à la politique de l'environnement d'atténuer sinon d'éliminer la différence existante entre le coût privé et le coût social de production d'un bien ou d'un service. Ainsi en corrigeant les mauvaises allocations, ces mécanismes donnent un prix à l'utilisation des ressources, particulièrement l'eau et l'air, car l'économie ignore tout phénomène qui ne se traduit pas par un échange monétaire sur le marché(2). En donnant une valeur monétaire à ces ressources naturelles pour qu'ils puissent intégrer la sphère économique et donc le marché, c'est selon les économistes internaliser les externalités.

Cette internalisation est concrétisée par le principe pollueur-payeur. Principe selon lequel, le pollueur supporte le coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution que les pouvoirs publics ont arrêté pour que l'environnement soit dans un état acceptable(3).

Ce principe est mis en oeuvre par divers moyens allant des normes de procédés ou de produits; réglementation et interdiction aux diverses taxes et redevances(4).

Mais l'application de ce principe dans toute sa rigueur, peut s'avérer contraire à l'objectif qui lui ait assigné, en engendrant des situations périlleuses pour la politique socio-économique d'un pays, particulièrement pour les pays en développement et les pays à économie en transition. C'est pourquoi des exceptions ont été prévues pour une période transitoire(5).

La politique algérienne de l'environnement a retenu le principe pollueur-payeur en adoptent un ensemble de textes législatifs et réglementaires, qui constituent les instruments de sa mise en application. Ces instruments pêchent par un certain manque de rigueur, car ils sont en inadéquation avec ce principe dès lors qu'ils véhiculent de lui qu'une interprétation formelle et non ses objectifs intrinsèques.

I - Consécration du Principe Pollueur - payeur

Pour atténuer les mauvaises allocations des ressources naturelles, la politique de l'environnement utilise les mécanismes économiques par le biais du principe pollueur-payeur. La mise en application de ce dernier est faite par des instruments économiques et/ou normatifs. Mais les instruments adoptés par les pouvoirs publics restent à parfaire afin de coordonner leur objectif et rendre leur action cohérente.

A/ Les instruments de mise en application du Principe Pollueur - payeur

Si la loi cadre n° 83-03 relative à la protection de l'environnement ne mentionne ni explicitement ni implicitement ce principe. Il existe un ensemble de textes qui nous renseigne que ce principe est mis en oeuvre dans la pratique.

La mise en application du principe pollueur-payeur peut se faire soit par des instruments économiques (taxes, redevances) soit par des instruments normatifs (réglementation directe, normes) ou conjointement par les deux.

Le choix de l'instrument est important car il conditionne l'efficacité de la politique environnementale initiée. Les pouvoirs publics ont retenu aussi bien l'instrument économique que l'instrument normatif(6). Enfin ils ont institué un fonds national pour l'environnement. Ce dispositif permet de lutter efficacement contre la pollution et la dégradation des ressources naturelles et préserver l'environnement au moindre coût social.

Pour concrétiser cet objectif, l'instrument économique est prévu par l'adoption de trois taxes. L'une a trait à l'enlèvement des ordures ménagères, l'autre au déversement à l'égout et la troisième aux activités polluantes ou dangereuses.

Les taxes d'assainissement (enlèvement des ordures ménagères et déversement à l'égout) ont été instituées par la loi de finance de

1993(7), alors que la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses est prévue par l'Art. 117 de la loi de finance de 1992(8).

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est prélevée pour le service rendu par la commune à ses résidants, car l'obligation d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères est du ressort de la Commune conformément au décret n° 84-378 (article 1 et 2). La taxe de déversement à l'égout, par contre, est prévue pour faire face aux dépenses d'exploitation et d'entretien du réseau d'assainissement et de stations d'épuration(9).

Ces taxes d'assainissement sont payées aussi bien par les ménages que par les industriels. L'assiette de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères se situe annuellement dans une fourchette de 150 à 20.000 DA, alors que celle du déversement à l'égout, elle est fixée sur la base du prix hors taxe des eaux potables ou industrielles consommées(10).

A côté de ces taxes d'assainissement prélevée au profit de la Commune pour service rendu, le législateur a institué aussi une taxe sur les activités polluantes ou dangereuses pour le milieu et la santé conformément au décret n° 88-149 relatif aux installations classées. Sont soumises à cette taxe, selon un barème et un degré de pollution ou de dangérosité, les activités prévues par l'annexe du décret n° 93-68, fondée sur risque, cette taxe est obligatoirement payée par les industriels en raison de la nature et de la capacité de l'activité de son installation, que multiple un coefficient.

A côté de ces instruments économiques, l'instrument normatif est prévu par le décret exécutif n° 93-160 qui interdit le déversement des effluents industriels non épurés. Leur rejet est soumis à autorisation, cette dernière n'est octroyée que lorsque l'industriel se conforme aux conditions qui y sont énoncées, à savoir le respect des valeurs limites maximales prévues en annexe et les conditions techniques(11). En cas de non respect de ces conditions, l'installation sera fermée par instruction du Wali, après avis de l'inspecteur de l'environnement. Sa reouverture n'est autorisée qu'après sa mise en conformité avec les prescriptions prévues par l'autorisation de rejet.

Il en ressort de ce décret, que le législateur fait obligation à l'industriel d'épurer préalablement ses effluents avant leur rejet dans le milieu naturel ou dans le réseau d'assainissement. Cette obligation constitue aussi un moyen de mise en application du principe pollueur-payeur, mais l'objectif de ce décret reste limité car il n'incite pas l'industriel à faire plus ou mieux que les valeurs limites maximales.

Enfin le fonds national pour l'environnement qui est institué par l'article 189 de la loi de finance de 1992(12).

Le fonds pour l'environnement ne constitue pas, en réalité, un instrument de mise en application du principe pollueur-payeur, mais plutôt un moyen pour atténuer les charges financières et pour canaliser efficacement les recettes vers les actions environnementales. Donc le fonds est prévu pour alléger les contraintes lors de la mise en oeuvre du principe, particulièrement dans les économies en transition et les pays en développement où sa raison d'être, est de pallier aux défaillances du marché et où des facteurs entravent la mise en application du principe pollueur-payeur et l'évolution vers un système efficace de financement des projets environnementaux. Parmi ces facteurs que l'on peut citer, la faiblesse du cadre d'action pour l'environnement, les contraintes financières des entreprises, l'inadaptation des régimes fiscaux, l'insuffisance du système bancaire et le sous-développement ou l'inexistence de marché des capitaux, la non prise en charge de l'environnement dans le processus de prise de décisions politiques et l'élaboration des budgets(13).

Donc le fonds pour l'environnement, qui est l'une des exceptions de la mise en application du principe pollueur-payeur, est institué pour mettre en oeuvre une politique cohérente de protection de l'environnement et intégrée aux politiques sectorielles ainsi qu'à la politique économiques. Ce fonds est généralement alimenté par des taxes et des redevances(14).

Le fonds national pour l'environnement est prévu par l'Art. 189 de la loi de finance 1992 pour financer les activités de contrôle de la pollution, la surveillance de l'état de l'environnement, et les études et

recherches, les dépenses relatives à l'information, la sensibilisation et la vulgarisation ainsi que celles relatives aux moyens mis en oeuvre en cas de pollution accidentelle. Enfin il subventionne les associations écologiques. Ce fonds est alimenté par la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses, les amendes des infractions à la réglementation de l'environnement, les indemnisations des dépenses de lutte contre la pollution accidentelle et les dons et legs.

Cet ensemble d'instruments normatifs, économiques et institutionnels constituent le dispositif de mise en application du principe pollueur-payeur que les pouvoirs publics ont adopté. Son efficacité se détermine par la complémentarité des instruments adoptés et par l'atténuation des contraintes financières qui pèsent sur l'industrie et entravent la mise en oeuvre de la politique nationale de l'environnement.

Si sur la forme, les pouvoirs publics respectent le principe pollueur-payeur en adoptant aussi bien les instruments économiques que normatifs. Sur le fond, l'objectif de ce principe a été galvané par les incohérences et la non complémentarité des instruments.

B/ Les incohérences des instruments adoptés

Le principe pollueur-payeur n'aura l'effet escompté que si les instruments adoptés se caractérisent par leur efficacité environnementale, leur efficacité économique et administrative et par leur équité et acceptabilité par le groupe cible(15). Donc pour que la politique de l'environnement soit cohérente et efficace, il faut que ces caractéristiques soient effectives et les objectifs des instruments adoptés complémentaires.

La mise en application du principe pollueur -payeur est consacrée en Algérie par la réglementation directe qui pose les valeurs limites maximales de rejet (normes), les taxes d'assainissement et enfin la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses. Ces instruments sont imparfaitement élaborés et leur objectif incohérent.

L'utilisation de la taxe ou de la redevance permet aux pouvoirs publics d'épurer les effluents industriels à un moindre coût, d'inciter en permanence l'industriel à réduire ses rejets polluants et enfin elles constituent une source de revenu non négligeable pour les services de l'environnement(16).

Les taxes d'assainissement et des activités polluantes ou dangereuses doivent normalement, d'une part, servir à la construction de stations d'épuration et d'autre part, à inciter les industriels à réduire progressivement leurs rejets polluants dans le milieu naturel. Malheureusement ces objectifs ont été réalisés alors que ces taxes ont été instituées en 1993. Cette incapacité est inhérente à leur conception et à l'objectif qui leur a été assigné.

En optant pour l'acte législatif, le concepteur de ces taxes a, d'emblée, précisé l'intention qu'il veut donner à leur impact. Selon le droit fiscal, la taxe est un prélèvement obligatoire versé au budget général de l'Etat sans contrepartie directe, alors que la redevance correspond plutôt à une retribution d'un service rendu(17). Les taxes d'assainissement et des activités polluantes ou dangereuses sont préaffectées l'une au budget de la Commune l'autre au fonds national pour l'environnement. En effet si la taxe de déversement à l'égout est préaffectée aux dépenses d'exploitation et d'entretien du réseau d'assainissement et de stations d'épuration(18) pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les textes ne prévoient ni sa réaffectation ni la part qui doit constituer le crédit pour améliorer en amont et en aval les services de remassages des ordures (moyens humains et matériels, création, gestion et suivi des décharges publiques)(19).

Si une Commune ne dispose pas d'un réseau d'assainissement ou d'une station d'épuration ne pourra-t-elle pas prélever cette taxe et utiliser son produit à la construction d'une station d'épuration. Il en ressort de l'arrêté interministériel du 4 août 1993 que la Commune ne peut se prévaloir de cette prérogative. Donc la taxe de déversement à l'égout est instituée à des fins budgétaires et non à des fins environnementales.

En ce qui concerne la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses, elle est prévue par l'Article 117 de la loi de finance de 1992 et les modalités de son application, par le décret exécutif n° 93-68 et la circulaire interministérielle n° 1648. Ces textes n'énoncent pas l'objectif qu'ils assignent à cette taxe, mais l'on peut déduire, des lois que son produit est versé au fonds national pour l'environnement, qu'elle serve au financement des actions environnementales sans pour autant avoir un effet incitatif pour les industriels.

Les textes prévoyant les modalités de mise en application de la taxe prévoient trois taux de base que multiplient un coefficient de 1 à 6 selon la nature et la capacité de l'activité. Ces taux sont prévus l'un pour les installations soumises à autorisation l'autre pour les installations soumises à déclaration et le 3ème pour les installations n'employant pas plus de 2 personnes. Ces textes récelent des lacunes, qui rendent la taxe inopérante et inéquitable.

Les textes prévoyant la taxe et ses modalités d'application ne précisant pas si elle est instituée pour inciter les industriels à prendre les mesures nécessaires pour que leurs activités ne génèrent pas de pollutions ou nuisances. Cette imprécision fait pencher notre conviction vers l'hypothèse que cette taxe n'est pas incitative car pourquoi les installations soumises à déclaration sont redevables de cette taxe, alors que l'article 77 de la loi n° 83-03 relative à la protection de l'environnement prévoit que seules sont soumises à une déclaration, les installations qui ne présentent pas de dangers ou d'inconvénients soit pour la commodité du voisinage soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique soit pour l'agriculture soit pour la protection de l'environnement et la nature soit pour la conservation des sites et monuments(20). Donc cette taxe qui est même payé pour les installations soumises à déclaration, est instituée non pas pour inciter les industriels à depolluer leurs effluents mais plutôt un moyen pour alimenter le fonds national pour l'environnement.

Il faut remarquer ainsi que d'une part, l'indexation d'une activité selon l'article 117 parag. 5, se fait sur la base de la nature et de

l'importance de cette activité, alors que selon l'annexe du décret exécutif n° 93-68, l'indexation est fonction de la nature et de la capacité de l'activité.

D'autre part, il y a une discordance entre les textes prévoyant la taxe et la réglementation des installations classées. Cette dernière prévoit que l'installation figurant dans la nomenclature est soumise soit à une autorisation soit à une déclaration alors que les textes de la taxe prévoient plutôt l'activité soumise à déclaration ou à autorisation (21), mais en réalité la taxe est perçue sur les établissements dont les activités sont considérées par la loi comme faisant courir des risques particuliers à l'environnement(22).

En ce qui concerne le calcul de la taxe, il est prévu 3 critères, à savoir la nature, la capacité de l'activité et un coefficient multiplicateur. Si la nature de l'activité est explicitée par la réglementation des installations classées et sa nomenclature, la capacité de l'activité reste une notion imprécise car dans l'annexe du décret exécutif n° 93-68 ont fait référence tantôt à la quantité utilisée tantôt à la quantité produite et tantôt à la quantité stockée. Cette multiplicité des critères de détermination de la capacité de l'activité rend aléatoire le calcul du produit de la taxe.

Ces lacunes et incohérences sont dues au fait que le rédacteur de l'article 117 et du décret exécutif qui n'a fait que reprendre l'article 17 portant redevance annuelle de la loi française de 1976 relative aux installations classées, mais tout en portant quelques retouches de forme(23).

Cette reprise n'obéit nullement à des considérations objectives, car le rédacteur n'a fait que reprendre textuellement la redevance annuelle sans l'adopter au contexte socio-économique de l'Algérie, sans prendre en considération les capacités humaines et techniques des services de l'environnement et sans solliciter le secteur industriel ni l'avis des spécialistes.

La redevance annuelle dans la loi française de 1976 n'est pas une taxe environnementale mais plutôt la contrepartie du contrôle

approfondi et périodique des installations qui présentent des risques pour l'environnement. C'est le même objectif qu'on retrouve dans la législation tunisienne des installations classées(24). Les pénalités de pollutions sont prévues quant à elles par une redevance de pollution prélevée au profit des agences financières du bassin et calculée sur la base des éléments caractéristiques de la pollution (matières en suspension, matières oxydables, matières inhibitrices, matières azotées, matières phosphorées, composés organohalogénés et métaux)(25).

Le produit de la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses est préaffecté au fonds national pour l'environnement, en plus des recettes provenant des amendes, des dons et legs et des indemnisations des dépenses de lutte contre la pollution.

L'institution d'un fonds pour l'environnement constitue l'une des exceptions transitoire prévues par l'O.C.D.E. pour pouvoir alléger la charge financière qui peut peser sur l'industriel qui investit dans la technologie propre. Cet allègement se concrétise par l'octroi d'aides ou de crédits à des conditions avantageuses afin que le secteur industriel contribue à la réalisation des objectifs de la politique nationale de l'environnement.

L'article 189 de la loi de finance 1992 manque de rigueur dans son élaboration et ne répond pas aux objectifs intrinsèque de la raison d'être d'un fonds pour l'environnement. Ce dernier, par ses ressources, constitue une source d'aide à l'industrie pour changer leur process de production ou d'investir dans la technologie propre. Il est essentiellement alimenté par les écotaxes (taxes et redevances de prélèvement, de pollution, de consommation, ... ect). Le fonds national pour l'environnement est plutôt alimenté par la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses, les produits des amendes et les indemnisations des dépenses d'une part, et ses recettes sont plutôt réservées aux dépenses de lutte contre la pollution accidentelle, au financement des actions de sensibilisation et d'information et au subventionnement des organisations non gouvernementales d'autre part.

Mais selon les recommandations de l'O.C.D.E.(26), les ressources du fonds pour l'environnement doivent obligatoirement être utilisées pour le financement des actions retenues par la politique nationale de l'environnement et particulièrement le secteur industriel pour lui permettre de mettre en conformité les industries hautements polluantes, contrairement au fonds national pour l'environnement qui ne peut être sollicité par l'industriel pour une aide financière ou un crédit d'investissement dans le domaine de l'environnement, alors que ce secteur qui l'alimente pour une grande part.

La création du fonds national pour l'environnement a été faite dans la précipitation et sans maturation(27). Car il ne soutient pas l'industriel dans ses investissements dans le domaine de l'environnement, en lui octroyant des crédits à des taux réduits, lui permettant de l'alléger des charges financières pénalisantes. L'allègement des charges financières est possible selon divers moyens et même sans le fonds pour l'environnement, tel que l'exonération fiscale sur les investissements dans le domaine de l'environnement, l'exonération d'impôts et taxes d'importation en Maroc(28), les agences financières du bassin en France(29) et le fonds de dépollution en Tunisie(30).

Le décret exécutif n° 93-160 réglant le rejet des effluents liquides industriels est l'instrument normatif (réglementation directe) pour la mise en application du principe pollueur-payeur. Ce texte interdit tout rejet non autorisé. L'autorisation est accordée que si les substances contenues dans l'effluent ne dépassent pas les valeurs limites maximales prévues en annexe et le rejet respecte les conditions techniques qui seront prévues par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Selon ce décret, les effluents ne peuvent être rejetés qu'après avoir été épurés, donc l'industriel est tenu par l'obligation de s'équiper en matériel de dépollution ou de station d'épuration. Cette obligation est quasi-impossible sinon risquée en raison de la contrainte financière qu'elle peut induire, car la majeure partie de l'infrastructure industrielle algérienne date des années 1970 et sa technologie est obsolète qui nécessite des gros investissements.

A notre sens, il serait intéressant que les services de l'environnement effectuent une enquête auprès des industriels pour déterminer l'effectivité de l'application de ce texte. Il nous semble qu'il est tombé en désuétude lors même de son adoption.

L'ensemble des instruments adoptés sont inefficaces a un double niveau. D'autre part, ils ne respectent ni l'objectif intrinsèque du principe pollueur-payeur ni prennent en considération la spécificité socio-économique de l'Algérie. D'autre part, les objectifs et les actions de ces instruments (taxes et réglementation directe) ne sont ni concordants ni complémentaires mais sont plutôt incohérents et constituent beaucoup plus une entrave pour la politique nationale de l'environnement.

Cette incohérence est flagrante particulièrement dans la relation de la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses avec le fonds national pour l'environnement et cette taxe et le décret exécutif n° 93-160. C'est l'industrie qui alimente en majeure partie le fonds, mais il ne peut être sollicité par l'industriel pour bénéficier d'une aide ou d'un crédit qui lui permettra de soutenir ses efforts d'investissement dans le domaine de l'environnement. Le décret exécutif ne fait ni explicitement ni implicitement référence à la taxe, se contentant dans l'interdiction de rejeter les effluents qui ne sont pas conformes aux valeurs limites maximales, sans toutefois prévoir une solution pour la pollution résiduelle ni peut être considéré comme un facteur incitatif de la diminution progressive, à moyen et long terme, de la pollution industrielle(31). Ce décret est inopérant car son pouvoir insignifiant et son respect par les industriels n'est pas évident car les services de l'environnement ne disposent pas de moyens matériels, techniques et humains suffisants et adéquats pour pouvoir prévoir des contrôles périodiques et inopinés des installations classées(32).

Les lacunes des instruments économiques et normatifs adoptés et leur incohérence, ont complètement braisé le principe pollueur-payeur, et constituent une entrave pour la mise en oeuvre objective d'une

politique nationale de l'environnement. Cet obstacle penalise l'économie nationale, particulièrement le secteur industriel qui subi une contrainte financière supplémentaire et se fait concurrencer par les produits d'importation. Il constitue aussi un facteur aggravant de la dégradation des ressources naturelles, surtout en cette période de transition vers une économie de marché.

Le dispositif mis en place pour internaliser les externalités et inciter les industriels à contribuer à la mise en oeuvre d'une politique rationnelle de protection de l'environnement, a raté son objectif car la mise en application des instruments économiques et normatifs ont engendré une inadéquation avec le principe pollueur-payeur.

II - L'inadéquation des instruments

Les instruments adoptés pour appliquer le principe pollueur-payeur sont lacunaires et incohérents. Ces vices ont généré une incompatibilité entre le dispositif mis en place et le principe lui même, ainsi que des impacts négatifs sur l'économie nationale et la politique de l'environnement.

A/ L'incompatibilité des instruments adoptés

Abondamment utilisée comme facteur contribuant à la mise en application de la politique de l'environnement, la réglementation a été initialement considérée comme la solution la plus adéquate pour inculquer de nouveaux comportements d'utilisation et de gestion des ressources naturelles.

L'approche réglementaire s'est avérée, avec le temps, moins efficace dès lors où en générale elle se cantonne dans l'obligation de respecter seulement la règle édictée (respect des normes, interdiction de rejet... ect) sans inciter l'industriel à faire mieux ni prendre en considération le rapport coût / avantage dans le choix du moyen le plus efficace pour arriver à un degré optimal de réduction de la pollution. La réglementation peut constituer un moyen plus sûr pour prévenir les

effets irréversibles de la pollution mais sa mise en oeuvre administrative est lourde et nécessite des capacités humaines et matérielles importantes pour pouvoir assurer l'objectif qui lui est assigné(33).

Pour atténuer ces inconvénients, des mécanismes économiques sont utilisés afin que la gestion des ressources naturelles se fait de manière rationnelle. C'est avec ce mécanisme qu'on internalise les externalités dans la production d'un bien ou service et on incite l'utilisateur ou l'industriel à choisir le moyen (technologie, procédé, matières, produits ... etc) qui permet un meilleur rapport coût - efficacité pour réduire les atteintes à l'environnement(34).

Cette internalisation est consacrée par le principe pollueur-payeur , selon lequel le pollueur supporte le coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution(35) pour pouvoir combler sinon atténuer l'écart entre le coût social et le coût privé d'une activité. Donc le pollueur (industriel) doit tenir compte dans la détermination du prix de sa production, l'utilisation et les atteintes aux ressources naturelles dues à son activité.

L'acception originelle du principe pollueur-payeur s'avère difficilement applicable dans la réalité, car en plus de la différence du développement socio-économique des pays, l'optimum(36) ne peut être atteint que lorsque l'écart entre le coût social et le coût privé d'une activité est comblé. Cet équilibre n'est possible que dans un régime de concurrence pure et parfaite et où la fonction du dommage est connue(37).

Pour atténuer la difficulté de la mise en application du principe pollueur-payeur, l'O.C.D.E. a prévu des exceptions transitoire à ce principe permettant à l'industriel de bénéficier d'aides de subventions, d'incitations fiscales ou de l'utilisation du produit de la taxe ou de la redevance dans les infrastructures de depollution.

Donc le choix des instruments doit être compatible avec les objectifs de la politique socio-économique et répondre aux orientations de la politique de l'environnement.

Cette approche n'a pas été prise en considération par le législateur algérien lors de l'élaboration des textes prévoyant les instruments de mise en application du principe pollueur-payeur. Ce constat ne fait que renforcer la conviction que ces instruments sont incompatibles avec les objectifs de ce principe. Cette incompatibilité est due essentiellement à l'inacceptabilité, l'inefficacité et l'inefficience de ces instruments.

Ils sont inacceptables car leur respect par le secteur industriel est aléatoire en raison de l'absence de concertation avec les industriels. Ils n'ont pas un effet distributif ni sont complémentaires entre eux(38).

Ils sont inefficients dans la mesure où les objectifs environnementaux arrêtés par les pouvoirs publics lors de l'adoption de ces instruments n'ont pas été concrétisés, car la raison d'être de ces instruments est d'inciter l'industriel à contribuer à la mise en oeuvre des objectifs de la politique de l'environnement et à trouver une source de financement pour soutenir le secteur industriel dans ses efforts d'investissement dans des process ou technologies respectant les normes environnementales adoptés par les pouvoir publics, mais non une source financière pour alimenter seulement le fonds pour l'environnement.

Ils sont inefficaces dès lors que les objectifs que se sont fixés les pouvoirs publics n'ont pas été atteints et la pollution industrielle prend de plus en plus d'ampleur comme le rapporte régulièrement les médias.

En étant incompatibles avec le principe pollueur payeur, les instruments adoptés ne remplissent donc pas leurs objectifs et constituent plutôt un handicap insurmontable ainsi qu'une contrainte financière supplémentaire pour l'industrie.

Ces contraintes ont des impacts négatifs aussi bien sur la politique économique que sur celle de l'environnement.

B/ Les impacts de ces instruments sur la politique économique et de l'environnement.

En adoptant les instruments de mise en application du principe pollueur-payeur, le législateur n'a pas pris en considération la situation

socio-économique et écologique du pays et a alourdi l'industrie d'une nouvelle charge financière sans que la pollution diminue.

La situation économique de l'Algérie, en pleine restructuration, milite pour une réflexion sereine et approfondie dans le choix des orientations et des priorités de la politique de l'environnement et des instruments économiques et /ou normatif pour une mise en oeuvre objective du principe pollueur-payeur.

Dans les économies en transition, la mise en application du principe pollueur-payeur est entravée par plusieurs facteurs, tels que les contraintes financières des entreprises, l'absence d'un secteur bancaire octroyant des aides ou des crédits d'investissement dans le domaine de l'environnement enfin l'absence d'un marché régulé, permettant d'orienter la consommation vers des biens et services respectant l'environnement.

Pour une meilleure application du principe pollueur-payeur dans ces économies, il faut que l'élaboration des instruments prenne en charge les contraintes pour permettre au secteur industriel de mettre à niveau les installations les plus polluantes en lui octroyant des crédits à taux réduit ou des exonérations fiscales pour les investissements qui prennent en considération la protection de l'environnement et ainsi éviter les problèmes socio-économiques(39).

Les pouvoirs publics algériens n'ont pas en considération ni les recommandations de l'O.C.D.E. ni n'ont consenté un effort de réflexion et de concertation lors de l'élaboration des instruments économiques et normatifs. Cela a engendré une situation préjudiciable aussi bien à l'économie nationale qu'à l'environnement. En effet l'industriel est soumise au paiement d'une taxe et en même temps au respect des valeurs limites maximales. Elle est contrainte soit d'investir dans une technologie propre, soit d'arrêter certaines de ses activités soit ne point respecter ces valeurs.

La première hypothèse est presque impossible en raison de la vétusté de l'infrastructure industrielle. La rénover, est un investissement très lourd pour le budget de l'Etat, dans l'état actuel de l'économie.

En absence d'un marché concurrentiel, l'industriel ne fait que repercuter le montant de la taxe payée sur le prix des biens produits et donc rencherit sa production par rapport aux produits importés.

Contraindre l'industriel à se conformer au décret exécutif c'est l'obliger à subir une concurrence déloyale et à moyen ou long déclarer faillite. Même les pays industrialisés tel que l'Allemagne ou la France n'ont pas procédé de telle manière et ont ménagé leur secteur industriel dans leur politique de protection de l'environnement soit en leur octroyant des dégrevements fiscaux, des subventions ou des crédits à taux réduit soit en reinvestissant le produit des taxes ou des redevances dans la construction des stations d'épuration.

Normalement l'ensemble des taxes (d'enlèvement d'ordures ménagères, de déversement à l'égout et des activités polluantes ou dangereuses) doivent être versées au fonds national pour l'environnement afin d'alléger la charge financière que peut faire peser les actions environnementales sur le budget de l'Etat et constituer une source de financement impliquent l'industrie à la concrétisation des objectifs de la politique nationale de l'environnement. Malheureusement les instruments adoptés ont eu un effet contraire car l'acception originelle du principe pollueur-payeur n'a pu être mise en oeuvre dans les pays industrialisés comment elle peut l'être en Algérie.

Les pouvoirs publics doivent adopter les instruments à l'économie de l'Algérie pour pouvoir effectivement faire diminuer le rejet des effluents industriels et pour soutenir l'industriel qui veut investir dans une technologie propre. Car quelque soit sa bonne volonté, l'industriel ne peut ni ne veut contracter des crédits d'investissement à taux élevé pour acquérir le matériel de depollution et aussi payer une taxe sur son activité.

Donc aussi bien la taxe sur les activités polluante ou dangereuse que le décret exécutif n° 93-160 ne constituent un moyen incitatif à la protection de l'environnement mais plutôt un moyen coercitif pour l'industriel. Les respecter c'est courir le risque de la faillite avec toutes

les conséquences qui en découlent, ne pas les respecter c'est entraver la politique de l'environnement avec tous les risques que peut engendrer une catastrophe écologique dont les impacts sanitaires et sociaux sont insoupçonnables.

En adoptant des instruments incohérents et incompatibles, les pouvoirs publics ont mis l'industriel devant un dilemme dont le choix de l'une ou l'autre alternative aura soit directement soit indirectement des impacts négatifs sur le secteur industriel et sur le milieu.

A notre sens, si la majeure partie des industriels payent les taxes, rares sont ceux qui se conforment au décret exécutif n° 93-160. Ce dernier est tombé en désuétude et les dégradations du milieu naturel et les atteintes à la santé humaine prennent des proportions alarmantes à cause de l'ampleur que prend la pollution industrielle.

CONCLUSION

Les instruments adoptés pour mettre en application le principe pollueur-payeur se sont avérés inopérants pour la politique de l'environnement, handicapants pour l'économie nationale et contraignants pour le secteur industriel. Ces contraintes rendent donc aléatoire toute stratégie de protection de l'environnement.

Cette situation qui nuit au milieu naturel et au cadre de vie, s'empire de jour en jour en raison du manque de rigueur des pouvoirs publics dans le choix des objectifs environnementaux, de l'absence de concertation intersectorielle et du manque d'objectivité et de lucidité dans leur inspiration ou dans la reprise de la législation étrangère en négligeant la spécificité économique, culturelle et psychologique du groupe cible.

Le régime juridique de protection de l'environnement adopté, est désarticulé et les instruments de mise en application du principe pollueur-payeur n'est qu'un exemple parmi d'autres de cette incohérence.

Négliger la multisectorialité de l'environnement, sous-estimer le support juridique et refuser la concertation avec les spécialistes de l'environnement et le secteur concerné c'est vouer son action à l'échec.

Pour que la politique de l'environnement soit objectivement et concrètement applicable, il est primordial et dans les meilleurs délais réviser son régime juridique. L'applicabilité effective du principe pollueur-payeur passe nécessairement par d'une part, la révision du dispositif de mise en oeuvre de la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses et du décret exécutif n° 90-160. D'autre part, la révision du fonds national pour l'environnement en s'inspirant des recommandations des organisations internationales et des expériences des autres pays.

Notes:

- (1) M. POTIER, "Intégrer l'environnement et l'économie", Observatoire de l'O.C.D.E., n° 198, fev.-mars 1996, p. 6.
- (2) - J. P. BARDE, "Economie et politique de l'environnement", p. 23 à 26.
- (3) - O.C.D.E., "Le principe pollueur-payeur: définition, analyse et mise en oeuvre", p. 11.
- (4) - J. P. BARDE, "Economie et politique de l'environnement, p. 14.
- (5) - Idem, p. 15.
- (6) - Décret exécutif n° 93-160, taxes d'assinsissement, taxe sur les activités polluantes ou dangereuses.
- (7) - Art. 30 décret législatif n° 93-01, Arrêté interministrielle du 4 août 1993, code des impôts et taxes assimilées, p. 19 et p. 89.
- (8) - Art. 117 loi n° 91-25, Décret exécutif n° 93-68, Circulaire interministrielle n° 1648.
- (9) - Art. 15, Arrêté interministriel du 4 août 1993.
- (10) - Idem, Art. 5.
- (11) - Arrêté portant définition des conditions techniques n'a pas encore été adopté.
- (12) - Loi n° 91-25 du 18/12/1991.
- (13) O.C.D.E., "Les lignes directrices de Saint-Petersbourg sur les fonds pour l'environnement dans la transition vers une économie de marché, p. 15.
- (14) - Idem, p. 11 à 13.

- (15) - O.C.D.E., Gérer l'environnement, le rôle des instruments économiques", p.26-45.
- (16) - J.P. BARDE, "Economie et politique de l'environnement", p. 245 à 368.
- (17) - J. P. BARDE et Jeffrey Owens, "L'évolution des écotaxes", L'observatoire de l'O.C.D.E. n° 198, fév.-mars 1996, p. 11.
- (18) - Art. 15, Arrêté interministériel du 4 août 1993.
- (19) - Art. 263 de la loi de finance de 1993.
- (20) - Art. 77 et 74 loi n° 83-03.
- (21) - Article 3 décret n° 88-149, Article 117, Arrêté interministériel du 4 août 1993.
- (22) - J.P. BOIVIN, "Droit des installations classées", p. 299.
- (23) - Diminution du nombre du coefficient multiplicateur (1 à 10) et changement de l'intitulé de la taxe.
- (24) Article 313-314 loi n° 66-27 promulgant le code du travail, article 56 loi n°90-111 portant loi de finance 1991.
- (25) - J.P. BOIVIN, "Droit des installations classées, p. 310-311.
- (26) O.C.D.E., "Les lignes directrices de St-Petersbourg sur les fonds pour l'environnement dans la transition vers une économie du marché, p. 25 à 39.
- (27) L'article 189 ne nous renseigne pas sur l'intérêt, l'objectif et la vocation du F.N.E. il aura été préférable de l'instituer par un texte réglementaire plus explicite.
- (28) - Dahir n° 82-220 et décret n° 2-82-623.
- (29) - J.P. BOIVIN, Droit des installations classées, p. 308-312.
- (30) - Décret n° 93-2120, Article 37 loi n° 93-120.
- (31) - Les termes du décret n'incitent pas l'industriel à faire régulièrement des efforts supplémentaires de la pollution, allant en -deça des valeurs limites maximales.
- (32) - Article 15 décret exécutif n° 90-160.
- (33) - J. P. BARDE, "Economie et politique de l'environnement", p. 243 à 246.
- (34) - O.C.D.E., "Gérer l'environnement le rôle des instruments économiques", p. 18.
- (35) O.C.D.E., Principe pollueur-payeur, définition, analyse et mise en oeuvre", p.11.
- (36) - Le prix du dommage doit être égal au produit de la taxe ou redevance.
- (37) O.C.D.E., Principe pollueur-payeur, définition, analyse et mise en oeuvre", p.23.
- (38) - Le cas du décret exécutif est significatif en raison de sa rigueur et de l'absence de soutien financier à l'industrie pour qu'elle puisse se conformer aux règles édictées.
- (39) O.C.D.E., Principe pollueur-payeur, définition, analyse et mise en oeuvre", p.17.