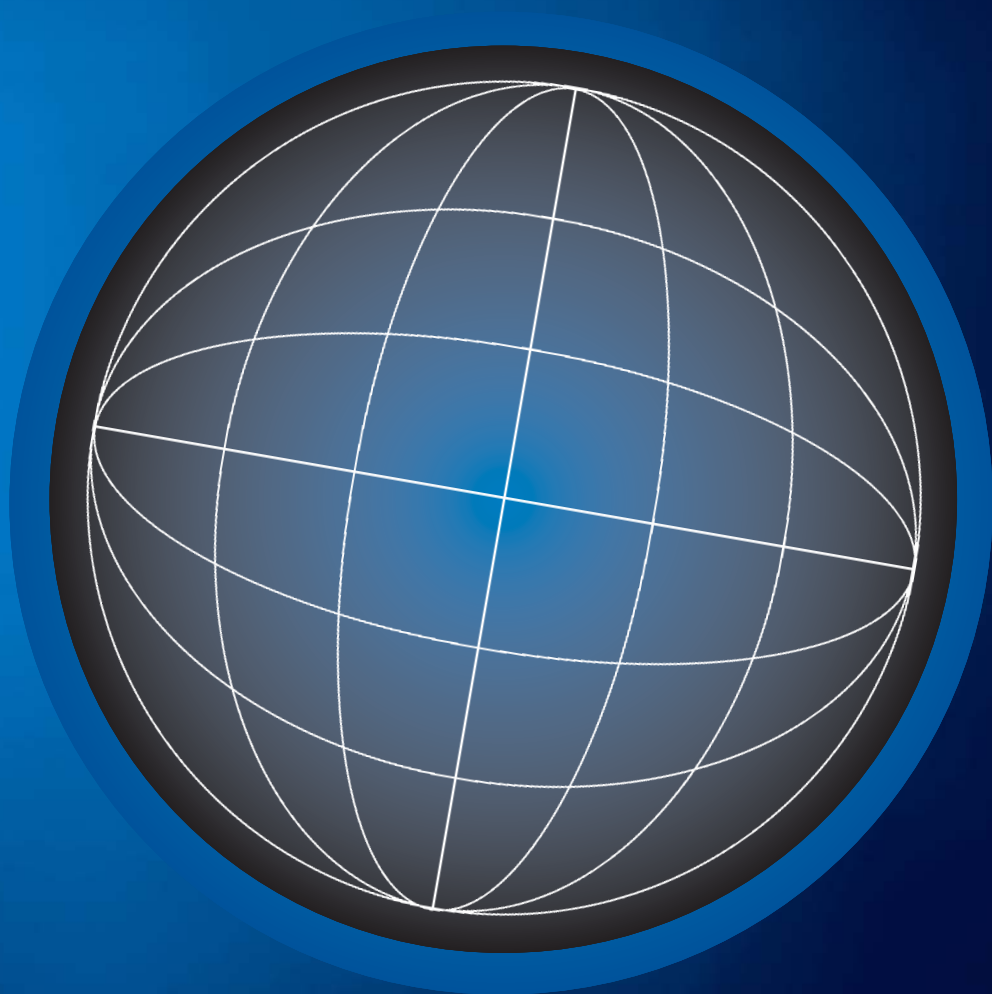


Mise en œuvre du développement durable

PRINCIPAUX RÉSULTATS 2001-2004



**MISE EN ŒUVRE DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

PRINCIPAUX RÉSULTATS 2001 — 2004

Entre 2001 et 2004, les travaux de l'OCDE sur le développement durable ont été axés sur les indicateurs et les examens par les pairs ; sur les obstacles à la réduction des subventions préjudiciables à l'environnement et au développement de l'utilisation des taxes liées à l'environnement ; sur les aspects sociaux du développement durable ; et sur la cohérence et l'intégration des politiques. Les diverses activités entreprises par l'OCDE pendant cette période ont porté sur "l'interface" entre l'environnement et l'économie, d'une part, et entre l'économie et la société, de l'autre.

Interface environnement-économie

Les *performances environnementales* se sont améliorées à plusieurs égards depuis 1990 et les pays de l'OCDE continuent de se fixer des objectifs afin de progresser encore. Les coûts liés à la protection de l'environnement ont aussi augmenté tout au long de cette période. Ils représentent 2 % du PIB, sinon plus, dans les pays où des normes relativement rigoureuses ont été fixées, et pourraient être inférieurs d'au moins 25 % si de nombreux pays de l'OCDE avaient davantage recouru à des instruments plus efficaces par rapport aux coûts. Alternativement, des objectifs environnementaux plus ambitieux auraient pu être atteints à très faible, voire sans coûts supplémentaires.

Cette possibilité n'a guère été mise à profit en raison, notamment, de l'insuffisante prise en compte des préoccupations environnementales et économiques dans l'élaboration des politiques. Les préoccupations suscitées par les répercussions sociales des politiques de l'environnement, outre les problèmes d'économie politique, ont aussi fait monter les coûts, dans la mesure où elles ont conduit à accorder des exonérations ou assouplir les exigences de réduction des émissions envers certaines des activités les plus polluantes. Les coûts de la lutte antipollution pourraient augmenter sensiblement à l'avenir, parallèlement à la rigueur accrue des normes, rendant ainsi plus pressante la nécessité de choisir des solutions d'un bon rapport coût-efficacité dans les prochaines années. C'est le cas, en particulier, pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, domaine dans lequel il est nécessaire de définir d'urgence pour la plupart des pays de l'OCDE des politiques permettant d'atteindre les objectifs visés – et ce au moindre coût – dans la mesure où la date butoir de la première période d'engagement au titre du protocole de Kyoto (2008 à 2012) approche.

Le renforcement du pilier environnemental du développement durable a été fait au détriment du pilier économique. Ceci a été la conséquence directe d'un choix de politiques relativement inefficaces. Dans certains cas, cela a pu être aussi la conséquence d'un choix d'objectifs environnementaux trop ambitieux. Malheureusement, l'échec de pays d'analyser d'une façon systématique le rapport coût-avantage des politiques de protection de l'environnement rend difficile l'identification de tels cas.

La grande majorité des pays de l'OCDE ne soumet pas les **programmes environnementaux** à une évaluation systématique de leurs conséquences économiques. De plus, dans certains cas les résultats des analyses coûts-avantages des programmes environnementaux n'ont été que très peu pris en compte dans les décisions politiques. Alors qu'il n'existe pas d'évaluations économiques systématiques des programmes environnementaux, l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus décisionnels d'approbation des projets publics est mieux ancrée. Tous les pays de l'OCDE appliquent des procédures pour soumettre les grands projets à des études d'impact sur l'environnement qui impliquent généralement une évaluation scientifique et de larges consultations publiques avant qu'une décision finale ne soit prise. Alors que les pays appliquent progressivement des procédures d'évaluations environnementales, il reste beaucoup à faire pour que les politiques sectorielles (notamment les politiques agricole et énergétique) prennent en compte les effets induits sur l'environnement.

La **réglementation** est restée un instrument de première importance dans la lutte contre la pollution et la maîtrise de l'exploitation des ressources au fil de la décennie écoulée, et ce dans la plupart des domaines environnementaux pris en considération dans les examens, y compris les émissions de gaz à effet de serre. Selon leurs caractéristiques, toutes les réglementations ne se soldent pas par les mêmes coûts, mais il a été amplement démontré que même les plus souples constituent une solution onéreuse pour résoudre les problèmes environnementaux. En général, les instruments réglementaires entraînent des coûts marginaux très différents d'une source d'émissions à l'autre, car toutes les usines ne peuvent pas réduire leurs émissions dans les mêmes proportions. Les données montrent que les réglementations qui imposent l'utilisation d'une technologie précise (en particulier dans les domaines de l'énergie renouvelable et recyclée) se traduisent par des coûts très élevés.

Des **accords volontaires** ont été mis en œuvre pour lutter contre la pollution de l'air, limiter les émissions de gaz à effet de serre, améliorer le rendement énergétique et faire diminuer la consommation de carburant des automobiles, réduire les déchets d'emballage, et abaisser la consommation de pesticides et les rejets de nitrates du secteur agricole. Ces accords

peuvent permettre d'en apprendre davantage sur les coûts de la protection de l'environnement et de diffuser des informations sur les coûts et impacts environnementaux. Néanmoins, compte tenu des asymétries d'information entre les pouvoirs publics et l'industrie, cette dernière est souvent à même de limiter les objectifs fixés dans le cadre de ces accords à des niveaux proches de ceux qui auraient été atteints de toute façon. L'efficacité environnementale des accords volontaires est souvent discutable et leur efficacité économique est en général faible.

Si tous les pays de l'OCDE ont recours, sous une forme ou sous une autre, à des *taxes environnementales* pour abaisser les coûts de la lutte contre la pollution et se procurer des recettes, certains d'entre eux ont considérablement étendu leur usage depuis le début des années 90, portant à 2 % environ du PIB la part représentée par les recettes tirées de ces taxes. Plusieurs pays de l'OCDE ont engagé une réforme fiscale écologique, souvent neutre en termes de recettes (associant par exemple une augmentation des taxes sur l'énergie et une réduction des cotisations de sécurité sociale).

Si les recettes tirées des taxes liées à l'environnement ont considérablement augmenté dans certains pays entre 1994 et 2001, elles ont diminué de 8 % en moyenne depuis 1999. Un tiers environ de cette baisse est dû au fléchissement des recettes tirées des ventes d'essence, qui a fait suite à la hausse des prix. On voit ainsi qu'il est possible de modifier sensiblement les comportements par l'application de taux d'imposition appropriés – ou de systèmes de permis négociables créant des incitations de prix analogues.

Les instruments fiscaux liés à l'environnement le plus fréquemment utilisés, à savoir les taxes sur le carbone et les redevances de pollution de l'eau, sont aussi les moins susceptibles de réduire les émissions et les rejets au moindre coût global, car ces prélèvements sont généralement appliqués à des taux différents selon les secteurs. De fait, dans nombre de cas, les activités les plus polluantes sont exemptées de taxes. De même, l'agriculture n'acquies guère de taxes pour ses rejets, alors même qu'il en coûte beaucoup moins de réduire les écoulements d'azote dans ce secteur que dans les autres branches.

Si les données disponibles ne permettent guère d'affirmer que les taxes liées à l'environnement ont fait sensiblement baisser la compétitivité internationale, cette conclusion doit être nuancée par les nombreuses exonérations et réductions d'impôt actuellement accordées aux secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Étant donné que l'industrie consacre généralement de très faibles montants aux taxes liées à l'environnement, des retombées importantes sur la compétitivité ne sont pas

à redouter. De surcroît, les inquiétudes liées à la compétitivité doivent être mises en balance avec l'objectif principal des réformes environnementales, qui est de protéger l'environnement en encourageant l'adoption de solutions de remplacement aux produits/processus dangereux.

Les atteintes à l'environnement sont souvent un effet secondaire des *politiques en matière de subventions*. Les pays de l'OCDE octroient chaque année près de 400 milliards USD de subventions — dont trois quarts environ vont à l'agriculture, un dixième aux transports et le reste aux pêcheries et à la foresterie, à la production d'énergie et au secteur manufacturier. Malgré l'évolution vers des formes de soutien moins dommageables pour l'environnement enregistrée depuis le milieu des années 80, les progrès ont été lents. Les formes de soutien à l'agriculture qui sont potentiellement préjudiciables pour l'environnement représentent environ 235 milliards USD par an. Pour l'essentiel, les 6 milliards USD accordés au titre des subventions à la pêche dans les pays de l'OCDE vont à des services généraux — dont certains appuient des activités de recherche, de gestion et de police pouvant avoir un effet écologiquement favorable. Cependant, certaines dépenses consacrées aux services généraux vont à des programmes d'infrastructure et d'amélioration des pêcheries qui peuvent contribuer à la surpêche. On estime que les subventions au titre de l'énergie représentent entre 20 et 80 milliards USD par an. Les subventions en faveur de la production de charbon et de tourbe sont parmi les plus dommageables pour l'environnement, et les aides accordées dans les pays de l'OCDE à l'industrie du charbon se situent, selon les estimations, aux alentours de 5 milliards USD par an.

Dans ce contexte, l'OCDE a recommandé d'apporter certains changements fondamentaux aux politiques poursuivies concernant:

- **Les réglementations.** Tout en reconnaissant que, dans certains, cas, les réglementations constituent l'instrument le mieux indiqué pour lutter contre la pollution, l'OCDE a recommandé d'accorder moins d'importance à ces instruments, de plus en plus d'indices montrant qu'ils peuvent empêcher les entreprises de recourir aux moyens les plus efficaces de réduire leurs émissions, et par conséquent alourdir les coûts pour la collectivité.
- **Les approches volontaires.** Vu le manque d'efficacité et d'efficience des approches volontaires, l'OCDE a recommandé la réévaluation de ces pratiques.
- **Les taxes environnementales et permis négociables.** L'OCDE recommande de recourir plus largement à des systèmes transparents de taxes ou de permis d'émission négociables qui concentrent les

mesures d'atténuation sur les activités où les émissions peuvent être réduites au moindre coût. Toutefois, ces instruments ne seront efficaces par rapport à leur coût que s'ils s'attaquent à toutes les sources d'un type de pollution donné. Aussi l'OCDE préconise-t-elle la suppression des exonérations actuelles des taxes sur le carbone et des taxes sur la pollution de l'eau dans les secteurs d'activité les plus polluants.

- Lorsque les taxes et les permis négociables ont des répercussions sociales négatives, il faut y remédier au moyen du système classique de protection sociale, par exemple en ajustant le mode de calcul des allocations ou en introduisant de nouvelles aides.
- **La réforme des subventions.** Une stratégie en plusieurs volets est nécessaire pour éliminer les obstacles à la réforme des subventions. Il importe de faire valoir la diversité des moyens d'action envisageables pour répondre aux objectifs de la collectivité, et de reconnaître que les subventions ne sont généralement pas des instruments efficaces pour atteindre les objectifs en matière d'emploi ou d'autres aspects de la politique sociale.
- Parmi les autres facteurs de réussite des réformes figurent la diffusion de projets novateurs, un meilleur ciblage des subventions en vigueur, et une conception plus judicieuse des programmes dans le but d'améliorer l'efficacité des subventions accordées pour remédier aux problèmes d'environnement — encore que même celles-ci risquent d'enfreindre le principe pollueur payeur.
- L'OCDE recommande que les entraves et rigidités structurelles liées au cadre juridique et administratif soient prises en compte enfin de réduire les subventions dommageables à l'environnement.
- Les pays sont encouragés à améliorer la transparence des politiques de subventions car elle peut rendre les politiques de réformes des subventions moins politiquement dommageables pour les gouvernements.
- **Les problèmes d'environnement transfrontières.** L'OCDE recommande de tirer parti des accords internationaux qui permettent de concentrer la lutte contre la pollution dans les domaines où les résultats peuvent être obtenus au moindre coût.

Interface social-économie

D'une façon plus générale, l'OCDE a souligné l'importance que revêt le bon fonctionnement du *système de protection sociale* dans le traitement des problèmes sociaux et le maintien de conditions favorisant à la fois la croissance économique et la durabilité environnementale. Pour assurer la pérennité des systèmes de protection sociale, il est indispensable de faire face à un certain nombre de pressions à long terme au moyen de politiques adaptées à chaque phase de la vie. Ce point de vue permet de concilier le souci de parvenir à un développement durable au niveau mondial et celui de préserver la cohésion sociale à l'aide de programmes bien conçus dans chaque pays.

Le développement durable est transversal par nature et pose un défi fondamental aux structures gouvernementales. Les pays de l'OCDE ont fait face à ce défi de différentes manières et ils ont pris des mesures allant de la création de nouvelles instances pour développer l'intégration, jusqu'à l'attribution de nouvelles responsabilités aux instances existantes afin d'améliorer le degré de cohérence et l'intégration de leurs politiques.

Du point de vue économique et social, les Etudes économiques ont mis l'accent sur la *durabilité des systèmes de revenus de retraite* dans les pays de l'OCDE, et sur les moyens d'améliorer le niveau de vie dans les pays en développement. En ce qui concerne la première question, de nombreux pays de l'OCDE ont déjà pris des mesures pour assurer la viabilité financière des régimes généraux publics. Dans d'autres, en revanche, les progrès ont été lents, et l'OCDE a recommandé que des mesures spécifiques soient prises pour accélérer le rythme des réformes sans pour autant compromettre le niveau de revenu des personnes âgées.

En particulier, l'OCDE a invité ces pays à supprimer les incitations qui raccourcissent artificiellement la vie active, par exemple en supprimant la possibilité de quitter définitivement la population active à un âge peu avancé par le biais du chômage, de l'incapacité ou de régimes de prestations spéciaux et, dans certains cas, en relevant l'âge légal d'ouverture des droits à pension. C'est particulièrement important pour les pays de l'OCDE où les dépenses liées aux retraites pourraient augmenter de 7% du PIB ou plus entre 2000 et 2050.

En ce qui concerne le *niveau de vie dans les pays en développement*, l'OCDE a souligné que les améliorations qui ont caractérisé la plupart de ces pays depuis 1990 ne se sont pas concrétisées en Afrique subsaharienne. Dans les autres régions, l'amélioration du niveau de vie est allée de pair avec des résultats soutenus à l'exportation, qui s'expliquent en partie par la suppression des barrières protectionnistes dans les pays de l'OCDE et par

des mesures spécifiques visant à ouvrir les marchés de ces derniers aux pays les moins avancés. Toutefois, l'exportation des produits agricoles des pays en développement n'en reste pas moins difficile en raison des restrictions commerciales et des subventions agricoles. L'OCDE encourage vivement ses pays Membres à réduire le soutien à l'agriculture.

Les niveaux de vie dans les pays en développement ont aussi bénéficié de l'importance accrue accordée à la lutte contre la pauvreté dans l'aide au développement, ainsi que des mesures prises pour mieux cibler l'aide et la rendre plus efficace, et l'OCDE recommande que de nouvelles initiatives soient engagées dans ce sens. Il importe tout particulièrement de cibler les aides sur l'amélioration de la santé dans les pays les moins développés. Ainsi, la progression du bien-être en Afrique subsaharienne pourrait représenter 30 milliards USD, sinon plus, si le nombre d'années de vie perdues en raison des paludisme et SIDA pouvait être réduit des deux tiers, or cette région ne reçoit que 20 % des flux bilatéraux d'aide au développement.

Poursuite des travaux

Il est demandé à l'OCDE de continuer de consacrer des travaux au développement durable et de mieux les faire connaître. Les domaines dans lesquels ces travaux pourraient être menés sont notamment : les obstacles à la réduction des subventions préjudiciables à l'environnement et le renforcement de l'utilisation des instruments économiques ; l'utilisation durable des ressources et notamment la comptabilité des flux de matières, le découplage des pressions sur l'environnement et de la croissance économique et la productivité des ressources ; et les questions nouvelles qui se font jour, le cas échéant.

Mise en œuvre du développement durable
PRINCIPAUX RÉSULTATS 2001-2004

www.oecd.org