

RÉUNION DU COMITÉ D'ENVIRONNEMENT AU NIVEAU MINISTÉRIEL

20-21 avril 2004

ORDRE DU JOUR QUESTIONS À EXAMINER



ORDRE DU JOUR

REUNION DU COMITE DES POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT AU NIVEAU MINISTERIEL

ORDRE DU JOUR

20-21 avril 2004
Siège de l'OCDE

MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'OCDE POUR LES DIX PREMIERES ANNEES DU XXIème SIECLE

Président : Martin Cullen, T.D. (Irlande)
Vice Président : Lena Sommestad (Suède)

1.	<i>Mardi 20 avril 9h30</i>	Déclarations du Président (Martin Cullen, T.D., Ministre de l'environnement, du patrimoine et des collectivités locales, Irlande) et du Secrétaire général de l'OCDE (Donald Johnston)
2.	<i>9h40</i>	<p style="text-align: center;">Session I</p> <p>Evaluation et notification : la mise en œuvre de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE est-elle en bonne voie ?</p> <p style="text-align: center;">Intervenants principaux : Shuichi Katoh (Japon) Lena Sommestad (Suède)</p> <hr/> <p>Approbation du Projet de Recommandation du Conseil sur l'utilisation des instruments économiques pour faciliter la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité</p>
3.	<i>13h00</i>	<p style="text-align: center;">Déjeuner de travail</p> <p>Rôle de l'OCDE dans l'application du Plan de mise en œuvre de Johannesburg</p> <p style="text-align: center;">Intervenants principaux : Berglind Ásgeirsdóttir, Secrétaire général adjoint (OCDE) Børge Brende (Norvège)</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Adoption de la Déclaration ministérielle sur la poursuite des travaux relatifs au développement durable à l'OCDE</p>

4.	<i>Mardi 20 avril 15h00</i>	<p style="text-align: center;">Session II</p> <p style="text-align: center;">Efficience et efficacité : améliorer les politiques internes</p> <p style="text-align: center;">Intervenants principaux : Miklos Persanyi (Hongrie) Laszlo Miklos (République slovaque)</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Approbation du Projet de Recommandation du Conseil sur les flux de matières et la productivité des ressources</p>
5.	<i>20h00</i>	<p style="text-align: center;">Dîner de travail</p> <p style="text-align: center;">Défis auxquels sont confrontés les Ministres de l'environnement dans le contexte de l'intégration des politiques</p> <p style="text-align: center;">Intervenants principaux : Catherine Day (CE) Werner Wutscher (Autriche)</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Approbation du Projet de Recommandation du Conseil concernant l'évaluation et la prise de décision en vue d'une politique intégrée des transports et de l'environnement</p>
6.	<i>Mercredi 21 avril 9h30</i>	<p style="text-align: center;">Session III</p> <p style="text-align: center;">Partenariats : l'environnement dans une économie en voie de mondialisation</p> <p style="text-align: center;">Intervenants principaux : Altero Matteoli (Italie) Michael Leavitt (Etats-Unis)</p>
7.	<i>13h00</i>	<p style="text-align: center;">Déjeuner de travail</p> <p style="text-align: center;">Subventions : surmonter les obstacles aux réformes</p> <p style="text-align: center;">Intervenant principal : Jürgen Trittin (Allemagne)</p>
8.	<i>15h00</i>	<p style="text-align: center;">Fin de la réunion</p>

EXPOSE THEMATIQUE

SESSION I

EVALUATION ET NOTIFICATION : LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'OCDE EST-ELLE EN BONNE VOIE ?

QUESTIONS A EXAMINER

Quelles mesures les Ministres prévoient-ils de prendre ou de renforcer dans un avenir proche pour :

- *susciter de nouvelles réductions au moindre coût des émissions de gaz à effet de serre et pour s'adapter aux incidences du changement climatique qui se dessinent ?*
- *assurer la protection ou l'utilisation durable des ressources de la biodiversité en dehors des zones protégées ?*
- *améliorer l'efficacité énergétique et encourager le passage à des combustibles peu polluants ?*
- *faire en sorte que les produits chimiques soient utilisés et produits de manière à ce que les effets néfastes graves qu'ils ont sur la santé des êtres humains et sur l'environnement soient réduits au minimum ?*
- *renforcer l'éducation à l'environnement en ce qui concerne les modes de production et de consommation viables ?*

Comment les gouvernements peuvent-ils mieux rendre compte des résultats obtenus au regard de leurs engagements nationaux et internationaux en matière d'environnement ?

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle* a été adoptée le 16 mai 2001 par les Ministres de l'environnement des pays de l'OCDE et approuvée le 17 mai 2001 par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des Ministres. Elle énonce cinq objectifs interdépendants pour parvenir à des politiques environnementales opérationnelles et efficaces par rapport à leur coût dans l'optique du développement durable. Les pays de l'OCDE ont défini les principaux défis à relever pour atteindre chacun de ces objectifs, énuméré 71 actions à engager au niveau national à cet effet et demandé à l'OCDE d'appuyer leur démarche en conduisant des travaux complémentaires dans une série de domaines. Les grands problèmes mis en exergue dans la *Stratégie* sont ceux qui ont été recensés dans les *Perspectives de l'environnement de l'OCDE* de 2001 comme les problèmes d'environnement auxquels il est le plus urgent de s'attaquer pour progresser sur la voie de l'objectif à long terme qu'est la viabilité environnementale.

Le document de référence préparé pour cette réunion, *Stratégie de l'environnement de l'OCDE : Bilan en 2004*, propose un tour d'horizon des premiers pas de la mise en œuvre de la *Stratégie*. Il en ressort globalement que les pays membres ont déjà fait des progrès dans un certain nombre de domaines, mais que des mesures beaucoup plus ambitieuses s'imposeront pour appliquer la *Stratégie* dans son intégralité d'ici 2010. Les politiques en vigueur sont insuffisantes pour protéger la biodiversité ou réagir au changement climatique avec efficacité, et le découplage des pressions sur l'environnement et de la croissance économique dans les secteurs clés est trop lent. Le rapport met en évidence plusieurs obstacles à la réforme des politiques de l'environnement (les obstacles politiques, par exemple, comme le manque d'intégration de l'action des pouvoirs publics, ou encore le déficit d'informations), auxquels il faudra faire face. Les Ministres de l'environnement des pays de l'OCDE devront collaborer de plus en plus étroitement avec leurs collègues des autres ministères, avec leurs homologues étrangers et avec leurs partenaires du secteur privé et de la société civile en vue de concevoir et de mettre en œuvre des politiques environnementales adaptées.

Objectif 1. Maintenir l'intégrité des écosystèmes par la gestion rationnelle des ressources naturelles

Le premier objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* est de maintenir l'intégrité des écosystèmes par la gestion rationnelle des ressources naturelles. Il met l'accent sur trois domaines qui exigent une attention prioritaire : changement climatique, eau douce et diversité biologique.

Bien que de nombreux pays de l'OCDE continuent de voir leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) progresser, la plupart ont réduit l'intensité d'émissions de leur croissance économique. Beaucoup se sont engagés sur la voie du partenariat avec le secteur privé et avec d'autres pays afin de créer des synergies dans la mise au point d'outils et de technologies nouvelles pour faire face au changement climatique. La moitié environ des pays de l'OCDE appliquent des taxes sur le carbone ou sur l'énergie, une proportion similaire a officiellement établi des programmes volontaires de lutte contre le changement climatique avec l'industrie, et les mécanismes d'échanges de droits d'émission gagnent en importance.

Néanmoins, des mesures supplémentaires devront de toute évidence être prises pour atteindre les objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et *a fortiori* les objectifs convenus par la plupart des pays de l'OCDE dans le cadre du Protocole de Kyoto. Si le recours aux systèmes d'échanges de droits d'émission, aux taxes liées au carbone et aux mécanismes de flexibilité basés sur des projets n'en est qu'à ses débuts dans les pays de l'OCDE, tous ces instruments prendront une importance accrue dans les panoplies de mesures prises par les pouvoirs publics face au changement climatique afin de maintenir les coûts à un niveau acceptable. Etant donné que l'évolution du climat devrait avoir des répercussions notables dans les prochaines décennies malgré les engagements actuels de réduction des émissions de GES, les pays de l'OCDE devront consentir des efforts pour intégrer l'adaptation au changement climatique dans les politiques au niveau national, de même que dans les programmes d'aide au développement.

La plupart des pays de l'OCDE ont su gérer leurs ressources en eau douce de façon à répondre aux besoins humains, moyennant notamment un recours accru à des mécanismes de tarification de l'eau pour gérer la demande. Ils ont aussi accordé une plus grande attention aux préoccupations sociales concernant l'accès des ménages à faible revenu à des services de l'eau abordables. Cependant, il est plus difficile de concevoir et d'appliquer des politiques de gestion qui prennent mieux en compte les besoins en eau des écosystèmes en plus des besoins humains. Les pays de l'OCDE se sont engagés à élaborer des plans intégrés de gestion des ressources en eau d'ici 2005, mais devront consacrer des moyens substantiels à leur mise en œuvre pour qu'ils portent leurs fruits. Si la plupart peuvent se targuer d'une utilisation durable de l'eau au niveau national, ce bilan global peut parfois masquer une utilisation non viable dans certaines régions (arides ou semi-arides, notamment) et à certaines périodes.

Les masses d'eau les plus polluées ont été assainies dans les pays de l'OCDE, cependant que les rejets dans les eaux de surface provenant de sources ponctuelles, en particulier les rejets d'eaux usées industrielles et urbaines, ont été sensiblement réduits. En revanche, des progrès moindres ont été accomplis dans la lutte contre la pollution imputable au ruissellement provenant des terres agricoles et d'autres sources diffuses. La majorité des pays de l'OCDE ne respecte pas encore les normes de qualité de base (relatives à la pêche et à la baignade) des eaux intérieures. De plus, on constate dans la plupart d'entre eux une tendance à la détérioration de la qualité des eaux souterraines, du fait notamment des concentrations élevées de pesticides et de nitrates et, dans certains, de la salinisation.

Les zones protégées créées pour atteindre certains objectifs liés à la biodiversité couvrent désormais 14.6 % des terres émergées des pays de l'OCDE, et des progrès ont été réalisés dans la constitution de réseaux écologiques reliant ces zones par des corridors. Cependant, la gestion des zones protégées doit être considérablement améliorée, et il est urgent d'en créer davantage en milieu marin. Des efforts insuffisants sont faits pour freiner la disparition et le morcellement des habitats en dehors des zones protégées et pour appliquer l'approche écosystémique à la gestion des ressources naturelles, ce qui témoigne d'un manque d'intégration des préoccupations concernant la biodiversité dans les politiques sectorielles (agriculture, pêche, forêts et tourisme, par exemple). Le pourcentage des espèces connues qui sont menacées d'extinction ne cesse d'augmenter, et les indicateurs des populations de vertébrés en milieu naturel continuent de baisser. Ces dernières années ont vu l'entrée en vigueur d'un certain nombre d'accords internationaux importants destinés à favoriser une gestion durable des pêcheries, mais il est encore trop tôt pour que leur mise en œuvre ait pu permettre de ralentir la tendance persistante à la surexploitation des ressources halieutiques.

Les pays de l'OCDE recourent à un plus large éventail de moyens d'action pour inciter à l'utilisation durable et à la conservation de la diversité biologique, mais les dépenses totales (publiques et privées) consacrées à la protection de la nature restent limitées. Les instruments économiques (droits, redevances, écotaxes, etc.) sont de plus en plus utilisés pour encourager l'exploitation durable de la biodiversité, de même que l'attribution de droits de propriétés bien définis. On peut citer, par exemple, les quotas individuels transférables dans le secteur de la pêche et les droits de construire dans le domaine de la conservation des zones humides.

Objectif 2. Découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique

Le deuxième objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* est de découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique, en développant des modes durables de consommation et de production. L'accent est mis sur les secteurs prioritaires que sont l'agriculture, l'énergie et les transports.

Certains progrès ont été réalisés en ce qui concerne la réduction des pressions dommageables exercées sur l'environnement par l'agriculture, mais des avancées beaucoup plus importantes sont nécessaires. L'utilisation des terres et l'érosion des sols ont diminué, le recul persistant de la biodiversité sur les exploitations agricoles s'est ralenti et on a constaté certaines réductions des émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole. Toutefois, la consommation d'eau du secteur augmente et le ruissellement des éléments nutritifs et des pesticides continue d'atteindre des niveaux élevés dans beaucoup de pays. De nombreux pays de l'OCDE luttent contre les effets de l'agriculture sur l'environnement en multipliant les mesures agro-environnementales et en recourant aux mécanismes d'écoconditionnalité, qui obligent les agriculteurs à respecter certaines règles de protection de l'environnement pour pouvoir bénéficier des aides. Cependant, le soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production et les subventions aux intrants – qui sont potentiellement les formes de soutien les plus préjudiciables à l'environnement – représentent toujours 80 % des aides totales à l'agriculture.

Tous les pays de l'OCDE sont à présent dotés d'un système de surveillance réglementaire des incidences potentielles des organismes génétiquement modifiés (OGM) sur la santé et l'environnement. Il s'agit là d'une évolution positive qui contribue à assurer la prise en compte de la sécurité des OGM au niveau mondial.

Les effets sur l'environnement et la santé de certains polluants atmosphériques émis par les transports sont en diminution depuis quelque temps dans les pays de l'OCDE. Les émissions de la plupart des polluants demeurent cependant élevées, et les valeurs limites de qualité de l'air continuent d'être dépassées, de même que les charges et niveaux critiques en matière d'acidification, d'eutrophisation et d'ozone troposphérique. Compte tenu du développement des réseaux routiers et des activités de transport en général, les progrès sont plus lents en matière de lutte contre le bruit, de prévention du morcellement des habitats et de réduction de la pollution par ruissellement imputable aux transports. En outre, les émissions de dioxyde de carbone des transports ont continué de progresser.

Dans toutes les régions de l'OCDE, des échéances réglementaires ont été définies jusqu'en 2008 pour le respect d'objectifs de qualité de l'air et de plafonds d'émission, moyennant l'utilisation des meilleures technologies disponibles. De nombreux pays ont réformé la fiscalité et la tarification des transports de façon à mieux cibler les externalités environnementales et les encombrements, et à stimuler le développement des modes de transport moins préjudiciables à l'environnement. Pour encourager un recours accru aux transports collectifs, certains ont créé ou agrandi des réseaux de tramway ou de métro léger et augmenté la capacité des services voyageurs sur les liaisons ferroviaires interurbaines. Seuls quelques pays ont adopté des politiques ciblées pour enrayer la tendance à l'étalement des villes et ses incidences sur l'environnement. En ce qui concerne la réduction des risques environnementaux liés aux transports maritimes, les pays de l'OCDE ont approuvé en 2001 un plan d'action pour lutter contre la navigation sous normes ; à l'échelon européen, il a été décidé en 2003 d'accélérer le retrait des navires à simple coque dans le transport de fioul. Néanmoins, tant que ce plan d'action n'est pas totalement opérationnel, la pollution des mers par le pétrole ou des matières dangereuses reste un risque. Il convient aussi de s'occuper sans plus attendre des effets sur l'environnement du transport aérien, qui connaît une expansion rapide et qui est déjà responsable de 11 % environ de la consommation d'énergie imputable aux transports dans leur ensemble. Il est impératif de mieux prendre en compte les transports dans l'aménagement urbain et d'utiliser les évaluations stratégiques de l'impact sur l'environnement dans la planification des transports.

Sous l'impulsion du progrès technique, stimulé par une combinaison d'incitations par les prix et de mesures réglementaires et volontaires visant les bâtiments, les appareils et les moteurs électriques, l'utilisation de l'énergie est devenue plus efficace dans l'industrie, le secteur des ménages et le secteur commercial. Cela étant, une grande partie du potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique reste inexploité, même lorsqu'il repose sur des solutions ayant un coût faible ou nul. Par exemple, dans la plupart des pays de l'OCDE, la consommation d'électricité en mode veille des appareils, notamment des appareils électroniques grand public, n'est toujours pas réglementée.

En ce qui concerne la production et la transformation énergétiques, les forces du marché et les réformes réglementaires ont stimulé dans beaucoup de pays le remplacement du charbon par le gaz, avec à la clé des retombées favorables sur l'environnement. Les mesures prises en matière de fiscalité et de tarifs d'achat de l'électricité verte, les certificats d'énergie renouvelable négociables et d'autres dispositions gouvernementales ont entraîné une rapide expansion des énergies renouvelables et un recours accru à la cogénération, au demeurant très peu développées au départ, ce qui a fait baisser l'intensité en carbone de la production énergétique et suscité de nouvelles réductions des émissions de dioxyde de soufre, de particules et d'autres polluants atmosphériques. En outre, plusieurs nouvelles initiatives de recherche ont été lancées récemment sur la viabilité et le rapport coût-efficacité du piégeage et du stockage du carbone. Les changements structurels, conjugués à l'amélioration de l'efficacité énergétique, se sont

traduits par un certain découplage entre la consommation d'énergie et la croissance économique. Cependant, de nouveaux progrès sont peu probables si des politiques et des mesures nettement plus ambitieuses ne sont pas adoptées, notamment en vue de mieux internaliser les coûts environnementaux dans les prix de l'énergie et d'accélérer ainsi la mise au point et la diffusion de technologies moins polluantes.

Objectif 3. Améliorer l'information pour la prise de décision : mesurer les progrès au moyen d'indicateurs

Le troisième objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* met en avant la nécessité d'améliorer l'information pour la prise de décision, notamment en utilisant des indicateurs pour mesurer les progrès. Dans un souci de responsabilisation, beaucoup de pays de l'OCDE produisent des ensembles restreints d'indicateurs synthétiques choisis pour leur valeur communicative, et certains ont entrepris l'élaboration de perspectives environnementales. Le nombre de pays qui mènent des activités de collecte et de diffusion de données environnementales a augmenté et les thèmes couverts par ces données se sont accrus. L'établissement régulier d'inventaires des émissions atmosphériques et la mise en place d'inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP) opérationnels dans environ la moitié des pays de l'OCDE font partie des succès obtenus. Les technologies s'appuyant sur Internet sont de plus en plus utilisées pour notifier et échanger les informations sur l'environnement. Parallèlement, le recours aux études d'impact sur l'environnement, aux évaluations du rapport coût-efficacité et aux analyses coûts-avantages est de plus en plus répandu. Enfin, des accords ont été conclus en vue de soumettre dans un avenir proche certains pays non membres de l'OCDE aux examens environnementaux réalisés par l'Organisation.

Cependant, dans des domaines importants comme la biodiversité, les aspects économiques des performances environnementales et les risques liés aux contaminants toxiques, on manque toujours de données de qualité, ventilées par secteurs et utiles à l'action des pouvoirs publics. Des améliorations considérables doivent encore intervenir pour que les données soient disponibles en temps voulu et comparables entre les pays et dans le temps. Par ailleurs, beaucoup de pays ont de plus en plus de mal à faire face à la demande croissante d'informations environnementales en assurant la continuité des activités essentielles en matière de données.

Objectif 4. L'interface social-environnement : améliorer la qualité de vie

Le quatrième objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* met l'accent sur la nécessité de prendre en compte l'interface social-environnement. Les pays de l'OCDE ont continué à progresser de ce point de vue. Par exemple, des avancées sont intervenues en ce qui concerne la création d'un Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques, les essais et l'évaluation des perturbateurs endocriniens, l'élaboration et la révision de lignes directrices pour les essais des produits chimiques, ainsi que la prévention des dangers liés aux accidents majeurs. Ils ont aussi accéléré les procédures d'essai et d'évaluation des substances chimiques produites en grandes quantités. La Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques qui font l'objet d'un commerce international est entrée en vigueur en février 2004 et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) prendra effet en mai 2004. Quelques pays ont pris des mesures pour limiter l'exposition de groupes particulièrement sensibles aux produits chimiques dangereux et à la pollution atmosphérique.

Parmi les pays de l'OCDE, quelques-uns utilisent une partie du produit des taxes liées à l'environnement pour alléger le coût du travail, mais il reste à évaluer les effets sur l'emploi de cette approche de type « double dividende ». La plupart ont eu recours à différentes mesures – ajustement des tarifs, soutien direct des revenus, « chèques services », etc. – pour faire en sorte que les ménages à faible revenu aient accès à des services abordables dans les domaines de l'eau, de l'élimination des déchets et de l'énergie, tout en continuant de stimuler les améliorations sur le front de l'environnement. Dans leur majorité, les pays de l'OCDE ont fait des progrès du point de vue de l'information, de la participation, de l'accès à la justice en matière d'environnement et de l'éducation à l'environnement. En revanche, le bilan est mitigé en ce qui concerne l'accès aux informations environnementales lorsque celles-ci sont détenues par des ministères autres que celui de l'environnement ou par des organismes semi-publics.

Objectif 5. Interdépendance environnementale à l'échelle planétaire : améliorer la gouvernance et la coopération

Le cinquième objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* insiste sur la nécessité d'améliorer la gouvernance et la coopération eu égard à l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire. La gouvernance internationale en matière d'environnement a été renforcée par l'entrée en vigueur de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Les pays de l'OCDE ont ratifié un nombre plus élevé encore de conventions relatives à l'environnement, dont toutes ne sont pas encore entrées en application. Ils ont également appuyé l'adoption de mesures destinées à renforcer les mécanismes de contrôle ou d'examen de plusieurs conventions existantes et à améliorer la coopération entre les secrétariats des AME. Par ailleurs, on constate une tendance croissante à l'incorporation de dispositions environnementales dans les accords économiques – par exemple, dans des accords bilatéraux et régionaux sur les échanges et l'investissement et dans la Déclaration ministérielle de l'OMC de 2001 (Programme de Doha pour le développement). En revanche, la ratification d'un certain nombre d'accords internationaux portant sur la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement n'a guère progressé.

Depuis 1998, les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont consacré environ 50 à 55 milliards d'USD par an à l'aide publique au développement (APD), dont quelque 5 à 6 milliards d'USD ont été affectés à des activités liées à l'environnement. Les pays du CAD s'attachent aussi à intégrer systématiquement dans leurs activités centrales d'aide au développement des ripostes aux problèmes d'environnement telles que le changement climatique. En dépit de l'augmentation des investissements directs étrangers, les ressources actuellement mobilisées sont insuffisantes pour atteindre les objectifs convenus à l'échelle internationale tels que l'engagement pris à Johannesburg au sujet de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

En 2003, les pays de l'OCDE se sont accordés sur des approches communes pour la prise en considération des aspects environnementaux dans le cadre de l'octroi de crédits à l'exportation. Plusieurs d'entre eux ont depuis renforcé les obligations d'évaluation de l'impact sur l'environnement des projets bénéficiant de garanties de crédit à l'exportation, et pris d'autres mesures pour assurer une intégration transparente des objectifs d'environnement dans les décisions concernant la planification et le financement des projets. Ils ont également appuyé la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, y compris leur volet environnemental. L'application de systèmes de management environnemental et la publication de rapports environnementaux sont des pratiques qui ont pris de l'ampleur dans le secteur des entreprises des pays de l'OCDE, même si celles-ci sont peu

nombreuses à tenir systématiquement une comptabilité environnementale et à publier des rapports à ce sujet, et plus rares encore à faire certifier leurs rapports par des organismes tiers.

Appui de l'OCDE à la mise en œuvre de la *Stratégie*

Des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des actions au niveau national répertoriées dans la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*, mais de nouvelles mesures efficaces seront nécessaires pour les réaliser dans leur intégralité d'ici 2010. Plusieurs obstacles continuent d'entraver la réforme des politiques, notamment le manque d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques économiques et sectorielles, la crainte de la perte de compétitivité ou de répercussions sociales, les lacunes scientifiques et le déficit d'informations fiables et comparables. L'OCDE continuera d'aider ses pays membres à mettre en œuvre sa *Stratégie de l'environnement* en leur fournissant des analyses sur la suppression de ces obstacles et en suivant leurs progrès au moyen d'indicateurs environnementaux et des examens environnementaux par pays.

DEJEUNER DE TRAVAIL ROLE DE L'OCDE DANS L'APPLICATION DU PLAN DE MISE EN ŒUVRE DE JOHANNESBURG

QUESTIONS A EXAMINER

Comment l'OCDE peut-elle faciliter au mieux l'application du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg, et en particulier le processus de la CDD ?

Sur quelles questions l'OCDE pourrait-elle le plus utilement axer ses travaux afin de faciliter la réalisation des objectifs du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg dans le domaine de l'eau – partenariats public-privé, mécanismes de financement novateurs, renforcement des capacités, etc. ?

Le Plan de mise en oeuvre de Johannesburg a été adopté lors du Sommet mondial sur le développement durable en septembre 2002. Pour les Ministres de l'environnement des pays de l'OCDE, l'un des enjeux consiste à déterminer comment faciliter au mieux la réalisation de son volet environnemental.

Le Plan de mise en oeuvre de Johannesburg

Le Plan de mise en oeuvre de Johannesburg (PMOJ) s'appuie sur les progrès accomplis depuis la Conférence de 1992 sur l'environnement et le développement et a pour ambition de faciliter la réalisation des objectifs restants. Il réaffirme l'attachement aux principes de Rio, à la mise en œuvre d'Action 21 et au Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21. Il engage les pays à atteindre les objectifs convenus au niveau international en matière de développement, notamment ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire, adoptée lors du Sommet du Millénaire (New York, septembre 2000).

Les initiatives prises à l'appui du PMOJ sont destinées à faciliter l'intégration des trois piliers du développement durable – croissance économique, développement social et protection de l'environnement. A cet égard, la lutte contre la pauvreté, la modification des modes de production et de consommation non viables, ainsi que la protection et la gestion des ressources naturelles indispensables au développement économique et social sont considérées comme des “objectifs primordiaux” et des “conditions absolues” du développement durable. Le PMOJ souligne aussi l'importance d'une bonne gouvernance, au niveau national et international, pour le développement durable. Il fait valoir que des politiques environnementales, sociales et économiques bien conçues, des institutions démocratiques répondant aux besoins des populations, la prééminence du droit, des mesures de lutte contre la corruption, l'égalité des sexes et un environnement favorable aux investissements constituent la base du développement durable à l'échelon national.

La Commission du développement durable (CDD) des Nations Unies a été chargée de contribuer à faire progresser l'exécution d'Action 21 et du PMOJ. A cette fin, les travaux de la CDD seront organisés en cycles de deux ans, chacun de ces cycles étant consacré à un module thématique. La séquence des modules est présentée ci-après, et le premier module, qui sera traité en 2004-2005, aura pour thèmes l'eau, l'assainissement et les établissements humains. La première année de chaque cycle, une session d'examen sera consacrée à l'état d'avancement des mesures prises pour mettre en œuvre Action 21 et le PMOJ. Cette session comprendra un échange de données d'expérience régionales, des dialogues avec des experts, scientifiques notamment, et le partage des pratiques optimales et des enseignements tirés. Elle aboutira à la mise en évidence des contraintes et des obstacles, ainsi que des méthodes envisageables et

des bonnes pratiques concernant l'application d'Action 21 et du PMOJ. Ces résultats jetteront les bases d'une session directive organisée la seconde année, et qui aura pour objet de prendre des décisions concernant les mesures concrètes susceptibles d'accélérer la mise en oeuvre des résolutions prises dans le module thématique correspondant.

Programme de travail pluriannuel de la CDD-ONU

Cycle	Modules thématiques
2004/2005	Eau, assainissement, établissements humains
2006/2007	Ressources énergétiques aux fins du développement durable, développement industriel, pollution atmosphérique/atmosphère, changement climatique
2008/2009	Agriculture, développement rural, sols, sécheresse, désertification, Afrique
2010/2011	Transports, produits chimiques, gestion des déchets, extraction minière, cadre décennal de programmation sur les modes de consommation et de production durables
2012/2013	Forêts, biodiversité, biotechnologie, tourisme, montagnes
2014/2015	Mers et océans, ressources marines, petits États insulaires en développement, gestion des catastrophes et vulnérabilité aux catastrophes
2016/2017	Évaluation globale de l'application d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg

Questions intersectorielles : Élimination de la pauvreté, modification des modes de consommation et de production non viables, protection et gestion des ressources naturelles aux fins du développement économique et social, le développement durable à l'ère de la mondialisation, santé et développement durable, développement durable des petits États insulaires en développement, initiatives en faveur du développement durable de l'Afrique, autres initiatives régionales, moyens d'exécution, cadre institutionnel du développement durable, égalité des sexes, et éducation

L'OCDE et le Plan de mise en oeuvre de Johannesburg

Lorsque les Ministres des finances et de l'environnement des pays de l'OCDE se sont réunis en mai 2001, ils ont reconnu le développement durable comme un objectif primordial pour l'Organisation et ses pays membres. Ils ont approuvé les recommandations clés présentées dans un rapport intitulé "*Développement durable : quelles politiques ?*", et demandé à l'Organisation d'entreprendre des travaux de suivi dans plusieurs domaines :

- Élaborer des indicateurs convenus afin de les intégrer aux processus d'examen par les pairs menés dans les domaines économique, social et environnemental, et combler les lacunes dans les données ;
- Déterminer les moyens de surmonter les obstacles aux réformes, notamment en améliorant l'utilisation des instruments économiques et en réduisant les subventions préjudiciables à l'environnement ;
- Analyser plus avant les aspects sociaux du développement durable ;
- Formuler des orientations pratiques pour l'amélioration de la cohérence et de l'intégration des politiques.

Un projet horizontal sur le développement durable a été mis en route au cours de la période 2001-2004, sous l'égide d'un Groupe ad hoc sur le développement durable. L'OCDE a aussi contribué au Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) en 2002 et à la préparation du PMOJ. Alors que le projet horizontal 2001-2004 touche à sa fin, les pays membres examinent l'ordre de priorité des travaux ainsi que les dispositions institutionnelles envisageables pour la poursuite des activités de l'OCDE dans le domaine du développement durable. Étant donné la diversité des autres institutions qui participent à la mise en œuvre du PMOJ, l'OCDE concentre ses efforts sur les domaines dans lesquels elle dispose d'un avantage comparatif.

Diverses activités menées dans le cadre de l'OCDE vont déjà dans le sens du PMOJ. Étant donné l'éventail de ses activités, l'OCDE est bien placée pour contribuer aux discussions concernant la plupart des modules thématiques et des questions intersectorielles qui seront abordés dans les années à venir. Il existe, au sein de l'OCDE, divers mécanismes qui pourraient aider à préparer ces contributions, notamment : rapports analytiques, bonnes pratiques, et orientations pour l'action découlant des travaux menés par divers comités de l'OCDE ainsi que d'activités touchant différents secteurs de l'action des pouvoirs publics (par exemple, agriculture et environnement, fiscalité et environnement, coopération pour le développement et environnement) ; examens environnementaux, économiques et autres processus d'examen par les pairs ; et activités spécifiquement consacrées au développement durable, notamment le Forum mondial sur le développement durable¹ et la Table ronde sur le développement durable².

CDD 12 – eau, assainissement et établissements humains

Le PMOJ reconnaît que la protection et la gestion de la base de ressources naturelles nécessaire au développement économique et social sont essentielles pour le développement durable. Le premier module thématique abordé par la CDD à l'issue du SMDD aura pour thèmes l'eau, l'assainissement et les établissements humains. Plusieurs objectifs relatifs à l'eau ont été définis dans le PMOJ, à savoir : réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer, comme énoncé dans les grandes lignes dans la Déclaration du Millénaire, et la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base ; et élaborer, d'ici 2005, des plans intégrés de gestion et d'utilisation efficace des ressources en eau.

Parmi les objectifs définis lors du Sommet du Millénaire figure aussi l'amélioration sensible, d'ici 2020, des conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis. Il s'agit, pour de nombreux pays en développement, d'un défi majeur qui est étroitement lié aux problèmes de distribution d'eau et d'assainissement.

Dans le cadre du programme de l'OCDE sur l'environnement, y compris le programme d'ouverture du Centre pour la coopération avec les non-membres, plusieurs activités sont consacrées à la question de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, essentiellement sous l'angle du financement.

-
1. Le Forum mondial sur le développement durable de l'OCDE est l'un des forums mondiaux créés dans le cadre du programme d'ouverture de l'OCDE pour faciliter le dialogue avec les pays non membres sur des questions particulières.
 2. La Table ronde sur le développement durable, dont le secrétariat est installé à l'OCDE, offre à des représentants de haut niveau un lieu privilégié pour examiner des questions délicates figurant à l'ordre du jour du développement durable lors de discussions franches et informelles.

Parmi les principaux messages qui se dégagent de ces travaux, on peut citer les suivants :

- De nombreuses économies en développement et en transition parviendront difficilement à atteindre les objectifs du PMOJ. Dans les zones rurales et périurbaines, le défi consiste à augmenter la part de la population ayant accès à des services de distribution d'eau et d'assainissement dans des conditions satisfaisantes ; dans les zones urbaines, il s'agit aussi d'enrayer la détérioration des infrastructures hydriques et d'améliorer la qualité de l'eau.
- Pour atteindre ces objectifs, les pouvoirs publics devront opérer d'ambitieuses réformes des systèmes de gestion de l'eau, et augmenter considérablement les ressources financières qui leur sont consacrées. La décentralisation des compétences et des moyens au niveau approprié de gouvernement constitue une étape importante, tout comme la séparation nette des fonctions d'administration, de réglementation et de prestation de services.
- Il n'existe pas de "solution miracle" aux problèmes de financement des infrastructures de l'eau. Les pouvoirs publics devraient panacher les sources financières disponibles de manière à amplifier au maximum leur effet mobilisateur et leur impact global. Les instruments de planification financière élaborés par l'OCDE et d'autres peuvent accompagner ces efforts et il conviendrait de les utiliser plus largement.
- Les redevances d'utilisation devraient être augmentées de manière à couvrir les coûts afin d'assurer la viabilité financière du secteur de l'eau, tout en répondant aux préoccupations sociales et politiques. Des mesures ciblées sur les catégories de la population à faible revenu ou vulnérables seront plus efficaces et écologiquement efficaces que le maintien de tarifs bas en général. Toutefois, les mesures de protection sociale appliquées dans les pays de l'OCDE ne seront pas faciles à transposer dans les pays en développement si ces dernières n'ont pas mis en place des politiques sociales et des institutions appropriées, d'où l'importance du renforcement des capacités pour améliorer la gouvernance au niveau national.
- Les budgets publics ont un rôle essentiel à jouer dans le financement des infrastructures de l'eau, en particulier dans les dépenses d'équipement. Des programmes d'investissement public bien conçus peuvent contribuer à la réalisation à moindre coût des objectifs visés en matière d'eau et d'assainissement, et peuvent favoriser la mobilisation de fonds supplémentaires auprès d'autres sources. Des évaluations indépendantes des performances peuvent aider à en augmenter la crédibilité.
- On pourrait faire davantage pour aider les municipalités à accéder à l'épargne en mobilisant les marchés locaux de capitaux privés et les marchés financiers pour financer les investissements dans les services de l'eau, par exemple en panachant les capitaux provenant des marchés locaux et les ressources financières accordées à des conditions de faveur pour créer des fonds renouvelables pouvant être prêtés aux municipalités. Les enseignements tirés d'expériences pertinentes devraient être examinés et utilisés pour guider de nouvelles initiatives de ce type.
- La participation du secteur privé dans le secteur de l'eau est en recul depuis quelques années. Les opérateurs privés sont de plus en plus sollicités pour apporter leurs compétences en matière de gestion et de savoir-faire technique, plutôt que pour constituer une source d'investissements pour les compagnies des eaux dans les économies en développement et émergentes. Des incitations supplémentaires pourraient être offertes afin de stimuler la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau, notamment par le biais de partenariats public-privé, compensés par des mesures réglementaires appropriées à l'encontre des risques associés aux monopoles naturels.

SESSION II

EFFICIENCE ET EFFICACITE : AMELIORER LES POLITIQUES INTERNES

QUESTIONS A EXAMINER

Comment utiliser plus systématiquement les instruments fondés sur le jeu du marché pour améliorer l'efficacité et l'efficience économique des politiques de l'environnement ? Quels sont les principaux obstacles à leur utilisation, et comment surmonter ces obstacles ?

Quelles sont les mesures mises en œuvre ou envisagées pour optimiser les synergies et éviter les antagonismes et doubles emplois entre les différents moyens d'action dans les panoplies de mesures visant à lutter contre les problèmes d'environnement ?

Quelles mesures peuvent être prises à l'échelle nationale pour faire face aux contraintes liées à la compétitivité tout en préservant l'efficacité environnementale des politiques ? Quelles mesures peuvent être prises pour faire face aux principaux problèmes d'équité liés à la mise en œuvre des politiques de l'environnement ?

Comment utiliser de manière plus efficace des évaluations systématiques et transparentes lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la réforme des politiques ?

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* souligne que l'élaboration des politiques d'environnement doit tenir compte de trois critères importants : l'efficience économique, l'efficacité environnementale et l'équité sociale.

Assurer l'adoption de politiques d'environnement économiquement efficaces

Dès qu'un objectif environnemental est fixé, il convient de procéder à une analyse coût-efficacité afin de déterminer le mécanisme permettant d'atteindre cet objectif à moindre coût. A cette fin, la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* recommande d'utiliser plus largement les instruments fondés sur le marché. Ainsi, dans les actions nationales énumérées au titre de l'objectif 1, la *Stratégie* accorde "la priorité notamment aux instruments fondés sur le jeu du marché, tels que l'élimination des subventions et la réforme fiscale 'verte', les contingents ou les permis d'émission négociables" pour la gestion des ressources en eau douce, et recommande de "prendre des mesures visant à récupérer intégralement les coûts de fourniture des services d'eau et les coûts externes liés à l'utilisation d'eau". Dans le domaine de la biodiversité, la *Stratégie* suggère aux pays "[d']amplifier le recours aux instruments économiques". Des actions analogues sont recommandées au niveau national dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'agriculture et du changement climatique.

Par rapport aux réglementations contraignantes, les instruments économiques peuvent assurer une flexibilité accrue, réduire ou limiter au maximum les coûts de mise en conformité (efficience statique) et stimuler l'innovation technique (efficience dynamique). Les taxes liées à l'environnement sont utilisées dans tous les pays de l'OCDE à des degrés divers, et plusieurs pays ont mis en œuvre de vastes réformes fiscales "vertes". Les permis négociables sont appliqués à plusieurs domaines d'action des pouvoirs publics (pollution de l'air, pollution de l'eau et gestion des ressources naturelles) dans un nombre croissant de pays, tandis que de nouveaux systèmes d'échange de permis d'émission de CO₂ sont en place ou prévus au niveau national dans quelques pays et au niveau régional dans l'Union européenne. L'efficacité économique et environnementale de ces instruments est désormais largement attestée (voir encadré). D'après une étude actuelle de l'OCDE sur la réaction des entreprises à différents instruments d'action, la tendance à employer des techniques de lutte contre la pollution intégrées et novatrices est beaucoup plus forte dans le cas des taxes que dans celui des instruments

contraignants. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de la biodiversité, un nombre croissant d'incitations économiques sont utilisées, comme les quotas individuels transférables dans le secteur de la pêche, les droits d'aménagement transférables pour les zones humides, les redevances d'utilisation pour les terres écologiquement fragiles, ou les systèmes de permis négociables applicables aux rejets salins. Si la nécessité d'utiliser de façon plus cohérente les instruments économiques est maintenant largement reconnue, un certain nombre d'obstacles à leur utilisation demeurent, notamment des craintes quant à leur incidence sur la répartition des revenus et la compétitivité.

Exemples de l'efficacité environnementale et de l'efficience économique des instruments économiques

Aux *Etats-Unis*, on estime à 350 millions USD la réduction des coûts induite par un programme d'échange de permis d'émission de SO₂ la première année de sa mise en œuvre. Les émissions annuelles de SO₂ ont diminué dans des proportions considérables – de 6.3 millions de tonnes entre le lancement du programme et 2001.

En *Islande*, la mise en œuvre de quotas individuels transférables (QIT) dans la gestion des pêcheries a aidé à surmonter la crise des ressources à laquelle a été confronté le pays dans les années 70, et a permis la reconstitution d'importants stocks reproducteurs à des niveaux viables. Parallèlement, l'efficience des pêcheries s'est améliorée de façon spectaculaire grâce au système de gestion des QIT, et les bénéfices (avant impôt) avaient triplé en 2002 par rapport à 1984.

Au *Danemark*, la taxe sur le soufre s'est traduite par une baisse des émissions de 34 000 tonnes entre 1996 et 2000. La taxe sur les déchets non dangereux a permis une diminution de 26 % des volumes de déchets mis en décharges municipales sur la période 1987-1996, et de 39 % (entre 1990 et 1996) des quantités de déchets déversées dans des décharges plus petites ou privées. Le recyclage a aussi connu une forte progression : de 77 % dans le cas des papiers et cartons, et de 50 % dans celui du verre. Les quantités de déchets industriels, cependant, ont augmenté de 8%.

En *Corée*, une redevance d'élimination des déchets calculée en fonction du volume a été instaurée en 1995. Elle a entraîné une réduction de 20 % du volume des déchets ménagers produits par habitant entre 1994 et 2002, une diminution de 43 % du volume de déchets mis en décharge ou incinérés, et une augmentation du recyclage de 146 %.

En *Allemagne*, la réforme fiscale écologique engagée en 1999 s'est soldée par une réduction de 10 % des émissions de CO₂ imputables aux transports sur la période 2000-2003.

La taxe *suédoise* sur le soufre adoptée en 1991 a entraîné une baisse de la teneur en soufre des combustibles tirés du pétrole de plus de 50 % au-delà des normes légales. Ainsi, la teneur en soufre des fiouls légers est maintenant passée en dessous de 0.076 % (soit moins de la moitié du seuil autorisé de 0.2 %). On estime que cette taxe a contribué à une diminution de 80 % des émissions de SO₂ par rapport aux niveaux de 1980.

Veiller à l'efficacité environnementale

Compte tenu de la complexité d'un grand nombre de problèmes d'environnement et de la multiplicité des intervenants qui y contribuent tout au long de la chaîne de production et de consommation, il est souvent nécessaire de panacher plusieurs mesures pour aborder ces problèmes. C'est pourquoi, dans la plupart des cas sinon dans tous, des panoplies de mesures sont utilisées pour s'attaquer aux problèmes d'environnement. Une panoplie de mesures bien conçue peut être à la fois efficace pour l'environnement et économiquement efficiente. Par exemple, si un système de plafonnement et d'échange de permis négociables peut assurer la réalisation de l'objectif environnemental pour un coût de mise en conformité minimal, il peut être préférable, en présence d'incertitudes quant aux coûts de réduction de la pollution, de combiner ce système à une taxe d'émission fixant une limite maximale au coût pour les entreprises. De

même, sur les marchés où existent des défaillances d'information, des écotaxes peuvent être efficacement combinées à des écolabels et autres mesures fondées sur l'information. Lorsque les incidences environnementales varient grandement selon la localisation du point d'émission, il peut être efficace d'associer des permis négociables à des normes de performances propres au lieu d'émission.

La panoplie des instruments d'action en matière d'environnement

CATEGORIE	EXEMPLES
Instruments contraignants	Licences / permis ; normes de qualité ambiante ; normes d'émission ; normes de procédés ; normes de produits ; interdictions.
Instruments économiques	Redevances ; taxes ; permis d'émission négociables ; quotas négociables ; subventions environnementales ; systèmes de consigne ; cautions de bonne fin ; paiements pour non-conformité ; tarification des ressources ; subventions environnementales.
Responsabilité, indemnisation des dommages	Règles déterminant la responsabilité objective ; fonds d'indemnisation ; assurance pollution obligatoire ; responsabilité élargie des producteurs.
Éducation et information	Campagnes d'éducation à destination du grand public ; diffusion d'informations à caractère technique ; publicité des sanctions pour non-conformité ; écoétiquetage
Approches volontaires	Engagements unilatéraux ; programmes volontaires publics ; accords négociés.
Gestion et planification	Systèmes de gestion de l'environnement ; zonage ; aménagement de l'espace.

Toutefois, la plupart des panoplies de mesures résultent d'une succession de décisions ponctuelles prises pour faire face à des problèmes et à des exigences politiques en mutation constante. Rares sont les combinaisons d'instruments d'action qui ont été mises en place de façon totalement rationnelle et cohérente. Faute d'être conçues avec attention, les panoplies de mesures peuvent entraîner des inefficiences, des redondances (par exemple cibler la même externalité deux fois), des coûts administratifs élevés et des facteurs de complexité. Ainsi, conserver certains éléments des réglementations directes, même après l'introduction de permis négociables ou de taxes liées à l'environnement, peut compromettre les gains d'efficacité susceptibles d'être apportés par les instruments économiques. De même, offrir des aides financières pour encourager le respect de réglementations directes peut se traduire par d'importantes distorsions économiques et influencer sur le comportement stratégique des entreprises. Il importe d'étudier avec attention le rôle précis de chaque instrument utilisé et sa relation avec les autres instruments qui "ciblent" le même problème d'environnement. En outre, la cohérence de l'action exige la correction des défaillances actuelles du marché et des interventions qui exacerbent le problème d'environnement, par exemple par la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement, des dispositions fiscales qui exercent un effet de distorsion et des réglementations inefficaces, coûteuses et aux effets contradictoires.

Le recours aux approches volontaires (en particulier aux accords négociés et aux programmes publics volontaires) s'est considérablement développé au cours de la décennie écoulée, l'objectif essentiel étant d'alléger le fardeau de la réglementation pour les secteurs tant public que privé et de permettre une plus grande souplesse dans la réalisation des objectifs environnementaux. Il ressort d'une étude récente de l'OCDE que les approches volontaires qui sont introduites dans le

contexte de panoplies de mesures peuvent aboutir aux objectifs affichés et améliorer l'efficacité économique au niveau de l'entreprise. Cette même étude note toutefois que, du point de vue de l'amélioration de l'environnement, il existe un risque d'obtenir des résultats qui ne vont pas au delà d'un scénario de politiques inchangées. C'est pourquoi, pour concevoir des approches volontaires, il importe de s'assurer que les objectifs visés représentent un réel progrès en matière de performances environnementales. Les travaux de l'OCDE mettent aussi en doute l'efficacité des approches volontaires à l'échelle de l'économie, en particulier du fait de l'absence de dispositions prévoyant de limiter au maximum les coûts totaux de la lutte antipollution pour l'économie dans son ensemble, et en raison du niveau élevé des coûts de transaction. Aussi les approches volontaires doivent-elles être conçues avec soin afin de surmonter ces déficiences.

Faire face aux préoccupations en matière de compétitivité internationale

Les politiques de l'environnement peuvent influencer sur les coûts de production et par conséquent sur la compétitivité de secteurs ou industries particuliers. Les effets perçus comme préjudiciables à la compétitivité internationale des secteurs les plus touchés – et souvent les plus polluants – constituent souvent un sujet de préoccupation majeur. Il importe toutefois d'établir une distinction claire entre la compétitivité d'entreprises et de secteurs d'activité particuliers et celle de l'ensemble des activités économiques. La notion de compétitivité prend un sens différent à chaque niveau. Une entreprise ou un secteur sont compétitifs s'ils sont en mesure d'affronter la concurrence sur les marchés internationaux et de dégager un taux de rentabilité satisfaisant. Pour un pays dans son ensemble, la notion de compétitivité est plus complexe. Au niveau de l'ensemble de l'économie, corriger les défaillances du marché – par exemple en introduisant des taxes tenant compte des coûts des externalités environnementales – permet d'améliorer la productivité économique globale. Si cette option peut représenter un facteur de renchérissement des coûts pour une entreprise ou une industrie, elle peut aussi être source d'économies pour les autres. Dans l'évaluation d'une politique, il convient de considérer les effets sur l'économie en général, et non simplement sur des secteurs particuliers. Les réformes des politiques ont tendance à produire des gagnants et des perdants à court terme. Ces conséquences peuvent être atténuées par des mesures d'accompagnement – visant par exemple à faciliter l'accès des travailleurs concernés à de nouvelles possibilités d'emploi – mais leur existence ne devrait pas empêcher de récolter, à plus long terme et pour l'ensemble de l'économie, les avantages que les réformes peuvent procurer du point de vue de l'efficacité environnementale et économique.

Les taxes environnementales se heurtent fréquemment à une vigoureuse opposition en raison de craintes concernant leur incidence sur la compétitivité, alors que des écotaxes bien conçues devraient limiter au maximum les coûts globaux de la réalisation de l'objectif environnemental, augmentant du même coup la compétitivité de l'économie dans son ensemble. Les réglementations contraignantes ont aussi des répercussions sur les coûts et les prix, et par conséquent sur la compétitivité, et elles peuvent être plus coûteuses pour l'économie dans son ensemble que les instruments économiques. Leur effet sur les entreprises ou secteurs pris individuellement est simplement moins transparent. Malheureusement, les mesures utilisées pour atténuer les conséquences que pourraient avoir les instruments économiques sur la compétitivité vont souvent à l'encontre des objectifs environnementaux eux-mêmes. La base de données de l'OCDE sur les taxes liées à l'environnement répertorie quelque 1 500 exemptions et dispositions spéciales visant à protéger certains secteurs économiques. Ces dispositions peuvent aller à l'encontre du but visé par les taxes. Une des principales conclusions de travaux récents de l'OCDE est que "les pays préoccupés par les conséquences de l'ajustement unilatéral de certaines écotaxes pour la compétitivité peuvent également souhaiter envisager des mesures et des changements d'orientation en concertation, décidés et mis en œuvre à l'échelle nationale, mais dans un cadre favorable à un dialogue multilatéral". Plus généralement, les mesures de

soutien destinées à protéger certains secteurs économiques peuvent entraîner des inefficiences économiques et peuvent avoir des effets dommageables pour l'environnement.

Assurer l'adoption de politiques d'environnement socialement équitables

Pour surmonter les obstacles à des politiques d'environnement efficaces et efficaces, il est également indispensable de tenir dûment compte des effets redistributifs de ces politiques. Les politiques environnementales peuvent être régressives, au sens où leurs coûts peuvent peser de façon disproportionnée sur les catégories les plus défavorisées de la population. Elles peuvent avoir un impact direct sur les revenus, en relation avec la structure des dépenses des ménages (c'est tout particulièrement le cas pour les taxes liées à l'énergie et aux transports), et un impact indirect lorsque la taxation des facteurs de production influe sur le prix des biens de consommation. Les impacts régressifs se font sentir, par exemple, lorsque la hausse des prix affecte des produits qui sont consommés en grandes quantités par les ménages à faible revenu. Il n'existe toutefois guère de données concrètes sur l'ampleur possible de ces impacts. Si tous les instruments de l'action des pouvoirs publics, y compris les réglementations directes, peuvent avoir des effets redistributifs, les taxes se distinguent par la transparence relative de leurs effets. Des préoccupations analogues sont exprimées à propos de la tarification des ressources, par exemple dans le secteur de l'eau.

Plusieurs solutions s'offrent pour faire face aux éventuels effets préjudiciables de la politique de l'environnement sur la répartition des revenus, en fonction de l'instrument utilisé pour mettre en œuvre cette politique. Les solutions envisageables varient en particulier selon que l'instrument en question offre ou non des perspectives d'accroissement des recettes publiques (ce qui est le cas d'instruments économiques comme les taxes ou les permis attribués par voie d'enchères) et, dans l'affirmative, selon la façon dont ces recettes sont recyclées (par exemple en réduisant le taux d'autres taxes, en diminuant les cotisations de sécurité sociale, en offrant des subventions aux catégories à faible revenu). Les deux séries d'options généralement envisagées sont les mesures d'atténuation et les mesures de compensation. Dans le cas des écotaxes, les mesures d'atténuation consistent à réduire le taux des taxes afin d'alléger la pression fiscale exercée sur certaines catégories de la population. Elles peuvent prendre de nombreuses formes, depuis la réduction des taux d'imposition appliqués aux catégories à faible revenu ou frappant certains biens de consommation de masse indispensables (comme les combustibles pour le chauffage) jusqu'à la manipulation des structures tarifaires, ou l'exonération fiscale en dessous d'un certain niveau de revenu. Toutefois, le résultat de ces mesures peut être un affaiblissement de l'effet souhaité de la taxe sur l'environnement, et un accroissement de la complexité administrative de sa mise en œuvre. Les mesures de compensation, en revanche, sont des mesures correctives, extérieures à l'instrument de politique environnementale proprement dit, telles que les compensations forfaitaires (calculées sur la base des prélèvements fiscaux moyens par ménage), les remboursements d'impôt ou les aides en faveur des travaux d'isolation thermique. Par exemple, les taxes sur l'énergie sont partiellement remboursées aux ménages ou aux entreprises sous la forme de subventions en faveur des investissements ou dépenses d'économie d'énergie.

Analyse coûts-avantages et évaluation des politiques

Les évaluations systématiques sont nécessaires pour mieux planifier, suivre et améliorer les politiques d'environnement. En outre, elles encouragent la transparence et la responsabilisation dans l'administration publique, et constituent un élément important de la gestion des performances. On distingue les évaluations *ex ante* des politiques, c'est-à-dire les évaluations coûts-avantages réalisées avant la mise en place de celles-ci, et les évaluations *ex post*, qui

consistent à vérifier les effets des politiques après leur mise en oeuvre. Les décideurs ont besoin d'informations sur les avantages, les coûts et les effets des différentes solutions qui s'offrent à eux pour faire face à un problème d'environnement particulier avant de prendre des décisions. Une fois la politique en place, l'évaluation de ses répercussions réelles peut guider les décisions visant à modifier cette politique, et apporter de précieuses informations pour les décisions futures. Un système structuré d'évaluation des politiques peut garantir l'efficacité des procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de réforme des politiques.

Les évaluations systématiques et indépendantes – en particulier les évaluations *ex post* – demeurent toutefois relativement rares. Les pays de l'OCDE élaborent et utilisent de plus en plus des analyses coûts-avantages, encore que dans la plupart des cas, les politiques d'environnement soient définies sans le bénéfice de ces évaluations. Il conviendrait d'encourager davantage le recours systématique aux évaluations des politiques environnementales et, surtout, de les intégrer à l'ensemble du processus d'élaboration, de mise en œuvre et de réforme des politiques, afin de contribuer à assurer une bonne gouvernance.

DINER DE TRAVAIL DEFIS AUXQUELS SONT CONFRONTES LES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE CONTEXTE DE L'INTEGRATION DES POLITIQUES

QUESTIONS A EXAMINER

Comment les Ministres de l'environnement peuvent-ils contribuer le mieux possible à la promotion du développement durable et à un programme d'action plus ambitieux dans le domaine de l'environnement ?

Quels enseignements peut-on tirer des expériences menées en matière de mécanismes interministériels de coordination et d'intégration des politiques ?

Quels sont les défis à relever pour assurer que les autorités locales contribuent de manière efficiente à la réalisation des objectifs d'environnement nationaux ?

Alors que la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* donne des orientations claires en faveur de politiques écologiquement viables dans les pays membres de l'OCDE, la mise en œuvre de ces politiques au niveau national peut poser des défis à l'échelle de l'administration tout entière. Il est de plus en plus nécessaire d'élaborer les politiques environnementales en étroite coordination avec les politiques sectorielles ou les politiques économiques générales.

Le changement d'orientation de la politique de l'environnement a été l'un des moteurs de cette tendance croissante à la coordination et à l'intégration des politiques. Après avoir mis en place des réglementations efficaces qui ont permis de s'attaquer avec succès à la pollution des grandes sources ponctuelles, les gouvernements des pays de l'OCDE ont porté leur attention sur des questions plus complexes, comme la pollution diffuse et transfrontière. Aussi, l'effort de gestion environnementale, qui reposait principalement sur des mesures correctives (lutte contre la pollution), a évolué vers une action préventive (technologies plus propres, incitations économiques, par exemple) souvent basée sur des panoplies de mesures conçues pour influencer sur le comportement d'un grand nombre d'acteurs dans les secteurs concernés.

Le deuxième facteur qui joue en faveur d'une coordination et d'une intégration accrues est la forte influence qu'exercent les politiques sectorielles sur les conditions et tendances environnementales, par exemple les mesures de soutien à l'agriculture sur la biodiversité rurale. Les effets des politiques sectorielles peuvent soit amplifier, soit compromettre les retombées positives des politiques environnementales.

Le débat international sur le développement durable est le troisième facteur qui a contribué à stimuler la coordination et l'intégration des politiques environnementales et des autres politiques. Alors que le paradigme du développement durable a conféré plus d'importance aux préoccupations d'environnement dans les programmes d'action gouvernementaux, l'intégration des objectifs d'environnement et des objectifs économiques et sociaux pose des défis aux gouvernements. En outre, l'élaboration de la politique de l'environnement a dû s'adapter à l'évolution des structures de pouvoir, et notamment à l'influence grandissante des organes de décision régionaux et des grands secteurs économiques.

Les obstacles à une coordination et une intégration améliorées des politiques à l'appui des objectifs d'environnement varient selon les pays de l'OCDE. Dans la pratique, les principaux obstacles rencontrés sont les effets redistributifs supposés, la faisabilité technique et politique et la crainte d'une perte de compétitivité économique. Ils expliquent souvent le décalage entre les intentions, l'action et les résultats obtenus.

Intégration interministérielle

Les Examens environnementaux de l'OCDE montrent que les pays membres se sont efforcés de relever le défi de la coordination et de l'intégration des politiques environnementales, économiques et sectorielles de différentes manières, et notamment par des mécanismes institutionnels et fondés sur le jeu du marché. Des avancées significatives sont intervenues dans l'industrie, le secteur de l'énergie, les transports et l'agriculture, même si certaines difficultés subsistent. En ce qui concerne les pêcheries, le secteur forestier, le secteur minier, le bâtiment et le tourisme, les progrès ont été inégaux. Par ailleurs, les pays ont acquis une précieuse expérience en matière de coordination des politiques environnementales, sociales, commerciales, d'aide au développement et budgétaires. Dans le contexte de la mondialisation, le défi consiste à rechercher de nouvelles alliances pour s'attaquer aux problèmes, non seulement au travers d'actions concertées entre différents secteurs de l'administration, mais aussi avec la société civile.

En ce qui concerne l'intégration institutionnelle, les pays de l'OCDE privilégient des niveaux de décision différents suivant leur culture administrative : choix stratégiques de développement, planification à l'échelon national (y compris environnemental), programmes d'investissement sectoriels, élaboration des budgets et conception des projets (évaluation de l'impact sur l'environnement, par exemple). Les structures institutionnelles spécifiques créées pour faciliter la coopération interministérielle diffèrent également d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la coordination à l'appui du développement durable relève d'un ministère particulier, tandis que dans d'autres, elle est du ressort du cabinet du Premier ministre ou du Président. Certains sont dotés d'un ministère chargé spécifiquement des problèmes d'environnement, d'autres combinent l'environnement et les préoccupations connexes au sein du même ministère. S'agissant de l'intégration par la voie du marché, les pays de l'OCDE ont eu recours à tout un éventail de mesures pour internaliser les effets externes et s'attaquer aux distorsions du marché qui compromettent l'efficacité économique aussi bien que l'efficacité environnementale.

Intégration entre niveaux d'administration

Selon les arrangements institutionnels en vigueur dans les pays, les décisions et les mesures prises font intervenir un ensemble différent de niveaux d'administration (national, intermédiaire, local). En règle générale, les autorités locales sont davantage associées à la réalisation des objectifs nationaux d'environnement, notamment parce qu'elles contrôlent ou supervisent souvent plus de la moitié des dépenses nationales de lutte contre la pollution. Elles gèrent aussi la fourniture de services environnementaux essentiels – distribution d'eau, collecte et traitement des eaux usées, gestion des ordures ménagères, notamment – et jouent un rôle de poids dans l'aménagement de l'espace, la protection de la nature et la gestion de certaines ressources naturelles. Dans ces conditions, la coordination et l'intégration des politiques entre tous les niveaux d'administration sont devenues une dimension importante de la réalisation des objectifs d'environnement.

SESSION III

PARTENARIATS : L'ENVIRONNEMENT DANS UNE ECONOMIE EN VOIE DE MONDIALISATION

QUESTIONS A EXAMINER

Quels sont les domaines où une coopération renforcée avec les pays non membres de l'OCDE ou avec les organismes de coopération pour le développement appuiera au mieux les objectifs environnementaux, et comment peut-on obtenir une telle coopération ?

Quelles formes de partenariat avec le secteur privé sont susceptibles de produire les avantages les plus appréciables du point de vue de la politique de l'environnement, et comment peut-on concrétiser ces partenariats ? Comment peut-on favoriser le rôle positif que joue la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'environnement ?

Comment les pays de l'OCDE peuvent-ils s'assurer que leurs politiques en matière d'échanges et d'investissement ont des conséquences positives pour l'environnement à l'échelle mondiale ? Comment peuvent-ils s'assurer que la mise en œuvre des politiques environnementales nationales est compatible avec les règles qui régissent les échanges et l'investissement ?

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* insiste sur la nécessité de mieux gérer les effets de la mondialisation sur l'environnement et de veiller à ce que ces effets soient pris en compte dans la gestion internationale des dossiers intéressant les échanges et l'investissement. Elle constate aussi que pour être efficaces, les actions engagées afin de lutter contre les pressions exercées sur l'environnement au niveau régional et mondial devront s'accompagner d'améliorations des performances environnementales dans les pays non membres de l'OCDE. Ces améliorations seront dans une large mesure tributaires des progrès réalisés sur la voie d'une bonne gouvernance, du renforcement des capacités humaines et institutionnelles et de la mobilisation de ressources – y compris financières – aux fins du développement.

Les échanges et les activités d'investissement établissent des bases solides pour atteindre les objectifs environnementaux et sociaux et constituent par conséquent un élément primordial de la voie qui mène au développement durable. Pour que ce potentiel se concrétise, un fort degré de complémentarité est nécessaire entre les politiques d'environnement, de développement et économiques. Le Programme de Doha pour le développement (PDD) adopté en 2001 n'a fait que confirmer ce message de complémentarité en incorporant certaines questions d'environnement dans le programme de négociations.

En 2002, le Sommet mondial pour le développement durable a souligné la nécessité d'un accroissement des flux d'investissements directs étrangers pour mettre en place un développement durable et éradiquer la pauvreté, et pris acte du rôle essentiel que peuvent jouer les échanges en présence de politiques environnementales appropriées. Plus précisément, les participants ont insisté sur le fait qu'il faut poursuivre le renforcement de la complémentarité entre les échanges, l'environnement et le développement dans le cadre d'un large éventail d'activités connexes et à tous les niveaux (national, régional et multilatéral).

Le fossé persistant entre les pays développés et en développement montre bien que, si l'on veut maintenir et a fortiori accélérer la dynamique qui pousse le monde vers le développement durable, l'existence d'une économie internationale dynamique et porteuse, favorable à la coopération internationale, demeure nécessaire. Cela vaut en particulier dans les domaines des finances, du transfert de technologie, de la dette et des relations commerciales. Une participation

efficace des pays en développement à la prise de décisions au niveau mondial est tout aussi primordiale.

Une articulation réussie entre les politiques environnementales et l'économie en voie de mondialisation exigera une coopération très poussée entre les ministères de l'environnement et divers autres partenaires. La coopération avec les pays non membres de l'OCDE (qui passe aussi par les relations avec les organismes de coopération pour le développement), la coopération avec les acteurs non gouvernementaux (en particulier le secteur privé et la société civile) et la coopération dans le contexte des accords en matière d'échanges et d'investissement revêtent une importance particulière. A l'évidence, les ministères de l'environnement des pays de l'OCDE ne sont pas les seuls compétents pour les questions touchant à ces trois formes de coopération. Néanmoins, ils peuvent jouer un rôle important de catalyseur en se faisant les promoteurs des actions concertées qui aboutiront à des améliorations environnementales, économiques et sociales – et appuieront ainsi l'objectif de développement durable.

Le Sommet mondial pour le développement durable a clairement reconnu l'importance des partenariats. L'un de ses principaux résultats a été un accord sur plus de 200 initiatives multilatérales visant à contribuer à la mise en place d'un développement durable. Ces initiatives sont destinées à compléter et non à remplacer les engagements intergouvernementaux. Dans le cadre de ces « Partenariats pour le développement durable », des gouvernements, des acteurs intéressés et des organisations intergouvernementales animés d'un même esprit ont convenu de s'attaquer ensemble à des problèmes particuliers en déterminant les résultats concrets à obtenir et les ressources à y consacrer par chaque participant.

Partenariats avec les pays non membres de l'OCDE

Les flux d'échanges et d'investissements qui font intervenir les pays en développement ont connu ces dernières années une expansion significative qui va sans doute se poursuivre à l'avenir. Ces flux contribuent à atténuer la pauvreté, qui est dans bien des cas une cause sous-jacente de la dégradation de l'environnement. Ils sont aussi synonymes de moyens supplémentaires pour financer la prévention de la pollution ou les activités de dépollution dans les pays en développement, ainsi que pour financer le renforcement des infrastructures ou capacités environnementales.

De telles améliorations environnementales ne peuvent cependant intervenir que si les réformes économiques s'accompagnent de politiques environnementales adaptées. Les politiques de coopération et les institutions financières internationales ont un rôle primordial à jouer à cet égard, notamment en aidant les pays en développement à renforcer leurs politiques environnementales et à se doter des capacités institutionnelles nécessaires à leur mise en œuvre. Il importe aussi d'aider les pays non membres de l'OCDE à accéder aux technologies environnementales voulues.

Dans certains cas, les politiques environnementales des pays de l'OCDE peuvent compromettre l'accès des exportateurs des pays en développement aux marchés – et donc leurs perspectives de développement. Elles devraient toujours être conçues dans le souci d'atténuer les entraves inutiles aux échanges et à l'investissement dans la poursuite des objectifs d'environnement fondamentaux qui leur ont été assignés. Cela étant, les politiques menées par les pays de l'OCDE pour faire face aux problèmes d'environnement peuvent offrir aux pays non membres de l'Organisation de nouveaux débouchés – par le biais de l'agriculture biologique ou de l'écotourisme, par exemple – qu'il conviendrait d'explorer pleinement.

Partenariats avec les acteurs non gouvernementaux

La mise en place de partenariats public-privé et d'autres formes de partenariat dans le cadre de dispositifs réglementaires nationaux stables et transparents, moyennant la participation de l'ensemble des acteurs concernés et un suivi approprié des performances des institutions publiques et des entreprises privées, constitue une dimension importante de la quête du développement durable.

Les pays de l'OCDE n'ont pas les mêmes traditions en matière de participation du public au débat sur la politique de l'environnement, mais la plupart d'entre eux ont pris récemment des mesures pour accroître cette participation. La consultation du public, les études d'impact sur l'environnement et les mécanismes de contrôle font partie des instruments qui sont utilisés à des degrés divers. Le secteur privé comme les groupes de la société civile ont un rôle important à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'environnement. La création d'un climat de confiance mutuelle et de communauté des objectifs constitue une dimension essentielle de ce processus.

Les possibilités de partenariat avec le secteur privé revêtent un intérêt particulier dans l'optique de la gouvernance environnementale. L'expansion des flux d'investissements dans le monde est aujourd'hui emmenée par plus de 60 000 entreprises multinationales et leurs plus de 800 000 filiales étrangères. Pour les entreprises nationales aussi, les perspectives de commerce avec l'étranger sont du plus haut intérêt. Les réglementations édictées par les gouvernements sont l'un des moyens de favoriser l'amélioration des performances environnementales de toutes ces entreprises, mais pas le seul. D'autres approches plus informelles, telles que les codes de conduite volontaires, l'activisme actionnarial et les fonds soucieux de l'environnement, sont de plus en plus en vue. Les partenariats public-privé, où les intérêts des uns et des autres jouent chacun un rôle spécifique dans le traitement d'un problème d'environnement, remplissent également une fonction importante dans certaines situations.

Les approches non réglementaires évoquées ci-dessus visent à agir sur les résultats environnementaux par le biais des forces du marché, en mettant à profit les compétences particulières des pouvoirs publics et du secteur privé. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales en sont une bonne illustration : au travers de cet instrument, les gouvernements cherchent à encourager le secteur privé à adopter (volontairement) des pratiques compatibles avec, entre autres, les objectifs environnementaux. Un autre exemple est donné par les Approches communes de l'OCDE concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui visent à améliorer l'évaluation des incidences sur l'environnement des investissements d'infrastructure soutenus par les organismes de crédit à l'exportation des pays de l'OCDE.

Partenariats avec les ministères chargés des échanges et de l'investissement

L'existence de systèmes commerciaux et financiers multilatéraux ouverts, équitables, fondés sur des règles, prévisibles et non discriminatoires peut bénéficier à tous les pays et contribuer à un développement durable. Le renforcement des capacités des pays en développement à tirer parti des possibilités offertes par la libéralisation des échanges – y compris par des mesures ciblées d'assistance technique et des programmes de renforcement des capacités en matière d'échanges, ainsi que par l'accroissement des possibilités d'accès aux marchés – améliorera systématiquement l'articulation entre les échanges, l'environnement et le développement. Cet objectif sera également favorisé par des accords commerciaux et de coopération régionaux plus solides, compatibles avec le système commercial multilatéral.

Les pays de l'OCDE peuvent contribuer à ce processus en améliorant la complémentarité entre les échanges, l'environnement et le développement par des actions à tous les niveaux. Ils peuvent aussi encourager l'OMC à jouer le rôle de cadre privilégié où les aspects des négociations commerciales qui touchent au développement et à l'environnement sont cernés et débattus ; soutenir les efforts du Programme de Doha pour le développement visant à promouvoir un développement durable, améliorer l'environnement et réformer les subventions préjudiciables à l'environnement ; et favoriser explicitement la coopération sur les questions liées au commerce, à l'environnement et au développement, notamment par la fourniture d'assistance technique.

Les ministères de l'environnement ont également un rôle à jouer dans ce contexte en contribuant à faire en sorte que les politiques environnementales soient conçues et mises en œuvre en tenant compte des règles qui régissent les échanges et l'investissement, en particulier celles concernant la non-discrimination et le traitement national.

DEJEUNER DE TRAVAIL (21 AVRIL 2004)
SUBVENTIONS : SURMONTER LES OBSTACLES AUX REFORMES

QUESTIONS A EXAMINER

Quels sont les principaux obstacles politiques et économiques à la réforme des subventions préjudiciables à l'environnement, et comment pourrait-on les surmonter ?

Quelles mesures peut-on employer pour répondre aux préoccupations sociales dans le cadre de la réforme ou de l'élimination progressive des subventions préjudiciables à l'environnement, par exemple pour assurer un ajustement en douceur et traiter les conséquences sur le plan de l'équité et de l'emploi ?

Quelle est la meilleure façon pour l'OCDE de soutenir les pays membres dans le cadre de leurs initiatives de réforme des subventions préjudiciables à l'environnement ?

A la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2001, ceux-ci ont demandé à l'OCDE d'engager des travaux dans quatre domaines spécifiques pour favoriser un développement durable. Ils ont notamment chargé l'Organisation de mener des travaux analytiques sur les moyens de surmonter les obstacles à la réforme des politiques, en vue tout particulièrement de permettre une meilleure utilisation des instruments économiques et de réduire les subventions préjudiciables à l'environnement.

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*, qui a été adoptée par les Ministres de l'environnement en 2001 et approuvée par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des Ministres, met également en relief les défis que posent les subventions préjudiciables à l'environnement (voir encadré). La réforme des subventions a aussi été préconisée dans le cadre de plusieurs conférences et déclarations internationales récentes, dont le Plan de mise en œuvre convenu au Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg.

Les subventions préjudiciables à l'environnement, un thème récurrent de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*

La réforme ou l'élimination des subventions préjudiciables à l'environnement est prévue dans le cadre d'un certain nombre d'« actions au niveau national » énumérées au titre des objectifs 1 et 2 de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*.

Objectif 1 (climat)

- Action au niveau national n° 3 : « Créer des incitations en faveur de la réduction des émissions par l'innovation technologique et sociale, en accordant la priorité notamment aux instruments fondés sur le jeu du marché, tels que l'élimination des subventions et la réforme fiscale "verte" (...) »

Objectif 2 (agriculture)

- Action au niveau national n° 4 : « Éliminer ou réformer, avant 2010 et selon un calendrier convenu, les politiques agricoles et les subventions qui ont des effets préjudiciables pour l'environnement. »

- Travaux complémentaires demandés à l'OCDE : « (...) surveiller et évaluer les effets sur l'environnement des politiques agricoles et des subventions à l'agriculture, et proposer d'autres politiques et approches pour améliorer les performances environnementales. »

Objectif 2 (transports)

- Action au niveau national n° 1 : « Œuvrer pour une internalisation effective et complète des coûts environnementaux des transports par des moyens efficaces comme les taxes, les redevances, la réforme des subventions dommageables pour l'environnement et d'autres outils incitatifs. »

Objectif 2 (énergie)

- Action au niveau national n° 1 : « Éliminer les subventions et les dispositions fiscales dommageables pour l'environnement dans le secteur de l'énergie, et internaliser les effets externes liés à l'utilisation et à la production d'énergie. »

C'est dans cette optique que l'OCDE poursuit un programme de travail visant à mettre en évidence et évaluer les subventions préjudiciables à l'environnement, ainsi qu'à analyser les lignes d'action envisageables pour les éliminer ou les réformer. Ces travaux mettent notamment à profit les activités menées de longue date par l'OCDE sur les mesures de soutien à l'agriculture et à la pêche et les compétences acquises par l'Organisation en la matière.

Les subventions sont très répandues

Les données disponibles montrent que les subventions sont omniprésentes dans les pays de l'OCDE, avec cependant des différences considérables selon les pays. Chaque année, les pays de l'OCDE accordent quelque 400 milliards d'USD de subventions aux différents secteurs économiques, qui ont pour beaucoup des incidences sur l'environnement.³ Ce chiffre est très vraisemblablement en deçà de la réalité, car on manque de données sur les subventions au secteur de l'énergie et à l'industrie manufacturière. Les subventions publiques sont souvent destinées à favoriser le développement régional ou rural, à assurer la sécurité énergétique, à soutenir l'emploi et les niveaux de revenus, et dans certains cas à protéger l'environnement. On les justifie aussi fréquemment par la volonté de protéger des secteurs économiques de la concurrence internationale et de faciliter l'ajustement. Même si elles sont adoptées pour répondre à ces différentes préoccupations sociales ou économiques, les politiques qui instituent des subventions peuvent fausser les prix, influencer sur les décisions d'allocation de ressources et modifier la quantité de biens et services produits et consommés dans une économie. De ce fait, elles peuvent avoir des répercussions indésirables sur l'environnement, répercussions que l'on ignore ou que l'on essaie de neutraliser par d'autres subventions ou mesures. L'OCDE a engagé

3. Les subventions englobent un large éventail de mesures de soutien : paiements directs, soutien des prix, prix subventionnés des intrants, allègements fiscaux, taux d'intérêt préférentiels, etc.

des travaux analytiques pour évaluer les incidences des subventions et mis au point une « liste d'éléments clés » pour identifier les subventions susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Le secteur pour lequel on dispose d'un vaste ensemble de données recueillies sur une longue période, grâce notamment à l'OCDE, est l'agriculture. Les subventions à ce secteur atteignent un niveau particulièrement élevé. En 2002, le total du soutien à l'agriculture a été estimé à 318 milliards d'USD, soit 1.2 % du PIB des pays de l'OCDE. Sur ce total, 235 milliards d'USD ont été destinés à soutenir la production. Ces mesures de soutien contribuent pour certaines à accroître la production agricole et donc l'utilisation des ressources foncières et hydriques. Si l'on classe les mesures agricoles en fonction de leur impact potentiel sur la production agricole, on constate que ce sont le soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production (par unité produite) et les subventions aux intrants (engrais, pesticides, eau et énergie, par exemple) qui ont les plus fortes incidences. En général, toutes choses étant égales par ailleurs, plus une mesure gouvernementale incite à accroître la production de produits agricoles particuliers, et plus elle favorise la monoculture, l'intensification de la production (augmentation des rendements), l'exploitation de terres écologiquement fragiles et, partant, l'aggravation des pressions exercées sur l'environnement. Dans les années 90, beaucoup de pays de l'OCDE ont amorcé une révision à la baisse et une restructuration de leurs politiques de soutien agricole, de façon à réduire la surproduction et les distorsions des échanges et à encourager une utilisation des terres, du sol et de l'eau qui soit plus respectueuse de l'environnement. Toutefois, ces réformes ont progressé à un rythme peu soutenu et le niveau des subventions reste élevé dans certains pays de l'OCDE et pour certains produits, d'où des risques d'effets dommageables sur l'environnement. Depuis le milieu des années 80, la part du soutien des prix du marché, des paiements au titre de la production et des subventions aux intrants, qui sont a priori les formes de soutien agricole qui exercent les plus fortes pressions sur l'environnement, n'a diminué que dans des proportions infimes ; elle s'établit toujours à près de 80 % du soutien aux producteurs.

D'après les estimations disponibles, les subventions au secteur de la pêche des pays de l'OCDE sont passées de 6.8 milliards d'USD en 1996 à 6 milliards d'USD en 1999, ce qui correspond à 20 % de la valeur des captures débarquées. Certaines de ces subventions soutiennent la recherche-développement, la surveillance et les services de gestion, et peuvent donc contribuer à une gestion durable des ressources halieutiques. Les autres peuvent favoriser le développement ou le maintien d'une surcapacité des flottilles, ainsi que la surexploitation et à terme l'épuisement des stocks de poissons. Cela étant, la relation entre l'élimination des subventions et une meilleure conservation et une meilleure gestion des stocks de poissons n'est pas simple.

Les subventions à la consommation d'eau prennent de nombreuses formes différentes, dont les redevances de prélèvement qui ne couvrent pas les coûts de fourniture, les coûts externes et les rentes de ressources ; les subventions à l'eau d'irrigation ; et les subventions aux prix de l'eau à usage domestique et industriel. Ces mesures de soutien accroissent la demande d'eau, minent la viabilité financière du secteur et accentuent les pressions exercées sur l'environnement par la surexploitation des ressources en eau et par la pollution et la salinisation des sols. Dans certaines circonstances, des mesures de soutien à l'agriculture, conçues de façon appropriée, peuvent engendrer des externalités positives.

Les subventions à la production d'énergie dans les pays de l'OCDE sont destinées principalement à protéger les producteurs nationaux et à préserver l'emploi dans certains secteurs. On manque de données concrètes à jour sur les subventions liées à l'énergie, mais on dispose d'estimations qui situent le montant total de ces subventions entre 20 milliards et

82 milliards d'USD par an, dont une part importante sert à soutenir la production de charbon, qui est un combustible polluant.

L'industrie est également subventionnée, même si, comme pour d'autres secteurs, il est difficile d'obtenir des données détaillées sur le niveau des subventions et les formes qu'elles prennent. Ces subventions peuvent avoir des incidences dommageables pour l'environnement en entraînant des niveaux de production supérieurs à l'optimum social, en encourageant l'utilisation de certaines matières premières ou la consommation d'énergie, ou en induisant des effets de verrouillage qui permettent le maintien de technologies peu efficaces. Toutes les subventions industrielles ne sont cependant pas dommageables pour l'environnement, puisque l'aide à la recherche-développement, par exemple, peut servir à soutenir la mise au point de technologies « propres ».

S'agissant des transports, la notion de subvention ou de mesure de soutien est plus complexe à définir. Il est possible de l'aborder dans un sens très large en comparant les recettes totales du secteur et le coût social total de chaque mode de transport (intégrant, par exemple, les accidents, le bruit, la pollution atmosphérique, les émissions de gaz à effet de serre, etc.). A cette aune, le produit des taxes sur les carburants et des redevances d'utilisation des routes couvre généralement le coût des infrastructures routières dans la plupart des pays européens. Dans certains autres pays, en revanche, les dépenses en infrastructures sont supérieures aux recettes, ce qui équivaut à une subvention. Une autre façon d'envisager la notion de subvention consiste à comparer le prix payé pour l'utilisation des infrastructures de transport au coût social marginal correspondant à un mode de transport particulier. D'après des estimations récentes, le prix associé suivant cette approche à l'utilisation des voitures et des poids lourds dans les zones urbaines est généralement beaucoup trop faible : dans certaines agglomérations, il faudrait qu'il augmente de 150 % pour couvrir l'intégralité des coûts sociaux.

D'autres subventions indirectes peuvent découler de certaines dispositions fiscales préjudiciables à l'environnement, comme les taux d'imposition variables ou les exonérations. Par exemple, cinq pays de l'OCDE seulement appliquent des taxes sur le charbon, et encore offrent-ils aux plus gros consommateurs de charbon de multiples exonérations et dégrèvements fiscaux. Le secteur des transports bénéficie également d'un grand nombre de subventions indirectes, par exemple par le biais des très nombreuses possibilités d'exonération et de dégrèvement qui sont accordées dans beaucoup de pays au titre des taxes sur le gazole destiné au transport routier, à l'agriculture et à la pêche, et par l'intermédiaire de l'exemption du kérosène utilisé dans l'aviation commerciale.

Toutes les subventions ne sont pas préjudiciables à l'environnement. Par exemple, les subventions aux transports publics peuvent être porteuses d'importants avantages pour l'environnement, et des aides financières peuvent être accordées au titre d'investissements ou d'autres mesures qui profitent à l'environnement. Néanmoins, ces mesures de soutien peuvent se révéler peu efficaces d'un point de vue économique et fausser les échanges, allant ainsi à l'encontre du principe pollueur-payeur. Les incidences potentielles sur l'environnement des subventions dans des secteurs comme l'agriculture ou l'énergie devraient être évaluées en tenant compte du rôle de « filtre » de la politique environnementale, comme le fait la liste d'éléments clés de l'OCDE, qui prend également en considération les mesures de protection de l'environnement en vigueur pour maîtriser les répercussions des secteurs économiques sur l'environnement.

Surmonter les obstacles à la réforme des subventions

Les subventions ont une histoire longue et complexe. Elles ont été mises en place au fil des décennies afin de servir une multitude d'objectifs économiques et sociaux, souvent sous l'effet de pressions politiques ou sans vision stratégique à long terme. Les obstacles à surmonter pour les réformer ou les éliminer sont importants. Sur le plan de l'information, ils tiennent au manque de données fiables et comparables sur les subventions et au fait que le public n'est en général guère conscient de leur ampleur et de leurs effets. Au chapitre des obstacles institutionnels, il faut citer les intérêts établis auxquels on s'attaque si les organismes chargés d'administrer des programmes de subventions sont appelés à disparaître, les comportements de recherche de rente, la perte des recettes tirées de la protection tarifaire, les craintes pour la compétitivité de certains secteurs, l'emploi de subventions dans un but électoraliste et la peur d'une instabilité politique en cas de réformes.

Les subventions poursuivent souvent des objectifs sociaux, comme la protection des catégories défavorisées de la population, la préservation de l'emploi au niveau régional et la promotion du développement rural. Cependant, elles peuvent aller à l'encontre d'une gestion rationnelle de l'environnement, par exemple lorsque la distribution d'eau à prix subventionnés entraîne la surexploitation des ressources en eau. Les subventions à la consommation d'eau sous forme de prix peu élevés peuvent aussi limiter les ressources financières disponibles pour développer et entretenir les infrastructures. Les conséquences sociales de l'élimination de ce genre de subventions ne sont pas simples ; si le renchérissement de l'eau et de l'énergie peut avoir des effets régressifs sur le plan social, il apparaît qu'en pratique, ce sont souvent les catégories les plus aisées qui sont les principales bénéficiaires de l'accès subventionné à ces ressources naturelles. Bien souvent, une part importante voire la totalité du soutien accordé risque de ne pas profiter au groupe-cible prévu. Dans le secteur agricole, par exemple, on estime que seul un quart environ du soutien des prix du marché profite aux exploitants, le reste étant récupéré par les propriétaires fonciers et les fournisseurs d'intrants.

La dimension commerciale des subventions est un autre aspect important. Dans le cadre des négociations en cours à l'OMC en application du mandat de Doha, les gouvernements discutent de réductions substantielles des programmes nationaux de soutien à l'agriculture qui ont des effets de distorsion des échanges. La Déclaration ministérielle de Doha appelle également les participants à clarifier et à améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions aux pêcheries, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement.

Etant donné les arbitrages souvent complexes à opérer entre l'efficacité économique, les préoccupations sociales, la prévention des distorsions des échanges et la protection de l'environnement, réformer ou éliminer les subventions préjudiciables à l'environnement impose de relever de nombreux défis. L'OCDE peut se targuer d'un bilan solide en ce qui concerne la production de données fiables sur les subventions et l'analyse des effets des subventions dans les secteurs économiques importants. L'évaluation des incidences environnementales des subventions préjudiciables à l'environnement est une entreprise techniquement complexe, mais la liste d'éléments clés mise au point récemment par l'OCDE y apporte une contribution utile. Il est essentiel de s'attaquer à cette complexité pour ouvrir la voie à la réduction ou l'élimination de ces subventions dommageables pour l'environnement. Des travaux considérables devront être menés pour se faire une idée plus claire, notamment par le développement de la collecte systématique de données comparables, et pour élaborer des outils analytiques efficaces.