

# Cadre d'action de l'OCDE pour des politiques de l'environnement efficaces et efficientes



Réunion du Comité des politiques d'environnement (EPOC) au niveau ministériel

**Environnement et compétitivité mondiale**

28-29 avril 2008



Pour une meilleure économie mondiale

# CADRE D'ACTION DE L'OCDE POUR DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT EFFICACES ET EFFICIENTES : SYNTHÈSE [ENV/EPOC(2008)6/FINAL]

## Contexte

Les pays de l'OCDE plaident depuis longtemps en faveur d'une forte intégration entre les politiques économiques et environnementales en vue de contribuer de façon pragmatique au « développement durable ». Ce dernier nécessite de trouver un juste équilibre entre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Les activités économiques qui reposent sur la dégradation de l'environnement ont fort peu de chances d'être durables, et il n'est pas non plus vraisemblable que la qualité de l'environnement puisse être longtemps sauvegardée en l'absence d'une économie saine ou en présence de mesures environnementales qui vont à l'encontre d'objectifs sociaux fondamentaux.

Trouver le juste équilibre entre ces objectifs complexes et souvent contradictoires n'est pas aisé, mais cela est d'autant moins difficile que l'on adopte une « perspective intégrée » dans la conception et la mise en œuvre de l'action à mener. C'est pourquoi la prise en compte simultanée des questions d'économie, d'environnement et d'équité est depuis quelque temps au centre des réflexions sur la politique de l'environnement. Cette problématique sous-tend d'ailleurs la majeure partie des travaux de l'OCDE sur la politique de l'environnement depuis plusieurs années. Une intégration efficace et efficiente des politiques suppose quant à elle d'institutionnaliser des procédures solides pour définir les objectifs, déterminer et analyser les options disponibles, consulter les intéressés et soumettre régulièrement les objectifs et les moyens d'action à des analyses *ex post*.

Des progrès considérables ont été faits ces dernières décennies dans l'intégration des objectifs économiques et environnementaux. Il en résulte que les mesures de protection de l'environnement sont de plus en plus efficaces et que les mesures économiques et sectorielles tiennent de plus en plus compte des réalités environnementales. En témoignent, par exemple, les études d'impact sur l'environnement, dont l'application s'est généralisée, et le rôle croissant des instruments économiques dans la politique de l'environnement (systèmes de permis négociables visant à limiter les émissions polluantes, entre autres).

Cependant, il reste beaucoup à faire, compte tenu notamment de l'évolution rapide de l'économie et de sa mondialisation. Beaucoup de problèmes environnementaux prennent de l'ampleur. Bon nombre d'entre eux sont urgents et en grande partie irréversibles, ce qui suppose que l'inaction a un coût élevé. Bien que de nettes améliorations aient été obtenues si l'on se réfère à la pression exercée sur l'environnement *par unité* de produit économique, l'activité économique continue de s'intensifier *en termes absolus*, ce qui se traduit par un accroissement de la pression en question.

Du fait de la mondialisation de l'activité économique, la politique de l'environnement met par ailleurs de plus en plus l'accent sur les problèmes d'environnement transfrontières, tels que les changements climatiques ou la diminution de la biodiversité. Non seulement ces problèmes seront vraisemblablement plus coûteux à résoudre que bien des problèmes d'environnement purement nationaux, mais il sera aussi difficile d'obtenir des accords internationaux efficaces par rapport à leur coût pour y apporter des solutions.

Heureusement, beaucoup de pays affichent des ambitions croissantes dans le domaine de l'environnement. Cela reflète en partie le fait que l'opinion publique comprend de mieux en mieux les menaces qui pèsent sur la société en raison des problèmes environnementaux urgents – et donc les avantages importants en termes de bien-être que peuvent procurer des politiques de l'environnement ambitieuses et efficaces. Cela découle aussi en partie de l'augmentation des revenus des consommateurs dans le monde, les consommateurs plus aisés revendiquant souvent une meilleure protection de l'environnement.

Cependant, ces ambitions croissantes ne font qu'accentuer la nécessité d'opter pour des solutions qui offrent le meilleur rapport coût-efficacité, faute de quoi le *coût* de la résolution des problèmes environnementaux pourrait augmenter dans les années à venir. Par exemple, le coût de la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau pourrait s'accroître, à mesure que les dispositions en matière de qualité de l'air seront durcies et que de nouveaux investissements seront réalisés dans les infrastructures hydrauliques. Cela étant, le recours à des approches plus intégrées de la conception et de la mise en œuvre des politiques et les nouvelles avancées technologiques (qui seront stimulées en partie par les mesures et instruments nouveaux mis en place) pourraient contribuer à limiter ce coût.

Il sera donc de plus en plus nécessaire d'intégrer les politiques économique et environnementale à mesure qu'augmenteront les coûts et les avantages de la protection de l'environnement, de même que les enjeux pour les consommateurs et les producteurs au sein de la société seront de plus en plus importants (les mesures visant à protéger l'environnement ayant une incidence croissante sur les revenus des uns et des autres et sur les conditions générales dans lesquelles ils évoluent).

L'OCDE a joué par le passé un rôle de premier plan en faveur d'une forte intégration de la politique économique et de la politique de l'environnement. De nombreux exemples pourraient en être donnés, mais trois méritent en particulier d'être cités ici :

- La *Recommandation sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international* [C(72)128] adoptée en 1972 par le Conseil de l'OCDE. Cette *Recommandation* a instauré le « principe pollueur-payeur », qui a depuis abouti dans de nombreux pays à la reconnaissance du fait que les pollueurs doivent supporter l'intégralité des coûts économiques des dégradations de l'environnement qu'ils occasionnent.
- La *Recommandation relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement* [C(90)177/Final] adoptée en 1991 par le Conseil de l'OCDE. Cette *Recommandation* offrait des indications précises sur l'application des instruments économiques pour les besoins de la politique de l'environnement – et donc en tant que moyen d'assurer une meilleure intégration des politiques.
- Lors de leur réunion en 1991, puis de nouveau en 1996, les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE ont consacré une part considérable de leurs débats aux moyens de faire en sorte que les politiques publiques soient plus écologiquement efficaces et économiquement efficaces. L'une des principales conséquences en a été que le principe d'« intégration des politiques » a constitué le socle sur lequel s'est appuyée la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI<sup>ème</sup> siècle*, approuvée en 2001. Cette *Stratégie* souligne combien il importe d'intégrer les objectifs de qualité de l'environnement et ceux de développement économique dans les pays de l'OCDE. Elle insiste également sur la nécessité de renforcer la coopération entre les pays de l'OCDE et les économies non membres.

Pour conserver ce rôle de premier plan, et pour renforcer l'importance que revêt l'intégration des politiques économiques et environnementales pour les pays de l'OCDE comme pour les économies non membres, l'OCDE a élaboré un *Cadre d'action pour des politiques de l'environnement efficaces et efficaces*.

Ce *Cadre d'action* a pour principal objectif d'encourager les décideurs à se poser les bonnes questions à propos de leurs politiques et institutions liées à l'environnement (y compris en ce qui concerne l'intégration des préoccupations d'environnement dans d'autres domaines d'action), afin de favoriser avec le temps l'obtention de résultats plus efficaces et plus efficaces (c'est-à-dire intégrés). Il vise par conséquent à guider les gouvernements dans leur quête de politiques efficaces et efficaces dans le domaine de l'environnement, en vue de trouver le juste équilibre entre les objectifs environnementaux, économiques et sociaux de l'action publique.

Le *Cadre d'action* n'est pas une série de recettes toutes faites, pas plus qu'il n'a force obligatoire. Il s'agit au contraire d'un outil souple que les autorités publiques de tous niveaux peuvent employer sous la forme d'une « liste récapitulative » pour s'efforcer d'assurer un développement durable, par exemple en internalisant les externalités environnementales dans les prix acquittés par les entreprises et les ménages. Le *Cadre d'action* peut être utilisé de différentes façons selon les contextes. Il pourrait, par exemple, apporter une contribution essentielle aux processus d'examen par les pairs. Il pourrait également servir à encourager des approches plus efficaces et plus efficaces des problèmes environnementaux lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques économiques et sectorielles, ou faire office de point d'appui au renforcement de la coopération avec les pays non membres sur les questions environnementales d'intérêt commun.

Le *Cadre* évoque tout d'abord l'élaboration de politiques efficaces et efficaces. Il examine ensuite les possibilités qui s'offrent dans le contexte de la mise en œuvre de ces politiques, en mettant en exergue les différents instruments disponibles, ainsi que l'étape ultérieure du suivi des progrès. Les articulations avec plusieurs autres domaines de l'action gouvernementale, comme la politique économique, les échanges, l'investissement et la coopération pour le développement, sont également abordées dans le cadre de ce point. Enfin, quelques moyens sont proposés pour répondre aux préoccupations concernant les répercussions des politiques environnementales sur la compétitivité sectorielle ou la répartition des revenus.

Le *Cadre d'action* s'intéresse principalement aux moyens de s'attaquer aux externalités environnementales, que celles-ci soient liées à la pollution ou à la gestion des ressources naturelles. Autrement dit, les externalités environnementales produites dans le cadre de l'extraction, de l'utilisation ou de l'élimination des ressources naturelles sont prises en compte ; en revanche, la question de l'extraction et de l'allocation optimales de ces ressources n'est pas abordée.

## Éléments du Cadre d'action

**Définition des objectifs environnementaux** – Les politiques environnementales apportent d'importantes contributions au bien-être social (en protégeant le patrimoine naturel qui sous-tend la production et en améliorant la santé humaine, par exemple). La réalisation des objectifs environnementaux définis devrait amener ceux qui sont ciblés par les politiques liées à l'environnement à modifier leurs décisions en fonction des réalités environnementales (c'est-à-dire à « internaliser les externalités »). Cependant, les politiques de l'environnement peuvent également imposer des coûts économiques non négligeables. Il importe donc d'examiner avec soin si les avantages additionnels qui résultent des améliorations environnementales et les surcoûts que la réalisation de ces améliorations impose à la société sont suffisamment bien équilibrés. En conséquence, il est nécessaire d'évaluer à intervalles réguliers les coûts et les avantages qui découlent des objectifs fixés dans le cadre de la politique environnementale. Lorsque cela est matériellement possible, il conviendrait de procéder dans ce contexte à une évaluation monétaire des modifications en question de la qualité de l'environnement.

### **Encadré 1. Coûts et avantages du règlement inter-États relatif à la qualité de l'air aux États-Unis**

D'après des estimations de l'EPA, le *règlement inter-États relatif à la qualité de l'air*, qui réduira sensiblement les émissions de SO<sub>2</sub> et de NO<sub>x</sub> aux États-Unis, se traduira par des bénéfices *nets* de 71.4 ou 60.4 milliards USD en 2010, et de 98.5 ou 83.2 milliards USD en 2015. Les bénéfices (bruts) sont principalement imputables à la diminution du nombre de décès, d'accidents cardiaques non mortels, de cas de bronchite chronique et d'asthme, sous l'effet de la réduction des concentrations de particules et d'ozone.

**Liens avec les politiques économiques** – Les politiques qui ont une incidence sur l'environnement sont généralement « transversales », plusieurs organismes gouvernementaux se partageant la responsabilité des différents aspects du problème d'environnement en question. La conception et la mise en œuvre de la politique de l'environnement doivent par conséquent être bien intégrées aux grandes politiques économiques et sectorielles – non seulement verticalement (aux niveaux international, national et infranational), mais aussi horizontalement (au plan intersectoriel). En d'autres termes, les objectifs environnementaux doivent se refléter dans les politiques économiques et sectorielles, et inversement.

**Encadré 2. Recommandation du Conseil sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public**

Le 12 juin 2007, le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation prévoyant que les membres, avant de prendre des décisions au sujet des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, appliquent des approches communes pour traiter des questions environnementales soulevées par les exportations de biens d'équipement et de services et les sites auxquels ils sont destinés. L'un des objectifs généraux de cette recommandation est de promouvoir la cohérence entre les politiques en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et les politiques de protection de l'environnement, notamment les conventions et accords internationaux pertinents, ce qui contribuera au développement durable.

**Encadré 3. Transparence concernant les bénéficiaires des subventions agricoles dans les États membres de l'UE**

Beaucoup d'États membres de l'UE ont récemment commencé à publier des informations sur l'identité des bénéficiaires des subventions accordées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et sur leur montant. Cela a montré qu'une proportion importante de ces aides allait à un nombre limité d'agriculteurs, ce qui a renforcé les appels à la réforme de la PAC.

**Réglementation directe dans le domaine de l'environnement** – Les instruments de la réglementation directe (lois et règlements définissant des normes de qualité de l'environnement ou limitant le niveau des émissions de différents polluants, par exemple) représentent une forte proportion des outils utilisés actuellement par les pays de l'OCDE dans leur politique environnementale, et ils continueront de jouer un rôle essentiel dans l'avenir. Si l'efficacité environnementale de la réglementation directe est souvent très bonne, la principale difficulté consiste à éviter que les mesures réglementaires soient source de rigidités excessives qui risqueraient de limiter cette efficacité et/ou leur efficacité économique.

**Encadré 4. Optimiser les instruments réglementaires : initiatives visant à améliorer la réglementation**

Beaucoup de pays de l'OCDE ont lancé de grandes initiatives pour modifier leur culture réglementaire, dans l'optique d'obtenir des résultats identiques ou meilleurs de manière plus efficace, y compris dans le domaine de l'environnement. L'initiative « Mieux légiférer » est une pièce maîtresse du « Partenariat pour la croissance et l'emploi » de la Commission européenne, lancé en 2005. Son principal objectif est de faire en sorte que la réglementation soit simple et de grande qualité, car l'environnement réglementaire dans lequel évoluent les entreprises est un facteur essentiel de leur compétitivité, et de leur capacité à générer de la croissance et de l'emploi.

Dans le cadre d'un plan de simplification lancé aux Pays-Bas, le ministère de l'Environnement, en étroite coopération avec les branches industrielles et les autorités locales, est en train de regrouper 25 systèmes de permis différents en un seul, qui sera applicable en 2008. Simultanément, le gouvernement prévoit de ramener le nombre d'entreprises tenues de détenir des permis environnementaux (individuels) de 100 000 à 40 000 en étendant l'application de règles « génériques » qui s'imposent à toutes les entreprises.

**Taxes liées à l'environnement** – De nombreux objectifs environnementaux pourraient être atteints de façon plus efficace en ayant recours à des instruments économiques tels que les taxes liées à l'environnement. Ces taxes incitent les pollueurs et les utilisateurs des ressources à modifier dès aujourd'hui leurs comportements. Elles leur fournissent également des incitations à long terme à innover pour que le monde soit demain plus respectueux de l'environnement. Le public n'est pas toujours très favorable aux taxes liées à l'environnement, mais divers moyens peuvent permettre d'accroître à terme son degré d'adhésion (par exemple des mesures visant à limiter les effets négatifs sur la compétitivité de certains secteurs et/ou sur la distribution des revenus).

#### **Encadré 5. Augmentation des taxes sur les carburants en Turquie**

Les taxes sur l'essence et sur le gazole ont fortement augmenté en Turquie depuis la fin des années 90, ce qui a rapidement fait baisser la consommation de ces carburants par unité de PIB. Étant donné que beaucoup de ménages à bas revenu ne possèdent pas de voiture du tout en Turquie, cette réforme a aussi eu des effets progressifs sur la distribution générale des revenus (autrement dit, les ménages aisés paient plus en taxes que les ménages défavorisés).

#### **Encadré 6. Modulation des taxes en fonction de la teneur en soufre des carburants**

Plusieurs pays différencient le taux de leurs taxes sur les carburants en fonction de la teneur de ceux-ci en soufre. Cela a fortement incité les compagnies pétrolières à mettre au point des carburants à faible teneur en soufre, de sorte que les autres ont rapidement disparu du marché. Indirectement, cela permet aussi d'installer sur les voitures des technologies plus performantes de maîtrise des émissions de NO<sub>x</sub>.

**Permis négociables** – Les systèmes de permis négociables offrent aux pollueurs/utilisateurs des ressources une souplesse comparable à celle des taxes pour ce qui est du choix de la méthode par laquelle ils atteindront un objectif environnemental donné. En fixant des plafonds ou en favorisant l'investissement direct dans l'obtention de résultats bénéfiques pour l'environnement, ils mettent également l'accent sur la réalisation des objectifs environnementaux. Ils sont donc de plus en plus utilisés dans les pays de l'OCDE depuis quelques années. Plusieurs problèmes doivent néanmoins être pris en considération lors du recours à cette approche, afin d'accroître l'efficacité environnementale et l'efficacité économique des systèmes de permis négociables (par exemple, le choix entre un système « de plafonnement et d'échange » et un système « de niveaux de référence et de crédits », l'allocation initiale des quotas d'émission et les moyens de limiter les coûts de transaction induits par le système).

#### **Encadré 7. Les systèmes de permis négociables réduisent les coûts de la lutte contre la pollution**

Le premier système de permis négociables mis en place dans le cadre de la politique de l'environnement aux États-Unis (1983-1987) portait sur le plomb utilisé comme additif dans l'essence. La souplesse de cette forme de réglementation a contribué à une forte réduction des coûts de la lutte contre la pollution. Le système d'échanges de permis d'émission de SO<sub>2</sub> lancé lui aussi aux États-Unis (par la suite) a eu le même effet, et il a en outre entraîné une réorientation vers des innovations qui débouchent sur des améliorations environnementales plus importantes qu'avant sa mise en place.

Ces dernières années, plusieurs pays européens ont à leur tour instauré divers systèmes nationaux d'échanges de permis (le Royaume-Uni, par exemple, s'est doté de systèmes concernant la valorisation des emballages, les émissions de CO<sub>2</sub> ou encore la mise en décharge des déchets ménagers biodégradables ; par ailleurs, un système commun relatif aux émissions de CO<sub>2</sub> de certains secteurs industriels a été mis en œuvre dans l'ensemble de l'Union européenne). Il semble bien que plusieurs de ces dispositifs aient eux aussi entraîné des réductions importantes des émissions et des coûts.

**Encadré 8. Aux États-Unis, les permis négociables d'émission de SO<sub>2</sub> ont conduit les inventeurs à mettre davantage l'accent sur l'efficacité environnementale**

Il a été démontré que la mise en place des permis négociables d'émission de SO<sub>2</sub> aux États-Unis, dans le cadre de l'application des amendements à la loi sur la pureté de l'air de 1990, n'avait pas fait augmenter le nombre de brevets déposés par rapport à la réglementation fondée sur des mesures coercitives. Cependant, les activités d'innovation ont changé d'orientation : la réglementation précédente, qui imposait aux usines d'installer des épurateurs, encourageait les innovations qui abaissaient les coûts d'exploitation de ces équipements, mais ne favorisait guère l'amélioration de l'efficacité environnementale de la technologie. En revanche, les innovations intervenues depuis 1990 ont permis d'accroître les capacités d'épuration des équipements.

**Aides financières publiques en faveur des biens et services environnementaux** – Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics ont recours aux aides financières pour encourager des pratiques respectueuses de l'environnement et financer des investissements dans les infrastructures environnementales. Si ces aides peuvent indéniablement susciter d'importantes améliorations de l'environnement, il importe de veiller à ce qu'elles soient versées uniquement dans les cas où la production de *biens publics* est anticipée, et d'examiner si elles constituent véritablement le moyen le plus efficient économiquement d'atteindre un objectif d'environnement donné. En particulier, le fait de taxer ou de réglementer les « nuisances » environnementales réduit le risque de subventionnement involontaire de solutions de rechange dommageables pour l'environnement, ainsi que les besoins de financements publics.

**Encadré 9. Adjudication des subventions en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre au Royaume-Uni**

Cherchant à faire baisser autant que possible le volume des émissions de gaz à effet de serre pour des subventions d'un montant donné (215 millions GBP), le gouvernement du Royaume-Uni a autorisé (en 2002) les entreprises à proposer une réduction de leurs émissions produites dans le pays sur la période 2002-2006 (par rapport au niveau atteint en 1998-2000), en échange d'une subvention calculée par tonne de réduction. Les entreprises participantes devaient s'engager à atteindre une baisse précise de leurs émissions en 2006 et à y parvenir progressivement au cours de la période intermédiaire 2002-2005. Le prix à la fin de l'adjudication, soit 53.37 GBP par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> en moins en 2006, représente une subvention de 17.79 GBP par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> en moins pendant une année.

**Promotion du développement technologique** – Les technologies à faibles émissions offrent des perspectives considérables en matière de découplage entre la croissance économique et la dégradation à long terme de l'environnement. En général, si le fonctionnement des marchés présente des défaillances, le développement de ces technologies n'atteint pas le niveau qui serait jugé optimal en d'autres circonstances, et rien ne garantit que les innovations environnementales « appropriées » interviendront au moment et dans les domaines où elles sont les plus nécessaires, ou à un coût acceptable pour la société. Plusieurs types d'instruments peuvent stimuler le développement technologique, que ce soit *directement* – à l'instar des aides financières publiques (subventions, prêts à taux réduits, régime fiscal préférentiel, etc.) – ou *indirectement* – comme les mesures qui imposent diverses restrictions aux produits ou comportements dommageables pour l'environnement, la réglementation directe (normes, par exemple) ou les incitations économiques émanant de la fiscalité ou des systèmes d'échange de droits. Cela étant, ces instruments doivent être conçus avec soin pour être aussi efficaces et efficients que possible.

#### Encadré 10. Politique de l'environnement et innovation

Comme l'ont confirmé de récentes études de l'OCDE, la politique de l'environnement a bien un effet bénéfique sur l'innovation technologique. Il ressort ainsi d'une étude de cas sur les énergies renouvelables que la mise en place de différentes mesures publiques a un impact quantifiable sur l'innovation ; les mesures fiscales et les obligations découlant des systèmes de quotas ont manifestement une influence déterminante sur le brevetage.

En outre, des formes particulières d'innovation sont stimulées par la variation des prix relatifs. Ainsi que l'a révélé une étude de cas sur la réduction des émissions automobiles, l'évolution des prix des carburants a encouragé l'investissement dans innovation « intégrée » (qui a également entraîné des améliorations de la consommation de carburant), mais l'innovation en matière de dépollution par post-traitement n'en a pas bénéficié. En ce qui concerne les énergies renouvelables, on a rarement constaté une influence significative de la variation des prix de l'électricité sur le brevetage, sauf dans le cas de l'énergie solaire.

Enfin, d'autres forces du marché peuvent constituer des déterminants importants de l'innovation. Ainsi, d'après une étude de cas portant sur les procédés de blanchiment des pâtes à papier, il semble que les préoccupations du public pour l'environnement aient stimulé la mise au point de technologies à faibles émissions avant la mise en place de normes réglementaires. Fait intéressant, l'éco-étiquetage ne paraît pas avoir eu d'influence sur l'innovation dans ce cas.

***Autres instruments (approches axées sur l'information et approches volontaires)*** – Dans le domaine de l'environnement, le déficit d'information des entreprises et des ménages constitue souvent une défaillance du marché. Les politiques environnementales axées sur une « meilleure information » peuvent aider à surmonter ce problème. Les accords entre les pouvoirs publics et certains secteurs économiques ou certaines industries peuvent également contribuer à faire évoluer dans le bon sens la politique de l'environnement. L'efficacité environnementale des approches négociées est plus grande lorsque les pouvoirs publics prévoient que d'autres mesures pourraient être prises ultérieurement si les objectifs négociés ne sont pas atteints. L'association de tiers au processus de fixation des objectifs environnementaux, ainsi qu'au suivi des performances, peut accroître l'efficacité environnementale – et la crédibilité – des approches volontaires.

#### Encadré 11. Collecte des interrupteurs à mercure aux États-Unis

Pour réduire les émissions de mercure des fours à arc alimentés par des déchets d'automobiles recyclées, les États-Unis encouragent le retrait des interrupteurs à mercure des carcasses avant leur recyclage. (Aux États-Unis, presque toutes les vieilles voitures sont démontées et lacérées pour recycler le métal.) La *loi sur la pureté de l'air* confère à l'EPA le pouvoir de réglementer les aciéries, mais pas les entreprises qui démontent les épaves de véhicules. Cependant, les fabricants d'acier sont relativement impuissants face au problème du mercure, sauf à installer de coûteux équipements en bout de chaîne. Il est assez facile aux ferrailleurs de retirer les interrupteurs des carcasses avant de les compresser, mais ils n'y sont pas incités, compte tenu du manque de valeur du mercure et des coûts supplémentaires que suppose l'opération. Le *programme national en faveur de la récupération des interrupteurs à mercure sur les véhicules*, lancé en 2006, est donc un dispositif volontaire qui s'adresse aux constructeurs automobiles, aux aciéries, aux entreprises de recyclage et de démantèlement des épaves, aux organisations de défense de l'environnement et aux États, et qui a pour but de limiter la présence, dans la filière des métaux recyclés, des interrupteurs contenant du mercure et provenant des systèmes d'éclairage de confort et des freins antiblocage des automobiles. Ce dispositif est censé éviter 75 tonnes de rejets de mercure sur les quinze prochaines années.

#### **Encadré 12. Accords de réduction de la charge en Nouvelle-Galles-du-Sud**

En 1999, la Nouvelle-Galles-du-Sud (Australie) a instauré un système d'autorisations qui limite les charges de polluants rejetés par les détenteurs de permis de polluer, et qui établit un lien entre les redevances dont ces permis sont assortis et le volume des émissions autorisé. Dans l'optique d'encourager les mesures volontaires de réduction de la pollution, les pollueurs peuvent passer des accords de réduction de la charge avec le ministère de l'Environnement et de la Conservation des ressources. Ces accords indiquent une « charge convenue » (inférieure à la charge de pollution réelle), que le pollueur s'engage à atteindre en l'espace de trois ans. Le choix des activités à mettre en œuvre pour réduire la pollution est à la discrétion du titulaire du permis. Au cours de la période, le montant de la redevance est fondé sur la « charge convenue », inférieure, ce qui permet au pollueur de dégager des fonds pour investir dans les technologies de lutte contre la pollution. Si la réduction de la charge polluante n'est pas atteinte, le pollueur doit rembourser l'abattement dont il a bénéficié, assorti d'intérêts. Ainsi, il existe une « menace » crédible, qui devrait accroître les chances de réalisation des objectifs fixés.

**Combinaisons d'instruments d'action** – Les instruments de la politique de l'environnement sont d'ordinaire employés dans le cadre d'une combinaison d'instruments (plusieurs instruments sont souvent appliqués conjointement pour faire face à un même problème d'environnement). C'est la contribution *nette* de cette combinaison d'instruments au bien-être social qui importe le plus. L'efficacité environnementale et l'efficacité économique de ces combinaisons peuvent être renforcées en respectant pour une large part les mêmes principes que lorsque les instruments sont utilisés isolément, et en tenant compte expressément des interactions entre les différents instruments.

#### **Encadré 13. Taxes sur l'énergie et étiquettes encourageant l'achat de réfrigérateurs économes au Danemark**

Selon une étude consacrée aux effets conjugués (i) du relèvement rapide des taxes sur l'électricité et (ii) d'un système d'étiquetage indiquant le rendement énergétique des réfrigérateurs durant les années 90 au Danemark, les deux démarches se sont mutuellement étayées. De plus, l'impact de cette combinaison d'instruments a été accentué entre autres par des mesures spéciales de formation dont ont bénéficié quelque 20 % des vendeurs d'appareils électroménagers.

**Surveillance, mise en conformité et contrôle de l'application** – Aucun instrument de la politique de l'environnement ne peut être écologiquement efficace et économiquement efficient en l'absence de mécanismes appropriés d'assurance du respect des dispositions en vigueur. Ces mécanismes entraînent aussi bien des coûts que des avantages, et il doit être tenu compte explicitement des uns comme des autres au moment de déterminer dans quelle mesure il convient d'avoir recours, dans des circonstances données, aux activités relatives à la surveillance, à la mise en conformité et au contrôle de l'application des dispositions.

#### **Encadré 14. Progressivité des mesures visant à imposer le respect des réglementations**

La progressivité des mesures visant à imposer le respect des réglementations est un bon moyen de conjuguer de manière optimale persuasion et coercition dans l'optique d'assurer la conformité aux dispositions en vigueur. Dans ce cadre, les organismes de réglementation partent d'abord du principe que les pollueurs sont disposés à se mettre en conformité volontairement. Cependant, ils anticipent également des circonstances dans lesquelles cette hypothèse se révélerait erronée en prévoyant des dispositions qui aggravent progressivement les sanctions dans l'éventualité où les pollueurs ne respecteraient pas les réglementations. Par exemple, ils peuvent prévoir dans un premier temps d'adresser des conseils et des recommandations écrites aux pollueurs en infraction, puis de leur transmettre des notifications administratives et de leur imposer des amendes forfaitaires, et enfin d'intenter des actions en justice assorties de sanctions de plus en plus sévères. Plus les sanctions à la disposition des autorités concernées sont sévères, plus il y a de chances pour que l'objectif environnemental soit atteint sans qu'il y ait besoin d'y recourir.

**Politique de l'environnement et compétitivité** – Aucun élément convaincant ne permet d'affirmer que la politique de l'environnement nuit à la compétitivité économique globale. Des politiques nationales ambitieuses peuvent se répercuter défavorablement sur la compétitivité de certains secteurs, et dans des circonstances particulières, mais ces effets négatifs sont généralement contrebalancés par des effets positifs dans d'autres secteurs de l'économie. Qui plus est, lorsque des problèmes de compétitivité se posent *effectivement* pour certains secteurs ou certaines entreprises, différents moyens pratiques peuvent souvent permettre de les atténuer. Inversement, aucun élément convaincant ne permet non plus d'affirmer que des politiques environnementales *rigoureuses améliorent* directement la compétitivité économique globale du pays, même si elles peuvent créer de nouveaux débouchés pour les entreprises (et donc accroître leur rentabilité). Enfin, il se pourrait aussi que des normes environnementales *laxistes* nuisent à la compétitivité économique d'un pays (au lieu de la favoriser), en particulier sur le long terme.

**Encadré 15. Limiter les répercussions sur la compétitivité de la redevance sur les émissions de NO<sub>x</sub> en Suède**

En Suède, les entreprises qui produisent de l'énergie au-delà d'une certaine quantité doivent acquitter une redevance sur les émissions mesurées de NO<sub>x</sub>. Pour ne pas fausser la concurrence avec les entreprises qui n'atteignent pas la limite fixée, les recettes du prélèvement sont restituées aux entreprises taxées, en fonction de la quantité d'énergie que produit chacune d'elles. Les entreprises dont les émissions sont faibles par unité d'énergie produite enregistrent un « gain net », tandis que celles dont les émissions sont élevées enregistrent des « pertes nettes ». Le dispositif s'est traduit par des évolutions technologiques importantes, et les émissions par unité d'énergie produite ont été réduites de 50 % depuis l'annonce de la création de la redevance. Le système de restitution atténue le problème de compétitivité qu'aurait entraîné une redevance seule, mais il n'incite pas les clients des entreprises concernées à diminuer leur consommation de produits qui demeurent à l'origine d'une (certaine) pollution.

**Politique de l'environnement et ménages à faible revenu** – Comme toutes les politiques publiques, celles qui sont mises en œuvre dans le domaine de l'environnement offrent différents avantages et font subir différents inconvénients aux divers groupes qui composent la société (catégories définies selon les revenus, l'âge, l'origine ethnique ou la région, par exemple). Les politiques environnementales peuvent parfois peser plus lourdement sur les ménages à faible revenu que sur les catégories sociales plus aisées. Il existe plusieurs moyens possibles pour s'assurer que les personnes concernées ne passent pas au travers des mailles du filet de protection sociale.

**Encadré 16. Compensation en faveur des ménages à bas revenu aux Pays-Bas**

En 1996, les Pays-Bas ont créé une taxe réglementaire sur l'énergie, assise sur la consommation de gaz naturel et d'électricité. Ses taux ont été relevés à plusieurs reprises et, en guise de compensation, le taux de la première tranche de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été réduit expressément pour remédier en partie aux effets de la taxe sur la distribution des revenus. Les coûts administratifs de ce mécanisme se sont révélés négligeables, car les mesures de compensation ont été prises dans le cadre de la révision annuelle du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.