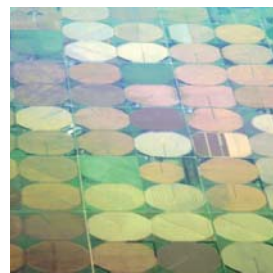




Message au Conseil
sur la mise en œuvre de la Stratégie de l'environnement
pour les dix premières années du XXIème siècle

CONCRÉTISER LES
PROMESSES DE **LA
CROISSANCE
VERTE**

Réunion du Comité des
politiques d'environnement
(EPOC) au niveau ministériel
29-30 mars 2012



Les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE ont adopté la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle* le 16 mai 2001. Le lendemain, la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres a approuvé cette stratégie.

À notre réunion des 29 et 30 mars 2012, nous avons fait le bilan des progrès accomplis au cours de la décennie qui s'est écoulée depuis lors. Celui-ci fait suite aux deux bilans intermédiaires réalisés dans l'intervalle. Nous remettons au Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres le présent rapport sur les enseignements qui peuvent être tirés de ce processus pour nous aider à orienter notre action à l'avenir.

La *Stratégie* était destinée à fournir des orientations claires en faveur de politiques écologiquement viables dans les pays membres de l'OCDE, et à guider les travaux futurs de l'Organisation dans le domaine de l'environnement. Étant donné la multiplicité des pressions qui s'exercent sur l'environnement et des secteurs qui en sont à l'origine, bon nombre des actions définies dans la *Stratégie* n'étaient pas du ressort des ministères de l'environnement. Leur mise en œuvre a été tributaire de l'adoption d'une approche mobilisant l'ensemble de l'administration.

L'objectif fondamental de la *Stratégie* était de préserver l'intégrité des écosystèmes, en particulier dans les domaines du climat, de la biodiversité et de l'eau. Quatre autres objectifs ont aussi été définis : découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique (en particulier dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture) ; améliorer les informations pour la prise de décision ; renforcer l'interface des politiques sociales et environnementales ; et améliorer la gouvernance et la coopération environnementales à l'échelle mondiale.

Dix ans plus tard, force est de constater que les objectifs de la *Stratégie* n'ont pas été pleinement atteints. Même si la situation de l'environnement s'est sensiblement améliorée à certains égards, il reste de toute évidence beaucoup à faire. Les pressions pesant sur l'environnement n'ont pas été réduites dans des proportions suffisantes pour préserver l'intégrité des écosystèmes et assurer un développement écologiquement viable. Même si des incertitudes demeurent concernant les seuils environnementaux, franchir ces seuils entraînerait de véritables pertes de bien-être et de prospérité. Il est urgent d'adopter des politiques plus ambitieuses pour lutter contre les pressions environnementales. Pour que ces politiques soient acceptables et efficaces, il faudra toutefois démontrer qu'elles tiennent pleinement compte des aspects économiques et sociaux. C'est pourquoi un engagement actif de la part des autres ministres, dont ceux chargés de l'économie, des finances et du commerce, ainsi que du secteur privé, des syndicats et des ONG, sera primordial.

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* est un document « vivant », qui demeurera un point de repère pour la Vision stratégique et la définition des priorités du Comité des politiques d'environnement. C'est la *Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte* qui devra désormais nous guider et guider les comités de l'OCDE concernés sur la voie de l'intégration des politiques environnementales et économiques et de la réalisation des objectifs de la croissance verte.

Domaines de progrès

Les principaux progrès accomplis au cours de la décennie écoulée par les pays de l'OCDE dans la mise en œuvre de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* sont notamment les suivants :

- des avancées dans la compréhension scientifique et économique du changement climatique, de la biodiversité et d'autres dimensions essentielles des changements mondiaux ;
- la participation plus active de citoyens mieux informés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'environnement ;

- la mise au point et l'application d'instruments d'action plus efficaces par rapport aux coûts, individuellement et collectivement, dans de nombreux domaines liés à l'environnement ;
- des initiatives prises par les villes et à d'autres niveaux d'administration infranationaux ;
- les prémices d'un marché international du carbone ;
- l'augmentation de la part de l'aide publique au développement allouée à l'environnement, en particulier en vue de la mise en œuvre des conventions de Rio ; et
- le renforcement de la gouvernance de l'environnement dans des domaines comme le milieu marin et les produits chimiques.

Ces efforts ont contribué à atténuer certaines pressions environnementales importantes et à améliorer l'état de l'environnement :

- les émissions globales de certains polluants atmosphériques clés comme le SO₂ et les NO_x ont diminué, de sorte que leurs répercussions sur l'environnement ont été atténuées ;
- les maladies d'origine hydrique dans les grandes zones urbaines appartiennent généralement au passé pour les pays de l'OCDE, la vie est revenue dans de nombreux cours d'eau qui avaient été considérés comme morts, et la gestion des masses d'eau se fait de plus en plus au niveau des bassins hydrographiques plutôt que des circonscriptions administratives ;
- dans de nombreux endroits, les populations d'espèces menacées et l'étendue des aires protégées se sont accrues ;
- certains pays de l'OCDE ont réduit le niveau absolu de leurs émissions de gaz à effet de serre ; dans d'autres, l'augmentation a été moins forte que le taux de croissance du PIB ;
- certaines des principales pressions environnementales imputables au secteur agricole, notamment l'utilisation d'eau douce pour l'irrigation, les émissions de GES et les apports d'engrais azotés, ont été réduites ;
- le total des prélèvements annuels d'eau est resté inchangé dans la zone OCDE, et certains pays ont réduit le volume d'eau prélevé ;
- les donateurs ont aidé certains pays en développement à améliorer l'état de leur environnement et à renforcer leurs capacités de gestion de l'environnement ;
- l'appauvrissement de la couche d'ozone a cessé de progresser et le phénomène commence à s'inverser.

Principaux défis

Malgré les progrès réalisés au cours de la décennie écoulée, le bilan global paraît insuffisant pour assurer l'intégrité des écosystèmes. En effet :

- nous ne sommes pas en voie de limiter le réchauffement moyen de l'atmosphère de la planète à 2 °C au-dessus du niveau préindustriel ; globalement, les émissions de GES des pays de l'OCDE se sont accrues durant la dernière décennie ;
- le bouquet énergétique global des pays de l'OCDE n'a pas évolué de façon notable et reste tributaire à plus de 80 % des combustibles fossiles ;
- les gains environnementaux associés au développement de véhicules à moteur plus économes en carburant et moins polluants ont été très largement compensés par l'augmentation du recours à l'automobile, qui est liée à la domination continue des véhicules à moteur dans la répartition modale, à l'étalement des villes et à l'expansion du réseau routier ;
- la qualité de l'air, en particulier dans de nombreux centres urbains, engendre un risque croissant de décès prématurés et de morbidité, en particulier chez les populations vulnérables comme les enfants et les personnes âgées ;
- les risques de modifications non linéaires et irréversibles des écosystèmes dont dépend le développement économique et social sont de plus en plus grands ; le nombre croissant d'espèces animales et végétales menacées en est un indicateur ;
- il est nécessaire de modifier en profondeur les politiques et pratiques agricoles pour parvenir à nourrir une population mondiale sans cesse plus nombreuse sans surexploiter les ressources naturelles peu abondantes ni amplifier les atteintes à l'environnement ;
- les sources diffuses de pollution, la détérioration qualitative et quantitative des ressources en eaux souterraines, ainsi que la fréquence et la gravité accrues des sécheresses et des inondations, qui sont dues en partie à la modification du climat dans certains pays, sont autant de facteurs qui font obstacle à une gestion durable des écosystèmes aquatiques et apparentés ;
- une collaboration accrue est nécessaire pour mieux comprendre les risques ainsi que les avantages qui sont associés aux produits chimiques – nanomatériaux et produits issus des biotechnologies modernes compris.

Principaux obstacles

Divers facteurs freinent le progrès. L'un des principaux est que les coûts environnementaux ne sont toujours pas suffisamment pris en compte dans les prix ; et que certaines subventions créent des incitations perverses en faveur d'activités préjudiciables à l'environnement. Les actifs naturels sont systématiquement sous-évalués dans le cadre de l'analyse économique classique et de la prise de décision. Dans ces conditions, il y a un décalage entre le rendement privé de l'activité économique et les avantages globaux qu'en tire la société.

Le degré d'ambition des politiques et leur mise en œuvre représentent un autre facteur essentiel. Les performances environnementales sont très variables d'un pays de l'OCDE à l'autre, et parfois à l'intérieur d'un même pays. Certaines de ces variations sont inévitables. La dotation en ressources des pays, leur structure économique et sociale voire leur « héritage » ne sont pas tous identiques. Néanmoins, si tous les

pays de l'OCDE convergeaient vers le même niveau de performance que les « chefs de file », la performance globale des pays de l'OCDE serait sensiblement améliorée. Or, cela ne suffirait quand même pas pour assurer un découplage absolu des pressions environnementales et de la croissance économique. Des politiques encore plus rigoureuses sont indispensables si l'on veut éviter de dépasser certaines limites environnementales critiques. L'envergure du défi met en évidence la nécessité pour les pays d'adopter des politiques efficaces par rapport aux coûts.

L'ampleur même de nombreuses pressions environnementales continue d'annuler les gains obtenus grâce aux politiques en vigueur en termes d'utilisation plus efficiente des ressources et de réduction de la pollution. Les actuelles structures économiques, et les modes de production et de consommation qui leur sont associés, renforcent la domination des technologies, infrastructures et institutions existantes. Il s'agit là d'obstacles considérables à la transition vers une économie sobre en carbone et plus économe en ressources. Pour surmonter cette inertie, d'importantes innovations seront nécessaires, au niveau non seulement des technologies mais aussi des relations institutionnelles et sociales dans lesquelles elles s'inscrivent.

À l'échelle mondiale, les principaux moteurs de la croissance économique et des pressions environnementales associées se trouvent de plus en plus hors de la zone OCDE. Aussi les pays de l'OCDE sont-ils de moins en moins à même d'influer sur l'état de l'environnement mondial. La montée des grandes économies émergentes fait naître à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux défis pour la gouvernance économique et environnementale mondiale. Dans ces deux domaines, il semble que les approches multilatérales laissent de plus en plus la place à des stratégies ascendantes. Le défi consiste à trouver des moyens de rendre ces approches complémentaires et cohérentes, tout en évitant de franchir des seuils environnementaux critiques. L'interdépendance économique croissante invite à redoubler d'efforts pour que les flux commerciaux, d'investissement, de capitaux et d'aide soient mis au service des objectifs environnementaux.

Pour parvenir à une croissance écologiquement viable, il est nécessaire de mieux appréhender l'économie politique de la réforme, en d'autres termes comprendre comment faire pour réussir la réforme. La difficulté de gérer la répartition des coûts et avantages de politiques plus ambitieuses, dans et entre les pays ainsi qu'entre les générations, est au cœur de cette préoccupation. Dans ces conditions, il faut que les pouvoirs publics s'efforcent sans relâche d'intégrer les considérations environnementales dans les politiques qui sont à l'origine des pressions exercées sur l'environnement, ainsi que de coordonner l'action aux différents niveaux d'administration. Réussir la réforme suppose non seulement d'assurer l'application effective des dispositions adoptées, mais aussi de faire admettre par les parties prenantes la nécessité de s'y plier et de mettre en place des partenariats efficaces. Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur une bonne communication, ainsi que sur la participation du public, le renforcement de l'accès à l'information, des données et indicateurs solides et des analyses fondées sur des données factuelles. Il faut aussi un leadership efficace, des institutions bien conçues, un bon enchaînement des réformes, ainsi que des stratégies permettant d'atténuer l'impact subi par ceux pour lesquels la réforme a les conséquences dommageables les plus fortes.

Vers une croissance verte

Le contexte économique et financier est beaucoup moins favorable aujourd'hui qu'il ne l'était quand la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* a été adoptée. Cette situation ne saurait toutefois justifier l'inaction. Alors que les gouvernements subissent de fortes pressions pour réduire les déficits budgétaires, des possibilités s'offrent néanmoins de mettre les politiques de l'environnement au service de l'assainissement budgétaire (en supprimant les subventions préjudiciables à l'environnement et en déplaçant le poids de la fiscalité du capital et du travail vers l'environnement) et de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité (grâce à l'innovation, à des technologies plus efficaces ainsi qu'aux

opportunités d'emploi dont elles sont porteuses). Qui plus est, les messages qui se dégagent des *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050* sont on ne peut plus clairs : faute de prendre des mesures pour lutter contre les grands problèmes d'environnement, la surexploitation des ressources naturelles, la pollution et les déchets auront un coût important sur le plan économique et en termes de bien-être humain. Si l'on opte pour des mesures d'un bon rapport coût-efficacité, agir dès à présent dans un certain nombre de domaines coûtera vraisemblablement beaucoup moins cher que d'attendre ou de ne pas agir du tout.

Face aux défis futurs en matière d'environnement, les principaux objectifs et recommandations de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* demeurent valables. En plus des problèmes mis en exergue dans la *Stratégie*, il conviendrait d'accorder une plus grande attention à plusieurs autres questions, dont la gestion durable des ressources, la question connexe de la gestion des déchets et les relations d'interdépendance entre la politique de l'environnement et l'aménagement du territoire. Enfin, nous avons besoin de conseils ciblés par pays, par exemple dans le cadre des examens améliorés et simplifiés des performances environnementales, pour surmonter les difficultés liées à l'économie politique de la mise en œuvre de mesures environnementales. Nous demandons à l'OCDE de continuer d'appuyer les efforts que nous déployons en ce sens dans le cadre de ses travaux sur la croissance verte et l'environnement.



Message to the Council
on the Implementation of the Environmental Strategy for
the First Decade of the 21st Century

MAKING
GREEN GROWTH
DELIVER

Meeting of the Environment
Policy Committee (EPOC) at
Ministerial Level
29-30 March 2012

