

I. Pourquoi une Stratégie pour une croissance verte ?

1. Deux principaux facteurs sous-tendent la demande et l'intérêt d'une croissance verte. En premier lieu, l'absence de viabilité écologique des trajectoires de croissance économique actuelles et antérieures suscite des préoccupations croissantes. Nous risquons d'être confrontés à l'avenir à une crise climatique, et ce constat montre clairement que les problèmes environnementaux et économiques ne peuvent plus être considérés isolément. Ces préoccupations témoignent de la nécessité d'une transformation d'envergure des comportements de consommation, des structures industrielles et des technologies. Faute de s'orienter vers une économie sobre en carbone et économe en ressources, le monde devra affronter une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 70 % à l'horizon 2050, et des hausses de température de 4 à 6 °C d'ici à la fin du siècle, loin de l'objectif récemment convenu à Copenhague de limiter le réchauffement à 2 °C (tableau 1)¹. Pour permettre de nourrir la population mondiale en 2050, la production de nourriture devra augmenter de 70 % (FAO, 2009) accentuant les pressions exercées sur des ressources naturelles déjà surexploitées. On estime en outre qu'en 2030, un milliard de personnes supplémentaires vivront dans des zones soumises à un fort stress hydrique, ce qui représente un défi quant aux politiques et aux financements nécessaires pour assurer l'accès à une eau propre. Les coûts de l'inaction face à ces enjeux seraient élevés pour l'économie, la santé et le bien-être des populations, ainsi que pour l'environnement (OCDE, 2008a).

2. En second lieu, la crise économique et financière ouvre la possibilité d'appliquer des politiques publiques visant à favoriser la relance de l'économie et de la croissance dans une optique davantage tournée vers la viabilité écologique et sociale. Le fort ralentissement de l'économie a momentanément abaissé le coût d'opportunité des investissements axés sur la croissance verte, et les plans de relance budgétaire mis en place par les gouvernements face à la crise comportent de fait des mesures spécifiques visant à orienter la reprise dans le sens de l'environnement. Une vision stratégique est nécessaire pour faire en sorte que les politiques suivies durant la sortie de crise et au-delà offrent la meilleure option possible en termes d'efficacité économique, d'intégrité environnementale et d'équité sociale, et qu'elles soient cohérentes au plan national et international.

3. Dans ce contexte, la croissance verte peut être envisagée comme un moyen de poursuivre la croissance économique et le développement, tout en prévenant la dégradation de l'environnement, l'appauvrissement de la biodiversité et l'exploitation non viable des ressources naturelles. Elle vise à maximiser les chances de voir exploitées les sources de croissance plus propres, de façon à parvenir à un modèle environnemental plus viable.. Cela supposera de tirer parti des possibilités de développer de nouveaux secteurs d'activité, technologies et emplois verts, et de gérer la transition vers une écologisation des secteurs plus traditionnels, ainsi que ses répercussions sur l'emploi et ses effets redistributifs. Il faudra pour cela adopter de nouvelles technologies, développer de nouveaux produits et faire face à de nouvelles demandes des ménages, des entreprises et des pouvoirs publics.

4. L'action en faveur de la croissance verte devra s'inscrire dans une stratégie intégrée conjuguant avec efficacité les objectifs économiques, environnementaux et sociaux, et prenant en considération l'offre et la demande, aussi bien à l'échelle macroéconomique qu'au niveau sectoriel, afin de garantir la cohérence dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et de maximiser les synergies entre les différentes mesures prises par les pouvoirs publics. La croissance verte nécessitera également la mise au point de nouveaux outils de mesure prenant en compte d'autres facettes de la qualité de vie que le bien-être matériel.

5. La stratégie pour une croissance verte donnera une orientation renouvelée aux politiques économiques et environnementales dans la tradition du développement durable.

1. Voir OCDE (2009a). Le scénario de référence examiné dans l'étude suggère que, dans l'hypothèse de politiques inchangées, les émissions de GES pourraient augmenter de plus de 50 % d'ici à 2050.

Énoncé pour la première fois dans la Déclaration de Rio il y a près de 20 ans, le principe du développement durable constitue un important antécédent du concept de croissance verte. Par ailleurs, une stratégie de croissance verte s'appuyant sur la masse considérable des travaux d'analyse et des actions entreprises depuis Rio pourrait permettre d'instaurer un programme d'action clair et ciblé capable de répondre à bon nombre de ses aspirations.

6. La croissance verte s'impose aux pays en développement comme aux pays développés. Pour la majorité des pays en développement, offrir une éducation de base, assurer la sécurité alimentaire et fournir des services essentiels tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement demeureront des objectifs hautement prioritaires. Parallèlement, ces pays se caractérisent par le fait qu'un pan relativement important de leur économie est directement dépendant des ressources naturelles et qu'ils sont particulièrement vulnérables face aux répercussions des modifications du climat. L'adaptation aux effets du changement climatique sera cruciale pour leur développement, et une saine gestion de leurs ressources naturelles ouvrira d'importantes perspectives sur le plan économique. Bien que les stratégies de croissance verte seront établies au niveau national, la dimension internationale devra être pleinement prise en considération dans la définition de la marche à suivre. La coopération et la coordination internationales seront indispensables à l'efficacité globale.

Répondre au mandat donné par les ministres

7. À la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel (RCM) de juin 2009, les ministres des 30 pays membres de l'OCDE, du Chili, de l'Estonie, d'Israël et de la Slovénie ont chargé l'OCDE d'élaborer une Stratégie pour une croissance verte, qui intègre les aspects économiques, environnementaux, sociaux, technologiques et de développement dans un cadre global. La Stratégie, qui fait partie des priorités horizontales de l'OCDE, mettra à profit les travaux de plus de 25 comités de l'Organisation qui participent à son élaboration, ainsi que les conclusions de la Stratégie pour l'innovation et de la Stratégie réévaluée pour l'emploi. Le rapport de synthèse de la Stratégie sera remis au Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres en 2011. Il fournira aux gouvernements des pays membres et non membres de l'OCDE des outils spécifiques et des recommandations d'action qui les aideront à déterminer les moyens les plus efficaces d'opérer la transition vers une économie verte. Le cadre d'action sera suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux circonstances nationales.

8. La Stratégie aura également pour but d'élaborer des outils de mesure et d'analyse pour mettre en évidence les effets potentiels de la croissance verte sur le niveau et la nature de l'emploi, les échanges, le bien-être, le niveau des revenus, les soldes budgétaires et la répartition des revenus, et comparer ces effets avec les évolutions prévisibles en cas de poursuite des tendances antérieures sur les plans économique et environnemental. En outre, la Stratégie examinera comment les pays de l'OCDE peuvent mieux soutenir la croissance verte dans les pays en développement, notamment en renforçant la coopération pour le développement et en veillant à une plus grande cohérence des politiques des pays de l'OCDE qui ont une influence sur le développement (encadré 1).

Encadré 1. Grands axes de la Stratégie pour une croissance verte

- Créer une définition commune de la croissance verte
- Établir un cadre conceptuel pour la croissance verte
- Évaluer les mesures prises par les pays en faveur de la croissance verte depuis la crise, et leurs plans pour l'avenir
- Quantifier les effets potentiels de la croissance verte
- Décrire les nouvelles questions soulevées par la croissance verte
- Mettre en évidence les grands principes d'action et fournir aux décideurs une panoplie de mesures en faveur de la croissance verte
- Élaborer un ensemble d'indicateurs couvrant les aspects économiques, environnementaux et relatifs au bien-être
- Améliorer les performances en soumettant les mesures en faveur de la croissance verte à un examen par les pairs
- Aborder les considérations d'économie politique liées à la croissance verte
- Dégager les enseignements tirés et les pratiques exemplaires
- Offrir une plate-forme de coordination et de dialogue internationaux dans le cadre de l'initiative de Dialogue international sur la croissance verte
- Promouvoir la coopération entre les pays membres et non membres de l'OCDE sur les questions touchant à la croissance verte

Le rapport intérimaire

9. Ce rapport intérimaire constitue une première étape dans la préparation de la RCM de 2011. Il présente un cadre pour comprendre la croissance verte, ainsi que des constatations préliminaires concernant un certain nombre de défis importants auxquels sont confrontés les décideurs désireux de promouvoir une croissance verte. L'accent est mis sur les défis à plus court terme que devront relever les pays pour assurer une reprise verte, ainsi que sur les domaines de travail de l'OCDE dans lesquels on dispose déjà de premiers résultats analytiques. Par conséquent, le rapport intérimaire n'aborde qu'une partie de l'ensemble beaucoup plus vaste de questions qui seront traitées dans le rapport de synthèse de la Stratégie pour une croissance verte.

10. La section II expose un cadre général destiné à faire comprendre ce qu'est la croissance verte, qui décrit les principaux paramètres et les méthodes d'action nécessaires pour progresser sur la voie d'économies plus durables. La section III analyse ensuite un certain nombre de défis que doivent relever les pays pour sortir de la crise et susciter la transition vers des économies plus vertes, ainsi que plusieurs questions touchant au cadre d'action en général. Puis, la section IV met en évidence la nécessité de nouveaux outils de mesure pour la croissance verte et présente les indicateurs clés qui seront élaborés dans le cadre de la Stratégie. Enfin, la section V fait le point sur les prochaines étapes de la production du rapport de synthèse et sur les orientations des travaux actuellement menés dans cette optique. L'appendice I présente une liste indicative des indicateurs existants en rapport avec la croissance verte. L'appendice II met en lumière quelques exemples de travaux qui sont en cours d'approfondissement en vue d'alimenter le rapport de synthèse de la Stratégie pour une croissance verte.

Encadré 2. Progrès intervenus dans le traitement des grands problèmes d'environnement

Plusieurs objectifs environnementaux reflétant la capacité de charge de l'environnement ont été adoptés au niveau international. S'ils ne sont pas atteints, nous risquons de causer des dommages irréversibles à l'environnement et aux écosystèmes qui permettent la vie sur Terre. Il subsiste néanmoins des écarts non négligeables entre les objectifs fixés par la communauté internationale pour lutter contre les risques liés à la dégradation de l'environnement et la réalité. Pour certains défis environnementaux, le manque de connaissances et l'incertitude laissent à penser que des précautions devraient être prises concernant la gestion de risques éventuels.

En ce qui concerne le changement climatique, si l'accord de Copenhague dont ont pris note les participants à la 15^{ème} Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) représente une étape importante dans l'action internationale face au changement climatique, les réductions d'émissions avancées par les pays restent insuffisantes. Depuis Copenhague, 113 pays, responsables de quelque 85% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, se sont associés à cet accord. Ce dernier énumère les objectifs de réduction des émissions proposés par les pays industrialisés (pays de l'Annexe I) et les mesures spécifiques de réduction des émissions annoncées par la plupart des pays émergents et un certain nombre de pays en développement. Comme l'indiquent des analyses récentes de l'OCDE, les objectifs les plus ambitieux proposés par les pays industrialisés après la conférence de Copenhague correspondent à une réduction de 18 % de leurs émissions d'ici à 2020 par rapport à 1990. Sans être négligeable, cet objectif est inférieur à la baisse de 25 à 40 % qui, d'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), serait nécessaire pour que la hausse des températures ne dépasse pas 2 °C (tableau 1). Si les pays industrialisés se contentent d'atteindre les moins ambitieux de leurs objectifs déclarés, la réduction de leurs émissions sur la période 1990-2020 sera de 12 % seulement. D'après le GIEC, les pays en développement devront s'écarter largement du scénario de politiques inchangées ; leurs objectifs actuels correspondent à une baisse de 8 % des émissions par rapport aux niveaux du scénario de référence à l'horizon 2020.

De même, s'agissant de la biodiversité et des services éco systémiques, on s'accorde généralement à admettre que les pays n'ont pas atteint l'objectif adopté en 2002 par les parties à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, qui prévoyait de réduire sensiblement le rythme d'appauvrissement de la biodiversité dans le monde d'ici à 2010. Les principales causes de cet appauvrissement sont les changements d'affectation des terres (conversion à des usages agricoles et mise en place d'infrastructures), l'exploitation non viable des ressources naturelles, les espèces exotiques envahissantes, le changement climatique et la pollution. Même si les gouvernements ont amplifié les mesures de lutte contre l'érosion de la biodiversité, par exemple en augmentant les superficies protégées, l'OCDE prévoit que la biodiversité continuera de reculer au cours de la prochaine décennie à moins d'une évolution significative des politiques. Il ressort par exemple des données récentes de la FAO qu'à l'échelle mondiale, quelque 50 % des stocks de poissons sont aujourd'hui exploités au maximum, 25 à 30 % environ sont surexploités, et seulement 20 % environ sont viables et peuvent être exploités plus avant.

Une action renforcée s'impose pour inverser la tendance à la pollution des ressources en eau et à leur utilisation non viable. D'après les estimations des Nations Unies, nous ne sommes pas en voie d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à l'eau, qui consistent notamment à réduire de moitié la proportion de la population mondiale sans accès à l'eau potable et à l'assainissement d'ici à 2015. Bien qu'ils se soient engagés à élaborer des plans de gestion intégrée des ressources en eau et de valorisation de l'eau d'ici à 2005, la grande majorité des pays (pays de l'OCDE compris) n'ont toujours pas mis en œuvre de tels plans.

Tableau 1. Réduction des émissions de GES : objectifs et mesures annoncés, et recettes potentielles

Région /pays	Objectifs et mesures annoncés	Scénario d'action ambitieuse (avec couplage et compensation ¹) ; année 2020			
		Écart en % entre l'objectif simulé et l'année de référence ²	PIB : écart en % par rapport au scénario de référence	Revenu réel ³ en % par rapport au scénario de référence	Recettes potentielles (milliards USD)
Australie & Nouvelle-Zélande	Australie : -5 % à -25 % par rapport à 2000 ; Nouvelle-Zélande : -10 % à -20 % par rapport à 1990	-12.0	-0.8	-1.7	24
Canada	-17 % par rapport à 2005	0.0	-0.4	-2.7	24
UE27 & AELE	UE27, Liechtenstein, Suisse : -20 % à -30 % ; Norvège : -30 % à -40 % ; Islande : -30 % ; Monaco : -20 % ; tous par rapport à 1990	-30.0	-0.4	-0.7	167
Japan	-25 % par rapport à 1990	-25.0	-0.2	-0.2	44
Pays d'Europe de l'Est non membres de l'UE	Ukraine : -20 % par rapport à 1990 ; Belarus : 0 % à -10 % ; Croatie : -5 %	-16.5	-2.1	-2.8	39
Russie	-15 % à -25 % par rapport à 1990	-25.0	-2.8	-3.5	73
États-Unis	-17 % par rapport à 2005	-5.5	-0.3	-0.7	253
Brésil	-36 % à -39 % par rapport au scénario de référence	-20.8	-2.0	-5.3	94
Chine	Intensité carbone : -40 % à -45 % par rapport à 2005	62.3	-0.3	-0.3	81
Inde	Intensité carbone : -20 % à -25 % par rapport à 2005	66.8	0.0	0.6	0
Pays exportateurs de pétrole	Indonésie : -26 % par rapport au scénario de référence ; Israël : -20 % par rapport au scénario de référence	32.6	-0.9	-2.9	33
Reste du monde	Corée : -30 % par rapport au scénario de référence ; Mexique : -50 % d'ici à 2050 ; l'Afrique du Sud -34 % ; nombreux autres engagements (y compris Costa Rica, Maldives)	28.6	0.0	-0.1	57
Pays visés à l'annexe I	-12 % à -18 % par rapport à 1990 ; (-23 % à 29 % par rapport au scénario de référence)	-18.1	-0.4	-0.8	624
Pays non visés à l'annexe I	+43 % à +49 % par rapport à 2005 ; (-5 % à 9 % par rapport au scénario de référence)	43.2	-0.3	-0.7	265
Monde	+12 % à +18 % par rapport à 2005 ; (-12 % à 17 % par rapport au scénario de référence)	12.2	-0.4	-0.8	889

1. En raison du peu d'informations disponibles sur les politiques futures de compensations, nous avons fixé un objectif de 20 %, avec deux exceptions. La première pour le Canada qui a limité de manière informelle les achats de compensation des entreprises à un maximum de 10 %. La seconde, pour la Russie pour qui le scénario bas est fondé sur l'hypothèse d'aucune compensation puisque l'objectif intérieur n'est pas limité et qu'il n'y a pas de demande de compensations.

2. En raison de problèmes de disponibilité des données, l'année de référence est 1990 pour les régions visées à l'annexe I et 2005 pour les régions non visées à l'annexe I (Brésil, Chine, Inde, Moyen-Orient et reste du monde). L'écart mondial est calculé par rapport à 2005 pour toutes les régions.

3. « Variation du revenu réel équivalent » tel que défini par Hicksian, c'est à dire comme la variation du revenu réel (en pourcentage) nécessaire pour assurer le même niveau d'utilité au consommateur que celui du scénario de base.

Source: OCDE, modèle ENV-Linkages ; analyse actualisée à partir de l'encadré 7.2 et du tableau 7.3 de OCDE (2009a).