

Chapitre 3

Les réformes structurelles favorables à la croissance, l'environnement et les politiques environnementales

Ce chapitre passe en revue les pressions liées à la croissance économique qui s'exercent sur l'environnement, et analyse comment elles peuvent se répercuter sur la croissance et le bien-être à l'avenir. Il étudie le rôle des réformes structurelles et des politiques d'environnement à cet égard, et présente des éléments d'information récents sur l'importance que revêt une conception appropriée de ces politiques ainsi que sur l'effet qu'elles auront sur la croissance de la productivité.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Principales conclusions

- La croissance économique s'accompagne en règle générale d'une intensification des pressions qui s'exercent sur l'environnement.
- À un moment ou à un autre, la détérioration de l'environnement commencera à avoir des répercussions négatives sur le PIB et le bien-être, par exemple à cause d'une dégradation de la santé, de pénuries d'eau, de la détérioration des sols ou de phénomènes climatiques extrêmes.
- Le rapport entre croissance et environnement subit l'influence à la fois des politiques environnementales et du cadre d'action structurel dans lequel s'inscrit leur mise en œuvre.
- L'augmentation des revenus et les pressions croissantes sur l'environnement susciteront une demande plus forte de protection de l'environnement, mais cette protection ne suffira sans doute pas pour contrecarrer tous les effets préjudiciables sur la croissance et le bien-être.
- Il est possible de renforcer la rigueur des politiques d'environnement sans nuire à la productivité de l'ensemble de l'économie.
- À cet effet, les politiques d'environnement doivent être souples et neutres à l'égard des choix technologiques, et réduire au minimum les obstacles à la concurrence.
- Cela étant, les effets sur les entreprises d'une rigueur accrue des politiques d'environnement sont différents : les entreprises à la pointe du progrès technologique en tirent avantage, alors que les moins avancées accusent un recul de la productivité.
- Certaines réformes propices à la croissance peuvent aussi se révéler bénéfiques pour l'environnement, par exemple l'augmentation des taxes environnementales, l'adoption de la tarification routière ou la suppression de subventions dommageables.
- D'autres réformes favorables à la croissance améliorent l'efficacité des politiques d'environnement. C'est le cas lorsqu'elles renforcent l'état de droit ou améliorent des politiques de concurrence.
- Cependant, la plupart des mesures propices à la croissance n'ont guère d'incidence sur la relation entre PIB et environnement.

Introduction

Les services environnementaux sont aussi bien des déterminants directs du bien-être des citoyens que des ressources mises en œuvre dans l'activité économique. Il est toutefois fréquent que leur prix ne soit pas fixé selon des critères efficaces (ou qu'aucun prix n'y soit attaché) ; de ce fait, l'activité économique peut affaiblir la capacité de l'environnement à fournir ces services à l'avenir – compromettant ainsi la durabilité de la croissance et du bien-être. C'est pourquoi il importe d'approfondir la réflexion sur les interactions entre croissance et environnement.

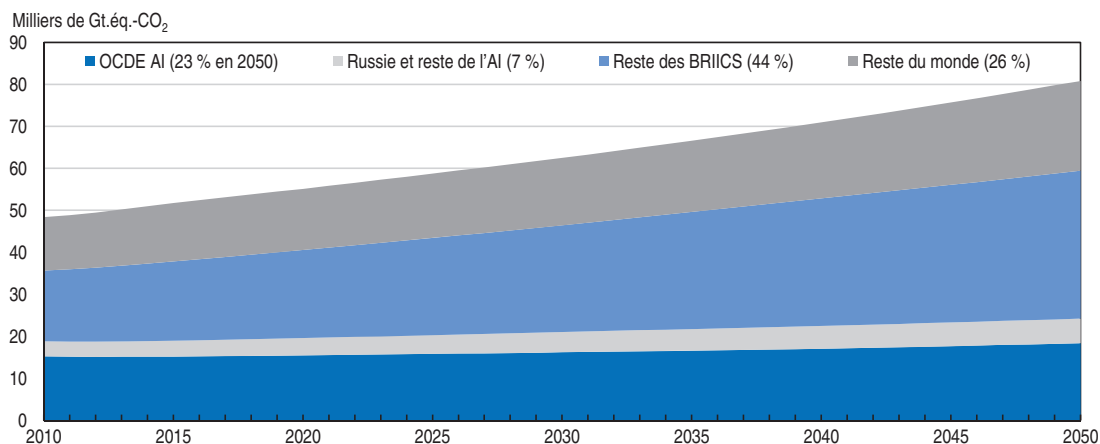
Le chapitre d'Objectif croissance 2013 consacré aux effets des réformes structurelles favorables à la croissance sur d'autres objectifs de l'action publique examinait les répercussions que pourraient avoir, sur l'environnement, les politiques propices à la croissance. Il concluait de manière générale que les effets des réformes proprement dits sont difficiles à mesurer – une croissance plus forte risque d'accroître les pressions sur l'environnement, mais la plupart des réformes préconisées ne devraient pas avoir de conséquences écologiques majeures. Les conséquences pour l'environnement devraient plutôt être liées aux politiques environnementales en vigueur et aux détails de conception et de mise en œuvre de la réforme propice à la croissance. Le présent chapitre franchit une étape supplémentaire dans l'analyse, en s'appuyant sur de nouvelles informations relatives aux effets économiques des atteintes à l'environnement et des politiques environnementales – de leur rigueur, du choix des instruments et de leur conception.

La croissance économique exercera sans doute des pressions supplémentaires sur l'environnement

Toutes choses égales par ailleurs, la croissance économique devrait accroître les émissions et les niveaux de pollution, et détériorer l'environnement. Par exemple, selon les projections de l'OCDE, les émissions mondiales de gaz à effet de serre augmentent de plus de 50 % d'ici à 2050 dans un scénario de *statu quo* (graphique 3.1). Au cours de la même période, la superficie des forêts primaires devrait diminuer de 13 %, d'où un recul important de la biodiversité terrestre, surtout dans certaines régions d'Asie, d'Europe et d'Afrique australe, et des pertes concomitantes de biodiversité des eaux douces (OCDE, 2012). La demande mondiale d'eau douce devrait croître rapidement, d'où des tensions sur les ressources disponibles dans plusieurs régions : à l'horizon 2050, environ 3.9 milliards de personnes – 40 % de la population mondiale – habiteront probablement dans des régions soumises à un grave stress hydrique. Il est prévu que la pollution atmosphérique portera atteinte à un nombre grandissant d'individus dans le monde entier, accentuant ainsi la mortalité et la morbidité (OCDE, 2014a).

Graphique 3.1. Les émissions de gaz à effet de serre devraient continuer de croître dans le monde entier

Projections régionales d'un scénario de référence



Note : « OCDE AI » correspond au groupe des pays de l'OCDE qui sont aussi parties à l'annexe I du protocole de Kyoto. Gt.équ.-CO₂ = gigatonnes d'équivalent CO₂.

Source : OCDE (2012), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177484>

Par ailleurs, au fur et à mesure que les revenus et les populations augmentent et que les pressions sur l'environnement se font plus intenses, les attentes en matière de qualité de l'environnement naturel peuvent grandir et amener les sociétés de plus en plus riches à adopter des mesures de protection de l'environnement plus strictes (voir par exemple Grossman et Kruger, 1995). Cette tendance peut ralentir le rythme auquel augmentent les émissions polluantes par rapport à celui de la croissance de la production (découplage relatif), voire aboutir à une baisse en termes absolus (découplage absolu). Néanmoins, il se pourrait que les politiques d'environnement ne deviennent pas suffisamment rigoureuses à cause de défaillances relevant de plusieurs grandes catégories (caractère de bien public de l'environnement, dépendance au sentier ou problèmes de coordination internationale, par exemple), des incertitudes concernant les effets sur l'environnement et des craintes que les politiques d'environnement n'entravent les activités économiques.

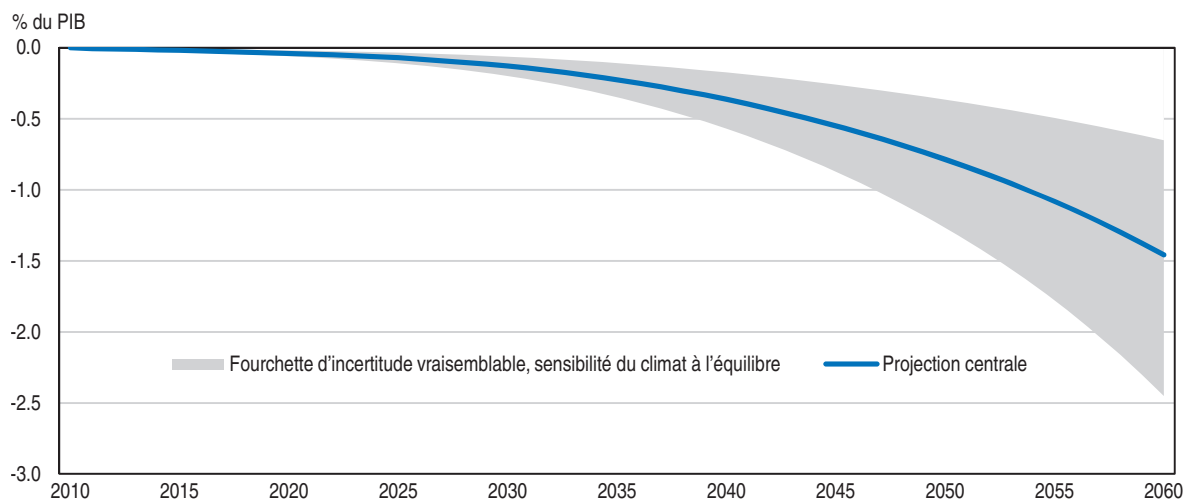
Les atteintes à l'environnement peuvent ralentir la croissance et réduire le bien-être

Les coûts de la détérioration de l'environnement sont considérables et mettent à mal le bien-être d'aujourd'hui et de demain. Pour les analyser, plusieurs dimensions du bien-être sont à prendre en compte. L'une d'elles est l'impact des externalités environnementales sur le PIB actuel et à l'avenir, sous l'effet de toute une série de facteurs, notamment la baisse du rendement des cultures, les pertes de productivité liées à la santé, l'augmentation de la pollution due à la congestion routière, les pénuries d'eau, la dégradation des sols et d'autres contraintes pesant sur la disponibilité et l'utilisation des ressources naturelles. Des dérèglements systémiques de l'environnement à grande échelle, comme le changement climatique, pourraient entraîner des répercussions beaucoup plus fortes sur le PIB. Bien que les estimations de ces dérèglements soient sujettes à une grande incertitude, les tentatives d'évaluation quantitative des coûts des atteintes à l'environnement sont nombreuses.

Dans ses travaux de modélisation, l'OCDE prévoit que le changement climatique aura des effets considérables sur la croissance du PIB (projet CIRCLE de l'OCDE, Dellink et al., 2014 ; OCDE, 2014b). Elle commence seulement à analyser la boucle de rétroaction dans laquelle des incidences environnementales croissantes se répercutent sur le PIB, en s'intéressant surtout aux répercussions des émissions de gaz à effet de serre. Les projections n'en montrent pas moins que, si les politiques restent inchangées, le PIB diminuera de 0.7-2.5 % à l'échelle mondiale, en raison principalement du recul de la productivité agricole et de l'élévation du niveau des mers (graphique 3.2). Ces effets partiels, bien qu'ils ne semblent pas de très grande ampleur dans l'ensemble et qu'ils soient appelés à se concrétiser dans un avenir relativement lointain, posent des problèmes en raison de leur persistance à long terme et du risque de rester enfermé dans un sentier coûteux. La hausse des coûts sanitaires et les pertes de productivité liées à la pollution atmosphérique dans nombre de pays, les pénuries d'eau ou la détérioration des sols ne font pas encore partie des effets estimés, parmi lesquels ne figurent pas encore non plus le recul de la biodiversité ou les phénomènes météorologiques extrêmes que le changement climatique risque de provoquer, ou les risques grandissants de dérèglements irréversibles à grande échelle du système climatique.

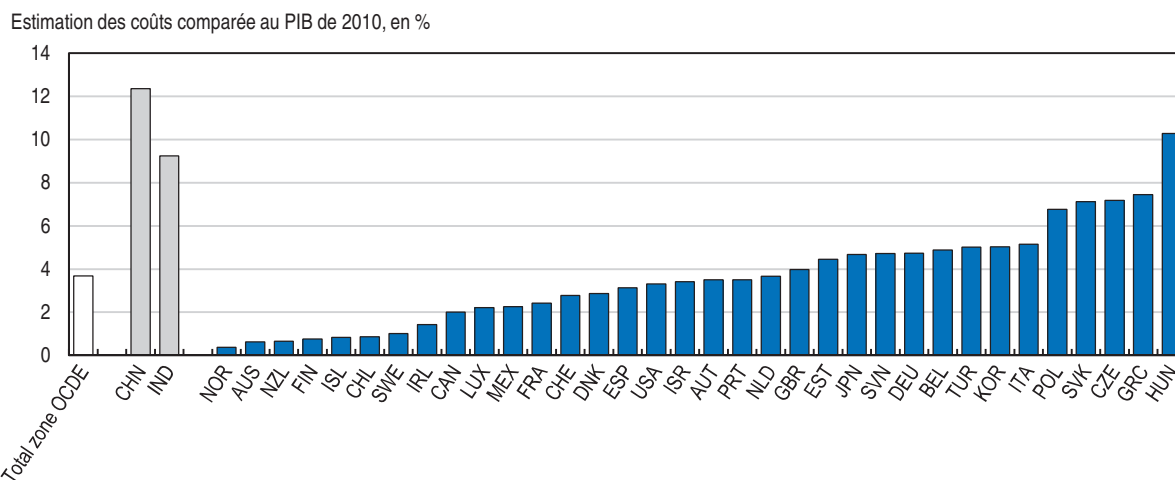
L'impact de la détérioration de l'environnement sur le bien-être a une portée plus large que les seuls effets sur le climat ou le PIB, puisqu'il touche à d'autres aspects de la qualité de vie, ne serait-ce qu'en raison des conséquences sanitaires. Les estimations des coûts totaux sont principalement axées sur la mortalité et la morbidité. Par exemple, les coûts sanitaires de la pollution atmosphérique dans les pays de l'OCDE (décès et maladies compris) sont estimés au total, en 2010, à presque 4 % du PIB (graphique 3.3) ; ces coûts

Graphique 3.2. Le changement climatique devrait réduire le PIB à l'avenir
 Conséquences sur le PIB mondial calculées pour une hausse de 1.5°C-4.5°C de la température



Source : Simulations tirées du modèle ENV Linkages de l'OCDE, Dellink et al. (2014), « Consequences of Climate Change Impacts for Economic Growth: A Dynamic Quantitative Assessment », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1135. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177498>

Graphique 3.3. Estimations des coûts de la pollution atmosphérique
 Par rapport au PIB à des fins de comparaison



Note : Les estimations sont calculées en multipliant la « valeur statistique de la vie » (résultant de l'agrégation de ce que les individus consentent à payer pour obtenir une réduction marginale du risque de décès prématuré) par le nombre de décès imputable à la pollution de l'air ambiant, données publiées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2010. Les données concernent l'année 2005 en Inde. Source : OCDE (2014), *Le coût de la pollution de l'air : impacts sanitaires du transport routier*. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177500>

sont imputables, pour moitié, au transport routier. Les coûts sur le plan du bien-être au sens large ont été estimés à 12 % du PIB pour la Chine, et à 9 % du PIB pour l'Inde (OCDE, 2014a). Les effets réels sur le PIB peuvent être nuancés – ils touchent pour une bonne part les inactifs, et ceux qui concernent la santé risquent d'entraîner une augmentation de la demande de services sanitaires, par exemple. Les atteintes à la santé ont cependant un effet préjudiciable sur le PIB puisqu'elles font augmenter l'absentéisme, ainsi que diminuer la productivité de la main-d'œuvre et le capital humain (voir Isen et al., 2014 ; Graff Zivin et Neidell, 2012, 2014).

La plupart des réformes propices à la croissance n'auront pas grande influence sur les pressions environnementales

Les effets directs sur l'environnement de la plupart des recommandations formulées pour favoriser la croissance ne seront probablement pas très sensibles. La majeure partie des réformes identifiées n'auront pas d'influence directe sur l'environnement, les effets éventuels étant dus au développement de l'activité économique. Une augmentation de la croissance conduira sans doute à utiliser davantage de ressources de l'environnement, mais l'ampleur des effets produits sera fonction dans une large mesure du contexte national, et particulièrement des politiques en place. Dans le prolongement de l'édition 2013 d'*Objectif croissance*, les recommandations par pays qui auront vraisemblablement certains effets sur l'environnement en plus de ceux qui sont exclusivement imputables à la croissance sont reprises au tableau 3.1.

Tableau 3.1. **Les effets sur l'environnement des recommandations d'Objectif croissance**

Les priorités d' <i>Objectif croissance 2015</i> (pays concernés)	Effet possible sur l'environnement
<i>Réformes susceptibles d'améliorer la qualité de l'environnement</i>	
Restructurer la fiscalité en allégeant les impôts directs pour alourdir les impôts indirects, notamment les taxes environnementales. (AUT, BEL, CAN, CHE, COL, CZE, EST, FRA, HUN, ITA, KOR, LVA, POL, USA)	L'instauration d'une fiscalité environnementale ou le recours accru à cette taxation dissuade de mener des activités qui nuisent à l'environnement en attribuant un prix aux externalités.
Adopter des signaux-prix et des redevances d'utilisation dans les infrastructures publiques et/ou les renforcer/ augmenter (par exemple péages de congestion). (AUS, CHE, EST, GBR, NZL, POL)	Une utilisation appropriée des infrastructures routières et énergétiques réduit les émissions et la pollution locale qui s'y rattachent.
Réduire les subventions à l'énergie (combustibles fossiles, etc.). (IDN)	La réduction de la consommation excessive d'énergie fait baisser les émissions de gaz à effet de serre et la pollution locale.
Renforcer l'état de droit (CHN, MEX, IDN, RUS, SVK) et améliorer l'efficacité de l'administration publique. (GRC, HUN)	Le respect de la réglementation environnementale serait mieux assuré.
<i>Réformes ayant un effet ambigu ou potentiellement dommageable sur l'environnement</i>	
Améliorer l'efficacité du régime fiscal en élargissant les bases d'imposition et en réduisant les dépenses fiscales. (AUS, AUT, CAN, CHE, COL, DNK, DEU, FIN, FRA, GRC, ITA, JPN, LVA, NLD, NOR, SWE, TUR, USA)	Les effets sont favorables à condition de supprimer les avantages fiscaux qui encouragent les comportements polluants (le chauffage au charbon, par exemple) et de garder en place ceux qui favorisent des activités plus propres (migrations alternantes en transports publics, par exemple).
Réduire les obstacles à la concurrence et à l'IDE dans les industries de réseau. (AUT, BEL, BRA, CHL, CHN, CAN, DEU, ESP, EST, EU, FIN, FRA, GRC, HUN, ISL, IDN, IRL, ISR, JPN, MEX, NOR, NZL, POL, PRT, SVK, SVN, TUR, ZAF)	La concurrence peut favoriser l'entrée sur le marché de fournisseurs moins énergivores et l'utilisation de technologies plus propres, sous réserve qu'une réglementation et une tarification environnementales appropriées soient en place. Cependant, les prix, plus faibles grâce à la concurrence, risquent de stimuler la consommation d'énergie et l'utilisation des services de réseau (effet de rebond).
Augmenter la capacité et la qualité des infrastructures publiques. (AUS, BRA, COL, EST, EU, GBR, IND, IDN, LVA, NZL, POL)	L'amélioration des infrastructures résorbe la congestion et peut réduire les émissions des transports tout en améliorant l'efficacité énergétique, les performances environnementales et la qualité des services d'utilité publique (par exemple meilleure qualité de l'eau, réduction des pertes en réseau, meilleure gestion des déchets). Néanmoins, la mise à disposition de nouvelles infrastructures peut faire augmenter la demande et, partant, les émissions. La construction d'infrastructures peut porter atteinte aux paysages, notamment à cause du déboisement.
Réduire le soutien aux producteurs dans l'agriculture. (CHE, EU, ISL, ISR, JPN, KOR, NOR, TUR, USA)	La réduction de l'utilisation intensive des sols en agriculture et de l'utilisation d'engrais/pesticides améliore l'écosystème et fait diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, supprimer le soutien à l'agro-écologie risque de décourager le développement d'une agriculture plus propre.

Tableau 3.1. **Les effets sur l'environnement des recommandations d'Objectif croissance (suite)**

Les priorités d'Objectif croissance 2015 (pays concernés)	Effet possible sur l'environnement
Réformer les restrictions d'urbanisme et d'aménagement. (DNK, FIN, GBR, IND, IRL, LUX, NLD, POL, SWE)	Des règles d'urbanisme moins restrictives (dans le secteur du commerce de détail par exemple) peuvent améliorer les schémas de circulation et réduire la congestion. Cela étant, la déréglementation foncière risque d'entraîner une détérioration de l'environnement, notamment la déforestation ou la destruction d'écosystèmes.
Assouplir la réglementation des loyers et réduire les aides au logement. (DNK, LUX, NLD, NOR, POL, SWE, USA)	Ces mesures peuvent réduire ou accroître les déplacements automobiles domicile-travail et les émissions concomitantes, en fonction notamment des choix du lieu de résidence (proche ou éloigné du lieu de travail).

Aucune des priorités de réforme définies n'a de conséquences négatives évidentes et directes sur l'environnement, alors que certaines sont effectivement de nature à atténuer les pressions exercées par la croissance économique. Les politiques qui renforcent de facto la rigueur des politiques d'environnement et les moyens d'en assurer le respect peuvent réduire ces pressions, en alourdissant le coût, pour les entreprises et les ménages, de la pollution et des dommages causés à l'environnement. Par exemple, la recommandation préconisant une refonte de la structure fiscale en substituant des écotaxes aux prélèvements sur les revenus entraînerait sans doute une atténuation de certains types de pollution. On peut par ailleurs s'attendre à des effets semblables des recommandations visant l'instauration de la tarification routière et de péages de congestion, l'élimination progressive ou la réduction des subventions aux combustibles fossiles et du soutien aux producteurs dans l'agriculture, ainsi que le renforcement de l'état de droit. Toutefois, même dans ces cas, il est difficile d'évaluer exactement les conséquences pour l'environnement, car celles-ci dépendront des détails de la réforme et du contexte dans lequel elle est appliquée (encadré 3.1).

Encadré 3.1. **Difficultés d'évaluation des conséquences environnementales des réformes structurelles favorables à la croissance**

L'édition 2013 d'Objectif croissance signalait de nombreux problèmes soulevés par l'évaluation des effets sur l'environnement que pourraient avoir les réformes favorables à la croissance, notamment :

- La conception des réformes : les résultats en matière d'environnement dépendent souvent de la conception et de la mise en œuvre des réformes propices à la croissance.
- Les conditions générales (particulièrement en ce qui concerne les politiques d'environnement) : les politiques déjà en place et futures déterminent souvent les incidences sur l'environnement d'une réforme. Par exemple, la libéralisation du marché de l'énergie peut faire augmenter l'investissement dans les moyens de production, mais les effets sur l'environnement dépendront de l'application de mesures qui posent une limite aux externalités environnementales ou leur attribuent un prix.
- La pluridimensionnalité des effets environnementaux : il peut y avoir des arbitrages à opérer entre différents types d'externalités environnementales, par exemple entre l'occupation des sols et la pollution atmosphérique dans les recommandations concernant les transports et les règles d'urbanisme.
- Le cadre national des réformes structurelles et le caractère géographique des effets environnementaux : ces effets peuvent être de portée locale, nationale ou mondiale alors que les recommandations de réformes propices à la croissance sont axées sur les politiques nationales.

Encadré 3.1. Difficultés d'évaluation des conséquences environnementales des réformes structurelles favorables à la croissance (suite)

- Les horizons temporels longs, l'incertitude et les lacunes des connaissances : les impacts environnementaux peuvent être très différents et souvent durables, ce qui pose des problèmes d'actualisation. De plus, ils arrivent fréquemment qu'ils ne soient pas très bien compris ou se révèlent incertains.

Les politiques d'environnement peuvent être bénéfiques pour la croissance

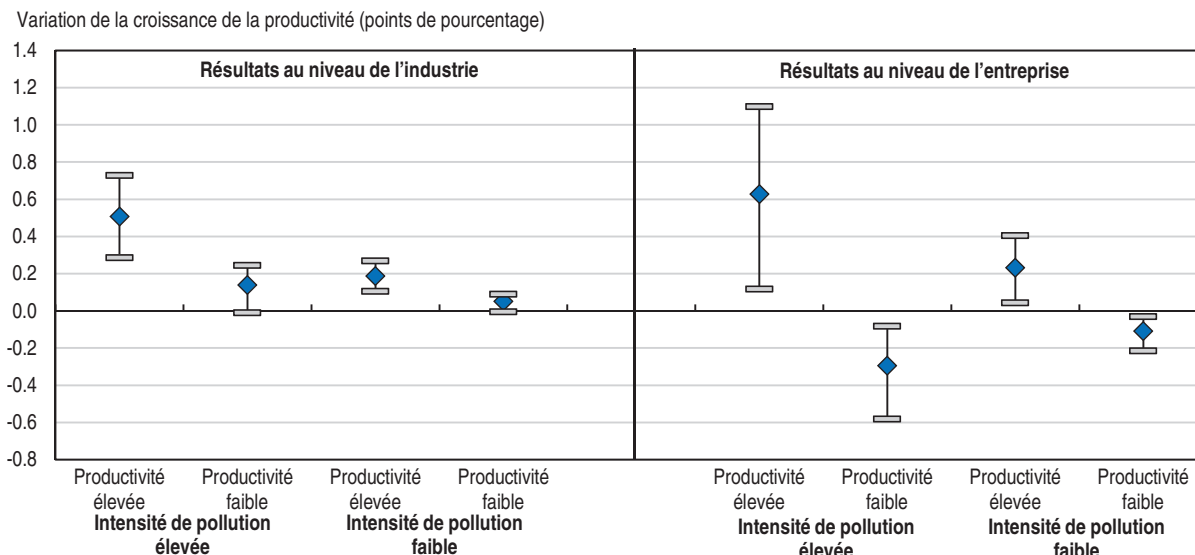
Les politiques environnementales peuvent atténuer les impacts de la croissance dommageables pour l'environnement. Lorsqu'elles sont plus strictes, elles font augmenter le coût des comportements polluants ou écologiquement préjudiciables, ce qui incite à déployer des efforts d'atténuation et à adopter des modes de consommation et de production plus propres. Le but de ces politiques est donc d'obtenir des avantages sur le plan du bien-être à plus long terme et d'assurer la durabilité de la croissance, ce qui amène immédiatement à se demander s'il s'impose ou non de les mettre en œuvre aux dépens de la croissance elle-même, en particulier à court et à moyen terme. À cet égard, les avis divergent (voir Ambec et al. 2013 ; Kozluk et Zipperer, 2014). D'une part, on considère souvent que les politiques d'environnement freinent la croissance économique en imposant des coûts supplémentaires et des restrictions sur la production, les intrants et les technologies. D'autre part, lorsqu'elles sont bien conçues, ces politiques peuvent réellement stimuler la croissance et la compétitivité, en tirant parti de gains d'efficacité possibles qui avaient été négligés (Porter, 1991 ; Porter et van der Linde, 1995).

Des travaux récents de l'OCDE sur les corrélations entre la croissance de la productivité multifactorielle et le degré de rigueur des politiques environnementales (indicateur EPS) laissent à penser que des politiques d'environnement plus rigoureuses ne nuisent pas à la croissance de la productivité globale (Albrizio et al., 2014)¹. Les résultats obtenus aux niveaux macroéconomique, de l'industrie et de l'entreprise à l'aide des indicateurs EPS récemment mis au point et comparables au niveau international montrent que les effets sur la productivité d'un accroissement progressif de la rigueur des politiques d'environnement devraient se faire sentir par des ajustements de faible importance et de courte durée. Aucun des effets ne semble durer plus de trois ans.

Surtout, la croissance de la productivité ne semble pas influencée par le fait qu'un pays applique déjà ou non des politiques rigoureuses. S'agissant des effets à court terme sur la croissance de la productivité, ce sont les changements des politiques environnementales qui importent. Au niveau global, la croissance de la productivité se ralentit avant le changement de politique dans le sens d'une plus grande rigueur, probablement en raison des investissements et de la réorganisation effectués pour se préparer à de nouvelles règles. Ensuite, un rebond neutralise cet effet sur le niveau de productivité.

Aux niveaux de l'industrie et de l'entreprise, les impacts sont fonction de l'état d'avancement technologique – les entreprises plus productives affichent généralement une accélération de la croissance de la productivité tandis que les moins avancées risquent d'accuser un ralentissement temporaire (graphique 3.4). Les entreprises à forte productivité sont peut-être les plus à même de tirer parti rapidement de l'évolution de la situation – en saisissant les nouvelles occasions qui se présentent sur le marché, en déployant rapidement les technologies nouvelles ou en réalisant des gains d'efficacité précédemment négligés.

Graphique 3.4. Simulation des effets du renforcement de la rigueur des politiques d'environnement sur la croissance de la productivité aux niveaux de l'industrie et de l'entreprise



Note : 1) Effets sur un an d'une augmentation médiane de la rigueur de la politique de l'environnement, en l'occurrence une variation de 0.12 de la valeur de l'indicateur EPS en un an (équivalente à l'écart de durcissement annuel entre le niveau en Italie ou en Grèce et le niveau dans les pays nordiques). Les effets sont censés durer trois ans après la modification de l'action publique, puis s'estomper. On ne trouve pas d'effet avancé. 2) Une intensité de pollution élevée (faible) correspond à une industrie affichant l'intensité de pollution la plus élevée (la plus faible) sur sept polluants importants par rapport à la valeur ajoutée. 3) Une productivité élevée correspond à une paire pays-industrie (ou entreprise) se situant au niveau de la frontière de productivité estimé pour l'ensemble des industries (ou des entreprises) ou à un niveau proche. Une productivité faible correspond à une paire pays-industrie (ou entreprise) se situant au 75^e centile de distance de la frontière de productivité de l'ensemble des industries (ou des entreprises). Les intervalles de confiance sont à 90 %.

Source : Albrizio et al., (2014), « Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth? Insights from New Cross-Country Measures of Environmental Policies », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1176.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177515>

Parmi les effets possibles figure aussi l'externalisation ou la délocalisation d'une partie de la production à l'étranger, en réaction à la hausse des coûts de l'activité. Par ailleurs, dans les entreprises les plus productives, l'effet positif a des chances de se voir renforcé par leur position technologique de pointe, dans la mesure où elles peuvent mettre à profit les technologies les plus évoluées et disposent probablement de plus de ressources à investir dans la R-D, par exemple, en anticipant de façon générale le durcissement des restrictions. Les entreprises moins avancées sur le plan technologique auront peut-être besoin d'investir davantage pour se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation, par exemple en adoptant des technologies plus propres ou en remplaçant leurs équipements, d'où une baisse passagère de la croissance de la productivité. D'après les résultats obtenus, on constate aussi, en particulier dans le cas des entreprises moins avancées technologiquement, que l'ajustement peut pousser certaines d'entre elles à sortir du marché. La sortie des moins efficaces, en faisant augmenter la productivité globale du secteur, compense les effets négatifs sur la productivité imputables aux entreprises moins performantes qui survivent².

La conception et le choix des instruments des politiques d'environnement sont essentiels

Des politiques d'environnement plus rigoureuses sont nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux, mais un certain nombre de caractéristiques propres à ces politiques risquent de modifier les résultats économiques (Johnstone et Hascic, 2009 ; De Serres et al., 2010) :

- *L'efficience dynamique (ou profondeur)* – qui traduit jusqu'à quel point un instrument d'action incite durablement à rechercher des solutions moins coûteuses pour réduire les incidences environnementales (par exemple au travers de l'innovation).
- *La souplesse* – qui indique dans quelle mesure les entreprises (ou les consommateurs) peuvent choisir comment atteindre un objectif d'environnement, les interventions moins normatives des pouvoirs publics étant mieux adaptées pour faire place aux nouvelles idées, à l'innovation et à l'adoption de technologies.
- *La prévisibilité* – la cohérence, la crédibilité et la clarté des signaux que transmettent les politiques actuelles et futures peuvent influencer l'investissement, l'innovation et, en dernier ressort, la croissance de la productivité. La certitude quant au prix qui sera attribué à une externalité donnée renforce les incitations à adopter des stratégies de réduction à long terme.
- Les aspects *propices à la concurrence* des politiques d'environnement sont moins souvent reconnus, mais ils peuvent se révéler aussi importants pour les retombées économiques globales que les autres réglementations des marchés de produits, comme celles qui s'appliquent dans les industries ou services de réseau. La concurrence est un moteur essentiel de la croissance et, en réduisant autant que faire se peut les distorsions de la concurrence découlant de la conception et de la mise en œuvre des politiques d'environnement, on peut obtenir de meilleurs résultats tant économiques qu'environnementaux. De moindres obstacles à l'entrée et à la concurrence encouragent l'innovation, l'adoption de technologies plus propres et la mise en place de modèles économiques plus respectueux de l'environnement.

Il reste encore beaucoup à faire pour étayer par des données empiriques le rôle que joue la conception des politiques d'environnement dans les résultats économiques. La souplesse et la prévisibilité n'ont guère fait l'objet d'évaluations empiriques, et les questions de concurrence sont peut-être celles qui ont le moins retenu l'attention. Dans l'ensemble, les entraves à la concurrence imposées par les politiques d'environnement devraient avoir en gros les mêmes effets qu'une réglementation anticoncurrentielle, dont les caractéristiques générales sont déjà solidement documentées – notamment à l'aide des indicateurs de réglementation des marchés des produits (Nicoletti et Scarpetta, 2003 ; Arnold et al., 2008)³.

Il apparaît que des instruments économiques plus souples induisent un rebond plus marqué de la croissance de la productivité totale des facteurs. Ce constat conforte l'argument selon lequel il convient de privilégier les instruments économiques lorsqu'il en existe la possibilité, et va aussi dans le sens des recommandations de réforme propice à la croissance qui prônent une restructuration des prélèvements pour donner plus de poids à la fiscalité environnementale en réduisant celui des impôts qui créent de fortes distorsions (sur le travail, par exemple).

À la différence des réglementations plus générales qui dressent des obstacles à l'entrée et entravent la concurrence, les politiques d'environnement ont un faible impact direct dans de vastes pans de l'économie car les procédures et dispositifs les plus contraignants sont surtout appliqués, en général, dans les secteurs et industries les plus polluants. Par exemple, dans la quasi-totalité des pays étudiés, les autorisations environnementales imposent des exigences qui sont directement liées à l'activité de tel ou tel secteur préalablement désigné ou qui concernent des substances précises. Les règles d'urbanisme et leurs incidences directes et indirectes, comme le zonage qui peut avoir des effets directs sur un large éventail d'activités, constituent une exception importante.

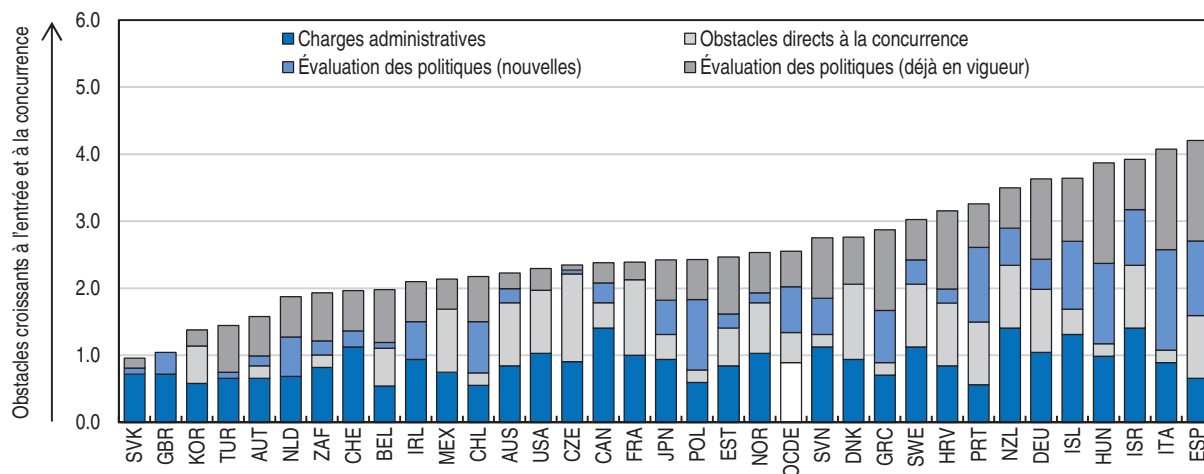
Cela étant, l'impact indirect sur l'économie peut avoir de l'importance : dans certains secteurs, une grande quantité d'intrants proviennent d'industries ou de secteurs ayant de fortes incidences environnementales, par exemple ceux de l'énergie et des transports. Les études de l'impact de la réglementation montrent que les effets des réglementations qui influent sur la concurrence et l'entrée dans un secteur donné tendent à se propager dans l'économie tout entière (Barone et Cingano, 2011 ; Bourles et al., 2013). Qui plus est, un certain nombre de secteurs à fort impact sur l'environnement sont ouverts au commerce international et, partant, directement concernés par la compétitivité internationale (OCDE, 2006).

Là encore, concevoir des politiques d'environnement de la manière la plus souple et favorable à la concurrence cadre bien avec les priorités des pays visant à réduire les obstacles à l'entrée, à l'innovation et à la concurrence, ainsi qu'à apporter plus de souplesse dans l'économie.

Le nouvel indicateur du poids imposé à l'économie par les politiques environnementales (indicateur BEEP) conçu par l'OCDE, reposant sur les réponses à un questionnaire, rend compte de l'aspect lié à la concurrence des politiques d'environnement (BEEP)⁴. Parmi les aspects des politiques d'environnement qui sont largement répandus et susceptibles d'avantager les entreprises en place figurent par exemple les charges administratives élevées pour les nouveaux entrants ; les réglementations différenciées selon l'ancienneté, en vertu desquelles les nouveaux entrants sont soumis à des contraintes environnementales plus strictes ; les subventions et d'autres avantages (marchés publics, par exemple) accordés en fonction de performances ou d'améliorations antérieures (dont les nouveaux entrants ne peuvent pas faire état, même s'ils polluent moins que les entreprises plus anciennes) ; les allègements fiscaux au titre des investissements consacrés à améliorer les performances environnementales (dont les jeunes entreprises, qui n'ont pas encore dégagé de bénéfices, risquent de ne pas pouvoir tirer profit) et les droits acquis dans le cadre d'autorisations ou de permis. L'indicateur synthétise par conséquent des informations sur le poids des dispositions administratives à l'entrée, par exemple la complexité des permis et des procédures d'autorisation environnementaux et leurs spécifications ; l'application de réglementations environnementales qui entravent directement la concurrence et favorisent de diverses manières les entreprises en place au détriment des nouveaux entrants ; ainsi que le degré auquel sont prises en compte (ou non) des considérations économiques lors de la conception, la mise en œuvre et l'exécution des politiques d'environnement. Les résultats obtenus sont très différents selon les pays (graphique 3.5).


Les politiques d'environnement peuvent avoir des effets secondaires préjudiciables, par exemple dresser des obstacles importants à l'entrée et à la concurrence, accroître la concentration des marchés ou déclencher des comportements anticoncurrentiels, mais une conception appropriée permet de les atténuer. Si l'on compare l'indicateur BEEP aux valeurs de l'indicateur EPS, il en ressort un constat important, à savoir que les caractéristiques des politiques d'environnement au regard de la concurrence ne sont pas liées à leur degré de rigueur (graphique 3.6). Dans les pays de l'OCDE, on trouve des exemples de politiques environnementales relativement rigoureuses couplées à de faibles entraves à l'entrée et à la concurrence (Autriche, Belgique, Pays-Bas, Suisse et Royaume-Uni) et d'autres où, malgré un indicateur EPS relativement faible, les politiques d'environnement gagneraient à favoriser davantage le jeu de la concurrence et à devenir plus souples (Grèce, Hongrie, Israël, Italie, Portugal et Espagne).

Graphique 3.5. Indicateurs de poids imposé à l'économie par les politiques environnementales (BEEP)

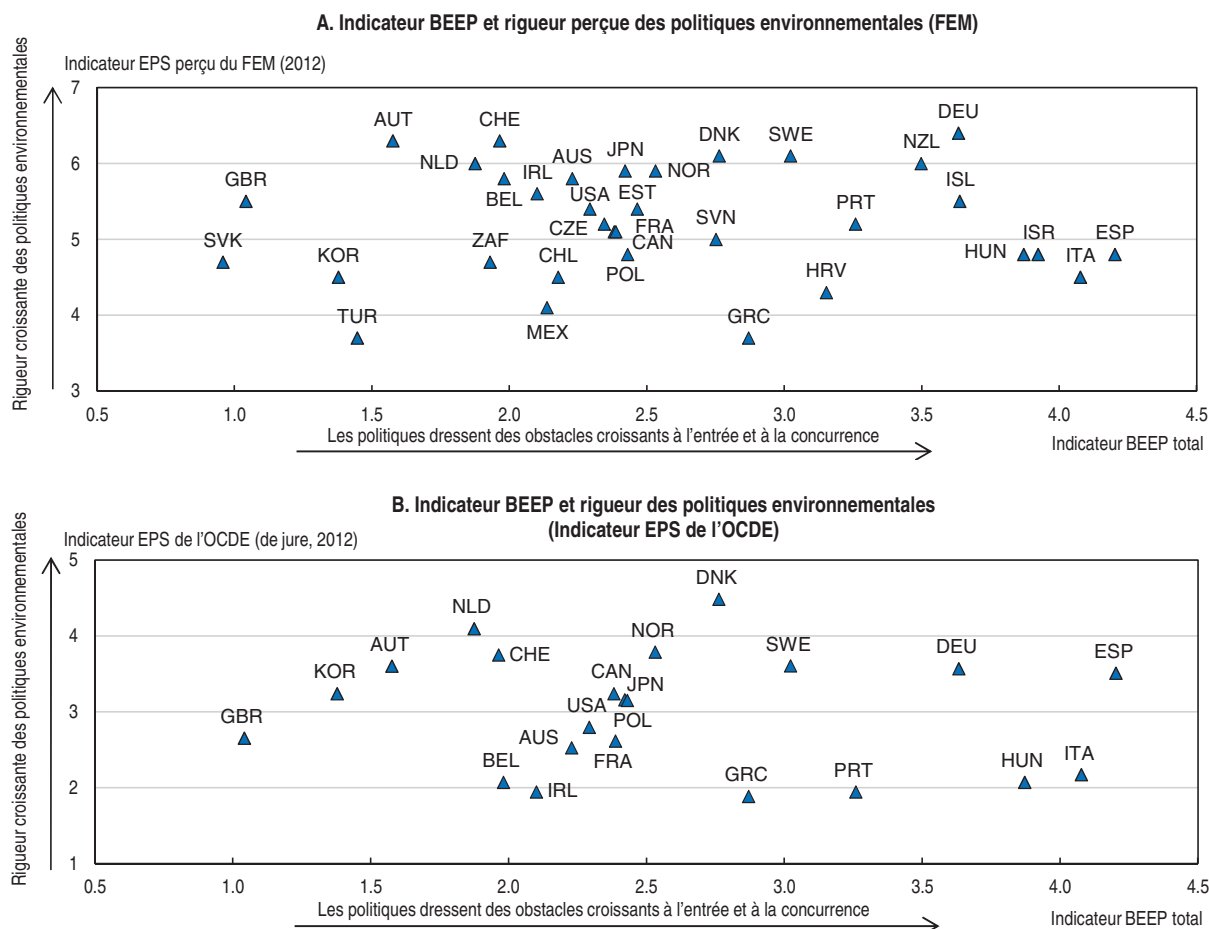


Note : Les réponses sont notées et agrégées à l'intérieur de chaque catégorie et entre catégories. Des coefficients de pondération identiques sont appliqués à chaque niveau. L'échelle finale va de 0 à 6, où 0 correspond aux caractéristiques les plus propices à la concurrence : les charges administratives les plus faibles, le recours le plus limité à des politiques qui entravent directement la concurrence (en favorisant les acteurs en place), et des pratiques bien établies d'évaluation des effets économiques des politiques d'environnement – tant pour les propositions de nouvelles politiques que pour l'ensemble des politiques déjà en vigueur. En ce qui concerne les États-Unis, il n'a pas été possible d'établir une valeur pour la question de la durée légale maximum des procédures d'autorisation. Une valeur intermédiaire a donc été prise comme hypothèse pour permettre de comparer les valeurs générales de l'indicateur.

Source : Albrizio et al., (2014), « Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth? Insights from New Cross-Country Measures of Environmental Policies », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1176.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177522>

Certes, les travaux doivent se poursuivre pour permettre une meilleure compréhension des effets observés, mais les éléments qui précèdent plaident d'ores et déjà vigoureusement pour des politiques environnementales bien conçues. Il est possible et souhaitable de mettre en œuvre des politiques rigoureuses mais souples, qui n'imposent pas d'importants obstacles à l'entrée, pour favoriser la réalisation tant des objectifs économiques que des objectifs d'environnement. Cela peut aider à éviter que des réformes favorables à la croissance ne la stimulent à court terme au prix d'une détérioration de l'environnement qui pourrait déboucher sur un bilan mitigé à plus long terme en termes de bien-être et de croissance.

Graphique 3.6. **Des politiques d'environnement rigoureuses ne créent pas forcément des obstacles importants à l'entrée et à la concurrence**

Note : Les diagrammes de dispersion mettent en relation la rigueur des politiques environnementales (EPS) et le poids des obstacles qu'elles imposent à l'entrée et à la concurrence (BEEP). Les corrélations entre EPS et BEEP sont non significatives au niveau de 90 % dans les deux cas. Source : Albrizio et al., (2014), « Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth? Insights from New Cross-Country Measures of Environmental Policies », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1176.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177536>

Notes

1. Les éléments d'information sur les corrélations entre les politiques d'environnement et la croissance de la productivité (y compris les aspects liés à la conception des politiques environnementales et les indicateurs y afférents) mentionnés dans cette section sont fondés sur les travaux menés conjointement par le Département des affaires économiques et la Direction de l'environnement (Albrizio et al., 2014).
2. Les résultats des travaux de l'OCDE permettent de mieux connaître les effets produits sur la croissance de la PMF ; en outre, des travaux en cours portent sur d'autres composantes du PIB, par exemple le capital et le travail, en vue de donner une description plus exhaustive de l'impact économique.
3. Les indicateurs de réglementation des marchés des produits omettent généralement les aspects liés aux politiques d'environnement, par exemple les conditions énoncées dans les autorisations et les procédures d'octroi de permis qui visent particulièrement l'environnement.
4. L'indicateur BEEP repose sur des informations réunies à l'aide d'un questionnaire et rend compte de l'état de la conception et de la mise en œuvre des politiques d'environnement au début de 2013. Depuis lors, il se peut que les pays aient adopté des réformes qui pourraient avoir modifié leur performance mesurée à l'aune de cet indicateur. L'Espagne a par exemple procédé à la réforme de

plusieurs lois (dont notamment la loi sur les évaluations environnementales) en vue d'alléger le poids que représente, pour les citoyens et les entreprises, le maintien de la protection de l'environnement.

Bibliographie

- Albrizio, S., E. Botta, T. Kozluk et V. Zipperer (2014), « Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth? Insights from New Cross-Country Measures of Environmental Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1176, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncjrcxp-en>.
- Ambec, S., M.A. Cohen, S. Elgie et P. Lanoie (2013), « The Porter Hypothesis at 20: Can Environmental Regulation Enhance Innovation and Competitiveness? », *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 7(1), pp. 2-22.
- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 616, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/241447806226>.
- Barone, G. et F. Cingano (2011), « Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries », *Economic Journal*, vol. 121, No. 555.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse et G. Nicoletti (2013), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *Review of Economics and Statistics*, vol. 95 (5), pp. 1750-1768.
- Dellink, R.B., E. Lanzi, J. Chateau, F. Bosello, R. Parrado et K.C. de Bruin (2014), « Consequences of Climate Change Impacts for Economic Growth: a Dynamic Quantitative Assessment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1135, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2bxb8kmf3-en>.
- De Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 774, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmfj2xucmkf-en>.
- Graff Zivin, J. et M. Neidell (2014), « Environment, Health and Human Capital », *Journal of Economic Literature*, à paraître.
- Graff Zivin, J. et M. Neidell (2012), « The Impact of Pollution on Worker Productivity », *American Economic Review*, 102(7), pp. 3652-73.
- Grossman, G. et A. Krueger (1995), « Economic Growth and the Environment », *Quarterly Journal of Economics*, 110(2), pp. 353-377.
- Isen, A., M. Rossin-Slater et W.R. Walker (2014), « Every Breath You Take – Every Dollar You'll Make: The Long-Term Consequences of the Clean Air Act of 1970 », *NBER Working Paper*, n° 19858.
- Johnstone, N. et I. Hascic (2009), « Environmental Policy Design and the Fragmentation of International Markets for Innovation », *CESifo Working Paper Series* n° 2630, CESifo, Group Munich.
- Kozluk, T. et V. Zipperer (2014) « Environmental Policies and Productivity Growth – a Critical Assessment of Empirical Findings », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2014/1, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2014-5jz2drqml75j.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 347, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/078677503357>.
- OCDE (2014a), *Le coût de la pollution de l'air : impacts sanitaires du transport routier*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264220522-fr>.
- OCDE (2014b), « Shifting Gear: Policy Challenges for the next 50 Years », *Notes de politique économique du Département des affaires économiques*, n° 24, juillet 2014, www.oecd.org/eco/growth/Shifting%20gear.pdf.
- OCDE (2012), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050 – Les conséquences de l'inaction*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/env_outlook-2012-fr.
- Porter, M. (1991), « America's Green Strategy », *Scientific American*, vol. 264(4), p. 168.
- Porter, M.E. et C. van der Linde (1995), « Toward a New Conception of the Environment Competitiveness Relationship », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9(4), pp. 97-118.