

Suivi des quatre mandats donnés par les ministres lors de la réunion de l'EPOC au niveau ministériel de 2004



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

Environnement et compétitivité mondiale

28-29 avril 2008



Pour une meilleure économie mondiale

SUIVI DES QUATRE MANDATS DONNÉS PAR LES MINISTRES LORS DE LA RÉUNION DE L'EPOC AU NIVEAU MINISTÉRIEL DE 2004 [ENV/EPOC(2008)8/FINAL]

Lorsque les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE se sont réunis en avril 2004, ils ont confié à l'OCDE quatre mandats : (i) entreprendre un examen des performances environnementales de la Chine, (ii) organiser une réunion conjointe des ministres de l'environnement et de la coopération pour le développement, (iii) lancer de nouveaux travaux sur le « coût de l'inaction » et (iv) examiner l'efficacité et l'efficience des initiatives faisant intervenir des partenariats. Le présent document rend compte de la façon dont le Comité des politiques d'environnement (EPOC) de l'OCDE s'est acquitté de ces quatre missions.

1. Examen des performances environnementales de la Chine

Lors de la réunion de l'EPOC au niveau ministériel de 2004, les ministres des pays de l'OCDE se sont félicités de ce que la Chine ait demandé à faire l'objet d'un examen des performances environnementales de l'OCDE, et ont chargé l'OCDE de conduire cet examen. L'examen de la Chine, réalisé en 2006-07, s'appuie sur une coopération engagée depuis une décennie entre la Chine et l'OCDE en matière d'environnement, et notamment sur des activités conjointes dans le domaine de l'information environnementale et des indicateurs, ainsi que sur des dialogues au sujet des instruments économiques et du financement des mesures de protection de l'environnement. Pour préparer l'examen environnemental de la Chine, des experts chinois ont en outre participé à l'examen environnemental de la Norvège, du Japon et de la Corée.

L'examen de la Chine a été réalisé en utilisant la même méthodologie que pour les pays membres. Des experts de neuf pays de l'OCDE (Allemagne, Canada, Corée, États-Unis, Italie, Japon, Norvège, Royaume-Uni et Suède) ont participé à la mission de l'équipe d'examen qui s'est rendue en Chine en février 2006. L'équipe a engagé des dialogues ouverts avec les autorités nationales, provinciales et municipales, des représentants de l'industrie, des ONG ainsi que d'éminents chercheurs et experts indépendants. Une rencontre a aussi été organisée avec les attachés des ambassades des pays de l'OCDE à Beijing chargés des questions d'environnement.

Le projet de rapport d'examen a été examiné lors d'une réunion du Groupe de travail de l'OCDE sur les performances environnementales (GTPE) les 8 et 9 novembre 2006 à Beijing. Pour la toute première fois, un organe formel de l'OCDE tenait une réunion en Chine, avec des participants de haut rang dont des vice-ministres chinois et un Secrétaire général adjoint de l'OCDE. Les présidents de l'EPOC, du Groupe de travail sur les politiques d'environnement nationales, du Groupe de travail sur les questions d'environnement mondiales et structurelles et du Groupe de travail sur les performances environnementales (l'organe d'examen par les pairs) étaient présents. La délégation chinoise comprenait des représentants de 10 ministères et organismes différents et de certaines provinces. Les pays de l'OCDE étaient également représentés, pour beaucoup au niveau des vice-ministres ou des directeurs généraux, de même que la Commission européenne et le PNUE.

Les conclusions et recommandations¹ ont été approuvées par toutes les délégations, y compris celle de la Chine. Elles ont ensuite été présentées au Premier ministre chinois par le Secrétaire général adjoint de l'OCDE, ainsi qu'à la session plénière du Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement (CCICED)². Les autorités chinoises ont publiquement confirmé leur détermination à mettre en œuvre les 51 recommandations lors de la Conférence de presse (Beijing, 17 juillet 2007).

¹ Ces conclusions et recommandations sont disponibles en anglais, français et chinois sur le site Web de l'OCDE : <http://www.oecd.org/env/countryreviews/china>.

² Le Conseil chinois est composé d'experts individuels (pour la plupart de nationalité chinoise ou d'un pays de l'OCDE), investis d'une mission de conseil auprès du gouvernement chinois. Il est coprésidé par un vice-Premier ministre chinois et par le ministre de la Coopération internationale du Canada. Créé en 1992, il entre dans une 4^{ème} phase, marquée par certaines modifications dans sa composition et ses fonctions.

L'examen environnemental de la Chine a montré que le développement économique et industriel du pays coûtait cher à l'environnement. Il a souligné la nécessité : i) de combler le « déficit » de mise en œuvre des lois et réglementations environnementales ; ii) de réorienter la croissance économique vers un développement plus harmonieux (tenant mieux compte des aspects sociaux et environnementaux) ; et iii) de renforcer encore la coopération internationale dans le domaine de l'environnement entre la Chine et les pays de l'OCDE. Une amélioration des résultats environnementaux en Chine serait bénéfique pour la Chine et pour le reste du monde. L'examen a profité de l'importance que les responsables chinois aux plus hauts niveaux (Conseil des affaires d'État, Premier ministre, Président) attachent aux questions d'environnement, et de la volonté de la Chine de renforcer sa coopération environnementale avec l'OCDE. La Chine a déjà donné suite à certaines des recommandations de l'OCDE, par exemple en annonçant un redoublement des efforts visant à améliorer la protection de l'environnement et accroître le financement des investissements en matière d'efficacité énergétique et de protection de l'environnement, ainsi que l'adoption d'un plan national de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Les autorités chinoises envisagent aussi de renforcer l'administration environnementale au sein du gouvernement chinois, conformément à l'une des recommandations de l'Examen.

Les principaux messages de l'Examen ont aussi été largement diffusés auprès des médias en Chine et dans les pays de l'OCDE. C'est ainsi que deux conférences de presse ont été organisées par l'OCDE et la SEPA à Beijing (l'une après la réunion d'examen le 9 novembre 2006 et l'autre à l'occasion de la publication du rapport final le 17 juillet 2007). D'autres événements ont aussi été organisés avec les médias, notamment à Tokyo, Washington et Paris. De nombreux entretiens et articles de presse ont ensuite été diffusés par les médias tant chinois qu'internationaux.

Après la publication finale de l'Examen environnemental de la Chine, le Mémorandum d'accord préalablement négocié a été signé entre l'OCDE et la SEPA sur la coopération dans le domaine de l'environnement pour 2007-08. Il prévoit la participation d'experts chinois et de représentants de la Chine à plusieurs volets du programme de travail de l'OCDE, portant notamment sur les statistiques de l'environnement, le renforcement des capacités en matière de mise en application et d'observation de la législation environnementale, la responsabilité des entreprises dans le domaine de l'environnement et la suite à donner à l'Examen environnemental. Il a aussi été convenu que les autorités chinoises présenteraient à l'OCDE en 2009-10 un rapport évaluant les progrès réalisés dans la mise en œuvre des 51 recommandations de l'OCDE. La possibilité de réaliser un deuxième examen des performances environnementales de la Chine dans 5 à 6 ans a aussi été envisagée.

2. Réunion conjointe des ministres de l'environnement et de la coopération pour le développement

A la demande des ministres participant à la réunion de l'EPOC au niveau ministériel de 2004, une réunion conjointe du Comité d'aide au développement (CAD) et de l'EPOC a été organisée au niveau des ministres le 4 avril 2006 à Paris. Vingt-huit ministres, répartis à peu près également entre les deux domaines, ont participé à cette réunion co-présidée par Lena Sommestad (ministre de l'Environnement de la Suède) et Richard Manning (Président du CAD). C'est la première fois qu'une réunion de ce type était organisée depuis 1991.

Les participants à la réunion conjointe des ministres de l'environnement et du développement ont adopté deux documents stratégiques. Le premier, *Cadre pour une action commune autour d'objectifs partagés*³, présente une « liste d'options » offertes aux agences de protection de l'environnement et de coopération pour le développement et à leurs partenaires afin de mieux intégrer l'environnement dans les programmes de coopération pour le développement. Ce *Cadre* complète utilement la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* et la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle*, en contribuant à placer les considérations d'environnement au cœur des stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté.

³ Le Cadre pour une action commune autour d'objectifs partagés est disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/epocdacmin2006>.

Le second document, *Déclaration sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement*⁴, invite l'OCDE à poursuivre ses travaux d'analyse afin de favoriser l'intégration du changement climatique dans les activités de coopération pour le développement à divers niveaux. La *Déclaration* invite également les pays membres de l'OCDE à promouvoir la compréhension du changement climatique et de ses incidences au sein de leurs organismes de coopération pour le développement et parmi leurs partenaires des pays en développement, ainsi qu'à intégrer l'adaptation à la variabilité et au changement climatiques dans les activités de coopération pour le développement.

Le Groupe de travail de l'EPOC sur les questions d'environnement mondiales et structurelles et le réseau Environet du CAD supervisent les travaux de suivi, et tiennent des réunions conjointes à cette fin. Les travaux sont actuellement axés sur trois domaines, pilotés par trois équipes de projet.

Adaptation au changement climatique (pays pilotes : Pays-Bas et Suisse) : Ces travaux visent principalement à établir un Document d'orientation sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement. Un inventaire des pratiques existantes a été réalisé.

Financement de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (pays pilote : France) : Ces travaux visent à formuler des recommandations énonçant les bonnes pratiques en matière de stratégies de financement pour le secteur de l'eau, et décrivant notamment la façon dont ces stratégies pourraient être intégrées aux budgets publics. Une version actualisée d'un outil informatique (FEASIBLE), ainsi que deux études de cas sur le Burkina Faso et l'Égypte, seront en outre préparées.

Gouvernance et développement des capacités en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement (pays pilote : Suède) : L'objectif général de cette activité est d'actualiser les Lignes directrices du CAD sur le développement des capacités dans le domaine de l'environnement. Plusieurs éléments sont en préparation : des orientations sur les moyens d'intégrer les programmes de protection de l'environnement dans les procédures relatives au collectif budgétaire ; un outil permettant d'évaluer l'état de développement des capacités environnementales et les moyens de l'améliorer ; et un inventaire des méthodes et bonnes pratiques permettant de faire valoir les « arguments économiques en faveur de la protection de l'environnement ». En outre, un bilan des activités des ministères de l'environnement dans le domaine de la coopération pour le développement est en cours de préparation.

Les résultats de ces activités seront présentés aux ministres de l'environnement et du développement en 2009, éventuellement lors d'une deuxième réunion conjointe.

3. Coût de l'inaction

En réponse au mandat qui lui a été confié lors de la réunion de l'EPOC au niveau ministériel de 2004, le comité a entrepris de nouveaux travaux sur les coûts de l'inaction face à certains enjeux de la politique de l'environnement.

Le projet sur le coût de l'inaction a commencé par une Session spéciale à haut niveau de l'EPOC (2005), au cours de laquelle les pays membres ont fait le point des connaissances concernant l'analyse et l'évaluation des coûts de l'inaction des pouvoirs publics dans les domaines de la protection de la biodiversité, de l'atténuation du changement climatique et de la protection de la santé publique. Des travaux techniques portant sur la définition des « coûts de l'inaction » ainsi sur le choix d'un taux d'actualisation approprié ont aussi été réalisés dans le cadre de ce projet. Un rapport technique [ENV/EPOC(2007)17/REV2] et un Résumé à l'intention des ministres [ENV/EPOC(2007)16/FINAL] ont été établis, en réponse directe au mandat de la ministérielle de 2004.

Ces rapports portaient sur les coûts associés à l'inaction (ou au report de l'action) dans les domaines suivants : (i) impact de la pollution de l'air et de l'eau sur la santé humaine, (ii) changement climatique, (iii)

⁴ La Déclaration sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement est aussi disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/epocdacmin2006>.

accidents industriels et catastrophes naturelles, et (iv) gestion des ressources naturelles (pêches marines et eaux souterraines).

Les travaux consacrés au coût de l'inaction ont aussi servi à l'établissement des *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, qui comprend un chapitre spécifique sur ce thème.

4. Étude sur l'efficacité et l'efficience des partenariats

En avril 2004, les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE ont chargé l'OCDE d'étudier l'efficacité et l'efficience des initiatives faisant intervenir des partenariats. Au cours des débats, les ministres ont reconnu que des initiatives de ce type pouvaient compléter les moyens d'action gouvernementale classiques en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable ; par exemple, en tirant le meilleur parti possible des ressources, en diffusant les technologies et en s'appuyant sur les compétences de différents groupes. Les ministres ont aussi admis que tous les partenariats ne fonctionnaient pas. Ils ont estimé que l'indépendance et la capacité d'analyse de l'OCDE rendaient l'Organisation à même d'évaluer les initiatives impliquant des partenariats, d'analyser les réussites et les échecs et de faire connaître les bonnes pratiques dans ce domaine.

Sous la direction de l'EPOC, le Secrétariat a établi un rapport⁵ afin de répondre à la demande des ministres de l'environnement des pays de l'OCDE et de contribuer aux analyses portant sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des partenariats. Il s'est principalement intéressé aux partenariats faisant intervenir les gouvernements des pays membres de l'OCDE. Il a analysé la finalité et la valeur ajoutée des partenariats, examiné les évaluations de partenariats et les méthodologies utilisées, et étudié les moyens de renforcer l'évaluation des partenariats, en particulier du point de vue de l'action publique, y compris en définissant les éléments possibles d'un cadre d'évaluation des partenariats.

Dans ce rapport, une série de facteurs de réussite ont été retenus dans les évaluations menées jusqu'à présent. Certains concernent l'efficacité de la gestion du projet (objectifs précis, plans détaillés, conduite efficace, ressources suffisantes et responsabilité, par exemple), alors que d'autres portent davantage sur la dynamique des partenariats (analyse des besoins des différents partenaires, propriété partagée, flexibilité, etc.). Diverses insuffisances ont aussi été repérées dans les évaluations existantes, notamment l'absence de prise en compte des coûts et avantages principaux générés par les partenariats. En outre, le rapport a présenté les éléments possibles d'un cadre d'évaluation. Parmi ces éléments figurent des questions utiles pour l'évaluation du point de vue de l'action publique, comme la raison d'être, l'efficacité, l'efficience (par exemple, coûts de transaction, frais de fonctionnement et coûts d'opportunité), les avantages, le levier financier, la cohérence de l'action gouvernementale et la durabilité. Le rapport propose un état des lieux de ce domaine récent et en plein essor. À l'évidence, il est nécessaire d'approfondir les travaux sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des partenariats, en examinant des études de cas mais aussi les méthodes utilisées.

⁵ Le rapport intitulé « Évaluer l'efficacité et l'efficience des partenariats auxquels participent les pouvoirs publics des pays membres de l'OCDE » est disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/envmin2004-fr>.