

Recommandation du Conseil sur la productivité des ressources



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

Environnement et compétitivité mondiale

28-29 avril 2008

Adoptée par le Conseil de l'OCDE le 28 mars 2008



Pour une meilleure économie mondiale

RECOMMANDATION DU CONSEIL SUR LA PRODUCTIVITÉ DES RESSOURCES^{1, 2} [C(2008)40]

LE CONSEIL,

Vu l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date du 14 décembre 1960 ;

Vu la Recommandation du Conseil du 26 mai 1972 sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128] ;

Vu la Recommandation du Conseil du 28 septembre 1976 concernant une politique globale de gestion des déchets [C(76)155/FINAL] ;

Vu la Recommandation du Conseil du 31 janvier 1991 sur les indicateurs et les informations concernant l'environnement [C(90)165/FINAL] ;

Vu la Décision du Conseil C(2001)107/FINAL (des 14 juin 2001 et 25 février 2002), telle que modifiée par les documents C(2004)20 et C(2005)141) concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation ;

Vu la Recommandation du Conseil du 21 avril 2004 sur les flux de matières et la productivité des ressources [C(2004)79] ;

Vu la Recommandation du Conseil du 9 juin 2004 sur la gestion écologique des déchets [C(2004)100] ;

Vu le Communiqué du Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres du 17 mai 2001 dans lequel il était indiqué « que les pays de l'OCDE ont une responsabilité particulière à assumer en montrant la voie du développement durable à l'échelle planétaire, et ce pour des raisons historiques et à cause de la place qu'ils continuent d'occuper dans l'économie et l'environnement sur le plan mondial » ;

Vu la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle, approuvée par le Conseil de l'OCDE en mai 2001 ;

Ayant pris note des travaux de l'OCDE sur les flux de matières et la productivité des ressources, la prévention de la production de déchets et le recyclage, la gestion durable des matières, la gestion des ressources naturelles ainsi que les échanges et l'environnement ;

Ayant pris note des travaux internationaux sur les 3R (réduire, réutiliser, recycler) dirigés par le G8, sur la gestion durable des ressources dirigés par le Groupe international d'experts sur la gestion durable des ressources, et sur l'efficacité énergétique dirigés par l'Agence internationale de l'énergie ;

Considérant la nécessité d'une intensification des efforts déployés par les pays Membres de l'OCDE (sur le plan intérieur aussi bien que dans le contexte international) pour améliorer la productivité de

¹ Aux fins de la présente Recommandation, le terme « ressources » recouvre les ressources naturelles (et les matières et produits qui en sont dérivés) dont l'extraction, la transformation, l'utilisation et l'élimination sont économiquement et écologiquement significatives au niveau international. Le champ d'application de la Recommandation est limité aux minéraux (minéraux industriels métalliques et non métalliques) et à la biomasse. Les ressources énergétiques (par exemple, le charbon, le pétrole, le gaz), les ressources en eau et les ressources halieutiques sont exclues et ne sont visées que dans la mesure où elles s'inscrivent dans une approche intégrée de l'ensemble du cycle des ressources.

² Aux fins de la présente Recommandation, l'expression « productivité des ressources » comporte une dimension *quantitative* (quantité produite moyennant l'apport d'une quantité donnée de ressources naturelles, par exemple) et une dimension *qualitative* (impacts environnementaux engendrés par unité produite moyennant l'apport d'une quantité donnée de ressources naturelles, par exemple). L'efficacité énergétique est exclue, bien qu'il soit reconnu que l'efficacité énergétique et la productivité des ressources sont étroitement liées.

l'utilisation des ressources naturelles à tous les stades du cycle de vie de ces ressources (extraction, transformation, transport, consommation et élimination), de façon à éviter le gaspillage des ressources et réduire les impacts environnementaux négatifs qui y sont associés ;

Considérant que l'augmentation de cette productivité allégera aussi la pression exercée par la demande sur les ressources naturelles de façon plus générale, contribuant ainsi à une plus grande sécurité des approvisionnements en ressources naturelles pour tous ;

Prenant en compte l'étroite coopération entre l'OCDE et d'autres organisations internationales sur les questions d'environnement ;

Sur proposition du Comité des politiques d'environnement (EPOC) :

I. Recommande, en ce qui concerne les analyses des flux de matières et de leurs impacts environnementaux, que les pays Membres :

Favorisent la productivité des ressources en renforçant leurs capacités d'analyse des flux de matières et des impacts environnementaux associés, et œuvrent à améliorer les systèmes de mesure des flux de matières et de la productivité des ressources, en s'appuyant sur l'expertise de tous les ministères et services gouvernementaux compétents, des instituts de recherche et d'autres organisations non gouvernementales, sur l'expérience et les orientations énoncées par l'OCDE pour la mesure et l'analyse des flux de matières et de la productivité des ressources et sur d'autres travaux internationaux ; et à cette fin :

1. Améliorent les connaissances scientifiques sur les impacts et les coûts environnementaux de l'utilisation des ressources sur l'ensemble du cycle de vie des matières et des produits qui les renferment, de l'extraction des ressources naturelles et de la fabrication à la gestion en fin de vie (comme déchets et matières réutilisables et recyclables), y compris les ressources qui ont été importées.
2. Renforcent la portée et la qualité des données sur les flux de matières à l'intérieur des pays et entre eux et sur les impacts environnementaux associés, en accordant une attention particulière à la disponibilité et la comparabilité internationale des données sur les flux d'échanges physiques, y compris les flux de déchets et de matières recyclables, et certains flux de matières d'importance économique et environnementale.
3. Œuvrent à améliorer et utiliser des comptes des flux de matières solidement établis, adéquats et internationalement compatibles qui retracent les stocks et les flux de ressources naturelles et les relient aux cycles environnementaux critiques.
4. Continuent de mettre au point et de promouvoir l'utilisation d'indicateurs pour évaluer l'efficacité de l'utilisation des ressources physiques, en ayant soigneusement considéré les utilisations et finalités, les modalités pratiques, les coûts, les avantages ainsi que la base statistique de ces indicateurs, notamment :
 - des indicateurs mesurant la productivité des ressources et le découplage de l'utilisation des ressources de la croissance économique, aux niveaux pertinents macroéconomique, sectoriel et/ou microéconomique, en considérant à la fois : des indicateurs synoptiques pour suivre l'utilisation des ressources naturelles, la productivité des ressources et les impacts environnementaux associés ; et des indicateurs spécifiques et désagrégés pour suivre l'utilisation des ressources, la productivité des ressources, les flux liés aux 3R (réduire, réutiliser, recycler) et les impacts environnementaux associés pour des ressources, matières et activités particulières ;
 - des indicateurs renseignant sur la disponibilité, la qualité et la dégradation des stocks de ressources naturelles et particulièrement des stocks de ressources renouvelables ;
 - des indicateurs retraçant les flux et les impacts environnementaux des matières, en prenant en compte l'intégralité de leur cycle de vie, de l'extraction des ressources naturelles et de la fabrication à la gestion en fin de vie ;

5. Coopèrent avec les économies non Membres afin de renforcer leurs capacités d'analyse des flux de matières et des impacts environnementaux associés.
6. Diffusent les orientations énoncées par l'OCDE et l'expérience de la mesure et de l'analyse des flux de matières et de la productivité des ressources auprès de tous les ministères et services gouvernementaux, instituts de recherche et autres organisations non gouvernementales compétents et auprès des membres du secteur privé.

II. Recommande, en ce qui concerne les politiques destinées à améliorer la productivité des ressources, que les pays Membres :

Prendent les mesures appropriées pour améliorer la productivité des ressources et réduire les impacts environnementaux négatifs associés à l'utilisation des matières et produits, en encourageant des utilisations écologiquement efficaces et économiquement efficaces des ressources naturelles et des matières, aux niveaux macroéconomique, sectoriel et microéconomique et en faisant participer à cette action tous les ministères et services gouvernementaux ainsi que les instituts de recherche et autres organisations non gouvernementales ; à cette fin :

1. Considèrent l'utilisation de l'information sur les flux de matières et leurs impacts environnementaux pour des besoins de planification, dans la mesure où cela est approprié dans un contexte national, y compris, par exemple, pour fixer des objectifs quantitatifs, et partagent ces expériences et les meilleures pratiques avec les autres pays Membres.
2. Favorisent des approches intégrées axées sur le cycle de vie, telles que des politiques fondées sur les 3R (réduire, réutiliser, recycler), la gestion durable des matières et la production manufacturière durable en tant que composant de la prise de décision des pouvoirs publics et facteur de meilleure cohérence des politiques.
3. Continuent de développer et de promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies et des innovations visant à améliorer la productivité des ressources.
4. Encouragent la coopération et l'échange des meilleures pratiques entre les entreprises.
5. Contribuent à l'élaboration de conditions-cadres pour améliorer la productivité des ressources à l'aide d'instruments économiques.
6. Coopèrent afin de faire en sorte que les mesures prises par les pouvoirs publics pour améliorer la productivité des ressources soient économiquement efficaces, écologiquement efficaces et socialement équitables.
7. Coopèrent avec les économies non Membres pour renforcer leur capacité à développer et mettre en application des politiques d'amélioration de la productivité des ressources.

III. Charge le Comité des politiques d'environnement :

1. D'examiner les mesures et pratiques en vigueur et de contribuer à l'élaboration de principes et d'orientations communs relatifs à la productivité des ressources et à la gestion durable des matières.
2. De renforcer ses capacités d'analyse des flux de matières au niveau international, en se concentrant en particulier sur les matières clés, sur les flux directs et indirects et sur leurs impacts environnementaux, notamment en réalisant éventuellement des bases de données pertinentes en coopération avec d'autres organisations internationales et des économies non Membres.
3. De développer et, le cas échéant, de promouvoir l'utilisation de l'analyse des flux de matière, des indicateurs de productivité des ressources et des méthodes d'évaluation des impacts environnementaux de l'utilisation des ressources.
4. De soutenir les efforts des pays Membres visant à élaborer et à mettre en œuvre des politiques intégrées de gestion des ressources naturelles et des matières sur l'ensemble de leur cycle de vie, en facilitant l'échange d'expérience et de meilleures pratiques dans le domaine de la productivité des ressources, y compris la gestion durable des matières et la production manufacturière durable.

5. D'aider les économies non Membres à élaborer et à mettre en œuvre des cadres d'action et des systèmes de mesure qui contribuent à la réalisation des objectifs de la présente Recommandation au niveau national et international.
6. De mener à bien ces tâches en coopération avec les autres organes concernés de l'OCDE, d'autres organisations internationales comme le PNUE (notamment le Groupe d'experts sur les ressources) et le G8 (notamment l'initiative des 3R) et le secteur privé.
7. De faire rapport au Conseil sur les progrès réalisés dans l'application de la présente Recommandation, dans un délai de cinq ans à compter de son adoption.

ANNEXE

Cette annexe présente le contexte et le contenu de la Recommandation du Conseil sur la productivité des ressources, approuvé par le Comité des politiques d'environnement lors de sa réunion des 28-29 février 2008 et adoptée par le Conseil de l'OCDE le 28 mars 2008.

1. Contexte de la Recommandation

1.1 Productivité des ressources

Améliorer la productivité des ressources contribue à assurer une croissance et une prospérité solides, saines, équitables et durables. Aux fins du présent document, l'expression « productivité des ressources » se situe dans une perspective de bien-être et comporte une dimension *quantitative* (quantité produite moyennant l'apport d'une quantité donnée de ressources naturelles, par exemple) et une dimension *qualitative* (impacts environnementaux engendrés par unité produite moyennant l'apport d'une quantité donnée de ressources naturelles, par exemple). La gestion efficace des ressources contribue à la croissance économique et à réduire les pressions sur l'environnement.

L'amélioration de la productivité des ressources aide à réduire, de manière efficace en termes de coûts, les impacts environnementaux négatifs associés à la production, l'utilisation et la gestion de fin de vie des ressources naturelles, et à éviter que des matières précieuses contenues dans les déchets soient jetées et perdues pour l'économie. Ceci est important pour que la consommation des ressources et leurs impacts associés n'excèdent pas la capacité de charge de l'environnement et pour briser les liens entre la croissance économique et l'utilisation des ressources. Dans de nombreux cas, une plus forte productivité des ressources se traduira aussi par une plus grande efficacité énergétique et une meilleure utilisation de l'eau. Ces questions sont depuis longtemps à l'ordre du jour dans les pays de l'OCDE.

Dans le contexte d'une économie mondialisée, une plus forte productivité des ressources permettra aussi indirectement de réduire les pressions de la demande sur les ressources naturelles. Ceci est particulièrement important dans un monde où le prix de nombreuses ressources naturelles augmente rapidement parce que la demande ne cesse de s'accroître, et où la sécurité de l'approvisionnement à long terme en ressources naturelles demeure incertaine. L'approvisionnement en ressources naturelles est un enjeu stratégique légitime pour les gouvernements et les entreprises. La gestion efficiente des impacts environnementaux et économiques associés à l'utilisation de ces ressources augmentera leur disponibilité (et leur qualité) à long terme pour tous, notamment en réduisant les pressions sur les stocks de ressources primaires.

1.2 Développements depuis 2003

Premièrement, la Recommandation du Conseil répond à l'intérêt exprimé à l'échelle internationale pour la productivité des ressources et leur gestion durable (sommets du G8, Conseil de l'OCDE, ministres de l'Environnement de l'UE, PNUE, BIAC, etc.). Il se situe dans le contexte actuel des initiatives et débats internationaux ayant trait à la gestion durable des ressources, à la productivité des ressources et à l'économie circulaire. Parmi ces initiatives, on notera :

- Le Plan d'action du G8 « Science et technologie au service du développement durable » adopté en 2003 et la demande formulée par le G8 pour que l'OCDE travaille sur les flux de matières et la productivité des ressources (Sommet du G8, Évian, juin 2003 ; réunion des ministres de l'Environnement du G8, Paris, avril 2003).
- L'initiative des 3R (réduire, réutiliser, recycler) adoptée par les chefs d'État et de gouvernement des pays du G8 lors du Sommet de Sea Island, en 2004. L'initiative des 3R a été officiellement lancée à la réunion ministérielle sur les 3R (Tokyo, avril 2005). Elle s'appuie sur des réunions de hauts fonctionnaires du G8 (Tokyo, mars 2006 ; Bonn, octobre 2007) et est soutenue par les présidences du G8 de l'Allemagne et du Japon en 2007 et 2008.

- L'action du Groupe d'experts international sur la gestion durable des ressources (Resource Panel) mis en place par le PNUE. Le Groupe d'experts a été officiellement lancé en 2007 (Budapest, novembre 2007). Il a pour mission de s'attaquer aux problèmes posés par l'efficacité des ressources renouvelables et non renouvelables dans une perspective de cycle de vie, ainsi qu'aux enjeux socio-économiques transversaux. L'objectif général est d'évaluer de façon scientifique et indépendante les impacts environnementaux liés à l'utilisation des ressources sur l'intégralité de leur cycle de vie.
- La stratégie thématique de l'UE pour l'utilisation durable des ressources naturelles (adoptée en 2005) et la nouvelle stratégie de développement durable de l'UE.

Deuxièmement, la *Recommandation du Conseil sur les flux de matières et la productivité des ressources* (adoptée en avril 2004), a reconnu la nécessité d'efforts concertés des pays Membres pour améliorer l'information sur les flux de matières et créer des systèmes de mesure et des indicateurs communs. Depuis, les pays de l'OCDE ont travaillé de concert avec le Secrétariat de l'OCDE pour définir des orientations harmonisées sur les meilleures méthodes de mesure des flux de matières et de la productivité des ressources et sur l'élaboration et l'interprétation d'indicateurs pertinents, compte tenu des spécificités des pays¹. Parmi les résultats de ces travaux figurent : une série de documents d'orientation, un inventaire des activités des pays et un ensemble pilote de données.

Troisièmement, de nombreux pays ont intégré les questions de productivité des ressources à leurs stratégies de développement durable ou à leurs plans environnementaux et ont mis au point des programmes de production et de consommation durables, des programmes de gestion rationnelle des matières et des ressources naturelles, ou une gestion intégrée des déchets et des matières telles que l'initiative des 3R et l'économie circulaire. Ces programmes ont des niveaux d'ambition différents et un objet spécifique, mais ils partagent tous (i) la nécessité de s'orienter vers des politiques fondées sur une gestion intégrée des ressources naturelles et des matières et prenant en compte l'intégralité du cycle de vie des ressources ; (ii) le besoin d'accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles et des matières ; (iii) l'idée qu'une approche en termes de cycle de vie est nécessaire pour maximiser les avantages nets de l'utilisation des ressources naturelles et des matières.

2. La Recommandation du Conseil

2.1 Fondements

La Recommandation du Conseil se fonde sur :

- (i) Les travaux de l'OCDE sur² :
 - Les flux de matières et la productivité des ressources (concernant par exemple la Recommandation du Conseil sur les flux de matières et la productivité des ressources de 2004).
 - La prévention et la gestion des déchets (concernant par exemple plusieurs Décisions et Recommandations du Conseil sur les mouvements transfrontières de déchets, la prévention des déchets, la responsabilité élargie du producteur, la gestion écologique des déchets, la gestion durable des matières).
 - La mise en œuvre de la Stratégie environnementale de l'OCDE.
 - Les examens environnementaux par pays.
 - Le commerce des matières recyclables.

¹ Travaux étayés par une série de réunions accueillies par les pays Membres (séminaire OCDE-Japon 2007, ateliers OCDE Rome 2006, Berlin 2005, Helsinki 2004) et organisées par le Sous-groupe de l'OCDE sur l'information et les perspectives environnementales (WGEIO) en coopération avec le Sous-groupe de l'OCDE sur la prévention et le recyclage des déchets (WGWPR).

² Des consultations informelles ont aussi eu lieu: i) avec divers experts des flux de matières et économistes des ressources naturelles ; ii) avec quelques membres du Groupe de travail sur les informations environnementales et perspectives (WGEIO) et le Groupe de travail sur la prévention des déchets et le recyclage (WGWPR) lors d'une réunion informelle conjointe (Tokyo, 28 septembre 2007) ; à l'intérieur du Secrétariat.

- Le développement durable et la gestion des ressources naturelles (par exemple, le rapport « Développement durable – Les grandes questions » de 2001).
- (ii) Les événements récents :
- Le Sommet des Chefs d'État et de gouvernement du G8 de Heiligendamm (juin 2007).
 - Le séminaire OCDE-Japon sur les « flux de matières et la productivité des ressources » (Tokyo, 26-27 septembre 2007).
 - La réunion des hauts fonctionnaires du G8 sur l'initiative des 3R : « Progrès international sur la réduction, la réutilisation et le recyclage » (Bonn, 4-6 octobre 2007).
 - La création du Groupe d'experts international sur la gestion durable des ressources (Budapest, 8-10 novembre 2007).

Le texte est lié aux activités suivantes : les travaux de l'OCDE sur la production et la fabrication durables (DSTI), l'innovation et l'environnement (ENV, DSTI), l'efficacité énergétique (AIE) et l'eau (ENV, TAD, DCD, DAF). L'expérience du BIAC dans le domaine de la productivité des ressources se rattache également à la recommandation, tout comme les futurs travaux du Groupe d'experts du PNUE sur les ressources, les travaux de l'Union Européenne suite à la nouvelle stratégie de développement durable de l'UE et la Communication sur l'examen à mi-parcours du 6e programme d'action environnemental de la Communauté.

2.2 Objectifs

L'objectif de la Recommandation du Conseil est de soutenir les efforts des pays Membres pour améliorer la productivité des ressources sur l'ensemble du cycle de vie, afin de réduire l'impact négatif sur l'environnement et d'éviter la dégradation des ressources naturelles. Il s'agit d'exposer une vision d'ensemble sur les points suivants :

- Comment améliorer les connaissances (connaissances scientifiques, information) et les capacités d'analyse concernant les flux de matières et la productivité des ressources aux niveaux national et international, y compris pour ce qui est de leur incidence économique et environnementale, et comment diffuser ces connaissances grâce à l'information ;
- Comment réduire d'une manière efficace en termes de coûts les impacts négatifs sur l'environnement associés à l'utilisation des ressources naturelles et des matières, et comment éviter le gaspillage des ressources, et ce, à toutes les étapes de leur cycle de vie (extraction, transformation, utilisation, élimination éventuelle, y compris leur réutilisation, récupération, recyclage, re-fabrication et gestion de fin de vie), en prenant en compte la diversité géographique et socio-économique des pays et leurs dotations en ressources naturelles ;
- Comment intégrer de façon efficace et efficiente les mesures prises pour la gestion des ressources naturelles et des matières, notamment l'initiative 3R, la gestion durable des matières et les programmes d'économie circulaire.

L'adoption de cette Recommandation par le Conseil de l'OCDE permet également aux pays Membres de l'OCDE d'offrir leur contribution collective aux débats et initiatives en cours à l'échelle internationale concernant la gestion durable des ressources, la productivité des ressources et l'économie circulaire, et de donner un signal de leur volonté politique et de leur leadership dans ces domaines.

2.3 *Portée et définitions*³

La Recommandation s'applique aux politiques et mesures qui doivent être mises en œuvre pour améliorer la productivité des ressources actuelles et futures, et aux connaissances nécessaires pour éclairer ces politiques et mesures. Elle vise la gestion environnementale des ressources naturelles et des matières, de même que les domaines et politiques qui ne sont pas encore suffisamment couverts par les activités bien établies de l'OCDE ou d'autres organismes internationaux.

Aux fins de la présente Recommandation, le terme « ressources » recouvre les ressources naturelles (et les matières et produits qui en sont dérivés) dont l'extraction, la transformation, l'utilisation et l'élimination sont économiquement et écologiquement significatives au niveau international. Le champ d'application de la Recommandation est limité aux minéraux (minéraux industriels métalliques et non métalliques), à la biomasse et à l'incidence de leur production et de leur utilisation pour l'énergie, l'eau et l'occupation des sols. Les ressources énergétiques (par exemple, le charbon, le pétrole, le gaz) et les ressources en eau ne sont visées que dans la mesure où elles s'inscrivent dans une approche intégrée de l'ensemble du cycle des ressources.

Aux fins de la présente Recommandation, l'expression « productivité des ressources » se situe dans une perspective de bien-être. Elle comporte une dimension *quantitative et qualitative*. L'énergie, l'eau et les ressources halieutiques sont explicitement exclues, bien qu'il soit reconnu que, par exemple, l'efficacité énergétique et la productivité des ressources sont étroitement liées⁴.

³ Le concept de productivité des ressources est similaire à celui de productivité du travail ou du capital (voir les définitions de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie et de la Direction des statistiques de l'OCDE et leurs emplois dans les travaux de l'OCDE sur le développement durable et sur les flux de matières et la productivité des ressources). Au sens du projet de Recommandation, l'expression « productivité des ressources » comporte une dimension quantitative (quantité produite moyennant l'apport d'une quantité donnée de ressources naturelles, par exemple) et une dimension qualitative (impacts environnementaux engendrés par unité produite moyennant l'apport d'une quantité donnée de ressources naturelles, par exemple).

⁴ Plan d'action sur la sécurité énergétique mondiale adoptée par les Chefs d'État et de gouvernement des pays du G8 lors de leur Sommet de 2006.