

Cadre d'action de l'OCDE pour des politiques de l'environnement efficaces et efficientes : Synthèse



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

Environnement et compétitivité mondiale

28-29 avril 2008



Pour une meilleure économie mondiale

TABLE DES MATIERES

CADRE D'ACTION DE L'OCDE POUR DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT EFFICACES ET EFFICIENTES [ENV/EPOC(2008)7/FINAL]	3
DÉFINITION DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX	7
LIENS AVEC LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	12
RÉGLEMENTATION DIRECTE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT	16
TAXES LIÉES À L'ENVIRONNEMENT	20
PERMIS NÉGOCIABLES.....	25
SOUTIEN PUBLIC AUX BIENS ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX.....	29
PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE.....	32
AUTRES INSTRUMENTS (APPROCHES BASÉES SUR L'INFORMATION ET APPROCHES VOLONTAIRES)	35
COMBINAISONS D'INSTRUMENTS D'ACTION	39
SURVEILLANCE, RESPECT DES DISPOSITIONS ET CONTRÔLE DE LEUR APPLICATION.....	42
POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET COMPÉTITIVITÉ.....	45
POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET MÉNAGES À FAIBLE REVENU.....	49
CHOIX DE RÉFÉRENCES DE L'OCDE.....	51

Liste des encadrés

Encadré 1. Valeur attribuée au bruit évité au Royaume-Uni.....	9
Encadré 2. Consentement à payer pour la décontamination de sites pollués en Italie	10
Encadré 3. Coûts et avantages du règlement inter-États relatif à la qualité de l'air aux États-Unis.....	11
Encadré 4. Protocole de Kiev relatif à l'évaluation stratégique environnementale.....	13
Encadré 5. Coopération entre les ministères de l'Environnement au Canada.....	13
Encadré 6. Recommandation du Conseil sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public	14
Encadré 7. Transparence concernant les bénéficiaires des subventions agricoles dans les États membres de l'UE	14
Encadré 8. Optimiser les instruments réglementaires : initiatives visant à améliorer la réglementation.....	17
Encadré 9. CFC et HCFC	17
Encadré 10. Une approche réglementaire souple au Canada.....	18
Encadré 11. Augmentation des taxes sur les carburants en Turquie	22
Encadré 12. Différenciation des taxes en fonction de la teneur en soufre des carburants.....	23
Encadré 13. Les systèmes de permis négociables réduisent les coûts de la lutte contre la pollution	26
Encadré 14. Aux États-Unis, les permis négociables d'émission de SO ₂ ont conduit à mettre davantage l'accent sur l'efficacité environnementale	27
Encadré 15. Concentration sur le marché intérieur des permis d'émission de CO ₂ au Royaume-Uni.....	28
Encadré 16. Adjudication des subventions en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre au Royaume-Uni.....	31
Encadré 17. Politique de l'environnement et innovation.....	34
Encadré 18. Le label nordique du Cygne blanc.....	36
Encadré 19. Collecte des interrupteurs à mercure aux États-Unis	37
Encadré 20. Accords de réduction de la charge en Nouvelle-Galles du Sud.....	38
Encadré 21. Taxes et étiquetage favorisant les réfrigérateurs économes en énergie au Danemark.....	40
Encadré 22. Progressivité des mesures visant à assurer l'application effective des réglementations	43
Encadré 23. Contrôle de l'application des dispositions fondé sur le risque	44
Encadré 24. Limiter les répercussions sur la compétitivité de la redevance sur les émissions de NO _x en Suède.....	48
Encadré 25. Compensation en faveur des ménages à bas revenu aux Pays-Bas	50

CADRE D'ACTION DE L'OCDE POUR DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT EFFICACES ET EFFICIENTES [ENV/EPOC(2008)7/FINAL]

Contexte

Les pays de l'OCDE plaident depuis longtemps en faveur d'une forte intégration entre les politiques économiques et celles de l'environnement en vue de contribuer de façon pragmatique au « développement durable ». Globalement, ce dernier nécessite de trouver un juste équilibre entre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux. De même que les activités économiques qui reposent sur la dégradation de l'environnement ont fort peu de chances d'être durables, la qualité de l'environnement risque de ne pas pouvoir être longtemps sauvegardée en l'absence d'une économie forte ou face à des mesures environnementales qui vont à l'encontre d'objectifs sociaux fondamentaux.

S'il n'est pas aisé de trouver le juste équilibre entre ces objectifs complexes et souvent contradictoires, ce devrait être possible cependant en adoptant une « perspective intégrée » dans la conception et la mise en œuvre de l'action à mener. C'est pourquoi la prise en compte simultanée des questions d'économie, d'environnement et d'équité est depuis quelque temps au centre des réflexions sur la politique de l'environnement. Cette problématique sous-tend d'ailleurs la majeure partie des travaux de l'OCDE sur la politique de l'environnement depuis plusieurs années. Une intégration efficace et efficiente des politiques implique quant à elle d'institutionnaliser des procédures solides pour définir les objectifs, déterminer et analyser les options envisageables, consulter les acteurs concernés, et soumettre régulièrement les objectifs et les instruments de l'action publique à des analyses *ex post*.

Des progrès considérables ont été faits ces dernières décennies dans l'intégration des objectifs économiques et environnementaux. Il en résulte que les mesures de protection de l'environnement sont de plus en plus efficaces et que les mesures économiques et sectorielles tiennent de plus en plus compte des réalités environnementales. En témoignent, par exemple, les études d'impact sur l'environnement, dont l'application s'est généralisée, et le rôle croissant des instruments économiques dans la politique de l'environnement (systèmes de permis négociables visant à limiter les émissions polluantes, entre autres).

Cependant, il reste beaucoup à faire, compte tenu notamment de l'évolution rapide de l'économie et de sa mondialisation. Beaucoup de problèmes environnementaux prennent de l'ampleur. Bon nombre d'entre eux sont urgents et en grande partie irréversibles, ce qui suppose que l'inaction a un coût élevé. Bien que de nettes améliorations aient été obtenues si l'on se réfère à la pression exercée sur l'environnement *par unité* de produit économique, l'activité économique continue de s'intensifier *en termes absolus*, ce qui se traduit par un accroissement de la pression en question.

Du fait de la mondialisation de l'activité économique, la politique de l'environnement met par ailleurs de plus en plus l'accent sur les problèmes environnementaux transfrontières, tels que le changement climatique ou la diminution de la biodiversité. Non seulement ceux-ci seront sans doute plus coûteux à résoudre que bien des problèmes d'environnement nationaux, mais il sera également difficile de parvenir à des accords internationaux efficaces par rapport au coût pour apporter des solutions.

Heureusement, beaucoup de pays affichent des ambitions croissantes dans le domaine de l'environnement. Celles-ci s'expliquent en partie par la prise de conscience grandissante du public concernant les menaces que les problèmes environnementaux urgents font peser sur la société et, par conséquent, les avantages importants en termes de bien-être que peuvent procurer des politiques environnementales ambitieuses et efficaces. Elles découlent aussi en partie de l'augmentation des revenus des consommateurs dans le monde, les consommateurs plus aisés revendiquant souvent une meilleure protection de l'environnement.

Cependant, ces ambitions croissantes rendent aussi plus impératif de faire des choix publics qui offrent le meilleur rapport coût-efficacité, faute de quoi le *coût* de la résolution des problèmes environnementaux pourrait augmenter dans les années à venir. C'est ainsi que le coût de la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau pourrait s'accroître, parallèlement à la rigueur croissante des réglementations sur la qualité de l'air et à la réalisation de nouveaux investissements dans les infrastructures de l'eau. Mais des approches plus intégrées de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, associées à de nouvelles avancées technologiques (découlant en partie des politiques et instruments nouveaux en vigueur) pourraient contribuer à limiter ce coût.

À mesure qu'augmenteront à la fois les coûts et les avantages de la protection de l'environnement, la nécessité d'intégrer les politiques économique et environnementale ira croissante, tout comme iront grandissants les enjeux pour les consommateurs et les producteurs (les mesures visant à protéger l'environnement ayant une incidence de plus en plus grande sur les revenus des uns et des autres et sur les conditions générales dans lesquelles ils évoluent).

L'OCDE a joué par le passé un rôle de premier plan en faveur d'une forte intégration de la politique économique et de la politique de l'environnement. De nombreux exemples pourraient en être donnés, mais trois méritent en particulier d'être cités ici :

- La *Recommandation sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international* (C(72)128) adoptée en 1972 par le Conseil de l'OCDE. Cette *Recommandation* a instauré le « principe pollueur-payeur », qui a depuis abouti dans de nombreux pays à la reconnaissance du fait que les pollueurs doivent supporter l'intégralité des coûts économiques des dégradations de l'environnement qu'ils occasionnent.
- La *Recommandation relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement* (C(90)177/FINAL) adoptée en 1991 par le Conseil de l'OCDE. Cette *Recommandation* offrait des indications précises sur l'application des instruments économiques pour les besoins de la politique de l'environnement – et donc en tant que moyen d'assurer une meilleure intégration des politiques.
- Lors de leur réunion en 1991, puis de nouveau en 1996, les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE ont consacré une part considérable de leurs débats aux moyens de faire en sorte que les politiques publiques soient plus écologiquement efficaces et économiquement efficaces. L'une des principales conséquences en a été que le principe d'« intégration des politiques » a constitué le socle sur lequel s'est appuyée la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^{ème} siècle* parue en 2001. Cette *Stratégie* souligne combien il importe d'intégrer les objectifs de qualité de l'environnement et ceux de développement économique dans les pays de l'OCDE. Elle insiste également sur la nécessité de renforcer la coopération entre les pays de l'OCDE et les économies non membres.

Pour conserver ce rôle de premier plan, et pour renforcer l'importance que revêt l'intégration des politiques économiques et d'environnement pour les pays de l'OCDE comme pour les économies non membres, l'OCDE a élaboré le présent *Cadre d'action pour des politiques de l'environnement efficace et efficiente*.

Le principal objectif de ce *Cadre d'action* est d'encourager les décideurs à se poser les bonnes questions sur leurs institutions et leurs politiques dans le domaine de l'environnement (notamment sur l'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres domaines de l'action publique), afin de favoriser avec le temps l'obtention de résultats plus efficaces et plus efficaces (autrement dit, intégrés). Ce *Cadre d'action* vise donc à guider les gouvernements dans leur quête de politiques efficaces et efficaces dans le domaine de l'environnement, en vue de trouver le juste équilibre entre les objectifs environnementaux, économiques et sociaux de l'action publique.

Le *Cadre d'action* n'est pas une série de recettes toutes faites, pas plus qu'il n'a force obligatoire. Il s'agit au contraire d'un outil souple que les autorités publiques de tous niveaux peuvent employer sous la forme d'une « liste récapitulative » pour s'efforcer d'assurer un développement durable, par exemple en internalisant les externalités environnementales dans les prix acquittés par les entreprises et les ménages. Le *Cadre d'action* peut être utilisé de différentes façons selon les contextes. Il pourrait par exemple apporter une contribution essentielle aux processus d'examen par les pairs. Il pourrait également servir à encourager des approches plus efficaces et plus efficientes des problèmes environnementaux lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques économiques et sectorielles, ou faire office de point d'appui au renforcement de la coopération avec les pays non membres sur les questions environnementales d'intérêt commun.

Ce *Cadre d'action* évoque tout d'abord l'élaboration de politiques efficaces et efficientes, puis il en examine les possibilités de mise en œuvre (en mettant l'accent sur les divers instruments d'action disponibles) ainsi que l'étape ultérieure du suivi des progrès. Les liens avec plusieurs autres domaines de l'action publique, tels que la politique économique, les échanges, l'investissement et la coopération pour le développement, sont également abordés à cette occasion. Enfin, quelques moyens sont proposés pour répondre aux préoccupations concernant les répercussions des politiques environnementales sur la compétitivité sectorielle et la répartition des revenus.

Le *Cadre d'action* s'intéresse principalement aux moyens de s'attaquer aux externalités environnementales – qu'elles soient liées à la pollution ou à la gestion des ressources naturelles. En d'autres termes, il prend en compte les externalités environnementales résultant de l'extraction, l'utilisation ou l'élimination des ressources naturelles, mais il n'aborde pas la question de l'extraction et de la répartition optimales des ressources naturelles.

Le *Cadre d'action* repose sur plusieurs points importants, dont les suivants :

- Une plus grande qualité de l'environnement a pour effet d'accroître la productivité de l'activité économique (par exemple, beaucoup d'entreprises opèrent avec plus d'efficacité lorsque les ressources environnementales nécessaires aux processus de production sont de meilleure qualité). La bonne qualité de l'environnement est généralement une bonne chose pour la santé des entreprises.
- Les objectifs environnementaux doivent être fixés au départ, puis atteints, en gardant à l'esprit l'efficacité économique. Ce critère d'efficacité présente deux grands aspects : (i) les avantages marginaux et les coûts marginaux de la réalisation d'objectifs environnementaux doivent s'équilibrer raisonnablement ; et (ii) l'objectif environnemental fixé doit être, quel qu'il soit, atteint au moindre coût économique possible (ce qui signifie qu'il faut rechercher l'« efficacité par rapport aux coûts » - des coûts de mise en œuvre plus bas permettent d'offrir une meilleure protection environnementale pour un investissement donné ; des coûts inférieurs permettent aussi à l'économie de fonctionner plus efficacement).
- Les politiques économiques et sectorielles doivent prendre en compte : (i) la nécessité de prendre en considération les réalités environnementales dans les décisions et les pratiques économiques ; et (ii) la nécessité de favoriser les améliorations technologiques qui rendent plus vraisemblable la réalisation des objectifs environnementaux à l'avenir.
- Les politiques environnementales et économiques doivent être bien coordonnées et présenter une cohérence interne. Ce « critère de mise en œuvre efficiente du programme » revêt des dimensions aussi bien nationales qu'internationales. Par exemple, les politiques appliquées dans les grands secteurs économiques nationaux (tels que les transports, l'industrie, l'énergie ou l'agriculture) ou dans le domaine des échanges et des investissements internationaux ne devraient pas aller à l'encontre des grands objectifs environnementaux. De même, il convient dans la mesure du possible d'éviter les situations où les objectifs environnementaux contrecarrent les grands objectifs dans le domaine des échanges et des investissements ou dans les différents secteurs économiques (mobilité des transports, ouverture des échanges, etc.).

- La qualité environnementale et l'efficacité économique (et la dotation en ressources économiques) ne sont que deux des éléments clés du « bien-être total ». La dimension « sociale », notamment l'« équité », constitue une autre composante essentielle. La plupart des membres du corps social sentent que leur bien-être dépend non seulement de leur revenu propre mais aussi de la répartition du revenu entre les citoyens. Une qualité environnementale et une efficacité économique accrues constituent donc souvent des conditions *nécessaires* mais non *suffisantes* d'un plus grand bien-être.
- Lorsque l'on considère quels instruments précis il convient d'utiliser pour atteindre un objectif environnemental donné, il faut évaluer dans quelle mesure chaque instrument (ou chaque « combinaison d'instruments ») a des chances de contribuer aux objectifs d'efficacité environnementale et d'efficacité économique. Il convient par ailleurs de procéder à intervalles réguliers à des examens *a posteriori* de cette contribution pour vérifier que les résultats du programme prévus *a priori* ont effectivement été obtenus.
- L'acceptation d'un instrument donné par le grand public est pour une large part fonction du degré de sensibilisation au problème environnemental que cet instrument vise à résoudre.
- À mesure que l'OCDE développe ses liens avec les pays non membres, il devient plus important de partager avec ces pays l'expérience acquise en matière de « bonnes pratiques », à la recherche de politiques peu coûteuses contribuant tout à la fois à la protection de l'environnement et au développement économique. La nécessité d'apporter des réponses de portée mondiale aux problèmes de politique environnementale et économique faisait partie des thèmes essentiels autour desquels a tourné le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002), notamment du Plan de mise en œuvre auquel le Sommet a donné le jour.

DÉFINITION DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX

Les politiques environnementales apportent d'importantes contributions au bien-être social (en protégeant le patrimoine naturel qui sous-tend la production et en améliorant la santé humaine, par exemple) car elles amènent ceux qu'elles ciblent à modifier leurs décisions en fonction des réalités environnementales (c'est-à-dire à « internaliser les externalités »). Cependant, elles peuvent également imposer des coûts économiques non négligeables. Il importe donc d'examiner avec soin si les avantages additionnels qui résultent des améliorations environnementales et les surcoûts que la réalisation de ces améliorations impose à la société sont suffisamment bien équilibrés. En conséquence, il est nécessaire d'évaluer à intervalles réguliers les coûts et les avantages qui découlent des objectifs fixés dans le cadre de la politique environnementale. Dans la mesure du possible, cette démarche devrait comprendre une évaluation monétaire des changements intervenus dans la qualité de l'environnement.

- Les coûts et avantages marginaux prévus sont-ils systématiquement étudiés avant qu'un nouvel objectif environnemental soit fixé, et ces coûts, avantages et objectifs sont-ils régulièrement réexaminés pour s'assurer que les objectifs fixés par les pouvoirs publics demeurent valables à terme ?
- Les incertitudes relatives aux paramètres environnementaux clés et aux liens entre ces paramètres environnementaux et les valeurs économiques ont-ils été bien pris en compte dans la formulation des coûts et avantages identifiés ?
- Dans les analyses coûts-avantages des objectifs environnementaux, l'accent est-il placé sur les « résultats environnementaux » (tels que les variations effectives de la qualité de l'air, des sols ou de l'eau) et sur leurs incidences (par exemple sur la santé), plutôt que sur les « produits » ou sur les « pratiques » ?
- Les coûts et les avantages des politiques environnementales envisagées sont-ils, dans la mesure du possible, exprimés sous forme monétaire afin de faciliter les comparaisons entre les diverses options disponibles ?
- Une approche fondée sur le cycle de vie a-t-elle été adoptée pour estimer les coûts et les avantages des politiques environnementales envisagées ?
- Est-il fait appel à des experts indépendants pour la préparation ou l'examen des analyses coûts-avantages ?
- Les administrés sont-ils assez impliqués dans la communication des informations nécessaires à la définition des objectifs environnementaux et ont-ils suffisamment accès aux informations sur le problème d'environnement en question, ainsi que sur ses causes et ses conséquences (à court comme à long terme) ?

Annotations

La définition des objectifs environnementaux est un art difficile, mais nécessaire. Du fait de la non-linéarité de la nature des problèmes environnementaux eux-mêmes (risque d'irréversibilité, voire de catastrophe écologique, par exemple) ainsi que des incertitudes relatives aux liens entre les écosystèmes et la valeur économique que les producteurs et les consommateurs attribuent à une amélioration potentielle de la qualité de l'environnement, il est ardu de procéder à une comparaison systématique des coûts et des avantages des politiques envisagées. La valeur économique d'une amélioration apportée à l'environnement ou d'un dommage qui lui est causé peut être difficile à prendre en compte, en particulier si cette valeur ne peut être calculée sur la base d'une utilisation directe des ressources environnementales. Il n'en demeure pas moins qu'une comparaison entre les coûts et les avantages doit être effectuée, car elle constitue un élément d'appréciation important pour la prise de décision, y compris lorsque les résultats environnementaux de l'action ou de l'inaction des pouvoirs publics sont incertains.

Compte tenu des connaissances scientifiques et techniques sur les risques, lorsqu'il existe des menaces de dommages graves pour l'environnement, l'absence de certitude scientifique absolue ne saurait être invoquée pour remettre à plus tard l'adoption de mesures économiquement efficaces destinées à prévenir ou réduire ces dommages. C'est ce qu'on appelle parfois une « approche de précaution ».

À long terme, les pouvoirs publics doivent aussi redoubler d'efforts pour préciser les liens réciproques entre les activités humaines et l'environnement : en effet, la recherche fondamentale et des connaissances plus solides sur ces liens sont déterminantes pour réduire les incertitudes à venir, et définir des objectifs publics appropriés dans le domaine de l'environnement.

Si les avantages marginaux offerts à la société par de nouvelles améliorations environnementales paraissent devoir être supérieurs aux coûts marginaux correspondants, l'analyse économique indique qu'il faut alors s'efforcer d'obtenir ces améliorations. Si, par contre, les coûts marginaux pour la société sont supérieurs aux avantages marginaux correspondants – à supposer même que les instruments d'action les plus efficaces soient appliqués pour atteindre les objectifs visés –, l'analyse économique indique qu'il serait alors utile que les pouvoirs publics reconsidèrent leurs priorités.

Les coûts et avantages marginaux des objectifs de politique environnementale devraient être aussi évalués *ex ante* comme *ex post*. De même, les coûts de l'inaction devraient faire l'objet d'évaluations régulières. Lors de ce processus d'évaluation coûts-avantages, l'accent doit être mis sur les « résultats » finals du point de vue de l'environnement (améliorations escomptées ou effectives de la qualité de l'air ou de l'eau, variations de la biodiversité, entre autres exemples), et sur les incidences de ces résultats (notamment en termes de santé), plutôt que sur les « produits » intermédiaires (tels que le nombre de personnes ayant reçu une certaine subvention destinée à promouvoir un comportement respectueux de l'environnement). Il n'en demeure pas moins que les variations de l'état de l'environnement entraînées par une politique donnée ne se concrétisent parfois qu'après un très long délai, ce qui suppose que les informations nécessaires aux décideurs peuvent changer matériellement au fil du temps, et doivent être redéfinies périodiquement. De même, les effets de cette politique sont souvent difficiles à « démêler » des autres facteurs ayant une incidence sur les conditions environnementales (météorologiques, par exemple). Dans de tels cas, il faut parfois se contenter de prendre pour indicateur des impacts environnementaux de la politique mise en œuvre l'adoption de certaines « pratiques respectueuses de l'environnement » – tout en gardant à l'esprit que ce n'est là qu'un pis-aller par rapport à l'approche axée sur les résultats environnementaux.

Une valeur économique devrait par ailleurs être attribuée, dans la mesure du possible, aux résultats environnementaux qui sont mesurés en termes physiques. L'idée est de chiffrer la valeur que le grand public accorde aux changements de la qualité de l'environnement. Ce chiffrage peut faciliter l'analyse et l'élaboration des politiques dans les situations où certains impacts environnementaux vont dans des sens opposés ; il peut également permettre de comparer les coûts (privés) et les avantages (publics) d'une politique environnementale donnée. En outre, l'analyse doit comprendre une description et un examen qualitatifs des résultats qui ne peuvent pas être chiffrés ou se voir attribuer une valeur monétaire.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer une politique susceptible d'aboutir à la destruction ou à la dégradation d'un actif environnemental, c'est la « valeur économique totale » de cet actif qui est la plus pertinente pour l'analyse. Elle englobe à la fois la « valeur d'usage » et la « valeur de non-usage » de l'actif en question. La « valeur d'usage » correspond aux avantages directs procurés par l'utilisation effective d'un actif environnemental (tel que le prélèvement d'eau pour l'irrigation, la récolte de plantes à usage médicinal ou la visite d'un parc naturel). Elle tient également compte des avantages qu'il est prévu ou qu'il serait possible de tirer d'une utilisation future de la ressource. La valeur de « non-usage » renvoie quant à elle aux actifs environnementaux que les individus n'utiliseront jamais eux-mêmes, mais qu'ils peuvent vouloir préserver pour d'autres, pour les générations futures, voire tout simplement pour la valeur qu'ils attachent à leur existence même.

Il est difficile d'attribuer une valeur monétaire aux actifs environnementaux, d'autant plus que, souvent, les avantages correspondants n'ont pas de valeur marchande et qu'il s'agit rarement d'actifs « matériels ». C'est particulièrement difficile dans les cas où des résultats irréversibles ou potentiellement catastrophiques entrent dans l'équation, et lorsque les capacités limites de l'environnement sont dépassées ou sur le point de l'être. Dans la pratique, les objectifs environnementaux doivent être fixés dans leur majorité en l'absence d'une connaissance *pleine et entière* des avantages et des coûts correspondants. Ce *n'est pas* un argument pour éviter de faire une évaluation aussi juste que possible, mais cela rend d'autant plus important de tenir compte des éléments des coûts et des avantages qui ne peuvent pas être exprimés en valeur monétaire.

Il est parfois possible d'utiliser les informations relatives aux marchés (et aux comportements concernant les biens échangés) pour « révéler les préférences » de la population dans son ensemble pour ce qui est des valeurs attachées aux biens non marchands. La valeur associée à un actif immatériel particulier peut ainsi être incluse dans le prix des actifs marchands et ces valeurs peuvent être utilisées pour « isoler » les valeurs attachées aux différentes caractéristiques de l'actif. Par exemple, une maison située à proximité d'une artère passante et très bruyante perdra une partie de sa valeur par rapport aux maisons similaires plus éloignées de cette artère. Cet écart de prix peut servir à déterminer le « coût du bruit ».

Encadré 1. Valeur attribuée au bruit évité au Royaume-Uni

Day, Batman et Lake (2007) se sont appuyés sur une vaste base de données sur le marché du logement à Birmingham, complétée par des mesures de l'exposition au bruit provenant du trafic routier, ferroviaire et aérien, dans le but d'étudier la « demande » des habitants en matière de « paix et tranquillité ». Dans le cas du bruit de la circulation routière, ils ont obtenu des valeurs moyennes comprises entre 31.49 GBP par an et par ménage pour une réduction de 1 dB d'un niveau de bruit de 56 dB, et 91.15 GBP par an pour une réduction de 1 dB également d'un niveau de bruit de 81 dB. Les valeurs correspondantes sont plus élevées dans le cas du bruit occasionné par le trafic ferroviaire (83.61 GBP et 139.65 GBP par an, respectivement).

Source : Day, Batman et Lake (2007), « Beyond Implicit Prices: Recovering Theoretically Consistent and Transferable Values for Noise Avoidance from a Hedonic Property Price Model », *Environment and Resource Economics*, 37:211–232.

La méthode des « coûts de déplacement » peut de même servir à déterminer combien de temps et d'argent les individus sont disposés à sacrifier pour avoir accès à un actif environnemental donné, tel qu'une zone naturelle protégée. La méthode des « comportements de prévention » et celle des « dépenses de protection » peuvent également évaluer le temps et l'argent que les individus sont prêts à sacrifier pour éviter des impacts immatériels négatifs. La méthode des « coûts de la maladie » peut être utilisée pour mesurer les impacts sur la santé humaine occasionnés par la pollution de l'air ou de l'eau. Cette dernière approche permet de déterminer l'augmentation des dépenses médicales liées au traitement des maladies qui en résultent, ainsi que les pertes de salaires et de profits (entraînées par les arrêts de travail). Cependant, elle *ne prend pas* en compte les pertes liées aux maladies des personnes qui ne travaillent pas.

Encadré 2. Consentement à payer pour la décontamination de sites pollués en Italie

Alberini *et al.* (2006) se sont appuyés sur la méthode des préférences déclarées pour mettre en évidence les arbitrages que font les personnes entre la baisse de leur revenu et la réduction des risques induits par la présence d'un site contaminé par des déchets dangereux. Ils ont soumis à des personnes des paires de programmes publics hypothétiques caractérisés par cinq attributs : la réduction annuelle des risques permise par le programme ; la taille de la population habitant la zone comprenant les sites contaminés concernés par le programme ; le délai dans lequel la réduction des risques serait observée ; le nombre d'années pendant lesquelles la réduction des risques serait observée ; et le coût pour le contribuable. Ils ont ensuite demandé aux personnes interrogées d'indiquer (i) lequel des deux programmes hypothétiques elles préféreraient, et (ii) si elles préféreraient le programme A, le programme B ou aucun des deux.

Il ressort de l'étude que les personnes interrogées *consentiraient effectivement à payer* en contrepartie d'une réduction permanente des risques, mais *pas n'importe quel prix*. Les auteurs estiment que la « valeur d'une vie statistique » (VVS) pour une réduction immédiate des risques sur l'année en cours est de 5.6 millions EUR environ. Cette valeur ne varie pas beaucoup en fonction de la taille de la population concernée par les mesures. En revanche, elle est moins élevée si la réduction des risques ne doit se manifester que dans le futur. Ainsi, pour une réduction des risques censée se manifester vingt ans plus tard exactement, les auteurs évaluent la VVS des personnes interrogées à seulement 1.27 million EUR.

Source : Alberini, A. *et al.* (2006), « Paying for Permanence: Public Preferences for Contaminated Site Cleanup », Nota di Lavoro 113, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milan.

Il n'est pas toujours possible d'identifier un marché spécifique pour un bien associé d'une façon ou d'une autre à l'actif environnemental à évaluer. Si tel est le cas, aucun prix ne permet de faire ressortir les valeurs attachées à l'actif en question. Un marché fictif peut néanmoins être créé, sur lequel il est demandé aux individus de « déclarer » quel serait leur consentement à payer pour préserver un actif environnemental (« méthode des préférences déclarées »).

Dans l'idéal, les évaluations monétaires devraient également être spécifiques aux différents lieux considérés. S'il ne peut en être ainsi (peut-être parce qu'il semble trop coûteux d'effectuer une étude à part entière pour chaque site), il peut être envisageable de s'appuyer sur des évaluations réalisées dans d'autres contextes (à l'aide par exemple de techniques de « transfert d'avantages » ou de « transfert de valeur »).

De préférence, il faudrait définir simultanément les objectifs de la politique de l'environnement et ceux de *tous* les domaines concernés de l'action publique (politique économique, politique sociale, politique de l'emploi, politique de l'éducation, etc.). Bien qu'il soit de toute évidence impossible d'y parvenir, on peut aller dans ce sens en favorisant des structures gouvernementales propices à la coordination des décisions (examen *systématique* des principales décisions par des groupes de travail interministériels, par exemple).

Les coûts et avantages enregistrés aujourd'hui comptent plus que ceux à venir, non seulement parce que les individus accordent d'ordinaire une plus grande valeur à leur consommation présente qu'à celle de demain (préférence pure pour le présent), mais aussi parce que le capital aujourd'hui disponible peut être affecté à une utilisation productive, à la différence de celui qui ne sera disponible qu'ultérieurement. Il convient donc d'actualiser les futurs flux de coûts et d'avantages liés aux politiques d'environnement envisagées. Si les projets et les politiques pèsent peu sur l'économie, le « taux de préférence collective pour le présent » est à retenir. S'ils influent sensiblement sur l'économie et/ou entraînent des répercussions sur l'environnement importantes et peut-être irréversibles, le choix du taux d'actualisation ne va pas de soi. Pour les problèmes d'environnement ayant des répercussions à très long terme, des taux d'actualisation diminuant au fil du temps sont parfois utilisés (pour tenir compte de l'incertitude entourant la situation économique future). Toutefois, cette approche n'a été adoptée que par une petite minorité de pays membres de l'OCDE dans les modalités d'évaluation des politiques.

Encadré 3. Coûts et avantages du règlement inter-États relatif à la qualité de l'air aux États-Unis

D'après des estimations de l'EPA, le *règlement inter-États relatif à la qualité de l'air*, qui réduira sensiblement les émissions de SO₂ et de NO_x aux États-Unis, se traduira par des bénéfices *nets* de 71.4 ou 60.4 milliards USD en 2010 et de 98.5 ou 83.2 milliards USD en 2015. Les estimations les plus basses découlent d'un taux d'actualisation de 7 % et les plus hautes d'un taux d'actualisation de 3 %. Les bénéfices (bruts) sont principalement imputables à la diminution du nombre de décès, d'accidents cardiaques non mortels, de cas de bronchite chronique et d'asthme, liée à la réduction des concentrations de particules et d'ozone. De plus, ce dispositif entraîne des améliorations écologiques et de la visibilité qui ne sont pas chiffrés. Les coûts (bruts) sont attribués à l'installation d'équipements de lutte contre les émissions dans le secteur de l'électricité.

Source : US EPA (2005), Regulatory Impact Analysis for the Final Clean Air Interstate Rule, US EPA, Washington DC.

Les effets redistributifs des interventions des pouvoirs publics en matière d'environnement (entre catégories de revenus, tranches d'âge, groupes ethniques ou régions) sont aussi à prendre en compte. Le plus souvent, on les envisage séparément de l'analyse coûts-avantages, sans comparer précisément les coûts et les avantages pour différents individus.

Pour apprécier ces coûts et avantages, il faut étudier tous les impacts importants, en amont et en aval, au moment de définir les futurs objectifs d'environnement (notamment les impacts sur l'environnement : de l'extraction de matières premières ; de la production de biens et services ; ou de l'élimination des déchets qui vont être produits). Les politiques s'avèrent généralement d'autant plus efficaces et efficaces pour remédier directement à des problèmes environnementaux à un stade donné du cycle de vie qu'elles prennent en compte ces répercussions en amont et en aval.

De manière générale, il est plus facile de trouver un accord sur les objectifs environnementaux s'il existe une convergence de vues sur le problème en question, ses causes et ses conséquences (à court comme à long terme), informations exactes à l'appui.

Pour définir les objectifs environnementaux, les pouvoirs publics doivent aussi obtenir les informations pertinentes auprès des acteurs concernés. Cela encourage en effet la transparence et la responsabilité. Un autre moyen pour s'assurer de la robustesse de l'analyse et pour contribuer à bâtir la confiance dans les résultats consiste à faire appel à des experts indépendants pour la préparation ou l'examen des analyses coûts-avantages.

LIENS AVEC LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Les politiques qui ont une incidence sur l'environnement sont généralement « transversales », plusieurs organismes gouvernementaux se partageant la responsabilité des différents aspects du problème d'environnement en question. La conception et la mise en œuvre de la politique d'environnement doivent par conséquent être bien intégrées aux grandes politiques économiques et sectorielles – non seulement verticalement (aux niveaux international, national et infranational), mais aussi horizontalement (au plan intersectoriel). En d'autres termes, les objectifs environnementaux doivent se refléter dans les politiques économiques et sectorielles, et inversement.

- Les grandes politiques économiques et sectorielles nationales (notamment dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'agriculture, des échanges, de l'investissement et de l'aide au développement) font-elles l'objet d'un examen systématique de leurs conséquences potentielles sur l'environnement (qu'elles soient négatives ou positives) ?
- Est-il procédé à une évaluation des impacts environnementaux des accords commerciaux internationaux envisagés (y compris dans le domaine des crédits à l'exportation) et une étude d'impact sur l'environnement plus approfondie est-elle réalisée lorsqu'il paraît probable que ces impacts soient importants ?
- Les possibilités d'assurer une plus grande coordination entre les politiques environnementales, économiques et sectorielles sont-elles régulièrement étudiées, tant au niveau national qu'infranational ?
- Une évaluation des subventions économiques existantes a-t-elle été récemment effectuée pour déterminer si leur suppression ou leur réforme est de nature à déboucher sur des améliorations environnementales et en vue d'établir un classement de ces subventions en fonction de leur nocivité pour l'environnement ?
- Est-il clairement établi que les programmes d'écoconditionnalité aboutissent à de réelles améliorations environnementales, et ce de la façon la plus efficace possible ?
- L'identité des bénéficiaires des subventions économiques préjudiciables pour l'environnement et les critères d'attribution de celles-ci sont-ils connus du grand public ?
- Des mesures de compensation transitoires (et limitées dans le temps) ont-elles été mises en place en vue de favoriser le processus de réforme des subventions économiques préjudiciables pour l'environnement ?

Annotations

Les politiques économiques et sectorielles jouent un rôle essentiel dans la protection de la qualité de l'environnement. Les décisions prises en particulier par les ministères chargés des transports, de l'énergie, de l'industrie, de l'agriculture, de la pêche, du tourisme, du commerce extérieur, de l'investissement et du développement sont déterminantes pour l'efficacité environnementale et l'efficacité économique de l'action des pouvoirs publics. Les politiques environnementales constituent un élément important de cette panoplie, mais les politiques économiques et sectorielles jouent souvent un rôle prépondérant. Il faut donc assurer une coordination et une cohérence appropriées entre les politiques suivies dans ces différents domaines – au niveau national comme sur le plan international.

La coordination a d'autant plus de chances d'être efficace qu'il est dûment tenu compte des objectifs environnementaux dès la définition des objectifs dans les autres domaines. Cela suppose que les responsables de la prise de décision dans ces secteurs procèdent systématiquement à des évaluations *ex ante* et *ex post* des impacts environnementaux de leurs activités. Le meilleur moyen pour ce faire est

d'avoir recours à des outils d'évaluation, et en particulier aux études d'impact sur l'environnement, à l'évaluation de l'impact de la réglementation et à l'analyse coûts-avantages.

Encadré 4. Protocole de Kiev relatif à l'évaluation stratégique environnementale

Une fois en vigueur, le Protocole de Kiev à la Convention de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière imposera aux parties d'évaluer les conséquences environnementales de leurs projets de plans et programmes officiels. L'évaluation stratégique environnementale (ESE) a lieu aux premiers stades du processus de décision et peut être un outil essentiel du développement durable. Le Protocole prévoit une large participation du public aux prises de décisions gouvernementales dans de nombreux secteurs du développement.

Source : CEE-ONU, www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm.

Les activités infranationales ont également leur importance dans l'exécution efficace et efficiente des politiques liées à l'environnement. Les services publics locaux, tels que l'urbanisme, les transports locaux, la gestion des déchets et l'approvisionnement en eau, ont une incidence directe sur la réalisation des objectifs d'environnement. Les autorités infranationales doivent donc participer activement à la fixation des objectifs en matière d'environnement et au choix des instruments mis en œuvre pour les atteindre. La décentralisation des décisions environnementales peut contribuer à améliorer les politiques dans ce domaine, à condition que les compétences respectives soient clairement définies aux différents niveaux administratifs et qu'il existe des mécanismes de coordination performants.

Encadré 5. Coopération entre les ministères de l'Environnement au Canada

Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) a été établi pour traiter des problèmes de coordination que soulèvent les différents pouvoirs conférés aux autorités fédérales, provinciales et territoriales par la Constitution du Canada. Les quatorze ministres de l'Environnement se réunissent normalement une fois par an pour examiner les priorités nationales dans le domaine de l'environnement et déterminer les travaux à mener sous les auspices du CCME. Le Conseil cherche à atteindre des résultats bénéfiques pour l'environnement en centrant ses efforts sur des enjeux de portée nationale qui requièrent l'action concertée des différents gouvernements.

Source : <http://www.ec.gc.ca/ceqg-rcqe/Francais/ccme/default.cfm>

Les échanges et les flux financiers internationaux contribuent à la croissance économique à long terme et fournissent parallèlement les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs environnementaux nationaux et internationaux. Il importe donc que les politiques en matière d'échanges, d'investissement et d'environnement se renforcent mutuellement. C'est pourquoi il convient entre autres de réformer les politiques nationales susceptibles d'être tout à la fois préjudiciables pour l'environnement, économiquement inefficaces et à l'origine de distorsions des échanges. Il s'ensuit par ailleurs que les décideurs doivent être pleinement conscients des conséquences environnementales des principales initiatives dans le domaine des échanges et de l'investissement (accords de libéralisation des échanges, par exemple) et adopter des mesures appropriées (commerciales ou non) pour éviter ou atténuer ces conséquences. Il peut également être opportun dans certains cas de prendre des mesures en vue d'encourager un recours accru du secteur privé aux codes de conduite environnementaux, d'élargir l'accès aux marchés dont bénéficient les pays en développement, et ce d'une façon qui soit dans le même temps propice à une amélioration de l'environnement de la planète, ou encore de doter les pays en développement des capacités nécessaires pour améliorer leur environnement en fonction de leurs propres priorités.

L'octroi de subventions à diverses fins économiques est très répandu, dans les pays de l'OCDE comme dans le reste du monde. Chaque année, les pays de l'OCDE transfèrent ainsi au moins 400 milliards USD à différents secteurs économiques. Nombre de subventions faussent les prix et les décisions d'allocation des ressources, et elles modifient les structures de la production et de la consommation au sein des économies nationales et à l'échelle internationale. Elles peuvent dès lors avoir sur l'environnement des effets négatifs imprévus. Ainsi, les ristournes fiscales sur les carburants et les prix

subventionnés de l'énergie accroissent l'utilisation de combustibles fossiles et les émissions de gaz à effet de serre, les subventions en faveur des transports routiers aggravent les encombrements et la pollution, les subventions agricoles peuvent conduire à une utilisation excessive de pesticides et d'engrais, et celles accordées dans le secteur de la pêche peuvent contribuer à une surexploitation des stocks halieutiques.

**Encadré 6. Recommandation du Conseil sur des approches communes
concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public**

En juin 2007, le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation prévoyant que les membres, avant de prendre des décisions au sujet des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, appliquent des approches communes pour traiter des questions environnementales soulevées par les exportations de biens d'équipement et de services et les sites auxquels ils sont destinés. L'un des objectifs généraux de cette recommandation est de promouvoir la cohérence entre les politiques en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et les politiques de protection de l'environnement, notamment les conventions et accords internationaux pertinents, ce qui contribuera au développement durable.

Source : [http://www.oalis.oecd.org/oalis/2007doc.nsf/linkto/tad-ecq\(2007\)9](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2007doc.nsf/linkto/tad-ecq(2007)9)

Des efforts devraient donc être régulièrement déployés en vue d'identifier les subventions dont la suppression (ou la réforme) aurait des effets bénéfiques pour l'environnement. Il suffirait vraisemblablement d'un rapide examen de ces subventions pour comprendre quels seraient les principaux effets de leur réforme sur les décisions des consommateurs et des producteurs, ainsi que les principaux liens entre ces décisions et l'environnement. Un premier classement des subventions en fonction de leur nocivité pour l'environnement pourrait en outre être ainsi établi.

Avoir recours à un programme de soutien économique pour contrebalancer les effets négatifs sur l'environnement d'un autre programme de soutien économique risque par ailleurs de se révéler inefficace et inefficent. Il serait dans la plupart des cas préférable de réformer l'un et l'autre programme. Par exemple, dans le secteur agricole, le soutien des prix lié à la production a traditionnellement atteint un niveau élevé, ce qui a encouragé une utilisation excessive d'intrants chimiques ainsi que l'exploitation de terres dont la valeur économique est relativement faible – mais qui ont souvent une grande valeur écologique. Des efforts ont dès lors été faits pour remédier à ces effets négatifs sur l'environnement au moyen de programmes de soutien subordonnés au respect de certaines normes environnementales (écoconditionnalité). Il sera généralement plus efficace de réformer la subvention initiale que de maintenir (tout en s'efforçant de les corriger) les problèmes environnementaux qu'elle engendre en se contentant de l'assortir d'une écoconditionnalité.

Une transparence accrue est un important facteur susceptible de favoriser la réforme des subventions préjudiciables pour l'environnement. L'identité des bénéficiaires des programmes de soutien existants et les critères d'attribution des subventions correspondantes devraient donc être portés à la connaissance du grand public.

**Encadré 7. Transparence concernant les bénéficiaires des subventions agricoles
dans les États membres de l'UE**

Beaucoup d'États membres de l'UE ont récemment commencé à publier des informations sur l'identité des bénéficiaires des subventions accordées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et sur leur montant. Cela a montré qu'une proportion importante de ces aides allait à un nombre limité d'agriculteurs, ce qui a renforcé les appels à une réforme de la PAC prenant en compte l'environnement.

Source : OCDE (2005), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation 2005*, OCDE, Paris

Découpler les subventions économiques de l'utilisation d'intrants environnementaux, ainsi que des activités de production et de consommation qui portent atteinte à l'environnement, peut être une démarche à l'origine d'importants avantages environnementaux. Cette approche est par ailleurs fondamentalement plus cohérente que celle consistant à promouvoir les objectifs économiques indépendamment des préoccupations environnementales.

Des mesures transitoires seront probablement nécessaires pour accompagner la réforme des subventions existantes – du fait principalement que les bénéficiaires de ces programmes ne seront sans doute pas disposés à accepter les réformes à moins qu'une forme ou une autre de compensation à court terme ne leur soit par ailleurs fournie. Il convient cependant d'éviter toute mesure transitoire qui risquerait de paraître devoir devenir immuable dans l'esprit de ses bénéficiaires.

RÉGLEMENTATION DIRECTE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Les instruments de la réglementation directe (lois et règlements définissant des normes de qualité de l'environnement ou limitant le niveau des émissions de différents polluants, par exemple) représentent une forte proportion de l'ensemble des outils utilisés actuellement par les pays de l'OCDE dans leur politique environnementale, et ils continueront de jouer un rôle essentiel dans l'avenir. Si l'efficacité environnementale de la réglementation directe est souvent très bonne, la principale difficulté consiste cependant à éviter que les mesures réglementaires soient source de rigidités excessives qui risqueraient d'en limiter l'efficacité environnementale et/ou l'efficacité économique.

- La réglementation existante offre-t-elle suffisamment de souplesse aux pollueurs pour les encourager à trouver et à appliquer des solutions peu coûteuses ?
- Les réglementations environnementales existantes mettent-elles l'accent, dans la mesure du possible, sur la réalisation d'objectifs environnementaux au lieu de spécifier les technologies à utiliser pour les atteindre ?
- Si un sous-groupe de sources de pollution bénéficie d'un traitement préférentiel, est-il certain que celui-ci ne compromet pas l'intégrité environnementale de la réglementation (et n'encourage pas, par exemple, l'adoption de comportements stratégiques visant à éviter l'application de la réglementation) ?
- Si des préférences sont accordées aux sources de pollution préexistantes, sont-elles limitées dans le temps (afin d'éviter de prolonger leur durée de vie économique utile au-delà de ce qu'elle aurait été en l'absence de la réglementation) ?
- S'est-on demandé s'il serait possible (ou bénéfique) de remplacer les instruments réglementaires existants (ou dont l'adoption serait envisagée) par des instruments économiques (tels que des taxes liées à l'environnement ou des systèmes d'échange de droits d'émission) ?

Annotations

Les instruments de la réglementation directe comprennent les lois et règlements définissant des normes de qualité de l'environnement ou limitant le niveau des émissions de différents polluants, l'interdiction de certains produits ou de certaines pratiques, les prescriptions imposant l'adoption de certaines « meilleures techniques disponibles », les obligations pour tous les pollueurs d'obtenir des permis environnementaux auprès des autorités chargées de la lutte contre la pollution, etc.

Encadré 8. Optimiser les instruments réglementaires : initiatives visant à améliorer la réglementation

Beaucoup de pays de l'OCDE ont lancé de grandes initiatives pour modifier leur culture réglementaire, dans l'optique d'obtenir des résultats identiques ou meilleurs de manière plus efficiente (y compris dans le domaine de l'environnement). L'initiative « Mieux légiférer » est une pièce maîtresse du « Partenariat pour la croissance et l'emploi » de la Commission européenne (aussi appelé « nouvelle stratégie de Lisbonne »), lancé en 2005. Son principal objectif est de faire en sorte que la réglementation soit simple et de grande qualité, car l'environnement réglementaire dans lequel évoluent les entreprises est un facteur essentiel de leur compétitivité, et de leur capacité à générer de la croissance et de l'emploi.

Par ailleurs, beaucoup de gouvernements nationaux encouragent activement l'amélioration de leur réglementation environnementale dans le cadre de réformes réglementaires plus vastes. Au Royaume-Uni, par exemple, les principaux axes de la réforme visant à réduire de 25 % les démarches imposées aux administrés sont les suivants :

- obligation de procéder à une évaluation globale de l'impact d'une réglementation au cours de sa conception ;
- simplification du cadre réglementaire pour en améliorer la clarté, le mettre à jour et faciliter son application par les administrés (notamment en simplifiant les régimes d'autorisations) ; et
- Évaluation des risques à la base de tous les programmes visant à assurer l'observation de la réglementation.

Dans le cadre d'un plan de simplification lancé aux Pays-Bas, le ministère de l'Environnement, en étroite coopération avec les branches industrielles et les autorités locales, est en train de regrouper 25 systèmes de permis différents en un seul, qui sera applicable en 2008. Simultanément, le gouvernement prévoit de ramener le nombre d'entreprises tenues de détenir des permis environnementaux (individuels) de 100 000 à 40 000 en étendant l'application de règles « génériques », qui s'imposent à toutes les entreprises.

Source: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_fr.htm

Du point de vue des autorités environnementales, les instruments réglementaires sont souples – au sens, entre autres, qu'ils peuvent être utilisés pour s'attaquer à un large éventail de problèmes d'environnement. Ils procurent en outre dans certains cas un degré de certitude relativement élevé quant à leur résultat environnemental – bien que celui-ci ne soit nullement garanti. Un produit donné peut ainsi disparaître du marché à la suite de son interdiction, mais on ne sait pas toujours avec certitude par quel(s) produit(s) il sera remplacé.

Encadré 9. CFC et HCFC

L'interdiction des chlorofluorocarbones (CFC) édictée par le Protocole de Montréal en vue de protéger la couche d'ozone a entraîné le développement et l'utilisation des hydrochlorofluorocarbones (HCFC) – qui se sont révélés être de puissants gaz à effet de serre. En conséquence, beaucoup de pays ont ensuite mis en place des instruments destinés à éliminer ces derniers.

Source: <http://ozone.unep.org/>

Les instruments réglementaires posent néanmoins un certain nombre de problèmes potentiels du point de vue de l'efficacité économique. Premièrement, pour concevoir des réglementations, les autorités publiques devront accéder à de très importants volumes d'informations dont les plus utiles ne sont souvent disponibles qu'auprès de ceux qui sont à l'origine du problème environnemental en question.

Deuxièmement, même si des normes identiques sont imposées à tous les pollueurs, elles n'offriront généralement pas à tous une incitation marginale équivalente à réduire leurs émissions. Du point de vue des pollueurs, les réglementations peuvent aussi être relativement *rigides* – dans la mesure où elles imposent parfois un moyen particulier de lutter contre les émissions. Une rigidité excessive de la réglementation empêchera généralement d'atteindre un objectif environnemental donné au coût le plus faible possible.

Troisièmement, alors qu'une taxe liée à l'environnement procurerait un degré de certitude relativement élevé en ce qui concerne les coûts marginaux de mise en conformité encourus par les pollueurs, un instrument réglementaire n'offrira pas une certitude analogue, même si des évaluations *ex ante* précises des impacts attendus peuvent aussi parfois fournir des indications sur les coûts marginaux de mise en conformité associés aux instruments réglementaires.

Quatrièmement, les taxes comme les permis négociables constituent pour les pollueurs une incitation *permanente* à réduire leurs émissions par le biais de l'innovation, et donc à mettre au point de nouvelles technologies antipollution. Les instruments réglementaires incitent les pollueurs à innover (pour réduire leurs coûts de mise en conformité) jusqu'à ce qu'ils soient en conformité, mais ils ne les encouragent pas à aller *au-delà*. Il peut être remédié dans une certaine mesure à cet inconvénient en durcissant progressivement la réglementation – mais le coût de mise en conformité avec les nouvelles exigences plus rigoureuses sera là encore inconnu au départ.

Le rapport coût-efficacité des instruments réglementaires varie beaucoup en fonction de la *marge de manœuvre* laissée aux pollueurs pour se conformer aux prescriptions réglementaires. Les pouvoirs publics s'orientent donc de plus en plus vers une amélioration de l'efficacité et de l'efficience des procédures d'élaboration des réglementations, soulignant en particulier l'importance de la mesure et de l'évaluation des performances.

Encadré 10. Une approche réglementaire souple au Canada

La loi *canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* confère au ministre de l'Environnement le pouvoir d'établir les objectifs environnementaux et de fixer des échéanciers pour les réaliser, tout en faisant obligation aux pollueurs d'élaborer des plans indiquant comment ils vont les atteindre, et de mettre en œuvre ces plans. Les plans de prévention de la pollution constituent une approche réglementaire qui ne stipule pas comment atteindre les objectifs mais qui reconnaît que le pollueur est le mieux placé pour choisir les moyens les plus efficaces d'atteindre l'objectif environnemental fixé dans les délais impartis. L'obligation de faire rapport périodiquement, qui figure dans la loi, permet à l'organisme de réglementation de suivre les progrès accomplis et de prendre si nécessaire des mesures contraignantes.

Source : www.ec.gc.ca/CEPARRegistry/the_act/

Une réglementation qui impose l'utilisation d'une certaine technologie ne laisse guère de choix au pollueur, d'où parfois des dépenses antipollution plus élevées que nécessaire. Cette approche peut aussi décourager l'innovation dans des technologies de substitution potentiellement moins coûteuses – du fait principalement que les pollueurs ne sont pas assurés d'être autorisés à utiliser les nouvelles technologies. Une norme d'émission qui varierait en fonction du type de carburant ou de combustible utilisé risquerait par ailleurs de supprimer l'incitation pour les pollueurs à se tourner vers des sources d'énergie moins polluantes. En revanche, une réglementation axée sur les résultats environnementaux (émissions par unité ou normes de qualité du milieu ambiant, par exemple) offrirait aux entreprises une plus grande souplesse pour trouver des solutions à faible coût.

Aussi les nouveaux instruments réglementaires devraient-ils laisser aux pollueurs la plus grande marge de manœuvre possible pour trouver des solutions à faible coût. De plus, ils ne devraient pas préciser en règle générale quelles technologies utiliser pour atteindre un objectif environnemental donné. Il conviendrait aussi de vérifier à intervalles réguliers que les réglementations en vigueur ne limitent pas inutilement la marge de manœuvre dont disposent les pollueurs pour lutter contre la pollution en appliquant des méthodes existantes porteuses de réductions de coûts – ou pour en mettre au point de nouvelles.

Beaucoup de réglementations directes opèrent une distinction entre différentes sous-catégories de sources. Par exemple, certaines prévoient des dispositions moins rigoureuses pour les petits pollueurs que pour les grands. (Cela étant, les grandes sources de pollution ont souvent plus de moyens à leur disposition pour influencer la formulation des mesures, ce qui peut avoir une incidence sur la manière dont celles-ci sont finalement conçues.) Ainsi, en ce qui concerne les émissions de dioxines, les limites

imposées aux incinérateurs de déchets dont la capacité dépasse un certain niveau sont parfois plus rigoureuses que celles imposées aux incinérateurs de plus faible capacité. S'il peut être justifié, dans certains cas, d'appliquer des dispositions particulières aux petites sources (notamment parce qu'elles n'ont pas toujours les moyens de financer de coûteux équipements de surveillance ou de réduction de la pollution), il importe de veiller à ce que ce type de dispositions ne compromette pas l'intégrité environnementale de la réglementation initiale (et n'incitent pas, par exemple, à créer un nombre important de nouvelles sources d'une taille tout juste inférieure au seuil retenu, dans le seul but d'éviter que la réglementation leur soit appliquée). Les petites entreprises, si on les considère dans leur ensemble, peuvent aussi représenter une grande source de pollution. La question fondamentale reste donc la suivante : la réduction des émissions peut-elle présenter un rapport coût-efficacité satisfaisant dans ces entreprises ?

Les nouvelles réglementations instaurées prévoient souvent des dispositions plus rigoureuses pour les nouvelles sources de pollution que pour celles qui existent déjà. Il peut certes être économiquement efficient de leur accorder un délai d'adaptation, mais le traitement préférentiel consenti à des sources existantes parfois très polluantes peut prolonger leur durée de vie économique *au-delà* de ce qu'elle aurait été en l'absence de la réglementation (à cause de la charge supplémentaire que la réglementation fait peser sur les nouvelles sources). Aussi, les éventuelles préférences accordées aux sources de pollution préexistantes devraient-elles en règle générale être limitées dans le temps.

Même avec des instruments réglementaires très souples, les coûts encourus pour réduire les émissions d'une unité supplémentaire sont d'ordinaire très variables d'un pollueur à l'autre. Il convient donc de se demander expressément si l'approche réglementaire ne pourrait pas être partiellement remplacée par des instruments fondés sur les mécanismes du marché (tels que des taxes liées à l'environnement ou des systèmes d'échange de droits d'émission).

TAXES LIÉES À L'ENVIRONNEMENT

De nombreux objectifs environnementaux pourraient être atteints de façon plus efficiente en ayant recours à des instruments économiques tels que les taxes liées à l'environnement. Ces taxes incitent les pollueurs et les utilisateurs des ressources à modifier dès aujourd'hui leurs comportements. Elles leur fournissent également des incitations à long terme à innover pour que demain le monde soit plus respectueux de l'environnement. Le public n'est pas toujours très favorable aux taxes liées à l'environnement, mais divers moyens peuvent permettre d'accroître à terme son degré d'adhésion (par exemple, des mesures visant à limiter les impacts négatifs sur la compétitivité de certains secteurs et/ou sur la répartition des revenus).

- La possibilité de recourir aux taxes liées à l'environnement – que ce soit en instaurant de nouvelles taxes sur les activités polluantes ou consommatrices de ressources ou en alignant progressivement le taux des taxes existantes sur les atteintes à l'environnement – a-t-elle été pleinement évaluée ?
- La possibilité de réduire l'ampleur des exonérations et autres dispositions spéciales dont sont assorties les taxes liées à l'environnement existantes a-t-elle été examinée ?
- Le recours à une taxe liée à l'environnement est-il le moyen de procéder le plus efficace par rapport au coût, compte tenu non seulement de l'incidence sur l'environnement, mais aussi des conséquences sur les objectifs économiques et sociaux au sens large ?
- Les solutions de remplacement permettant d'éviter toute « affectation » des recettes fiscales à des fins environnementales ou autres ont-elles été pleinement examinées – afin de limiter les dépenses inefficaces qui ne seraient autrement pas financées par les recettes fiscales générales ?
- S'est-on demandé dans quelle mesure le recours à une taxe suffirait pour remédier à des « points chauds » locaux de pollution ? Des normes sont-elles appliquées au niveau local pour se prémunir contre ces éventuels effets préjudiciables ?
- Si des mesures spéciales sont jugées politiquement nécessaires pour répondre à des préoccupations d'ordre social ou de compétitivité sectorielle avant qu'une taxe liée à l'environnement puisse être instaurée, toutes les mesures qu'il était raisonnable de prendre ont-elles été prises pour veiller à ce que des incitations claires demeurent fournies à la marge aux pollueurs/utilisateurs des ressources pour qu'ils réduisent leurs émissions ou leurs taux d'utilisation des ressources ?
- S'est-on demandé s'il était possible de répondre aux préoccupations concernant l'équité des taxes liées à l'environnement au moyen d'instruments d'action non liés à la politique d'environnement (tels que le système de sécurité sociale ou le système d'impôts sur le revenu) plutôt qu'au moyen d'une modification des taxes elles-mêmes ?
- Les taxes existantes sont-elles réexaminées périodiquement de manière à s'assurer qu'elles continuent d'apporter une solution efficace et efficiente, comme cela était prévu à l'origine ?

Annotations

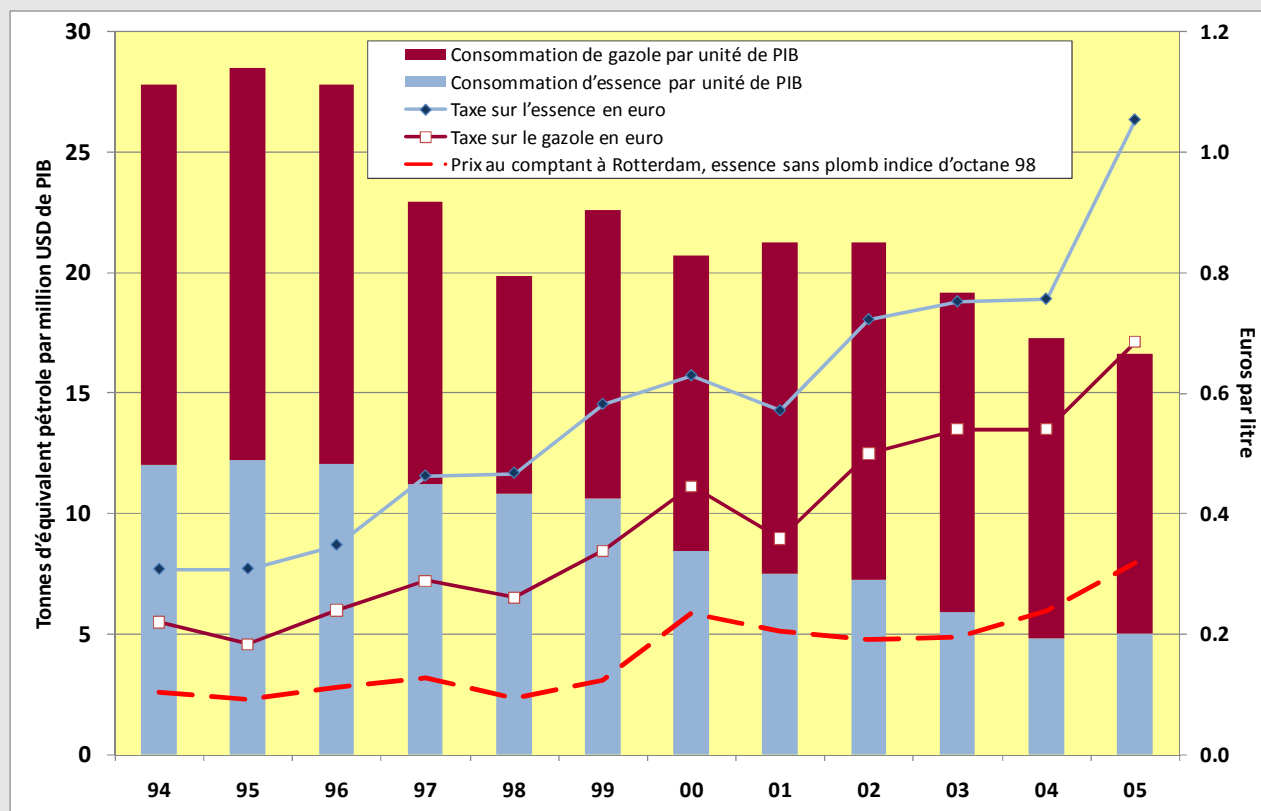
Les taxes liées à l'environnement sont de plus en plus utilisées dans les pays de l'OCDE, et elles ont fait la preuve de leur efficacité environnementale dans de nombreux cas. À court terme, ces taxes peuvent réduire la production et la consommation de produits dont la fabrication et/ou la consommation nuisent à l'environnement. À plus long terme, elles favorisent la mise au point de nouvelles méthodes de production et de nouveaux produits qui répondent à la demande des consommateurs tout en réduisant les atteintes à l'environnement.

L'un des avantages des taxes par rapport aux instruments réglementaires tient au fait que les autorités publiques n'ont pas besoin de disposer d'autant d'informations pour qu'elles soient écologiquement efficaces et économiquement efficaces. Par ailleurs, le caractère relativement nouveau des taxes liées à l'environnement signifie que, en pratique, il restera nécessaire de collecter un volume important d'informations sur les impacts attendus de ces instruments, avant de parvenir à un accord sur l'utilisation des taxes.

Les taxes liées à l'environnement pourraient fort bien être plus largement utilisées, au sens où de nouvelles taxes pourraient être appliquées aux biens et services portant atteinte à l'environnement et où le taux des taxes déjà appliquées pourrait être augmenté de façon à mieux tenir compte des externalités environnementales correspondantes. Cependant, ces taxes doivent être bien conçues et leur impact potentiel sur la compétitivité internationale et sur la répartition des revenus être pleinement pris en compte si l'on veut réellement bénéficier de ces avantages. En effet, ces instruments sont relativement « grossiers » et risquent, s'ils ne sont pas utilisés correctement, d'avoir des conséquences négatives sur la réalisation d'objectifs qui exigent de la précision.

Encadré 11. Augmentation des taxes sur les carburants en Turquie

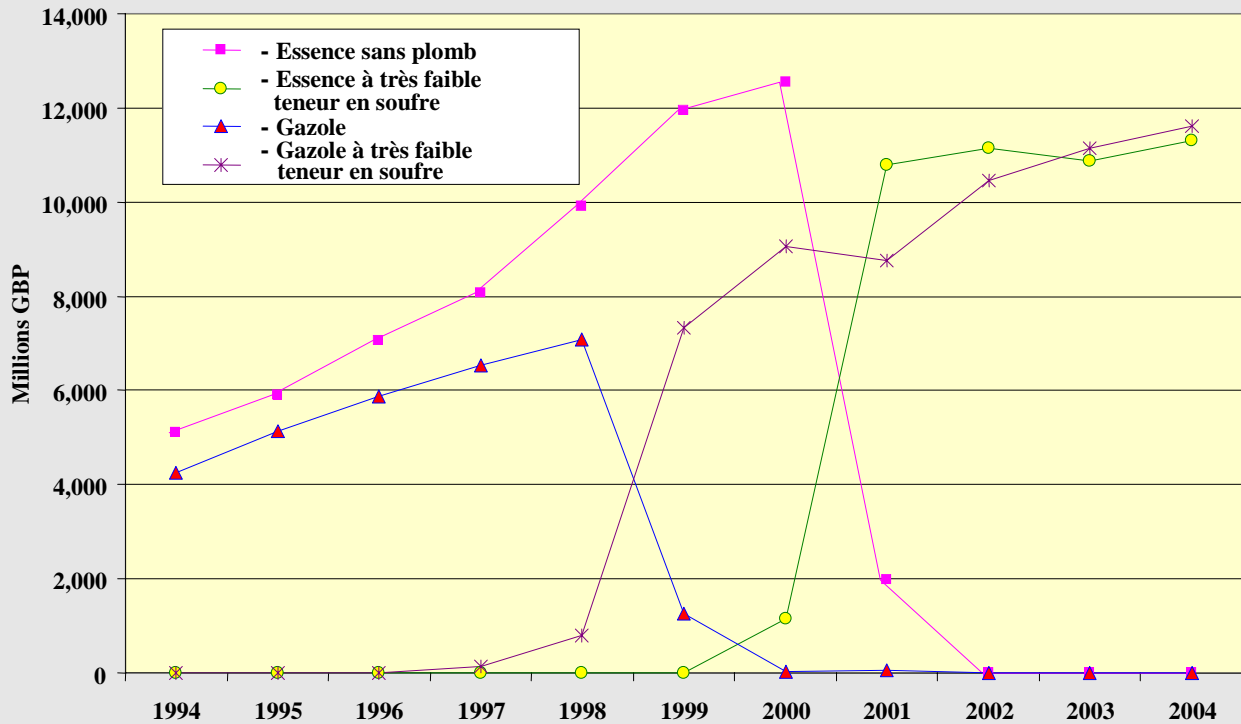
Les taxes sur l'essence et sur le gazole ont fortement augmenté en Turquie depuis la fin des années 90, ce qui a rapidement fait baisser la consommation de ces carburants par unité de PIB. Étant donné que beaucoup de ménages à bas revenu ne possèdent pas de voiture du tout en Turquie, cette réforme a aussi eu des effets progressifs sur la répartition générale des revenus (autrement dit, les ménages aisés acquittent une plus grande partie de la taxe que les ménages défavorisés).



Source : D'après (i) OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, OCDE, Paris, et (ii) données de l'AIE.

Encadré 12. Différenciation des taxes en fonction de la teneur en soufre des carburants

Plusieurs pays de l'OCDE (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède et Turquie) différencient le taux de leurs taxes sur les carburants en fonction de la teneur de ceux-ci en soufre. Cela a fortement incité les compagnies pétrolières à mettre au point des carburants à faible teneur en soufre, de sorte que les autres ont rapidement disparu du marché. Le graphique ci-dessous illustre les parts de marché de différents types de carburants au Royaume-Uni, d'après le montant des recettes fiscales correspondant à chacun d'eux. Indirectement, les carburants à faible teneur en soufre permettent aussi d'installer sur les voitures des technologies plus performantes de maîtrise des émissions de NO_x.



Source : Base de données OCDE/AEE sur les instruments employés dans la politique de l'environnement, www.oecd.org/env/policies/database

Pour accroître l'efficacité environnementale et l'efficacité économique des taxes liées à l'environnement, il convient d'envisager en tout premier lieu la possibilité de réduire l'ampleur des exonérations et autres dispositions spéciales déjà inscrites dans les taxes existantes et de mieux aligner l'assiette (c'est-à-dire l'« objet » taxé) et les taux des prélèvements sur l'ampleur effective des atteintes à l'environnement à combattre.

Les recettes tirées des taxes liées à l'environnement peuvent être utilisées pour raffermir le solde budgétaire, financer un accroissement des dépenses ou réduire d'autres prélèvements à l'origine de distorsions – en tenant compte des conditions propres à chaque situation. Plusieurs pays de l'OCDE ont ainsi conjugué l'instauration de taxes liées à l'environnement à un allègement de la pression fiscale sur le travail (grâce à la diminution des cotisations de sécurité sociale). Cette approche peut limiter les pertes d'efficacité induites par le recouvrement des recettes fiscales – à condition que les prélèvements qu'il s'agirait de réduire engendrent plus de distorsions que les (nouvelles) taxes liées à l'environnement.

D'aucuns souhaitent parfois que les recettes tirées des taxes liées à l'environnement soient « affectées » à des dépenses spécifiques – dans certains cas, à des fins environnementales. Cette pratique soulève toutefois quelques problèmes. Elle risque par exemple d'aller à l'encontre du *principe pollueur-payeur* si ces ressources sont utilisées pour financer les coûts additionnels encourus par les

pollueurs pour se conformer aux exigences environnementales. Par ailleurs, comme le mécanisme d'affectation détermine par avance l'utilisation des recettes, il peut constituer un obstacle institutionnel à une réévaluation et une modification ultérieures des programmes fiscaux et de dépenses. Plus généralement, l'affectation des recettes à des dépenses précises n'apporte pas la garantie d'un rapport coût-efficacité optimal ; de plus, elle soustrait cette source de financement à d'autres postes possibles. De ce point de vue, elle limite inutilement les marges de manœuvre dans la gestion des finances publiques. En fait, si un recours accru aux taxes liées à l'environnement entraîne la réduction d'autres prélèvements (et si les recettes des premières sont affectées à des dépenses environnementales), l'affectation peut remettre en question la capacité à financer les activités non environnementales existantes. Il est donc généralement préférable de renoncer à l'affectation des recettes fiscales. S'il y est tout de même fait appel, il conviendrait d'en évaluer régulièrement l'efficacité de manière à éviter des dépenses inefficaces qui ne seraient autrement pas financées par les recettes fiscales générales.

Les taxes liées à l'environnement constituent une solution adaptée face à certains problèmes, par exemple pour réduire le volume *total* d'émissions données (ou l'utilisation d'un produit polluant particulier) sur le territoire où elles sont prélevées. Cependant, à elles seules, elles conviennent moins bien lorsque le dommage environnemental varie en fonction de l'endroit où se produisent les émissions (« points chauds » locaux de pollution, par exemple), et lorsque le *moment*, les *modalités* et le *lieu* de l'utilisation d'un certain produit polluant entrent en ligne de compte. Dans ces conditions, les taxes liées à l'environnement peuvent être conjuguées à d'autres instruments, par exemple des normes sur la qualité du milieu ambiant dans différents secteurs, des réglementations spécifiant les conditions d'utilisation des produits polluants, etc.

Les taxes liées à l'environnement *peuvent* entraîner des coûts administratifs relativement faibles. Par exemple, les taxes sur les produits pétroliers sont perçues sur un nombre limité de raffineries et de dépôts de pétrole et sont donc relativement simples à administrer et à mettre en œuvre. Par ailleurs, de nombreuses taxes comportent diverses dispositions spéciales qui risquent d'alourdir sensiblement les coûts administratifs. Ces mécanismes sont souvent mis en place pour des raisons sans rapport avec l'environnement (par exemple pour remédier à des problèmes de compétitivité ou de répartition des revenus). De manière générale, il semble exister une corrélation négative entre, d'une part, l'ampleur des coûts administratifs et, d'autre part, la mise en place de mesures destinées à créer une taxe « équitable » (s'agissant par exemple de l'impact sur les ménages à faible revenu ou sur certains secteurs de l'économie). S'il s'agit de promouvoir l'équité, il se révèle souvent plus efficace et plus efficient d'avoir recours à des instruments d'action non liés à la politique de l'environnement (tels que le système de sécurité sociale ou celui d'impôts sur le revenu) plutôt que de modifier les caractéristiques de départ de la taxe liée à l'environnement.

Les prix, droits et redevances perçus au titre de divers services en rapport avec l'environnement (tels que la collecte des déchets, la distribution d'eau, le traitement des eaux usées et la fourniture d'énergie) sont étroitement liés au recours aux taxes environnementales. Comme pour les taxes, les prix acquittés par les entreprises et les ménages pour ces services devraient tenir compte de la *totalité des coûts sociaux marginaux* imposés par leur fourniture. Dans le domaine des déchets ménagers, par exemple, il pourrait être souhaitable d'associer des redevances de collecte variant en fonction de la quantité de déchets mixtes collectés à des programmes prévoyant la collecte gratuite de certains produits recyclables ou particulièrement dangereux – assortis de « mesures d'accompagnement » permettant de faire face au risque d'élimination illicite des déchets.

Par ailleurs, il importe de réévaluer périodiquement les performances réelles des taxes liées à l'environnement, de manière à déterminer si leur efficacité environnementale ou leur efficacité économique peuvent être améliorées.

PERMIS NÉGOCIABLES

Les systèmes de permis négociables offrent aux pollueurs/utilisateurs des ressources une souplesse comparable à celle des taxes pour ce qui est du choix de la méthode par laquelle ils atteindront un objectif environnemental donné. En fixant des « plafonds » ou en favorisant l'investissement direct dans l'obtention de résultats bénéfiques pour l'environnement, ils mettent également l'accent sur la réalisation des objectifs environnementaux. Ils sont donc de plus en plus utilisés dans les pays de l'OCDE depuis quelques années. Plusieurs problèmes doivent néanmoins être pris en considération lors du recours à cette approche, afin d'accroître l'efficacité environnementale et l'efficacité économique des systèmes de permis négociables (par exemple le choix entre un dispositif « de plafonnement et d'échange » et un système « de niveaux de référence et de crédits » ; l'allocation initiale des quotas d'émissions ; et les moyens de limiter les coûts de transaction associés au système).

- La possibilité d'avoir recours à des systèmes de permis négociables – que ce soit pour lutter contre la pollution ou pour assurer la gestion des ressources – a-t-elle été pleinement évaluée ?
- La possibilité de mettre progressivement en place un plafond d'émissions au moyen de réductions successives du nombre total de permis disponibles – afin que les entreprises et les ménages puissent bénéficier d'un certain degré de certitude à long terme, ainsi que de temps pour s'adapter – a-t-elle été envisagée ?
- La possibilité de recourir aux enchères pour allouer les permis aux pollueurs/utilisateurs de ressources couverts par le système, au lieu de les leur distribuer gratuitement, a-t-elle été prise en compte ?
- Si un système de niveaux de référence et de crédits a été mis en place, le « niveau de référence » a-t-il été défini de façon suffisamment rigoureuse et transparente ?
- Une attention suffisante est-elle accordée aux coûts administratifs (y compris les coûts de suivi et du contrôle du respect des règles) et aux coûts de transaction du système (y compris les coûts induits par la recherche d'acheteurs ou de vendeurs de permis) ?
- Les règles qui régissent l'administration du système de permis s'efforcent-elles d'éviter la nécessité d'une approbation préalable des transactions et autorisent-elles la mise en réserve et l'emprunt des permis ?
- S'est-on demandé dans quelle mesure le recours à un système de permis négociables suffirait pour remédier à des « points chauds » locaux de pollution ? Des normes appropriées sont-elles appliquées au niveau local pour se prémunir contre les éventuels effets préjudiciables à ce niveau ?
- Le problème du pouvoir de marché a-t-il été pris en considération lors de la conception du système de permis négociables et la possibilité d'élargir la couverture sectorielle de celui-ci a-t-elle été envisagée ?
- Les systèmes de permis négociables existants sont-ils réexaminés périodiquement de manière à s'assurer qu'ils continuent d'apporter une solution efficace et efficiente, comme cela était prévu à l'origine ?

Annotations

Comme les taxes, les permis négociables offrent une approche souple et faisant appel aux mécanismes de marché pour atteindre les objectifs environnementaux. Cette souplesse contribue à réduire les coûts de lutte contre la pollution (à court comme à long terme). En revanche, à la différence des taxes, le nombre de permis délivrés est fonction directe de l'objectif environnemental visé, ce qui exige que celui-ci soit effectivement atteint. C'est en fait là l'une des principales caractéristiques des systèmes de permis négociables : ce sont des mesures axées sur les quantités (et non sur les prix), ce qui signifie qu'elles privilégient le résultat environnemental à atteindre plutôt que le coût économique de son obtention.

Les systèmes de permis négociables fixent une limite quantitative sous l'une des formes suivantes : (i) celle d'un plafond à ne pas dépasser (dans le cas des dispositifs de plafonnement et d'échange), ou (ii) celle d'un engagement de performance minimal (pour les systèmes de niveaux de référence et de crédits). Les limites peuvent par ailleurs être établies en termes absolus ou relatifs, et les permis être libellés en termes de « nuisances » (émissions polluantes, par exemple) ou de « bienfaits » (tels que l'accès à des ressources naturelles de « bonne qualité »). Dans le cas des systèmes de plafonnement et d'échange, le degré de certitude en ce qui concerne l'efficacité environnementale de l'instrument est élevé – puisque le résultat environnemental est clairement fonction du plafond retenu.

Encadré 13. Les systèmes de permis négociables réduisent les coûts de la lutte contre la pollution

Le premier système de permis négociables mis en place dans le cadre de la politique de l'environnement aux États-Unis (1983-1987) portait sur le plomb utilisé comme additif dans l'essence. La souplesse de cette forme de réglementation a contribué à une forte réduction des coûts de la lutte contre la pollution. Le système d'échanges de permis d'émission de SO₂ lancé lui aussi aux États-Unis (par la suite) a eu le même effet, et il a en outre entraîné une réorientation vers des innovations qui débouchent sur des améliorations environnementales plus importantes qu'avant sa mise en place.

Ces dernières années, plusieurs pays européens ont à leur tour instauré divers systèmes nationaux d'échanges de permis (le Royaume-Uni, par exemple, s'est doté de systèmes concernant la valorisation des emballages, les émissions de CO₂, ou encore la mise en décharge des déchets ménagers biodégradables). Un système commun relatif aux émissions de CO₂ de certains secteurs industriels a aussi été mis en œuvre dans l'ensemble de l'Union européenne. Il semble que plusieurs de ces dispositifs aient conduit à des réductions importantes des émissions et des coûts.

Source : OCDE (2004), *Tradeable Permits: Policy Evaluation, Design and Reform*, OCDE, Paris.

Le plafond global fixé (dans les systèmes de plafonnement et d'échange) revêt une importance cruciale pour l'efficacité environnementale du dispositif. Le niveau de ces plafonds devrait donc être conforme aux objectifs environnementaux à long terme. Comme pour toutes les autres formes de politique environnementale, ces plafonds devraient s'attacher à établir un équilibre entre les coûts et les avantages marginaux à long terme du dispositif. Pour donner aux entreprises et aux ménages le temps de s'adapter, il pourrait être utile d'envisager une mise en place progressive et étalée dans le temps de plafonds « rigoureux », au moyen de réductions successives du nombre total de permis disponibles.

Comme dans le cas des taxes, les coûts d'opportunité de l'utilisation de quotas d'émissions négociables incitent directement à éviter la pollution et indirectement à innover pour faire en sorte que l'intensité de pollution soit moindre à l'avenir.

Encadré 14. Aux États-Unis, les permis négociables d'émission de SO₂ ont conduit à mettre davantage l'accent sur l'efficacité environnementale

Des travaux de l'OCDE ont démontré que la mise en place des permis négociables d'émission de SO₂ aux États-Unis, dans le cadre de l'application des amendements à la loi sur la pureté de l'air de 1990, n'avait pas fait augmenter le nombre de brevets déposés par rapport à la réglementation antérieure, fondée sur des mesures coercitives. Cependant, les activités d'innovation ont changé d'orientation : la réglementation précédente, qui imposait aux usines d'installer des épurateurs, encourageait les innovations qui abaissaient les coûts d'exploitation de ces équipements, mais ne favorisait guère l'amélioration de l'efficacité environnementale de la technologie. En revanche, les innovations intervenues depuis 1990 sont bien destinées à accroître les capacités d'épuration des équipements.

Source : Popp (2003), « Pollution Control Innovations and the Clean Air Act of 1990 », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n° 4.

Les permis négociables ont souvent été utilisés dans des contextes où les autres instruments n'ont pas donné d'aussi bons résultats que prévu. Cela signifie que les pouvoirs publics ont souvent recours aux permis négociables pour s'attaquer aux problèmes d'environnement les plus aigus – ce qu'il convient de garder à l'esprit lors de l'évaluation de leurs performances relatives.

Les coûts de transaction de certains systèmes de permis négociables peuvent être très élevés. Ces coûts influent sur les gains sociaux nets qui peuvent être tirés des échanges. En particulier, l'obligation d'obtenir une approbation préalable des échanges constitue un obstacle important ; ces exigences supplémentaires devraient donc être généralement évitées (tout comme les autres procédures administratives qui alourdissent inutilement les coûts de transaction).

En revanche, les coûts administratifs associés aux systèmes de permis négociables peuvent être sensiblement plus faibles que ceux engendrés par les autres formes de réglementation. Une nette distinction peut par ailleurs être établie entre les dispositifs de plafonnement et d'échange et ceux de niveaux de référence et de crédits. Les coûts de lancement des premiers peuvent certes être relativement élevés, mais ils sont de nature à permettre une réduction non négligeable des frais de fonctionnement à plus long terme.

L'un des grands inconvénients des dispositifs de niveaux de référence et de crédits tient au fait que le plafond environnemental n'est pas préétabli. Il est dès lors possible que ceux qui prennent part au système de permis négociables puissent obtenir des crédits pour des investissements qui ne contribuent guère à une amélioration effective de l'environnement. Le « niveau de référence à politiques inchangées » – c'est-à-dire le seuil au-delà duquel des crédits commencent à être engrangés – devrait donc être défini avec un soin tout particulier lors de la conception de ces dispositifs. Les sources soumises à la réglementation ayant plus de chances que les autorités publiques d'être bien informées des coûts de réduction des émissions et des solutions technologiques disponibles, il n'est pas exclu que le niveau de référence soit défini de telle manière que les pollueurs finissent par obtenir des crédits en contrepartie d'investissements qui reflètent pour une large part des évolutions qui seraient en tout état de cause intervenues, même « à politiques inchangées ».

À moins que le résultat environnemental ne dépende dans une large mesure du volume des émissions sur une période donnée, la possibilité d'autoriser la mise en réserve et l'emprunt des permis devrait être sérieusement envisagée. Ces mécanismes peuvent sensiblement réduire les coûts économiques de la réalisation de l'objectif environnemental visé (sans pour autant en compromettre fondamentalement l'obtention). Cela peut accroître les chances d'aboutir à un accord sur des objectifs environnementaux encore plus stricts au fil du temps.

Comme les taxes liées à l'environnement, les systèmes de permis d'émission conviennent mieux pour faire diminuer l'ampleur totale d'une pollution donnée dans le secteur géographique où ils s'appliquent que pour influencer sur le *lieu*, le *moment* et les *modalités* d'utilisation d'un produit polluant. En conséquence, face aux problèmes environnementaux où ces derniers aspects entrent en ligne de compte (comme dans le cas des « points chauds » locaux de pollution), les systèmes d'échanges doivent parfois être conjugués à des instruments complémentaires tels que des normes sur la pollution atmosphérique locale.

La méthode utilisée pour l'attribution initiale des permis dans un système de plafonnement et d'échange est d'une grande importance pour l'équité subjective du système comme pour son efficacité économique. Globalement, il vaut mieux recourir aux enchères pour allouer les permis aux pollueurs concernés par le système (plutôt que les distribuer gratuitement aux pollueurs existants, sur la base de ce qu'on appelle les « droits acquis »). La vente aux enchères des permis procure des recettes qui pourront par exemple – en fonction des circonstances nationales – servir à réduire des taxes à l'origine de distorsions (d'où une amélioration de l'efficacité économique), ou à augmenter les dépenses publiques. Elle limite également l'effet d'aubaine obtenu par les pollueurs auxquels sont attribués les permis initiaux.

Les participants au marché des permis ont besoin de temps pour s'habituer à réaliser ces transactions et pour saisir pleinement quelle est la nature du bien qui fait l'objet des échanges. Aux premiers stades de la mise en œuvre de la politique, il peut en résulter une « étroitesse » des marchés, une certaine instabilité des prix, ainsi que d'autres phénomènes susceptibles de compromettre le développement du marché. Il faut donc s'efforcer d'assurer la stabilité à long terme du système d'échanges, notamment en annonçant à l'avance les plafonds qui s'appliqueront sur une période relativement longue.

Lorsque les participants au dispositif d'échanges sont peu nombreux, il peut bien souvent être remédié au problème du pouvoir de marché en élargissant la couverture sectorielle du système de permis négociables et (éventuellement) en étendant le secteur géographique où il s'applique. Cela réduit en effet le risque de collusion entre les producteurs existants dans un secteur donné – qui pourraient s'entendre pour maintenir le prix des permis à un niveau élevé en vue d'écarter du marché les nouveaux entrants potentiels. L'élargissement de la couverture sectorielle permet de limiter ce problème, puisque les participants venant d'autres secteurs n'ont aucune raison économique de s'associer à ces pratiques illicites. Même si les sources sont peu nombreuses, le pouvoir de marché ne pose pas beaucoup de problèmes dès lors que l'allocation initiale des quotas est proche de leur distribution finale prévue (ou si ces quotas sont mis aux enchères).

Encadré 15. Concentration sur le marché intérieur des permis d'émission de CO₂ au Royaume-Uni

Selon les conclusions de Smith et Swierzbinski (2007), l'expérience du marché intérieur des permis d'émission de CO₂ au Royaume-Uni montre que les problèmes de concentration et l'exercice, éventuellement, d'un pouvoir de marché, ne doivent pas être négligés dans l'analyse des échanges d'émissions et dans la conception des marchés. Au Royaume-Uni, les ventes ont été très concentrées alors que les participants potentiels étaient très nombreux.

Source : Stephen, S. et J. Swierzbinski (2007), « Assessing the Performance of the UK Emissions Trading Scheme », *Environmental and Resource Economics*, vol. 37:131–158.

Les plus grands avantages des permis négociables tiennent peut-être, aux premiers stades de leur mise en œuvre, à l'assouplissement des contraintes réglementaires qui empêchaient auparavant d'appliquer les solutions technologiques simples mais plus efficaces déjà disponibles. À plus long terme, le signal de prix émis par les échanges de permis offrira une incitation claire à poursuivre l'innovation et la mise au point de technologies. Il faut donc éviter d'entraver d'emblée le fonctionnement des systèmes de permis négociables afin d'apaiser les craintes de résultats indésirables ou imprévus.

SOUTIEN PUBLIC AUX BIENS ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

La plupart des pays ont recours au soutien public pour encourager les pratiques respectueuses de l'environnement et financer les investissements dans les infrastructures environnementales. Si ce soutien peut susciter des améliorations importantes dans le domaine de l'environnement, il importe toutefois de veiller à ce qu'il soit accordé uniquement dans les cas où la production de biens publics peut être escomptée, et d'examiner s'il constitue véritablement le moyen le plus efficace économiquement d'atteindre un objectif environnemental donné. En particulier, le fait de taxer ou de réglementer les « nuisances » environnementales réduit le risque de subventionner involontairement d'autres solutions écologiquement préjudiciables, ainsi que le besoin de financement public.

- Le soutien public est-il exclusivement accordé lorsque la production de biens publics peut être escomptée (par exemple lorsque d'importantes améliorations environnementales ne seraient autrement pas assurées par les producteurs) ?
- Les mesures de soutien public ont-elles des chances de constituer le moyen le plus efficace et le plus efficace d'atteindre un objectif environnemental donné ?
- Des critères clairs et transparents ont-ils été définis pour déterminer qui est en droit de bénéficier d'un soutien, ainsi que dans quelles circonstances, et un « niveau de référence » approprié a-t-il été établi en vue de guider l'attribution de ce soutien ?
- Les programmes existants de dépenses publiques d'environnement sont-ils conformes au principe pollueur-payeur et aux dispositions internationales relatives aux aides publiques ?
- Les programmes existants de dépenses publiques d'environnement ont-ils pour effet secondaire à long terme d'encourager une augmentation de la demande, ou de l'offre, d'activités ou de produits polluants ?
- Le soutien public est-il prioritairement accordé aux agents du secteur privé qui s'engagent à assurer la plus forte amélioration environnementale par unité de soutien ?

Annotations

Les pays de l'OCDE ont souvent recours à de nombreux types différents de mesures de soutien public (aides ou dotations budgétaires directes, prêts à faible taux d'intérêt, garanties d'emprunt, régimes fiscaux préférentiels, etc.) pour promouvoir la réalisation des objectifs environnementaux et/ou le développement et la diffusion de nouvelles technologies liées à l'environnement. Ces apports visent notamment à encourager des pratiques ménageant l'environnement et à financer les investissements dans de grandes infrastructures environnementales qui, sans cela, ne seraient pas réalisés (dans le domaine de la distribution de l'eau et du traitement des eaux usées, par exemple). Parfois, le soutien financier est également associé à la réglementation ou à la taxation, de façon à alléger la charge qui pèse sur les entités visées et à faciliter la mise en œuvre d'instruments plus rigoureux.

La réalisation des objectifs environnementaux peut passer par plusieurs types d'instruments différents. De façon générale, les mesures exigeant des pollueurs ou des utilisateurs de services environnementaux le paiement des problèmes d'environnement qu'ils provoquent sont toutefois préférables aux subventions. Souvent, il vaut mieux taxer les « nuisances » environnementales – ou imposer d'autres types de réglementations environnementales – que soutenir les « biens » environnementaux, surtout si l'on tient compte des coûts économiques d'ensemble du financement de ce soutien. Par conséquent, pour toute décision concernant une aide publique à finalité environnementale, il faut commencer par se demander si c'est véritablement le moyen économiquement le plus efficace de parvenir à un objectif d'environnement donné.

Il importe également, avant d'apporter un soutien aux services environnementaux, d'établir un niveau de référence approprié – au-delà duquel les performances seront réputées s'être améliorées. Faute d'un tel niveau de référence, le programme de dépenses publiques d'environnement risquerait d'être crédité d'améliorations environnementales qui se seraient de toute façon produites, même en l'absence de ce programme. La définition d'un niveau de référence pourrait également aider à décider quels sont les pollueurs (ou les utilisateurs des ressources) qui détiennent de fait les droits de propriété correspondants, et quels sont en particulier ceux qui devraient bénéficier du soutien du fait qu'ils ont fourni en contrepartie les avantages environnementaux spécifiques souhaités. En plus d'identifier ceux pouvant prétendre à bénéficier d'un soutien et les types de projets recevables, le programme de dépenses publiques doit comporter des objectifs clairs et un calendrier précis. Une fois que les objectifs affichés sont atteints, le programme de soutien doit être clos afin d'éviter de perpétuer la subvention au-delà de ce qui est nécessaire.

Les programmes de dépenses publiques d'environnement peuvent se révéler relativement complexes du point de vue de leurs critères d'évaluation et de sélection ou des règles administratives qui régissent leur mise en œuvre. Il peut en résulter des coûts de transaction élevés, ainsi que d'autres formes d'inefficacité économique. Ces critères devraient donc être aussi simples, transparents et directs que possible. Les institutions qui administrent les programmes de dépenses devraient également disposer des capacités voulues pour en assurer la gestion – notamment pour assumer les risques financiers que peuvent impliquer certaines formes de soutien (prêts et garanties d'emprunt, par exemple). Ni les emprunts, ni les passifs éventuels et implicites (tels que les garanties de crédits) ne sauraient être souscrits sans accord explicite préalable des autorités compétentes.

Les programmes de dépenses publiques d'environnement devraient être conformes au *principe pollueur-payeur*, aux critères de saine gestion des finances publiques (tels que transparence, efficacité économique, et obligation de rendre des comptes), ainsi qu'aux dispositions internationales relatives aux aides publiques.

Par ailleurs, les programmes de soutien ne devraient pas avoir pour effet secondaire de favoriser à terme, directement ou indirectement, une augmentation de la demande, ou de l'offre, de produits ou activités polluants. Par exemple, les subventions accordées pour les véhicules à moteur économes en carburant peuvent accroître le nombre total de voitures en circulation, d'où notamment une recrudescence des problèmes d'embouteillages et de bruit.

Afin de maximiser les améliorations environnementales obtenues à l'aide d'un montant donné de subventions disponibles, il serait également utile d'examiner les moyens de répartir ces subventions entre leurs bénéficiaires de manière telle que ceux qui s'engagent à réaliser la plus forte amélioration environnementale par unité de soutien en reçoivent la plus grande part. Une analyse coût-efficacité ou, si la taille du projet le justifie, une analyse coûts-avantages devrait être utilisée dans le processus de sélection. Un autre moyen de promouvoir l'efficacité économique consisterait à utiliser une procédure d'appel d'offres pour l'attribution des subventions.

Encadré 16. Adjudication des subventions en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre au Royaume-Uni

Cherchant à réduire autant que possible le volume des émissions de gaz à effet de serre pour des subventions d'un montant donné (215 millions GBP), le gouvernement du Royaume-Uni a autorisé en mars 2002 les entreprises à proposer une diminution de leurs émissions produites dans le pays sur la période 2002-2006 par rapport au niveau atteint en 1998-2000, en échange d'une subvention calculée par tonne de réduction. Les entreprises participantes devaient s'engager à atteindre une réduction précise de leurs émissions en 2006 et à y parvenir progressivement au cours de la période intermédiaire 2002-2005. Le prix à la fin de l'adjudication, soit 53.37 GBP par tonne d'équivalent CO₂ en moins en 2006, équivaut au versement d'une subvention de 17.79 GBP par tonne d'équivalent CO₂ en moins pendant une année.

Cependant, l'utilisation des subventions risque toujours de donner lieu à des comportements opportunistes (autrement dit, les bénéficiaires des subventions auraient agi de la même manière en l'absence d'un soutien). Bien qu'une procédure d'adjudication ait été employée pour attribuer les subventions aussi efficacement que possible, la Cour des comptes du Royaume-Uni a estimé, dans un rapport critique rendu en 2004, que la facilité avec laquelle certains participants atteignaient leurs objectifs était en partie due à des lacunes dans la façon dont les niveaux de référence avaient été calculés. Ainsi, les émissions d'un certain nombre de participants étaient déjà bien en-deçà de leur niveau de référence au moment où le programme a été lancé et, par conséquent, ils auraient pu remplir leurs objectifs sans rien faire de plus pour les réduire.

Lorsque, plus tard dans l'année, le gouvernement du Royaume-Uni a publié un document de consultation sur la manière de remédier à certains des problèmes soulevés par cette « générosité excessive », six des participants les plus importants se sont portés volontaires pour réduire leurs émissions de 8.9 millions de tonnes d'équivalent CO₂ supplémentaires au total. Le gouvernement a alors renoncé à imposer des modifications obligatoires (et éventuellement rétroactives). Toutefois, cela ne s'est pas traduit par un redressement des prix des quotas, ce qui donne à penser que cette procédure n'aurait pas complètement évité leur attribution en surnombre.

Source : Stephen, S. et J. Swierzbinski (2007), « Assessing the Performance of the UK Emissions Trading Scheme », *Environmental and Resource Economics*, vol. 37:131–158.

PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

Les technologies à faibles émissions offrent des perspectives considérables en matière de découplage entre la croissance économique et la dégradation à long terme de l'environnement. En général, si le fonctionnement des marchés présente des défaillances, le développement de ces technologies n'atteint pas le niveau qui serait jugé optimal en d'autres circonstances et rien ne garantit que les innovations environnementales « appropriées » interviendront au moment et dans les domaines où elles sont les plus nécessaires, ou à un coût acceptable pour la société. Plusieurs types d'instruments d'action peuvent stimuler le développement technologique : ils peuvent le faire directement – dans le cadre d'un soutien financier public (sous forme de subventions, de prêts à taux réduits, de régime fiscal préférentiel, etc.) –, ou indirectement – par le biais de mesures qui imposent diverses restrictions aux produits ou aux comportements préjudiciables à l'environnement, d'une réglementation directe (normes, par exemple) ou d'incitations économiques émanant des taxes ou les systèmes d'échange de droits. Cela étant, ces instruments doivent être conçus avec soin pour être aussi efficaces et efficients que possible.

- Les mesures générales visant à stimuler l'obtention d'une norme de résultat donnée sont-elles généralement préférées à des mesures sélectives destinées à promouvoir certaines technologies ?
- Les effets environnementaux nets résultant des innovations attendues – c'est-à-dire tous leurs effets positifs et négatifs à court comme à long terme – ont-ils été pris en considération ?
- Les instruments dont l'utilisation est envisagée fourniront-ils des incitations permanentes à l'innovation et à la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement ?
- Des mesures de sauvegarde appropriées ont-elles été mises en place pour encourager la concurrence entre les technologies, afin d'éviter l'apparition de rentes monopolistiques sur des marchés protégés ?

Annotations

Deux types de défaillances du marché rendent celui-ci défavorable aux innovations respectueuses de l'environnement : ces dernières revêtent le caractère de biens publics et elles visent à remédier à des externalités environnementales. Dans le premier cas, il faut s'assurer que les auteurs des innovations reçoivent une contrepartie en échange des inventions utiles à la société dans son ensemble (mais pas en échange des inventions qu'ils peuvent exploiter commercialement pour leur propre compte). Dans le second, il convient de rectifier les signaux de prix, de manière à ce que ce soient les pollueurs qui paient les externalités qu'ils imposent à la société. « Rectifier les signaux de prix » suffit à inciter à mettre au point et à diffuser de nouvelles technologies à faibles émissions puisque la hausse des prix crée une incitation directe à innover.

Les pays de l'OCDE ont recours à une grande variété d'instruments d'action visant spécifiquement à promouvoir le développement et/ou la diffusion des technologies à faibles émissions. C'est ainsi que des normes d'émission ou de résultats sont souvent fixées dans le but explicite de « forcer » le développement et/ou la diffusion de nouvelles technologies, et il existe de nombreux exemples de mesures fructueuses en la matière.

Néanmoins, si, une fois en conformité avec ces normes, les pollueurs restent économiquement incités à innover pour réduire leurs coûts de mise en conformité, rien ne les pousse en général à apporter des innovations susceptibles d'améliorer encore leurs performances environnementales. Sauf peut-être s'ils pensent que les pouvoirs publics comptent renforcer les normes en fonction de ces innovations – ce qui tendrait à leur conférer un avantage relatif vis-à-vis de leurs concurrents.

En revanche, l'application d'un instrument économique (taxe ou système de permis négociables) constituerait pour les pollueurs une incitation économique permanente à procéder à des innovations permettant d'améliorer leurs performances environnementales. Dans le cas des taxes, l'incitation résiderait dans le fait d'éviter de payer la taxe sur toutes les émissions restantes. S'agissant d'un système de permis négociables, l'incitation tiendrait à la valeur du permis lui-même, que le pollueur soit acheteur ou vendeur net de permis d'émissions.

Toutefois, du point de vue de l'innovation environnementale, il existe une différence importante entre une taxe et un système d'échange de droits d'émissions (assorti d'un plafonnement). Les nouvelles innovations déclenchées par le signal de prix lié à une taxe pourraient induire des améliorations globales nettes des performances environnementales. Or, dans le cas d'un système d'échange (assorti d'un plafonnement), chaque participant est incité à innover pour améliorer ses propres performances environnementales, mais l'amélioration apportée par un participant entraîne « automatiquement » une baisse du prix des permis et un accroissement des émissions d'un autre participant au dispositif. Autrement dit, tant que le plafond demeure inchangé (et contraignant), l'amélioration environnementale obtenue par un participant du fait de son innovation est compensée ailleurs dans le système par une augmentation des émissions – l'innovation initiale ne produisant ainsi aucune amélioration globale *nette*.

De solides arguments économiques et environnementaux peuvent aussi plaider en faveur de l'utilisation d'autres instruments que les taxes et les permis pour promouvoir l'innovation environnementale. Par exemple, comme les auteurs de nouvelles inventions (respectueuses de l'environnement) ne sont pas en mesure de conserver pour eux-mêmes tous les avantages qui en découlent, les inventeurs potentiels ne tiennent dès lors pas compte de ces avantages lorsqu'il s'agit de décider du temps et des ressources à investir dans l'activité d'invention – et ce même s'il devait en résulter une amélioration de l'environnement. Un soutien financier public (sous forme de subventions, de prêts à taux réduits, de régime fiscal préférentiel, par exemple) à ce type d'activités de recherche-développement peut contribuer à faire en sorte que de tels efforts d'innovation soient effectivement déployés.

Ce type de soutien financier se justifie davantage pour les activités de *recherche fondamentale* que pour le *développement de produits*, surtout à l'approche de la phase de commercialisation. En effet, ceux qui participent à la mise au point de produits commerciaux ont plus de chances de récupérer une plus grande partie des profits, et n'ont donc pas besoin d'incitations publiques pour agir.

Il est (encore) plus justifié d'encourager les innovations environnementales que les innovations en général, compte tenu des deux types de défaillances du marché à prendre en compte, qui sont autant d'arguments en faveur d'un soutien public à caractère environnemental. S'ajoutent les raisons avancées pour étendre le soutien financier à la diffusion des technologies respectueuses de l'environnement – même s'il n'existe pas d'argument « purement économique » dans ce sens. Dans ce cas aussi, la diffusion de technologies douces peut contribuer à pallier les défaillances du marché en matière d'environnement. En outre, l'écologisation des marchés publics peut aider à promouvoir la diffusion de technologies à faibles émissions.

Par ailleurs, les gouvernements doivent en principe se garder de miser sur les secteurs technologiques d'avenir. Ils devraient plutôt faire porter leurs efforts sur les options susceptibles de devenir économiquement viables et compétitives à un horizon raisonnable. Il convient donc de créer un cadre propice à l'innovation en général, moyennant, par exemple, une protection appropriée des droits de propriété intellectuelle et un système d'enseignement qui fonctionne bien. Cela permettrait aussi au secteur privé de contribuer efficacement à remédier aux problèmes environnementaux.

Comme les autres formes de soutien financier public, les programmes de soutien peuvent par ailleurs se révéler relativement complexes du point de vue de leurs critères de sélection et peuvent générer des coûts de transaction élevés. Ces critères de sélection devraient donc rester aussi simples que possible et les institutions compétentes devraient disposer des compétences de gestion suffisantes, notamment pour assumer les risques financiers que peuvent impliquer certaines formes de soutien.

Les programmes de soutien à des technologies particulières risquent de générer de puissantes pressions en faveur de leur maintien longtemps après que leurs avantages sociaux ont disparu. Leur réforme ou leur réorientation ultérieures peuvent dès lors être difficiles à mettre en œuvre. Il peut également en résulter une distorsion de l'effort de recherche de nouvelles solutions technologiques (moins coûteuses) ayant pour effet de privilégier certaines industries nationales, à moins que des mesures suffisantes ne soient prises pour se prémunir contre les choix protectionnistes. Il sera généralement préférable de mobiliser des capitaux privés pendant la phase de diffusion de l'innovation, plutôt que de fournir des fonds publics pour promouvoir une solution technologique au détriment d'une autre. Tel est *a fortiori* le cas lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant des technologies à très long terme.

Encadré 17. Politique de l'environnement et innovation

Comme l'ont confirmé des travaux récents de l'OCDE, la politique de l'environnement a bien un effet positif sur l'innovation technologique. C'est ainsi qu'il ressort d'une étude de cas sur les énergies renouvelables que la mise en œuvre de différentes mesures publiques a eu un impact mesurable sur l'innovation, les mesures fiscales et les obligations liées aux quotas ayant à l'évidence une incidence déterminante sur l'activité de dépôt de brevets.

La variation des prix relatifs peut aussi induire des formes particulières d'innovation. Une étude de cas sur la réduction des émissions automobiles révèle que la variation du prix des carburants a encouragé l'investissement dans une innovation « intégrée » (qui s'est accompagnée d'une réduction de la consommation de carburant), mais pas dans l'innovation en matière de dépollution par post-traitement. S'agissant des énergies renouvelables, on a rarement constaté une incidence significative de la variation des prix de l'électricité sur l'activité de dépôt de brevets, sauf pour l'énergie solaire. Toutefois, avec la hausse des prix de combustibles fossiles, les effets de substitution risquent de devenir plus importants.

D'autres mécanismes du marché peuvent aussi être des déterminants importants de l'innovation. Ainsi, d'après une étude de cas portant sur les procédés de blanchiment des pâtes à papier, il semble que les préoccupations du public concernant l'environnement aient suscité la mise au point de technologies à faibles émissions, avant l'introduction de normes réglementaires. Il est intéressant de noter que, dans ce cas, l'éco-étiquetage *ne paraît pas* avoir eu d'influence sur l'innovation.

Source : OCDE (à paraître), *Environmental Policy, Technological Innovation and Patent Activity*, OCDE, Paris.

AUTRES INSTRUMENTS (APPROCHES BASÉES SUR L'INFORMATION ET APPROCHES VOLONTAIRES)

Dans le domaine de l'environnement, le déficit d'information des entreprises et des ménages constitue souvent une défaillance du marché. Les politiques environnementales axées sur une « meilleure information » peuvent aider à surmonter ce problème. Les accords entre les pouvoirs publics et certains secteurs économiques ou certaines industries peuvent également contribuer à faire évoluer dans le bon sens la politique de l'environnement. Pour accroître l'efficacité environnementale des approches négociées, les pouvoirs publics peuvent indiquer que d'autres mesures seront prises ultérieurement si les objectifs fixés dans ce cadre ne sont pas effectivement atteints. L'association de tiers au processus de fixation des objectifs environnementaux, ainsi qu'au suivi des performances, peut également accroître l'efficacité environnementale – et la crédibilité – des approches volontaires.

- S'est-on efforcé de faire face aux « déficits d'information » importants au moyen d'instruments permettant de fournir des informations exactes, pertinentes et ciblées aux entreprises et aux ménages (à l'aide par exemple d'inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes, de dispositifs de « notation », ou de programmes d'étiquetage) ?
- S'est-on efforcé de comprendre les avantages publics et privés associés à un instrument d'information donné (et de veiller à leur complémentarité) ?
- Les critères utilisés pour élaborer des systèmes de certification (ISO, EMAS, par exemple) et/ou d'étiquetage sont-ils aussi objectifs, transparents et complets que possible ?
- Les mêmes normes de certification et d'étiquetage s'appliquent-elles aux producteurs nationaux et étrangers ?
- S'est-on assuré que les programmes qui font appel aux approches volontaires : (i) comportent un scénario de référence décrivant quelles seraient les conditions « à politiques inchangées », (ii) s'efforcent d'équilibrer les coûts et les avantages marginaux des améliorations supplémentaires de l'environnement, (iii) cherchent à égaliser (autant que faire se peut) les incitations marginales fournies aux différentes sources couvertes par l'accord volontaire, (iv) indiquent clairement que d'autres instruments pourraient être mis en place si les objectifs environnementaux ne sont pas atteints, et (v) associent des tiers indépendants à la fixation et à la vérification des objectifs environnementaux ?

Annotations

Parmi les instruments basés sur l'information qui sont souvent proposés figurent les inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP). Il s'agit de bases de données accessibles au public et constituées en mettant à contribution un maximum de sources d'émission pertinentes qui répertorient les polluants et/ou substances chimiques potentiellement nocives rejetés dans l'atmosphère, l'eau et les sols, ou transférés à l'extérieur de l'installation pour y être traités. Toutes choses égales par ailleurs, il est souhaitable aussi que ces inventaires couvrent autant de polluants que possible. Les informations qu'ils contiennent devraient être mises à la disposition du grand public gratuitement et en temps opportun (entre autres via Internet, et il serait en outre préférable de les compléter par un système d'information géographique ainsi que par d'autres renseignements facilitant leur interprétation).

Les différents dispositifs de « notation » et d'étiquetage constituent un autre instrument basé sur l'information qui peut aider les entreprises et les particuliers à prendre de meilleures décisions au sujet de leurs impacts respectifs sur l'environnement. Ces instruments sont en principe d'autant plus efficaces qu'ils renseignent non seulement sur le « bien public » considéré (tel que de faibles émissions de gaz à effet de serre, par exemple) mais aussi sur les avantages privés que les entreprises et les ménages pourraient en retirer (comme par exemple la réduction de leur facture énergétique).

Encadré 18. Le label nordique du Cygne blanc

Des recherches ont montré que le label nordique du Cygne blanc a une incidence notable sur les décisions des consommateurs lorsqu'ils ont à choisir entre différentes marques de papier toilette, qui se traduit par un consentement à payer davantage pour les produits certifiés, équivalent à 13 à 18 % du prix. Il semble aussi que les informations sur les performances environnementales aient un effet sur les choix des consommateurs lorsqu'ils achètent des détergents.

Source : Bjørner, T. B., L.G. Hansen et C.S. Russell (2004), « Environmental Labeling and Consumers' Choice – An Empirical Analysis of the Effect of the Nordic Swan », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 47, 411-434.

Les impacts bénéfiques sur l'environnement exercés par ces instruments seront généralement réduits si les avantages privés sont relativement faibles (puisque l'incitation à éviter l'externalité sous-jacente sera moindre). Leurs avantages environnementaux seront par ailleurs d'autant plus limités que les groupes cibles seront moins libres de modifier leurs comportements (par exemple, si des transports publics ne sont pas aisément accessibles, les consommateurs ne pourront pas facilement tenir compte des informations relatives à la quantité de pollution générée par leurs voitures en milieu urbain). Les instruments d'information doivent donc être conçus avec soin – tant pour veiller à ce que les critères de notation utilisés soient aussi objectifs et complets que possible que pour éviter que le chevauchement de différentes incitations ne désoriente les entreprises et les ménages et n'accroisse ce faisant les coûts administratifs.

Le recours à l'étiquetage et à d'autres formes de politiques environnementales basées sur l'information peuvent également susciter des préoccupations commerciales. Si, par exemple, la méthode d'élaboration des écolabels fait l'objet d'un débat scientifique, ou si la procédure d'attribution des écolabels n'est pas transparente (en particulier pour les producteurs qui ne possèdent pas de représentant sur place dans le pays), les critères appliqués risquent de privilégier dans une certaine mesure les producteurs nationaux. Pour ne pas constituer des obstacles déguisés aux échanges, ces systèmes doivent être non discriminatoires, transparents, impliquer une large consultation sur les critères d'attribution de l'écolabel et être fondamentalement exempts de visées protectionnistes.

Un nombre croissant d'entreprises et de particuliers prennent des mesures volontaires pour améliorer leurs performances environnementales : il convient assurément de se féliciter d'une telle évolution.

Le recours aux « approches volontaires » en tant qu'*instruments de la politique publique de l'environnement* a aussi connu une expansion ces dernières années. Au nombre de ces approches de politique publique figurent des accords environnementaux négociés entre les industriels et les autorités publiques, ainsi que des programmes volontaires élaborés par les pouvoirs publics et auxquels les entreprises sont invitées à adhérer. Le caractère « volontaire » de l'approche peut varier selon les cas.

Les pouvoirs publics considèrent souvent que les approches volontaires sont tout à la fois *efficaces* (au sens qu'elles peuvent aboutir à des améliorations de l'environnement palpables et mesurables) et *efficientes* (au sens que ce sont les pollueurs eux-mêmes – c'est-à-dire les entreprises – qui sont invités à s'acquitter des coûts imposés par l'externalité environnementale considérée).

Les approches volontaires des politiques publiques présentent toutefois un grand inconvénient : elles impliquent toujours une certaine asymétrie entre les pouvoirs publics et le pollueur/secteur particuliers qui en font l'objet. Les entreprises privées ont une bien meilleure connaissance que les pouvoirs publics de l'évolution de la pollution et de la consommation d'énergie dans leur propre secteur d'activité (ainsi que des perspectives de mise au point et de diffusion de nouvelles technologies). Elles peuvent dès lors être à même de faire en sorte que les objectifs environnementaux fixés dans le cadre de l'accord volontaire ne soient guère plus ambitieux que ceux qui auraient de toutes manières été atteints en son absence – ce qui fait craindre que l'efficacité environnementale de cette approche ne soit pas toujours très élevée. L'expérience tend par ailleurs à montrer que les accords volontaires aboutissent souvent à

des solutions plus coûteuses qu'il ne faudrait – ce qui donne à penser que leur efficacité économique est également sujette à caution.

Encadré 19. Collecte des interrupteurs à mercure aux États-Unis

Pour réduire les émissions de mercure des fours à arc alimentés par des déchets d'automobiles recyclées, les États-Unis encouragent le retrait des interrupteurs à mercure des carcasses avant leur recyclage. (Aux États-Unis, presque toutes les vieilles voitures sont démontées et déchiquetées pour recycler le métal.) La *loi sur la pureté de l'air* confère à l'EPA le pouvoir de réglementer les aciéries, mais pas les entreprises qui démontent les épaves de véhicules. Cependant, les fabricants d'acier sont relativement impuissants face au problème du mercure, sauf à installer de coûteux équipements en bout de chaîne. Il est assez facile aux ferrailleurs de retirer les interrupteurs des carcasses avant de les compresser, mais ils n'y sont pas incités, compte tenu du manque de valeur du mercure et des coûts supplémentaires que suppose l'opération. Le *programme national en faveur de la récupération des interrupteurs à mercure sur les véhicules*, lancé en 2006, est donc un dispositif volontaire qui s'adresse aux constructeurs automobiles, aux aciéries, aux entreprises de recyclage et de démantèlement des épaves, aux organisations de défense de l'environnement et aux États, et qui a pour but de limiter la présence, dans la filière des métaux recyclés, des interrupteurs contenant du mercure et provenant des systèmes d'éclairage de confort et des freins antiblocage des automobiles. Ce dispositif est censé éviter 75 tonnes de rejets de mercure sur les quinze prochaines années.

Source : US EPA, www.epa.gov/mercury/switch.htm.

Les approches volontaires des politiques publiques peuvent par ailleurs permettre d'en apprendre davantage sur les coûts de la protection de l'environnement et de diffuser auprès du grand public des informations sur les impacts environnementaux. Lorsqu'elles fixent des objectifs par entreprise, ou pour les systèmes de surveillance de la pollution et/ou de permis négociables, elles peuvent représenter un premier pas non négligeable en direction de l'instauration de dispositifs de plafonnement et d'échange (en aidant entre autres à mettre en place l'infrastructure indispensable aux échanges – comme par exemple des réductions d'émissions certifiées). Chose peut-être encore plus importante, elles peuvent également générer des solutions plus efficaces et efficientes que les réglementations – du fait qu'elles ménagent davantage de souplesse quant aux modalités de mise en œuvre des programmes environnementaux.

Il s'ensuit que, si une approche réglementaire est nécessaire (comme c'est souvent le cas), les approches volontaires peuvent être une étape utile en direction de la mise en place à plus long terme d'un cadre d'action plus efficace et plus efficient dans le domaine de l'environnement. Elles peuvent également constituer un effort « positif » et particulièrement visible en faveur des objectifs environnementaux de la part du pollueur/secteur impliqué, ce qui peut encourager les autres entreprises ou secteurs à leur emboîter le pas et favoriser un « cercle vertueux » de défense de l'environnement.

Une fois prise la décision d'adopter une approche volontaire, l'efficacité et l'efficacité de celle-ci peuvent être accrues par différents moyens. Il convient par exemple d'investir suffisamment dans la préparation, la négociation, le suivi et le contrôle du respect des approches volontaires des politiques publiques, car dans le cas contraire les avantages environnementaux escomptés risqueraient de ne pas se concrétiser.

Encadré 20. Accords de réduction de la charge en Nouvelle-Galles du Sud

En 1999, la Nouvelle-Galles du Sud (Australie) a instauré un système d'autorisations qui limite les charges de polluants rejetés par les détenteurs de permis de polluer, et qui établit un lien entre les redevances dont ces permis sont assortis et le volume des émissions autorisé. Dans l'optique d'encourager les mesures volontaires de réduction de la pollution, les pollueurs peuvent passer des accords de réduction de la charge avec le ministère de l'Environnement et de la Conservation des ressources. Ces accords indiquent une « charge convenue » (inférieure à la charge de pollution réelle), que le pollueur s'engage à atteindre en l'espace de trois ans. Le choix des activités à mettre en œuvre pour réduire la pollution est à la discrétion du titulaire du permis. Au cours de la période, le montant de la redevance est fondé sur la « charge convenue », inférieure, ce qui permet au pollueur de dégager des fonds pour investir dans les technologies de lutte contre la pollution. Si la réduction de la charge polluante n'est pas atteinte, le pollueur doit rembourser l'abattement dont il a bénéficié, assorti d'intérêts. Ainsi, il existe une « menace » crédible, qui devrait accroître les chances de réalisation des objectifs fixés.

Source : OCDE (2003), Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement : efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention, OCDE, Paris.

Plus spécifiquement, les pouvoirs publics devraient indiquer clairement quel est le scénario de référence (« à politiques inchangées ») et quels sont les avantages environnementaux qui pourraient être obtenus en s'écartant de cette trajectoire. Ils devraient donc s'efforcer d'équilibrer les coûts et les avantages environnementaux de ces programmes et d'égaliser les coûts marginaux de réalisation de ces objectifs pour tous les pollueurs. Les pouvoirs publics pourraient par ailleurs indiquer que d'autres mesures seront prises ultérieurement si les objectifs convenus ne sont pas effectivement atteints. L'association de tiers au processus de fixation des objectifs environnementaux, ainsi qu'au suivi des performances, peut accroître l'efficacité environnementale – et la crédibilité – des approches volontaires des politiques publiques.

COMBINAISONS D'INSTRUMENTS D'ACTION

Les instruments de la politique de l'environnement sont d'ordinaire employés dans le cadre d'une « combinaison » d'instruments (plusieurs instruments sont souvent appliqués conjointement pour faire face à un même problème d'environnement). C'est la contribution nette de cette « combinaison » d'instruments au bien-être social qui importe le plus. L'efficacité environnementale et l'efficacité économique de ces combinaisons peuvent être renforcées en respectant pour une large part les mêmes principes que lorsque les instruments sont utilisés isolément, et en tenant compte expressément des interactions entre les différents instruments.

- La « combinaison » d'instruments d'action utilisée traite-t-elle un problème d'environnement donné aussi largement que possible (en s'appliquant par exemple à tous les secteurs de l'économie concernés) ?
- Des incitations marginales similaires sont-elles offertes à toutes les sources qui contribuent à un problème d'environnement donné ?
- Chaque nouvel instrument supplémentaire ajouté à la combinaison d'instruments d'action utilisée accroît-il également les possibilités d'obtenir de meilleurs résultats environnementaux et/ou d'accroître l'efficacité économique ?
- Face aux problèmes d'environnement qui comportent plusieurs dimensions, a-t-il été envisagé d'avoir recours à des instruments agissant non seulement sur la quantité totale de pollution mais aussi sur la façon dont un produit particulier est utilisé, à quel moment, à quel endroit, etc. ?
- La combinaison d'instruments existante s'efforce-t-elle d'éviter le chevauchement de différentes incitations, de laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux entreprises et aux particuliers dans leurs efforts de réduction de la pollution, ainsi que de ne pas fixer des objectifs annuels pour les problèmes d'environnement dont l'intensité ne fluctue pas d'une année sur l'autre ?
- Les défaillances du marché qui ne relèvent pas de l'environnement et qui ont une incidence sur les résultats environnementaux (pouvoir de marché, déficit d'information, lacunes des droits de propriété) pourraient-elles être mieux traitées par des instruments autres que ceux de la politique de l'environnement ?
- La possibilité d'introduire une « soupape de sécurité » dans les systèmes de permis négociables fondés sur le principe du plafonnement et de l'échange (et d'imposer une limite supérieure au prix des permis) a-t-elle été envisagée en vue d'éviter une incertitude excessive concernant les fluctuations du prix des permis ?
- La combinaison d'instruments d'action utilisée est-elle réexaminée régulièrement pour s'assurer que l'efficacité et l'efficacité prévues *ex ante* ont effectivement été obtenues *ex post* ?

Annotations

L'association de deux instruments peut dans certains cas accroître l'efficacité et l'efficacité de chacun d'eux. C'est ainsi qu'un système d'étiquetage peut renforcer les avantages offerts par une taxe liée à l'environnement, et *vice versa*. De même, un système bien conçu de collecte sélective des déchets recyclables peut accroître les avantages pour l'environnement procurés par une redevance variable de collecte des déchets (en réduisant par exemple les risques de dépôts sauvages, puisque cette redevance incite davantage les particuliers à trier les déchets recyclables dont ils peuvent se débarrasser gratuitement). Pour tirer parti de ces possibilités de renforcement mutuel, il convient d'employer des

instruments qui offrent un maximum de souplesse aux groupes cibles. Les instruments économiques offrent en règle générale la souplesse voulue, mais il en est de même de *certain types* d'instruments réglementaires (tels que les normes de qualité du milieu ambiant, par exemple).

Encadré 21. Taxes et étiquetage favorisant les réfrigérateurs économes en énergie au Danemark

Jänicke *et al.* (1998) ont étudié les impacts de la conjugaison d'une hausse rapide des taxes sur l'électricité étalée sur plusieurs années et d'un système d'étiquetage indiquant l'efficacité énergétique des réfrigérateurs, mis en place au Danemark dans les années 90. Il en ressort que ces deux instruments se sont en fait complétés. Les effets de l'un et de l'autre ont par ailleurs été accentués par, entre autres, une formation spéciale dispensée à environ 20 % des vendeurs travaillant pour des détaillants d'appareils électroménagers.

Source : Jänicke *et al.* (1998), *Innovation and Diffusion through Environmental Regulation: The Case of Danish Refrigerators*. FFU-report 98-3, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.

Dans un souci d'efficacité environnementale aussi bien que d'efficience économique, les instruments d'action utilisés devraient traiter un problème d'environnement donné le plus largement possible (en s'appliquant par exemple à toutes les sources de pollution dans tous les secteurs de l'économie concernés). Ils devraient également fournir des incitations marginales similaires à toutes les sources qui contribuent à un problème d'environnement donné. Les instruments économiques (tels que les systèmes d'échange de droits d'émission et les taxes) peuvent engendrer des incitations marginales égales en faveur de la réduction de la pollution, mais un tel résultat est généralement beaucoup plus difficile à obtenir au moyen d'instruments ne faisant pas appel aux mécanismes de marché.

Face aux problèmes d'environnement qui comportent de nombreuses « dimensions » (pollution de l'eau d'origine agricole, par exemple), il peut être opportun de compléter les instruments axés sur la réduction de la *quantité totale* de pollution par des instruments visant à modifier *la façon* dont un produit particulier est utilisé, à *quel moment*, à *quel endroit*, etc. Bien souvent, les instruments réglementaires, les instruments d'information, les activités de formation, etc., peuvent se révéler mieux adaptés au traitement de ces aspects qu'une taxe ou un système d'échange de droits d'émission. De même, les combinaisons d'instruments d'action sont souvent préférables lorsqu'il est difficile de mesurer la pollution directement en continu, comme dans le cas du ruissellement des éléments nutritifs à partir de sources diffuses en agriculture.

Il convient d'éviter de mettre en place des instruments qui se chevauchent, sauf lorsqu'il est probable qu'ils se renforcent mutuellement ou qu'ils s'attaquent aux différentes « dimensions » d'un problème donné. En effet, ces chevauchements ont tendance à réduire la souplesse dont disposent les groupes cibles pour s'adapter de la façon la plus efficace et efficiente possible. À titre d'exemple, une norme d'efficacité visant les appareils électriques, qui serait appliquée parallèlement à un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de CO₂ couvrant la pollution générée par le secteur de la production d'électricité, ne fournirait aucune incitation supplémentaire à réduire les émissions en question (du moins à court terme et tant que le « plafond » n'est pas modifié), mais pourrait par contre faire supporter des coûts plus importants aux producteurs et utilisateurs des appareils concernés.

Si les systèmes d'échanges de permis d'émission (notamment les dispositifs de plafonnement et d'échange) peuvent procurer un certain niveau de certitude concernant le résultat environnemental, les coûts de mise en conformité supportés par les pollueurs seront quant à eux vraisemblablement très incertains avec ces mêmes systèmes. Il est parfois possible de limiter cette incertitude en introduisant une « soupape de sécurité » dans le prix des permis. En effet, les pollueurs sont alors autorisés à émettre les quantités de polluants qu'ils souhaitent, contre paiement d'un prix préétabli (c'est-à-dire d'une « taxe ») pour les émissions pour lesquelles aucun permis ne leur a été alloué, si jamais le prix des permis dépasse un niveau prédéfini. Cette approche doit toutefois être conçue avec soin afin de préserver l'intégrité environnementale du système global de lutte contre la pollution. Un moyen de préserver cette intégrité pourrait consister à exiger des pollueurs qui feraient usage de cette « soupape de sécurité » qu'ils procèdent aux réductions d'émissions correspondantes au cours des années ultérieures.

À moins que le problème d'environnement associé à un polluant donné ne soit étroitement lié au niveau des émissions d'une année sur l'autre, il convient d'éviter de fixer des objectifs *annuels* de réduction des émissions, car il devient dès lors difficile d'assortir les prix des permis, dans le système d'échanges, de « soupapes de sécurité ».

Il est souvent préférable de s'attaquer aux défaillances *non environnementales* du marché (pouvoir de marché, déficit d'information, lacunes des droits de propriété, incitations divergentes entre propriétaires et locataires, etc.) en recourant principalement à des instruments non environnementaux – tels que les instruments de la politique de la concurrence, l'amélioration du système des brevets, la déréglementation du marché du logement – plutôt que d'essayer d'adapter à cette fin les instruments de la politique de l'environnement.

Lorsque des modifications sont apportées à un élément de la combinaison d'instruments utilisée, les répercussions environnementales et économiques des autres éléments de la combinaison devraient être réévaluées. Cette réévaluation peut être très importante lorsque des instruments « qualitativement nouveaux » sont ajoutés à la combinaison existante, notamment quand un instrument fondé sur les quantités (comme par exemple un système de permis négociables basé sur des quotas) est associé à des instruments fondés sur les prix (tels qu'une taxe ou une subvention). Il importe également de vérifier régulièrement l'efficacité et l'efficience de la combinaison d'instruments en vigueur – afin de s'assurer que le résultat prévu *ex ante* a bien été obtenu.

SURVEILLANCE, RESPECT DES DISPOSITIONS ET CONTRÔLE DE LEUR APPLICATION

Aucun instrument de la politique de l'environnement ne peut être écologiquement efficace et économiquement efficient en l'absence de mécanismes appropriés d'assurance du respect des dispositions en vigueur. Ces mécanismes entraînent aussi bien des coûts que des avantages, et il doit être tenu compte explicitement des uns comme des autres au moment de déterminer dans quelle mesure il convient d'avoir recours, dans des circonstances données, aux activités relatives à la surveillance, au respect des dispositions et au contrôle de leur application.

- A-t-il été tenu compte des problèmes de surveillance, de respect des dispositions et de contrôle de leur application dès les tout premiers stades de la formulation des politiques de l'environnement, et des ressources suffisantes sont-elles consacrées à ces activités ?
- Les stratégies relatives au respect des dispositions tiennent-elles compte des conditions de mise en œuvre, du profil des entités soumises à la réglementation et d'autres facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur l'observation des mesures ?
- Les stratégies relatives au respect des dispositions sont-elles propices à la détection des infractions (par les entités soumises à la réglementation elles-mêmes ou par des tiers) ?
- Est-il probable que le niveau de détection des infractions sera plus élevé dans les cas où le risque environnemental est lui aussi plus élevé ?
- Les sanctions d'ordre judiciaire ou non engendrent-elles des risques financiers au moins égaux aux avantages potentiels du non-respect des dispositions ?
- Les activités de surveillance et de contrôle de l'application sont-elles conçues et mises en œuvre de façon à être transparentes, ciblées, proportionnées et cohérentes ?
- Dans le cadre du système d'assurance du respect des dispositions, les rôles et responsabilités des différentes parties sont-ils précisés ? Les autorités gouvernementales disposent-elles des moyens nécessaires pour assurer la surveillance du respect des dispositions et imposer leur observation ?

Annotations

Les systèmes de contrôle de l'application des dispositions environnementales (« assurance du respect des dispositions ») recouvrent un large éventail de mesures prises par les pouvoirs publics (soit seuls, soit en coopération avec d'autres parties prenantes) en vue d'assurer la surveillance du respect des mesures et d'encourager celui-ci. L'application et la réparation volontaires sont les principaux objectifs de ces systèmes ; sanctionner les auteurs d'infractions doit être un objectif secondaire. Les mesures qui permettent de récupérer les gains tirés indûment du non-respect des normes environnementales peuvent également contribuer à garantir qu'aucune entreprise ne puisse bénéficier d'un avantage concurrentiel du fait de sa non-conformité.

Il importe de tenir compte, dès les tout premiers stades de la formulation des mesures, des problèmes de respect des dispositions qui pourraient être associés à un instrument donné de la politique d'environnement. Par exemple, la faisabilité est une condition préalable à respecter pour que les entités visées par les dispositions acceptent leurs obligations et pour maintenir les coûts liés à leur respect dans des limites raisonnables. Afin de réduire ces coûts, l'entrée en vigueur de nouvelles contraintes réglementaires doit donc être coordonnée, dans la mesure du possible, avec les cycles d'investissement. En conséquence, il importe d'obtenir auprès des catégories visées par la réglementation environnementale, entre autres, les informations pertinentes pour la définition des obligations qui en découlent. L'analyse de l'impact de la réglementation est un outil essentiel pour déterminer la faisabilité des objectifs et des instruments envisageables.

Pour renforcer leur caractère exécutoire, toutes les réglementations environnementales devraient être assorties d'une définition de leur champ d'application ; indiquer le temps imparti pour la mise en conformité (partielle ou totale) ; caractériser les domaines susceptibles de nécessiter une législation secondaire ; et comprendre une référence claire aux sanctions en cas de non-respect.

Par ailleurs, les sanctions doivent faire en sorte que les entités respectueuses de la réglementation environnementale ne pâtissent pas d'un désavantage économique relatif sous l'effet des efforts qu'elles consentent pour être en conformité. En conséquence, les sanctions doivent être proportionnelles aux gains économiques susceptibles de résulter du non-respect de la réglementation. Autrement dit, les pénalités les plus élevées doivent avoir un effet dissuasif.

Encadré 22. Progressivité des mesures visant à assurer l'application effective des réglementations

La progressivité des mesures visant à assurer l'application effective des réglementations est un bon moyen de conjuguer de manière optimale persuasion et coercition au service du respect des dispositions. Dans ce cadre, les organismes réglementaires partent d'abord du principe que les pollueurs sont prêts au respect volontaire de la réglementation. Cependant, ils anticipent également des circonstances dans lesquelles cette hypothèse se révélerait erronée en prévoyant des dispositions qui aggravent progressivement les sanctions dans l'éventualité d'un non-respect des réglementations. Par exemple, ils peuvent prévoir dans un premier temps d'adresser des conseils et des recommandations écrites aux pollueurs en infraction, puis de leur transmettre des notifications administratives et de leur imposer des amendes forfaitaires, et enfin d'intenter des actions en justice assorties de sanctions de plus en plus sévères. Plus les sanctions à la disposition des autorités concernées sont sévères, plus il y a de chances pour que l'objectif environnemental soit atteint sans qu'il y ait besoin d'y recourir.

*Source : OCDE (2005), *Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance*.*

Caractériser les entités visées par la réglementation et analyser leurs spécificités (le nombre et la taille des entreprises, leurs impacts potentiels sur l'environnement, leurs moyens humains et financiers, et leur degré d'observation des dispositions) aide les autorités à choisir les bons mécanismes d'assurance du respect de la réglementation et de contrôle de son application, à hiérarchiser les inspections en fonction des priorités et à organiser les activités de communication et d'application de manière à optimiser l'utilisation des fonds publics.

Certains pollueurs ont plus de mal que d'autres à respecter les dispositions prévues. Par exemple, il arrive souvent que les petites entreprises manquent des connaissances et des ressources nécessaires pour leur application effective. En outre, elles sont parfois moins exposées aux pressions extérieures que les grandes entreprises. Dans ces cas, la persuasion peut être préférable. Toutefois, celle-ci est surtout efficace si les pollueurs considèrent qu'ils ont des chances d'obtenir un avantage concurrentiel en améliorant leurs performances environnementales.

La réprobation que peut susciter le non-respect des réglementations dans une grande partie de la société a également une forte incidence dissuasive. Les approches préventives sont notamment importantes dans les cas où les autres méthodes ne sont pas réalistes (par exemple parce qu'il est trop onéreux d'inspecter les installations de nombreux pollueurs ; dans ces cas, il est souvent possible d'accroître l'efficacité en renforçant les actions d'information ou de sensibilisation).

La surveillance du respect des dispositions peut passer par trois canaux principaux : (i) autosurveillance assurée par les intéressés et établissement de rapports ; (ii) inspections périodiques (annoncées ou non) par les autorités compétentes ; et (iii) plaintes et autres actions du public. Deux autres instruments peuvent être employés : les audits réalisés par des tiers et la surveillance du milieu ambiant.

Il faut également qu'il existe une menace crédible de sanction en cas de non-respect. A cet égard, la communication peut avoir une incidence sur la perception des actions concrètes visant à faire respecter les dispositions, en les rendant plus visibles.

Comme dans le cas des réglementations elles-mêmes, les activités liées à l'assurance du respect des dispositions doivent viser au premier chef (mais pas exclusivement) les sources dont les activités donnent lieu au plus grand risque de préjudice à l'environnement, qui sont à l'origine des risques les plus mal maîtrisés ou qui commettent délibérément des infractions. Par exemple, les sites à haut risque (comme certaines usines chimiques ou installations d'élimination des déchets) devraient être visités régulièrement de manière à ce que les autorités puissent s'assurer que les risques environnementaux restent maîtrisés efficacement. Certains sites qui présentent moins de risques mais qui sont mal gérés sont susceptibles de poser plus de problèmes que les sites à haut risque où sont appliquées des mesures appropriées.

Encadré 23. Contrôle de l'application des dispositions fondé sur le risque

Plusieurs pays de l'OCDE ont conçu des outils pour mieux évaluer le risque environnemental que présentent les installations individuellement (ou certaines catégories d'installations). Par exemple, aux Pays-Bas, les priorités des activités de surveillance et de contrôle de l'application des dispositions sont définies pour chaque loi sur l'environnement et pour chaque entité visée *séparément*, au moyen d'évaluations conduites par des experts. Au Royaume-Uni, l'approche est davantage intégrée : l'évaluation des risques/performance s'inscrit dans une évaluation plus générale des opérateurs concernés. Dans les deux cas, des « notes » sont attribuées aux opérateurs, ce qui permet aux organismes de réglementation d'établir des priorités dans le cadre des activités de contrôle de l'application des dispositions.

Source : OCDE (2005), *Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance*.

Globalement, les instances chargées de l'application des réglementations doivent traiter les entités visées d'une façon cohérente, transparente et proportionnée. La *cohérence* suppose d'utiliser des approches similaires face à des circonstances similaires. Elle doit être favorisée aux niveaux national et infranational, au moyen d'une interaction efficace avec les autres autorités chargées de faire appliquer les dispositions en vigueur. La *transparence* veut que soient précisées la nature des mesures d'exécution prévues, que les circonstances dans lesquelles elles sont applicables et les raisons pour lesquelles elles le sont. Elle aide les intéressés à comprendre ce que l'on attend d'eux, et ce qu'ils doivent attendre de l'organisme procédant aux inspections environnementales. Elle contribue en outre à maintenir la confiance du public dans la capacité des autorités à réglementer les activités. La *proportionnalité* suppose que les mesures d'exécution soient proportionnées à la fois aux risques qui pèsent sur l'environnement et à la gravité de l'infraction.

Pour qu'un dispositif d'exécution fonctionne correctement, il est essentiel que soient clairement définis le rôle et les responsabilités des différentes institutions concernées – à commencer par ceux des autorités exécutives et judiciaires. L'organisme chargé des inspections environnementales est généralement au cœur du dispositif. Des pouvoirs clairs et définis juridiquement doivent lui être conférés. Il doit disposer de toute l'autorité nécessaire pour prendre des décisions objectives en toute indépendance, et ne pas subir de pressions politiques. Il doit cependant obéir à des règles d'intégrité, de transparence et de responsabilité.

POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET COMPÉTITIVITÉ

Aucun élément convaincant ne permet d'affirmer que la politique de l'environnement *nuit* à la compétitivité économique globale. Des mesures nationales ambitieuses peuvent avoir un impact négatif sur la compétitivité de certains secteurs, et dans des circonstances particulières, mais ces effets ont généralement des contreparties bénéfiques dans d'autres domaines économiques. Qui plus est, lorsque des problèmes de compétitivité se posent effectivement pour des branches d'activité ou entreprises données, il existe souvent des moyens concrets de les atténuer. Par ailleurs, rien ne prouve non plus qu'une politique de l'environnement *rigoureuse* a pour effet d'*améliorer* directement la compétitivité économique pour le pays tout entier – bien qu'elle puisse donner lieu à de nouveaux débouchés pour certaines entreprises (et accroître ainsi leur rentabilité). Il se pourrait même que des normes environnementales *peu exigeantes* portent atteinte à la compétitivité économique nationale (au lieu d'y contribuer), surtout à plus long terme.

- Le nouvel instrument de la politique de l'environnement envisagé est-il intégré dans des programmes de réforme plus larges (comme par exemple la mise en place de taxes liées à l'environnement dans le cadre d'une réforme fiscale de plus grande ampleur) ?
- Le gouvernement a-t-il cherché à conclure des accords environnementaux (multilatéraux ou bilatéraux) avec d'autres pays en vue d'atténuer par ce moyen les problèmes de compétitivité associés à tel ou tel problème d'environnement international qu'ils ont en commun ?
- Les nouvelles réformes des politiques de l'environnement sont-elles annoncées précocement et mises en œuvre progressivement ?
- S'il est fait appel à des instruments économiques dans le cadre d'un projet de réforme – et si une forme de « compensation » est jugée nécessaire en contrepartie d'une diminution de la compétitivité –, la possibilité de réinjecter les recettes (tirées de la taxe ou de la vente aux enchères des permis) dans les secteurs/entreprises les plus touchés a-t-elle été envisagée ? Dans l'affirmative, la réinjection de ces recettes serait-elle découplée de l'activité polluante initiale ?
- La possibilité d'avoir recours à des taux de taxation réduits (plutôt qu'à des exonérations totales) de sorte que les entreprises concernées continuent d'être effectivement incitées à réduire leurs émissions a-t-elle été envisagée ?
- La solution des ajustements fiscaux aux frontières a-t-elle été envisagée ? Dans l'affirmative, a-t-on pleinement pris en compte les implications économiques et environnementales de cette démarche, notamment les coûts administratifs à prévoir et les éventuels problèmes de conformité avec les obligations de l'OMC ?

Annotations

Une préoccupation politique importante à laquelle se heurte souvent la mise en œuvre de politiques environnementales tient à la crainte de répercussions sur la compétitivité internationale des secteurs économiques les plus polluants (souvent les plus énergivores). Dans l'idéal, les décideurs devraient s'intéresser avant tout aux effets des instruments de la politique de l'environnement sur l'économie dans son ensemble – plutôt que sur des secteurs particuliers –, car les instruments qui occasionnent des pertes pour certaines entreprises engendrent généralement des gains pour d'autres. Les éventuelles répercussions défavorables sur l'économie dans son ensemble sont donc moindres que celles exercées sur les secteurs les plus touchés.

La concurrence à laquelle sont confrontées les entreprises est à la fois nationale et internationale. Toute politique environnementale (telle qu'une réglementation ou une taxe liée à l'environnement, par exemple) *peut* dès lors avoir des répercussions sur leur compétitivité à l'un et l'autre niveau si leurs concurrents ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Peu importe pour l'entreprise que l'intensification des pressions concurrentielles soit le fait de producteurs nationaux ou étrangers. Étant donné qu'une compensation a tendance à s'opérer au niveau national entre entreprises perdantes et entreprises gagnantes, les effets nets sur la compétitivité nationale seront généralement très modestes.

Au niveau international, la situation est plus complexe. En général, plus le cercle des pays appliquant des mesures environnementales similaires est large, plus les répercussions sur la compétitivité des secteurs sont limitées. Les entreprises multinationales favorisent généralement les règles environnementales harmonisées, car cette approche engendre des avantages économiques pour la totalité des participants à l'accord. Cela donne à penser que les pouvoirs publics devraient activement chercher à associer d'autres pays à la réforme en question. En revanche, les mesures harmonisées ne sont pas toujours appropriées dans les cas où les externalités environnementales revêtent un caractère essentiellement national (ces externalités étant différentes d'un pays à l'autre, il est préférable que l'action publique fasse preuve de souplesse).

Les mêmes arguments s'appliquent dans le cas des thèses qui soutiennent que la politique de l'environnement entraîne une amélioration de la compétitivité de l'économie dans son ensemble. Certaines entreprises peuvent bénéficier d'un surcroît de compétitivité sous l'effet des mesures de protection de l'environnement. Par exemple, il semble indiscutable que ces dernières provoquent une évolution des technologies et favorisent leur diffusion. Néanmoins, rares sont les données empiriques qui attestent que l'économie dans son ensemble en tire profit. D'une part, la R-D environnementale est susceptible, au moins en partie, de « prendre la place » d'autres formes de R-D qui auraient pu renforcer davantage encore la compétitivité nationale. D'autre part, si certaines entreprises d'un pays accroissent leur compétitivité grâce à la politique de l'environnement, d'autres perdent du terrain – au niveau macroéconomique, de sorte que la preuve d'un effet positif sur la compétitivité générale reste à faire.

Même si *tout* instrument de la politique de l'environnement peut avoir des impacts sur la compétitivité des entreprises, l'emploi de taxes liées à l'environnement ou de systèmes de permis négociables visant à réduire les émissions est *plus particulièrement* susceptible de nuire à la compétitivité internationale de *certain*s secteurs industriels, surtout si ces instruments ne sont pas appliqués partout dans le monde. La mise en œuvre unilatérale de politiques de l'environnement ambitieuses par des régions ou des pays isolés peut donc entraîner une diminution notable de la production dans les pays et secteurs concernés.

La raison pour laquelle de tels instruments peuvent, plus que d'autres, avoir des impacts négatifs sur la compétitivité de *certain*es entreprises tient au fait que non seulement ils font payer aux entreprises les mesures qu'elles prennent pour réduire leurs émissions, mais qu'aussi ils attribuent un prix à toutes les émissions restantes.

Faire payer aux pollueurs les externalités qu'ils font peser sur d'autres a pour effet de réduire l'avantage comparatif des entreprises polluantes. Les entreprises non polluantes verront donc s'accroître, par définition, leur avantage comparatif. De plus, la réduction des émissions apportera un avantage économique direct à certaines entreprises.

Même s'ils présentent leurs propres inconvénients, plusieurs moyens pourraient être mis en œuvre pour limiter les conséquences préjudiciables de certains instruments de la politique environnementale sur la compétitivité sectorielle. Par exemple, annoncer précocement les réformes de la politique de l'environnement et les appliquer progressivement peut être une manière de laisser aux entreprises concernées le temps de s'adapter à la nouvelle situation.

Intégrer l'instauration d'un nouvel instrument de la politique de l'environnement dans un programme de réformes plus vastes permet de rappeler à l'opinion publique que la plupart des réformes entraînent aussi bien des effets positifs que négatifs, et que l'objectif des pouvoirs publics est de parvenir à une situation dont puissent être tirés des avantages nets. Cette approche montre en effet que les conséquences négatives pour la compétitivité sectorielle imputables à l'instrument d'action environnementale peuvent être atténuées au moins en partie grâce aux effets positifs d'autres éléments du programme de réformes.

Si une décision est prise pour résoudre un problème de compétitivité sectorielle, il convient de faire tout ce qui est raisonnablement possible pour continuer à fournir à tous les pollueurs/secteurs une incitation marginale à réduire leurs émissions. L'objectif d'environnement doit en effet rester au cœur même du débat sur la politique à suivre. Le maintien d'une incitation à réduire les émissions, tout en faisant face aux problèmes prévisibles de compétitivité, peut être assuré par différents moyens.

Par exemple, lorsque le recours aux taxes est envisagé dans le cadre de la réforme de la politique de l'environnement (et si une compensation, sous une forme ou une autre, est jugée nécessaire en contrepartie de la diminution de la compétitivité), une approche pourrait consister à recycler (au moins partiellement) les recettes ainsi obtenues dans les entreprises polluantes les plus touchées. Un moyen d'assurer ce recyclage tout en maintenant l'incitation initiale à réduire les émissions pourrait être de procéder à des paiements découplés de l'activité polluante de départ. Bien qu'elle limite les impacts sur la compétitivité, cette méthode suppose de renoncer à utiliser les recettes de la taxe envisagée pour réduire d'autres prélèvements à l'origine de distorsions (impôt sur le revenu ou cotisations de sécurité sociale, par exemple). Elle a aussi tendance à réduire les avantages environnementaux prévus au départ.

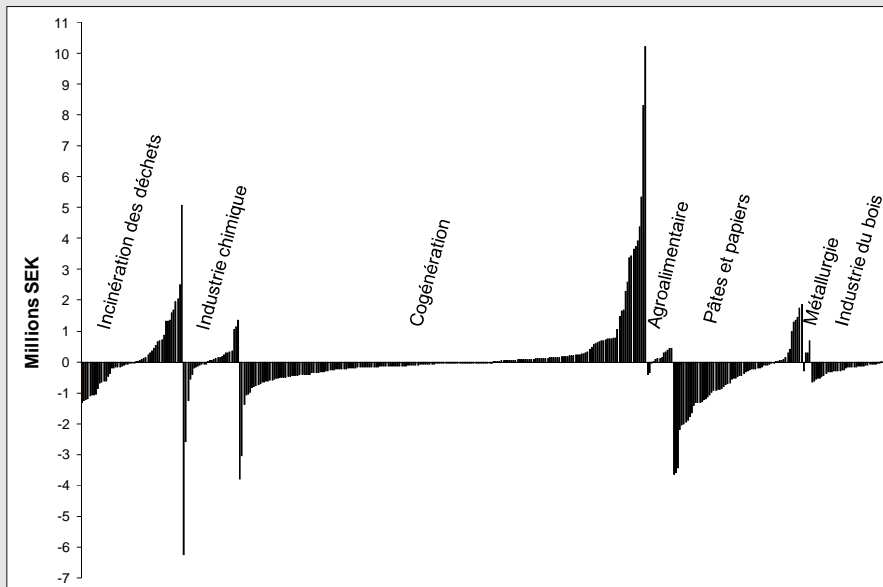
Les ajustements fiscaux aux frontières peuvent être un autre moyen de réduire les répercussions sur la compétitivité des taxes liées à l'environnement. Les effets négatifs sur la compétitivité des secteurs ou des entreprises sont alors contrebalancés par une taxe compensatoire applicable aux concurrents internationaux de ces secteurs ou entreprises. Si de tels ajustements fiscaux aux frontières sont parfois réalisables, il convient d'en examiner de près tous les prolongements environnementaux et économiques avant de les adopter. Doivent plus particulièrement retenir l'attention les coûts administratifs probables et les éventuels problèmes de compatibilité avec les disciplines commerciales convenues au niveau international (dans le cadre OMC, par exemple).

Une troisième possibilité faisant appel aux taxes liées à l'environnement serait d'appliquer des taux de taxation réduits aux secteurs ou entreprises qui risquent de connaître les plus graves problèmes de compétitivité. Cette approche diminue il est vrai l'incitation marginale à réduire les émissions, mais elle n'en continue pas moins à fournir une *certaine* incitation dans ce sens. Elle est donc préférable à une exonération totale de la taxe.

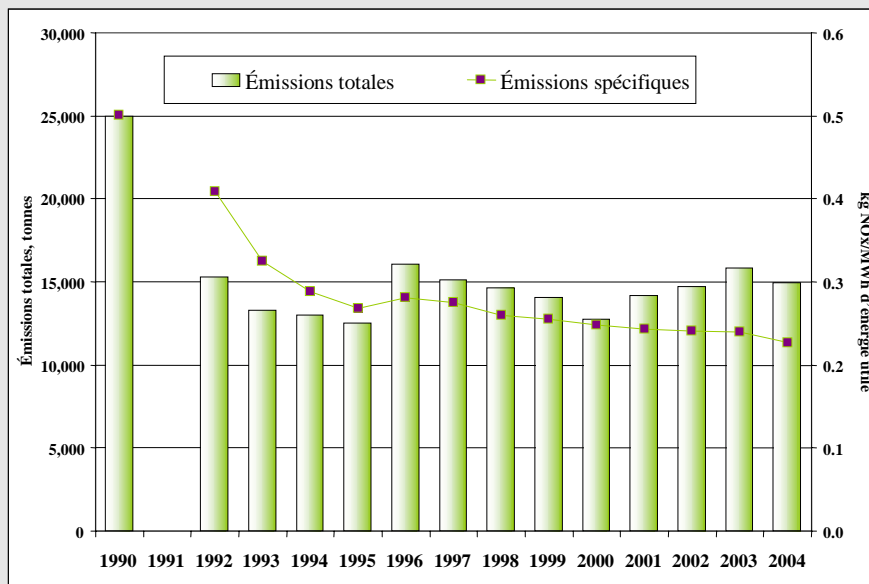
Lorsque les programmes de réformes s'appuient sur un *système de permis négociables*, l'attribution à titre gratuit de certains des permis initiaux est un autre moyen de réduire les impacts sur la compétitivité de certains secteurs ou de certaines entreprises. La réinjection des recettes dans les secteurs ou entreprises concernés est également envisageable dans le cas des systèmes de permis négociables dans le cadre desquels les permis initiaux ont été alloués par voie d'enchères. Cette option permet là encore d'atteindre l'objectif environnemental tout en maintenant de fortes incitations économiques à réduire la pollution – au moment présent comme à l'avenir.

Encadré 24. Limiter les répercussions sur la compétitivité de la redevance sur les émissions de NO_x en Suède

En Suède, les entreprises qui produisent de l'énergie au-delà d'une certaine quantité doivent acquitter une redevance sur les émissions mesurées de NO_x. Pour ne pas fausser la concurrence avec les entreprises qui n'atteignent pas la limite fixée, les recettes du prélèvement sont restituées aux entreprises taxées, en fonction de la quantité d'énergie que produit chacune d'elles. Les entreprises dont les émissions sont faibles par unité d'énergie produite enregistrent un « gain net », tandis que celles dont les émissions sont élevées enregistrent des « pertes nettes », comme le montre le graphique ci-dessous, qui illustre les *prélèvements nets*, après restitution, acquittés par chaque type d'entreprise concerné.



Le dispositif s'est traduit par des évolutions technologiques importantes, et les émissions par unité d'énergie produite ont été réduites de 50 % depuis l'annonce de la création de la redevance, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Le système de restitution atténue le problème de compétitivité qu'aurait entraîné une redevance seule, mais il n'incite pas les clients des entreprises concernées à diminuer la consommation des produits qui demeurent à l'origine d'une (certaine) pollution.

Source : OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, OCDE, Paris.

POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET MÉNAGES À FAIBLE REVENU

Comme toutes les politiques publiques, les politiques de l'environnement comportent des avantages, et des charges, qui diffèrent en fonction des groupes sociaux (définis selon les revenus, l'âge, la région ou l'origine ethnique, par exemple). Elles peuvent parfois peser plus lourdement sur les ménages à faible revenu que sur les catégories plus aisées. Plusieurs moyens sont envisageables pour faire en sorte que ces personnes ne passent pas à travers les mailles du filet de protection sociale.

- Les effets redistributifs potentiels (économiques et environnementaux) de toutes les options envisageables par les pouvoirs publics (ou de l'inaction) ont-ils été pleinement examinés ?
- Les effets redistributifs indirects et les changements de comportement probables ont-ils été pris en considération lors de l'examen des effets redistributifs des politiques de l'environnement envisagées ?
- Les ménages à faible revenu disposent-ils d'informations suffisantes pour pouvoir exprimer pleinement leurs préférences pour une meilleure qualité de l'environnement ?
- Toutes les mesures de compensation directe envisageables pour remédier aux effets redistributifs préjudiciables aux ménages à faible revenu (au moyen du système de sécurité sociale ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par exemple) sont-elles pleinement exploitées ?

Annotations

Il a été constaté que bon nombre d'instruments de la politique de l'environnement ont un effet régressif direct sur la répartition des revenus des ménages. A titre d'exemple, un ménage à faible revenu consacre une part plus importante de son revenu au chauffage que ses voisins plus aisés, de sorte qu'une taxe sur l'énergie impose une plus lourde charge au premier qu'aux seconds. De même, un ménage à faible revenu consacre une proportion plus importante de ses ressources à la consommation d'eau. Plusieurs moyens permettent de remédier à ces effets régressifs, mais il importe lorsque l'on y fait appel de préserver l'efficacité environnementale globale de la politique d'environnement initiale.

Une première étape essentielle consiste donc à mieux comprendre les effets de la politique environnementale en question sur la répartition des revenus. Cette étape devrait commencer par une évaluation des effets redistributifs de la situation existante (« à politiques inchangées »). Cela permet de disposer d'un « scénario de référence », par rapport auquel pourront être évaluées les modifications induites ultérieurement par la politique de l'environnement elle-même.

Si l'ampleur et la valeur des atteintes potentielles à l'environnement ne sont pas bien comprises par les ménages concernés, le marché ne pourra pas permettre que les décisions des pouvoirs publics reflètent comme il convient les préférences individuelles sous-jacentes. Il importe donc que les ménages disposent d'informations suffisantes pour leur permettre d'agir conformément à leurs préférences réelles.

Afin d'aider à remédier au déficit d'information qui contribue à une répartition inégale de la qualité de l'environnement, il conviendrait de fournir des informations sur, par exemple, l'exposition aux risques environnementaux. Des programmes d'information spécifiques ciblés sur les ménages à faible revenu seraient peut-être nécessaires à cet effet.

Les effets redistributifs d'une option donnée ne peuvent être jugés comme il convient que s'il est tenu compte de : (i) la répartition des atteintes à l'environnement au moment présent, et (ii) toutes les autres interventions qui pourraient vraisemblablement être prises par les pouvoirs publics à une date future. L'important n'est pas de savoir « à quel point une politique donnée dont l'adoption est envisagée pourrait avoir des répercussions sur les ménages à faible revenu *en soi* », mais « à quel point une

politique donnée dont l'adoption est envisagée pourrait avoir des répercussions sur les ménages à faible revenu *par rapport aux autres options envisageables* (dont l'inaction face au problème d'environnement considéré) ».

Bien que l'évaluation des conséquences redistributives des politiques de l'environnement mette le plus souvent l'accent sur leurs effets financiers *directs*, leurs effets *indirects* (et notamment les comportements induits) sont tout aussi importants – et d'ordinaire moins manifestes. Il convient donc d'adopter une approche « d'équilibre général » pour examiner leurs effets redistributifs – ce qui permet de tenir également compte des changements de comportement des personnes sur lesquelles la politique environnementale envisagée aura une incidence. L'amélioration de la qualité de l'environnement dans un quartier peut ainsi provoquer une hausse des prix des logements, donnant aux membres de certaines catégories de revenus (et uniquement à eux) un sentiment de plus grande prospérité, d'où une consommation (et une production) accrue, et par voie de conséquence une aggravation des problèmes d'environnement au fil du temps.

D'autres effets redistributifs indirects de la politique de l'environnement peuvent se manifester lorsque les ménages à bas revenu n'ont plus les moyens d'habiter un quartier donné et doivent donc déménager (situations dans lesquelles l'industrie s'implante dans un quartier à bas revenus pour faire diminuer ses coûts, ce qui entraîne une dégradation supplémentaire de l'environnement où vivent les pauvres, par exemple).

Certains types de mesures d'*atténuation* en faveur des ménages à faible revenu (ou d'autres catégories sociales objets du débat sur la répartition des revenus), telles que les exonérations ou les taux d'imposition réduits, peuvent amoindrir l'efficacité environnementale des politiques envisagées. Aussi est-il dans la plupart des cas préférable de répondre aux préoccupations concernant les ménages à faible revenu par des mesures de *compensation* directe. Cette dernière approche implique d'ordinaire une compensation au travers des instruments d'autres politiques publiques, tels que le système de sécurité sociale ou les régimes fiscaux. C'est ainsi que, dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les abattements personnels peuvent être relevés (ou des crédits d'impôt être instaurés) pour les ménages à faible revenu. Pour les personnes qui sont non imposables ou paient très peu d'impôts en raison de revenus très bas, la compensation des effets redistributifs négatifs peut être assurée au moyen de transferts monétaires directs. Les mesures de compensation de ce type permettent de maintenir l'incitation à réduire les émissions fournie par la politique de l'environnement tout en atténuant néanmoins l'impact négatif de cette politique sur les ménages à faible revenu.

En ce qui concerne l'inégalité de la répartition des *risques environnementaux*, les solutions doivent être axées sur ses *causes*, et non sur ses *symptômes*. De plus, il est inefficace d'offrir une compensation à ceux qui seront exposés à ces risques dans le *futur*, indépendamment de leurs revenus relatifs. Cette approche conduirait à un accroissement contreproductif de l'exposition aux dangers environnementaux, au motif qu'elle contrebalance la réponse *privée* contenue dans les comportements de prévention. (Les compensations accordées à ceux qui ont été exposés sans le savoir à un risque environnemental dans le *passé* ne relèvent pas de la même logique ; il s'agit d'un problème d'équité qui -en principe- n'a pas d'incidence sur le comportement futur.)

Encadré 25. Compensation en faveur des ménages à bas revenu aux Pays-Bas

En 1996, les Pays-Bas ont créé une taxe réglementaire sur l'énergie, assise sur la consommation de gaz naturel et d'électricité. Ses taux ont été relevés à plusieurs reprises, et le taux de la première tranche de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été réduit expressément pour remédier en partie aux effets de cette taxe sur la répartition des revenus (c'est-à-dire en guise de « compensation »). Les coûts administratifs de ce mécanisme se sont révélés négligeables, car les mesures de compensation ont été prises dans le cadre de la révision annuelle du barème de l'impôt sur le revenu.

Source : OCDE (2003), *Implementing Environmental Fiscal Reform: Income Distribution and Sectoral Competitiveness Issues*, OCDE, Paris.

CHOIX DE RÉFÉRENCES DE L'OCDE

- OCDE (2001), *Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE – Problèmes et stratégies.*
- OCDE (2001), *Développement durable – Quelles politiques ?*
- OCDE (2001), *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture.*
- OCDE (2002), *Implementing Domestic Tradeable Permits: Recent Developments and Future Challenges.*
- OCDE (2003), *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement – Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention.*
- OCDE (2003), *La performance environnementale des marchés publics – Vers des politiques cohérentes.*
- OCDE (2003), *Les subventions dommageables à l'environnement – Problèmes et défis.*
- OCDE (2004), *Développement durable dans les pays de l'OCDE – Mettre au point les politiques publiques.*
- OCDE (2004), *Tradable Permits: Policy Evaluation, Design and Reform.*
- OCDE (2004), *Addressing the Economics of Waste.*
- OCDE (2004), *Agriculture and the Environment: Lessons Learned from a Decade of OCDE Work.*
- OCDE (2005), *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform.*
- OCDE (2005), *Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance.*
- OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement.*
- OCDE (2006), *Analyse coûts-bénéfices et environnement – Développements récents.*
- OCDE (2006), *Economic Valuation of Environmental Health Risks to Children.*
- OCDE (2006), *Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects.*
- OCDE (2006), *The Distributional Effects of Environmental Policy.*
- OCDE (2007), *Politiques de l'environnement – Quelles combinaisons d'instruments ?*
- OCDE (2007), *Environmental Policy and Corporate Behaviour.*