

EVALUATION ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 2. Contexte de l'élaboration des politiques

Évaluation

1. Au cours des dix dernières années, il a été reconnu au niveau fédéral que la viabilité écologique était une dimension essentielle du développement du Mexique. Elle fait partie des cinq piliers du Plan national de développement pour 2007-12 et a bénéficié de ressources budgétaires supplémentaires (aux fins de la gestion de l'eau et des forêts, en particulier). D'importants progrès ont été également réalisés pour renforcer l'intégration des politiques d'environnement avec notamment la création d'une unité au sein du SEMARNAT, le secrétariat de l'environnement, chargée de superviser l'intégration des politiques environnementales, la mise en œuvre des outils nécessaires pour suivre la contribution des ministères opérationnels à la réalisation des objectifs d'environnement et l'élaboration du Programme spécial sur le changement climatique qui fait intervenir de nombreux ministères. Toutefois, d'autres mesures devraient être prises pour mieux coordonner les plans fédéraux d'aménagement écologique du territoire (indicatifs pour la plupart) et les plans de développement des États et des communes.

2. Le cadre institutionnel a été amélioré, mais d'importants problèmes persistent. Au niveau fédéral, une direction chargée du changement climatique a été créée au sein du SEMARNAT, et la Commission nationale de l'Eau (CONAGUA) est désormais l'autorité responsable des ressources en eau. Les principales difficultés tiennent à la répartition des compétences en matière de prise de décision, de réglementation et de mise en œuvre entre le SEMARNAT et les autres organismes sectoriels chargés de l'environnement. Le processus décisionnel présente par ailleurs des lacunes, par exemple dans le domaine de la biodiversité et de la gestion des zones côtières, la gestion de l'eau souffre d'un déficit réglementaire, et les capacités de contrôle de l'application sont faibles. Bien que la mise en place de mécanismes de coordination interministériels (commissions interministérielles sur le changement climatique, sur la biosécurité des organismes génétiquement modifiés et sur la gestion durable du littoral et des océans) constitue une avancée, il n'a pas été créé d'unités chargées de l'environnement dans les autres ministères.

3. Au niveau infranational, tous les États possèdent des ministères assumant des fonctions environnementales. Bien que le Programme de développement des institutions environnementales apporte un soutien utile, les capacités des institutions infranationales en charge de l'environnement restent faibles d'une manière générale. Dans l'ensemble, d'importants obstacles institutionnels nuisent à l'efficacité et à la coordination, qu'il s'agisse de la prolifération de lois sous-sectorielles, du manque de souplesse budgétaire, de l'affectation des ressources à des programmes et États spécifiques, des représentations multiples des agences fédérales au niveau des États, ou des règles de fonctionnement des programmes environnementaux qui empêchent d'exploiter les synergies. De plus, les maires sont élus pour trois ans sans possibilité de réélection, ce qui affaiblit la capacité de planification et la performance environnementales des municipalités.

4. D'importants efforts ont été déployés pour améliorer la qualité des politiques et programmes d'environnement. La plupart des programmes ont été axés sur l'obtention de résultats concrets (ce qui est le cas de 50 des 80 programmes du SEMARNAT, notamment) et plusieurs d'entre eux obéissent à une logique d'intégration – à la fois verticale, entre les différents niveaux d'administration, et horizontale entre

les différents organismes fédéraux en charge de l'environnement. Les moyens d'action ont commencé à être évalués (16 des 122 normes officielles du Mexique, jusqu'ici).

5. La base d'informations disponible à l'appui de la prise de décisions environnementales a été encore renforcée, en particulier en ce qui concerne les émissions polluantes, les sites contaminés, le climat et la biodiversité. Le système de comptabilité économique et environnementale du Mexique, qui a fait figure de pionnier en la matière, a été affiné et fait l'objet de mises à jour régulières. D'importants progrès ont été réalisés pour sensibiliser le public et accroître sa participation. L'établissement du dernier Plan national de développement et du Programme sectoriel pour l'environnement a donné lieu à un processus d'intenses consultations qui a débouché sur une stratégie relative à la participation du public. Le Mexique a créé un Conseil consultatif sur le développement durable qui entretient des contacts directs avec les 32 États. Les questions environnementales en milieu urbain sont débattues par des conseils de citoyens, et les populations rurales peuvent désormais participer à la gestion des zones naturelles protégées.

Recommandations

- Faire une distinction plus claire entre les fonctions stratégiques et réglementaires du SEMARNAT en matière de gestion des ressources naturelles et des écosystèmes (gestion des zones côtières, des forêts et de la biodiversité – y compris des écosystèmes marins et d'eau douce) et les fonctions de mise en œuvre assumées par ses agences déconcentrées (délivrance de permis, traitement des demandes d'EIE et contrôle du respect de la législation, notamment).
- Poursuivre l'intégration des politiques environnementales : (i) en procédant à une évaluation environnementale stratégique des programmes sectoriels et des plans de développement des États et des municipalités ; (ii) en incorporant des critères environnementaux dans l'évaluation des politiques publiques par la Commission nationale d'évaluation ; (iii) en associant d'autres ministères à l'élaboration des programmes environnementaux fédéraux ; et (iv) en cherchant à intégrer les politiques environnementales dans les plans de développement des États.
- Renforcer la participation du public à l'élaboration des politiques d'environnement : (i) en étendant la stratégie de participation du public du niveau fédéral aux autres niveaux d'administration ; (ii) en communiquant au public des informations environnementales sous une forme plus facile à comprendre ; (iii) en rationalisant le système de conseils consultatifs et faisant en sorte que ces conseils disposent de suffisamment de ressources pour remplir leur mission ; et (iv) en apportant des réponses appropriées aux demandes de renseignements des citoyens.
- Améliorer l'efficacité des programmes environnementaux sectoriels : (i) en développant la programmation axée sur les résultats ; (ii) en réformant les règles de fonctionnement des programmes fédéraux pour l'environnement en vue de favoriser le développement de « trains de mesures intégrées » exploitant les synergies entre programmes ; et (iii) en évaluant l'impact et le rapport coût-efficacité des programmes environnementaux.
- Renforcer la mise en œuvre de la politique d'environnement : (i) en réformant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement pour tenir compte des effets cumulatifs et en s'assurant que la simplification des procédures n'affaiblit pas le niveau d'exigence des prescriptions ; (ii) en élaborant des programmes de mise en œuvre davantage axés sur l'évaluation des risques ; et (iii) en étoffant les ressources humaines et financières affectées à l'application et au contrôle du respect des dispositions environnementales.
- Réduire les écarts de viabilité écologique entre les États et soutenir l'élaboration de plans environnementaux plus efficaces s'inscrivant sur le long terme dans les États et les municipalités :

(i) en allouant des ressources budgétaires supplémentaires aux États qui ne disposent pas de capacités suffisantes pour élaborer et mettre en œuvre des plans environnementaux ; et (ii) en étendant le Programme de développement des institutions environnementales à tous les États.

Chapitre 3. Vers une croissance verte

Évaluation

6. Pour mener à bien sa transition vers une croissance verte, le Mexique doit apporter des réponses à des problèmes qui affectent à la fois les pays développés et en développement. D'une part, l'augmentation de la population et des revenus, l'étalement urbain et la hausse des taux de motorisation font peser des pressions accrues sur les actifs naturels et sur la santé publique. D'autre part, l'écart de niveau de vie entre le Mexique et les autres pays de l'OCDE s'est creusé, et les inégalités de revenu et les taux de pauvreté sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. Le Mexique possède un riche patrimoine naturel et ses modes de production et de consommation demandent moins d'énergie et de matières que ceux des pays plus développés, encore que l'écart observé se soit resserré depuis dix ans. Les coûts économiques de la dégradation de l'environnement et de l'amenuisement des ressources naturelles ont baissé, mais ils représentaient toujours près de 7 % du PIB en 2010. Des investissements massifs seront nécessaires pour accompagner la transition vers une économie sobre en carbone et économe en ressources et pour améliorer la qualité de vie de la population.

7. Comme l'a recommandé la dernière étude économique de l'OCDE consacrée au Mexique, le pays doit rééquilibrer la structure de sa fiscalité en relevant les taxes non pétrolières et en élargissant sa base d'imposition. Il pourrait, en recourant plus largement aux taxes liées à l'environnement et en réformant les subventions qui lui sont dommageables, atteindre plus facilement cet objectif tout en réduisant les pressions sur l'environnement. Par exemple, le Mexique n'applique pas de droits d'accise aux produits énergétiques. Les prix des carburants de transport sont régulés par un mécanisme de lissage des prix qui crée une subvention implicite lorsque les prix mondiaux du pétrole sont élevés. Cette subvention représentait une dépense nette équivalant à 1.2 % du PIB en 2011, bien que le gouvernement ait progressivement relevé les prix des combustibles et carburants à la fin des années 2000. Globalement, les subventions énergétiques, y compris les subventions à la consommation d'électricité dans les secteurs agricole et résidentiel, ont représenté 1.7 % du PIB par an en moyenne entre 2005 et 2009. Cette politique est coûteuse et n'incite guère à économiser l'énergie.

8. Beaucoup pourrait par ailleurs être fait pour améliorer le traitement fiscal des véhicules à moteur. Les taxes sur les véhicules, même si elles sont économiquement moins efficaces que les taxes sur les carburants et les redevances routières pour réduire les émissions, peuvent encourager un renouvellement du parc au profit de véhicules plus propres. Le Mexique perçoit des taxes sur l'achat et la possession de véhicules, mais les recettes qu'il en tire sont moins élevées que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En 2012, les États ont été autorisés à percevoir la taxe de circulation annuelle, mais moins de la moitié l'ont effectivement fait. Bien que les voitures électriques et hybrides soient exemptées de la taxe, les taux en vigueur ne sont pas liés aux performances environnementales des véhicules. Ces taxes n'ont pas encouragé l'utilisation de véhicules plus efficaces et moins polluants, et favorisent en général les plus riches. D'autres mesures favorisant le transport routier créent aussi des distorsions. Le crédit d'impôt de 50 % accordé aux transporteurs routiers pour les dépenses de péage et le régime fiscal très favorable appliqué aux voitures de sociétés et aux espaces de stationnement pour les employés en sont des exemples. Globalement, cet ensemble d'incitations encourage la possession et l'utilisation d'un véhicule, ce qui aggrave la congestion, les risques d'accident et les problèmes d'environnement.

9. En plus de promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'énergie et des autres ressources, un plus large recours aux instruments de marché pourrait permettre de financer des infrastructures

environnementales indispensables. Les investissements dans les infrastructures de l'eau ont pratiquement triplé entre 2000 et 2010, ce qui a permis au Mexique de dépasser les Objectifs du Millénaire pour le développement en ce qui concerne l'eau et l'assainissement. Cependant, d'autres investissements substantiels seront nécessaires pour offrir des services environnementaux du niveau de ceux des autres pays de l'OCDE. Le Mexique a réalisé certains progrès dans la mise en œuvre des systèmes de redevances sur l'eau : les redevances de prélèvement varient selon l'abondance des ressources et les redevances de pollution dépendent de l'état des masses d'eau et du type de polluants, selon le principe pollueur-payeur. Ces redevances n'ont toutefois guère eu d'effet pour réduire les pertes d'eau et améliorer l'efficacité d'utilisation de la ressource. Les prélèvements d'eau à usage agricole sont pratiquement gratuits. Les tarifs des services publics de l'eau restent relativement bas et ne permettent pas aux prestataires de couvrir leurs coûts. Très peu de villes font payer les services de gestion des déchets et les investissements dans ce domaine ont diminué d'un tiers dans les années 2000. Le secteur informel joue un rôle important dans les services de gestion des déchets, au détriment de la qualité du service et des conditions de vie et de santé des personnes assumant ces tâches. Les entreprises privées ont joué un rôle limité dans le secteur de l'eau et n'ont pas toujours su améliorer l'efficacité ou réduire le coût des services. Il convient de renforcer la gouvernance des secteurs de la gestion de l'eau et des déchets, et d'augmenter en parallèle leurs moyens de financement.

10. Le Mexique a continué de réformer sa politique de soutien à l'agriculture et à la pêche : le niveau de soutien a été réduit depuis le début des années 2000 et se situe bien en deçà de la moyenne de l'OCDE. Toutefois, les subventions liées à la production comptent toujours pour près de la moitié du soutien total à l'agriculture, une proportion plus élevée que dans plusieurs pays de l'OCDE. En stimulant la production et l'utilisation d'intrants, ces formes de soutien offrent des incitations dommageables pour l'environnement et encouragent l'intensification et l'expansion de l'agriculture. D'une façon générale, de nombreuses subventions en faveur de l'énergie et de l'agriculture ont été mises en place pour répondre à des préoccupations sociales. Elles n'ont cependant pas été efficaces pour aider les ménages et les exploitants agricoles à faible revenu : les 20 % les plus pauvres de la population ne reçoivent que 11 % des subventions à l'électricité domestique et moins de 8 % des subventions aux carburants ; de même, 90 % du soutien des prix agricole et 80 % des subventions à l'électricité consommée pour pomper l'eau agricole profitent aux 10 % des agriculteurs les plus riches. Toutes ces subventions pourraient être remplacées par des dépenses sociales directes. Certains programmes tels que celui qui a été lancé pour substituer des paiements directs aux subventions à l'électricité utilisée pour pomper l'eau d'irrigation vont dans la bonne direction et devraient être appliqués à une plus large échelle.

11. La lutte contre la pauvreté et la fourniture des services de base à des prix plus abordables figurent depuis longtemps en bonne place dans le programme politique du Mexique. De nouveaux programmes de paiements ciblés, notamment le programme Oportunidades, ont contribué à améliorer la situation dans le domaine de l'éducation et de la santé. A la fin des années 2000, le SEMARNAT a lancé un programme pour les populations autochtones et l'environnement. Le gouvernement a également mis en œuvre des programmes pour réduire la pauvreté dans les communautés rurales et les aider à gérer leurs ressources naturelles. Toutefois, le Mexique consacre plus de fonds aux subventions énergétiques et agricoles régressives et écologiquement dommageables qu'aux prestations sociales directes.

12. Le Mexique reconnaît depuis un certain temps qu'il est nécessaire de stimuler la productivité et la compétitivité de l'économie en misant sur l'innovation. Le cadre général de l'innovation s'est toutefois révélé inefficace et le Mexique n'a pas réussi à atteindre ses objectifs. L'économie mexicaine affiche l'intensité de R-D la plus faible de la zone OCDE et la part du secteur privé dans la dépense brute de R-D du pays est également l'une des plus basses. L'innovation n'a guère donné de résultats, en dépit d'une légère hausse de l'activité de dépôt de brevets pour certaines technologies environnementales et énergies renouvelables. On observe une préférence généralisée pour les technologies importées, qui a nui à la diffusion et au transfert de technologies aux entreprises mexicaines, petites et moyennes en particulier.

13. L'aide publique au développement (APD) allouée au Mexique est très modeste et représentait environ 0.02 % de son PIB durant la dernière décennie. Cependant, le soutien apporté au titre du changement climatique a augmenté depuis les engagements de Copenhague, ce qui pourrait se révéler stratégiquement important pour mobiliser les efforts au plan national. Le Mexique est un des pays les plus actifs dans la coopération triangulaire en Amérique latine, notamment sur les questions d'environnement, de changement climatique et de croissance verte. En 2011, une loi sur la coopération pour le développement a été adoptée et une agence de l'aide a été créée et chargée de notifier les flux d'APD entrants et sortants. Des mécanismes de coopération et de mise en conformité environnementales ont également été mis en place dans le cadre d'accords commerciaux. Cependant, des efforts supplémentaires pourraient être consacrés à l'intégration des politiques environnementales et commerciales.

Recommandations

- Remplacer progressivement le mécanisme de lissage des prix du diesel et de l'essence par un droit d'accise sur les carburants de transport ; appliquer des droits d'accise aux autres produits énergétiques ; différencier les taux d'accise selon les externalités environnementales associées à l'utilisation de ces produits, y compris leur contribution aux émissions de gaz à effet de serre (GES) et à la pollution atmosphérique locale ; au besoin, offrir des prestations sociales à ceux qui sont pénalisés par l'augmentation des prix de l'énergie.
- Restructurer les taxes sur les véhicules pour tenir compte de leurs performances environnementales, notamment de leurs émissions de GES et de polluants atmosphériques locaux ; veiller à ce que la taxe sur la possession d'un véhicule soit appliquée dans tous les États ; réduire les incitations perverses qui encouragent l'usage des véhicules en supprimant les crédits d'impôt au titre de la consommation de carburants et des péages routiers, et en réformant le traitement fiscal des voitures de sociétés et des espaces de stationnement.
- Évaluer régulièrement les incidences environnementales, sociales et économiques des subventions directes et indirectes existantes et proposées, en vue d'améliorer la transparence et de repérer celles qui pourraient être éliminées, réduites ou repensées ; remplacer les subventions perverses à la consommation d'énergie, l'agriculture et la pêche par des transferts monétaires ciblés aux ménages à faibles revenus et aux petits exploitants (en s'inspirant du programme Oportunidades, par exemple).
- Dans le prolongement du Programme 2030 sur l'eau et du dialogue OCDE-Mexique sur l'eau, élaborer un plan stratégique de financement du secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement reposant sur une projection de la dépense publique requise à moyen terme et l'instauration progressive d'une tarification fondée sur la récupération durable des coûts ; mettre en œuvre les réformes stratégiques et institutionnelles proposées ; déterminer comment assurer à tous, même aux plus pauvres, un accès adéquat aux services de l'eau.
- Étendre le système de redevances de gestion des déchets, éventuellement dans le cadre de l'impôt foncier ; établir un système de gestion rationnelle des déchets associant les ramasseurs de déchets informels.
- Renforcer la capacité d'innovation, notamment en soutenant plus activement l'enseignement supérieur, la coopération internationale en science et technologie, et les partenariats public-privé ; renforcer les capacités d'intégration et d'adaptation des technologies plus propres, dans les petites et moyennes entreprises en particulier.

- Élaborer une stratégie de coopération pour le développement en privilégiant les domaines d'expertise du Mexique, notamment la biodiversité et le changement climatique ; accélérer le développement du système mexicain d'information sur la coopération internationale pour le développement en accord avec la méthodologie et les lignes directrices internationales.
- Continuer de promouvoir l'intégration des politiques environnementales et commerciales, notamment en intensifiant la coopération sur les problèmes environnementaux dans la région frontalière du Nord ; redoubler d'efforts pour évaluer l'impact environnemental des échanges, y compris en mobilisant le public.

Chapitre 4. Changement climatique

Évaluation

14. En 2008, le Mexique se classait au 13^e rang mondial en termes d'émissions de GES, hors secteur UTCATF (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie). Entre 2000 et 2008, ses émissions de GES ont progressé de 13 % et celles liées à l'énergie (CO₂ essentiellement), de 17 %. L'accroissement de la population urbaine, la croissance économique et l'augmentation correspondante de la demande de transport ont été les principaux moteurs de cette évolution. Aucun progrès n'a été accompli pour améliorer l'intensité en carbone de l'économie entre 2000 et 2009. En 2009, le Mexique arrivait en avant dernière position pour ses émissions de CO₂ par habitant dans la zone de l'OCDE, ce qui reflète son niveau de revenus relativement faible. Les émissions de GES devraient augmenter avec la hausse des revenus. Selon une estimation, en l'absence de nouvelles mesures, les émissions totales pourraient progresser de 70 % en 2050 par rapport à leur niveau de 2000.

15. Au cours des dernières années, le Mexique a fait du changement climatique un de ses domaines d'action prioritaires. Depuis 2005, il a considérablement renforcé son cadre institutionnel (y compris l'assise scientifique et économique des processus décisionnels), augmenté les ressources allouées et cherché à sensibiliser le public à la question du changement climatique. Le Comité interministériel sur le changement climatique a joué à cet égard un rôle moteur en élaborant notamment la Stratégie nationale de 2007 sur le changement climatique et le Programme spécial sur le changement climatique pour 2009-12 (PECC). Les États et les municipalités, de même que le secteur privé et la société civile, ont été associés aux efforts. Les acquis du Mexique ont été confortés et renforcés par l'adoption, en juin 2012, de la loi générale sur le changement climatique. Celle-ci a confirmé les objectifs visés par le Mexique, qui entend réduire ses émissions de GES de 30 % d'ici à 2020 par rapport au scénario de référence, et de 50 % d'ici à 2050 par rapport au niveau de 2000, à condition de bénéficier d'une aide financière internationale. Le Mexique a été l'un des premiers pays en développement à se fixer un objectif de réduction des émissions à l'horizon 2050.

16. L'objectif du PECC était de réduire les émissions de GES (secteur UTCATF compris) de 51 Mt éq. CO₂ avant la fin de 2012, par rapport au scénario de référence. En novembre 2011, cet objectif avait été réalisé à près de 74 %. Les mesures prises dans les secteurs pétrolier, gazier et forestier ont été efficaces pour atteindre les objectifs, alors que celles visant l'utilisation d'énergie et les déchets se sont révélées insuffisantes.

17. Réduire l'intensité en carbone de l'économie est un défi d'envergure. Les combustibles fossiles représentent 89 % des approvisionnements énergétiques du Mexique, contre 81 % en moyenne dans la zone OCDE. Le pétrole domine le mix énergétique (55 %), mais la part du gaz naturel a augmenté, de 20 % en 2000 à 29 % en 2010. Le Mexique est l'un des rares pays de l'OCDE où les approvisionnements

taux en énergie primaire ont augmenté plus vite que le PIB pendant la période 2000-08, partiellement en raison du manque d'efficacité des activités d'extraction et de distribution du pétrole et du gaz, même si certains progrès ont été enregistrés dernièrement. La consommation finale totale d'énergie a quant à elle suivi l'augmentation du PIB. L'intensité énergétique demeure néanmoins inférieure à la moyenne de l'OCDE.

18. Les signaux de prix nécessaires pour inciter à la réduction des émissions de GES devraient être considérablement renforcés. Il s'agit là d'une condition essentielle pour assurer l'efficacité et l'efficacité de la politique d'atténuation climatique. Bien que le gouvernement ait réaffirmé son objectif de réformer les prix de l'énergie et les subventions dans ce secteur, peu de progrès ont été accomplis. Bien que le Mexique n'ait pas mis en place de système d'échange de droits d'émission de GES, la compagnie pétrolière nationale s'est dotée de sa propre initiative d'un système interne de plafonnement et d'échange de droits d'émission dans la première moitié des années 2000, qui a été le premier dispositif de ce type en Amérique latine. Ce système pourrait être relancé et servir de point de départ au développement d'un dispositif national qui pourrait être ultérieurement connecté à d'autres systèmes.

19. L'un des trains de mesures adoptés dans le cadre de la réforme du secteur de l'énergie en 2008 pour faire face au fléchissement de la production pétrolière visait à promouvoir les sources d'énergie renouvelable. Le potentiel du renouvelable est considérable. Différents programmes ont été mis en œuvre, qui ont permis notamment d'accroître sensiblement la capacité de production d'énergie éolienne. Cependant, la part du renouvelable dans la production d'électricité a reculé de 20 % en 2000, à 17 % en 2010, celle de l'énergie renouvelable non hydraulique s'établissant à 3.6 %. Il est difficile de dire si l'objectif pour 2012 du Programme spécial en faveur de l'utilisation des énergies renouvelables – 7.6 % de la puissance électrique installée totale de sources renouvelables et entre 4.5 % et 6.6 % de la production totale d'électricité hors grand hydraulique – sera atteint. Le Mexique s'est fixé pour nouvel objectif de porter à 35 % en 2024 la part de l'électricité d'origine non fossile (énergie nucléaire et piégeage et stockage du carbone compris). Cependant, les contributions potentielles des différentes sources d'énergies renouvelables à cet objectif doivent encore être précisées.

20. L'organisation et la réglementation du secteur de l'électricité font obstacle au développement des énergies renouvelables. La Commission fédérale de l'électricité, qui est une entreprise publique, a le monopole de la distribution publique d'électricité. Elle doit acheter l'électricité au moindre coût indépendamment des externalités environnementales ou des autres objectifs de l'action publique. Pour cette raison et parce que la consommation d'électricité est fortement subventionnée, les énergies renouvelables ne sont pas compétitives. D'autres obstacles freinent également leur déploiement, tels que l'accès limité aux financements, la nécessité de poursuivre l'extension du réseau et les compensations au titre de l'occupation des terres. De nouveaux efforts sont nécessaires pour élargir l'accès à l'énergie en développant les sources renouvelables décentralisées dans les zones isolées. Il est peu probable que l'objectif fixé pour 2012 d'approvisionner 2 500 communautés rurales en électricité renouvelable soit atteint.

21. Il existe différents moyens d'améliorer l'efficacité énergétique sans engager de grandes dépenses voire sans en engager du tout. Cependant, le maintien des subventions énergétiques affaiblit les incitations et réduit l'efficacité des initiatives en faveur des économies d'énergie. S'agissant de la production, la poursuite de la substitution énergétique au profit du gaz naturel et la réduction des pertes sur le réseau de transport et de distribution pourraient faire baisser les émissions du secteur de l'électricité de 20 % d'ici à 2030. D'importants progrès pourraient également être réalisés, et assortis d'un gain financier net, en réduisant le torchage du gaz. Dans les secteurs d'utilisation finale, les normes minimales de performance énergétique du Mexique ont été régulièrement revues et figurent parmi les plus strictes à l'échelle mondiale. Il conviendrait toutefois de redoubler d'efforts pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, neufs et anciens.

22. Le secteur des transports est celui qui consomme le plus d'énergie. Sa consommation a augmenté de 40 % pendant la période 2000-09, en raison essentiellement de l'accroissement du trafic routier. Les taux de motorisation ont augmenté, sous l'effet conjugué de la hausse des niveaux de revenus, du large choix de véhicules peu coûteux (dont beaucoup sont importés et peu économes en énergie au regard des normes internationales), de l'absence d'incitations dans la tarification des carburants, de l'extension des villes et de l'absence d'alternatives de transport. Plusieurs grandes villes ont lancé avec succès des programmes de promotion des transports durables. Ces programmes devraient toutefois être étendus à des échelles beaucoup plus larges pour avoir une influence sur l'usage de l'automobile, et il faudra de nombreuses années pour déverrouiller les effets induits par l'organisation actuelle des villes. Le contrôle des prix de l'énergie par le gouvernement est l'un des principaux obstacles à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le secteur des transports. Le mécanisme de lissage des prix des carburants de transport n'a pas, ou guère incité les usagers à réduire leur consommation de carburant. Plusieurs mesures devraient être prises pour réduire les émissions imputables à l'utilisation des véhicules, tout en augmentant progressivement les prix des carburants pour prendre en compte les coûts environnementaux. Les pouvoirs publics devraient par ailleurs prendre en charge les conséquences sociales de la hausse des prix des carburants en appliquant des mesures compensatoires non liées à la consommation d'énergie.

23. Au cours des dernières années, le Mexique a joué un rôle de premier plan et fait preuve d'une grande détermination à l'appui des efforts internationaux déployés pour faire face au changement climatique. Il a ainsi accueilli en 2010 la 16e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et a largement contribué aux négociations qui ont débouché sur les accords de Cancun. Le Mexique fait partie des pays non visés à l'Annexe I et il n'a, par conséquent, pas d'objectifs de réduction de GES à atteindre au titre du Protocole de Kyoto. Cependant, en se fixant des objectifs de réduction pour 2012, 2020 et 2050, il a montré l'exemple aux autres pays en développement. Il a également joué un rôle exemplaire en soumettant quatre Communications nationales au titre de la Convention, ce que n'a fait aucun autre pays non visé à l'Annexe I. Le Mexique a également bénéficié de la coopération internationale ; il arrive ainsi en quatrième position pour le nombre de projets enregistrés dans le cadre du Mécanisme de développement propre (MDP). La généralisation de l'usage de mécanismes de marché, tels que le MDP, pour réduire les émissions des grandes industries à forte intensité énergétique et du secteur de la gestion des déchets, pourrait permettre de mobiliser les fonds supplémentaires dont le Mexique a besoin pour atteindre ses objectifs. Le Mexique participe activement à la conception de projets pilotes dans le cadre de l'initiative REDD+ pour réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts.

24. Le Mexique est vulnérable au changement climatique : 15 % de son territoire, 68 % de sa population et 71 % de son PIB sont fortement exposés aux risques qui en découlent. Les effets attendus pourraient être, outre la hausse des températures, une réduction des précipitations dans le nord, des orages et de fortes précipitations saisonnières dans le sud, une intensification de l'activité et de l'intensité cycloniques, et une hausse de 20 cm du niveau de la mer d'ici à 2050. Le PECC a recensé huit domaines appelant des mesures d'adaptation, dont l'eau, l'agriculture, les écosystèmes, la santé, l'énergie et les infrastructures de transport. Il a par ailleurs défini 37 objectifs et 142 cibles et proposé un programme en trois phases pour les atteindre. Le développement ultérieur et la mise en œuvre de ce programme nécessiteront une étroite coopération entre les secteurs et avec les administrations infranationales, les entreprises et la société civile, ainsi qu'un solide cadre de suivi fondé sur des indicateurs.

Recommandations

- Prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la loi générale sur le changement climatique ; clarifier les objectifs nationaux de réduction des émissions et établir une répartition sectorielle indicative ; déterminer comment atteindre au moindre coût les objectifs dans les différents secteurs et en général ; veiller à ce que les objectifs et mesures soient ajustés à la lumière d'évaluations systématiques, régulières et indépendantes des progrès ; publier un rapport d'activité tous les ans, et un inventaire des émissions de GES au moins une fois tous les deux ans.
- Envisager le rétablissement du système interne d'échange de droits d'émission de la PEMEX, et l'étendre progressivement aux autres gros pollueurs, parallèlement à la réforme des subventions énergétiques et à la mise en place d'un solide mécanisme de suivi, de notification et de vérification des réductions d'émissions ; étudier comment il pourrait être mis en relation avec des systèmes analogues dans d'autres pays.
- Parallèlement à l'élimination progressive des subventions énergétiques, définir et mettre en œuvre les solutions les plus efficaces par rapport aux coûts pour améliorer l'efficacité énergétique, notamment en limitant les pertes du réseau de distribution et de transport de l'électricité, en réduisant le torchage du gaz, en favorisant la cogénération dans les grandes industries, en établissant une norme obligatoire d'efficacité énergétique pour les bâtiments neufs et en offrant des aides ciblées pour améliorer les performances énergétiques du parc existant.
- Promouvoir la production et l'utilisation des sources d'énergie renouvelable, y compris en élaborant une méthodologie fiable pour évaluer les coûts environnementaux et sociaux de la production d'électricité et en intégrant ces externalités à l'obligation d'achat d'électricité au moindre coût ; élaborer un dispositif de soutien des énergies renouvelables fondé sur une évaluation rigoureuse de leur potentiel, de leurs coûts et de leurs avantages ; établir un mécanisme indépendant pour revoir et ajuster les objectifs et les moyens de les atteindre à la lumière des évolutions du marché ; et établir des systèmes de production décentralisés pour approvisionner les communautés rurales en énergie renouvelable.
- Poursuivre le développement des systèmes de transports urbains durables, en intensifiant les investissements et en les redéployant vers les transports collectifs sobres en carbone, et en renforçant les capacités régionales et locales d'élaboration de politiques de transport et d'urbanisme intégrées.
- Prendre de nouvelles mesures pour réduire les émissions de GES et de polluants atmosphériques locaux imputables aux véhicules à moteur, y compris en adoptant des normes de consommation de carburant ou d'émissions de CO₂, en rendant les programmes de contrôle technique obligatoires dans tous les États et en étudiant le rôle potentiel des biocarburants domestiques dans les transports après évaluation de leurs impacts environnementaux sur l'ensemble du cycle de vie.
- Continuer de montrer la voie, et partager les enseignements tirés de l'expérience, à l'appui des efforts internationaux d'atténuation du changement climatique, notamment en développant l'utilisation de mécanismes de marché tels que le MDP pour réduire les émissions des grandes industries à forte intensité énergétique et du secteur de la gestion des déchets, et développer un

système pour mesurer, notifier et contrôler les émissions et les puits de GES.

- Poursuivre le développement et la mise en œuvre de la stratégie d'adaptation climatique en associant tous les secteurs concernés, les administrations infranationales, les entreprises et la société civile, et en établissant un cadre de suivi robuste fondé sur des indicateurs.

Chapitre 5. Biodiversité et forêts

Évaluation

25. Le Mexique est l'un des pays les plus importants du monde en termes de diversité biologique. Il abrite entre 10 et 12 % de la biodiversité mondiale, et fait partie du groupe des 17 pays « mégadivers ». Plusieurs indicateurs de biodiversité, concernant notamment les reptiles, les mammifères, les amphibiens et la flore classent le Mexique parmi les cinq premiers pays les plus riches. Les forêts occupent un tiers de son territoire et abritent 13 millions de personnes, qui vivent pour la plupart dans une extrême pauvreté. Entre 1976 et 2007, la superficie de forêts tropicales a diminué de 10 %, bien que le taux de déforestation ait fortement ralenti depuis dix ans, en particulier dans les forêts primaires. Les deux-tiers environ des massifs forestiers sont morcelés, ce qui réduit le nombre d'habitats des espèces sauvages et nuit à leur qualité. Plus de 1 300 espèces sont menacées et la proportion d'espèces menacées de mammifères et d'oiseaux est élevée par rapport aux chiffres enregistrés dans les autres pays de l'OCDE.

26. La conversion des écosystèmes naturels à l'agriculture et l'élevage, demeure directement ou indirectement le principal moteur de la déforestation et du changement d'affectation des terres. D'autres facteurs interviennent également tels que l'expansion urbaine et la construction d'infrastructures routières, portuaires, de tourisme et de télécommunication, de lignes électriques, ainsi que de conduites et canalisations. Les incendies sont la principale cause de dégradation des forêts qui sont également mises à mal par l'exploitation sauvage, la collecte du bois de chauffage et les catastrophes naturelles.

27. Au cours des dix dernières années, le Mexique a élaboré plusieurs stratégies et programmes afin de promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des forêts, et il a en outre augmenté les crédits budgétaires alloués à ces activités. L'axe environnemental du Plan national de développement pour 2007-12 comporte plusieurs objectifs liés à la biodiversité et aux forêts. La Stratégie nationale de 2000 sur la biodiversité présente une vision sur 50 ans pour éviter une conversion à grande échelle des écosystèmes naturels. Le Programme stratégique forestier contient une stratégie de gestion durable des forêts jusqu'en 2025. Ces textes ainsi que d'autres lois et programmes, appuyés par un ensemble d'institutions bien établi, forment une base solide pour assurer la conservation et l'utilisation durable des forêts et de la biodiversité. Il conviendrait d'étudier comment intégrer dans le cadre d'action les accords conclus au titre de la Convention sur la diversité biologique à la dixième Conférence des Parties en 2010.

28. Des progrès importants ont été réalisés pour mettre en place des cadres de suivi et de notification plus complets à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. La qualité des informations scientifiques dont disposent les décideurs joue un rôle essentiel, et les améliorations apportées dans ce sens contribueront à renforcer et évaluer les résultats obtenus au fil du temps. Cependant, la base d'informations nécessaire pour étayer l'action publique pourrait être encore améliorée en cherchant à mieux comprendre les principaux facteurs de recul de la biodiversité et des forêts (à l'échelle du pays et des États) et la façon dont ils pourraient évoluer dans un scénario de statu quo. Bien qu'un petit nombre d'études économiques ait déjà été effectué, l'analyse économique de la biodiversité devrait être approfondie en vue d'améliorer l'efficacité des approches retenues.

29. Le Mexique dispose d'un large éventail de moyens d'action pour promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Les subventions, dont beaucoup visent aussi à réduire la pauvreté des populations vivant dans les forêts, y occupent cependant une place très importante. Les mesures en place sont davantage axées sur la conservation que sur les objectifs d'utilisation durable. Les zones fédérales protégées et les ressources correspondantes ont augmenté sensiblement depuis dix ans. On comptait en 2010 174 zones protégées d'une superficie totale de 25.4 millions ha, équivalant à 12.9 % du territoire national. Cette superficie doit toutefois être encore étendue pour atteindre l'objectif de 16 % à l'horizon 2020. Des ressources supplémentaires devront être trouvées, notamment en percevant des droits d'accès, pour développer ces zones et en assurer la bonne gestion. Les écosystèmes couverts devraient être plus représentatifs, les aides en faveur des couloirs biologiques devraient être renforcées et tous les États devraient élaborer et mettre en œuvre des programmes de gestion pour les zones protégées situées sur leur territoire.

30. L'achèvement du plan national d'aménagement écologique du territoire, conformément aux prévisions, marquera une avancée importante en faveur de la conservation et de l'utilisation durable des écosystèmes. Cet instrument définit des principes de planification et de zonage des ressources naturelles afin de promouvoir un développement qui protège et conserve à la fois l'environnement. En 2007, le SEMARNAT avait concouru à l'élaboration de 39 plans d'aménagement écologique à différentes échelles géographiques, et travaillait sur 24 autres. Les efforts doivent être poursuivis pour faire en sorte que les régions qui offrent le plus de perspectives au tourisme, à l'industrie, à l'agriculture, à l'aquaculture et à la pêche soient couvertes par ce type de plan.

31. Le Mexique a été parmi les premiers à recourir à plusieurs instruments économiques pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Il a mis en place deux systèmes de paiements pour services environnementaux (PSE) couvrant 2.9 millions ha de forêts qui constituent à eux deux l'un des plus importants programmes de PES à l'échelle mondiale. Les autres instruments économiques utilisés comprennent une forme de compensation biodiversité pour les projets impliquant une déforestation ; des programmes de reboisement ; des contrôles pour lutter contre le braconnage ; et des programmes de pêche durable. Certains ont donné des résultats positifs (reforestation, notamment), mais les informations dont on dispose sont insuffisantes pour évaluer véritablement l'efficacité de certains autres (lutte contre le braconnage d'animaux sauvages, par exemple). Certains pourraient être affinés pour atteindre leurs objectifs environnementaux (PES et programme de compensation lié la conversion d'espaces forestiers) à moindre coût. L'étude nationale qui a été proposée sur les aspects économiques de la biodiversité devrait étudier les possibilités d'appliquer d'autres instruments économiques basés sur le principe pollueur-payeur. Les différents programmes mis en place pour soutenir les populations autochtones et l'environnement gagneraient aussi à être revus. Il existe, semble-t-il, une multitude de petits programmes qui offrent des revenus temporaires mais qui ne contribuent pas à renforcer les capacités.

32. Un petit nombre d'initiatives ont été par ailleurs lancées, notamment la certification écologique de la production de café à laquelle participent environ 10 % des producteurs de café mexicains. Ce type de démarche pourrait être toutefois beaucoup plus largement mis à profit ; par exemple, la certification du bois qui pourrait contribuer à combattre l'abattage sauvage n'a pas réussi à démarrer au Mexique ; la certification de l'écotourisme pourrait réduire l'empreinte environnementale de ce secteur en expansion. Plus généralement, il existe de nombreuses possibilités d'impliquer davantage le secteur privé dans la conservation et l'utilisation durable des forêts et de la biodiversité en misant sur des approches réglementaires, économiques et volontaires.

33. Les moyens d'action appliqués dans le seul secteur de l'environnement ne suffiront pas à assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Il sera également nécessaire de réformer les politiques dans d'autres secteurs qui, comme l'agriculture, le tourisme, la pêche et l'énergie, font peser d'importantes pressions sur les écosystèmes et les ressources biologiques. Par exemple, divers programmes

de soutien à l'agriculture contribuent à la déforestation et à l'intensification de la production agricole. Bien que les subventions agricoles aient été réduites, les programmes de soutien agricole continuent de laisser la part belle aux mesures liées à la production, lesquelles sont les plus dommageables pour l'environnement. Les paiements agro-environnementaux susceptibles d'encourager les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement sont restés limités. Compte tenu de l'importance environnementale et économique de la biodiversité, l'établissement d'une commission interministérielle chargée de la biodiversité sur le modèle de celle chargée du changement climatique pourrait faciliter l'adoption d'une approche plus ciblée et plus cohérente pour promouvoir la conservation et l'utilisation durable.

Recommandations

- Mettre à jour la Stratégie nationale de 2000 et le Plan national d'action pour la diversité biologique en tenant compte des objectifs d'Aichi pour 2011-20 et des autres mesures adoptées au titre de la Convention sur la diversité biologique en 2010 ; élaborer un plan d'action pour atteindre l'objectif fixé pour les zones protégées, qui optimise la protection de la biodiversité et des écosystèmes et assure un niveau de gestion et de financement adéquat.
- Établir un groupe de travail interministériel de haut niveau (sur le modèle de celui chargé du changement climatique) pour promouvoir l'utilisation économiquement et écologiquement viable des écosystèmes et de la biodiversité.
- Renforcer l'analyse économique de la biodiversité pour appuyer la mise en œuvre de politiques plus efficaces et efficaces ; achever l'étude prévue sur les aspects économiques de la biodiversité ; établir les projections correspondant à un scénario de statu quo pour identifier les pressions futures sur la biodiversité.
- Examiner l'efficacité et l'efficacité des instruments économiques pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des forêts ; évaluer la possibilité de recours à de nouveaux instruments fondés sur le principe pollueur-payeur ; revoir les programmes en faveur des populations autochtones et de l'environnement en vue de les rationaliser, de les axer davantage sur le renforcement des capacités et d'atteindre de façon plus efficace les objectifs sociaux et environnementaux.
- Étudier les possibilités d'impliquer davantage le secteur privé dans la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, en développant par exemple la certification du bois et de l'écotourisme.
- Faire en sorte que la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité fassent partie d'un effort plus général d'intégration des considérations d'environnement dans les politiques sectorielles, en recourant par exemple à l'évaluation stratégique environnementale.