

Non classifié

SG/SD/RT(2010)3

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

Français - Or. Anglais

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

SG/SD/RT(2010)3
Non classifié

Table ronde sur le Développement durable

STRATÉGIES DE CROISSANCE VERTE : CERNER LES QUESTIONS

John Stephenson et Simon Upton

13-14 décembre 2010

Ce document a été élaboré sous l'autorité du Président de la Table ronde sur le développement durable à l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter John Stephenson, Conseiller principal
Table ronde sur le développement durable, OCDE, tél. : +33 (0) 1 45 24 14 57
mél : John.STEPHENSON@oecd.org

Ta. 100957

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

TABLE DES MATIÈRES

DONNÉES DU PROBLÈME	3
1. REDÉFINIR LA CROISSANCE	5
2. OUVRIR DES PERSPECTIVES NOUVELLES.....	9
3. CRÉER LES CONDITIONS DE LA RÉFORME	12
NOTES	14

DONNÉES DU PROBLÈME

1. Le monde est confronté à deux grands défis, qui consistent d'une part à répondre à la demande d'amélioration de la vie et des opportunités économiques des 9 milliards d'habitants que devrait compter notre planète en 2050, et d'autre part à agir face aux pressions environnementales qui risquent de mettre à mal ces opportunités si rien n'est fait pour les combattre.

2. En 2009, au plus fort de la crise financière mondiale et à l'approche de la conférence de Copenhague sur le climat, les ministres ont demandé à l'Organisation d'élaborer une Stratégie pour une croissance verte en vue de relever ces grands défis mondiaux. Il ne s'agissait pas d'un thème entièrement nouveau. Dès la fin des années 60, l'OCDE a travaillé sur l'intégration des questions économiques et environnementales dans un vaste cadre d'action tenant compte des grands enjeux sociaux et technologiques et des défis du développement. Dans une note rédigée en 1969 et intitulée « Les problèmes de la société moderne : croissance économique, environnement et bien-être », le Secrétaire général d'alors de l'OCDE écrivait :

« Je suis fermement convaincu pour ma part que l'Organisation devrait interpréter le défi lancé à la Société moderne d'une manière telle qu'en définissant l'objectif de croissance pour la prochaine décennie elle mette l'accent sur les aspects qualitatifs de la croissance, par opposition à ses aspects quantitatifs. Autrement dit, pour les années 70, nous devrions insister davantage sur le bien-être et donner moins d'importance à la croissance en tant que telle » [passage souligné dans le texte original]¹.

3. Il synthétisait aussi comme suit ce qui reste de nos jours l'un des défis les plus fondamentaux :

« Le problème [de l'environnement] est d'autant plus difficile qu'il ne s'agit pas seulement d'étudier les phénomènes que nous avons vu se produire mais aussi de regarder loin dans l'avenir. Car ce qui est simple désagrément aujourd'hui peut se transformer en véritable danger pour la santé des générations à venir (...) Le problème auquel nous avons à faire face est de savoir de quelle manière il convient d'orienter le processus de croissance pour qu'à long terme il se révèle favorable au bien-être de l'humanité »².

4. Depuis lors, la population mondiale a doublé. Le PIB mondial a été quasiment multiplié par quatre et même si le progrès a été inégalement réparti, de vastes franges de la population mondiale ont connu des rythmes de développement spectaculaires. Les menaces environnementales qui mobilisent les responsables de l'action gouvernementale ont également gagné en envergure. Dans les années 60, le principal problème d'environnement était la qualité de l'air dans les villes. Aujourd'hui, ce sont la modification du climat de la planète et l'érosion de la biodiversité. Mais le défi fondamental qui consiste à « orienter le processus de croissance pour qu'à long terme il se révèle favorable au bien-être de l'humanité » reste le même.

5. L'OCDE s'est à nouveau penchée sur ces enjeux dans son rapport *Développement durable : Les grandes questions*, publié en 2001. Ce projet était à bien des égards plus ambitieux que tout ce qui avait été entrepris auparavant et tout ce qui a été fait depuis. Il répondait à la recommandation de « réorienter les

travaux de toute l'Organisation de manière à étayer les fondements politiques de la durabilité »³, qui avait été formulée en 1997 par un groupe consultatif de haut niveau.

6. Une dizaine d'années plus tard, la population mondiale s'est encore accrue d'un milliard de personnes et la forte croissance enregistrée dans les économies émergentes a profondément modifié le paysage économique et politique mondial. Les climatologues sont à présent formels : notre marge de manœuvre est moindre qu'on aurait pu le penser. Qui plus est, nous subissons les répercussions de la plus grave crise économique que le monde ait connue depuis la création de l'OCDE il y a 50 ans.

7. Pourtant, si certaines choses changent, il y a aussi des constantes. En 1971, alors que les pays se préparaient à participer au premier sommet mondial sur l'environnement à Stockholm, un groupe d'éminents économistes se réunit à l'OCDE pour examiner les « problèmes d'économie de l'environnement »⁴. À cette réunion, on fit observer ceci :

« il ne se produit pas automatiquement de conflit entre la croissance économique et la protection de l'environnement, une croissance économique tenant compte de l'environnement permettrait en outre de développer des technologies nouvelles constituant elles-mêmes un facteur de croissance »⁵.

8. Ceux qui suivent les activités de l'OCDE aujourd'hui auraient été parfaitement familiarisés avec beaucoup de thèmes abordés lors des discussions tenues alors sur l'action publique. Les observations suivantes furent notamment formulées⁶ :

- « Essentiels sont donc les instruments économiques (redevances, primes, subventions, etc.) » [nécessaires pour traiter les problèmes d'environnement], même s'il faut tenir compte des coûts administratifs et prévoir le cas échéant des périodes de transition.
- Des mesures correctives doivent être prises « afin de s'assurer que les politiques de l'environnement "... ne sont pas une autre manière sûre, bien qu'involontaire, de rendre le riche plus riche et le pauvre plus pauvre" ».
- Il y a un besoin d'indicateurs d'environnement, mais « une approche intégrée exige la collecte de statistiques biologiques et écologiques ».
- Des moyens doivent être trouvés pour mieux comprendre « l'impact des politiques de l'environnement sur les échanges internationaux, et les pollutions transfrontières », ainsi que les flux de matières entre les nations.

9. Il ne s'agit pas ici de laisser entendre qu'il n'y a rien de nouveau dans l'action publique. Au fil du temps, nous avons appris à mieux comprendre les politiques économiques, environnementales et technologiques. Cependant, beaucoup d'idées qui étaient valables dans le passé sont aujourd'hui encore au cœur des politiques économiques et environnementales rationnelles.

10. Dans ces conditions, l'élaboration d'une stratégie de croissance verte représente à la fois une opportunité et un défi. Une opportunité, car c'est l'occasion d'attirer l'attention sur de bonnes idées et de les mettre à profit. Un défi, car il s'agit de porter un regard frais sur un ensemble d'instruments d'action familiers et, surtout, de mieux cerner tout ce que suppose leur mise en œuvre.

11. C'est dans cette optique que nous avons rédigé ce document destiné à la Table ronde sur le développement durable. Il décrit certaines questions soulevées par la Stratégie pour une croissance verte et réfléchit à la manière dont elles pourraient être présentées. Quelle est notre définition de la croissance verte

et quelles conséquences a-t-elle pour la mesure des progrès sur la voie d'une telle croissance ? Jusqu'à quel point les pouvoirs publics peuvent-ils et doivent-ils « désigner les gagnants » ? Et, enfin, comment surmonter les difficultés qui font obstacle aux réformes ? Chaque section se clôt par une question à examiner par la Table ronde.

12. Ce document ne représente pas une synthèse des travaux réalisés jusqu'ici ni une tentative de rendre compte des points de vue des membres de l'OCDE. Il vise plutôt à permettre d'examiner avec les participants si notre façon de penser et de décrire la croissance verte est utile et peut contribuer à montrer de façon convaincante qu'il y a des arguments solides en faveur de mesures pratiques.

1. REDÉFINIR LA CROISSANCE

13. La croissance verte est conçue avant tout comme une stratégie de croissance. Le constat qui sous-tend cette approche est que la croissance, du moins telle que nous l'envisageons traditionnellement, est aujourd'hui profondément enracinée dans les ambitions politiques, économiques et sociales. Faire fonctionner cette approche exige cependant de rapprocher des préoccupations gouvernementales qui n'ont pas toujours fait bon ménage.

14. On constate que malgré les tentatives de faire entrer en ligne de compte les considérations d'environnement dans les politiques économiques ou de croissance, l'union entre les deux laisse à désirer. La réflexion sur les politiques économiques et environnementales doit être davantage intégrée pour assurer l'élaboration de politiques cohérentes. Les méthodes empiriques ou heuristiques utilisées pour orienter la politique économique, y compris les statistiques servant à mesurer le progrès, doivent mieux prendre en considération les incidences des politiques sur le bien-être humain, notamment en tenant compte des services environnementaux et des coûts pour la croissance qui découlent des atteintes à l'environnement.

15. Certes, les pays de l'OCDE et d'autres ont adopté des politiques environnementales ambitieuses pour faire face à des problèmes particuliers, mais les considérations d'environnement n'ont pas eu beaucoup d'influence sur la façon dont étaient le plus souvent pensées la croissance économique et la politique économique au sens large. Dans ces conditions, les conseils pratiques qui sont formulés au sujet de la croissance et des stratégies censées la favoriser négligent généralement le volet environnemental.

16. Cette carence est plus criante encore lorsqu'il s'agit de mesure et de gestion des économies. Les décideurs ont l'habitude de s'intéresser de près aux parties de l'économie qui sont aujourd'hui bien mesurées et représentées dans des indicateurs globaux comme le produit intérieur brut. Et de fait, le PIB est un indicateur central d'une grande utilité dont il n'est pas question de se passer. Toutefois, il ignore une partie de la valeur créée au sein de l'économie et masque certains risques et certains coûts qui pèsent sur cette dernière. Dans certains cas, les conflits entre croissance économique et protection de l'environnement, qui suscitent des préoccupations légitimes, s'estompent voire s'effacent si on mesure la croissance à l'aune d'un indicateur élargi du bien-être plutôt qu'à celle du PIB⁷. Aussi, si on rattache la notion de « croissance » à la fois au bien-être matériel et à la qualité de vie sous l'angle environnemental, on constatera sans doute qu'il est des situations où il est préférable pour la société de sacrifier un peu de croissance du PIB pour réduire les pressions pesant sur l'environnement.

17. Le problème ne vient pas du fait que les ressources naturelles et les systèmes environnementaux ne s'insèrent pas dans la réflexion économique sur la croissance. Si l'intégration des politiques touchant à la croissance économique et à l'environnement demeure limitée, c'est en grande partie parce que l'environnement présente des caractéristiques de bien public. Celles-ci représentent l'exception et non la règle dans les modèles de croissance. Les aspects marchands et non marchands, mesurés et non mesurés de l'activité économique sont traités séparément car seuls les premiers font l'objet de mesures régulières et complètes.

18. Au cours des cinquante dernières années, nous avons mis au point un modèle quantitatif perfectionné de l'activité économique. Le PIB, qui est l'un des principaux produits de ce modèle, a été à une époque un concept nouveau aux mains des experts. Le fait qu'il soit devenu un indicateur aussi prépondérant et couramment employé par les responsables politiques pour apprécier l'efficacité de l'action gouvernementale et procéder à des comparaisons internationales en dit peut-être autant sur l'assimilation des idées que sur son utilité en tant qu'indicateur du progrès des sociétés. Mais l'extraordinaire succès du PIB s'explique aussi par sa simplicité apparente et son lien avec les revenus des individus. On se rappellera peut-être l'argument aujourd'hui célèbre de Keynes, pour qui :

« Les idées, justes ou fausses, des philosophes de l'économie et de la politique ont plus d'importance qu'on ne le pense généralement. A vrai dire le monde est presque exclusivement mené par elles. Les hommes d'action qui se croient parfaitement affranchis des influences doctrinales sont d'ordinaire les esclaves de quelque économiste passé. Les visionnaires influents, qui entendent des voix dans le ciel, distillent des utopies nées quelques années plus tôt dans le cerveau de quelque écrivain de Faculté. Nous sommes convaincus qu'on exagère grandement la force des intérêts constitués, par rapport à l'empire qu'acquièrent progressivement les idées »⁸.

19. Les appels en faveur d'une Stratégie pour une croissance verte découlent de la conviction que nous devons mieux tenir compte de ce que le modèle actuel laisse de côté. La crainte est que les « hommes d'action » puissent être les esclaves d'un modèle trop limité pour permettre de prendre en considération tout l'éventail des préoccupations auxquelles les pouvoirs publics doivent faire face de nos jours. Nous interprétons la demande d'une croissance verte comme la demande de moyens pratiques pour intégrer les politiques économiques et environnementales et la demande d'un cadre adéquat pour mesurer le résultat des politiques correspondantes. Nous aborderons tour à tour ces aspects.

Approche pratique et pragmatique de l'intégration des politiques

20. Dans le contexte des institutions existantes, un moyen d'intégrer les politiques consiste à déterminer quels instruments de la politique environnementale sont les plus susceptibles de favoriser la croissance, et quels instruments de la politique économique sont également de nature à améliorer les performances environnementales. Une des idées centrales concernant la croissance verte est que les instruments d'action nécessaires pour « verdier » l'économie ne seront pas suffisants pour parvenir à une véritable croissance verte. L'instauration d'une croissance économique durable passe également par une réforme économique. La nature de cette réforme variera d'un pays à l'autre.

21. Dans la mesure où trouver le cadre d'action approprié pour la croissance n'a jamais été facile, il s'agit là d'un défi de taille. Il n'existe pas de solution unique pour stimuler la croissance et en préserver le dynamisme. Toutefois, l'expérience des pays de l'OCDE, confirmée par celle de nombreuses économies émergentes, montre que s'il n'existe pas de recette unique pour réussir, certains ingrédients sont assurément indispensables.

22. Parmi les ingrédients de la croissance figurent notamment les suivants : renforcer le capital humain par le biais de la politique de l'éducation et celle du marché du travail, favoriser les investissements en s'aidant de politiques macroéconomiques judicieuses et améliorer la qualité institutionnelle qui permet de développer la concurrence, l'innovation et l'entrepreneuriat tout en protégeant le tissu social et la primauté du droit⁹. On notera que l'appauvrissement du capital naturel ne figure pas sur cette liste.

23. Les travaux menés par l'OCDE dans le cadre du projet *Objectif croissance* permettent de définir nombre des éléments constitutifs des instruments et objectifs d'action capables d'assurer et de préserver la croissance par le biais de réformes destinées à améliorer la qualité institutionnelle et le fonctionnement des marchés, ainsi qu'à augmenter la productivité du travail et le taux d'utilisation de la main-d'œuvre. Certaines politiques devront se voir accorder un degré de priorité supérieur dans le contexte de la croissance verte. Toutefois, les principes généraux de la politique de croissance s'appliqueront largement aux stratégies de croissance verte. Ainsi, le cadre d'action défini dans *Objectif croissance* se retrouvera au cœur de toute stratégie de croissance verte¹⁰.

24. Par exemple, la réforme structurelle destinée à stimuler la croissance peut, dans une certaine mesure, favoriser aussi les transferts de technologie. C'est notamment le cas dans les pays en développement, qui subiront à l'avenir l'essentiel des pressions environnementales. De nouvelles technologies devront être déployées dans ces pays afin d'aider à résoudre les problèmes d'environnement. Les transferts de technologie sont tributaires de la capacité d'absorption des pays bénéficiaires. Cette capacité est liée aux infrastructures, aux niveaux de capital humain et physique, à l'investissement dans la recherche-développement et à la qualité des institutions. Tous ces ingrédients sont aussi indispensables à la croissance. Aussi la croissance et l'amélioration de la capacité d'absorption iront-elles de pair avec la croissance verte. Plus généralement les pays qui n'enregistrent pas de croissance n'auront sans doute pas la capacité, ni peut-être même le désir, de s'engager sur la voie d'une économie plus verte.

25. De la même façon, l'amélioration de la concurrence est un thème central des travaux consacrés par l'OCDE et d'autres aux politiques de croissance. Améliorer la concurrence permet d'obtenir des améliorations ponctuelles de l'efficacité (appelées aussi « gains statiques ») qui découlent à la fois d'une meilleure allocation des ressources et d'une utilisation plus rationnelle des facteurs de production dans une situation où l'obligation de performance devient plus impérieuse. Par ailleurs, les gains continus (ou « dynamiques ») tiennent aussi à un plus grand effort de création et à une diffusion plus rapide de l'innovation.

26. L'amélioration de la concurrence contribue largement à la croissance verte dans la mesure où elle facilite une utilisation plus efficace des ressources et, en association avec d'autres instruments d'action, permet des innovations qui renforcent le rendement d'utilisation des ressources naturelles et réduisent les coûts de la lutte contre la pollution. Cette approche est d'autant plus pertinente que la concurrence est souvent moins vigoureuse dans les industries de réseau qui ont un fort impact sur l'environnement (secteur de l'électricité) ou contrôlent des services environnementaux stratégiques (comme l'eau).

27. En réformant les politiques afin d'améliorer la concurrence, il faut aussi prêter attention aux réglementations environnementales qui, par le passé, ont souvent cédé aux préférences des entreprises en place. Si ces préférences peuvent faciliter la vie des responsables de la réglementation, elles pourraient bien avoir aussi des effets négatifs sur la qualité de l'environnement comme sur la croissance et la productivité.

28. Cette approche correspond sans doute le mieux aux politiques susceptibles de répondre au désir de s'engager sur la voie d'une croissance verte. Elle n'élimine cependant pas toutes les tensions. De véritables arbitrages doivent être opérés entre la gestion des risques environnementaux et le renforcement

de la richesse matérielle, et ces arbitrages sont compliqués par d'immenses incertitudes. De plus, les arbitrages intergénérationnels associés à la recherche d'une meilleure qualité de l'environnement existent aussi dans le cas de la politique de croissance classique. À cet égard, l'association de ces deux domaines d'action des pouvoirs publics ne va sans doute pas simplifier la réalisation de ces arbitrages.

29. Par ailleurs, cette approche de la croissance verte n'offre qu'une solution partielle du point de vue économique. Le cadre d'action doit être bâti petit à petit. Une analyse motivée peut aider à y parvenir, mais il n'existe ni modèle suprême ni paradigme radicalement nouveau. En conséquence, aucune formule toute faite ne pourra être appliquée à la croissance verte. Ce constat est incontournable, mais l'outil proposé par l'OCDE avec *Objectif croissance* devra pouvoir prendre en considération la dimension « verte ».

Un cadre adéquat pour mesurer les progrès

30. Un moyen pratique et pragmatique d'intégrer les politiques économiques et environnementales consiste à mettre en place un cadre adéquat pour mesurer les progrès accomplis. À un niveau très élevé, la question la plus importante est de savoir si la croissance devient plus verte et si cette orientation permet quand même d'atteindre un taux de croissance satisfaisant. Pour répondre à la deuxième partie de cette question, il faudra très certainement disposer d'une mesure du bien-être matériel. Pour le moment, le choix le plus évident serait de mesurer la croissance de la production (c'est-à-dire le PIB par habitant) ou une variante de cet indicateur permettant de mesurer la progression du revenu (par exemple le revenu national disponible net par habitant).

31. Dans le cas des mesures environnementales, il est clair qu'en termes d'agrégats, la difficulté est de trouver un ensemble restreint d'indicateurs pouvant représenter le plus grand nombre possible des grands problèmes environnementaux systémiques. Par ailleurs, ces mesures seront d'autant plus utiles qu'elles seront liées aux activités économiques. Il pourrait aussi être utile de mettre l'accent sur les risques environnementaux auxquels sont confrontés tous les pays.

32. Dans ce contexte, on peut faire valoir que tous les pays ont besoin de pérenniser leurs économies au regard du changement climatique et de la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'aspect le plus important à cet égard, du point de vue des enjeux économiques partagés, est de réduire les émissions de CO₂, essentiellement liées à la consommation d'énergie. Compte tenu du rôle joué par l'énergie dans les économies des pays développés et de son importance pour le développement des pays plus pauvres, il conviendra également de définir les mesures à prendre en priorité dans le secteur énergétique. Il ne faut cependant pas s'intéresser uniquement à l'utilisation directe d'énergie, notamment dans les cas où des gaz à effet de serre sont émis dans des économies émergentes pour produire des biens qui seront ensuite exportés vers des pays à haut revenu. Il faudrait donc pouvoir mesurer l'intensité des émissions directes et indirectes de CO₂ par rapport à une mesure de revenu.

33. De la même façon, compte tenu de l'importance cruciale des systèmes alimentaires pour tous les pays, chacun doit décider quelles mesures prendre en priorité pour améliorer la productivité et la durabilité des systèmes alimentaires, notamment en réduisant les déchets dans les chaînes d'approvisionnement, en améliorant la gestion des pêches, en maîtrisant les pratiques de gestion des terres et en améliorant la gestion des éléments fertilisants utilisés comme intrants. L'amélioration de la gestion des systèmes alimentaires est aussi un élément clé de la lutte contre l'érosion de la biodiversité dans le monde. Il serait plus difficile de trouver des indicateurs qui mettent en relation l'activité économique et les systèmes alimentaires ou agricoles, mais on pourrait envisager par exemple de mesurer l'impact de la production alimentaire sur la qualité de l'eau et la biodiversité au regard de la production.

34. Des indicateurs simples correspondant à ces trois dimensions – bien-être matériel, intensité énergétique et d'émission de gaz à effet de serre, et utilisation des ressources naturelles dans les systèmes

alimentaires – aideraient à mesurer les progrès d'une économie sur la voie de la croissance verte. Le but serait de situer la première mesure sur une trajectoire ascendante et les deux autres sur une trajectoire descendante.

35. **Questions à examiner :** *L'OCDE décrit la croissance verte comme un effort conscient d'étoffer le modèle « standard » de croissance économique. Cela suppose de définir des politiques économiques et environnementales complémentaires susceptibles de favoriser la croissance au sens traditionnel tout en préservant les services environnementaux et en améliorant le bien-être des populations. Il s'agit là d'une approche pragmatique – et non d'un paradigme radicalement nouveau. Cette approche reconnaît l'existence d'arbitrages mais ne leur donne pas une place prédominante compte tenu des incertitudes fondamentales qui les entourent. (1) Cette approche est-elle de nature à faciliter la promotion des politiques de croissance verte ? (2) Quelle sorte d'indicateurs complémentaires du PIB pourrait-on définir pour que cette approche pragmatique soit plus facile à comprendre ?*

2. OUVRIR DES PERSPECTIVES NOUVELLES¹¹

36. De nombreux gouvernements ont déjà mis en œuvre des politiques destinées à encourager une production moins polluante et à promouvoir les entreprises vertes et l'éco-innovation. D'autres se demandent s'ils doivent se lancer dans cette « course à l'économie verte » ou adopter une stratégie de « suiveur réactif ». Tous cependant désirent découvrir et définir clairement les possibilités offertes par l'action en faveur de la croissance verte.

37. Les études sur les opportunités commerciales et les bénéfices économiques nets procurés par les mesures environnementales ne manquent pas. Beaucoup concernent le secteur énergétique ou l'utilisation d'énergie. Ainsi, d'après les estimations de l'Agence internationale de l'énergie, la mise en place de systèmes énergétiques bas-carbone nécessiterait de relever de 17 % (soit de 46 000 milliards USD) les investissements énergétiques mondiaux entre 2010 et 2050, mais permettrait des économies d'énergie cumulées d'une valeur de 112 000 milliards USD¹². Dans une étude sur les emplois verts, le PNUE donne l'exemple d'un programme de réaménagement des bâtiments mis en œuvre en Allemagne qui a permis de stimuler un investissement de 20.9 milliards USD de 2001 à 2006 et de créer 140 000 emplois, pour un montant de 5.2 milliards USD de subventions publiques¹³.

38. Ce type d'étude, en général limitée à un secteur, envisage rarement les interactions dynamiques avec les autres secteurs de l'économie, ce qui ne permet pas d'en tirer une interprétation générale concernant la croissance. Les gouvernements ont cependant intérêt à essayer de comprendre les possibilités ainsi créées. Quelle que soit l'évolution des politiques, certains secteurs de l'économie fortement dépendants de la qualité de l'environnement concentrent déjà beaucoup d'activités économiques, un grand nombre d'emplois et d'importantes opportunités commerciales pour l'avenir. Compte tenu de la dynamique de la demande, ces secteurs continueront de centraliser une grande partie de l'activité économique à l'avenir :

- Quelles que soient les mesures prises par les pouvoirs publics face aux pressions environnementales, la demande d'énergie, de produits alimentaires et de matières premières continuera d'augmenter. Si les tendances actuelles se poursuivent, il faudra accroître la

production alimentaire mondiale de 70 % d'ici à 2050 et faire face à une augmentation de plus de 80 % de la demande d'énergie par rapport à 2007¹⁴.

- L'AIE estime qu'il faudra un investissement total de 270 000 milliards USD dans le secteur énergétique, entre 2010 et 2050, pour faire face à la croissance de la demande d'énergie¹⁵.
- L'OCDE prévoit que les coûts d'entretien et de développement des infrastructures du secteur de l'eau représenteront 1 % du PIB environ dans la zone de l'OCDE et davantage encore dans le reste du monde à l'horizon 2030. Les dépenses en faveur des infrastructures de transport (routier et ferroviaire) devraient s'établir à 0.4 % environ du PIB mondial¹⁶.

39. En outre, les politiques qui entraînent un déplacement des ressources vers les formes de production moins polluantes et les biens et services présentant moins d'impacts sur l'environnement ouvriront sans aucun doute de nouveaux débouchés commerciaux. Le World Business Council on Sustainable Development a estimé que, rien que dans les secteurs d'exploitation des ressources naturelles, les nouvelles opportunités commerciales en relation avec le développement durable pourraient représenter entre 2 100 et 6 300 milliards USD d'ici à 2050 – en admettant que les changements mis en œuvre soient suffisants pour maintenir le niveau de vie compte tenu des ressources naturelles disponibles, et sans porter davantage atteinte à la biodiversité, au climat et aux écosystèmes.

40. À la récente crise économique et financière a succédé une période au cours de laquelle de vastes programmes d'incitations fiscales ont permis aux pouvoirs publics de donner un caractère plus écologique à leurs investissements. Cette fenêtre est sur le point de se fermer. L'assainissement des finances publiques est à l'ordre du jour dans de nombreux pays. La fiscalité verte et l'élimination des subventions préjudiciables à l'environnement peuvent y contribuer, mais il ne sera pas possible de faire reposer la croissance à long terme sur des mesures d'urgence. Enfin, les éventuelles nouvelles économies « vertes » devront être autonomes. La difficulté pour les gouvernements consistera d'ailleurs à s'assurer que les opportunités commerciales ouvertes par les politiques « vertes » contribuent effectivement à la croissance.

41. Le conseil le plus fiable qui ait été donné à cet égard est, pour obtenir des améliorations de l'environnement et une croissance soutenue, d'utiliser des instruments de marché relativement peu interventionnistes, intégrant des signaux des pouvoirs publics aux décisions quotidiennes sur le marché. Cela suppose, notamment, de recourir à des instruments de tarification comme les taxes ou les permis négociables, qui augmentent la probabilité que les ressources soient affectées aux utilisations les plus valorisées et que la réduction de la pollution s'effectue là où elle est la moins coûteuse. En outre, ces instruments encouragent l'innovation d'une manière différente des autres dispositifs¹⁷. C'est ce que recommande l'OCDE depuis un certain temps.

42. Il faut cependant reconnaître que certains gouvernements ont eu du mal à appliquer ce type de conseil, soit pour des raisons politiques, soit par manque de capacités institutionnelles. En même temps, les instruments de marché servant à attribuer un prix à la pollution et à l'utilisation des ressources naturelles ne suffiront pas à soutenir l'innovation et les changements techniques et systémiques nécessaires à la croissance verte. En l'absence d'intervention des pouvoirs publics, les dysfonctionnements du marché, c'est-à-dire le fait que les prix sur le marché ne tiennent pas entièrement compte de la dégradation de l'environnement résultant de l'activité économique, des effets d'apprentissage et des retombées de la R-D, peuvent retarder ou même empêcher la mise au point de technologies respectueuses de l'environnement.

43. En outre, dans des secteurs comme l'électricité, les effets de réseau résultant des infrastructures en place créent des obstacles supplémentaires à l'adoption d'autres sources d'énergie et compromettent ainsi les incitations à investir dans les nouvelles technologies. La tarification adéquate des externalités et l'adoption de politiques générales en faveur de l'innovation peuvent contribuer en grande partie à corriger

ces dysfonctionnements du marché, mais l'émergence de technologies nouvelles – en particulier de technologies de pointe – est un processus qui exige généralement des investissements considérables et à long terme, souvent engagés dans le secteur de la recherche publique avant d'être pris en charge par des entreprises. C'est pourquoi il faudra peut-être apporter aux technologies propres un soutien direct plus spécifique, le cas échéant temporaire, afin de rompre la détermination historique qui privilégie les technologies existantes, plus polluantes.

44. Le soutien direct peut prendre la forme de mesures de promotion du développement et du déploiement de technologies, par exemple en faveur de l'investissement public dans la R-D liée à l'environnement, du financement public de la R-D privée, et de l'utilisation des marchés publics à l'appui d'activités non polluantes. Il peut aussi inclure des subventions encourageant l'adoption de technologies immatures.

45. Ces solutions, en particulier les subventions, sont pour la plupart très attrayantes sur le plan politique. Les pouvoirs publics donnent ainsi l'impression d'agir, mais les conséquences budgétaires de cette action échappent souvent à la population. S'il existe des technologies, des projets ou des opportunités commerciales à long terme identifiables, le soutien direct peut constituer une solution intéressante, par exemple pour financer la création de réseaux de recharge pour voitures électriques.

46. Cet aspect des politiques publiques est cependant l'un des plus problématiques du point de vue technique. Pour apporter un soutien, il faut porter une appréciation sur les activités à soutenir, et sur le montant et la durée de l'aide requise. Il arrive que cette appréciation puisse être formulée avec un degré raisonnable de certitude, mais l'incertitude subsiste dans de nombreux cas. On risque alors de promouvoir des activités qui se seraient développées de toute façon en l'absence de soutien, et de compromettre ainsi la croissance. D'un autre côté, un soutien trop faible peut empêcher la concrétisation de certains objectifs environnementaux. De la même manière, on peut imaginer qu'émergeront des technologies ou pratiques plus appropriées, qui auraient dû bénéficier d'un soutien, alors que l'action publique a enfermé l'économie dans un schéma d'évolution moins favorable. Cette situation entraîne des coûts pour l'environnement et peut en même temps coûter des points de croissance.

47. Pour atténuer ce problème, les pouvoirs publics pourraient mettre l'accent sur la recherche fondamentale, les technologies génériques comme les TIC, les biotechnologies et les nanotechnologies ou sur les infrastructures ou d'autres structures de base à même de faciliter le développement d'innovations vertes. Le regroupement de projets en portefeuilles peut aussi contribuer à réduire les risques, de même que l'utilisation de procédures de sélection concurrentielles. Ces possibilités risquent cependant de ne pas apporter de solution complète. Très souvent, comme pour l'encouragement d'une croissance à bas carbone ou la décarbonisation des systèmes énergétiques, il faut procéder à des mutations systémiques à grande échelle dans un laps de temps relativement court. Les gouvernements qui ne disposent que de ressources budgétaires limitées pourront raisonnablement se demander s'il ne vaut pas mieux orienter directement leurs dépenses vers un objectif précis.

48. Le dilemme subsiste par conséquent. Il peut être tentant d'un côté de « miser sur les gagnants » pour régler les dysfonctionnements graves du marché et les grands problèmes environnementaux, mais cette solution comporte de toute évidence des risques, en particulier ceux que présentent pour la croissance une mauvaise répartition des ressources ou le paiement au prix fort des améliorations de l'environnement. D'un autre côté, les politiques les plus susceptibles de favoriser la croissance et de stimuler l'innovation ne peuvent à elles seules amener une transition vers la croissance verte et risquent aussi d'être parmi les plus difficiles à mettre en œuvre sur le plan politique.

49. ***Questions à examiner :** L'OCDE a toujours déconseillé aux gouvernements d'orienter les évolutions techniques ou, à l'extrême, de « miser sur les gagnants ». Nous savons pourtant que c'est*

précisément ce que font la plupart des pays, et non sans bonnes raisons d'ailleurs. Les avertissements de l'OCDE sur les dangers des stratégies qui privilégient les gagnants peuvent-ils être entendus ? L'Organisation pourrait-elle apporter ses conseils sous une forme plus utile ? Plus précisément, quelles sont les autres stratégies de soutien public axé sur les technologies propres qui pourraient être mises en œuvre ? Quelle priorité faut-il donner aux recommandations en faveur d'une « détermination du juste prix » ?

3. CRÉER LES CONDITIONS DE LA RÉFORME

50. Que l'on aborde la croissance verte sous l'angle de la politique économique ou sous celui de la politique de l'environnement, les recommandations ne sortent guère de l'ordinaire. Il en découle que les considérations politiques et la perspective d'un ajustement structurel forment, ici comme ailleurs, un obstacle majeur sur la voie de la réforme. Il suffit de se pencher sur la politique climatique pour trouver des exemples qui attestent de ce phénomène. Afin d'y remédier, il faut entre autres consacrer une réflexion approfondie aux enjeux qui sous-tendent l'économie politique de l'ajustement et aux moyens envisageables pour accompagner la réforme.

51. Cette étape s'impose d'elle-même, dans la mesure où les entreprises et les particuliers à qui profite le *statu quo* ont tendance à s'opposer au changement et à se mobiliser contre sa mise en œuvre. Qui plus est, les retombées positives du changement sont souvent diluées et les bénéficiaires moins susceptibles de se mobiliser, en particulier si plusieurs années doivent s'écouler avant que les avantages ne se manifestent. Même lorsqu'il est indéniable que la collectivité sera au final gagnante, il peut être difficile de faire passer le message et de convaincre les électeurs du bien-fondé d'un changement.

52. La perspective d'une réorientation de l'action publique soulève naturellement des interrogations sur l'ampleur des coûts d'ajustement qui en découleront et sur la manière d'y faire face. Certains ont essayé d'estimer l'ordre de grandeur potentiel des redéploiements intersectoriels, en s'aidant de modèles complexes qui simulent, par exemple, la tarification du CO₂. Il en ressort qu'une refonte de l'action publique pourrait sensiblement accélérer et amplifier ces redéploiements, et que certains secteurs auraient des avantages à retirer d'une croissance verte, comme le bâtiment et les services. Les secteurs susceptibles de perdre du terrain sont la production d'électricité à partir de combustibles fossiles et les transports, ce qui n'est guère surprenant.

53. Il est permis de se demander dans quelle mesure les modélisations de ce type sont à même de venir au secours des responsables de l'action publique. Les résultats des modèles prospectifs ne sont pas toujours corroborés par l'observation du passé¹⁸. Ainsi, les données indiquent que le dynamisme et la concurrence, et donc les ajustements économiques, se manifestent pour l'essentiel à l'intérieur des différents secteurs et entre entreprises au sein de chacun d'eux. Ce phénomène est attesté par de très nombreuses études qui montrent que la redistribution de la main-d'œuvre entre entreprises d'un même secteur joue un grand rôle dans l'adoption de technologies nouvelles et dans l'accroissement de la productivité en général. Au demeurant, l'économie évolue sans cesse, indépendamment des variations de l'action publique. Bref, les coûts d'ajustement ne constituent peut-être pas l'enjeu redouté, tout du moins si on les considère à l'échelle de l'économie toute entière.

54. L'ajustement pourrait néanmoins avoir de graves répercussions sur l'emploi à l'échelle régionale ou locale. Cette éventualité illustre, d'un point de vue géographique, la fracture entre concentration des coûts de la réforme et dispersion de ses avantages. Il ne faut donc pas se laisser dissuader d'entreprendre une réforme par des coûts d'ajustement régionaux : la politique de l'emploi et de la formation doit être mise à profit pour faciliter l'ajustement du marché du travail et limiter au minimum les retombées sociales préjudiciables¹⁹.

55. Dans beaucoup de pays, il se révèle difficile de taxer l'eau et l'énergie nécessaire au chauffage, notamment, à cause du caractère potentiellement régressif de prélèvements de ce type. Si la progressivité est en effet un élément à prendre en considération, c'est la progressivité du système fiscal/social dans son ensemble qui importe. Par conséquent, plutôt que d'exonérer partiellement ou en totalité les ménages à faible revenu des taxes liées à l'environnement et de supprimer ainsi l'incitation qu'ils ont à utiliser l'eau et l'énergie de façon plus rationnelle, mieux vaut répondre à ces préoccupations par d'autres moyens : allègement de l'impôt sur le revenu, crédits d'impôt ou relèvement des prestations sociales²⁰.

56. En ce qui concerne les entreprises qui craignent que leur compétitivité ne soit entamée du fait d'un décalage entre la politique de croissance verte menée dans leur pays et l'action publique conduite ailleurs, il ressort en général des études que les remèdes qui peuvent être envisagés unilatéralement risquent d'être très coûteux²¹. La coordination multilatérale des politiques est souvent présentée comme une autre voie possible, mais les circonstances et les choix de politiques internes n'étant pas les mêmes dans tous les pays, elle ne saurait être qu'une partie de la solution de l'équation.

57. Tout ce qui précède donne à penser que, quelle que soit la solution retenue pour surmonter les obstacles politiques, il faudra de toute façon « faire contre mauvaise fortune bon cœur », ce qui n'est pas vraiment de nature à reconforter des décideurs qui hésitent à aller de l'avant. L'OCDE consacre de très nombreux travaux aux aspects politico-économiques des réformes. Il en ressort que certaines leçons générales peuvent être tirées d'expériences passées et que différents ingrédients sont nécessaires pour réformer²² :

- **Des chefs de fil capables** sur les plans politique et technique. Les responsables doivent gagner le respect des parties prenantes, qu'il s'agisse de la collectivité au sens large ou d'autres membres du gouvernement. Lorsque l'électorat est prié de faire des sacrifices pour assurer un avenir meilleur, la confiance compte. De plus, l'un des principaux enseignements de l'analyse de réformes réalisées dans le passé est qu'il importe que l'électorat ait donné mandat de réformer.
- **Des institutions fortes.** La compétence, la crédibilité, la cohésion et la détermination de la structure politique doivent trouver un écho dans toutes les institutions du pays (législatives, exécutives et d'information). Le Trésor et le ministère des finances, notamment, ont un rôle fondamental à jouer.
- **Une bonne gestion de l'économie ne fait pas nécessairement perdre des voix.** Des études de cas de l'OCDE jettent un doute sur le bien-fondé de l'adage qui prétend que les électeurs ont tendance à sanctionner les gouvernements réformateurs. Beaucoup de gouvernements ayant mené à bien des réformes pour lesquelles ils avaient reçu mandat de l'électorat ont remporté les élections suivantes.
- **Utiliser des agents du changement à tous les niveaux.** S'appuyer sur des agents du changement à tous les niveaux (membres de la collectivité au sens large, appartenant au monde de l'entreprise, de la presse ou des ONG) peut faciliter le processus de communication ; ces « relais » complètent l'approche descendante moyennant des réflexions et des soutiens plus variés et moins centralisés.

- **Choisir son moment est parfois un luxe que la faisabilité politique ne peut pas s'offrir.** D'après des études économétriques de l'OCDE et du FMI, c'est immédiatement après une récession ou une élection qu'il est le plus opportun de lancer une réforme. Dans la réalité, cependant, il n'existe pas de moment idéal pour mettre en œuvre une réforme et l'économie doit souvent s'accommoder des conséquences qui découlent d'un enchaînement imparfait des mesures.

58. **Questions à examiner** : *quelque éclairage qu'apportent les stratégies et les avis sur les solutions envisageables, remédier à ces problèmes exigera toujours un certain « courage politique ». Dans la Stratégie pour une croissance verte, quel est le type d'analyses et de conseils qui serait le plus utile pour aider à justifier le bien-fondé de réformes ?*

NOTES

¹ OCDE (1969), « Les problèmes de la société moderne : croissance économique, environnement et bien-être », C(69)168, p.2.

² *Ibid.*, p.6.

³ OCDE (2001), *Développement durable : Les grandes questions*, OCDE, Paris, p.3. Pour un ouvrage consacré entièrement aux travaux sur l'environnement menés à l'OCDE, voir Long, B. (2000), *International Environmental Issues and the OECD 1950-2000: A historical perspective*, OCDE, Paris.

⁴ OCDE (1972), *Problèmes d'économie de l'environnement. Compte rendu du séminaire tenu à l'OCDE au cours de l'été 1971*, OCDE, Paris.

⁵ *Ibid.*, p.8.

⁶ *Ibid.*, Résumé, pp.7-17.

⁷ Pour une présentation de cette problématique, voir de Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 774, OCDE, Paris.

⁸ Keynes, J. (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, traduit de l'Anglais par Jean de Largentaye (1942), Paris : Éditions Payot, 1942.

⁹ Voir, par exemple, Jones, C. et P. Romer, (2009). « The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital » NBER working paper 15094, <http://www.nber.org/papers/w15094>.

¹⁰ Voir <http://www.oecd.org/economie/objectifcroissance>. À titre de référence, voir OCDE (2003) *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris. Pour les applications d'*Objectif croissance* dans les économies non membres, voir, par exemple : de Mello, L. et P. C. Padoan, (2010) « Promoting Potential

Growth: The Role of Structural Reform ». Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 973 ; et Conway, P., S. Dougherty et A. Radziwell (2010) « Long-Term Growth Challenges in the Large Emerging Economies ». Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 755.

- ¹¹ L'examen des instruments et des solutions envisagés dans cette section s'inspire largement et provient dans certains cas directement de Serres *et al.* (2010).
- ¹² AIE (2010) *Energy Technology Perspectives*, Agence internationale de l'énergie, OCDE/AIE, Paris.
- ¹³ PNUE (2008) "Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-carbon World", United Nations Environment Programme, www.unep.org/labour_environment/features/greenjobs.asp (rapport accompagné d'un résumé en français : « Emplois verts : pour un travail décent dans un monde durable, à faibles émissions de carbone », Programme des Nations unies pour l'environnement).
- ¹⁴ AIE (2010) et FAO (2009), "Feeding the World in 2050", [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k6021e.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k6021e.pdf).
- ¹⁵ AIE (2010).
- ¹⁶ OCDE (2006) *Les infrastructures à l'horizon 2030 : Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité*, OCDE, Paris.
- ¹⁷ La question n'est pas close. Le choix optimal des instruments à utiliser variera en fonction de la nature et de l'ampleur des principaux dysfonctionnements du marché ainsi que des capacités institutionnelles différentes des pays. Comme les problèmes environnementaux résultent souvent de plusieurs dysfonctionnements interdépendants, il est probable que la réponse la mieux adaptée fera intervenir dans de nombreux cas une panoplie d'instruments. Cependant, les instruments de marché comme les taxes et les redevances, lorsqu'ils peuvent être utilisés, sont peut-être plus étroitement associés à la croissance.
- ¹⁸ Voir, par exemple, Banque mondiale (2010), *Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses*, Banque mondiale, Washington ; OCDE (2005a), « Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ? », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, OCDE, Paris ; et OCDE (2005b), « Les échanges et l'ajustement structurel », <http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/34753303.pdf>.
- ¹⁹ Voir par exemple OCDE (2006), *Stimuler l'emploi et les revenus - Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/47/51/36889841.pdf.
- ²⁰ De Serres *et al.* (2010)
- ²¹ Voir par exemple OCDE (2009a), *Économie de la lutte contre le changement climatique - Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, Paris.
- ²² OCDE (2009b), *L'économie politique de la réforme - Retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE*, OCDE, Paris. Voir aussi OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OCDE, Paris.