



Stratégie de l'environnement de l'OCDE

BILAN EN 2004



© OCDE, 2004.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Stratégie de l'environnement de l'OCDE

Bilan en 2004



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

OECD Environmental Strategy

2004 Review of Progress

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Préface

En 2001, les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE se sont accordés sur un plan ambitieux : la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle. Cette Stratégie a été adoptée par les ministres de l'Environnement à leur réunion du 16 mai 2001 et approuvée le lendemain par les ministres de l'Économie et des Finances des pays de l'OCDE, à l'occasion d'une réunion conjointe avec leurs collègues chargés de l'environnement.

Dans le cadre de la Stratégie de l'environnement, les pays de l'OCDE ont convenu d'entreprendre 71 actions au niveau national pour œuvrer de façon efficace, économe et équitable, à l'appui du volet environnemental du développement durable. Ils ont demandé à l'OCDE de soutenir cette démarche par des travaux analytiques et en suivant la mise en œuvre de la Stratégie. A l'occasion de leur prochaine réunion, les 20 et 21 avril 2004, les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE rendront compte des engagements pris dans la Stratégie et débattront des moyens de renforcer sa mise en œuvre. Ce rapport contient une évaluation des progrès accomplis jusqu'à présent qui a été préparée par le Secrétariat de l'OCDE en vue d'étayer les échanges de vues entre les ministres.

En l'occurrence, certaines évolutions vont dans le bon sens. Des accords internationaux importants destinés à protéger le milieu marin et à assurer la viabilité des pêches sont entrés en vigueur récemment, grâce en partie à leur ratification par certains pays de l'OCDE. Les pays membres de l'Organisation ont également progressé sur le front du renforcement des cadres réglementaires en rapport avec les incidences environnementales et sanitaires des organismes vivants modifiés (OVM). Par ailleurs, il y a eu un durcissement des réglementations en matière de pollution atmosphérique. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, de nouvelles politiques fondées sur le jeu du marché – systèmes d'échange de droits d'émission, taxes sur le carbone, mécanismes de flexibilité basés sur des projets – ont été adoptées ou sont en projet pour atténuer le changement climatique.

Cependant, nous sommes loin d'avoir atteint nos buts. Bien entendu, les résultats des nouvelles politiques mises en place ne sont pas encore perceptibles dans l'environnement. Dans bien des cas, les obstacles à la mise en œuvre de mesures novatrices paraissent toujours insurmontables. Les pays ne parviennent pas à s'accorder sur les aspects scientifiques du changement climatique, ni a fortiori sur les mesures à prendre pour y faire face. L'efficacité et l'efficacités de la fiscalité de l'énergie pâtissent bien souvent des exemptions dont continuent de bénéficier les secteurs les plus énergivores et polluants. Dans la plupart des pays, les taxes trop peu élevées sur les combustibles et carburants « sales » diminuent l'incitation à se reporter sur des énergies de substitution moins polluantes. Des avancées sont certes intervenues dans la réduction de la pollution atmosphérique des transports, mais nous sommes encore loin des changements plus profonds qui s'imposent pour s'attaquer aux émissions de gaz à effet de serre et décongestionner nos villes. Malgré une évolution très progressive vers des subventions agricoles plus « écologiques », la mise en œuvre de l'action au niveau national convenue dans la Stratégie qui vise l'élimination ou la réforme de toutes les subventions agricoles préjudiciables à l'environnement d'ici à 2010 n'est manifestement pas en bonne voie.

En 2001, les Perspectives de l'environnement de l'OCDE ont recensé un certain nombre de problèmes d'environnement de type « feux rouges », c'est-à-dire des problèmes auxquels il convient de s'attaquer d'urgence. Je crains que la présente évaluation des progrès accomplis depuis ne montre que seuls quelques feux rouges sont passés à l'orange, et qu'aucun n'est pour l'instant passé au vert. Les politiques ambitieuses auxquelles les pays de l'OCDE ont souscrit dans la Stratégie de l'environnement sont essentielles à la viabilité écologique, mais leur mise en œuvre complète sera tributaire d'initiatives politiques résolues. Le Secrétariat de l'OCDE reste déterminé à soutenir les efforts des pays membres pour mettre en application la Stratégie, y compris au travers de ses examens environnementaux par pays qui procèdent, sous la direction de pairs d'autres pays, à des évaluations régulières de ces efforts.

Donald Johnston
Secrétaire général de l'OCDE

Remerciements. Ce rapport a été produit à la demande du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE (EPOC) pour étayer les échanges de vues lors de la réunion des ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE (Paris, 20-21 avril 2004). Une version préliminaire a été examinée par l'EPOC, et des commentaires sur les différentes sections du rapport ont été présentés par ses organes subsidiaires, tels que le Sous-groupe sur les transports et le Sous-groupes sur les pesticides.

Le rapport a été préparé par Helen Mountford et Kenneth Ruffing. Plusieurs agents de la Direction de l'environnement de l'OCDE ont contribué à la rédaction ou à la production des différentes sections, dont : Shardul Agrawala, Christian Avérous, Philip Bagnoli, Jean-Philippe Barde, Carla Bertuzzi, Gérard Bonnis, Nils Axel Braathen, Stephen Bygrave, Nadia Caid, Maria Dos Santos, Katherine Kraig-Ernandes, Jan Corfee-Morlot, Jane Ellis, Marie-Line Fontaine, Martha Heitzmann, Frédéric Gagnon-Lebrun, Brendan Gillespie, Henrik Harjula, Marie-Chantal Huet, Nicholas Johnstone, Tom Jones, Peter Kearns, Kumi Kitamori, Myriam Linster-Malaval, Laurence Musset, Ysé Serret, Richard Sigman, Henri Smets, Harald Sorby, Cristina Tebar Less, Adam Troman, Rob Visser, Peter Wiederkehr et Frédérique Zégel.

Le rapport a bénéficié des commentaires présentés par des experts d'autres directions et des organes associés de l'OCDE, dont : la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries ; la Direction de la coopération pour le développement, le Centre de politique et d'administration fiscales ; la Direction des échanges ; l'Agence internationale de l'énergie (AIE) ; la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) ; et l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN). Des observations sur les sections du rapport liées au climat ont été communiquées par des experts du Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Enfin, les agents de la Division de la traduction et de la Direction des relations publiques et de la communication de l'OCDE ont permis la production et la publication de ce rapport en anglais et français.

Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Table des matières

Résumé	7
Introduction	17
Objectif 1. Maintenir l'intégrité des écosystèmes par la gestion rationnelle des ressources naturelles	21
1.1. Climat	23
1.2. Eau douce	43
1.3. Diversité biologique	59
Objectif 2. Découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique	77
2.1. Agriculture	79
2.2. Transports	93
2.3. Énergie	105
Objectif 3. Améliorer les informations pour la prise de décision : mesurer les progrès au moyen d'indicateurs	117
Objectif 4. L'interface social-environnement : améliorer la qualité de vie	133
Objectif 5. Interdépendance environnementale à l'échelle planétaire : améliorer la gouvernance et la coopération	157
Conclusion concernant les travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE	175
Sigles et abréviations	181

Résumé

La Stratégie de l'environnement de l'OCDE a été adoptée par les pays membres le 16 mai 2001.

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle* a été adoptée le 16 mai 2001 par les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE et approuvée le 17 mai 2001 par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres. Elle énonce cinq objectifs interdépendants pour parvenir à des politiques environnementales opérationnelles et efficaces par rapport à leur coût dans l'optique du développement durable. Les pays de l'OCDE ont défini les principaux défis à relever pour atteindre chacun de ces objectifs, énuméré 71 actions à engager au niveau national à cet effet et demandé à l'OCDE d'appuyer leur démarche en conduisant des travaux complémentaires dans une série de domaines. Les grands problèmes mis en exergue dans la *Stratégie* sont ceux qui ont été recensés dans les *Perspectives de l'environnement de l'OCDE* de 2001 comme les problèmes d'environnement auxquels il est le plus urgent de s'attaquer pour progresser sur la voie de l'objectif à long terme qu'est la viabilité écologique.

Des politiques beaucoup plus ambitieuses seront nécessaires pour assurer sa mise en œuvre pleine et entière.

Le présent rapport dresse le bilan des premiers pas de la mise en œuvre de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*. Il en ressort globalement que les pays membres ont déjà fait des progrès dans un certain nombre de domaines, mais que des mesures beaucoup plus ambitieuses s'imposeront pour appliquer la *Stratégie* dans son intégralité d'ici 2010. Les politiques en vigueur sont insuffisantes pour protéger la biodiversité ou réagir au changement climatique avec efficacité, et le découplage des pressions sur l'environnement et de la croissance économique dans les secteurs clés est trop lent. Le rapport met en évidence plusieurs obstacles à la réforme des politiques de l'environnement (les obstacles politiques, par exemple, comme le manque d'intégration de l'action des pouvoirs publics, ou encore le déficit d'informations), auxquels il faudra faire face. Les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE devront collaborer de plus en plus étroitement avec leurs collègues des autres ministères, avec leurs homologues étrangers et avec leurs partenaires du secteur privé et de la société civile en vue de concevoir et de mettre en œuvre des politiques environnementales adaptées.

Objectif 1 : maintenir l'intégrité des écosystèmes.

Le premier objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* est de maintenir l'intégrité des écosystèmes par la gestion rationnelle des ressources naturelles. Il met l'accent sur

trois domaines qui exigent une attention prioritaire : changement climatique, eau douce et diversité biologique.

Bien que de nombreux pays de l'OCDE continuent de voir leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) progresser, la plupart ont réduit l'intensité d'émissions de leur croissance économique. Beaucoup se sont engagés sur la voie du partenariat avec le secteur privé et avec d'autres pays afin de créer des synergies dans la mise au point d'outils et de technologies nouvelles pour faire face au *changement climatique*. La moitié environ des pays de l'OCDE sont dotés de taxes sur le carbone ou sur l'énergie, une proportion similaire a officiellement établi des programmes volontaires de lutte contre le changement climatique avec l'industrie, et les mécanismes d'échanges de droits d'émission gagnent en importance.

Des mesures supplémentaires devront être prises pour que les pays de l'OCDE atteignent leurs objectifs actuels concernant le climat et s'adaptent aux futurs changements climatiques.

Néanmoins, des mesures supplémentaires devront de toute évidence être prises pour atteindre les objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et *a fortiori* les objectifs convenus par la plupart des pays de l'OCDE dans le cadre du Protocole de Kyoto. Si le recours aux systèmes d'échanges de droits d'émission, aux taxes liées au carbone et aux mécanismes de flexibilité basés sur des projets n'en est qu'à ses débuts dans les pays de l'OCDE, tous ces instruments se verront accorder une importance accrue dans les panoplies de mesures prises par les pouvoirs publics face au changement climatique afin de maintenir les coûts à un niveau acceptable. Étant donné que l'évolution du climat devrait avoir des répercussions notables dans les prochaines décennies malgré les engagements actuels de réduction des émissions de GES, les pays de l'OCDE devront consentir des efforts pour intégrer l'adaptation au changement climatique dans les politiques au niveau national, de même que dans les programmes d'aide au développement.

Les pays de l'OCDE maîtrisent de mieux en mieux la demande d'eau, et sont attentifs au problème de l'accès à des services abordables dans ce domaine.

La plupart des pays de l'OCDE ont su gérer leurs ressources en *eau douce* de façon à répondre aux besoins humains, moyennant notamment un recours accru à des mécanismes de tarification de l'eau pour gérer la demande. Ils ont aussi accordé une plus grande attention aux préoccupations sociales concernant l'accès des ménages à faible revenu à des services de l'eau abordables. Cependant, il est plus difficile de concevoir et d'appliquer des politiques de gestion qui prennent mieux en compte les besoins en eau des écosystèmes en plus des besoins humains. Les pays de l'OCDE se sont engagés à élaborer des plans intégrés de gestion des ressources en eau d'ici 2005, mais devront consacrer des moyens substantiels à leur mise en œuvre pour qu'ils portent leurs fruits. Si la plupart peuvent se targuer d'une utilisation durable de l'eau au niveau national, ce bilan global peut parfois masquer une utilisation non viable dans certaines régions (arides ou semi-arides, notamment) et à certaines périodes.

Les masses d'eau les plus polluées ont été assainies dans les pays de l'OCDE, cependant que les rejets dans les eaux de surface provenant de sources ponctuelles, en particulier les rejets d'eaux usées industrielles et urbaines, ont été sensiblement réduits. En revanche, des progrès moindres ont été accomplis dans la lutte contre la pollution imputable au ruissellement à partir des terres agricoles et à d'autres sources diffuses. La majorité des pays de l'OCDE ne respecte pas encore les normes de qualité de base (relatives à la pêche et à la baignade) des eaux intérieures. De plus, on constate dans la plupart d'entre eux une tendance à la détérioration de la qualité des eaux souterraines, du fait notamment des concentrations élevées de pesticides et de nitrates et, dans certains, de la salinisation.

La diminution de la biodiversité à l'extérieur des zones protégées se poursuit, et les ressources communes telles que les stocks halieutiques sont surexploitées.

Les zones protégées créées pour atteindre certains objectifs liés à la biodiversité couvrent désormais 14,6 % des terres émergées des pays de l'OCDE, et des progrès ont été réalisés dans la constitution de réseaux écologiques reliant ces zones par des corridors. Cependant, la gestion des zones protégées doit être considérablement améliorée, et il est urgent d'en créer davantage en milieu marin. Des efforts insuffisants sont faits pour freiner la disparition et le morcellement des habitats en dehors des zones protégées et pour appliquer l'approche écosystémique à la gestion des ressources naturelles, ce qui témoigne d'un manque d'intégration des préoccupations concernant la biodiversité dans les politiques sectorielles (agriculture, pêche, forêts et tourisme, par exemple). Le pourcentage des espèces connues qui sont menacées d'extinction ne cesse d'augmenter, et les indicateurs des populations de vertébrés en milieu naturel continuent de baisser. Ces dernières années ont vu l'entrée en vigueur d'un certain nombre d'accords internationaux importants destinés à favoriser une gestion durable des pêcheries, mais il est encore trop tôt pour que leur mise en œuvre ait pu permettre de ralentir la tendance persistante à la surexploitation des ressources halieutiques.

Les pays de l'OCDE recourent à un plus large éventail de moyens d'action pour inciter à l'utilisation durable et à la conservation de la diversité biologique, mais les dépenses totales (publiques et privées) consacrées à la protection de la nature restent limitées. Les instruments économiques (droits, redevances, écotaxes, etc.) sont de plus en plus utilisés pour encourager l'exploitation durable de la biodiversité, de même que l'attribution de droits de propriétés bien définis, par exemple sous la forme de quotas individuels transférables dans le secteur de la pêche ou de droits de construire dans le domaine de la conservation des zones humides.

Objectif 2 : découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique.

Le deuxième objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* est de découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique, en développant des modes durables de consommation et de production. L'accent est mis sur les secteurs prioritaires que sont l'agriculture, l'énergie et les transports.

*Les efforts visant à éliminer ou à réformer
les subventions agricoles préjudiciables
à l'environnement doivent être accentués.*

Certains progrès ont été réalisés en ce qui concerne la réduction des pressions dommageables exercées sur l'environnement par l'agriculture, mais des avancées beaucoup plus importantes sont nécessaires. L'utilisation des terres et l'érosion des sols ont diminué, le recul persistant de la biodiversité sur les exploitations agricoles s'est ralenti et on a constaté certaines réductions des émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole. Toutefois, la consommation d'eau du secteur augmente et le ruissellement des éléments nutritifs et des pesticides continue d'atteindre des niveaux élevés dans beaucoup de pays. De nombreux pays de l'OCDE luttent contre les effets de l'agriculture sur l'environnement en multipliant les mesures agro-environnementales et en recourant aux mécanismes d'écoconditionnalité, qui obligent les agriculteurs à respecter certaines règles de protection de l'environnement pour pouvoir bénéficier des aides. Cependant, le soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production et les subventions aux intrants – qui sont potentiellement les formes de soutien les plus préjudiciables à l'environnement – représentent toujours 80 % des aides totales à l'agriculture.

Tous les pays de l'OCDE sont à présent dotés d'un système de surveillance réglementaire des incidences potentielles des organismes génétiquement modifiés sur la santé et l'environnement, ce qui constitue une évolution positive.

*Les émissions de polluants atmosphériques
imputables aux transports ont été sensiblement
réduites, mais des mesures beaucoup plus
ambitieuses seront nécessaires pour limiter
la congestion urbaine et atteindre les normes
de qualité de l'air.*

Les effets sur l'environnement et la santé de certains polluants atmosphériques émis par les transports sont en diminution depuis quelque temps dans les pays de l'OCDE. Les émissions de la plupart des polluants demeurent cependant élevées, et les valeurs limites de qualité de l'air continuent d'être dépassées, de même que les charges et niveaux critiques en matière d'acidification, d'eutrophisation et d'ozone troposphérique. Compte tenu du développement des réseaux routiers et des activités de transport en général, les progrès sont plus lents en matière de lutte contre le bruit, de prévention du morcellement des habitats et de réduction de la pollution par ruissellement imputable aux transports. En outre, les émissions de dioxyde de carbone des transports ont continué de progresser.

Dans toutes les régions de l'OCDE, des échéances réglementaires ont été définies jusqu'en 2008 pour le respect d'objectifs de qualité de l'air et de plafonds d'émission, moyennant l'utilisation des meilleures technologies disponibles. De nombreux pays ont réformé la fiscalité et la tarification des transports de façon à mieux cibler les externalités environnementales et les encombrements, et à stimuler le développement des modes de transport moins préjudiciables à l'environnement. Pour encourager un recours accru aux transports collectifs, certains ont créé ou agrandi des réseaux de tramway ou de métro léger et augmenté la capacité des services voyageurs sur les liaisons ferroviaires interurbaines. Seuls quelques pays ont adopté des politiques ciblées pour enrayer la

tendance à l'étalement des villes et ses incidences sur l'environnement. En ce qui concerne la réduction des risques environnementaux liés aux transports maritimes, les pays de l'OCDE ont approuvé en 2001 un plan d'action pour lutter contre la navigation sous normes ; à l'échelon européen, il a été décidé en 2003 d'accélérer le retrait des navires à simple coque dans le transport de fioul. Néanmoins, tant que ce plan d'action n'est pas totalement opérationnel, la pollution des mers par le pétrole ou des matières dangereuses reste un risque. Il convient aussi de s'occuper sans plus attendre des effets sur l'environnement du transport aérien, qui connaît une expansion rapide et qui est déjà responsable de 11 % environ de la consommation d'énergie imputable aux transports dans leur ensemble. Il est impératif de mieux prendre en compte les transports dans l'aménagement urbain et d'utiliser les évaluations stratégiques de l'impact sur l'environnement dans la planification des transports.

L'efficacité énergétique augmente, mais une tarification plus adaptée et une diffusion plus rapide des nouvelles technologies réduiraient notablement les effets de l'utilisation de l'énergie sur l'environnement.

Sous l'impulsion du progrès technique, stimulé par une combinaison d'incitations par les prix et de mesures réglementaires et volontaires visant les bâtiments, les appareils et les moteurs électriques, l'utilisation de l'énergie est devenue plus efficace dans l'industrie, le secteur des ménages et le secteur commercial. Cela étant, une grande partie du potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique reste inexploité, même lorsqu'il repose sur des solutions ayant un coût faible ou nul. Par exemple, dans la plupart des pays de l'OCDE, la consommation d'électricité en mode veille des appareils, notamment des appareils électroniques grand public, n'est toujours pas réglementée.

En ce qui concerne la production et la transformation énergétiques, les forces du marché et les réformes réglementaires ont stimulé dans beaucoup de pays le remplacement du charbon par le gaz, avec à la clé des retombées favorables sur l'environnement. Les mesures prises en matière de fiscalité et de tarifs d'achat de l'électricité verte, les certificats d'énergie renouvelable négociables et d'autres dispositions gouvernementales ont entraîné une rapide expansion des énergies renouvelables et un recours accru à la cogénération, au demeurant très peu développées au départ, ce qui a fait baisser l'intensité en carbone de la production énergétique et suscité de nouvelles réductions des émissions de dioxyde de soufre, de particules et d'autres polluants atmosphériques. En outre, plusieurs nouvelles initiatives de recherche ont été lancées récemment sur la viabilité et le rapport coût-efficacité du piégeage et du stockage du carbone. Les changements structurels, conjugués à l'amélioration de l'efficacité énergétique, se sont traduits par un certain découplage entre la consommation d'énergie et la croissance économique. Cependant, de nouveaux progrès sont peu probables si des politiques et des mesures nettement plus ambitieuses ne sont pas adoptées, notamment en vue de mieux internaliser les coûts environnementaux dans les prix de l'énergie et d'accélérer la diffusion des technologies moins polluantes.

Objectif 3 : améliorer les informations pour la prise de décision.

Le troisième objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* met en avant la nécessité d'améliorer les informations pour la prise de décision, notamment en utilisant des indicateurs pour mesurer les progrès. Dans un souci de responsabilisation, beaucoup de pays de l'OCDE produisent des ensembles restreints d'indicateurs synthétiques choisis pour leur valeur communicative, et certains ont entrepris l'élaboration de perspectives environnementales. Le nombre de pays qui mènent des activités de collecte et de diffusion de données environnementales a augmenté, et les thèmes couverts par ces données se sont accrus. L'établissement régulier d'inventaires des émissions atmosphériques et la mise en place d'inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP) opérationnels dans environ la moitié des pays de l'OCDE font partie des succès obtenus. Les technologies s'appuyant sur Internet sont de plus en plus utilisées pour notifier et échanger les informations sur l'environnement. Parallèlement, le recours aux études d'impact sur l'environnement, aux évaluations du rapport coût-efficacité et aux analyses coûts-avantages est de plus en plus répandu. Enfin, des accords ont été conclus en vue de soumettre dans un avenir proche certains pays non membres de l'OCDE aux examens des performances environnementales réalisés par l'Organisation.

L'amélioration de la collecte et de la diffusion des informations environnementales contribue actuellement à renforcer la transparence et la responsabilisation dans l'élaboration des politiques.

Cependant, dans des domaines importants comme la biodiversité, les aspects économiques des performances environnementales et les risques liés aux contaminants toxiques, on manque toujours de données de qualité, ventilées par secteurs et utiles à l'action des pouvoirs publics. Des améliorations considérables doivent encore intervenir pour que les données soient disponibles en temps voulu et comparables entre les pays et dans le temps. Par ailleurs, beaucoup de pays ont de plus en plus de mal à faire face à la demande croissante d'informations environnementales en assurant la continuité des activités essentielles en matière de données.

Objectif 4 : prendre en compte l'interface social-environnement.

Le quatrième objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* met l'accent sur la nécessité de prendre en compte l'interface social-environnement. Les pays de l'OCDE ont continué à progresser de ce point de vue. Par exemple, des avancées sont intervenues en ce qui concerne la création d'un Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques, les essais et l'évaluation des perturbateurs endocriniens, l'élaboration et la révision de lignes directrices pour les essais des produits chimiques, ainsi que la prévention des dangers liés aux accidents majeurs. Ils ont aussi accéléré les procédures d'essai et d'évaluation des substances chimiques produites en grandes quantités. La Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en

connaissance de cause applicable à certains produits chimiques qui font l'objet d'un commerce international est entrée en vigueur en février 2004 et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) prendra effet en mai 2004. Quelques pays ont pris des mesures pour limiter l'exposition de groupes particulièrement sensibles aux produits chimiques dangereux et à la pollution atmosphérique.

Les pays de l'OCDE œuvrent à maîtriser les risques environnementaux et sanitaires liés à la production et l'utilisation de produits chimiques.

Parmi les pays de l'OCDE, quelques-uns utilisent une partie du produit des taxes liées à l'environnement pour alléger le coût du travail, mais il reste à évaluer les effets sur l'emploi de cette approche de type « double dividende ». La plupart ont eu recours à différentes mesures – ajustement des tarifs, soutien direct des revenus, « chèques services », etc. – pour faire en sorte que les ménages à faible revenu aient accès à des services abordables dans les domaines de l'eau, de l'élimination des déchets et de l'énergie, tout en continuant de stimuler les améliorations sur le front de l'environnement. Dans leur majorité, les pays de l'OCDE ont fait des progrès du point de vue de l'information, de la participation, de l'accès à la justice en matière d'environnement et de l'éducation à l'environnement. En revanche, le bilan est mitigé en ce qui concerne l'accès aux informations environnementales lorsque celles-ci sont détenues par des ministères autres que celui de l'environnement ou par des organismes semi-publics.

Objectif 5 : améliorer la gouvernance et la coopération internationales en matière d'environnement.

Le cinquième objectif de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* insiste sur la nécessité d'améliorer la gouvernance et la coopération eu égard à l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire. La *gouvernance internationale en matière d'environnement* a été renforcée par l'entrée en vigueur de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Les pays de l'OCDE ont ratifié un nombre plus élevé encore de conventions relatives à l'environnement, dont toutes ne sont pas encore entrées en application. Ils ont également appuyé l'adoption de mesures destinées à renforcer les mécanismes de contrôle ou d'examen de plusieurs conventions existantes et à améliorer la coopération entre les secrétariats des AME. Par ailleurs, on constate une tendance croissante à l'incorporation de dispositions environnementales dans les accords économiques – par exemple, dans des accords bilatéraux et régionaux sur les échanges et l'investissement et dans la Déclaration ministérielle de l'OMC de 2001 (Programme de Doha pour le développement). En revanche, la ratification d'un certain nombre d'accords internationaux portant sur la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement n'a guère progressé.

La mobilisation des ressources est insuffisante pour atteindre les buts environnementaux convenus à l'échelle internationale, par exemple dans le domaine de l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Depuis 1998, les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont consacré environ 50 à 55 milliards d'USD par an à l'aide publique au développement (APD), dont quelque 5 à 6 milliards d'USD ont été affectés à des activités liées à l'environnement. Les pays du CAD s'attachent aussi à intégrer systématiquement dans leurs activités centrales d'aide au développement des ripostes aux problèmes d'environnement telles que le changement climatique. En dépit de l'augmentation des investissements directs étrangers, les ressources actuellement mobilisées sont insuffisantes pour atteindre les objectifs convenus à l'échelle internationale tels que l'engagement pris à Johannesburg au sujet de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

En 2003, les pays de l'OCDE se sont accordés sur des approches communes pour la prise en considération des aspects environnementaux dans le cadre de l'octroi de crédits à l'exportation. Plusieurs d'entre eux ont depuis renforcé les obligations d'évaluation de l'impact sur l'environnement des projets bénéficiant de garanties de crédit à l'exportation, et pris d'autres mesures pour assurer une intégration transparente des objectifs d'environnement dans les décisions concernant la planification et le financement des projets. Ils ont également appuyé la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, y compris leur volet environnemental. L'application de systèmes de management environnemental et la publication de rapports environnementaux sont des pratiques qui ont pris de l'ampleur dans le secteur des entreprises des pays de l'OCDE, même si celles-ci sont peu nombreuses à tenir systématiquement une comptabilité environnementale et à publier des rapports à ce sujet, et plus rares encore à faire certifier leurs rapports par des organismes tiers.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE : *L'OCDE continuera à aider les pays à mettre en œuvre sa Stratégie de l'environnement.*

Des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des actions au niveau national répertoriées dans la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*, mais des mesures supplémentaires seront nécessaires pour les réaliser dans leur intégralité d'ici 2010. Plusieurs obstacles continuent d'entraver la réforme des politiques, notamment le manque d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques économiques et sectorielles, la crainte de la perte de compétitivité ou de répercussions sociales, les lacunes scientifiques et le déficit d'informations fiables et comparables. L'OCDE continuera d'aider ses pays membres à mettre en œuvre sa *Stratégie de l'environnement* en leur fournissant des analyses sur la suppression de ces obstacles et en suivant leurs progrès au moyen d'indicateurs environnementaux et d'examen des performances environnementales nationales.

Introduction

Ce rapport contient un premier examen de l'application de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle*, qui a été adoptée en 2001 en vue de sa mise en œuvre d'ici à 2010. Il fait le point sur les progrès réalisés par les pays de l'OCDE dans la mise en application des 71 actions au niveau national qui ont été définies d'un commun accord dans la *Stratégie*, mettant en relief à la fois les résultats probants obtenus et les défis qui restent à relever.

Rappel des faits

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle* a été adoptée le 16 mai 2001 par les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE et approuvée le 17 mai 2001 par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres. Elle a pour but de fournir des orientations claires en faveur de politiques écologiquement viables dans les pays membres de l'OCDE et de guider les travaux futurs de l'Organisation dans le domaine de l'environnement.

La *Stratégie* énonce cinq objectifs interdépendants pour parvenir à des politiques environnementales opérationnelles et efficaces par rapport à leur coût dans l'optique du développement durable :

- Objectif 1. Maintenir l'intégrité des écosystèmes par la gestion rationnelle des ressources naturelles (en portant une attention particulière au climat, à l'eau douce et à la biodiversité).
- Objectif 2. Découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique (en portant une attention particulière à l'agriculture, aux transports et à l'énergie).
- Objectif 3. Améliorer les informations pour la prise de décision : mesurer les progrès au moyen d'indicateurs.
- Objectif 4. L'interface social-environnement : améliorer la qualité de vie.
- Objectif 5. Interdépendance environnementale à l'échelle planétaire : améliorer la gouvernance et la coopération.

Les pays de l'OCDE ont mis en évidence les principaux défis à relever pour atteindre chacun de ces objectifs, convenu de 71 actions à engager au niveau national à cet effet et demandé à l'OCDE d'appuyer leur démarche en conduisant des travaux complémentaires dans une série de domaines.

Les grands problèmes abordés dans la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* sont ceux qui ont été recensés dans les *Perspectives de l'environnement de l'OCDE* comme les problèmes auxquels il est le plus urgent de s'attaquer dans les pays membres de l'Organisation. Publiées en 2001, les *Perspectives de l'environnement* proposaient, dans une optique économique, une évaluation prospective de la situation et des pressions environnementales à l'horizon 2020. Elles ont été établies pour aider à repérer les

principaux problèmes à traiter dans la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*. Les *Perspectives* analysaient aussi les conséquences qu'auraient des politiques correspondant aux « actions au niveau national » figurant dans la *Stratégie*, que les pays de l'OCDE ont convenu d'adopter pour contribuer à la viabilité écologique. Aux fins de l'élaboration des politiques environnementales, la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* énonçait quatre critères concrets de viabilité écologique :

- *Régénération* : les ressources renouvelables doivent être utilisées de façon rationnelle, et il ne faut pas laisser leur taux d'utilisation dépasser leur taux de régénération naturelle à long terme.
- *Substituabilité* : les ressources non renouvelables doivent être utilisées de façon rationnelle, sans dépasser les niveaux d'utilisation au-delà desquels il n'y a plus de compensation possible au moyen du remplacement par des ressources renouvelables ou d'autres formes de capital.
- *Assimilation* : les rejets de substances dangereuses ou polluantes dans l'environnement ne doivent pas être supérieurs à sa capacité d'assimilation ; les concentrations doivent être maintenues en deçà des niveaux critiques établis qu'il est nécessaire de respecter pour protéger la santé humaine et l'environnement. Concrètement, lorsque la capacité d'assimilation est nulle (par exemple, dans le cas de substances dangereuses persistantes et/ou bio-accumulables), les rejets correspondants doivent être nuls pour éviter l'accumulation des substances en question dans l'environnement.
- *Prévention des effets irréversibles* : il convient d'éviter que les activités humaines ne produisent sur les écosystèmes et les cycles hydrologiques et biogéochimiques des effets néfastes irréversibles. Les processus naturels qui permettent de maintenir ou de restaurer l'intégrité des écosystèmes doivent être préservés des incidences dommageables des activités humaines. Les différences de capacités de récupération et d'assimilation entre les écosystèmes doivent être prises en compte afin de préserver les populations d'espèces en voie de disparition, menacées et critiques qu'abrite chacun d'eux.

Objet du rapport

Dans la *Stratégie* [paragraphe 2], les ministres ont convenu que :

La Stratégie devrait être mise en œuvre avant 2010. Les Examens des performances environnementales et le programme sur les indicateurs environnementaux de l'OCDE serviront au suivi des progrès. Les réunions futures du Comité des politiques d'environnement (EPOC) de l'OCDE au niveau ministériel examineront l'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie.

A leur réunion des 20 et 21 avril 2004 à Paris, les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE auront pour la première fois l'occasion d'examiner l'avancement de la mise en œuvre de la *Stratégie de l'environnement*. Le présent rapport contient les informations de référence permettant d'étayer cet examen, qui constituera vraisemblablement le premier d'une série d'examens périodiques par les ministres de la mise en œuvre de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*.

Dans la mesure où le rapport est élaboré trois ans seulement après l'adoption de la *Stratégie*, les indications concernant les progrès intervenus ont un caractère très préliminaire dans la plupart des domaines. En outre, les données et indicateurs nécessaires pour mesurer ces progrès font souvent défaut. Aussi, ce premier rapport sur la mise en œuvre a pour but de présenter un tour d'horizon et un cadre de référence par

rapport auquel les progrès accomplis pourront être mesurés dans les examens futurs. Il donne également l'occasion de cerner certaines difficultés ou certains obstacles à la mise en œuvre de la *Stratégie* qui sont apparus à ce stade. Certains de ces obstacles sont de nature politique, comme le manque de coordination entre secteurs de l'action gouvernementale et entre pays ou l'opposition à la réforme des politiques de l'environnement. D'autres témoignent de lacunes dans les données dont on dispose pour surveiller la mise en œuvre. Pour finir, le rapport propose une marche à suivre pour la mise en œuvre future de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* et pour faire le bilan de cette mise en œuvre.

OBJECTIF 1

Maintenir l'intégrité des écosystèmes par la gestion rationnelle des ressources naturelles

1.1. Climat

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit les trois principaux défis que doivent relever les pays de l'OCDE pour faire face au changement climatique :

- A. Réduire notablement les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES), les pays développés montrant l'exemple, et protéger et renforcer les puits et réservoirs de GES, afin de stabiliser à long terme les concentrations dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait une dangereuse interférence anthropique avec le système climatique.
- B. Respecter l'ensemble des obligations dans le cadre de la CCNUCC et agir par l'intermédiaire de mécanismes internationaux pour œuvrer en faveur de ses objectifs ; ce qui signifie, pour une grande majorité de pays de l'OCDE, faire en sorte que le Protocole de Kyoto entre en vigueur d'ici 2002, moyennant des processus de ratification engagés en temps voulu, et avec le concours le plus large possible de la communauté internationale.
- C. Poursuivre la mise au point de nouvelles technologies, de nouvelles approches par le marché et d'autres solutions innovantes pour faire face au changement climatique, en particulier en vue de mener une action conjuguée en faveur des économies d'énergie et de technologies efficaces et à faibles émissions de GES.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) augmentent encore dans de nombreux pays de l'OCDE, mais cette hausse a été moins rapide dans ce groupe de pays que dans l'ensemble du monde. La contribution des pays membres à l'effet de serre, tout comme le rythme de leur progrès vers la stabilisation des émissions, varient considérablement. Les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) liées à la consommation d'énergie continuent d'augmenter, en particulier dans la région Asie-Pacifique de l'OCDE et en Amérique du Nord. Cela peut s'expliquer en partie par les modes de production et de consommation d'énergie et leur évolution, à quoi il faut souvent ajouter le faible niveau des prix de l'énergie. Dans la zone Europe de l'OCDE, par contre, les émissions de CO₂ liées à la consommation d'énergie ont diminué depuis 1990, mais cela est davantage dû aux restructurations économiques du début des années 90 qu'aux seules mesures de lutte.

Bien que les niveaux absolus des émissions aient continué d'augmenter, la plupart des pays de l'OCDE ont réduit l'intensité d'émission de GES de leur croissance économique. Le découplage entre les émissions de CO₂ et la croissance du PIB, en particulier, résulte des évolutions économiques, de la restructuration des approvisionnements en énergie, à laquelle s'ajoute une amélioration du rendement énergétique des procédés de production, et des politiques relatives au changement climatique. La réduction des émissions de GES dans les secteurs industriel, agricole et des déchets est un effet secondaire des mesures prises pour lutter contre d'autres problèmes environnementaux rencontrés dans ces

domaines. Dans nombre de pays, les effets d'échelle ont compensé les avantages résultant de ces améliorations, de sorte que le niveau global des émissions de GES est en hausse depuis 1990.

La moitié environ des pays de l'OCDE ont créé des taxes sur le carbone ou l'énergie, et un nombre équivalent a mis en place, à l'initiative des pouvoirs publics et avec la collaboration de l'industrie, des approches volontaires destinées à lutter contre le changement climatique. Quelques pays ont affecté une partie des recettes fiscales ainsi obtenues à des programmes en rapport avec le climat, afin de rendre ces taxes plus acceptables et plus efficaces sur le plan environnemental. Environ un tiers des pays de l'OCDE ont déjà mis en œuvre des programmes nationaux d'échanges de droits d'émissions ou ont annoncé leur ferme intention d'agir en ce sens. Quelques pays ont aussi créé des incitations économiques pour encourager la fixation du CO₂ par le biais de l'aménagement du territoire ou par des activités de boisement ou de reboisement.

A trois exceptions près (Australie, Turquie et États-Unis), tous les pays de l'OCDE ont désormais ratifié le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, un grand nombre d'entre eux ayant déposé leurs instruments de ratification au cours des deux dernières années. Au début de 2004, toutefois, le Protocole n'était pas encore entré en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications. Il est néanmoins évident, en ce qui concerne les pays qui l'ont ratifié, que des mesures complémentaires devront être prises pour que les niveaux des émissions soient conformes aux engagements pris. Pour maintenir les coûts à un niveau acceptable, les échanges de droits d'émission, les taxes sur le carbone et les mécanismes de flexibilité basés sur des projets (mécanisme pour un développement propre et application conjointe), autorisés par le Protocole, joueront un rôle de plus en plus important dans l'arsenal des mesures utilisées en vue de remplir les engagements de l'accord. Même dans les pays qui n'ont pas l'intention de ratifier le Protocole, ces instruments occuperont probablement une place dans les panoplies de mesures ayant pour objectif la réduction des émissions.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, des partenariats ont été établis avec le secteur privé dans l'optique de développer une gamme de nouvelles technologies pour faire face au changement climatique. Ces technologies font notamment appel aux sources d'énergie renouvelable, en particulier l'énergie éolienne, à des méthodes moins polluantes de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, au piégeage et au stockage du carbone dans le secteur de l'énergie, aux systèmes hybrides gaz/électricité et aux piles à combustible fonctionnant à l'hydrogène dans le secteur du transport, et aux produits et technologies à haut rendement énergétique dans les secteurs du bâtiment et de la construction et dans les industries de transformation. Certains pays ont également conclu des accords bilatéraux et d'autres accords multilatéraux, en dehors de la Convention-cadre sur les changements climatiques, en vue de créer des synergies à même de faciliter le développement d'outils destinés à lutter contre le changement climatique.

Étant donné que, d'après les prévisions, le changement climatique devrait avoir des effets sensibles dans les décennies à venir, malgré les engagements pris à ce jour pour réduire les émissions de GES, les pays de l'OCDE devront s'efforcer de prévoir les actions à mener pour s'adapter à ce phénomène dans leurs politiques nationales et dans les programmes d'aide au développement.

Mise en œuvre des actions au niveau national

Action au niveau national n° 1. Respecter pleinement les engagements nationaux, tels que les objectifs de limitation et de réduction des émissions, notamment ceux fixés par la CCNUCC.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) prévoyait comme objectif non contraignant pour les Parties figurant à l'Annexe I¹ qu'elles ramèment avant 2000 les émissions nationales de CO₂ à leurs niveaux de 1990. Cet objectif n'a été atteint que par un petit groupe de pays (essentiellement des pays européens et des pays en transition) où l'évolution économique ou des restructurations du secteur de l'énergie se sont traduites par de fortes réductions des émissions. En outre, la plupart des pays de l'OCDE ont ratifié le Protocole de Kyoto associé à la CCNUCC, s'engageant ainsi à des réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES) à atteindre au cours de la période allant jusqu'à 2008-2012 (tableau 1.1.1). Dans près de la moitié des pays de l'OCDE, les niveaux d'émission sont, à l'heure actuelle, inférieurs aux plafonds prévus par Kyoto pour 2008-2012. Il s'agit principalement d'économies en transition et de pays dont les engagements autorisent une augmentation des émissions de GES au-delà de leurs niveaux de 1990.

Dans leur majorité, les pays de l'OCDE ont entamé l'élaboration de plans nationaux en matière climatique et la mise en place de politiques visant à atteindre les objectifs nationaux connexes.

Action au niveau national n° 2. Étoffer les travaux de recherche et d'évaluation sur le rythme, le profil temporel et les incidences du changement climatique ; sur les technologies permettant d'y faire face et sur les mesures pouvant être prises par les pouvoirs publics ; et continuer d'épauler le GIEC dans ses activités.

Les pays de l'OCDE ont continué de consacrer d'importants investissements à la recherche et à l'évaluation sur le rythme, le profil temporel et les incidences du changement climatique et plusieurs d'entre eux ont récemment intensifié leurs activités de recherche en la matière. Ils mettent de plus en plus l'accent sur l'évaluation des impacts régionaux et locaux, ainsi que sur les mesures et technologies nécessaires à l'adaptation au changement climatique. Quelques-uns ont aussi apporté leur soutien à des études d'impact sur l'environnement dans des pays en développement. La portée des recherches sur le climat varie néanmoins considérablement dans l'ensemble de l'OCDE. Il existe aujourd'hui dans certains pays – Australie, Belgique, Canada, États-Unis, Japon, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni – des plans nationaux de recherche axés sur le climat ou des stratégies à long terme dans différents domaines de recherche sur le changement climatique. D'autres pays de l'OCDE – la Hongrie, par exemple – ont intégré un volet consacré au changement climatique dans des programmes de recherche plus généraux portant sur l'environnement ou l'énergie, ou mènent ponctuellement des recherches sur le climat (CCNUCC, 2003a).

La plupart des pays de l'OCDE se livrent à des observations atmosphériques, océanographiques, terrestres et spatiales, ainsi qu'à des études rétrospectives, pour faire apparaître les tendances historiques de l'évolution climatique. Toutefois, la qualité des données, de même que la continuité et le contrôle de la qualité des observations, posent des problèmes. De nombreux projets scientifiques, notamment dans le domaine des

Tableau 1.1.1. Émissions de GES dans les pays de l'OCDE

		Émissions de GES ¹		Objectif de Kyoto ³ 1990 ⁴ -2008/12 Évolution en %	
		1990 10 ⁶ tonnes éq.-CO ₂	1990-2001 évolution en %		
Intensités d'émission¹, 2001					
Par unité de PIB²		Par habitant			
		Allemagne	1 214	-18.0	-21
		Australie	430	21.0	8 ⁵
		Autriche	78	10.0	-13
		Belgique	141	6.7	-7.5
		Canada	608	18.5	-6
		Corée	289	..	n.a.
		Danemark	69	0.3	-21
		Espagne	288	33.1	15
		États-Unis	6 140	13.0	n.a. ⁵
		Finlande	77	4.7	0
		France	568	0.0	0
		Grèce	105	26.1	25
		Hongrie	102	-22.7	-6
		Irlande	53	31.5	13
		Islande	3	-4.1	10
		Italie	509	7.2	-6.5
		Japon	1 187	9.5	-6
		Luxembourg	13	-55.0	-28
		Mexique	389	..	n.a.
		Norvège	52	8.1	1
		Nouvelle-Zélande	62	17.2	0
		Pays-Bas	210	4.6	-6
		Pologne	564	-32.2	-6
		Portugal	61	36.4	27
		République slovaque	72	-30.6	-8
		République tchèque	192	-22.9	-8
		Royaume-Uni	744	-11.7	-12.5
		Suède	73	-3.1	4
		Suisse	53	0.7	-8
		Turquie	..	..	n.a.
		OCDE ⁶	13 668	5.6	n.a.

«..» : pas disponible; n.a. : ne s'applique pas.

- La somme des six « gaz de Kyoto » exprimée en équivalents de CO₂. Les données concernent les émissions nationales, c'est-à-dire émises sur le territoire national et excluent les émissions/puits de CO₂ du changement de l'utilisation des sols. Elles ne tiennent pas compte des transactions internationales visant l'achat d'unités de réduction d'émissions ou de réductions d'émissions certifiées à travers le marché international.
- PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 1995.
- Il faut noter que les objectifs pour la période d'engagement 2008/12 peuvent être atteints soit i) par des mesures domestiques et/ou ii) par l'utilisation de transactions internationales et des mécanismes flexibles du Protocole de Kyoto qui affectent des émissions en dehors du territoire national. Les objectifs des états membres de l'UE reflètent l'accord de l'UE sur le partage de la charge et non les objectifs originaux du protocole.
- Selon les engagements des pays, les données de l'année de référence peuvent différer des émissions de GES en 1990. Pour la Hongrie, l'année de référence est 1985-1987, pour la Pologne, 1988.
- L'Australie et les États-Unis ont signé mais pas ratifié le Protocole de Kyoto. L'Australie a annoncé qu'elle maintient ses engagements envers son objectif de Kyoto. Les États-Unis ont fixé un objectif fondé sur l'intensité des émissions par unité de PIB.
- Le total OCDE correspond au total des pays de l'Annexe I, et n'inclut donc pas la Corée, le Mexique et la Turquie.

Source : CCCNU, OCDE.

observations océanographiques et terrestres, sont des projets à court terme, ce qui constitue une cause majeure de discontinuités dans les séries statistiques, et contribue aux incertitudes dans la prévision du changement climatique et de ses incidences. Afin de trouver une solution à ce problème, certains pays de l'OCDE ont commencé, de concert avec des pays partenaires en développement, à mettre en place des systèmes plus étendus et plus fiables d'observation du climat.

L'amélioration des échanges de données entre les pays de l'OCDE contribue au renforcement des travaux de recherche. On observe fréquemment, par exemple, une collaboration entre des pays de l'OCDE sur des projets de recherche bilatéraux et multilatéraux et des initiatives de modélisation en coopération. L'accès à l'information et la transparence sont deux éléments essentiels pour accroître le consensus dans l'opinion publique sur les causes du changement climatique et la manière d'y faire face. Dans certains pays, toutefois, des contraintes financières et techniques font obstacle aux échanges de données, et il devient nécessaire d'accroître l'assistance technique et les efforts de renforcement des capacités, et d'encourager l'utilisation non commerciale des données.

Dans les domaines de la modélisation du climat et de la recherche sur ses incidences, les scénarios utilisent aujourd'hui de plus en plus des modèles transitoires du changement climatique (plutôt que des modèles d'équilibre), et l'on recourt davantage aux techniques de réduction d'échelle afin d'évaluer les effets du climat à des résolutions spatiales plus fines. Les analyses socio-économiques sont moins courantes. On comprend beaucoup mieux, dans plusieurs pays de l'OCDE, les changements climatiques prévus et leurs incidences, tant sur l'ensemble de l'économie que sur des secteurs ou des régions spécifiques. Un certain nombre de pays de l'OCDE préparent actuellement des scénarios détaillés des futurs changements climatiques et de leurs incidences au plan national. En outre, le Canada, la Finlande et le Royaume-Uni élaborent des indicateurs qui leur permettront de suivre les répercussions du changement climatique sur leur économie (CCNUCC, 2003a).

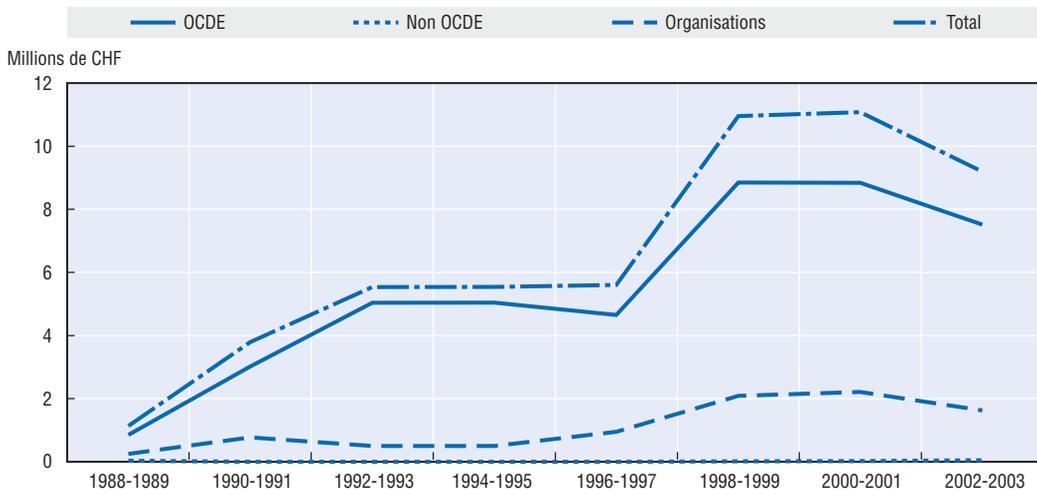
Face aux incertitudes liées à la climatologie et aux projections concernant les incidences au plan national, les réactions des pouvoirs publics au changement climatique, en termes d'adaptation, ont été limitées. Les pays de l'OCDE ont concentré leurs efforts sur l'élaboration et l'évaluation de diverses actions envisageables, sur le plan technologique et sur celui de l'intervention des pouvoirs publics, mesures et stratégies d'adaptation. La portée de ces évaluations varie sensiblement selon les pays de l'OCDE, dont beaucoup n'ont pas fait état de telles activités dans leurs rapports à la CCNUCC. Une douzaine de pays de l'OCDE ont néanmoins entrepris des travaux visant à déterminer, pour les prochaines décennies, les priorités stratégiques en matière d'adaptation.

Quelques pays de l'OCDE – notamment le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suisse – ont pris au cours des dernières années des initiatives pour répondre à ce besoin en encourageant et en facilitant la communication au grand public et aux décideurs des résultats des recherches sur les incidences des changements climatiques, la vulnérabilité et les scénarios d'adaptation. Conscients, par ailleurs, de ce que les mesures d'adaptation doivent être intégrées au processus décisionnel dans d'autres domaines, quelques pays de l'OCDE commencent à mettre en place des mécanismes qui renforceront la coopération entre responsables nationaux de l'élaboration des politiques et décideurs aux niveaux régional et local dans la planification des stratégies d'adaptation. Ainsi, le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suisse ont procédé à des études d'impact en partenariat avec de nombreuses parties concernées (CCNUCC, 2003a). La participation accrue des parties concernées poursuit aussi un autre but : faire en sorte que les activités de recherche répondent

de mieux en mieux aux besoins des décideurs et des collectivités. Les pays de l'OCDE aident également des pays non membres dans leurs activités d'adaptation. Ce soutien porte principalement sur le renforcement des capacités et la gestion des zones côtières.

Depuis la création, en 1988, du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les pays de l'OCDE ont été les principaux fournisseurs de compétences techniques et de soutien financier à cette instance, afin d'aider les pays et la CCNUCC à évaluer les informations pertinentes pour comprendre les fondements scientifiques du risque de changement climatique induit par les activités humaines. Les contributions financières de l'OCDE au GIEC ont pratiquement doublé pendant la préparation du Troisième rapport d'évaluation, entre 1996 et 2001, avant de connaître un léger déclin entre 2001 et 2003, période durant laquelle aucune grande activité d'évaluation du GIEC n'était en cours (figure 1.1.1). En 2002-2003, les pays de l'OCDE ont contribué à hauteur de 87 % au financement du GIEC. Ils ont en outre hébergé les unités de soutien technique de ses trois groupes de travail et sont à l'origine d'une grande partie des contributions scientifiques aux rapports du GIEC. Ils sont aussi intervenus de plus en plus pour faciliter la participation d'experts de pays en développement aux évaluations du GIEC. Le lancement en 2004 du quatrième cycle d'évaluation devrait se traduire par une augmentation sensible des contributions scientifiques et financières des pays de l'OCDE au GIEC.

Figure 1.1.1. Contributions financières au GIEC depuis sa création



Source : Graphique établi à partir de données du GIEC.

Action au niveau national n° 3. Créer des incitations en faveur de la réduction des émissions par l'innovation technologique et sociale, en accordant la priorité notamment aux instruments fondés sur le jeu du marché, tels que l'élimination des subventions et la réforme fiscale « verte », les contingents ou les permis d'émissions négociables, et les projets internationaux de compensation, ainsi qu'aux politiques sectorielles, avec notamment le recours à des accords volontaires bien ciblés et une application plus rigoureuse des réglementations.

Les pays de l'OCDE ont conçu un large éventail de moyens d'action en vue de réduire les émissions de GES, parmi lesquels les taxes sur l'énergie, les échanges de droits

d'émissions, les projets de compensation internationale et les approches volontaires (AV)². De nombreux pays de l'OCDE ont recours à une panoplie de mesures pour chercher à résoudre la question des émissions de GES, plutôt que de se contenter d'un seul instrument (tableau 1.1.2). Une difficulté doit ici être surmontée : il faut veiller à la cohérence et à la complémentarité des mesures entrant dans cette panoplie. On peut citer comme exemples de politiques complémentaires celles appliquées en Norvège, qui envisage de combiner fiscalité et systèmes d'échanges de droits d'émissions (prenant chacun pour cible un groupe différent de secteurs économiques), ou la suppression progressive de la taxe sur l'énergie prévue au Danemark dans les secteurs couverts par le système national d'échanges de droits d'émissions.

Tableau 1.1.2. **Exemples de moyens d'action concernant le climat mis en œuvre ou prévus dans les pays de l'OCDE**

	Approches volontaires à l'initiative des pouvoirs publics (à la fin 2002)	Taxes sur le carbone/l'énergie (à la fin 2002)	Programmes d'échanges de droits d'émissions (à la fin 2003)		Participation à des projets internationaux de compensation (MDP* ou AC**) (à la fin 2003)	
			National	UE	Investisseur	Hôte
Australie	●		● ¹			
Autriche	●	○		●	○	
Belgique	●	○		●		
Canada	●				○	
République tchèque		○	○	●		●
Danemark		●	●	●	○	
Finlande		●		●	●	
France	●			●		
Allemagne	●	●		●	○	
Grèce				●		
Hongrie				●		○
Islande						
Irlande	○	●		●		
Italie	●	●		●	●	
Japon	●	●	○		●	
Corée	●		○			●
Luxembourg		●		●		
Mexique						●
Pays-Bas	●	●		●	●	
Nouvelle-Zélande	●				○	●
Norvège		●	○		○	
Pologne				●		●
Portugal		●		●	○	
République slovaque				●		●
Espagne				●		
Suède	●	●		●	●	
Suisse	●	○	○		●	
Turquie						
Royaume-Uni	●	●	●	●	○	
États-Unis	●		●			

* MDP = mécanisme pour un développement propre ** AC = application conjointe.

● Mesures mises en œuvre/investissements dans des projets MDP ou AC, ou accueil de tels projets.

○ Mesures prévues/prévision d'investissements dans des projets MDP ou AC, ou d'accueil de tels projets.

1. Au niveau des États uniquement.

Source : Actualisé sur la base de OCDE/AIE (2003), OCDE/AIE (2002), CCNUCC (2003a), et AIE (2003a).

De nombreux pays de l'OCDE ont introduit, dans une perspective de protection de l'environnement, des taxes sur l'énergie. Un petit nombre de pays européens ont aussi institué des « taxes sur le carbone » ou des taxes sur le carbone/l'énergie, encore que les taux d'imposition ne reflètent pas toujours la teneur en carbone des combustibles taxés (OCDE, 2002). La recherche de l'efficacité économique justifie l'instauration de taxes sur les énergies fossiles, mais les pouvoirs publics de nombreux pays de l'OCDE, redoutant que les administrés et l'industrie acceptent mal un alourdissement de la fiscalité, hésitent à introduire des taxes sur le carbone ou l'énergie. Tous les pays de l'OCDE ayant adopté ce type de taxes ont prévu des exemptions ou des réductions des taux pour les secteurs économiques les plus touchés, et en particulier les industries à forte intensité énergétique, afin d'atténuer les préoccupations concernant l'impact de la fiscalité sur la compétitivité économique (tableau 1.1.3). Les exemptions ou réductions fiscales dont bénéficient les industries à forte intensité énergétique sont si nombreuses qu'elles réduisent sans doute de façon sensible l'efficacité environnementale des taxes, même lorsque celles-ci sont associées à des accords de protection de l'environnement. Soucieux d'obtenir de meilleurs résultats du point de vue environnemental, certains pays ont commencé à revoir à la hausse les taux des taxes sur l'énergie. C'est ainsi que la Suède et les Pays-Bas ont augmenté ces taux, respectivement en 2001 et 2003, après les avoir réduits au cours des années 90 en réponse aux préoccupations de l'industrie.

Tableau 1.1.3. **Taxes sur l'énergie/le CO₂ dans l'industrie dans certains pays de l'OCDE**

	Situation	Taxe pesant sur :	L'industrie est-elle exemptée ?
Autriche	Actualisée 2000	Énergie	Partiellement – la taxe (montants absolus et TVA) est payée sur la consommation d'électricité par l'industrie manufacturière, avec des plafonds.
Belgique	Prévue	Énergie	Prévu.
Danemark	Actualisée en 1996	CO ₂	Oui, si un accord sur le rendement énergétique a été signé.
Finlande	Actualisée en 1998	Énergie/CO ₂	Oui, pour les sources d'énergie qui ne sont utilisées comme combustibles. Pour les combustibles, exemption de 85 % de la partie de la taxe dépassant 3.7 % de la valeur ajoutée.
France	Suspendue	Énergie/CO ₂	Oui.
Allemagne	Mise en œuvre en 1999	Écotaxe	Oui, 40 % de remise sur les composantes combustible et électricité pour les industries manufacturières, l'agriculture et la sylviculture, et d'autres exemptions pour les industries à forte intensité énergétique.
Italie	Mise en œuvre en 1998, suspendu en 1999	CO ₂	Non, mais la taxe s'applique uniquement à la combustion des combustibles fossiles (autrement dit, les combustibles fossiles qui ne sont pas utilisés comme sources d'énergie sont exemptés).
Pays-Bas	Mise en œuvre en 1996	Énergie (« taxe réglementaire sur l'énergie »)	Non, mais la quantité d'énergie sur laquelle la taxe doit être payée est plafonnée : 10 millions de kWh et 1 million de m ² de gaz naturel (sauf lorsqu'il est utilisé pour la production d'électricité).
Norvège	Actualisée en 1999	CO ₂	Oui, les industries de transformation sont exemptées. Toutefois, d'autres moyens d'action concernant ces industries seront probablement introduits à partir de 2005.
Suède	Actualisée en 2001	CO ₂	Oui, des remboursements de 65 % sont accordés aux industries manufacturières pour les sources d'énergie utilisées comme intrants autres que le combustible. Plafond sur le montant des paiements.
Suisse	Prévue pour 2004	CO ₂	Oui, si un accord sur les émissions de CO ₂ a été conclu et respecté.
Royaume-Uni	Mise en œuvre en 2001	Énergie	Oui, réduction de 80 % pour les industries qui se sont engagées à respecter un objectif de réduction des émissions ou de rendement énergétique.

Source : Adapté et actualisé sur la base de OCDE/AIE (2003).

Depuis 2001, les projets de systèmes nationaux d'échanges de droits d'émissions se multiplient rapidement dans les pays de l'OCDE. Certains gouvernements ont conçu leur système dans la perspective du développement de ces échanges sous l'effet du Protocole de Kyoto, mais plusieurs de ces dispositifs seront de toute manière mis en œuvre, que le Protocole entre ou non en vigueur (AIE/EPRI/IETA/IDDRI, 2003). Des systèmes de ce type sont déjà opérationnels au Danemark et au Royaume-Uni, et d'autres sont prévus ou à l'étude au Canada, au Japon, en Corée, en Norvège et en Suisse (tableau 1.1.4). Ils devraient pour la plupart démarrer au cours des deux prochaines années. La directive 2003/87/CE de l'Union européenne, entrée en application en octobre 2003, prévoit l'établissement d'ici à 2005 d'un système d'échanges de quotas d'émissions de GES dans l'UE.

Le Protocole de Kyoto envisage deux mécanismes de flexibilité basés sur des projets – l'application conjointe (AC) et le mécanisme pour un développement propre (MDP) – offrant des possibilités complémentaires de réduire, en investissant à l'étranger, le coût des réductions des émissions de GES. Certains pays de l'OCDE ont entrepris d'explorer les possibilités d'investissement dans des projets MDP et AC, et ont lancé des programmes destinés à encourager et à aider le secteur privé à s'engager dans des activités de cette nature. Le recours à ces mécanismes (par projet) internationaux est soutenu par un certain nombre de pays de l'OCDE par le biais de la création de nouveaux « fonds carbone », d'investissements dans des fonds multilatéraux comme le Fonds prototype pour le carbone de la Banque mondiale, ou d'accords bilatéraux directs avec des pays hôtes de projets MDP. Ces projets sont encore en cours de planification ou aux premiers stades de la mise en œuvre. Quelques pays de l'OCDE prévoient d'accueillir des projets AC et ont donc entrepris la mise en place progressive des structures institutionnelles nécessaires, avec par exemple la création de comités ou de points de coordination pour les projets AC (OCDE/AIE/IETA, 2002).

Les pouvoirs publics des pays de l'OCDE ont mis en œuvre des approches volontaires (AV) – accords environnementaux négociés ou programmes volontaires parrainés par les pouvoirs publics – pour s'attaquer au problème des émissions de GES des acteurs économiques. Les approches de ce type voient leur nombre augmenter, spécialement dans les pays membres de l'OCDE de la région Pacifique. Bien que les AV s'appliquent, dans la plupart des cas, aux émissions de CO₂ ou à la consommation d'énergie de l'industrie, un petit nombre de pays ont mis en œuvre des AV dans le contexte des émissions des procédés industriels ou des émissions d'hydrofluorocarbones (HFC) des appareils frigorifiques (CCNUCC, 2003a). Les AV peuvent être des moyens d'action peu coûteux à la disposition des pouvoirs publics et offrir aux industries une plus grande souplesse que les mesures réglementaires. En outre, ils peuvent sensibiliser davantage le public et encourager l'action, tout en contribuant à rendre l'industrie mieux à même de recenser, de surveiller, de gérer et de notifier les émissions de GES. Compte tenu cependant du caractère plus ou moins rigoureux de leurs objectifs et de leur nature généralement non contraignante, on a pu s'interroger sur l'efficacité de ces instruments et sur leur capacité à induire des avantages environnementaux allant au-delà de ceux qui pourraient être obtenus en leur absence (OCDE, 2003 ; AIE, 2003b). Un programme danois d'AV sur le rendement énergétique a tenté de résoudre cette question en exigeant des industries qu'elles entreprennent tous les projets d'amélioration de l'efficacité répondant à un critère commun de rentabilité. Le programme Energy Star, lancé par l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis, exige des partenaires qu'ils effectuent tous les investissements pour lesquels le retour sur investissement dépasse un seuil donné.

Tableau 1.1.4. **Systèmes d'échanges de droits d'émissions dans les pays de l'OCDE**

	Couverture	Attribution initiale des droits	Interface avec d'autres instruments
Canada	Tous les GES provenant des grandes sources d'émissions industrielles, dont les centrales thermiques, le pétrole et le gaz, les industries extractives, les pâtes et papiers, l'industrie chimique, le fer et l'acier, la fonte et l'affinage, le ciment, la chaux et le verre. Démarrage possible avant 2008.	Dans un premier temps, les pouvoirs publics attribueront les droits gratuitement, sur la base d'engagements spécifiques par secteurs assortis de garanties réglementaires ou financières.	Intégration possible des systèmes volontaires intérieurs de crédits existants. Mise au point en cours d'un système de compensations concernant dans un premier stade la sylviculture et l'agriculture et peut-être le gaz d'enfouissement. Liens envisagés avec d'autres systèmes d'échanges.
Danemark	CO ₂ émis par les centrales électriques. Depuis 2001.	Droits acquis.	Une taxe sur le CO ₂ frappe les secteurs qui ne sont pas couverts par ce système.
Union européenne	Le CO ₂ seulement dans une phase initiale, potentiellement tous les GES après 2008. Concerne plus de 10 000 sites, représentant environ 46 % des émissions de CO ₂ de l'UE. Les secteurs concernés sont notamment l'électricité et la chaleur, le fer et l'acier, le raffinage, le verre, les matériaux de construction, et les pâtes et papiers. Démarrage en 2005.	Pendant la période 2005-2007, principalement attribution gratuite par les États membres suivant un critère commun. Enchères jusqu'à 5 % autorisées pour la période 2005-2007, et jusqu'à 10 % pour la période 2008-2012.	L'inclusion de mécanismes basés sur des projets est à l'étude. Possibilité de liaison avec d'autres systèmes nationaux d'échanges de droits.
Japon	A déterminer. Essai d'échanges avec des participants de plusieurs secteurs industriels: chimie, raffineries de pétrole, construction automobile, semi-conducteurs et alimentation en 2002.	A déterminer.	A déterminer.
Corée	Un inventaire des émissions de GES de l'industrie manufacturière sera mis en place d'ici 2004. Projet d'adoption à une date ultérieure d'un système d'échanges de droits d'émissions de CO ₂ .	A déterminer.	A déterminer.
Norvège	A déterminer. Démarrage en 2005.	Droits acquis pour 2005-2007 ; à déterminer à partir de 2008.	Parallèlement à la taxe sur le carbone à partir de 2005, puis la remplaçant après 2008.
Suisse	Les grands émetteurs, entreprises et producteurs à forte intensité énergétique peuvent être exemptés des dispositions de la loi sur le CO ₂ en adoptant des limites absolues de CO ₂ , avec une possibilité d'échanges. Phase pilote en 2005-2007.	Sur la base d'accords négociés. Attribution gratuite.	Une taxe sur les combustibles fossiles sera imposée à partir de 2004 si les accords sont insuffisants. Des liens avec le programme d'échanges de droits d'émissions de l'UE pourraient être envisagés.
Royaume-Uni	Sur une base volontaire pour toute entreprise qui s'engage à respecter des objectifs contraignants. Possibilité de choisir le CO ₂ seulement ou tous les gaz de Kyoto. Le programme, lancé en avril 2002, fonctionnera jusqu'à la fin 2006.	Attribution gratuite. Les participants directs soumettent des offres d'engagements de réduction dans le cadre d'enchères pour bénéficier d'incitations financières.	Les entreprises qui négocient des accords de réduction peuvent bénéficier d'une remise de 80 % sur le prélèvement au titre du changement climatique et sont habilités à participer aux échanges de crédits découlant des niveaux de référence. Ce dispositif est intégré au dispositif de plafonnement et d'échanges par les participants directs.

Source : Actualisé sur la base de OCDE/AIE (2003).

De nombreux pays de l'OCDE mènent aujourd'hui des expériences consistant à inscrire les AV dans le contexte d'une politique générale de plus grande ampleur. C'est ainsi que de nombreux gouvernements ont associé les AV à des travaux d'évaluation comparative et à la diffusion de l'information sur les meilleures pratiques et les technologies améliorées, à quoi s'ajoute un soutien des pouvoirs publics aux audits énergétiques (CCNUCC, 2003a). D'autres pays ont choisi d'exercer des pressions sur l'industrie en fixant des objectifs clairement définis et juridiquement contraignants, et prévoient des sanctions ou des dispositions réglementaires en cas de non-respect (OCDE, 2003). Tel est le cas en Suisse où une taxe sur les combustibles fossiles sera introduite si les accords volontaires ne débouchent pas sur les réductions attendues. La France a elle aussi instauré récemment un dispositif d'AV prévoyant des amendes pour les entreprises qui ne respectent pas leurs engagements. Les accords volontaires les plus efficaces pourraient prendre une forme hybride, comportant des éléments obligatoires et des éléments volontaires.

Action au niveau national n° 4. Élaborer et mettre en œuvre des politiques efficaces en vue de réduire les émissions de GES, notamment celles résultant de la production et de l'utilisation d'énergie dans la production d'électricité, les secteurs à forte intensité d'émissions de GES, les transports et le secteur agricole.

La présente section traite des émissions de GES n'ayant pas de rapport avec l'énergie, et imputables à l'industrie (émissions inhérentes aux procédés) et à l'agriculture³. Les procédés industriels génèrent, de par les processus de fabrication et par l'utilisation et l'élimination de produits, d'importantes quantités de tous les GES, à l'exception du méthane (CH₄). Les émissions des procédés industriels représentaient, en 2000, environ 2 % des émissions de GES dans les pays de l'OCDE. Quelques progrès ont été réalisés, au cours des dernières années, sur la voie de la réduction des émissions industrielles non liées à l'énergie, puisque ces émissions ont diminué, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, de 1 % entre 1990 et 2000, encore que cette moyenne dissimule d'importantes variations entre les gaz et entre les secteurs (CCNUCC, 2003b). Dans l'ensemble de l'OCDE, les émissions d'oxyde nitreux (N₂O) des procédés industriels ont été réduites de près de moitié entre 1990 et 2000, celles de perfluorocarbones (PFC) ont diminué dans nombre de pays, tandis qu'aucune tendance tranchée n'est perceptible pour ce qui concerne les émissions d'hexafluorure de soufre (SF₆). Par contre, les émissions de HFC ont connu une très forte augmentation depuis le milieu des années 90, conséquence de leur utilisation dans les appareils frigorifiques à la place des substances appauvrissant la couche d'ozone, progressivement éliminées en vertu du Protocole de Montréal (CCNUCC, 2003a). Cette évolution est particulièrement préoccupante, étant donné que les HFC ont un pouvoir de réchauffement très supérieur à celui du CO₂.

De nombreux pays de l'OCDE ont mis en œuvre des politiques et des programmes destinés à faire face aux émissions non liées à l'énergie dans les secteurs à forte intensité de GES. Les émissions dans ces secteurs étant principalement imputables aux acteurs privés, les consultations avec l'industrie ont constitué un élément important du processus. Les pouvoirs publics des pays de l'OCDE ont, dans ce secteur, plus souvent utilisé les approches volontaires (AV) que tout autre type de politiques. Quelques pays – comme le Canada, le Japon et la Norvège – envisagent également de lutter contre les émissions imputables aux procédés dans le cadre des futurs systèmes nationaux d'échanges de droits

d'émissions. Sous sa forme actuelle, le système d'échanges du Royaume-Uni concerne tous les GES des secteurs à forte intensité d'émissions (tableau 1.1.4). Le programme d'échanges de droits d'émissions de l'UE, toutefois, concerne uniquement, dans la phase initiale, les émissions de CO₂.

La question des émissions de gaz fluorés résultant de la production industrielle est abordée, dans de nombreux pays de l'OCDE, par le biais d'accords volontaires visant, par exemple, à réduire les PFC dans le secteur de l'aluminium. Quelques pays membres ont pris d'autres mesures à ce sujet. On citera, par exemple, l'obligation de recourir à des technologies propres ou d'éliminer progressivement les gaz en question dans certaines applications, et, dans un petit nombre de pays de l'OCDE, les réglementations applicables aux déchets contenant des HFC et des PFC. Dans de nombreux pays, toutefois, les politiques visant les gaz fluorés en sont encore au stade de la planification. Les mesures visant à réduire les émissions de N₂O en rapport avec les procédés industriels intéressent les pays de l'OCDE où sont produits de l'ammoniac, de l'acide nitrique ou de l'acide adipique. Dans un tout petit nombre de pays de l'OCDE, on a eu recours aux AV avec l'industrie pour encourager les réductions des émissions de N₂O, tandis que la France impose depuis 2000 une taxe sur les émissions industrielles de ce gaz. Dans les pays où des mesures ont été prises, ces émissions ont été réduites de manière significative (CCNUCC, 2003a ; OCDE/IEA, 2003). Le Royaume-Uni a estimé, par exemple, qu'entre 1990 et 2000, la réduction des émissions de N₂O a été de 95 % dans le cas de la production d'acide adipique et de 27 % dans celle d'acide nitrique.

Dans le secteur de l'agriculture, les émissions de GES n'ayant pas de rapport avec l'énergie comprennent les émissions de CH₄ (imputables en grande partie à l'élevage, et en particulier à l'élevage de ruminants) et de N₂O (associées principalement à la gestion des sols et du fumier)⁴. Les émissions de GES du secteur agricole représentaient, en 2000, environ 8 % des émissions totales de GES de l'OCDE. Dans l'ensemble des pays membres, les émissions de CH₄ du secteur agricole ont été réduites de 13 % entre 1990 et 2000, tandis que les émissions de N₂O augmentaient de 6 % au cours de la même période (CCNUCC, 2003b). Les tendances, en ce qui concerne les émissions de N₂O, varient considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre, augmentant dans les pays où la production végétale a progressé et diminuant dans ceux où la consommation d'engrais a régressé (OCDE, 2001).

Dans les pays de l'OCDE, le problème des émissions de GES imputables à l'agriculture a été abordé principalement de manière indirecte, par le biais de mesures conçues en vue d'atteindre d'autres objectifs environnementaux. Ainsi, un certain nombre de pays ont adopté des réglementations visant à encourager une meilleure gestion du fumier afin de réduire les odeurs et les pertes en éléments nutritifs, et de protéger les ressources en eau, mais ces mesures ont eu pour effet subsidiaire de réduire les émissions de CH₄ (OCDE, 1998). Les politiques et programmes encourageant l'agriculture biologique et l'agriculture respectueuse de l'environnement sont courants dans les pays de l'OCDE, et ont permis de réduire dans une plus ou moins grande mesure les émissions de N₂O et de CH₄. D'autres politiques en vigueur dans ces pays ont contribué à la réduction des émissions de GES dans le secteur de l'agriculture, notamment celles qui ont trait à la gestion de la production animale et végétale, au traitement et à l'utilisation du fumier et des engrais, à l'utilisation de l'énergie et à la fixation du CO₂. La large gamme d'instruments utilisés comprend des normes et des réglementations, des subventions pour la protection de l'environnement et des mesures d'information du public. Les taxes environnementales sont plutôt

exceptionnelles dans ce secteur, mais néanmoins utilisées dans quelques pays de l'OCDE pour ce qui concerne les apports ou les émissions d'azote ou d'éléments nutritifs⁵.

On voit également apparaître un certain nombre de mesures relatives au climat qui visent directement les émissions de GES imputables à l'agriculture ou à d'autres sources n'ayant pas de rapport avec l'énergie. La participation de l'agriculture à un système de compensation, envisagée par le Canada dans le cadre de son projet d'échanges de droits d'émissions, constitue une initiative novatrice. Quelques pays de l'OCDE financent aussi des activités de recherche portant sur les émissions de GES du secteur de l'agriculture, en mettant principalement l'accent sur la réduction des épandages d'engrais azotés et sur l'amélioration de la gestion du fourrage afin de réduire les émissions de CH₄ dans l'élevage. En outre, le plan d'action des États-Unis concernant le changement climatique comporte un ensemble de mesures spécifiquement conçues pour lutter contre les émissions de GES du secteur agricole.

Action au niveau national n° 5. Protéger et renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre, en tenant compte d'autres préoccupations environnementales, comme la conservation de la diversité biologique.

Les activités en matière d'utilisation des terres, de changement d'affectation des terres et de foresterie (UTCATF), comme le boisement et le reboisement, peuvent aider à faire face au changement climatique à court, moyen et long termes, en protégeant, créant et/ou améliorant les puits de CO₂. Le piégeage et le stockage du CO₂, qui consistent en la capture, le traitement, le transport et l'injection de CO₂ dans un milieu de stockage approprié, comme des gisements de gaz ou de pétrole épuisés, en sont à un stade précoce de mise au point, mais offrent aussi une possibilité de stockage du CO₂. Les aspects économiques et les problèmes liés à la fixation du CO₂ par le biais d'activités de foresterie sont très différents de ceux que soulèvent le piégeage du CO₂ et son stockage dans des formations géologiques.

Les écosystèmes terrestres jouent déjà le rôle de puits de CO₂ au niveau mondial. Toutefois, il est encore possible d'accroître dans une large mesure le captage de CO₂, également au plan mondial, moyennant des activités UTCATF ayant trait à la foresterie et à l'agriculture dans les pays de l'OCDE et des mesures complémentaires relatives au climat (Houghton, 2002 ; CE, 2001). Dans la plupart des pays de l'OCDE, le secteur UTCATF a constitué un puits net tout au long de la période 1990-2000. En 2000, la compensation des émissions totales de GES était supérieure à 30 % en Nouvelle-Zélande et à 39 % en Suède (CCNUCC, 2003b). En revanche, les activités UTCATF ont été une source nette d'émissions de CO₂ pendant la plus grande partie de la décennie écoulée en Australie, en Grèce, au Mexique et au Royaume-Uni. Entre 1990 et 2000, les absorptions nettes de CO₂ par les puits ont diminué de manière significative pour l'ensemble des pays de l'OCDE, quelques pays faisant cependant exception, comme la Norvège et la République tchèque (CCNUCC, 2003b).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la fixation du CO₂ a constitué un avantage annexe des politiques mises en place dans d'autres perspectives, comme celles se rapportant aux programmes forestiers nationaux, à l'aménagement de l'espace en agriculture, à la préservation de la diversité biologique et au développement rural. On observe cependant que les pays disposant d'un potentiel supérieur de piégeage du CO₂ donnent aujourd'hui, progressivement, une importance croissante aux avantages d'ordre climatique dans leurs

processus de réforme de la politique forestière et agricole. Certaines mesures ont été prises spécialement pour promouvoir la séquestration du CO₂ dans des secteurs appropriés, et visent principalement à encourager les activités de boisement et de reboisement ou à accroître la demande de bioénergie et de produits du bois (OCDE, à paraître en 2004). On peut citer comme exemples de ces politiques la remise accordée, aux Pays-Bas, sur la taxe sur la production d'électricité pour récompenser les projets de boisement, la compensation financière attribuée en Belgique pour la conversion de terres agricoles en zones boisées, et les programmes de certification de gestion écologiquement viable des forêts en vigueur en Finlande et en Suède (CCNUCC, 2003a). Plusieurs pays de l'OCDE accordent des subventions et des avantages fiscaux afin d'encourager l'utilisation de produits du bois pour la production d'électricité et de chaleur.

Très rares sont les pays qui, à ce jour, ont mis en œuvre des mesures destinées à accroître la fixation de CO₂ dans les sols. On peut citer comme exemples le programme canadien d'encouragement aux régimes de culture sans labour et à la conversion de terres arables en pâturages ; les modifications apportées à la loi agricole des États-Unis qui permettent aux programmes agricoles, de conservation et de mise en réserve de terres d'accorder de récompenser les actions en faveur d'une meilleure fixation dans les sols et la végétation ; et le programme japonais d'encouragement à l'utilisation d'engrais verts. Quelques pays de l'OCDE s'engagent de plus en plus dans des activités de recherche visant à mesurer la teneur en carbone organique des sols agricoles et à mettre en place des systèmes de surveillance, encore que la viabilité commerciale de la fixation dans le sol demeure incertaine (OCDE, 2003). Deux pays de l'OCDE envisagent actuellement des initiatives novatrices supplémentaires pour encourager les puits. Au Canada, on examine la possibilité d'inclure des activités UTCATF de séquestration du CO₂ dans un projet de système de compensation qui s'insérerait dans le futur programme national d'échanges de droits d'émissions. La Nouvelle-Zélande met au point un dispositif qui permettrait de vérifier et d'échanger le carbone accumulé dans des forêts pouvant être considérées comme des puits.

On considère de plus en plus que la capture et le stockage de CO₂ offrent des possibilités de compenser les émissions de CO₂. La faisabilité technique de ces opérations a déjà été démontrée ; leur faisabilité commerciale à grande échelle n'a cependant pas encore été établie, pas plus que n'ont été étudiés les problèmes juridiques et environnementaux qu'elles pourraient soulever. Plusieurs programmes nationaux et internationaux de recherche-développement sur la capture et le stockage du CO₂ ont été lancés au cours des dernières années, et des projets de stockage souterrain sont en cours ou prévus dans un certain nombre de pays de l'OCDE, parmi lesquels l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Norvège.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Aider les pays à mettre en œuvre au niveau national des mesures pour faire face au changement climatique, notamment des mesures d'adaptation, et contribuer au renforcement des capacités institutionnelles pour la prise en compte, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, des avantages multiples de celles-ci pour l'environnement (effets annexes).

L'OCDE et l'Agence internationale de l'énergie (AIE) procèdent actuellement, par le biais du Groupe d'experts de l'Annexe I, à une évaluation des progrès réalisés dans la conception et la mise en œuvre de politiques d'atténuation des effets du changement climatique dans les pays de l'OCDE et dans les économies en transition. En 2003, après un atelier consacré à cette question, un rapport final a été publié sur les mesures d'atténuation dans l'industrie. En outre, un Forum mondial sur le développement durable a été axé sur les expériences en matière d'utilisation des échanges de droits d'émissions pour atténuer les effets des GES dans les pays de l'OCDE et au-delà. Les travaux se poursuivent, depuis 2000, sur les avantages des mesures relatives au climat. En décembre 2002, l'OCDE a consacré une importante conférence à l'amélioration des informations destinées aux décideurs et relatives aux avantages des mesures concernant le climat, dans le cadre de la suite donnée aux travaux menés en 2000 et 2001 sur les avantages annexes des mesures en question.

- Les contributions à l'atelier intitulé « Benefits of Climate Policy: Improving Information for Policy Makers » (12-13 décembre 2002) et le rapport de synthèse [ENV/EPOC/GSP(2003)3/FINAL] sont disponibles à l'adresse www.oecd.org/env/cc.
- OCDE/AIE (2003), *Policies to Reduce Greenhouse Gas Emissions in Industry – Successful Approaches and Lessons Learned: Workshop Report* [COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)2].
- Ellis, J. (2003), *Evaluating Experience with Electricity Generating GHG Mitigation Projects* [COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)8].
- Philibert, C. (2003), *Technology Innovation, Development and Diffusion* [COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)4].
- Blyth, W. (2003), *Green Investment Schemes and Emission Trading: Options and Issues* [COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)9].
- OCDE (2003), *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement*.
- OCDE (2003), *Pour des bâtiments écologiquement viables : Enjeux et politiques*.
- AIE (2001), *Things that Go Blip in the Night: Standby Power and How to Limit it*.
- AIE (2003), *Cool Appliances: Policy Strategies for Energy Efficient Homes*.
- OCDE (2003), « Soil Organic Carbon and Agriculture: Developing Indicators for Policy Analyses » [disponible à l'adresse: www.oecd.org/agr/env/indicators.htm].
- AIE (2003), *Energy to 2050 : Scenarios for a Sustainable Future*.

Faciliter le dialogue et les travaux d'analyse entre les pays membres de l'OCDE et leurs partenaires non membres au sujet des liens qui existent, sur le plan économique et environnemental, du point de vue du développement et du point de vue social, entre les stratégies dans les domaines de la viabilité écologique et du changement climatique (atténuation et adaptation), et notamment au sujet des synergies dans l'application des diverses conventions mondiales.

Deux des comités de l'OCDE, le Comité des politiques d'environnement (EPOC) et le Comité d'aide au développement (CAD), travaillent conjointement depuis la fin 2001 sur un projet d'exploration des synergies et des arbitrages à prendre en compte pour intégrer les réactions au changement climatique dans les projets et plans d'aide au développement. Les six études de cas nationales menées dans le cadre de ce projet ont été axées sur les liens entre le changement climatique, la gestion des ressources naturelles et le développement économique dans les pays en développement. L'OCDE accueillera à la fin 2004, dans le cadre du Forum mondial sur le développement durable, une conférence sur le thème Développement et changement climatique, à laquelle participeront des experts de pays de l'OCDE et de pays en développement. Le CAD a entrepris, au cours des quelques dernières années, des travaux sur les moyens de cibler l'aide au développement afin qu'elle corresponde aux objectifs des Conventions de Rio, y compris la CCNUCC.

- Études de cas sur le développement et le changement climatique :
 - ❖ OCDE (2003), « Nepal: Focus on Water Resources and Hydropower » [COM/ENV/EPOC/DCD/DAC(2003)1/FINAL].
 - ❖ OCDE (2003), « Bangladesh: Focus on Coastal Flooding and the Sundarbans » [COM/ENV/EPOC/DCD/DAC(2003)3/FINAL].
 - ❖ OCDE (2003), « Fiji: Focus on Coastal Mangroves » [COM/ENV/EPOC/DCD/DAC(2003)4/FINAL].
 - ❖ OCDE (2003), « Tanzania: Focus on Mount Kilimanjaro » [COM/ENV/EPOC/DCD/DAC(2003)5/FINAL].
- OCDE (2002), « Activités d'aide à l'appui des objectifs des Conventions de Rio, 1998-2000 », in Statistiques du Système de notification des pays créanciers, Volume 2002/1.
- OCDE (2002), *Lignes directrices du CAD – Intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement.*

Évaluer les politiques qu'exige la mise en place des incitations nécessaires pour parvenir à une stabilisation à long terme des concentrations de GES.

L'OCDE et l'AIE ont entrepris une évaluation des moyens d'action envisageables à long terme et qui conduiraient à une stabilisation des concentrations de GES ; ces travaux sont conduits à la fois par le Groupe d'experts de l'Annexe I, et dans le cadre du programme propre à chaque organisation. Les principales activités portent sur l'évaluation des avantages des mesures relatives au climat, comme indiqué plus haut, ainsi que sur les incitations en faveur d'une évolution vers des technologies à faible émission.

- « Benefits of Climate Policy: Improving Information for Policy Makers: Workshop Summary Report » [ENV/EPOC/GSP(2003)3/FINAL] ; rapport et documents de travail disponibles à l'adresse: www.oecd.org/env/cc
- OCDE (à paraître en 2004), *Biomass and Agriculture: Renewable Energy and Material Markets*.
- Philibert, C., J. Pershing, J. Corfee Morlot, S. Willems (2003), « Évolution des engagements d'atténuation : quelques questions clés », [COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)3].
- AIE (2002), *Beyond Kyoto: Energy Dynamics and Climate Stabilisation*.
- AIE (à paraître en 2004), *From Oil Crisis to Climate Challenge: Understanding CO2 Emission Trends in IEA Countries*.
- AIE (2003), *World Energy Outlook*.

Analyser de façon approfondie les options concrètes de mise en œuvre, notamment les options prévues dans le Protocole de Kyoto et les mécanismes fondés sur le marché, par rapport aux critères spécifiques de maximisation de l'efficacité environnementale et de l'efficacité économique, et en examinant les effets redistributifs, et d'autres répercussions sur le plan de l'équité.

Dans le cadre du Forum mondial de l'OCDE sur le développement durable, une conférence s'est tenue en 2003 sur les échanges de droits d'émissions de GES et sur les mécanismes basés sur des projets et leur utilisation dans les pays de l'OCDE et ailleurs.

- OCDE (à paraître en 2004), *Greenhouse Gas Emissions Trading and Project-Based Mechanisms in OECD and Non-OECD Countries*.
- OCDE/AIE/IETA (2002), *National Systems for Flexible Mechanisms: Implementation Issues in Countries with Economies in Transition*, Workshop Report, mai 2002.

Promouvoir l'échange d'informations sur les mesures relatives au climat prises par les pouvoirs publics.

Les examens des performances environnementales de l'OCDE comprennent un examen des performances de chacun des pays de l'OCDE en ce qui concerne la réalisation de leurs objectifs nationaux et internationaux en rapport avec le changement climatique. En outre, l'OCDE et l'AIE maintiennent à jour des bases de données sur les politiques suivies, offrant une vue d'ensemble détaillée du climat et des mesures relatives au climat. Par ailleurs, l'évaluation et l'échange d'informations sur les « bonnes pratiques » dans la mise en œuvre des mesures sectorielles relatives au climat font partie des activités permanentes du Groupe d'experts de l'Annexe I.

- OCDE/AEE, *Base de données sur les taxes liées à l'environnement*. [www.oecd.org/env/tax-database].
- AIE, « Base de données sur les politiques en matière d'énergies renouvelables » [<http://library.iea.org/renewables/index.asp>].
- AIE, *Dealing with Climate Change: Policies and Measures On-line Database* [www.iea.org/envissu/pamsdb/index.html].
- OCDE/AIE (2003), *Policies to Reduce Greenhouse Gas Emissions in Industry – Successful Approaches and Lessons Learned: Workshop report* [COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)2].

Contribuer à l'élaboration d'instruments pour évaluer les progrès.

Le cadre servant à évaluer, dans les examens des performances environnementales, les performances des pays de l'OCDE du point de vue des mesures axées sur le climat a été réexaminé et modifié, afin de mieux rendre compte de leurs résultats concernant la réalisation des actions au niveau national et des Objectifs relatifs au climat énoncés dans la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*. L'AIE examine également les changements intervenant dans les stratégies nationales relatives au climat à partir des contributions des pays à la base de données de l'AIE *Dealing with Climate Change*.

Notes

1. Les pays figurant à l'Annexe I (dans le cadre de la CCNUCC) incluent la plupart des pays de l'OCDE et certaines économies en transition.
2. On trouvera des informations complémentaires aux paragraphes « Actions au niveau national » dans la section « Énergie » relative à l'Objectif 2. Dans la présente section, seules sont prises en compte les approches volontaires impliquant une participation des pouvoirs publics (c'est-à-dire celles ayant fait l'objet d'un accord entre l'industrie et les pouvoirs publics).
3. Les politiques concernant les émissions en rapport avec l'énergie sont examinées dans la section « Énergie », au titre de l'Objectif 2, tandis que les politiques relatives aux transports sont abordées dans la section « Transports » au titre de l'Objectif 2. L'action au niveau national n° 3 de la section « Climat » présente des informations complémentaires sur diverses politiques mises en place dans les pays de l'OCDE pour réduire les émissions de GES.
4. Du CO₂ est émis par les combustibles utilisés dans le secteur de l'agriculture et est fixé par les activités agricoles. Voir aussi action au niveau national n° 5 de la section « Climat » et action au niveau national n° 2 de la section « Énergie » de l'Objectif 2.
5. Voir aussi action au niveau national n° 1 de la section « Agriculture » de l'Objectif 2.

Références

- AIE (2003a), *Dealing with Climate Change: Policies and Measures On-line Database*, AIE, Paris.
- AIE (2003b), *Energy Policies of IEA countries – 2003 Review*, AIE, Paris.
- AIE/EPRI/IETA/IDDRI (2003), *Third Annual Workshop on Greenhouse Gas Emission Trading*, 23-24 septembre 2003, Paris.
- CE (2001), « The carbon sink: Absorption capacity of the European terrestrial biosphere », Edited by D. Schulze, A.J. Dolman, P. Jarvis, R. Valentini, P. Smith, P. Ciais, J. Grace, S. Linder and C. Brüning, Directorate-General for Research: Energy, Environment and Sustainable Development, rapport EUR 19883.
- CCNUCC (2003a), *Communications nationales des Parties visées à l'Annexe 1 de la Convention : Compilation-Synthèse des troisièmes communications nationales. Additif : Politiques et mesures*, FCCC/SBI/2003/7/add.2, CCNUCC, Bonn.
- CCNUCC (2003b), Base de données consultable en ligne comportant les données d'inventaire des GES [<http://ghg.unfccc.int/>]
- Houghton, R.A. (2002), « Magnitude, distribution and causes of terrestrial carbon sinks and some implications for policy », *Climate Policy*, 2, pp. 71-88.
- OCDE (2002), « Pratiques agricoles réduisant les émissions de gaz à effet de serre » [COM/ENV/EPOC/AGR/CA(98)149/FINAL], OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture. Volume 3 : Méthodes et résultats*, OCDE, Paris.

OCDE (2002), *Implementing Environmental Fiscal Reform: Income Distribution and Sectoral Competitiveness Issues*, Actes de la Conférence sur la réforme fiscale verte, tenue à Berlin, en Allemagne, le 27 juin 2002.

OCDE (2003), *Voluntary Approaches in Environmental Policies: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*, OCDE, Paris.

OCDE (à paraître en 2004), *Biomass and Agriculture: Renewable Energy and Material Markets*, OCDE, Paris.

OCDE/AIE (2002), *Dealing with Climate Change: Policies and Measures in IEA Member Countries*, OCDE, Paris.

OCDE/AIE (2003), *Policies to Reduce Greenhouse Gas Emissions in Industry – Successful Approaches and Lessons Learned: Workshop Report [COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)2]*, OCDE, Paris.

OCDE/AIE/IETA (2002), *National Systems for Flexible Mechanisms: Implementation Issues in Countries with Economies in Transition: Workshop Report*, mai 2002, Paris.

1.2. Eau douce

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit les deux principaux défis auxquels sont confrontés les pays de l'OCDE dans le domaine de la gestion des ressources en eau douce :

- A. Gérer l'utilisation des ressources en eau douce et des bassins versants correspondants de façon à maintenir un approvisionnement en eau douce à usage humain en quantité et qualité suffisantes et à subvenir aux besoins des écosystèmes aquatiques et autres.
- B. Protéger et remettre en état l'ensemble des eaux de surface et souterraines et prévenir leur dégradation, pour faire en sorte que les objectifs de qualité de l'eau soient atteints dans les pays de l'OCDE.

Les pays de l'OCDE ont, depuis un certain nombre d'années, géré leurs ressources en eau douce de façon à répondre aux besoins humains, moyennant notamment un recours accru à des mécanismes de tarification de l'eau pour gérer la demande. Le recours à la tarification en fonction du volume est de plus en plus fréquent, afin de refléter le coût marginal de l'utilisation de l'eau et d'inciter le consommateur à l'économiser. Le niveau des redevances perçues sur les services de l'eau destinés aux ménages et à l'industrie est presque suffisant pour assurer un recouvrement complet des coûts de ces services, mais les pays de l'OCDE n'ont pas su réduire avec autant d'efficacité les subventions souvent importantes dont bénéficie l'eau d'irrigation.

Les pays de l'OCDE doivent faire face à de multiples défis dans la gestion de la demande d'eau, l'un des principaux étant de parvenir à accorder une attention suffisante aux préoccupations sociales concernant l'accès aux services de l'eau à des prix abordables. Des dispositions ont été prises dans la plupart des pays pour répondre à ces préoccupations, et leur efficacité augmente à mesure que les pouvoirs publics tirent les enseignements de leurs propres expériences et de celles d'autres pays.

Les pays de l'OCDE privilégient de plus en plus les politiques de gestion de l'eau prenant en compte les besoins des écosystèmes en plus des besoins humains. C'est pourquoi certains d'entre eux ont mis à l'essai des systèmes de gestion écosystémiques ou à l'échelle des bassins hydrographiques. Les pays de l'OCDE se sont engagés à concevoir des plans de gestion intégrée de ressources en eau d'ici 2005, mais la mise en œuvre de ceux-ci exigera des ressources considérables. Nombreux sont ceux qui commencent à appliquer des règles de débit minimum à certaines masses d'eau, veillant à ce que l'étiage soit toujours suffisant pour préserver l'écologie du lieu.

Les pays de l'OCDE ont réalisé, au cours des dernières décennies, des progrès considérables sur le plan de l'assainissement des masses d'eau les plus polluées,

cependant que les rejets dans les eaux de surface provenant de sources ponctuelles, en particulier les rejets d'eaux usées industrielles et municipales, ont été sensiblement réduits. En revanche, peu de progrès ont été accomplis dans la lutte contre la pollution imputable aux sources non ponctuelles, comme le ruissellement d'éléments nutritifs et de pesticides à partir des terres agricoles, contre la pollution diffuse provenant de la circulation, du dépôt de métaux lourds et de polluants organiques persistants, et contre l'érosion des sols due aux travaux de terrassement. Bien qu'un certain nombre de pays de l'OCDE aient entrepris, depuis quelque temps, de mettre en œuvre des politiques visant à réduire la pollution des cours d'eau due aux activités agricoles, le problème demeure sérieux dans la plupart d'entre eux. Dans l'ensemble, la plupart des pays de l'OCDE ne respectent pas encore les normes de qualité de base (relatives à la pêche et à la baignade) des eaux intérieures.

Il s'est avéré très difficile, pour la plupart des pays de l'OCDE, de protéger les eaux souterraines, et selon les informations dont on dispose, la tendance est, en de nombreux endroits, à la détérioration de la qualité de ces ressources. Les concentrations élevées de pesticides et de nitrates constituent une source de préoccupation particulière tout comme, dans de nombreux pays, la salinisation des eaux souterraines due à des prélèvements excessifs et à de faibles taux de recharge des nappes.

Mise en œuvre des actions au niveau national

Action au niveau national n° 1. Assurer l'accès de tous à une eau de boisson salubre et à des systèmes sanitaires appropriés.

Les populations des pays de l'OCDE ont vu leur accès aux réseaux de distribution d'eau et d'assainissement s'améliorer considérablement au cours de la décennie écoulée, mais quelques retards – touchant par exemple les populations rurales – restent à combler¹. Tous les pays de l'OCDE, à quelques exceptions près, ont raccordé la totalité de leur population à des réseaux salubres de distribution d'eau, publics ou privés (tableau 1.2.1). En règle générale, l'eau de boisson fournie aux principaux centres urbains est sûre du point de vue bactériologique, mais l'approvisionnement public en eau salubre place les pays face à de nouveaux problèmes. Ainsi, les enfants, les personnes âgées et les personnes dont le système immunitaire est affaibli sont plus vulnérables aux infections virales et parasitaires causées par des agents souvent très résistants aux techniques habituelles de désinfection au chlore, et l'inquiétude suscitée par cette vulnérabilité amène à exiger un traitement microbiologique plus poussé de l'eau. Les autres facteurs de préoccupation sont multiples : nécessité de traiter l'eau pour éliminer les nitrates et les pesticides provenant du ruissellement à partir des terres agricoles, teneur en plomb de l'eau distribuée dans les bâtiments anciens par des canalisations en plomb, effet des désinfectants et des sous-produits de la désinfection sur l'eau de boisson à son stade final, et effet d'une chloration accrue.

D'autre part, le pourcentage de la population raccordé à des installations d'épuration assurant un traitement secondaire et tertiaire des eaux usées doit encore être accru dans un certain nombre de pays de l'OCDE. A l'heure actuelle, environ 65 % des habitants de ces pays sont desservis par des stations d'épuration publiques, une grande partie du reste ayant recours à des équipements privés (figure 1.2.1). Il n'est ni souhaitable, sur les plans technique

Tableau 1.2.1. Accès à une eau de boisson salubre

	Accès à l'eau potable ¹		Population connectée à un système public d'approvisionnement en eau ²		Accès à l'eau potable ¹		Population connectée à un système public d'approvisionnement en eau ²	
	(%)	Année	(%)		(%)	Année	(%)	
Allemagne	100	2001	99		Italie	100	1999	100
Australie	100	2001	98		Japon	100	2001	97
Autriche	100	1997	87		Luxembourg	100	1997	99
Belgique	100	1997	98		Mexique	87	2001	89
Canada	100	1999	92		N.-Zélande	100	..	..
Corée	100	2001	88		Norvège	100	2002	90
Danemark	100	2001	95		Pays-Bas	100	2002	100
Espagne	100	1996	> 90		Pologne	89	1999	81
États-Unis	100	..	..		Portugal	100	1998	85
Finlande	100	1997	87		Rép. slovaque	100	2002	84
France	100	1998	99		Rép. tchèque	86	2002	90
Grèce	100	1996	86		Royaume-Uni	100	1996	99
Hongrie	97	2000	98		Suède	100	1997	86
Irlande	100	1996	80		Suisse	100	1995	100
Islande	100	2002	95		Turquie	83	1998	55

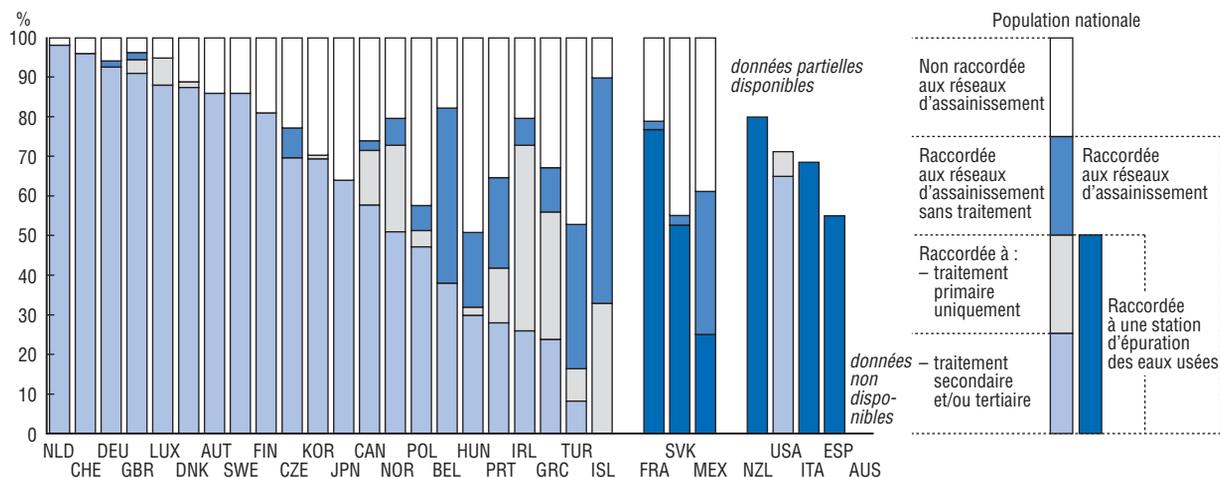
1. Données OMS. Peut cacher des problèmes locaux de qualité de l'eau.

2. Eau de distribution à l'intérieur de l'habitation.

Source : OMS, OCDE.

et économique, ni nécessaire sur le plan environnemental, de parvenir à 100 % de couverture par les réseaux publics. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le pourcentage de la population raccordé à un réseau d'égouts collectif et à un système collectif d'épuration se rapproche de son maximum économique. Plusieurs pays ont réussi à équiper les zones isolées de petits systèmes d'épuration. Des progrès sont encore nécessaires en termes de niveau d'épuration des eaux usées ; pour certains pays, cela suppose de développer le traitement secondaire et tertiaire, et pour la plupart d'entre eux, cela signifie qu'ils devront veiller à l'élimination des éléments nutritifs dans les zones sensibles.

Figure 1.2.1. Taux de raccordement aux réseaux d'assainissement et d'épuration, dernière année disponible



Source : OCDE.

Action au niveau national n° 2. Atteindre les objectifs convenus de qualité de l'eau et fixer d'autres objectifs qui sont nécessaires pour préserver la valeur écologique des ressources en eau in situ et veiller au maintien de leurs fonctions écologiques.

Malgré les efforts importants consentis au cours des vingt dernières années en vue de réduire les rejets en bout de chaîne, un certain nombre de pays de l'OCDE ne peuvent pas encore prétendre respecter les normes de qualité de base des eaux intérieures (permettant, par exemple, la pêche et la baignade) (OCDE, 2003a). Alors que la teneur en oxygène dissous dans les cours d'eau importants est satisfaisante pendant la plus grande partie de l'année et que la contamination bactérienne a été fortement réduite, d'autres paramètres n'ont pas connu d'amélioration. Les concentrations de nitrates semblent s'être stabilisées localement, sans doute à la suite d'une élimination de l'azote des effluents d'eaux usées et d'un recul de la surfertilisation dans le secteur agricole, mais cette tendance n'est pas perceptible dans de nombreux cours d'eau. La pollution provoquée dans les zones urbaines par le ruissellement des eaux pluviales urbaines demeure un problème, et il est de ce fait fréquent que les objectifs de qualité des eaux réceptrices ne soient pas atteints dans les zones à forte densité de population.

Il s'est avéré très difficile, pour la plupart des pays de l'OCDE, de protéger la qualité des eaux souterraines, et les informations disponibles donnent à penser qu'il existe, en de nombreux endroits, une tendance à la détérioration de la qualité de ces eaux. Des concentrations élevées de pesticides et de nitrates sont observées dans de nombreuses régions agricoles, et les normes de qualité sont régulièrement dépassées lorsque l'agriculture est particulièrement intensive. L'utilisation de pesticides moins dangereux et moins persistants, de plus en plus fréquente, devrait contribuer à réduire l'incidence du ruissellement des pesticides sur les masses d'eau². Il existe aussi des problèmes liés à la salinisation des eaux souterraines due à des prélèvements excessifs et à de faibles taux de recharge des nappes.

Les charges de pollution diffuse (imputables, entre autres, à l'agriculture, à la circulation, à l'érosion due aux travaux de terrassement, ou au dépôt de métaux lourds et de polluants organiques persistants) ont aussi augmenté dans les estuaires et les zones côtières. Dans de nombreux pays, la qualité des eaux côtières demeure affectée par les polluants déversés par les cours d'eau, les estuaires et les émissaires d'eaux usées. Sauf pour ce qui concerne la mer du Nord et la mer Baltique, les pays de l'OCDE n'ont guère fixé d'objectifs précis de réduction des rejets de polluants en mer (OCDE, 2003a).

Une nouvelle tendance se dessine en ce qui concerne la protection des écosystèmes aquatiques : on s'écarte de l'approche nationale uniforme de la gestion de l'eau, pour favoriser des approches « localisées », prenant en compte la valeur écologique des ressources locales et les fonctions écologiques qu'elles assurent.

Action au niveau national n° 3. Appliquer l'approche par écosystème à la gestion des ressources en eau douce et des bassins versants correspondants, en recourant à une gestion intégrée par bassin hydrographique.

La plupart des pays de l'OCDE évoluent vers une approche plus intégrée de la gestion de l'eau, reflétant souvent les principes de la gestion par bassin hydrographique ou basée

sur des écosystèmes³. Ils mettent davantage l'accent sur la qualité biologique des eaux réceptrices et sur les objectifs fixés pour leur utilisation en des points particuliers, une meilleure définition des normes biologiques de qualité de l'eau ambiante constituant souvent la première étape. De telles approches sont souvent le reflet d'une évolution vers la gestion de la quantité et de la qualité de l'eau au niveau d'un bassin versant ou d'un bassin hydrographique, d'une meilleure prise en compte des interactions entre activités urbaines et rurales et qualité de l'eau, et d'une prise de conscience accrue de ce que les cours d'eau et les lacs (ainsi que leurs lits et leurs rives) doivent soutenir la vie aquatique, tout en répondant aux critères de santé humaine et d'agrément.

Quelques pays de l'OCDE ont depuis longtemps déjà créé des agences de bassin, et nombreux sont ceux qui s'engagent maintenant sur cette voie. D'autres pays, sans pour autant faire de l'approche par bassin une caractéristique institutionnelle fondamentale, améliorent l'intégration par le biais de la création d'entités *ad hoc* chargées de la protection de masses d'eau spécifiques et au sein desquelles sont représentées toutes les parties concernées. Certains pays ont mis en place des « contrats de rivière » par lesquels les autorités nationales et locales, des entreprises privées et des organisations non gouvernementales (ONG) s'engagent à entreprendre un ensemble d'actions coordonnées pour la dépollution d'une partie ou de la totalité d'un cours d'eau avant une date convenue. Il ne s'agit toutefois pas là d'une opération facile, étant donné que les approches modernes de la gestion de l'eau doivent prendre en compte les fonctions écologiques, économiques et sociales dans la totalité du bassin, lequel coïncide rarement avec les limites traditionnelles des juridictions territoriales. De ce fait, la pratique n'a pas toujours été conforme à l'esprit des textes adoptés. Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, des pouvoirs institutionnels insuffisants au niveau infranational (à la fois en termes de compétences et de capacité de prélèvement fiscal) ont empêché une mise en œuvre adéquate des politiques intégrées de gestion de l'eau.

Dans certains cas, la gestion intégrée à l'échelle du bassin hydrographique est même appliquée à des ressources hydrologiques transfrontières⁴.

Action au niveau national n° 4. Élaborer et appliquer des cadres juridiques assortis de moyens d'action appropriés pour assurer une utilisation durable des ressources en eau douce, y compris par des mesures visant à rendre cette utilisation plus rationnelle.

Comme on l'a indiqué plus haut à propos de l'action au niveau national n° 3 de la section « Eau douce », de nombreux pays de l'OCDE évoluent vers une approche plus intégrée de la gestion de l'eau, reflétant souvent les principes de la gestion par bassin hydrographique ou basée sur les écosystèmes. C'est ainsi que la directive 2000/60/CE de l'Union européenne établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau prévoit une approche globale basée sur la gestion du bassin hydrographique afin de prévenir ou de réduire la pollution, de promouvoir une utilisation durable de l'eau, de protéger l'environnement aquatique, d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses dans les pays européens.

Le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD), qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, a notamment adopté un Plan d'application au titre duquel (article 26) tous les pays se sont engagés à élaborer des plans intégrés de gestion et

d'utilisation rationnelle des ressources en eau d'ici 2005. On cherche, avec la gestion intégrée des ressources en eau, à parvenir à une efficacité maximum dans l'utilisation de l'eau et à la plus grande équité possible dans sa répartition entre les différents groupes sociaux et économiques, tout en protégeant la base de ressources en eau et les écosystèmes associés. Des progrès sensibles ont été réalisés dans de nombreux pays sur les plans de la législation et des institutions nécessaires pour parvenir à cette gestion intégrée de l'eau. La mise en œuvre de ces systèmes de gestion exigera toutefois des programmes d'investissement considérables, comportant des objectifs clairement définis et un calendrier des dépenses à réaliser pour protéger les écosystèmes aquatiques, assurer la protection contre les inondations, améliorer la qualité des cours d'eau et mener à terme la construction des infrastructures hydrauliques nécessaires.

S'agissant des moyens d'action mis en œuvre par les gouvernements des pays de l'OCDE, diverses formes de tarification de l'eau, parfois associées à des redevances de prélèvement et/ou des permis négociables, sont utilisées pour gérer la demande. Par ailleurs, en ce qui concerne la lutte contre la pollution aux points de rejet, la plupart des pays de l'OCDE appliquent à la fois des limites de rejets uniformes au niveau national et des normes relatives aux eaux réceptrices, sur la base des moyens technologiques disponibles. On a constaté, dans nombre de pays, une nette tendance à une tarification de l'eau dont les structures et les niveaux rendent mieux compte des coûts marginaux de la consommation d'eau, et créent ainsi de plus fortes incitations en faveur d'une utilisation rationnelle de la ressource⁵. De même, le traitement des effluents se faisant à un niveau progressivement plus élevé, les coûts marginaux d'épuration par unité de pollution augmentent et les limites de rejets uniformes au niveau national deviennent de moins en moins efficaces (en ce sens que la capacité d'auto-épuration des eaux réceptrices n'est pas partout la même). Ainsi, et bien que les réglementations contraignantes aient jusqu'ici fait la preuve de leur efficacité pour la réduction des rejets ponctuels, de nombreux pays de l'OCDE sont à la recherche d'une nouvelle approche reposant sur une panoplie élargie d'instruments rendant possible une stratégie efficace du point de vue économique et efficace du point de vue de l'environnement. D'autres moyens d'action sont employés ou prévus dans certains pays pour gérer la demande d'eau et les rejets de polluants, comme les campagnes d'information ou de sensibilisation concernant l'utilisation rationnelle de l'eau, les inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP) et les accords volontaires. En Corée, par exemple, la mise en place d'un vaste programme ayant pour buts de gérer la demande d'eau des ménages, de soutenir l'installation de dispositifs permettant d'économiser l'eau et de faire respecter les règles de tarification de l'eau a eu pour résultat de réduire la demande d'eau de distribution de 450 millions de tonnes entre 1999 et 2002.

On observe, dans de nombreux pays de l'OCDE, une tendance générale : les pouvoirs publics jouent de moins en moins le rôle de « fournisseur » des services de l'eau, et de plus en plus celui de « régulateur » (tableau 1.2.2). Cela s'est traduit, dans de nombreux cas, par un renforcement de l'autonomie des compagnies des eaux, et s'est accompagné, dans quelques pays, d'une privatisation des réseaux. La plupart des pays évoluant dans cette direction ont plutôt choisi comme modèle le partenariat privé-public ou la « concession », formule dans laquelle le secteur privé participe à la gestion de certains services, mais le secteur public conserve la propriété des infrastructures. Dans de nombreux cas, cette évolution a permis d'accroître l'efficacité et la rentabilité des services de l'eau. Dans quelques pays, en revanche, l'efficacité des pouvoirs publics dans leur fonction de

régulateur a été mise en doute, notamment en ce qui concerne la nécessité de garantir aux populations vulnérables un accès aux services de l'eau à un prix abordable et de faire en sorte que des investissements suffisants soient consacrés aux infrastructures et systèmes d'épuration.

Tableau 1.2.2. **Dispositions institutionnelles concernant les services de l'eau dans les pays de l'OCDE**

	Réseau public de distribution	Propriété	Gestion	Autorité de régulation économique	Autorité de réglementation environnementale
Australie	Régional/ municipal	Les deux	Les deux	Régionale/indépendante	Autorités provinciales
Autriche	Intermunicipal/ municipal	Publique	Publique	Municipale	État
Belgique	Intermunicipal	Les deux	Les deux	Gouvernement fédéral (prix)	Régionale
Canada	Régional	Publique	Publique	Gouvernement provincial	Autorités provinciales
République tchèque	Municipal	Privée	Les deux	État	État
Danemark	Municipal	Publique	Publique	Municipale	État/municipalités
Finlande	Municipal	Publique	Publique	Municipale	État
France	Municipal	Publique	Les deux	Municipale	État
Allemagne	Intermunicipal/ municipal/régional	Les deux	Les deux	Municipale/régionale	Régionale
Grèce	Municipal	Publique	Publique	État	État
Hongrie	Municipal	Publique	Les deux	État	État/indépendante
Islande	Municipal	n.d.	n.d.	n.d.	État
Irlande	Régional	Publique	Publique	Régionale	État
Italie	Municipal	Publique	Publique ¹	État/régionale	État/ régionale
Japon	Municipal	Publique	Publique ¹	État	État
Corée	National/régional	Publique	Publique	État/régionale	État
Luxembourg	Municipal	Publique	Publique	Municipale	n.d.
Mexique	Municipal	Publique	Les deux	État	n.d.
Pays-Bas	Municipal	Publique	Les deux	État/régionale	État/régionale
Nouvelle-Zélande	Municipal/régional	Publique	Les deux	État	État
Norvège	Municipal	Les deux	Les deux	État	État/régionale/ municipalité
Pologne	Municipal	Publique	Publique	Municipale	Municipale
Portugal	Municipal/régional	Publique	Les deux	État	État
République slovaque	Intermunicipal/ municipal	Les deux	Les deux	État	État
Espagne	Municipal	Publique	Les deux	État	État/indépendante
Suède	Municipal	Publique	Publique	Municipale	Régionale
Suisse	Municipal	Publique	Publique	État	n.d.
Turquie	Municipal	Publique	Publique	État	État/régionale
Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles)	Régional	Privée	Privée	Indépendante	Indépendante
Royaume-Uni (Écosse)	Intermunicipal/ municipal/régional	Publique	Publique	Régionale	Régionale
États-Unis	Municipal	Les deux	Les deux	Indépendante	Indépendante

n.d. : non disponible.

1. « Les deux » indique la coexistence de structures de propriété publiques et privées.

2. Il existe des cas de gestion privée, mais ils sont marginaux.

Source : adapté à partir de OCDE (1999).

Action au niveau national n° 5. Prendre des mesures visant à récupérer intégralement les coûts de fourniture des services d'eau et les coûts externes liés à l'utilisation d'eau, et créer des incitations en faveur d'une utilisation rationnelle des ressources en eau (gestion de la demande), en tenant compte des incidences sociales de ces mesures.

On admet de plus en plus couramment, dans la plupart des pays de l'OCDE, la nécessité de parvenir à un récupération totale des coûts des services de l'eau fournis aux ménages, à l'industrie et à l'agriculture. De nombreux pays s'acheminent vers l'application des principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur. La plupart ont recours à une série de mesures économiques pour créer des incitations en faveur d'une utilisation rationnelle des ressources en eau : introduire ou augmenter les prix ou les redevances relatifs à l'eau, en faisant en sorte qu'ils reflètent davantage les coûts marginaux de l'utilisation de l'eau, réduire ou supprimer les subventions à la consommation d'eau, instaurer des redevances de prélèvement ou de pollution, et même utiliser des permis négociables de prélèvement ou de pollution.

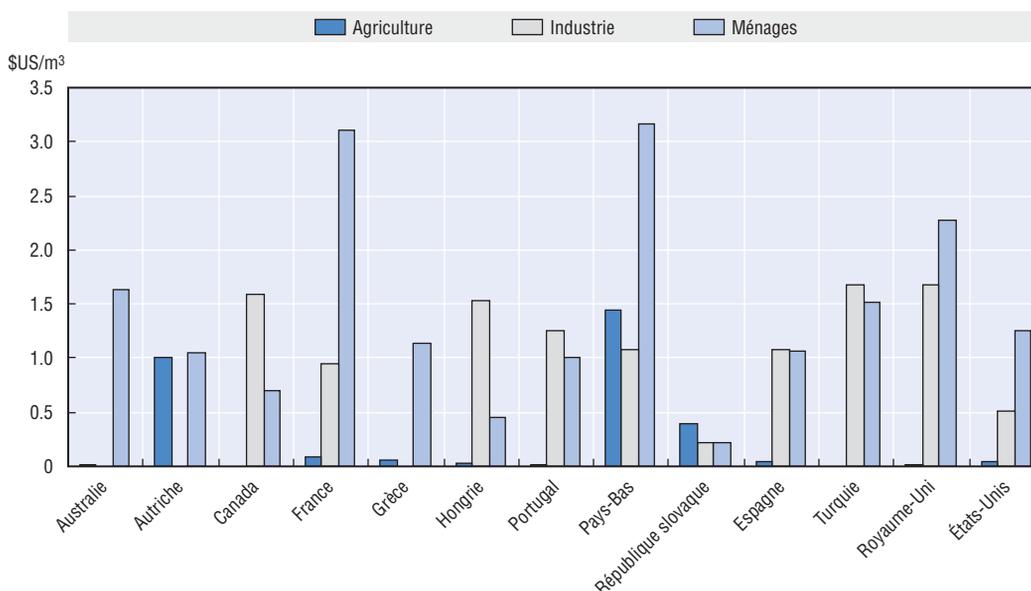
Les services de l'eau assurés par les municipalités sont payants dans pratiquement tous les pays de l'OCDE. Dans un tiers d'entre eux environ, les prix acquittés couvrent désormais la totalité des coûts d'exploitation et de maintenance, et parfois aussi une partie ou la totalité des dépenses d'investissement. Si, de plus en plus souvent, les prix payés par les consommateurs (ménages et petites entreprises) correspondent étroitement aux coûts économiques (investissement, exploitation et maintenance), les transferts d'une catégorie d'usagers à une autre restent néanmoins courants. Quoi qu'il en soit, il est rare que les prix prennent en compte le coût environnemental de la consommation d'eau. De toutes les formes d'utilisation, c'est l'irrigation pratiquée par le secteur de l'agriculture qui bénéficie, dans les pays de l'OCDE, des plus fortes subventions ; l'eau employée est même fournie gratuitement dans certains pays. S'il est vrai que la qualité de l'eau nécessaire à l'irrigation est moindre que celle qui s'impose pour l'eau potable, les coûts des infrastructures et les frais d'exploitation des réseaux d'irrigation sont souvent très importants. Malgré cela, les données disponibles montrent que le prix acquitté par les ménages et les industries peut être, dans les pays de l'OCDE, cent fois plus élevé que celui payé par les utilisateurs du secteur agricole (figure 1.2.2).

Les structures tarifaires des services de l'eau diffèrent sensiblement d'un pays de l'OCDE à l'autre, mais la tendance est à l'abandon du système de redevances fixes (basées, par exemple, sur la taille du logement ou le nombre d'occupants) en faveur de tarifs binômes comprenant à la fois une petite composante forfaitaire (correspondant aux coûts fixes, comme ceux liés au raccordement ou au comptage) et une composante basée sur le volume, correspondant aux quantités d'eau consommée. La structure tarifaire des services d'assainissement tend, dans la plupart des pays de l'OCDE, à suivre de très près celle appliquée à la distribution, la redevance étant souvent calculée en fonction de l'eau consommée plutôt que des eaux usées produites.

En faisant payer aux consommateurs une redevance calculée sur la base du volume effectivement consommée, la tarification en fonction du volume incite à utiliser l'eau rationnellement. Le comptage de la consommation d'eau est un préalable à l'application des systèmes de tarification en fonction du volume. Dans les deux tiers environ des pays de l'OCDE, les maisons unifamiliales sont, à plus de 90 %, équipées de compteurs d'eau. Dans les immeubles collectifs, où vit la majorité de la population des pays de l'OCDE, les

compteurs d'eau individuels par appartement sont plus rares, voire inexistant dans un certain nombre de pays. Dans le cadre des systèmes de tarification en fonction du volume, la tendance est à l'abandon des tarifs dégressifs par tranches, en faveur des tarifs progressifs par tranches, dans lesquels la redevance augmente à chaque unité supplémentaire d'eau consommée ou d'eaux usées traitées, ce qui renforce les incitations en faveur d'une utilisation rationnelle de l'eau. Certains pays ont même mis à l'essai des « tarifs de pointe » et spécialement la tarification saisonnière, dans l'optique de mieux gérer la demande.

Figure 1.2.2. **Comparaison des prix de l'eau destinée à l'agriculture, l'industrie et aux ménages dans certains pays de l'OCDE (fin des années 90 ou début des années 2000)**



Source : Adapté à partir de OCDE (2001).

Les prélèvements directs dans l'environnement représentent approximativement 75 % de la consommation totale d'eau par l'industrie dans les pays de l'OCDE. Nombre de ces pays ont introduit des redevances sur les ressources pour ce qui concerne la pollution directe et/ou les prélèvements par les consommateurs industriels et, dans une moindre mesure, agricoles. Il existe des redevances de prélèvement relatives aux eaux souterraines et/ou de surface dans la moitié environ des pays de l'OCDE. Ces redevances sont généralement basées sur le volume maximum des prélèvements autorisés par un permis ou sur le volume effectivement prélevé. Dans certains pays, elles sont basées sur la source (eaux souterraines ou de surface) ou sur la disponibilité de l'eau en fonction du lieu ou de la période (caractère saisonnier). Dans la plupart des cas, les redevances de prélèvement ont été créées pour procurer des recettes destinées à couvrir les coûts d'administration et de gestion, ce qui explique leur niveau généralement peu élevé. Plus d'une douzaine de pays de l'OCDE ont maintenant instauré des redevances de pollution applicables aux rejets d'effluents dans les eaux naturelles. Elles peuvent être basées exclusivement sur le volume ou tenir également compte de la teneur en polluants des effluents. Dans certains pays, les taux unitaires varient en fonction de la capacité du milieu récepteur à assimiler l'effluent ;

ailleurs, ils varient en fonction de la taille de l'entreprise et du type d'activité. Les redevances de pollution sont souvent relativement élevées, d'où la tendance, dans les grandes industries, au recyclage ou à l'épuration de l'eau à l'intérieur de l'entreprise.

Le prix de l'eau de distribution continue d'augmenter dans les pays de l'OCDE, mais à un rythme moins soutenu. La hausse annuelle moyenne était d'environ 3.7 % au cours de la première moitié des années 90 ; elle est ensuite retombée à un peu moins de 2 % vers la fin des années 90 et au début des années 2000 (OCDE, 2003b). Ce ralentissement est peut-être dû en partie à l'opposition du public à laquelle ont été confrontées de nombreuses municipalités lorsqu'elles ont cherché à augmenter les redevances sur l'eau. Le consentement des consommateurs à payer deviendra sans doute une source de préoccupation croissante, étant donné que de plus en plus de pays évoluent vers une internalisation complète des coûts et que les dépenses relatives à l'eau connaissent une augmentation constante, liée à la nécessité de satisfaire à des normes plus rigoureuses de qualité de l'eau potable et de couvrir les coûts de remplacement des réseaux d'eau courante et de modernisation des installations d'épuration des eaux d'égout.

Afin de répondre aux préoccupations sociales que suscite l'accès aux services de l'eau, la plupart des pays de l'OCDE ont introduit diverses panoplies de mesures visant à rendre le prix de l'eau plus abordable pour la population dans son ensemble et pour certaines catégories en particulier (familles nombreuses, retraités, personnes démunies, par exemple) (tableau 1.2.3). On peut citer, parmi ces mesures, la réduction de la TVA ou de la taxe sur les eaux usées, l'utilisation de tarifs sociaux progressifs, le recours à une aide ciblée pour la fourniture de l'eau aux démunis (quantité initiale gratuite, aides financières, annulation des arriérés de paiements, par exemple), l'interdiction de couper l'eau et la suppression du montant forfaitaire annuel (OCDE, 2003c).

Action au niveau national n° 6. Réduire notablement les déperditions d'eau dues aux fuites dans les réseaux de distribution.

On estime à environ 30 % en moyenne les pertes d'eau dans les réseaux municipaux dans la plupart des pays de l'OCDE, pourcentage dépassant souvent le niveau économique optimal que les estimations situent en moyenne entre 10 et 20 %, selon les caractéristiques des différents réseaux. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont entrepris de remplacer ou de moderniser leurs anciens réseaux de canalisations et sont parvenus ainsi à réduire de manière parfois significative les déperditions d'eau dues aux fuites, qui ne sont plus, dans certains pays, que de 10 à 12 % à peine.

Dans beaucoup d'autres pays, les déperditions dues aux fuites dans les réseaux de distribution constituent toujours un problème. Leur réduction, ainsi que les mesures destinées à encourager les industriels et les particuliers à économiser l'eau, pourrait se traduire par une stabilisation ou même par une réduction de la demande totale. S'il est vrai que des investissements considérables sont nécessaires pour remettre les réseaux en état, la réduction des déperditions dues aux fuites permettrait peut-être dans certains cas d'éviter ou de retarder de coûteuses dépenses d'infrastructure visant à agrandir les réseaux de distribution, et notamment des mesures préjudiciables à l'environnement comme la construction de barrages et de réservoirs.

Tableau 1.2.3. Mesures visant à rendre plus abordable le coût de l'eau potable

	Subventions élevées ¹	TVA réduite ²	Taxe sur les eaux usées réduite ³	Tarif progressif ⁴	Tarif social ⁵	Aide ciblée ⁶	Interdiction de coupure ⁷	Tranche gratuite ⁸	Pas de comptage ⁹	Pas de droits fixes ¹⁰	Soutien des revenus ¹¹
Australie				Oui	Oui						Oui
Autriche							Oui			Oui	Oui
Belgique		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui			Oui
Canada	Oui								Oui		Oui
République tchèque	Oui	Oui								Oui	Oui
Danemark									Oui		Oui
Finlande						Oui					Oui
France		Oui		Oui/Non ¹²		Oui	Oui				Oui
Allemagne		Oui					Oui				Oui
Grèce	Oui			Oui	Oui						Oui
Hongrie	Oui									Oui	Oui
Islande							Oui		Oui		Oui
Irlande	Oui						Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Italie	Oui	Oui		Oui							Oui
Japon		Oui	Oui	Oui							Oui
Corée				Oui			Oui			Oui/Non ¹²	Oui
Luxembourg				Oui	Oui						Oui
Mexique	Oui			Oui	Oui	Oui	Oui		Oui		Oui
Pays-Bas		Oui	Oui								Oui
Nouvelle-Zélande									Oui		Oui
Norvège							Oui		Oui		Oui
Pologne	Oui									Oui	Oui
Portugal	Oui	Oui		Oui	Oui						Oui
République slovaque	Oui										Oui
Espagne	Oui	Oui		Oui	Oui						Oui
Suède							Oui				Oui
Suisse	Oui	Oui					Oui				Oui
Turquie	Oui			Oui							Oui
Royaume-Uni		Oui			Oui	Oui	Oui		Oui		Oui
États-Unis				Oui/Non ¹²	Oui						Oui

1. Subventions pour la fourniture de l'eau et/ou l'assainissement supérieures à 30 % du coût du service.

2. TVA sur l'eau à un taux inférieur au taux normal.

3. Réduction de la taxe sur les eaux usées ou d'autres redevances sur l'eau en faveur des personnes démunies.

4. Utilisation générale d'un tarif progressif.

5. Tarif social (prix réduit pour certaines catégories de consommateurs).

6. Aide ciblée, sous la forme d'aides financières ou d'annulation des arriérés de paiements pour l'eau fournie aux personnes démunies.

7. Pas d'interruption de la fourniture de l'eau aux personnes démunies ayant des arriérés de paiements pour l'eau ou les taxes municipales.

8. Fourniture d'une première tranche gratuite pour les personnes démunies ou pour tous les consommateurs.

9. La fourniture de l'eau aux logements individuels se fait sans comptage dans la plupart des cas (tarif forfaitaire pour les ménages).

10. Uniquement droits proportionnels.

11. Soutien des revenus des personnes démunies.

12. Utilisé, mais pas dans la plupart des cas.

Source : Adapté à partir de Académie de l'eau (2002).

Action au niveau national n° 7. Mettre au point des stratégies appropriées pour gérer de façon écologique les bassins versants, afin de prévenir les risques d'inondations et de sécheresses extrêmes.

La plupart des pays de l'OCDE sont confrontés à des problèmes périodiques ou locaux de pénurie d'eau : sécheresses saisonnières, diminution des réserves d'eaux souterraines, ou baisse du niveau des nappes phréatiques. Un certain nombre d'entre eux sont menacés par de graves inondations ou de graves sécheresses, aux sérieuses conséquences économiques et sociales. Le changement climatique risque d'exacerber ces phénomènes météorologiques extrêmes.

Les inondations ont provoqué, ces dernières années, des dégâts significatifs dans plusieurs pays de l'OCDE, et les pertes économiques ont atteint, dans certaines régions, quelques points de pourcentage du PIB. Si les précipitations de forte intensité constituent un phénomène naturel, les activités humaines jouent un rôle dans l'ampleur et la rapidité avec lesquelles les eaux se répandent, tout comme dans la vulnérabilité des établissements humains à l'inondation et à l'érosion. Les inondations naturelles ont été aggravées, dans de nombreux cas, par l'éparpillement des responsabilités et le manque d'intégration des politiques relatives à la protection contre les inondations, à l'aménagement du territoire et aux compensations en cas de dommages causés par les inondations. Même lorsqu'il existe des politiques cohérentes, les restrictions relatives à l'utilisation des sols et à la hauteur des constructions dans les zones inondables ne sont pas toujours respectées, et les indemnités versées peuvent même permettre aux propriétaires fonciers de rétablir la situation qui existait avant l'inondation, situation qui était en fait à l'origine des dégâts. Quelques pays ayant récemment connu de graves inondations – comme celles qui se sont produites dans le bassin du Rhin, en Europe centrale et en Corée – ont mis en œuvre des plans spécifiques permettant de prendre des mesures préventives contre de futures catastrophes lorsque cela est faisable, et de garantir une meilleure gestion des catastrophes lorsqu'il est impossible de les éviter.

Les épisodes de sécheresse et les déficits hydriques critiques sont de plus en plus fréquents, aux niveaux local et régional, en particulier dans les régions où le stress hydrique est déjà relativement élevé. Bien que les niveaux de stress hydrique soient faibles à modérés dans la plupart des pays de l'OCDE, il existe dans plusieurs d'entre eux de vastes régions arides ou semi-arides où le stress hydrique local est élevé et les fortes sécheresses courantes. Dans nombre de ces régions, des politiques énergiques de gestion de la demande d'eau – prix élevés pour l'eau de distribution et limitation des prélèvements totaux – sont appliquées, mais elles ne sont souvent pas suffisantes, et les ressources en eau disponibles continuent de se raréfier.

Action au niveau national n° 8. Coopérer en vue d'une gestion écologiquement rationnelle et d'une utilisation rationnelle des ressources en eau transfrontières, de façon à réduire les risques d'inondation et à minimiser les risques de conflit du fait de l'utilisation ou de la pollution de ces ressources transfrontières.

Les pays de l'OCDE ont réalisé, au cours des dernières années, des progrès sensibles vers la résolution des problèmes relatifs aux eaux transfrontières. La majeure partie de ces

ressources fait désormais l'objet d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, et de nouveaux accords plus efficaces ont remplacé les accords antérieurs. Les pays ont mis en œuvre les Recommandations de l'OCDE sur les principes concernant la pollution transfrontière [C(76)55] et sur les politiques et instruments de gestion de l'eau [C(78)44] adoptées au milieu des années 70. Des conventions multilatérales ont été adoptées et sont en cours d'application, comme la Convention CEE-ONU d'Helsinki (1992), qui établit les règles générales concernant les eaux transfrontières en Europe. De multiples plans et stratégies bilatéraux ou multilatéraux sont en vigueur (par exemple pour les Grands lacs, le lac Léman, le Rhin ou le Danube). Certains accords internationaux comportent des plans de préparation aux situations d'urgence et des plans de prévention des inondations.

Plusieurs grands bassins – comme ceux du Rhin et du Danube – sont maintenant gérés dans le cadre d'accords internationaux, avec un comité de bassin et un secrétariat permanent. Une décision de la Cour internationale de justice concernant les eaux du Danube à la frontière entre la Hongrie et la République slovaque a fait reconnaître officiellement le Principe 21 de Stockholm⁶ comme principe de droit coutumier dans les questions concernant aussi bien les dommages causés aux ressources en eau que leur utilisation. La question de la répartition équitable des eaux entre États riverains d'un cours d'eau donné n'est toutefois pas encore réglée. Des mesures telles que l'information et la notification préalables, qui visent à éviter les différends internationaux résultant de dérivations des eaux, sont parfois appliquées lorsque le régime d'un cours d'eau a été modifié (dans le cas de l'Euphrate, par exemple) ou lorsque des accords bilatéraux ont été négociés entre pays (dans les cas de l'Escaut, de la Meuse, du Danube, de l'Oder et du Rhin, et pour les bassins hydrographiques à cheval sur le Portugal et l'Espagne).

En ce qui concerne la pollution transfrontière de l'eau, des normes communes ont été agréées dans un certain nombre de cas, au sein de l'Union européenne par exemple, pour éviter les différends ; on a par ailleurs introduit des systèmes de gestion intégrée des bassins hydrographiques. Des objectifs chiffrés de réduction des rejets/émissions d'un grand nombre de polluants ont été fixés pour divers cours d'eau et pour les flux d'entrée dans la mer du Nord et la mer Baltique. L'observation continue de certaines des eaux transfrontières les plus contaminées dans les pays de l'OCDE montre que ces mesures ont permis de réduire les niveaux de pollution. Dans certains cas, afin de concrétiser le principe des responsabilités communes mais différenciées, des transferts financiers ont été opérés entre pays pour surmonter les divergences dans les priorités en matière de protection de l'environnement, par exemple le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique et à propos des rejets d'eaux usées dans la mer Baltique.

Action au niveau national n° 9. Soutenir le renforcement des capacités et le transfert de technologies afin d'aider les pays en développement à gérer et à mettre en valeur de façon écologiquement viable leurs ressources en eau douce, ainsi qu'à assurer l'accès à une eau de boisson salubre et à des systèmes sanitaires appropriés.

Une part importante de l'aide au développement fournie par les pays de l'OCDE sert à aider les pays en développement à gérer de façon écologiquement viable leurs ressources en eau douce. Le soutien apporté en matière de distribution d'eau et d'assainissement dans le cadre de l'aide bilatérale et multilatérale des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'élève, au total, à environ 3 milliards d'USD par an, montant auquel il faut ajouter environ 1 à 1.5 milliard d'USD par an sous la forme de prêts

accordés aux conditions du marché (OCDE, 2003d). Le volume total de l'aide bilatérale à ce secteur diminue depuis le milieu des années 90 ; cette baisse résulte en partie des réductions de l'aide publique au développement (APD) en général, mais elle traduit aussi une diminution de la part de l'aide au secteur de l'eau dans le total de l'APD ventilable par secteurs. Ainsi, au cours des années 90, l'aide au secteur de l'eau est passée de quelque 11 % à environ 9 % de l'aide bilatérale totale ventilable par secteurs et de 7 % à 6 % des concours des organismes multilatéraux (tableau 1.2.4).

Tableau 1.2.4. Engagements des pays donateurs membres du CAD en matière d'aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement (1996-2001, moyenne annuelle et part dans le total de l'APD ventilable par secteurs¹)

	Millions d'USD		En pourcentage de l'aide totale	
	1996-1998	1999-2001	1996-1998	1999-2001
Japon	1442	999	14	14
Allemagne	435	318	19	11
États-Unis	186	252	6	4
Royaume-Uni ²	116	165	8	7
France	259	148	13	13
Pays-Bas	103	75	8	7
Danemark	103	73	15	13
Espagne	23	60	4	8
Autriche	34	46	17	18
Australie	23	40	3	6
Suède	43	35	6	6
Norvège	16	32	4	5
Italie	35	29	14	9
Suisse	25	25	7	6
Canada	23	22	4	4
Belgique	12	13	4	4
Finlande	18	12	11	8
Luxembourg	2	8	4	13
Irlande	6	7	7	7
Portugal	0	5	1	3
Nouvelle-Zélande	1	1	2	2
Total CAD	2 906	2 368	11	9
Aide multilatérale	575	730	7	6
Total aide bilatérale et multilatérale	3 482	3 098	10	8

1. Environ 60 à 75 % de l'APD bilatérale accordée par les pays membres du CAD sont ventilables par secteurs. Les contributions qui ne peuvent pas être imputées à un secteur particulier (ajustement structurel, soutien à la balance des paiements, mesures en rapport avec la dette, aide d'urgence, transactions internes au pays donneur, par exemple) ne sont pas comprises dans ces chiffres afin de donner une idée plus précise du caractère sectoriel des programmes des donateurs.
2. Une étude du ministère britannique du Développement international montre que les dépenses réelles consacrées depuis 1999 au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement sont environ deux fois plus élevées que celles qui apparaissent dans ce tableau. A peu près la moitié des dépenses du Royaume-Uni dans ce secteur s'inscrivent dans des projets multisectoriels.

Source : OCDE, SNPC du CAD.

En adoptant la Déclaration du Millénaire, en 2000, tous les pays membres des Nations Unies se sont engagés à réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population qui n'a pas accès à l'eau potable. En 2002, le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) qui s'est tenu à Johannesburg a adopté le même objectif ainsi que celui de réduire de moitié la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement

de base. Atteindre ces objectifs exigerait, selon les estimations, un financement supplémentaire de 10 à 49 milliards d'USD par an, venant s'ajouter aux investissements d'environ 30 milliards d'USD actuellement consacrés à ce secteur (Panel mondial sur le financement des infrastructures dans le secteur de l'eau, 2003). L'APD représente un pourcentage relativement modeste des investissements actuellement consacrés, dans les pays en développement, au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement, et il est probable que le renforcement d'autres formes de financement ainsi que de l'aide bilatérale et multilatérale sera important pour atteindre ces objectifs. Il faudra entre autres augmenter les recettes retirées au plan national des redevances sur l'eau et de la fiscalité générale, améliorer la gestion des dépenses publiques relatives à l'eau et accroître les investissements du secteur privé.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Réunir des informations et procéder à des analyses au sujet des ressources en eau transfrontières et des menaces pesant sur la sécurité en raison de la rareté ou de la pollution de l'eau.

Aucune activité récente n'est à signaler dans ce domaine.

Comparer l'efficacité des systèmes de gestion de l'eau des pays de l'OCDE et les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs de qualité de l'eau, et assurer la diffusion des enseignements correspondants.

Les examens des performances environnementales de l'OCDE comportent en général un chapitre consacré à la gestion des ressources en eau dans le pays concerné. Un rapport sur les progrès réalisés par les pays de l'OCDE en matière de gestion des ressources en eau et sur les problèmes auxquels ils sont confrontés, présentant une synthèse des informations contenues dans ces différents chapitres sur l'eau, a été publié au début de 2003. Un autre rapport a été publié également en 2003 ; il reprend l'ensemble des enseignements tirés par les pays de l'OCDE et par quelques pays non-membres sur des questions spécifiques de gestion de l'eau, et notamment à propos de la tarification de l'eau, des partenariats public-privé dans le domaine de la gestion de la ressource, des solutions techniques permettant d'améliorer la qualité de l'eau de boisson, et de l'aide au secteur de la distribution d'eau. Ces deux rapports, et d'autres études de l'OCDE relatives à la gestion des ressources en eau, ont été largement diffusés lors du troisième Forum mondial de l'eau, qui a eu lieu en mars 2003 au Japon.

- OCDE (2003), *Examen des performances environnementales : l'eau*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Améliorer la gestion de l'eau : l'expérience récente de l'OCDE*.

Analyser les aspects sociaux de l'accès aux ressources en eau douce, ainsi que la conception des politiques de gestion de l'eau et des dispositifs destinés à récupérer les coûts.

Un rapport explorant les liens entre les questions sociales et la fourniture des services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays de l'OCDE a été publié au début

de 2003. Il était principalement axé sur les préoccupations relatives à l'accessibilité économique des services de l'eau, au rôle que pourrait jouer le secteur privé et aux questions relatives à l'accès aux services de l'eau. Un second rapport résumant les travaux menés avec certains pays non-membres de l'OCDE sur les sources de financement des infrastructures liées à l'eau a également été publié en 2003.

- OCDE (2003), *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*.
- OCDE (2003), *Établir des stratégies de financement réalistes des infrastructures liées à l'environnement*.

Comparer les pratiques et assurer la diffusion des enseignements correspondants en ce qui concerne la conception et l'application de systèmes nationaux de permis transférables dans le domaine de l'utilisation et de la pollution de l'eau.

Une étude de cas sur l'utilisation des systèmes nationaux d'échanges de droits d'émissions dans le contexte de la gestion de l'eau a été publiée dans le cadre d'une étude plus générale sur la conception et l'utilisation des systèmes d'échanges.

- Kraemer, A., Interwies, E. et Kampa, E., (2002), « Tradeable Permits in Water Resource Protection and Management: A Review of Experiences and Lessons Learned », in OCDE, *Implementing Domestic Tradeable Permits: Recent Developments and Future Challenges*.

Notes

1. Les pays de l'OCDE contribuent également aux efforts menés au plan international pour soutenir l'accès à une eau salubre et à des réseaux d'assainissement adéquats dans les pays en développement, comme indiqué au titre de l'action au niveau national n° 9 de la section « Eau douce ».
2. Voir aussi action au niveau national n° 6 de la section « Agriculture » de l'Objectif 2.
3. Voir aussi action au niveau national n° 4 de la section « Eau douce ».
4. Voir aussi action au niveau national n° 8 de la section « Eau douce ».
5. Voir aussi action au niveau national n° 5 de la section « Eau douce ».
6. Le Principe 21 de Stockholm, identique au Principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, stipule que « les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ».

Références

- Académie de l'eau (2003), *La solidarité pour l'eau potable*.
- OCDE (1999), *Le prix de l'eau : tendances dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, Volume 3 : méthodes et résultats*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Examen des performances environnementales : l'eau*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Améliorer la gestion de l'eau : l'expérience récente de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), « Activités d'aide dans le secteur de l'eau, 1997-2002 », *Système de notification des pays créanciers*, Vol. 2003/1.
- Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau (2003), « Financer l'eau pour tous », mars 2003.

1.3. Diversité biologique

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit les deux principaux défis que doivent relever les pays de l'OCDE en matière de gestion de la diversité biologique :

- A. Préserver, rétablir et accroître la diversité des paysages, des écosystèmes, des espèces et des ressources génétiques.
- B. Réduire notablement les menaces qui pèsent sur les écosystèmes et les espèces qu'ils abritent du fait de la destruction ou du morcellement des habitats, de la modification des modes d'utilisation des terres, de la pollution, de l'introduction d'espèces invasives, de la surexploitation ou de la disparition d'espèces sauvages, etc.

La création de zones protégées constitue la principale mesure utilisée de manière active, dans les pays de l'OCDE, pour atteindre des objectifs liés à la biodiversité. Ces zones couvrent désormais 14.6 % des terres émergées des pays de l'OCDE, et des progrès ont été réalisés dans la constitution de réseaux écologiques les reliant par des corridors. Par contre, la création de zones marines protégées progresse de manière irrégulière et les zones existantes sont loin d'être suffisantes. Faute de plans de gestion et du personnel nécessaire, l'administration des zones protégées manque d'efficacité. Les dépenses publiques et privées consacrées à la protection de la nature restent limitées au regard, par exemple, des dépenses consacrées à la lutte contre la pollution.

Des efforts insuffisants sont faits pour freiner la disparition et le morcellement des habitats en dehors des zones protégées ou pour appliquer une approche écosystémique à la gestion des ressources naturelles. Le pourcentage des espèces connues qui sont menacées d'extinction ne cesse d'augmenter, et les indicateurs des populations de vertébrés en milieu naturel restent à la baisse. La pollution de l'air et de l'eau continue d'exercer des pressions dommageables sur la biodiversité et les habitats. L'expansion des établissements humains, spécialement dans les zones littorales, continue de dégrader les écosystèmes côtiers. Les problèmes relatifs à la biodiversité sont encore loin d'être correctement pris en compte dans les politiques sectorielles, mais des initiatives commencent cependant à apparaître en vue d'utiliser la politique agricole pour atteindre des objectifs liés à la biodiversité, et on a pu observer quelques exemples où la planification des transports a été adaptée à la protection des espèces sauvages.

Les pays de l'OCDE ont commencé à mettre en œuvre une large gamme d'instruments visant à inciter les agents privés à utiliser la diversité biologique de manière durable et à la préserver. Il s'agit, entre autres, des droits, redevances et taxes environnementales, de normes, et de droits de propriété bien définis, notamment sous la forme de quotas individuels transférables (pêche) et de droits de construire cessibles (préservation des

zones humides). Dans nombre de cas, les préférences des consommateurs ont fait naître des débouchés commerciaux qui ont incité le secteur privé à prendre des initiatives favorables à la biodiversité et à l'environnement. Les écolabels et les systèmes de certification tels que ceux qui s'appliquent à l'agriculture biologique et aux produits forestiers ou aux produits de la mer exploités de manière écologiquement viable, par exemple, participent de cette démarche.

Ces dernières années ont vu l'entrée en vigueur d'un certain nombre d'accords internationaux importants destinés à favoriser la gestion durable des pêches. Par ailleurs, de nombreux pays de l'OCDE ont entrepris de réduire la capacité de capture de leurs flottilles, essentiellement par le biais de programmes de rachat de navires et de licences, mais aussi d'un grand nombre d'autres mesures, principalement d'ordre réglementaire, en vue de réduire l'effort de pêche. Malgré cela, la tendance à la surexploitation des stocks ne se dément pas.

Un objectif général a été adopté en 2002 au Sommet mondial sur le développement durable. Il consiste à réduire sensiblement le rythme de la diminution de la diversité biologique d'ici 2010 aux échelles mondiale, régionale et nationale. Toutefois, pour l'atteindre, des ressources financières et techniques considérables seront nécessaires.

Mise en œuvre des actions au niveau national

Action au niveau national n° 1. Intégrer les préoccupations concernant la biodiversité dans les activités d'aménagement de l'espace, ainsi que dans les politiques économiques, sectorielles et fiscales si cela se justifie.

On ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'ensemble des pays de l'OCDE pour faire le point de manière adéquate sur cette action au niveau national.

Action au niveau national n° 2. Amplifier le recours aux instruments économiques afin de créer des incitations en faveur de l'utilisation durable et de la protection de la diversité biologique, y compris en développant des marchés conçus avec vigilance pour les services liés à la biodiversité.

Le recours, par les pays de l'OCDE, aux instruments économiques afin de créer des incitations en faveur de l'utilisation durable et de la protection de la diversité biologique permet d'atteindre les objectifs liés à la biodiversité tout en perturbant le moins possible le développement économique. Il devient possible, avec la création d'un marché, de faire arriver sur ce marché des biens et des services ne portant pas atteinte à la biodiversité, et d'une manière qui favorise la diversité plutôt qu'elle ne lui porte préjudice. La large panoplie d'outils que commencent à utiliser les pays de l'OCDE comprend notamment les instruments économiques (encadré 1.3.1), les normes, les droits de propriété bien définis, les servitudes au titre de la conservation et la mise en réserve de terres, les paiements pour la protection des espèces menacées d'extinction et les fonds pour la biodiversité ou l'environnement.

Le recours aux programmes d'étiquetage écologique ou de certification s'est largement répandu. Des organisations telles que le Forest Stewardship Council, le Marine Stewardship Council, et divers organismes délivrant des labels d'agriculture biologique, entre autres, fournissent des informations permettant aux consommateurs de choisir

d'acheter – parfois à un prix plus élevé – des produits ou des services plus respectueux l'environnement. Il existe aujourd'hui dans de nombreux pays de l'OCDE un éventail de programmes d'étiquetage écologique, à usage national ou international. La vérification indépendante des écolabels par des organismes publics ou une tierce partie digne de confiance revêt une importance croissante pour les consommateurs.

Encadré 1.3.1

Les instruments économiques font partie des mesures fiscales utilisées par les pouvoirs publics des pays de l'OCDE pour encourager les activités favorables à la biodiversité. On peut citer les exemples suivants :

- Redevances ou amendes pour non-conformité imposées aux activités sylvicoles pour faire en sorte que l'exploitation des forêts soit compatible avec la viabilité écologique.
- Redevances de responsabilité pour le maintien ou la remise en état de terres écologiquement sensibles.
- Redevances payées pour l'obtention d'un permis de pêche ou de chasse.
- Taxes sur le prélèvement d'eau souterraine.
- Redevances pour :
 - ❖ l'utilisation de terres sensibles.
 - ❖ la chasse ou la pêche d'espèces menacées.
 - ❖ le tourisme dans les parcs naturels.

La pression qui s'exerce sur les ressources naturelles contribuant à la diversité biologique résulte souvent de l'absence de droits de propriété – sous l'effet de laquelle chacun est incité à pratiquer la surpêche, par exemple. Divers pays comme les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Islande, entre autres, ont cherché à résoudre ce problème en introduisant des instruments tels que les quotas individuels transférables (QIT) pour la pêche. Il existe aussi des instruments permettant de créer et d'attribuer des droits de propriété dans d'autres contextes relatifs à la biodiversité ; on peut citer, ainsi, les droits d'aménagement transférables qui ont été utilisés, par exemple, pour les zones humides avec la création de crédits permettant d'aménager une zone et de recréer, en compensation, une zone humide dans un autre secteur (Gardner, 2003). Le tableau 1.3.1 présente quelques exemples de programmes de création de marchés par l'attribution explicite de certains droits clés de propriété, et indique leurs caractéristiques telles que la négociabilité et la possibilité de recourir à la compensation (c'est-à-dire d'entreprendre des activités grâce auxquelles la perte de biodiversité dans une zone est compensée par des gains dans une autre zone).

Tableau 1.3.1. Exemples de programmes de création de marchés de la biodiversité

	Pas de compensation	Compensation
Non négociable	BushTender (Australie) Programme de mise en réserve des terres fragiles (États-Unis)	South Creek Bubble Licensing Scheme (Australie)
Négociable	Hunter River Salinity Trading Scheme (Australie) Regional Clean Air Incentives Market (États-Unis)	Wetland banking (États-Unis) Native vegetation offsets proposal (Australie) Crédits de fixation du carbone

Source : Murtough et al. (2002).

Le recours aux marchés fonciers pour l'acquisition de droits sur les ressources ou d'autres droits sur les terres – assortis du renoncement explicite à l'exercice de ces droits – recueille aujourd'hui une large adhésion. Il existe dans de nombreux pays de l'OCDE des groupes qui achètent (ou se voient donner) des droits partiels sur des terres qui sont ensuite soustraites aux éventuels projets d'aménagement. Dans d'autres cas, des groupes privés participent aux enchères publiques relatives aux droits d'abattage, et parviennent à acquérir ces droits. La forêt est ensuite laissée sur pied. De telles opérations se produisent également dans d'autres pays, d'Amérique du Sud, d'Afrique ou d'Asie (Hardner et Rice, 2002).

Le versement de « primes » pour les espèces rares ou en danger d'extinction consiste à payer des personnes ou des entreprises pour la fourniture ou l'entretien de couples reproductifs. Des programmes de ce type sont en vigueur aux États-Unis, par exemple, où les propriétaires fonciers reçoivent un paiement pour les couples de loups pouvant se reproduire vivant sur leurs terres, ainsi que pour les pics à face blanche.

Les fonds spécialisés pour la préservation et l'usage écologiquement viable de la biodiversité s'appuient sur la multiplication des sources de financement au niveau mondial. La société Sustainable Asset Management (SAM), dont le siège est à Zurich, gère une série de fonds d'investissements privilégiant les entreprises dont les activités sont en rapport avec la biodiversité. D'autres, comme le EcoEnterprises Fund, qui dépend du groupe Nature Conservancy basé aux États-Unis, mobilise des fonds publics et des ONG pour financer des investissements en rapport avec la biodiversité et offrant une bonne probabilité de succès.

Action au niveau national n° 3. Favoriser et renforcer la protection de la nature sur le plan national et local, notamment par la préservation et la remise en état des habitats, ainsi que par la sauvegarde ou l'accroissement de la diversité des végétaux cultivés et des animaux d'élevage.

Le nombre et la taille des zones protégées ont considérablement augmenté depuis 1990 dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, et elles couvrent désormais 14.6 % des terres émergées de l'ensemble des pays de l'OCDE. Il est difficile d'évaluer les niveaux effectifs de protection et les tendances connexes, étant donné que les zones protégées évoluent dans le temps – désignation de nouvelles zones, modifications de leurs limites, destruction ou changement de certains sites par suite de pressions résultant du développement économique ou de processus naturels. Des progrès ont été réalisés dans la constitution de réseaux écologiques, avec des corridors reliant les zones protégées, par exemple dans le cadre du programme Natura 2000 de l'Union européenne. L'une des questions qui se posent est celle de savoir dans quelle mesure et par quels moyens les propriétaires fonciers devraient obtenir des compensations pour les restrictions imposées à l'utilisation de leurs terres.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les pouvoirs publics ont adopté des mesures visant à encourager la remise en état des habitats dégradés. Au Japon, par exemple, une loi entrée en vigueur en 2003 énonce les procédures et les concepts fondamentaux relatifs à la remise en état des écosystèmes dégradés tels que les zones humides, les estrans et les paysages ruraux.

Le nombre d'espèces menacées d'extinction n'a pas cessé d'augmenter, ce qui est dans une certaine mesure le reflet d'une meilleure observation et du progrès scientifique. Néanmoins, le pourcentage des espèces connues qui sont menacées d'extinction reste très élevé, y compris parmi les mammifères, ce qui est beaucoup plus préoccupant. Il existe toujours des contradictions entre la législation concernant la chasse et la protection de la faune sauvage (en particulier les oiseaux). Malgré les pressions croissantes qu'exercent le tourisme, la pêche et la pollution marine imputable à diverses sources, l'ampleur des écosystèmes marins protégés demeure très limitée, en dépit des engagements internationaux relatifs aux mesures à prendre pour protéger le domaine maritime contre les effets préjudiciables des activités humaines (par exemple au titre de l'Annexe V de la Convention OSPAR).

Cependant, les dépenses totales (publiques et privées) consacrées à la protection de la nature sont demeurées peu prioritaires, aussi bien en chiffres absolus qu'au regard de celles consacrées à la lutte contre la pollution. L'efficacité de la gestion des zones protégées laisse à désirer dans la plupart des pays de l'OCDE – dans nombre de ces zones, le niveau de protection est faible (si on se réfère aux catégories définies par l'Union internationale pour la conservation de la nature – UICN), les plans de gestion inexistant, ou le personnel de gestion insuffisant. La participation d'organisations locales (ONG environnementales, fondations, etc.) aux activités de gestion reste modeste, sauf dans quelques pays.

Peu d'efforts ont été faits pour renforcer la diversité (biologique) des plantes cultivées et du bétail, par exemple en apportant un soutien à la culture de plantes sauvages apparentées. L'attention s'est surtout portée sur l'amélioration de la diversité génétique des plantes cultivées et du bétail, qui passe de plus en plus par la mise au point d'organismes génétiquement modifiés.

Action au niveau national n° 4. Veiller à la sécurité biologique aux niveaux national et international, notamment en empêchant l'introduction d'espèces invasives et de maladies et en évaluant les conséquences des biotechnologies (par exemple, les OGM).

Les « invasions » biologiques empruntent divers chemins. Repousser celles qui ont réussi peut entraîner des dépenses considérables pour les gouvernements cherchant à prévenir les dommages économiques qui peuvent en résulter. Au niveau international, le problème des espèces exotiques envahissantes (IAS) est traité par le biais d'un ensemble d'accords multilatéraux. La Convention sur la diversité biologique (CDB) en fait partie depuis son entrée en vigueur, avec notamment son article 8(h)¹ sur les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces, et l'adoption, à la sixième réunion de la Conférence des Parties (La Haye, Pays-Bas, avril 2002), de lignes directrices pour la mise en œuvre de cet article. La question des IAS est également un important thème de travail de la Convention de Ramsar, de la Convention internationale pour la protection des végétaux, et d'autres instruments internationaux. Par ailleurs, plusieurs organisations internationales, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont pris des mesures spécifiques pour lutter contre ces invasions. Le Programme mondial sur les espèces envahissantes (GISP) est un réseau en partenariat associant des gouvernements, des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales et des organisations du

secteur privé et qui s'attache à accroître la sensibilisation à ce problème et la capacité à y faire face. La CDB a reconnu le GISP en tant que centre de coordination thématique international sur les espèces exotiques envahissantes, et s'appuie fortement sur cet organisme pour aider les Parties et d'autres instances à mettre en œuvre ses décisions.

Au niveau national, plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des programmes spécifiques afin de répondre à la menace des espèces invasives. Aux États-Unis, par exemple, il existe un Conseil national sur les espèces envahissantes qui a pour mission d'élaborer, tous les deux ans, un Plan national de gestion des espèces invasives. Ce conseil assure, au plan national, la direction et la supervision de la lutte contre ces espèces, et veille à la coordination et à l'efficacité des activités des agences fédérales. Au Japon, la Stratégie nationale sur la biodiversité comporte plusieurs contre-mesures pour lutter contre l'impact des espèces envahissantes. Elle souligne l'importance d'une approche à trois niveaux : prévention, détection précoce, et éradication et contrôle (comme indiqué dans les lignes directrices de la CDB). Elle encourage également les projets spécifiques de gestion – comme celui visant la mangouste – et l'amélioration de la gestion des animaux de compagnie. En Australie, où les espèces envahissantes ont déjà provoqué des préjudices écologiques considérables, un certain nombre de stratégies spécifiques sont en cours d'élaboration et de mise en œuvre. Ainsi, la Stratégie nationale sur les plantes adventices constitue un cadre stratégique pour les activités visant à réduire les incidences négatives des adventices d'importance nationale sur la viabilité des capacités de production et des écosystèmes naturels. En ce qui concerne les espèces marines nuisibles exotiques, l'Australie a adopté des dispositions relatives à la gestion des eaux de ballast et élaboré un mécanisme national de réaction d'urgence pour lutter contre les introductions des espèces les plus nuisibles.

En ce qui concerne la sécurité biologique en rapport avec les produits de la biotechnologie moderne², tous les pays de l'OCDE ont mis en place un système de surveillance réglementaire destiné à évaluer la sécurité de l'introduction dans l'environnement d'organismes obtenus par génie génétique. Ces systèmes existent, dans la majorité des cas, depuis plusieurs années, et même depuis bien plus d'une décennie dans de nombreux pays. En outre, de nombreux pays autorisent les essais au champ, principalement de cultures transgéniques. Plusieurs d'entre eux ont également approuvé l'utilisation commerciale de ces cultures et accumulé une certaine expérience de l'évaluation du risque/de la sécurité des utilisations des cultures transgéniques dans le milieu naturel. La plupart continue d'apporter des modifications et des améliorations à leurs systèmes réglementaires à la lumière de cette expérience et d'autres faits nouveaux, comme les nouveaux types d'applications.

Parallèlement, de nombreux pays de l'OCDE (et la Commission européenne) ont continué de parrainer d'importants programmes de recherche destinés à aborder les questions d'évaluation du risque/de la sécurité de l'introduction dans l'environnement d'organismes transgéniques. Les résultats de ces recherches ont servi à éclairer et à améliorer la pratique de l'évaluation du risque/de la sécurité. De même, de nombreux pays ont entrepris au plan national des études sur les implications de la biotechnologie. Répondant à l'intérêt croissant manifesté par le public pour la sécurité des cultures et des aliments obtenus par génie génétique, de nombreux pays de l'OCDE se sont employés de façon concrète à s'assurer la participation d'organisations non gouvernementales sur ce thème, reconnaissant ainsi la précieuse contribution que peut apporter la société civile. Dans l'ensemble, les pays de l'OCDE ont fait la preuve d'un engagement concret en faveur

d'une approche volontariste et s'appuyant sur des bases scientifiques de l'évaluation du risque/de la sécurité des applications environnementales des organismes obtenus par génie génétique.

Les approches nationales de la sécurité biologique ont été renforcées par le succès d'activités multilatérales visant à parvenir à une conception commune tant des principes que de la pratique de l'évaluation du risque/de la sécurité. Cette convergence de vues s'est réalisée, dans une large mesure, grâce aux travaux menés à l'OCDE, où des projets concernant la sécurité biologique sont en cours depuis environ 1985. A l'heure actuelle, le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques est devenu un instrument international essentiel sur la question des « organismes vivants modifiés » (OVM). Il a pour objectif de protéger la diversité biologique contre les risques que peuvent présenter les OVM créés par la biotechnologie moderne. Il a mis en place une procédure d'accord préalable en connaissance de cause pour garantir que les pays disposent des informations nécessaires avant d'autoriser l'importation, sur leur territoire, de tels organismes. Le protocole a également créé un Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques afin de faciliter les échanges d'informations sur les OVM et d'aider les Parties à appliquer le protocole.

Le protocole est entré en vigueur le 11 septembre 2003. On comptait, à la fin 2003, 73 Parties, dont 16 pays de l'OCDE et la Commission européenne. Bien qu'un certain nombre de pays de l'OCDE n'aient pas encore ratifié ce texte (et certains d'entre eux pourraient ne pas le ratifier dans un avenir proche), ils ont fait des efforts pour aider à son application, spécialement par leur contribution au succès de la Phase pilote du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques, qui est un élément important du dispositif. Dans le même temps, les pays donateurs se sont attachés au renforcement des moyens d'action, notamment dans le cadre du PNUE-Fonds pour l'environnement mondial, afin d'aider les pays en développement à définir et appliquer des cadres nationaux de sécurité biologique.

Malgré ces résultats positifs et les grandes similitudes entre les pays de l'OCDE en termes d'évaluation du risque/de la sécurité, il subsiste d'importantes divergences entre pays sur le thème de la sûreté des cultures/aliments obtenus par génie génétique. Ces divergences semblent, pour l'essentiel, tourner autour des questions de « gestion du risque », autrement dit des mesures prises une fois qu'une application a fait l'objet d'une évaluation du risque/de la sécurité et que son introduction dans l'environnement a été approuvée. Ces mesures incluent, entre autres, le suivi et la détection du matériel transgénique après son introduction, l'étiquetage des produits, et d'autres mesures conçues pour éviter l'apparition d'une nouvelle résistance aux plantes traitées pour repousser les nuisibles.

Action au niveau national n° 5. Promouvoir la sensibilisation à la biodiversité, notamment en recueillant et en diffusant des informations, en associant les parties intéressées à la gestion de la biodiversité, ainsi qu'en renforçant les capacités scientifiques et techniques.

Recueillir et diffuser des informations de manière appropriée peut non seulement permettre d'améliorer le respect de la politique relative à la biodiversité grâce au renforcement des capacités, mais peut également améliorer la conception des instruments

à cet effet. En ce qui concerne la collecte d'informations, on peut citer comme exemple les techniques d'estimation de la valeur économique utilisées dans la gestion de la biodiversité pour déterminer les actions de conservation prioritaires et pour graduer les instruments économiques de manière à ce qu'ils permettent de compenser intégralement les coûts externes. Les procédures nationales d'examen environnemental des projets envisagés prévoient souvent une estimation de la valeur économique aux premiers stades de la collecte d'informations.

On ne dispose pas encore d'informations suffisantes dans le domaine de la biodiversité. D'un point de vue taxonomique, les estimations relatives au nombre total d'espèces sur la planète vont de 5 millions à 100 millions. Sur ce total, à peine plus de 1.5 million d'espèces ont été formellement décrites et nommées dans le cadre d'une taxonomie. Qui plus est, la couverture géographique et écologique des connaissances taxonomiques est globalement très irrégulière – deux tiers des espèces connues, par exemple, sont des insectes.

De nombreux pays de l'OCDE ont lancé des initiatives nationales visant à favoriser la diffusion des informations scientifiques et à renforcer les capacités de recherche. Au Royaume-Uni, l'Initiative Darwin, par exemple, a financé le projet Biomap en Colombie (entre autres). L'USAID a financé le réseau SABONET (réseau sur la diversité botanique d'Afrique australe) et ses efforts de collecte et de diffusion des informations. Le Réseau européen d'information et d'observation de l'environnement (EIONET) apporte un soutien au Système mondial d'information sur la biodiversité (SMIB). On pourrait citer encore de multiples exemples de financement, par les pays de l'OCDE, d'activités de collecte de données à petite échelle (PNUE, 2002a). Une grande partie des actions au niveau national menées dans le domaine du renforcement des capacités scientifiques s'inscrivent dans le contexte de l'Initiative taxonomique mondiale (ITM). Le lancement de celle-ci répondait à un besoin recensé par la CDB, celui de développer à l'échelle mondiale les compétences nécessaires pour découvrir des espèces et en établir le catalogue ; une initiative visant à accroître le nombre des taxonomistes a été entérinée dans ce contexte. La mise en œuvre de l'ITM est en cours. Dans ce cadre, des ateliers régionaux, en voie d'achèvement, doivent déterminer les besoins à satisfaire pour que les différents pays soient en mesure de mener une recherche taxonomique, dans l'optique de hiérarchiser les priorités.

L'Évaluation des écosystèmes en début de millénaire (EM) constitue la plus ambitieuse des entreprises scientifiques lancées à ce jour pour mieux comprendre les fondements de la biodiversité. Il s'agit d'un programme de travail international qui doit répondre aux besoins des décideurs et du public en termes d'information scientifique relative aux conséquences des changements des écosystèmes pour le bien-être des humains et aux solutions qui permettraient de faire face à ces changements. L'EM, lancée en juin 2001 par les Nations Unies, doit contribuer à fournir les évaluations nécessaires à la CDB, à la Convention sur la lutte contre la désertification, à la Convention de Ramsar sur les zones humides et à la Convention sur les espèces migratoires, et à répondre également aux besoins d'autres utilisateurs du secteur privé et de la société civile. L'EM procède à une synthèse des informations extraites des publications scientifiques, d'ensembles de données et de modèles scientifiques, et exploite les connaissances disponibles dans le secteur privé, parmi les spécialistes et au sein des communautés locales et des populations indigènes.

La participation des parties concernées à la gestion de la biodiversité peut être essentielle au succès, et elle devient de plus en plus courante dans les pays de l'OCDE. En Autriche, le Parc national Neusiedler See-Seewinkel (classé par l'UICN dans la catégorie Monument naturel/Élément naturel marquant) est présenté comme un modèle d'engagement réussi des parties concernées. Avant la création du parc, les propriétaires fonciers ainsi que d'autres parties concernées utilisaient les terres à diverses fins : agriculture, chasse, pêche, industrie du roseau et tourisme. Des compensations leur ont été offertes pour la cession de leurs terres en vue de la création du nouveau parc. De même, au Mexique, la création à Calakmul d'une réserve de la biosphère a d'abord été accueillie avec réticence, jusqu'à ce qu'elle s'insère dans un programme de formation des populations locales à la pratique de la sylviculture durable, au reboisement et à la gestion autonome des activités forestières dans le cadre d'une stratégie polyvalente incluant aussi bien les produits du bois que les autres produits de la forêt. Enfin, aux États-Unis, un concept de « parc en partenariat » géré par le Service des parcs nationaux cherche à faire participer de manière constructive les parties concernées. Il est par exemple appliqué dans la Mississippi National River and Recreation Area, qui borde le Mississippi sur près de 120 km et se compose de terres appartenant presque entièrement à des propriétaires privés. La coordination des programmes fédéraux, nationaux et locaux a permis de répondre aux préoccupations initiales de groupes locaux, qui craignaient de voir disparaître des activités économiques importantes.

Action au niveau national n° 6. Promouvoir au niveau mondial un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, en particulier par l'accès à ces ressources et par le transfert des technologies utiles.

L'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages découlant de leur exploitation constitue l'un des objectifs centraux de la Convention sur la diversité biologique (CDB). D'égale importance sont les dispositions adoptées ultérieurement et visant à encourager le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales. Il existe de nombreux moyens de parvenir à un partage des avantages, parmi lesquels le renforcement des capacités, les paiements directs, les transferts de technologie, etc. Le concept d'accord préalable en connaissance de cause contribue à encourager le partage des avantages, puisqu'il garantit que l'accès est accordé sur la base du principe du « regret minimum ». A la sixième réunion de la Conférence des Parties à la CDB (La Haye, avril 2002), les Parties ont adopté les lignes directrices de Bonn pour faciliter et promouvoir des approches communes de la mise en œuvre de l'accès aux ressources et du partage des avantages³. Certains pays ont également commencé à prendre des dispositions en vue d'adopter des lois et des réglementations nationales concernant l'accès et le partage des avantages (PNUE, 2002b).

A l'échelon régional, quatre instruments ont été élaborés en vue de constituer le cadre juridique nécessaire à la mise en œuvre des dispositions concernant l'accès et le partage des avantages. Les pays du Pacte Andin ont adopté en juillet 1996 (décision 391) un cadre juridiquement contraignant concernant l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages. Des cadres juridiques sont également en cours d'élaboration en Amérique centrale et au sein de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). En Afrique, enfin, l'Organisation de l'Unité africaine a élaboré une Loi modèle de l'OUA.

La Conférence de la FAO a adopté en novembre 2001 le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Ce traité, juridiquement contraignant, couvre la totalité des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, avec pour objectifs « la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation en harmonie avec la Convention sur la diversité biologique, pour une agriculture durable et pour la sécurité alimentaire ». Le Code international de conduite adopté par la Conférence de la FAO en 1993, non contraignant, offre aux gouvernements un cadre pour l'élaboration des réglementations nationales ou la formulation d'accords bilatéraux pour la collecte de matériel génétique.

Un réseau international de collections *ex situ* de ressources phylogénétiques, sous les auspices de la FAO, regroupe la plus grande partie des collections détenues par les centres internationaux de recherche agronomique, en vertu d'un accord signé en 1994 entre la FAO et chacun de ces centres. L'accord définit des règles relatives à la conservation et au transfert des ressources phylogénétiques. Vingt-huit jardins botaniques et herbiers de 21 pays se sont associés pour définir une approche commune de l'accès et du partage des avantages et ont adopté un ensemble de trois documents comprenant des Principes pour les institutions participantes sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages, des Lignes directrices communes et un texte d'explication.

Le Centre international pour l'agriculture et les sciences biologiques (CABI) est une organisation intergouvernementale qui aborde, dans sa politique d'accès aux ressources génétiques *ex situ*, la question de la réception et de la fourniture de souches microbiennes et du partage des avantages découlant de leur utilisation, conformément aux lois nationales et internationales. Il a également mis au point un accord modèle de transfert de matériel et rédigé une déclaration de principe sur les brevets, les droits de propriété intellectuelle et des questions de propriété dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique.

Action au niveau national n° 7. Aider les pays en développement à réduire les menaces pesant sur les écosystèmes, les espèces et les ressources génétiques, en particulier dans les écosystèmes forestiers, par le renforcement des capacités et le transfert de technologies.

Au Sommet mondial sur le développement durable (SMDD), qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, les pays ont entériné comme objectif global à atteindre d'ici 2010 une réduction significative du rythme actuel de la diminution de la biodiversité, aux échelons mondial, régional et national. Il faudra mobiliser des ressources supplémentaires pour atteindre cet objectif et notamment aider les pays en développement par le biais du renforcement des capacités et des transferts de technologie.

Les données disponibles pour la fin des années 90 montrent que les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD)⁴ de l'OCDE ont déployé d'importantes activités pour soutenir la protection de la biodiversité. Entre 1998 et 2000, les membres du CAD ont signalé 5 439 activités d'aide en rapport avec la biodiversité, avec des engagements s'élevant à 3 milliards d'USD au cours de ces trois années. Tous les donateurs ont signalé des activités en matière de protection générale de l'environnement et la plupart d'entre eux sont également intervenus dans les domaines de la sylviculture, de la distribution de l'eau, de l'agriculture et de la pêche (figure 1.3.1). Les pays de l'OCDE ont aussi œuvré pour

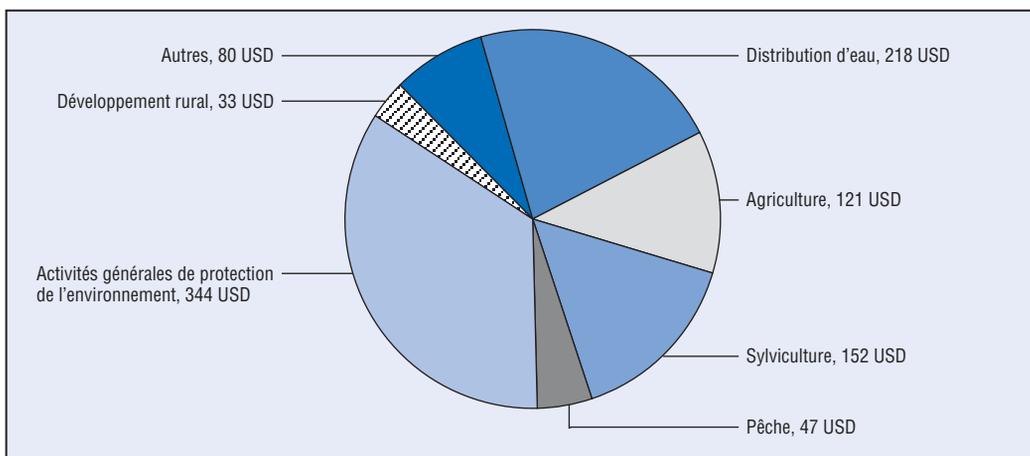
Encadré 1.3.2. Aide axée sur les objectifs des Conventions de Rio : 1998-2000

Les pays développés qui ont signé les trois Conventions de Rio (la Convention-cadre sur les changements climatiques, la Convention sur la lutte contre la désertification, et la Convention sur la diversité biologique) se sont engagés à aider les pays en développement à mettre en œuvre ces conventions, et à faire rapport sur les mesures qu'ils auront prises à cet effet, et notamment sur la mise à disposition de ressources financières. Ces rapports se présentent sous la forme de « communications nationales » où sont décrits les politiques et les programmes des différents donateurs. Toutefois, leur présentation n'étant pas normalisée, il est difficile de regrouper les données ou de procéder à une comparaison entre pays.

Les secrétariats des conventions ont demandé au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE d'examiner la question de savoir si les données financières pertinentes pourraient être obtenues par le biais des rapports périodiques des donateurs au Système de notification des pays créanciers. Le CAD a organisé à cet effet une collecte spéciale de données sur les flux d'aide de 1998 à 2000. Ces données couvrent, pour la période en question, les engagements bilatéraux et multilatéraux d'aide publique au développement (APD) axés sur les objectifs des Conventions de Rio. Bien qu'il manque quelques données, on peut considérer cette étude comme très complète et donnant les meilleures estimations de l'aide apportée par les pays membres du CAD pour soutenir la mise en œuvre des Conventions de Rio. Des données portant sur seulement trois années, comme c'est le cas pour le moment, ne suffisent pas à déterminer les tendances des flux de l'aide destinée à soutenir la mise en œuvre des Conventions ; il faudrait, pour cela, disposer de données sur cinq ans. Le Groupe de travail du CAD sur les statistiques n'a toutefois pas encore pris de décision sur l'éventuelle poursuite de cette collecte de données.

garantir un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques associées à la biodiversité, suivant l'énoncé de l'action au niveau national n° 6 de la section « Biodiversité ». Ces travaux peuvent contribuer à mobiliser des financements supplémentaires à l'intention des pays en développement pour la conservation et l'utilisation écologiquement viable des écosystèmes qui font l'objet d'activités de bioprospection.

Figure 1.3.1. Engagements d'aide axée sur la biodiversité par secteurs (moyenne 1998-2000)



Source : OCDE (2002).

Tableau 1.3.2. Engagements d'aide axée sur la biodiversité par pays du CAD (1998-2000)

	1998	2000	Moyenne annuelle 1998-2000		
	Millions d'USD	Millions d'USD	Millions d'USD	% de l'APD bilatérale totale	Nombre d'activités
Allemagne	250.9	266.0	275.6	9.0	71
Japon	163.7	143.6	144.1	1.4	644
Pays-Bas	203.1	103.9	146.9	6.9	236
États-Unis	65.9	86.8	84.2	1.0	155
Norvège	76.0	80.9	91.2	10.3	231
Australie	8.4	26.0	21.3	2.7	30
Espagne	5.3	25.9	14.5	1.4	86
Finlande	29.2	23.8	24.9	12.1	33
Belgique	20.7	23.4	19.5	3.9	161
Suède	52.1	16.8	38.3	3.9	32
Danemark	36.1	15.4	29.8	4.5	11
France	102.0	11.9	44.7	1.7	36
Canada	26.9	11.7	15.3	1.4	12
Royaume-Uni	22.0	10.9	23.9	0.7	25
Suisse	26.6	8.9	15.9	2.4	20
Irlande	1.1	4.7	2.2	4.9	11
Autriche	1.8	4.1	2.0	0.5	10
Nouvelle-Zélande	0.8	0.6	0.8	0.8	8
Portugal	0.0	0.0	0.0	0.0	0
Total	1 092.4	865.5	995.1	2.7	1 813

Source : OCDE (2002).

La tendance manifeste à la baisse des engagements totaux, que l'on a vu apparaître au cours de la période 1998-2000, est préoccupante. En 1998, les pays membres du CAD s'étaient engagés, sur un plan bilatéral, à consacrer 1.092 milliard d'USD au soutien de la biodiversité ; en 2000, le chiffre correspondant était de 866 millions d'USD (tableau 1.3.2). Outre les activités entreprises dans le cadre de l'aide bilatérale et signalées, dans le Système de notification des pays créanciers, comme spécifiquement destinées à soutenir la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique, on a noté, au cours de la période 1998-2000, 2 814 autres activités (avec des engagements atteignant 2.2 milliards d'USD) concernant la lutte contre la désertification et 5 124 activités supplémentaires (pour lesquelles les engagements étaient de 8.1 milliards d'USD) se rapportant au changement climatique⁵. Ces deux catégories ont également été marquées par des tendances à la baisse au cours de la période 1998-2000. En revanche, les engagements multilatéraux en faveur de l'environnement souscrits dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)⁶ ont augmenté, atteignant au total 1.365 milliard d'USD au cours de la période 1998-2000.

Action au niveau national n° 8. Mettre fin séparément et par l'application des accords régionaux et internationaux à la surexploitation des stocks de poissons d'ici à 2010.

Selon les estimations, 28 % des principaux stocks ou groupes d'espèces de poissons marins sont actuellement surexploités, épuisés ou en voie de reconstitution, 47 % sont pleinement exploités, et 25 % sont sous-exploités ou modérément exploités. (FAO, 2002). Au cours des dernières années, et alors que la pression de pêche a continué d'augmenter,

le nombre de stocks pleinement exploités est demeuré relativement stable, tandis que le nombre de stocks surexploités, épuisés ou en voie de reconstitution augmentait légèrement. Pour un grand nombre de ressources halieutiques exploitées par les pays de l'OCDE, les captures annuelles totales de nombreuses espèces de poissons se sont stabilisées à des niveaux sensiblement inférieurs à ceux atteints au cours des périodes de captures maximums, indication d'une pleine exploitation ou d'une surexploitation de ces ressources. Deux autres motifs de préoccupation tiennent à l'augmentation de la pression de pêche sur certaines ressources d'eaux profondes, qui comprennent souvent des espèces de poissons à croissance lente et longévives particulièrement menacées d'épuisement, et à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN).

Au niveau international, les divers accords et arrangements régionaux ou internationaux adoptés offrent un cadre juridique et institutionnel à une pêche responsable, et notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable. Plusieurs accords ont été élaborés dans le cadre du Code de conduite de la FAO, ainsi que des plans d'action internationaux (PAI), les plus remarquables étant un PAI pour la gestion de la capacité de pêche (1998) et un PAI visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (2001). Un certain nombre d'importants accords internationaux ou régionaux visant à soutenir une pêche viable à long terme sont récemment entrés en vigueur (tableau 1.3.3), cependant que d'autres n'ont pas encore été ratifiés par un nombre d'États suffisant.

Au plan national, les pays de l'OCDE ont pris des mesures visant à favoriser des pêches durables, notamment par la réduction de la surcapacité des flottes de pêche et par l'élaboration d'outils améliorés de surveillance et d'application des règlements pour la gestion de leurs zones économiques exclusives de 200 milles. S'agissant de la réduction de la surcapacité du secteur, on estime – pour les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données – que le nombre de navires de pêche a diminué de 11 % entre 1989 et 1999, tandis que le tonnage brut diminuait de 16 % (OCDE, 2001). Les programmes de rachat de navires et de licences constituent l'approche privilégiée pour réduire la capacité dans les pays de l'OCDE ; c'est ainsi qu'en 1997, 350 millions d'USD (correspondant à 6 % du total des transferts financiers publics en faveur du secteur de la pêche) ont été consacrés, selon les estimations, au retrait de navires et de licences. D'autres instruments sont utilisés, à divers niveaux, dans les pays de l'OCDE, pour gérer la capacité de pêche : réglementation des moyens de production (comme la limitation des licences ou les restrictions concernant les engins de pêche et les navires), mesures de contrôle de la production (quotas individuels, limites du total admissible de capture, par exemple) et mesures techniques (périodes ou zones interdites, taille et sexe des poissons pouvant être capturés, entre autres).

Malgré les efforts déployés par les pays de l'OCDE, entre autres, la surpêche continue d'épuiser les stocks mondiaux. La capacité institutionnelle et la volonté politique nécessaires pour assurer une gestion durable des pêches font défaut dans un certain nombre de pays. En particulier, les processus politiques de fixation des quotas ont souvent abouti à un total admissible de capture dont le niveau est largement supérieur au rendement maximum durable recommandé sur la base des données scientifiques. Un certain nombre de stocks ont par conséquent été fortement surexploités. Étant donné que la ratification des accords internationaux ne progresse que lentement, les initiatives régionales et nationales prennent une importance croissante. Un certain nombre de thèmes sont considérés comme prioritaires pour l'avenir proche : lancement de nouvelles

Tableau 1.3.3. Statut des principaux instruments internationaux pour une gestion durable des pêcheries (à la fin 2003)

Pays membre de l'OCDE ou entité	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer		Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion		Accord sur la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs	
	<i>Entrée en vigueur : novembre 1994</i>		<i>Entrée en vigueur : avril 2003</i>		<i>Entrée en vigueur : décembre 2001</i>	
	Ratification	Acceptation ¹	Signature	Ratification		
Australie	5.10.94	—	4.12.95	23.12.99		
Autriche	14.07.95	6.08.96 ²	27.06.96	19.12.03		
Belgique	13.11.98	6.08.96 ²	3.10.96	19.12.03		
Canada	07.11.03	20.05.94	4.12.95	3.08.99 ⁶		
République tchèque	21.06.96	—	—	—		
Danemark	—	6.08.96 ²	27.06.96	19.12.03		
Communauté européenne	1.04.98 ³	6.08.96	27.06.96	19.12.03		
Finlande	21.06.96	6.08.96 ²	27.06.96	19.12.03		
France	11.04.96	6.08.96 ²	4.12.96	19.12.03		
Allemagne	14.10.94 ⁴	6.08.96 ²	28.08.96	19.12.03		
Grèce	21.07.95	6.08.96 ²	27.06.96	19.12.03		
Hongrie	05.02.02	—	—	—		
Islande	21.06.85	—	4.12.95	14.02.97		
Irlande	21.06.96	6.08.96 ²	27.06.96	19.12.03		
Italie	13.01.95	6.08.96 ²	27.06.96	19.12.03		
Japon	20.06.96	20.06.00	19.11.96	—		
Luxembourg	05.10.00	6.08.96 ²	27.06.96	19.12.03		
Mexique	18.03.83	11.03.99	—	—		
Pays-Bas	28.06.96	6.08.96 ²	28.06.96	19.12.03		
Nouvelle-Zélande	19.07.96	—	4.12.95	18.04.01		
Norvège	24.06.96	28.12.94	4.12.95	30.12.96 ⁶		
Pologne	13.11.98	—	—	—		
Portugal	3.11.97	6.08.96 ²	27.06.96	19.12.03		
Corée	29.01.96	24.04.03	26.11.96	—		
République slovaque	8.05.96	—	—	—		
Espagne	15.01.97	6.08.96 ²	3.12.96	19.12.03		
Suède	25.06.96	25.10.94	27.06.96	19.12.03		
Suisse ⁵	—	—	—	—		
Turquie	—	—	—	—		
Royaume-Uni	25.07.97 ⁴	6.08.96 ²	27.06.96	10.12.01		
États-Unis	—	19.12.95	4.12.95	21.08.96 ⁶		

1. Instrument d'acceptation transmis à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

2. Instrument d'acceptation soumis à la FAO par la Communauté européenne au nom de l'État membre.

3. Date de la confirmation officielle.

4. Date de l'accession à la convention.

5. Pays non membre des Nations Unies.

6. Déclaration.

Source : OCDE.

initiatives pour faire face au problème de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée en haute mer ; accord sur des lignes directrices, des normes et des objectifs en vue d'un plan mondial d'étiquetage écologique permettant aux consommateurs d'apporter leur soutien aux pêches durables ; et meilleure gestion des impacts de l'aquaculture sur

l'environnement, étant donné que, du fait de son essor, ses produits se substituent de plus en plus aux captures dans les océans.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Poursuivre d'ici à 2003 la mise au point et l'amélioration des indicateurs de la biodiversité, y compris des indicateurs de pressions et d'état.

L'OCDE recueille régulièrement divers indicateurs et données en rapport avec la biodiversité, et notamment des indicateurs de pressions (indicateurs agro-environnementaux, utilisation des ressources en eau, demande de ressources forestières et halieutiques, etc.) et des indicateurs d'état (qualité de l'eau, couvert forestier, espèces menacées, zones protégées, etc.). Pour soutenir l'observation de l'action au niveau national n° 7, le Comité d'aide au développement de l'OCDE continue de fournir des données sur les activités d'aide axées sur l'environnement, et notamment sur l'aide bilatérale et multilatérale spécifiquement axée sur le soutien des buts de la Convention sur la diversité biologique.

- OCDE (à paraître en 2004), *Données OCDE sur l'environnement – Compendium*.
- OCDE (2002), « Activités d'aide à l'appui des objectifs des Conventions de Rio, 1998-2000 », in *Statistiques du Système de notification des pays créanciers*, Volume 2002/1.

Élaborer et promouvoir des méthodes d'évaluation économique de la biodiversité et des services fournis par les écosystèmes, et encourager l'utilisation de ces méthodes pour la conception de politiques rationnelles en matière de diversité biologique.

Un manuel consacré aux techniques d'évaluation de la biodiversité a été publié en 2001, associé à un recueil d'études de cas sur l'utilisation de ces techniques.

- OCDE (2001), *Valuation of Biodiversity Benefits: Selected Studies*.
- OCDE (2003), *Manuel d'évaluation de la biodiversité : Guide à l'intention des décideurs*.

Analyser les aspects distributifs de l'accès aux ressources naturelles et de leur utilisation.

Une étude portant sur l'un des principaux aspects distributifs en rapport avec la conservation de la biodiversité – l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages découlant de leur utilisation – a été publiée à la fin 2003. Elle s'appuie sur un cadre économique pour recenser certains des aspects sociaux sous-jacents se rapportant à l'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages. Un autre rapport traitant des aspects distributifs plus généraux de la biodiversité sera publié en 2004.

- OCDE (2003), « Economic Issues in Access and Benefit Sharing: A Framework for Analysis » [ENV/EPOC/GSP/BIO(2001)2/FINAL].
- OCDE (à paraître en 2004), *Distributive Issues Related to Biodiversity*.

Mettre en évidence les possibilités d'utilisation durable des ressources naturelles par des incitations économiques, dont la création de marchés pour les produits et services liés à la biodiversité.

L'OCDE et la Banque mondiale ont organisé en janvier 2001 un atelier conjoint sur la création de marchés pour les produits et services de la biodiversité, pour contribuer à promouvoir leur utilisation durable. Un compte rendu analytique, proposant un cadre conceptuel destiné à aider les utilisateurs à identifier de tels marchés et à en tirer parti, a été publié en 2003. Une étude portant sur les subventions publiques ayant un impact négatif sur la biodiversité – les « incitations perverses » – et sur la manière dont on peut s'attaquer à ce problème a été publiée vers la fin de 2003. La publication d'un manuel contenant des indications concrètes sur la manière de mobiliser les marchés de la biodiversité est prévue pour 2004.

- Plusieurs études de cas et documents, présentés lors de l'Atelier international OCDE/ Institut de la Banque mondiale sur la création de marchés pour les produits et services de la biodiversité, qui s'est tenu à Paris les 25 et 26 janvier 2001, sont disponibles à l'adresse www.oecd.org/env.
- OCDE (2003), *Mobiliser les marchés au service de la biodiversité : Pour une politique de conservation et d'exploitation durable*.
- OCDE (2003), « Incitations perverses et perte de la biodiversité » [ENV/EPOC/GSP/BIO(2003)2/FINAL].
- OCDE (à paraître en 2004), *Manuel pour la création de marchés de la biodiversité*.

Notes

1. Article 8 (h) de la CDB: « Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra : (h) empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces. »
2. Tous les pays ne désignent pas de la même manière les produits de la biotechnologie moderne. On trouve dans de nombreux documents l'expression « organisme obtenu par génie génétique ». Dans un souci de simplicité, nous la considérons ici comme équivalente à plusieurs autres, comme « organisme génétiquement modifié » (OGM), « organisme vivant modifié » (OVM) ou « organisme transgénique ».
3. Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation – Décision 24 de la sixième Conférence des Parties.
4. Tous les pays de l'OCDE ne sont pas membres du CAD. La République tchèque, la Hongrie, l'Islande, la Corée, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et la Turquie sont des pays membres de l'OCDE, mais pas du CAD.
5. Il n'est pas impossible que certains chiffres fassent double emploi, étant donné que certaines activités relevant de l'aide bilatérale ont été signalées en rapport avec plus d'une Convention.
6. Le FEM aide les pays en développement à financer des projets et des programmes contribuant à la protection de l'environnement mondial, y compris des projets en rapport avec la biodiversité.

Références

- FAO (2002), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, FAO, Rome.
- Gardner, R.C. (2003), « Rehabilitating Nature: A Comparative Review of Legal Mechanisms that Encourage Wetland Restoration Efforts », *Catholic University Law Review*, vol. 52, n° 3, pp. 573-620.

- Hardner, J. et R. Rice (2002), « Rethinking Green Consumerism », *Scientific American*, mai.
- Murtough, G., Aretino, B., et A. Matysek (2002), « Creating Markets for Ecosystem Services », Productivity Commission Staff Research Papers, AusInfo, Canberra.
- OCDE (2001), *Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE : Politiques et statistiques de base*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Activités d'aide à l'appui des objectifs des Conventions de Rio, 1998-2000 », in *Statistiques du Système de notification des pays créanciers*, Volume 2002/1.
- PNUE (2002a), « Évaluation des deuxièmes rapports nationaux en ce qui concerne les questions intersectorielles », document UNEP/CBD/COP/6/INF/10, disponible à l'adresse www.biodiv.org/doc/meetings/cop/cop-06/information/cop-06-inf-10-en.pdf.
- PNUE (2002b), « Rapport de l'atelier d'experts à composition non limitée sur le renforcement des capacités pour l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages », UNEP/CBD/ABS/EW-CB/1/3, Montréal, 16 décembre 2002.

OBJECTIF 2

Découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique

2.1. Agriculture

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit les deux principaux défis que doivent relever les pays de l'OCDE pour assurer la viabilité écologique du secteur agricole :

- A. Réduire progressivement les effets négatifs de la production agricole sur l'environnement et renforcer ses effets positifs, de façon à permettre le maintien ou le rétablissement des fonctions des écosystèmes tout en assurant une production agricole suffisante et sans danger pour garantir la sécurité alimentaire de la population de la planète.
- B. Appliquer plus largement des technologies et des pratiques de gestion qui sont de nature à améliorer les performances environnementales, tout en veillant à ce que les nouvelles technologies, par exemple les organismes génétiquement modifiés (OGM), ne comportent pas de risques inacceptables pour l'environnement ou la santé.

Certains progrès ont été enregistrés en ce qui concerne la réduction des pressions dommageables exercées par l'agriculture sur l'environnement, mais des avancées beaucoup plus importantes sont nécessaires. L'utilisation des terres et l'érosion des sols ont diminué, mais la consommation d'eau a augmenté ; les excédents d'éléments nutritifs ont baissé dans beaucoup de pays, ce qui commence à réduire la pression sur la qualité de l'eau ; les risques que présentent les pesticides pour l'environnement ont diminué, mais ils demeurent élevés ; le recul persistant de la biodiversité dans les exploitations agricoles s'est ralenti ; et on a constaté certaines réductions des émissions de GES.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, le soutien à l'agriculture est de plus en plus lié à des mesures agro-environnementales (production biologique ou mise en réserve de terres, par exemple) et à l'utilisation de mécanismes d'écoconditionnalité qui obligent les agriculteurs à respecter certaines règles de protection de l'environnement pour pouvoir bénéficier d'aides. Cette évolution se reflète dans les dispositions prises en 2003 par l'Union européenne dans le cadre de la réforme de sa Politique agricole commune, ainsi que dans la loi d'orientation agricole adoptée par les États-Unis en 2002. Cependant, le soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production et les subventions aux intrants – qui sont potentiellement les formes de soutien les plus préjudiciables à l'environnement – représentent toujours 80 % des aides totales à l'agriculture. L'environnement continue de subir des atteintes imputables à la monoculture, à l'intensification et à l'exploitation de terres fragiles, pratiques encouragées par les mesures de soutien liées à des produits agricoles spécifiques.

Les réglementations directement applicables à certains polluants (pesticides et autres produits agrochimiques) jouent également un rôle de premier plan dans l'amélioration des performances environnementales. L'internalisation des coûts environnementaux par le biais d'instruments économiques (taxes et redevances ou permis négociables, par

exemple) n'est pas encore très répandue, mais elle se traduit déjà par une certaine réduction de l'impact de l'utilisation de produits agrochimiques (engrais, pesticides) et des émissions d'origine agricole (effluents d'élevage).

Tous les pays de l'OCDE sont à présent dotés d'un système de surveillance réglementaire des effets potentiels des organismes génétiquement modifiés (OGM) sur la santé et l'environnement. Beaucoup d'entre eux ont autorisé la conduite d'essais au champ, principalement de cultures transgéniques. Certains ont également approuvé l'utilisation commerciale de ces cultures et accumulé une certaine expérience de l'évaluation du risque/de la sécurité des cultures transgéniques dans le milieu naturel. L'entrée en vigueur du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, en 2003, accompagnée de la mise en place du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques, constitue une étape importante dans l'optique d'aider les pays, qu'ils soient ou non membres de l'OCDE, à mettre en place des cadres nationaux de sécurité biologique ou à les renforcer.

Mise en œuvre des actions au niveau national

Action au niveau national n° 1. Œuvrer en faveur de l'internalisation des effets externes de l'agriculture sur l'environnement, opérer la transition vers une tarification des ressources reflétant pleinement leurs coûts, y compris environnementaux et sociaux, et promouvoir la mise en œuvre d'instruments économiques et d'autres moyens d'action afin de renforcer la production d'avantages environnementaux en agriculture et de réduire les dommages causés à l'environnement par ce secteur.

Le secteur de l'agriculture a un très fort impact sur l'environnement dans les pays de l'OCDE, puisqu'il occupe 40 % de la superficie terrestre totale de ces pays et consomme 45 % de leurs ressources en eau. Les dispositions réglementaires constituent, et de loin, les outils les plus souvent utilisés dans les pays de l'OCDE pour limiter les atteintes à l'environnement imputables à l'agriculture. On observe cependant une utilisation de plus en plus importante des subventions pour réduire la pollution et des paiements aux agriculteurs pour la fourniture de « biens » environnementaux. De tous les moyens d'action au service de la politique agro-environnementale, les moins couramment utilisés sont les contre-incitations (redevances ou taxes, par exemple), dont le but est de faire en sorte que les exploitants agricoles assument la totalité des coûts des activités portant atteinte à l'environnement (c'est-à-dire d'internaliser les coûts externes associés à la production agricole). La réforme ou la suppression des subventions agricoles existantes préjudiciables à l'environnement peut aussi contribuer à internaliser les externalités environnementales négatives¹.

Les réglementations applicables aux polluants et aux procédés agricoles sont courantes dans la plupart des pays de l'OCDE. Elles incluent notamment des mesures sur la distribution de certains produits (homologation obligatoire des pesticides et autres produits agrochimiques, par exemple) et sur les pratiques agricoles (limitation de l'épandage de fumier et des quantités stockées, entre autres), ainsi que des procédures obligatoires (dispositions concernant la planification et l'autorisation de l'utilisation des terres, des prélèvements d'eau et de la construction des bâtiments d'élevage, etc.). Il existe aussi de nombreuses dispositions réglementaires destinées spécifiquement à protéger la faune et la flore sauvage et les habitats précieux, et à protéger l'agriculture et

l'environnement des dommages que peuvent provoquer les espèces exotiques envahissantes et les nouveaux organismes (OCDE, 2003a).

Au cours des vingt dernières années, les actions au niveau national ont été orientées vers une augmentation de la réglementation et des mesures contraignantes, mais pas toujours de manière uniforme. Dans les pays de l'Union européenne, des dispositions comme la Directive sur les nitrates [91/676/CEE], la Directive sur l'eau potable [98/83/CE] et d'autres encore, imposent aux pays qu'ils atteignent des objectifs dont la mise en œuvre passe souvent par le respect d'obligations spécifiques, concernant par exemple la manière d'éliminer les déjections animales. Dans nombre de pays et de régions, la mise en œuvre de ces politiques prend la forme de la détermination, par les autorités nationales, de normes qui sont ensuite appliquées comme des dispositions réglementaires (OCDE, 2003b).

L'une des tendances générales de la réforme agricole est celle de l'abandon progressif des paiements aux exploitants agricoles calculés sur la base de la production ou des intrants utilisés et de leur remplacement par des paiements basés sur des mécanismes d'écoconditionnalité (Porter, 2003). L'Union européenne, les États-Unis, la Norvège et la Suisse ont tous fait des paiements agro-environnementaux une composante importante de leurs politiques agricoles. Même lorsque les paiements ne sont pas spécifiquement de caractère agro-environnemental, les réformes dissociant les paiements de soutien de la production permettront d'atténuer les pressions environnementales grâce à la réduction de la surproduction. Tel a particulièrement été le cas avec les récentes réformes de la Politique agricole commune de l'UE, qui ont eu pour effet de découpler de la production environ 25 % des paiements.

On peut citer, parmi les nouvelles approches utilisées pour inverser les impacts environnementaux de l'agriculture, les paiements aux exploitants agricoles ciblant directement des résultats environnementaux. Il existe, en Europe, aux États-Unis et en Australie, des programmes liant les paiements aux agriculteurs à des résultats environnementaux parfaitement précisés, dans le cadre respectivement de Natura 2000, du Programme de mise en réserve des terres fragiles et du programme BushTender. L'utilisation des subventions pour obtenir une réduction des externalités négatives soulève une difficulté, en ce sens qu'elles peuvent avoir des conséquences indésirables. Ainsi, bien qu'elles réduisent les effets externes, elles élargissent en même temps le marché en le rendant plus rentable, ce qui fait que les subventions devront être supérieures à ce qui avait été jugé initialement nécessaire. Les subventions sont également contraires à l'opinion générale selon laquelle ce sont les pollueurs qui devraient assumer au premier chef la responsabilité des coûts de la lutte contre la pollution (principe pollueur-payeur).

Les mesures visant à augmenter le coût des intrants et des produits agricoles préjudiciables à l'environnement (c'est-à-dire visant à internaliser les coûts externes) sont peu utilisées dans les pays de l'OCDE, les pouvoirs publics s'efforçant dans la plupart des cas d'aider les collectivités rurales. Quelques pays font exception à cette règle, notamment : les Pays-Bas, la Belgique et le Danemark, qui ont imposé une redevance sur les pertes estimées d'éléments nutritifs lorsqu'elles dépassent une certaine limite ; la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, où les pesticides sont taxés ; la France, où les émissions d'oxyde nitreux (y compris celles dues à l'agriculture) sont soumises à une taxe ; certains états des États-Unis et la Suède, où des taxes frappent les engrais (OCDE, 2003). Les droits négociables n'ont pas beaucoup été utilisés dans les politiques agricoles des pays de l'OCDE. Les Pays-Bas, par exemple, ont instauré des droits

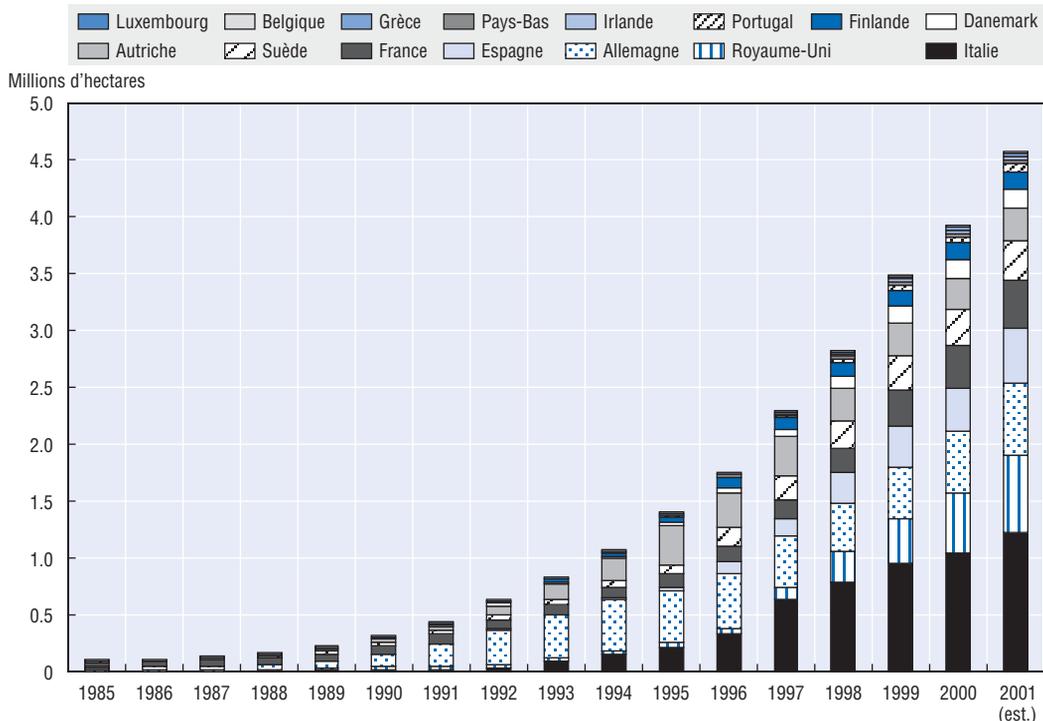
négociables pour une partie des quantités d'effluents produits par les exploitations agricoles. Aux États-Unis, il existe un système (« mitigation banking ») dans lequel les promoteurs sont autorisés à aménager une zone humide à condition qu'ils achètent des crédits dans des projets centralisés de protection de zones humides plus grandes. Enfin, l'Australie utilise un système de droits négociables de prélèvement d'eau pour atteindre des objectifs agro-environnementaux.

Les redevances d'utilisation de l'eau ne sont pas généralisées dans le secteur de l'agriculture. Il existe dans quelques pays (Australie, certains états des États-Unis) des « droits » négociables de prélèvement d'eau, mais les subventions accordées pour l'utilisation de l'eau destinée à l'agriculture, en particulier pour l'irrigation, demeurent élevées et le principe de la récupération totale des coûts reste pratiquement inappliqué.

Action au niveau national n° 2. Promouvoir une adoption plus large, par la majorité des producteurs agricoles, de systèmes de production durables et de pratiques écologiquement rationnelles de gestion des exploitations, dont l'agriculture biologique, en accordant une attention particulière aux zones écologiquement sensibles.

La plupart des pays de l'OCDE accordent, sous une forme ou une autre, des paiements pour la conversion à l'agriculture biologique ou pour le maintien de cette dernière ; le niveau des paiements et les conditions requises pour les obtenir varient toutefois d'un pays à l'autre. Au sein de l'Union européenne, les paiements au titre de la conversion ont contribué à encourager une expansion rapide des modes d'utilisation des terres axés sur l'agriculture biologique (figure 2.1.1). Des mécanismes d'écoconditionnalité, qui

Figure 2.1.1. **Superficies consacrées à l'agriculture biologique et en phase de conversion dans l'Union européenne (1985-2001)**



Source : Foster et Lampkin (2000).

établissent un lien entre le respect, par les exploitants agricoles, de normes environnementales minimum et l'accès aux programmes de soutien à l'agriculture sont appliqués dans un certain nombre de pays de l'OCDE².

De nombreux pays de l'OCDE poursuivent également des travaux visant à améliorer les connaissances sur les problèmes environnementaux rencontrés dans l'agriculture. Cela s'est principalement traduit par un accroissement des dépenses consacrées à la recherche agro-environnementale, souvent menée en coopération avec des intérêts du secteur privé. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont entrepris d'élaborer des indicateurs agro-environnementaux, afin de mieux informer les décideurs. Les pouvoirs publics s'attachent aussi à mettre à la disposition des exploitants agricoles davantage d'informations sur les questions environnementales, par le biais de l'assistance technique. Dans le même temps, des efforts sont déployés afin de fournir aux consommateurs des informations sur les caractéristiques environnementales des produits, leur permettant s'ils le souhaitent de favoriser ceux dont la production est plus respectueuse de l'environnement. Ces efforts ont abouti à la définition d'une série de normes d'éco-étiquetage et de mécanismes de certification dans les pays de l'OCDE.

Action au niveau national n° 3. Intégrer les préoccupations concernant la biodiversité et les écosystèmes dans les politiques et les pratiques agricoles.

Les tendances récentes des politiques agricoles de l'OCDE font apparaître quelques succès dans l'intégration des préoccupations concernant la biodiversité et les écosystèmes, mais elles mettent aussi en lumière les problèmes qui subsistent :

- diminution des superficies consacrées à l'agriculture et des pertes en sol, mais augmentation de la consommation d'eau ;
- diminution, dans de nombreux pays, des excédents d'éléments nutritifs, ce qui réduit les pressions sur la qualité de l'eau, mais persistance de poches de fortes concentrations ;
- réduction des risques associés à l'utilisation des pesticides ;
- ralentissement apparent de la diminution à long terme de la biodiversité due aux activités agricoles ;
- réduction modique des émissions de GES.

Quelques pays ont mis en œuvre, avec un succès considérable, d'importants programmes visant à intégrer, dans les politiques agricoles, les préoccupations concernant la biodiversité. Ainsi, grâce aux ressources supplémentaires mises à sa disposition par la loi agricole de 2002, le Programme de mise en réserve des terres fragiles, aux États-Unis, couvrira un peu plus de 15.9 millions d'hectares de terres agricoles où des objectifs spécifiques de biodiversité sont atteints. La réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne adoptée en 2003 établissait, pour la première fois, un lien explicite entre les subventions agricoles et les normes de l'UE dans des domaines comme celui de l'environnement. Outre qu'ils doivent atteindre des objectifs spécifiques, les exploitants agricoles sont tenus de maintenir leurs terres en bon état agricole et environnemental. Les États membres de l'UE doivent inspecter chaque année, de manière systématique, un échantillon d'exploitations agricoles, pour vérifier le respect des normes.

On prend de plus en plus conscience, dans les pays de l'OCDE, du rôle que peut jouer l'agriculture dans la fourniture de certains services en rapport avec les écosystèmes. Le

carbone organique contenu dans les sols agricoles remplit une fonction fondamentale en ce sens qu'il maintient la capacité productive des agro-écosystèmes et joue également un rôle pivot dans le cycle global du carbone, les concentrations de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et le changement climatique (OCDE, 2003c). L'agriculture peut aussi apporter une contribution essentielle sur divers plans : maîtrise des inondations, rétention des sédiments sur les exploitations, recharge des nappes souterraines, et soutien à d'autres fonctions des écosystèmes.

Les pouvoirs publics apportent, dans de nombreux pays de l'OCDE, un soutien à l'agriculture biologique (action au niveau national n° 2 de la section « Agriculture »), dont les pratiques impliquent souvent une limitation de l'utilisation d'engrais, de pesticides et de fongicides chimiques dangereux et persistants. Du point de vue de la biodiversité, les effets de ces restrictions se manifestent par la présence, dans les systèmes d'agriculture biologique, d'un plus grand nombre d'arthropodes (araignées, acariens, chilopodes, myriapodes, etc.) que dans les autres systèmes de production (Bartram et Perkins, 2003). La plupart des pays de l'OCDE ont également recours à une combinaison d'incitations agro-environnementales et de normes pour faire en sorte que les autres systèmes d'exploitation agricole soient eux aussi moins préjudiciables pour l'environnement. Une question se pose à beaucoup de pays, concernant le coût relatif à payer pour obtenir des résultats environnementaux avec les méthodes d'agriculture traditionnelles par rapport à celles de l'agriculture biologique.

Les informations dont ont besoin les pays pour intégrer dans leurs politiques l'agriculture, la biodiversité et les questions environnementales ne sont pas encore totalement définies, mais des progrès considérables ont été accomplis. L'utilisation de l'indice du capital naturel aux Pays-Bas, d'un indicateur d'habitat au Canada, d'indicateurs des fonctions des écosystèmes terrestres au Japon et en Corée, et d'indicateurs d'agriculture écologiquement viable en Australie témoigne des progrès réalisés dans le but d'établir un lien entre les indicateurs de la biodiversité et les politiques agricoles.

Action au niveau national n° 4. Éliminer ou réformer, avant 2010 et selon un calendrier convenu, les politiques agricoles et les subventions qui ont des effets préjudiciables pour l'environnement.

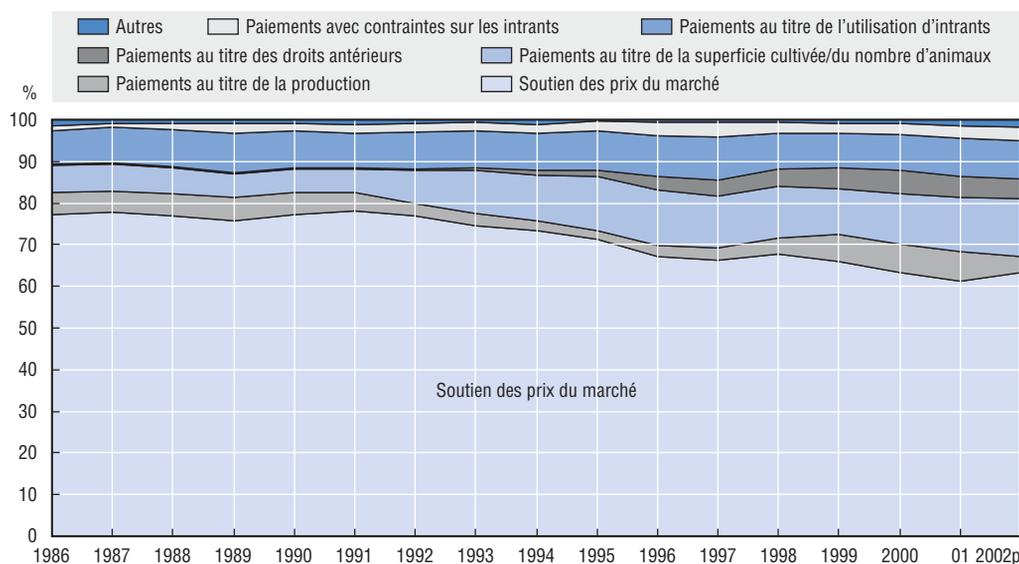
Certaines pratiques agricoles, des réglementations inadéquates et la non-intériorisation des coûts environnementaux peuvent certes contribuer, entre autres, aux impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement. Il est néanmoins généralement admis que le niveau élevé des subventions agricoles liées à la production, dans les pays de l'OCDE comme ailleurs dans le monde, explique aussi en grande partie ces impacts. En 2002, les subventions à l'agriculture ont atteint, dans les pays de l'OCDE, le montant de 318 milliards d'USD, soit 1.2 % du PIB de l'OCDE (OCDE, 2003a). En règle générale, et toutes choses égales par ailleurs, plus une politique de soutien stimule l'augmentation de la production de produits agricoles spécifiques, plus elle encourage la monoculture, l'intensification (rendements accrus) ou l'exploitation de terres écologiquement sensibles, et, par conséquent, plus elle augmente la pression sur l'environnement.

Au cours des années 90, de nombreux pays de l'OCDE ont commencé à prendre des mesures pour restreindre et restructurer leurs politiques de soutien, en vue de réduire les excédents de production et les distorsions dans les échanges, et d'encourager des

utilisations des terres, des sols et de l'eau plus judicieuses du point de vue de l'environnement. Le rythme de ces évolutions a été modeste et les subventions demeurent élevées dans de nombreux pays de l'OCDE et pour certains produits de base. La part du soutien des prix du marché, des paiements au titre de la production et des subventions aux intrants, qui sont potentiellement les formes de soutien les plus préjudiciables à l'environnement, n'a diminué que de manière marginale depuis le milieu des années 80, et elle représente toujours près de 80 % du total (figure 2.1.2). Cette part varie d'un pays à l'autre, et c'est dans les pays où les niveaux de soutien sont les plus hauts qu'elle est la plus élevée. De manière générale, aucune réduction significative du soutien ne s'est produite depuis l'adoption, en 2001, de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*, mais quelques expériences d'évolution vers des politiques moins nuisibles à l'environnement ont été menées, avec des résultats inégaux.

Depuis une dizaine d'années environ, on accorde une attention croissante à l'atténuation des impacts de l'agriculture sur l'environnement, et des mesures d'écoconditionnalité ont été introduites dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Ces mesures subordonnent le versement des aides à l'agriculture au respect de certaines règles. Le bénéficiaire du soutien doit, par exemple, mettre en œuvre certaines mesures de protection de l'environnement. Quelques mesures d'écoconditionnalité sont bien établies au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Norvège, et ont été mises en œuvre plus récemment en Corée, en Suisse et dans quelques États membres de l'Union européenne. À partir de 2005, tous les États membres de l'UE devraient utiliser, sous une forme ou une autre, des mesures de ce type.

Figure 2.1.2. **Composition de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) (1986-2002)**



Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC (2003).

Bien que leur utilisation soit encore limitée, des mesures agro-environnementales ont aussi été élaborées dans les pays de l'OCDE, mais elles sont parfois complexes et redondantes. Les paiements spécifiquement destinés à répondre à des préoccupations environnementales dans le secteur de l'agriculture ne représentent à l'heure actuelle que 3 à 4 % environ du soutien aux producteurs de la zone OCDE. Étant donné que les mesures agro-

environnementales en sont encore, dans de nombreux pays de l'OCDE, à un stade relativement précoce d'élaboration, il est difficile de déterminer dans quelle mesure elles ont permis de fournir des services environnementaux ou de contrebalancer les impacts négatifs que peuvent avoir sur l'environnement le soutien à l'agriculture et les pratiques agricoles en général. Certaines études donnent à penser que ces programmes se sont traduits par des améliorations environnementales. C'est ainsi qu'en Europe et aux États-Unis, on leur a attribué le mérite d'avoir, à des degrés divers, réduit l'érosion des sols, fait diminuer les pressions dues à l'utilisation des intrants, limité la pollution de l'eau et le surpâturage, et contribué à la préservation des paysages d'importance culturelle et des habitats (Baldock et al.). Cependant, le fait que les mesures agro-environnementales soient en contradiction directe avec les mesures liées à la production révèle un manque de cohérence des politiques, et a pour conséquence que le coût des améliorations environnementales dans le secteur de l'agriculture est plus élevé qu'il ne le serait dans d'autres circonstances.

L'OCDE a réuni, en ce qui concerne les subventions agricoles, un ensemble très détaillé de données, régulièrement actualisé. Dans le contexte des activités horizontales consacrées au développement durable, elle a conçu une méthode d'analyse reposant sur une liste d'éléments clés ayant pour objet de recenser les subventions susceptibles d'être préjudiciables à l'environnement (encadré 2.2.1). Des travaux complémentaires sont nécessaires pour analyser les données et mettre au point des méthodes permettant d'évaluer les effets environnementaux des subventions en général.

Encadré 2.2.1. La « liste d'éléments clés » de l'OCDE concernant les subventions préjudiciables à l'environnement

Il est difficile de mesurer l'impact environnemental d'une subvention, étant donné que toutes les activités de production et de consommation ont potentiellement un impact sur l'environnement. Une subvention sera préjudiciable à l'environnement si l'augmentation du volume des déchets ou des émissions ou l'épuisement des ressources naturelles qu'elle induit sont supérieurs à ce qu'ils seraient en l'absence de cette subvention. L'impact environnemental d'une subvention dépend donc d'un ensemble de facteurs, parmi lesquels on peut citer : la façon dont le soutien est fourni ; la nature des marchés des produits intermédiaires et des produits finis ; la disponibilité de technologies, de produits ou de services portant moins atteinte à l'environnement ; le système fiscal, le cadre réglementaire et le dispositif institutionnel ; et les caractéristiques biophysiques de l'environnement.

L'OCDE a récemment élaboré une « liste d'éléments clés » qui pourrait contribuer à recenser les subventions dont la suppression aurait des effets bénéfiques sur l'environnement. Cette liste répertorie les diverses mesures de soutien en fonction des transferts qu'elles engendrent et de la méthode de mise en œuvre (soutien des prix du marché, soutien au titre de l'utilisation d'intrants, garantie directe de revenu). Elle peut servir à classer les subventions en fonction de leur degré de nocivité pour l'environnement. Elle a été mise à l'essai pour un certain nombre de secteurs – dont l'agriculture – afin d'explorer les problèmes que soulève son application. Il est envisagé de poursuivre les travaux de mise au point et empiriques.

Source : OCDE (2004, à paraître).

Action au niveau national n° 5. Fixer des objectifs assortis d'échéances précises pour accroître le rendement d'utilisation de l'eau et l'efficacité des réseaux d'irrigation dans les zones qui connaissent une situation de stress hydrique moyen ou élevé.

Nous ne disposons pas d'informations suffisantes sur l'ensemble des pays de l'OCDE pour faire le point de manière adéquate sur cette action au niveau national.

Action au niveau national n° 6. Fixer des objectifs assortis d'échéances précises pour réduire le lessivage des nitrates et les charges en matières nutritives qui parviennent dans l'eau par ruissellement à partir des terres agricoles, les risques d'érosion des sols, ainsi que les risques sanitaires et environnementaux liés à l'emploi de pesticides.

Le ruissellement des engrais utilisés dans le secteur de l'agriculture et des effluents d'élevage représente, dans quelques pays de l'OCDE, jusqu'à 40 % de l'azote et 30 % des phosphates rejetés dans les eaux de surface, contribuant de façon significative aux problèmes d'eutrophisation (diminution de la teneur de l'eau en oxygène). Quelques pays de l'OCDE ont instauré des paiements destinés aux exploitants agricoles qui utilisent moins d'engrais ou gèrent mieux le fumier afin de réduire le ruissellement. D'autres imposent une redevance sur les pertes d'éléments nutritifs (comme les Pays-Bas) ou taxent le volume estimé d'éléments nutritifs se situant au-delà d'un seuil donné (comme la Belgique et le Danemark) (OCDE, 2003b). Une formule plus courante consiste à imposer des taxes sur la vente d'intrants agricoles ; ainsi, des taxes sur les engrais commerciaux sont désormais en vigueur dans quelques pays de l'OCDE, notamment en Suède et dans certains états des États-Unis. Les Pays-Bas ont également instauré un système de quotas négociables de production d'effluents d'élevage, pour faciliter la lutte contre la pollution par les éléments nutritifs. Enfin, la plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des réglementations visant à maîtriser les rejets d'éléments nutritifs dans les masses d'eau, par exemple par le biais de dispositions concernant la gestion du fumier.

Les pays de l'OCDE ont, dans leur ensemble, réalisé depuis 2001 des progrès en matière de réduction des risques liés aux pesticides. On utilise de plus en plus de pesticides moins dangereux et moins persistants que ceux de la génération précédente, et plus précis dans leur action contre les ennemis des cultures (leur impact sur les organismes non ciblés est donc moins sensible). Ces progrès résultent en grande partie des politiques adoptées au cours des années 90, lorsque la réduction des risques liés aux pesticides est devenue un objectif important pour les pays de l'OCDE. A cette époque, presque tous les pays de l'OCDE ont pris des mesures pour renforcer les procédures existantes d'homologation et de renouvellement des homologations concernant les pesticides, et pour mettre en œuvre de nouvelles dispositions destinées à encourager les agriculteurs à adopter des méthodes plus écologiques de lutte contre les ravageurs. Depuis 2001, un certain nombre de pays ont adopté des mesures complémentaires de réduction des risques liés aux pesticides et certains sont parvenus à renforcer l'efficacité des mesures existantes.

De nombreux pays de l'OCDE ont adopté au cours des années 90 des programmes nationaux de grande envergure pour réduire les risques liés aux pesticides, et plusieurs programmes nouveaux ou actualisés ont été mis en place. On peut citer, par exemple, la stratégie thématique de la Commission européenne concernant l'utilisation durable des

pesticides, approuvée en 2002, qui amènera tous les pays de l'Union européenne à adopter un ensemble de mesures visant à réduire les risques liés aux pesticides et leur utilisation. Le Canada a également adopté, en 2002, une nouvelle loi sur les produits antiparasitaires qui renforcera les mesures de protection contre les risques, permettra aux Canadiens d'être mieux informés et leur donnera de nouvelles possibilités de contribuer aux décisions.

Tous les pays de l'OCDE se sont régulièrement attachés, depuis le début des années 90, à réexaminer l'homologation des pesticides « anciens » et, dans la mesure du possible, à remplacer les produits les plus dangereux et les plus persistants par des nouveaux, « plus sûrs ». Les activités de réexamen des homologations ont été particulièrement intenses au cours des dernières années. Au cours de cette période, la Commission européenne a décidé de retirer du marché 450 substances actives, réduisant ainsi de moitié le nombre de substances disponibles en 1993. En outre, un certain nombre de pays se sont attachés, au cours des dernières années, à encourager l'homologation de pesticides plus sûrs moyennant diverses incitations, par exemple en accélérant la procédure dans le cas des pesticides présentant un « risque réduit ». Plus de la moitié des nouveaux pesticides homologués en 2002 et 2003 aux États-Unis ont été classés dans la catégorie des biopesticides, qui présentent généralement moins de risques, ou dans la catégorie classique des pesticides « à risque réduit ».

Le développement de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, qui fait notamment appel aux pesticides biologiques, dans l'optique de faire reculer les pratiques exigeant beaucoup de produits chimiques, est un but poursuivi par l'ensemble des pays de l'OCDE depuis les années 90 et la plupart d'entre eux disposent désormais de programmes bien établis à cet effet. Au cours des deux dernières années, dans plusieurs pays, les pouvoirs publics ont mis en place des partenariats associant des techniciens, des exploitants agricoles et d'autres parties prenantes pour créer des parcelles de démonstration et organiser des stages de formation sur la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Il existe dans tous les pays de l'OCDE des programmes de protection de la faune et de la flore sauvages et des ressources en eau contre la contamination par les pesticides. Depuis 2001, un certain nombre de pays ont entrepris des activités spécifiques pour recenser les effets des pesticides sur l'environnement et pour les réduire (ou les empêcher). Dans de nombreux cas, les pouvoirs publics ont soit limité l'utilisation de pesticides dans les zones sensibles, soit imposé la mise en place de zones tampon.

Un fait nouveau important est observé depuis quelques années : les pays de l'OCDE ont lancé des programmes statistiques sur les ventes ou l'utilisation de pesticides. Rares il y a dix ans, les programmes de ce type existent aujourd'hui dans de nombreux pays. Les données de cet ordre, malgré leur importance pour l'élaboration des indicateurs environnementaux, sont malheureusement inexistantes dans beaucoup de pays.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Poursuivre la mise au point et développer l'utilisation du corps central d'indicateurs agro-environnementaux de l'OCDE, et présenter d'ici à 2003 des informations sur l'adoption de pratiques durables de gestion agricole.

Un corps central d'indicateurs agro-environnementaux pour les pays de l'OCDE a été adopté par le Groupe de travail mixte sur l'agriculture et l'environnement et publié en 2001.

Une version actualisée, prenant en compte des données plus récentes et les améliorations apportées aux indicateurs, sera publiée en 2004. Un important rapport, dans lequel seront recensées les mesures agro-environnementales en vigueur dans les pays de l'OCDE, est en cours de préparation et sa publication est prévue pour 2004. Une réunion d'experts sur les indicateurs d'érosion des sols et de biodiversité des sols s'est tenue à Rome, en Italie, du 25 au 28 mars 2003.

- OCDE (2001), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture : Volume 3, Méthodes et résultats*.
- OCDE (2003), *Agriculture and Biodiversity : Developing Indicators for Policy Analysis* (Actes de la réunion d'experts qui s'est tenue à Zurich, en Suisse, du 5 au 8 novembre 2001).
- OCDE (à paraître en 2004), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture*.
- OCDE (à paraître en 2004), *Inventaire des mesures relatives aux problèmes environnementaux en agriculture*.

Analyser les répercussions des politiques agricoles et des politiques connexes sur des problèmes d'environnement particuliers comme la qualité de l'eau, les pénuries d'eau et les émissions de GES, et élaborer des recommandations de réforme des politiques dans l'optique de la viabilité écologique.

Le Comité de l'agriculture établit un rapport annuel sur les politiques agricoles des pays de l'OCDE, dans lequel on trouve souvent des informations sur certains des impacts de ces politiques sur l'environnement. Une réunion d'experts sur l'agriculture et la qualité de l'eau s'est tenue en Corée en 2003.

- OCDE (annuel), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation*.

Examiner les effets environnementaux, économiques et sociaux de l'agriculture durable, dont l'agriculture biologique, et évaluer les politiques et les approches par le marché en matière d'agriculture durable.

Un Atelier de l'OCDE sur l'agriculture biologique s'est tenu à Washington, aux États-Unis, du 23 au 26 septembre 2002. Une réunion d'experts sur les indicateurs relatifs à la gestion des exploitations doit se tenir au début de 2004 en Nouvelle-Zélande.

- OCDE (2003), *Organic Agriculture: Sustainability, Markets and Policy*.

Dresser un inventaire des politiques se rapportant aux performances environnementales en agriculture, surveiller et évaluer les effets sur l'environnement des politiques agricoles et des subventions à l'agriculture, et proposer d'autres politiques et approches pour améliorer les performances environnementales.

La publication de deux importants rapports est prévue pour 2004. Le premier offrira une synthèse des grandes évolutions dans le domaine des mesures agro-environnementales au cours des dernières années, tandis que le second présentera un inventaire par pays des mesures relatives aux problèmes environnementaux en agriculture. Dans le cadre d'un projet horizontal sur les moyens de surmonter les obstacles à la réforme des subventions préjudiciables à l'environnement, des travaux ont été entrepris en vue d'évaluer les effets des subventions agricoles sur l'environnement.

- OCDE (à paraître en 2004), *Reforming Environmentally Harmful Subsidies : Challenges and Opportunities*.
- OCDE (à paraître en 2004), *Mesures agro-environnementales : tour d'horizon des évolutions*.
- OCDE (à paraître en 2004), *Inventaire des mesures relatives aux problèmes environnementaux en agriculture*.

Promouvoir l'harmonisation internationale de la surveillance réglementaire des biotechnologies et des nouveaux produits pour l'alimentation humaine et animale, notamment en ce qui concerne l'évaluation de l'innocuité.

La Réunion conjointe du Comité des produits chimiques et du Groupe de travail sur les produits chimiques, les pesticides et la biotechnologie continue de promouvoir l'harmonisation internationale de la surveillance réglementaire en biotechnologie. A ce jour, la Réunion conjointe a publié 20 documents de consensus en rapport avec la sécurité environnementale, et sept autres concernant la sécurité des aliments destinés à la consommation humaine et des aliments du bétail. Elle a aussi publié un certain nombre de documents complémentaires sur des questions connexes.

Étudier de façon suivie le degré d'évaluation des risques des OGM dans les pays membres.

La Réunion conjointe continue d'étudier de façon suivie les évaluations de l'innocuité auxquelles sont soumis les produits de la biotechnologie moderne dans les pays de l'OCDE. L'OCDE fait également office d'instance de dialogue sur les questions relatives à la sécurité des aliments génétiquement modifiés et, à ce titre, elle a organisé trois grandes conférences internationales auxquelles ont participé des représentants des pouvoirs publics, de la communauté scientifique et de la société civile.

- Conférence de l'OCDE sur les aspects scientifiques et sanitaires des aliments génétiquement modifiés (Edimbourg, Écosse, janvier 2000).
- Conférence de l'OCDE sur les biotechnologies modernes, nouveaux aliments et nouvelles cultures : enjeux pour la science, la sécurité et la société (Bangkok, Thaïlande, juillet 2001).
- Conférence de l'OCDE sur les organismes vivants modifiés et l'environnement (Raleigh/Durham, États-Unis, novembre 2002).

Notes

1. Voir aussi action au niveau national n° 4 de la section « Agriculture ».
2. Voir aussi action au niveau national n° 4 de la section « Agriculture ».

Références

- Baldock, D.J. Dwyer et J.M. Sumpsi Vinas (2002), « Environmental Integration and the CAP: A Report to the European Commission », DG Agriculture.
- Bartram, H., et A. Perkins (2003), « The Biodiversity Benefits of Organic Farming », in *Organic Agriculture: Sustainability, Markets and Policy*, OCDE, Paris, pp. 77-94.

- Dabbert, S. (2003), « Organic Farming and Sustainability: Environmental Aspects », in *Organic Agriculture: Sustainability, Markets and Policy*, OCDE, Paris, pp. 51-64.
- Foster, C. et N. Lampkin (2000), « Organic and In-Conversion Land Area, Holdings, Livestock and Crop Production in Europe », in *Organic Farming in Europe : Economics and Policy series*, octobre 2000 [www.organic.aber.ac.uk].
- OCDE (2003a) *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b) *Mesures agro-environnementales : tour d'horizon des évolutions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), « Soil Organic Carbon and Agriculture: Developing Indicators for Policy Analyses », disponible sur le site web de l'OCDE: www.oecd.org/agr/env/indicators.htm.
- OCDE (à paraître en 2004), *Reforming Environmentally Harmful Subsidies : Challenges and Opportunities*, OCDE, Paris.
- Porter, G. (2003), « Les subventions et l'environnement : État des connaissances », *Subventions dommageables à l'environnement : Problèmes et défis*, OCDE, Paris, pp. 35-112.

2.2. Transports

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit les deux principaux défis que doivent relever les pays de l'OCDE pour garantir la durabilité environnementale du secteur des transports :

- A. Réduire notablement les effets des transports sur l'environnement et la santé, notamment en ce qui concerne la pollution atmosphérique et le changement climatique, en veillant à ce que les gains d'efficacité procurés par l'évolution technologique et la gestion de la demande se traduisent durablement par une amélioration de la qualité de l'environnement.
- B. Respecter les normes de qualité de l'air et les normes antibruit, ainsi que les niveaux et charges critiques en matière d'acidification, d'eutrophisation et d'ozone troposphérique, éviter le morcellement des habitats, réduire au minimum l'occupation des sols, le ruissellement et la production de déchets liés aux transports, et réduire les risques liés au transport maritime de substances dangereuses.

Les effets sur l'environnement et la santé de la pollution atmosphérique résultant des émissions produites par les transports s'atténuent depuis plusieurs années et devraient continuer de diminuer à mesure que la proportion des véhicules qui intègrent des technologies avancées augmentera et que des carburants moins polluants seront mis sur le marché. Les émissions de la plupart des polluants demeurent cependant élevées et les normes limites en matière de qualité de l'air, ainsi que les niveaux et les charges critiques en matière d'acidification, d'eutrophisation et d'ozone troposphérique, continuent d'être dépassés. Compte tenu du développement des réseaux routiers et des activités de transport, les progrès sont encore plus lents dans le domaine de la lutte contre le bruit, de la prévention du morcellement des habitats et de la diminution du ruissellement lié aux transports. Les émissions de CO₂ imputables aux transports sont en hausse constante, l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules étant sans cesse contrebalancée par l'augmentation de la demande. Dans plusieurs pays de l'OCDE, des bus électriques ont été mis en service et des véhicules hybrides électricité/carburant fossile de transport de voyageurs commencent à être commercialisés. Néanmoins, l'utilisation généralisée de véhicules fonctionnant avec des carburants de substitution à émissions de carbone nulles ou réduites n'interviendra probablement pas avant la fin de la décennie.

En ce qui concerne la panoplie des mesures en vigueur, des échéances réglementaires ont été définies jusqu'en 2008 pour le respect d'objectifs de qualité de l'air et de plafonds d'émission dans la plupart des pays de l'OCDE. Se sont ajoutés à cela la mise sur le marché de carburants à faible teneur en soufre, la mise en place de taxes différenciées dans certains pays, et les accords volontaires dans d'autres. Plusieurs pays ont réformé leur

système de taxes et de redevances sur les transports de manière à mieux cibler les externalités environnementales et économiques (redevances poids lourds proportionnelles aux distances parcourues, au poids des véhicules et aux émissions, tarification de la congestion et taxation différenciée des carburants). Les efforts déployés pour stimuler l'utilisation des transports collectifs consistent notamment à développer les systèmes de tramway et de métro léger, dans certaines villes des pays de l'OCDE, et à augmenter la capacité des services voyageurs sur les liaisons ferroviaires interurbaines dans quelques régions. Le recours à l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement en est encore à ses balbutiements et rares sont les cas où des projets ont été modifiés sur la base d'arguments environnementaux.

En ce qui concerne le transport maritime de substances dangereuses, les pays de l'OCDE ont élaboré en 2001 un plan d'action pour lutter contre la navigation sous normes. Néanmoins, tant que ce plan d'action n'est pas totalement opérationnel, la pollution des mers par le pétrole ou des matières dangereuses reste un risque. En 2003, la Commission européenne a mis en place un calendrier accéléré de retrait des navires à simple coque dans le transport de fioul, et appliqué des procédures d'inspection à quai plus rigoureuses et des procédures réglementaires plus strictes.

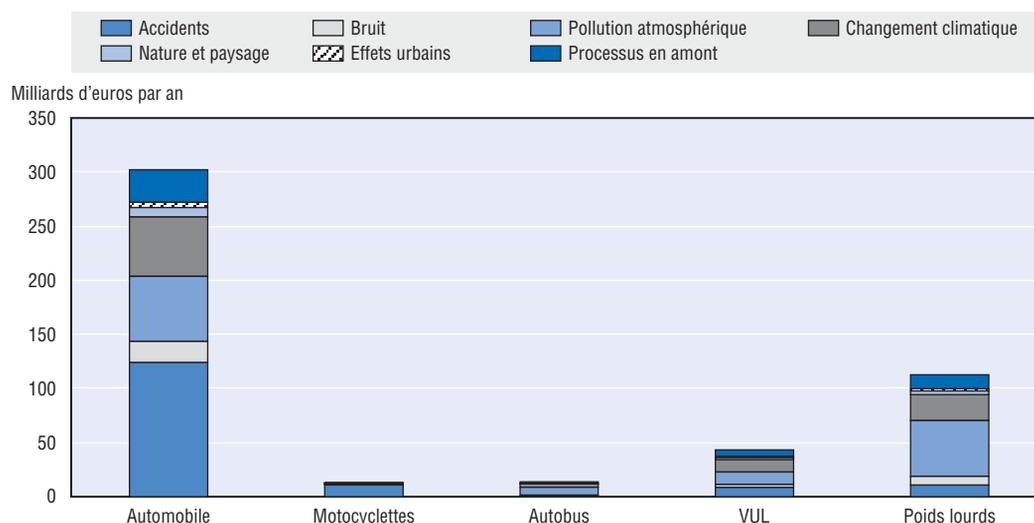
Mise en œuvre des actions au niveau national

Action au niveau national n° 1. Œuvrer pour une internalisation effective et complète des coûts environnementaux des transports par des moyens efficaces comme les taxes, les redevances, la réforme des subventions dommageables pour l'environnement et d'autres outils incitatifs.

L'intensification des activités de transport reste la source d'incidences négatives sur l'environnement, la santé humaine et l'économie, en dépit des progrès considérables accomplis dans les pays de l'OCDE en matière de diminution de certains polluants atmosphériques classiques imputables au secteur. Parmi les grands impacts environnementaux et sociaux, on peut citer les émissions de gaz à effet de serre, la pollution atmosphérique locale, le bruit, les encombrements et, surtout, tous les dommages liés aux accidents. Pour les pays européens (Union européenne plus Norvège et Suisse), on estimait à 8 % du PIB les coûts externes imputables aux transports en 1995 (Infras/IWW, 2000). Le coût externe marginal varie fortement entre les modes de transport et au sein de chacun d'eux. En outre, ils dépendent beaucoup du type de véhicule, du carburant utilisé, et des circonstances particulières de la circulation. Dans les pays de l'OCDE, les transports routiers sont à l'origine de la majeure partie des incidences du secteur sur la santé humaine et l'environnement. Ils représentent plus de 80 % de la consommation énergétique totale liée aux transports et sont les premiers responsables des accidents, des émissions de polluants atmosphériques, du bruit et de la dégradation des habitats (figure 2.2.1). De manière générale, les transports maritimes ont moins d'incidences sur l'environnement, mais ils provoquent régulièrement des pollutions par les hydrocarbures résultant d'accidents majeurs et de la vidange des citernes contenant des résidus de cargaison. Depuis quelque temps également, les incidences sur l'environnement mondial du transport aérien, dont la croissance est particulièrement rapide, notamment dans le secteur du tourisme et des voyages d'agrément, suscitent de

plus en plus d'inquiétude. Actuellement, le transport aérien représente environ 11 % de la consommation énergétique liée aux transports.

Figure 2.2.1. **Coûts externes des transports en Europe¹ en 2000**



1. Pays membres de l'Union européenne, la Norvège et la Suisse.

Source : INFRAS (2004).

Tous les pays de l'OCDE appliquent certaines redevances et taxes sur les transports routiers (taxes sur le carburant, taxes d'immatriculation des véhicules, péages, etc.), et beaucoup ont pris ces dernières années des mesures pour améliorer leur efficacité (CEMT, 2003). Par ailleurs, bon nombre d'entre eux sont en train d'adopter des instruments novateurs tels que la tarification de la congestion ou les redevances d'utilisation de l'infrastructure routière variables en fonction de critères comme la taille ou le poids du véhicule. En même temps, les instruments classiques comme le stationnement payant ou la tarification des transports publics pourraient être utilisés plus efficacement dans la plupart des pays de l'OCDE.

La redevance appliquée en Suisse aux poids lourds en fonction de la distance parcourue et du poids et des émissions du véhicule est un exemple de système innovant. Après un an d'application, les effets de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) indiquent que ce système est une réussite. Les distances parcourues par le trafic lourd de marchandises sur les routes ont diminué de 3 % (alors qu'elles augmentaient d'environ 6 % les années précédentes) et le renouvellement du parc de véhicules s'est accéléré. Ce système a aussi permis de mobiliser des recettes pour le financement d'importants investissements dans le chemin de fer. L'Allemagne, l'Autriche, le Liechtenstein et le Royaume-Uni prévoient d'appliquer une redevance similaire, et l'on s'attend à ce que plusieurs autres pays leur emboîtent le pas. Les systèmes de localisation par satellite et de reconnaissance automatique des véhicules offrent des potentialités d'améliorations supplémentaires des systèmes de taxation des transports.

La taxe sur les carburants acquittée en Allemagne par les producteurs de carburants et de produits pétroliers est un autre exemple. Le taux de ce prélèvement varie en fonction du type de carburant et, depuis fin 2001, de sa teneur en soufre. L'élément de taxation axé sur l'environnement (« Ökosteuern », écotaxe) a été introduit en 1999. L'objectif était d'augmenter la taxation des carburants de 0.03 USD par an sur six ans. L'écotaxe ne

s'appliquant pas uniquement aux carburants mais aussi à l'utilisation d'énergie en général, elle frappe également l'électricité, entre autres. En 2000, les recettes de la taxe sur les carburants se sont chiffrées à quelque 64 milliards de DEM (28 milliards d'USD). Ce prélèvement est le troisième par ordre d'importance et représente environ 7 % du budget national. A court terme, l'écotaxe a encouragé les automobilistes à adopter une conduite plus propice aux économies de carburant et, à moyen et long termes, elle les incite à acheter des voitures qui consomment moins.

De nouveaux instruments destinés à lutter contre les encombrements dans les zones urbaines ont également été envisagés dans de nombreuses villes et ont été mis en œuvre récemment à Londres (Royaume-Uni) et à Stockholm (Suède). À Londres, un péage cordon, ou péage de congestion, visant à réguler le trafic dans le centre-ville a été instauré en 2003. La mise en place de ce péage (redevance journalière de 5 GBP appliquée à la plupart des véhicules qui pénètrent à l'intérieur de l'Inner Ring Road) a sensiblement réduit la congestion. Les temps de parcours pour atteindre ou franchir la zone soumise à tarification ont diminué de 13 %, et la prévisibilité de la durée des trajets s'est améliorée en moyenne de 30 %. La diminution de l'utilisation de la voiture s'est traduite par une fréquentation accrue des autobus, la capacité de ce mode de transport ayant augmenté de 15 000 places assises. On compte que la redevance produira des recettes d'environ 68 millions de GBP en 2003-2004.

Action au niveau national n° 2. Soutenir le perfectionnement et la mise en œuvre des conventions internationales existantes et d'autres engagements en matière de transports, d'environnement et de santé.

Le caractère transfrontière de nombreuses incidences sur l'environnement et la santé impose une coopération internationale renforcée et une plus grande intégration des politiques sectorielles. Une approche intégrée des problèmes liés aux transports a été lancée en 1997 à Vienne par la Conférence régionale de la CEE-ONU sur les transports et l'environnement, puis élargie par la Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé de l'OMS (Londres, 1999), qui a ajouté la dimension de la santé aux travaux sur les transports et l'environnement. La deuxième Réunion à haut niveau sur les transports, l'environnement et la santé (Genève, 5 juillet 2002) a adopté un Programme paneuropéen Transports, Santé et Environnement (THE PEP). À cette réunion, les États membres de la CEE-ONU et de l'OMS-Europe ont exhorté les Parties signataires des accords et instruments juridiques internationaux existants en matière de transport, d'environnement et de santé à renforcer encore l'application de ces instruments et à les développer davantage en vue d'aboutir à des transports durables sous l'angle de l'environnement et de la santé. Le THE PEP consolide et oriente les activités de la CEE-ONU et de l'OMS-Europe dans trois domaines prioritaires essentiels : l'intégration des questions d'environnement et de santé dans la politique des transports, la gestion de la demande et le transfert modal, et les transports urbains.

La Convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a permis de réduire les émissions dans l'atmosphère dans la région en combinant diverses approches : la recherche et la coopération scientifiques, les modèles d'évaluation intégrée, et la mise au point de stratégies de lutte contre les émissions visant à réduire la pollution atmosphérique régionale et ses effets. Quarante-huit pays ainsi que la

Communauté européenne sont parties à la convention. Celle-ci a mis en place un processus pour la négociation de mesures concrètes de maîtrise de polluants particuliers au moyen de protocoles contraignants. Depuis 1984, huit protocoles ont été adoptés, dont cinq sont entrés en vigueur. Les protocoles en application appellent à la réduction des émissions et des flux transfrontières de dioxyde de soufre (SO₂), d'oxydes d'azote (NO_x) et de composés organiques volatils (COV). Les trois protocoles récents qui ne sont pas encore en vigueur appellent à lutter contre les émissions de métaux lourds, de polluants organiques persistants (POP) et d'ammoniac. Parallèlement à la coopération permanente au titre de la convention, plusieurs Parties sont engagées dans d'autres programmes multilatéraux ou bilatéraux sur la réduction de la pollution atmosphérique dans la région de la CEE-ONU. Les pays de l'OCDE ont accompli des progrès dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et de la mise en œuvre de ses protocoles, en particulier sur le plan des métaux lourds, du soufre, des NO_x, des COV, et des POP.

Action au niveau national n° 3. Mettre au point et employer des moyens efficaces et économes de gestion de la demande et d'aménagement du territoire pour réduire les besoins de déplacement, favoriser une réduction au minimum des effets négatifs de l'utilisation des transports sur l'environnement, dont les risques liés au transport maritime de substances dangereuses, y compris par un partage modal mieux équilibré.

Parmi les principaux moteurs de la demande de transport, beaucoup échappent au contrôle direct de la politique des transports. C'est le cas notamment pour les évolutions techniques et scientifiques ; la croissance économique et l'augmentation des revenus ; les tendances démographiques et sociales, notamment le vieillissement de la population et la taille des ménages ; les modes de vie et les préférences personnelles en matière de logement, de travail et d'autres activités ; les pressions de la concurrence sur les marchés réglementés et non réglementés ; et l'organisation logistique de la production et de la distribution. Ces moteurs sont aussi affectés par les objectifs fixés par les pouvoirs publics dans leurs différents domaines d'action, notamment la fiscalité et l'organisation spatiale des services de santé, d'éducation et autres. Une politique des transports qui ignore ces préoccupations plus larges risque d'être inefficace. C'est pourquoi les ministères des Transports doivent œuvrer en étroite collaboration avec d'autres ministères : Finances, Économie, Affaires sociales et Développement.

De plus, toute une série de moyens d'action et de mesures sont nécessaires : instruments économiques, mais aussi instruments agissant sur la psychologie, la commercialisation, l'éducation et la culture. Des données théoriques et empiriques montrent que les niveaux relatifs et absolus des prix des transports ont une influence non négligeable, entre autres caractéristiques, sur le choix modal et la répartition du trafic, sur le volume, la structure et les fluctuations temporelles et spatiales de la demande, ainsi que sur la conception des véhicules, le parc de véhicules et leur utilisation. L'aménagement de l'espace et la réglementation exercent également une forte incidence sur le volume et la structure des déplacements. C'est le cas, en particulier, lorsque plusieurs instruments d'action sont combinés entre eux et maintenus pendant une durée suffisante pour permettre aux individus et aux entreprises d'adapter leur comportement.

Ces dernières années, suite à une série de marées noires de grande ampleur, la coopération internationale et les politiques nationales des pays de l'OCDE ayant pour

objectif de s'attaquer aux risques résultant du transport maritime de substances dangereuses ont été renforcées*.

Action au niveau national n° 4. Encourager l'adoption de technologies propres pour les véhicules et les carburants au moyen d'incitations ciblées.

Les pays de l'OCDE ont encouragé et facilité l'adoption de technologies non polluantes pour les véhicules à moteur et l'amélioration des technologies classiques et des carburants non polluants (carburants à très faible teneur en soufre, carburants sans soufre, carburants de substitution comme le gaz naturel, le GPL et le biodiesel, et véhicules urbains hybrides et électriques). Les initiatives à plus long terme portent sur la mise au point de véhicules hybrides (carburant fossile/électricité) et de diverses applications des piles à combustible pour les voitures particulières et les autobus urbains.

Dans ce domaine, les progrès et les politiques nationales sont déterminés par la nécessité de respecter les objectifs en matière de qualité de l'air et les plafonds d'émission. Des échéances réglementaires ont été définies jusqu'en 2008 en Australie, en Europe, au Japon et aux États-Unis. En conséquence, de nouvelles normes de qualité des carburants ont été adoptées, ainsi que des mesures concernant le lancement de carburants à très faible teneur en soufre (50 ppm) et « sans soufre » (moins de 10 ppm), en vue d'encourager l'adoption de la technologie des filtres pour les véhicules diesel et des catalyseurs de la dernière génération et de réduire les émissions du parc de véhicules existant. L'introduction des carburants sans soufre et à faible teneur en soufre a été encouragée dans les pays de l'OCDE au moyen à la fois de mesures réglementaires et d'accords volontaires avec l'industrie pétrolière, et ces carburants sont déjà utilisés dans plusieurs pays. Des taxes différenciées ont été adoptées pour favoriser l'utilisation de ces carburants, notamment en Australie, en Suède et au Royaume-Uni, mais ils ont aussi parfois été mis sur le marché spontanément par certaines compagnies pétrolières, notamment en Allemagne.

L'OCDE a évalué les incidences prévues à l'échelle mondiale des programmes existants de maîtrise des émissions (OCDE, 2004 à paraître). L'étude conclut que, malgré l'augmentation importante du parc de véhicules à moteur et du nombre de kilomètres parcourus, la mise en œuvre de ces programmes débouchera sur une forte diminution (de 70 à 90 % par rapport aux niveaux actuels) des émissions de tous les grands polluants atmosphériques (COV, NO_x, CO, et particules) provenant de l'utilisation des véhicules à moteur dans les pays de l'OCDE. L'analyse des émissions par type de véhicules met clairement en évidence les objectifs auxquels les pays de l'OCDE doivent accorder la priorité. Les poids lourds, en particulier, émettent beaucoup plus de particules et de NO_x que les autres types de véhicules, tant en termes d'émissions totales que d'émissions au kilomètre parcouru. Les émissions de CO₂ imputables aux transports routiers continueront d'augmenter dans tous les pays dans un avenir prévisible. Cette croissance sera probablement légèrement découplée de la croissance du PIB dans les pays de l'OCDE. Compte tenu, toutefois, du niveau élevé de consommation de carburant à l'heure actuelle, elle restera très forte (de l'ordre de 24 %) entre 2000 et 2030 si des mesures

* Pour plus d'informations, voir l'action au niveau national n° 5 à la première section de l'Objectif 4 et l'action au niveau national n° 1 de l'Objectif 5.

nouvelles et radicales de réduction des émissions de carbone par les transports ne sont pas adoptées.

Des initiatives ont été prises dans la plupart des pays de l'OCDE en vue de soutenir les technologies qui ont pour but de réduire sensiblement (voire de supprimer) les émissions de CO₂ dues aux transports routiers et d'améliorer nettement la qualité de l'air dans les villes. Le passage à un système de transports fondé sur l'hydrogène pourrait être facilité par des technologies à même de s'appuyer sur les infrastructures actuelles de distribution de carburants fossiles mais permettant aussi d'utiliser d'autres sources d'énergie comme l'électricité. Pour les zones urbaines, les véhicules électriques et hybrides (combustible fossile/électricité) retiennent de plus en plus l'attention et les utilisateurs bénéficient de diverses incitations : avantages fiscaux, gratuité du stationnement, autorisation d'utiliser les voies d'autobus, etc. La mise sur le marché des voitures particulières à pile à combustible a été reportée au-delà de 2010. Plusieurs constructeurs ont développé des prototypes actuellement à l'essai en conditions réelles, et de nombreuses villes des pays de l'OCDE ont lancé des projets de démonstration d'autobus à pile à combustible à hydrogène pour les transports publics.

En ce qui concerne les technologies utilisées dans les transports urbains, on assiste à la renaissance des réseaux de tramways et de métros légers dans certaines villes d'Europe et d'Amérique du Nord, le but étant d'améliorer les performances environnementales des transports en commun. Ces véhicules à plancher surbaissé présentent des niveaux de bruit fortement réduits, moins de vibrations, mais des vitesses et une capacité supérieures. S'agissant du transport de personnes par chemin de fer, de nouvelles technologies font leur apparition, notamment les trains à deux niveaux pour le trafic urbain et extra-urbain.

Action au niveau national n° 5. Mieux évaluer dans une perspective stratégique les incidences sur l'environnement des projets, politiques, plans et programmes d'investissement dans les infrastructures qui sont générateurs de transports.

Ce n'est que dernièrement qu'ont été établies des règles d'application de l'évaluation environnementale stratégique à la construction d'infrastructures de transports dans les pays de l'OCDE, et leur mise en œuvre est trop récente pour dresser un bilan probant. Il existe toutefois quelques exemples d'évaluations réussies dans des pays de l'OCDE, notamment en ce qui concerne la construction d'aéroports (London Heathrow et Nagoya, par exemple) ou des ports et des lignes de chemin de fer à grande vitesse (TGV en France, Shinkansen au Japon, ICE en Allemagne).

Action au niveau national n° 6. Contribuer à la viabilité écologique à long terme du secteur des transports en fixant des objectifs chiffrés pour atteindre les objectifs plus vastes de qualité de l'environnement, en particulier ceux figurant dans les directives de l'OMS relatives à la qualité de l'air et au bruit.

Seuls quelques pays de l'OCDE ont arrêté au niveau local des objectifs précis en matière de qualité de l'environnement en vue de se conformer à des normes convenues de qualité de l'air. Un certain nombre de pays de l'OCDE (Autriche, Italie, Suède et Finlande, notamment) ont eu recours à la législation, aux incitations fiscales ou aux accords volontaires pour abaisser les teneurs en benzène et en soufre du gazole et/ou de l'essence.

La Finlande encourage aussi l'augmentation de la teneur de l'essence en oxygène afin de limiter les concentrations d'hydrocarbures et de monoxyde de carbone. L'Autriche a conclu récemment avec l'industrie un accord volontaire concernant la réduction des émissions de gaz d'évaporation. En octobre 1995, l'Allemagne a réduit le niveau admissible de soufre à 0.05 % du poids. L'Allemagne, la Finlande et la Suède encouragent l'utilisation de l'énergie de biomasse par des programmes d'action.

Au plan européen, la Directive de l'Union européenne relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement [2002/49/CE] a été publiée récemment et sa mise en œuvre au niveau local dans tous les États membres de l'Union européenne est prévue au cours des prochaines années. Dans ce contexte, le programme SMILE (Initiatives pour une mobilité durable dans un environnement local) de l'UE vise entre autres à définir des lignes directrices sur les mesures que peuvent prendre les autorités locales pour réduire les nuisances sonores imputable au transport routier, en recensant les principes d'aménagement qui ont été décrits dans le cadre de ces travaux. Les lignes directrices serviront ainsi à repérer les mesures envisageables pour réduire le bruit qui relèvent de la compétence des autorités locales et que celles-ci peuvent donc prendre facilement.

Action au niveau national n° 7. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies multimodales fondées sur les Orientations pour des transports écologiquement viables (TEV), en mettant l'accent sur l'intégration des politiques sectorielles.

Les stratégies multimodales visent tous les modes de transport (motorisé et non motorisé) et ont pour but d'aboutir à un partage modal plus équilibré entre les différents modes de transport de voyageurs et de marchandises. Aucune stratégie multimodale globale n'a encore été mise en œuvre, mais certaines sont en cours d'élaboration dans quelques pays dans le cadre d'une politique générale des transports et de la prise en compte des objectifs environnementaux dans les politiques sectorielles, par exemple dans le cadre du processus de Cardiff de l'UE. Les *Lignes directrices sur les transports écologiquement viables*, approuvées par les ministres de l'Environnement de l'OCDE en 2001, traduisent une vision des transports qui inclut un meilleur partage modal (encadré 2.2.1).

Aucune stratégie multimodale globale n'a été mise en œuvre à ce jour, mais de nombreux pays de l'OCDE ont appliqué des mesures visant à influencer sur le partage modal par des investissements ciblés et des incitations financières et fiscales. Au niveau local, des initiatives prometteuses ont été prises par un grand nombre de villes des pays de l'OCDE en vue d'encourager l'intermodalité, principalement pour le transport de voyageurs (notamment en améliorant les connexions rail/air et rail/route), mais aussi pour le transport de fret (transport combiné et livraison de marchandises par métro léger dans les zones urbaines, par exemple). Outre les initiatives locales et nationales, les grandes entreprises ont également été encouragées à examiner la demande de mobilité de leurs salariés en vue de leur proposer des solutions de rechange qui peuvent réduire les coûts tant de l'employeur (moyennant une diminution du nombre d'emplacements de stationnement gratuits) que des travailleurs (lorsqu'ils reçoivent un montant en espèces pour le stationnement ou une allocation pour l'utilisation des transports en commun).

En ce qui concerne le transport de fret, on s'efforce principalement dans beaucoup de pays de l'OCDE de maintenir ou d'accroître la part modale du chemin de fer afin de réduire les encombrements et les pressions sur l'environnement qu'entraîne le transport routier

Encadré 2.2.1. Lignes directrices de l'OCDE sur les transports écologiquement viables (TEV)

Ligne directrice 1. Développer une vision à long terme d'un avenir souhaitable pour les transports, qui soit viable pour l'environnement et la santé et offre les avantages de la mobilité et de l'accessibilité.

Ligne directrice 2. Évaluer les tendances à long terme des transports, en tenant compte de tous les aspects des transports, de leur impact sur la santé et l'environnement et des implications économiques et sociales du maintien des politiques actuelles.

Ligne directrice 3. Définir des objectifs qualitatifs en matière de santé et d'environnement fondés sur des critères, normes et exigences durables en ce qui concerne la santé et l'environnement.

Ligne directrice 4. Fixer des objectifs quantitatifs par secteur, dérivés d'objectifs qualitatifs en matière d'environnement et de santé et fixer des dates butoirs et des jalons.

Ligne directrice 5. Identifier des stratégies en vue de réaliser des TEV et panacher les mesures pour induire des perfectionnements technologiques et des changements au niveau des activités de transport.

Ligne directrice 6. Évaluer les implications économiques et sociales de cette démarche et s'assurer qu'elles soient compatibles avec la viabilité socio-économique.

Ligne directrice 7. Élaborer des trains de mesures et instruments permettant d'atteindre les jalons et objectifs des TEV. Mettre l'accent sur des stratégies « gagnant-gagnant » intégrant, en particulier, la politique technologique, les investissements en matière d'infrastructures, la tarification, la gestion de la demande de transport et de la circulation, l'amélioration des transports publics et l'encouragement de la marche à pied et de la bicyclette ; exploiter les synergies éventuelles (par exemple celles qui contribuent à améliorer la sécurité routière) et éviter que les instruments n'exercent les uns sur les autres des effets contraires.

Ligne directrice 8. Développer un plan de mise en œuvre prévoyant une application convenablement phasée des instruments pouvant contribuer à la réalisation des TEV, tout en tenant compte des situations régionales et nationales. Fixer un calendrier précis et répartir les responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre. Évaluer si les politiques, projets et programmes proposés contribuent ou s'opposent aux TEV dans le secteur des transports et les autres secteurs apparentés, en utilisant des outils tels que l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement (ESIE).

Ligne directrice 9. Arrêter des dispositions en vue d'assurer le suivi de la mise en œuvre et l'information du public sur la stratégie TEV ; utiliser des indicateurs cohérents et précis des transports viables pour communiquer les résultats ; assurer le suivi en vue d'adapter la stratégie en fonction des données reçues et des dernières découvertes scientifiques.

Ligne directrice 10. S'assurer un large appui et la coopération en vue de la mise en œuvre des TEV ; impliquer les parties concernées, s'assurer de leur appui et de leur engagement et permettre la participation du grand public ; sensibiliser l'opinion publique et mettre au point des programmes d'éducation. Veiller à ce que toutes les actions soient compatibles avec la responsabilité globale en matière de développement durable.

Source : OCDE (2001).

de marchandises. Le transport combiné (route roulante, transport de conteneurs par chemin de fer) a été encouragé dans de nombreux pays, notamment pour le transport nord-sud franchissant les Alpes (Suisse, Autriche et, plus récemment, France). Des plateformes multimodales ont été créées dans un certain nombre de zones portuaires et de grandes villes pour faciliter les livraisons, optimiser la logistique et limiter la manutention des marchandises.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Approfondir les travaux de l'OCDE sur le transport écologiquement viable, notamment par :

- l'élaboration de stratégies de mise en œuvre régionale d'ici 2006, et
- la mise au point de mesures pour contrecarrer les incidences sur l'environnement de la forte croissance des transports aériens et routiers à l'horizon 2006.

Les travaux complémentaires sur les TEV se sont poursuivis au sein du Sous-groupe sur les transports. En ce qui concerne la définition d'une stratégie régionale, une conférence a été organisée au Japon du 23 au 25 mars 2003, intitulée « Conférence internationale sur les transports écologiquement viables dans les pays asiatiques », et un projet « EST Goes East » a été lancé en coopération avec le PNUE, qui encourage les projets pilotes visant à créer des possibilités d'investissement et de partenariat en vue du transport durable. Un atelier régional sur la mise en œuvre des lignes directrices sur les TEV en Europe centrale et orientale est prévu en 2004.

- OCDE (2004), *Decoupling Economic Growth and Transport Impacts*.
- OCDE (2004 à paraître), *Actes de la Conférence internationale sur les transports écologiquement viables dans les pays asiatiques*.
- OCDE (2004 à paraître), *Clean Transport: Reducing Motor Vehicle Emissions through 2030*.
- OCDE (2002), *EST goes East: External Costs of Transport*.
- OCDE (2002), *Pour des transports écologiquement viables. Les mesures à prendre*.
- OCDE (2002), *Report on the International Conference on Environmentally Sustainable Transport: Is Rail on Track?*
- OCDE (2001), *Environmentally Sustainable Transport: Concepts and Strategies*.
- OCDE (2001), *Des transports écologiquement viables. Perspectives, stratégies et meilleures pratiques* (Actes de la Conférence de Vienne).

Analyser les stratégies pour l'application d'instruments économiques, dont les échanges de droits d'émission, les prélèvements et les taxes, qui favorisent des transports aériens et maritimes écologiquement rationnels, en tenant compte des travaux d'autres organisations internationales.

Le Comité des transports maritimes de l'OCDE a examiné l'avantage inéquitable dont bénéficient les propriétaires de navires qui ne respectent pas les normes et ne se conforment pas aux réglementations environnementales internationales applicables à leurs bâtiments. Ces travaux mettent en évidence les économies de coûts et, partant,

l'avantage concurrentiel dont jouissent ces propriétaires par rapport à leurs concurrents respectueux des lois.

- OCDE (2003), *Propriété et contrôle des navires*.
- OCDE (2003), *Cost Savings Stemming from non-compliance with International Environmental Regulations in the Maritime Sector*.
- OCDE (2001), *Avantages concurrentiels dont bénéficient certains armateurs du fait de l'inobservation des règles et des normes internationales en vigueur*.
- OCDE (2001), *La navigation sous normes: les coûts pour les utilisateurs*.
- OCDE (2001), *Plan d'action pour lutter contre la navigation sous normes*.

Analyser les mesures et les actions permettant l'intégration d'objectifs environnementaux dans les politiques territoriales, régionales et foncières, ainsi que leurs effets sur l'offre et la demande de transports.

À la demande des ministres des Transports, la CEMT a procédé à l'examen de la mise en œuvre des politiques des transports urbains pour la période 1998-2001. On trouvera à l'adresse www.oecd.org/CEM un compte rendu succinct et une série de rapports, notamment une enquête sur les tendances dans le secteur des transports urbains et sur l'évolution récente des politiques dans les villes des régions de la CEMT et de l'OCDE ainsi que des analyses approfondies de l'application des politiques des transports urbains durables aux Pays-Bas et en Hongrie.

- CEMT (2003), *Résolution de la CEMT sur l'évaluation et la prise de décision en vue d'une politique intégrée des transports et de l'environnement*.
- CEMT (2003), *Transports urbains durables: la mise en œuvre des politiques – Examens nationaux*.

Analyser les obstacles à la pénétration des technologies respectueuses de l'environnement sur le marché, et élaborer des stratégies pour les surmonter.

L'AIE et l'OCDE ont consacré des travaux au développement et à l'adoption des nouvelles technologies énergétiques respectueuses du climat. Les technologies des transports y sont évoquées.

- AIE (2003), *Implementing Agreement Highlights*.

Analyser les possibilités d'action des pouvoirs publics pour atténuer les incidences sur l'environnement des voyages d'agrément et des déplacements touristiques.

Une étude de cas relative aux incidences des voyages d'agrément et des déplacements touristiques sur l'environnement ainsi qu'aux politiques qui peuvent être appliquées pour atténuer ces incidences a été réalisée en 2001 dans le cadre d'un projet sur les modes de consommation durables.

- OCDE (2001), « Household Tourism Travel: Environmental Impacts and Policy Responses » [ENV/EPOC/WPNEP(2001)114/FINAL].

Références

INFRAS (2004), *Coûts externes des transports : coûts des accidents, d'environnement et de congestion en Europe occidentale*, Union internationale des chemins de fer (UIC), Paris.

OCDE (2001), *Lignes directrices de l'OCDE sur les transports écologiquement viables*, OCDE, Paris.

OCDE (2004 à paraître), *Clean Transport: Reducing Motor Vehicle Emissions through 2030*, OCDE, Paris.

2.3. Énergie

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit le principal défi que doivent relever les pays de l'OCDE pour garantir la durabilité environnementale du secteur de l'énergie :

A. Repenser et faire évoluer les systèmes de production et d'utilisation de l'énergie afin que celles-ci produisent moins d'effets négatifs sur l'environnement, notamment les émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants atmosphériques.

Dans les pays de l'OCDE, les émissions industrielles de CO₂ dues à l'utilisation d'énergie ont globalement diminué, sous l'effet de l'évolution des prix de l'énergie, de la substitution de combustibles dans la production d'électricité et des mutations structurelles qui ont réduit la place des industries à forte intensité énergétique dans l'activité économique. La consommation d'énergie du secteur résidentiel n'a pas cessé d'augmenter ces dix dernières années, ce qui souligne l'importance qui doit être accordée aux mesures d'économies d'énergie. Les instruments d'intervention existants comprennent les réglementations et les approches volontaires destinées à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, en particulier des constructions neuves, et des appareils électriques. Cela étant, une grande partie du potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique reste inexploité, même lorsqu'il repose sur des solutions ayant un coût faible ou nul. Par exemple, dans la plupart des pays de l'OCDE, la consommation d'électricité en mode veille des appareils électroniques grand public (filère qui enregistre la plus forte croissance dans le secteur des équipements domestiques et de bureau) n'est toujours pas réglementée.

Les politiques mises en œuvre dans les pays de l'OCDE pour lutter contre les effets négatifs de la production et de l'utilisation d'énergie sur l'environnement ont entraîné des changements dans la production d'électricité, dans sa consommation domestique et commerciale et dans son transport. En ce qui concerne la production et la transformation d'énergie, les forces du marché et les réformes de la réglementation ont favorisé la substitution du gaz au charbon dans de nombreux pays de l'OCDE. Les mesures prises en matière de fiscalité et de tarifs d'achat de l'électricité verte, les certificats d'énergie renouvelable négociables et d'autres dispositions gouvernementales ont stimulé l'expansion du secteur des énergies renouvelables, qui était certes peu développé au départ mais dont la croissance s'est accélérée pour atteindre des valeurs à deux chiffres. Quelques pays ont mis en œuvre des politiques similaires pour promouvoir la cogénération. Ces mesures se sont traduites par une diminution des émissions de dioxyde de carbone, de dioxyde de soufre, de particules et d'autres polluants atmosphériques dues à la production d'électricité. De nombreuses politiques de réduction des émissions de CO₂

imputables au secteur énergétique comportent des avantages connexes sur le plan de la santé et de l'environnement.

En outre, plusieurs initiatives de recherche nouvelles ont été lancées récemment sur la viabilité et le rapport coût-efficacité du piégeage et du stockage du carbone, ainsi que sur les moyens à mettre en œuvre pour en réduire le coût. Au moins un projet pilote a été mis en place avec pour objectif de produire de l'électricité à partir de combustibles fossiles sans émettre de carbone. Conjugués au développement rapide des sources d'énergie renouvelable, comme la biomasse, le piégeage et le stockage écologiquement rationnels du carbone pourraient ouvrir la voie à une filière énergétique à émissions faibles ou nulles.

La conjugaison des mutations structurelles et de l'amélioration de l'efficacité énergétique s'est traduite par un certain découplage entre la consommation d'énergie et l'expansion économique, malgré le taux de croissance soutenu du secteur des transports. La progression des émissions de CO₂ a elle aussi ralenti ces dernières années, aidée en cela par une augmentation modeste mais perceptible de l'utilisation de combustibles fossiles à moindre intensité de CO₂, des sources d'énergie renouvelable et de l'énergie nucléaire dans certains pays, mais il faudra des politiques et des mesures beaucoup plus ambitieuses pour enregistrer des progrès majeurs.

Mise en œuvre des actions au niveau national

Action au niveau national n° 1. Éliminer les subventions et les dispositions fiscales dommageables pour l'environnement dans le secteur de l'énergie, et internaliser les effets externes liés à l'utilisation et à la production d'énergie.

Les renseignements sur le type et le montant des subventions accordées au secteur de l'énergie dans les pays de l'OCDE sont rares. Les subventions à la production de charbon, qui sont sans doute les plus nuisibles pour l'environnement dans ce secteur, sont les seules pour lesquelles il existe des estimations régulières et comparables dans tous les pays de l'OCDE. Comme il ressort du tableau 2.3.1, les pays de l'OCDE qui subventionnent la production de charbon ont presque tous fortement réduit ces aides ces dernières années, et plusieurs ont fixé des calendriers précis pour leur suppression progressive. Le Canada a fermé récemment sa dernière mine subventionnée par les pouvoirs publics et la France est engagée sur la voie de la suppression de la production de charbon (et des subventions qui l'accompagnent) à l'horizon 2005.

Tableau 2.3.1. **Subventions à la production de charbon dans certains pays de l'OCDE**

	Équivalent subvention à la production (millions d'USD)		Équivalent subvention à la production par tonne (USD/tec)	
	1995	2000	1995	2000
Allemagne	8 502	3 924	156.15	115.40
Espagne	1 110	730	92.97	70.32
Japon	884	376	179.36	134.29
Turquie	267	369	141.95	220.95
France	117	307	14.95	97.15
Royaume-Uni	203	89	4.35	3.25
Total	11 083	5 795		

Source : AIE (2001a).

Bien que l'on s'attende à ce que la production de charbon continue de bénéficier de subventions en Turquie, en République tchèque et en Norvège, ce sont les subventions futures de l'UE qui sont les plus préoccupantes en raison du volume de production concerné (AIE, 2003a). En effet, il a été décidé que les subventions de l'UE ne seraient pas supprimées, en partie pour des raisons sociales et d'ajustement régional. Même des houillères non rentables seront maintenues en activité, afin de conserver une capacité minimum de production de charbon et de préserver les qualifications professionnelles et le savoir-faire technique. L'aide à la production sera remplacée par une aide à la « sauvegarde des ressources ». L'analyse a toutefois montré que si le soutien de l'État a permis de résoudre les problèmes sociaux et d'atténuer les fluctuations du marché à court terme dans certaines situations, il n'a pas réussi à assurer l'avenir économique à long terme de la majeure partie du secteur (AIE, 2003a).

Tous les pays de l'OCDE prélèvent des taxes sur la production ou l'utilisation de l'énergie¹. Néanmoins, un grand nombre de dispositions fiscales (exonérations ou réductions des taux d'imposition), dont bénéficient souvent les industries à forte intensité énergétique, ont pour effet de limiter sensiblement l'internalisation des coûts externes de l'énergie qui pourrait en découler². Par exemple, une taxe sur le charbon est appliquée au Japon depuis le 1^{er} octobre 2003. Son taux augmentera progressivement et passera de quelque 230 JPY par tonne actuellement à 460 JPY par tonne le 1^{er} avril 2005 et à 700 JPY par tonne le 1^{er} avril 2007. Or, le charbon utilisé dans certains secteurs (production d'acier, de ciment et de coke) est exonéré jusqu'au 31 mars 2005.

En Allemagne, la réforme de la fiscalité axée sur la protection de l'environnement associe depuis 1999 l'augmentation des taxes sur l'énergie (dans le secteur des transports et en dehors) et une réduction des cotisations de sécurité sociale³. Cette réforme comporte elle aussi plusieurs dispositions fiscales qui bénéficient à des secteurs économiques précis, en particulier ceux à forte intensité énergétique. Néanmoins, plusieurs modifications de ces dispositions sont entrées en vigueur au début de 2003 et vont généralement dans le sens d'un alourdissement de la fiscalité pour les entreprises à forte intensité énergétique. Ainsi, la réduction générale des taux « normaux » dont bénéficient l'industrie, l'agriculture et la foresterie a été ramenée de 80 % à 40 %. En outre, au lieu de l'exonération à 100 % de toutes les taxes sur l'énergie dues au-delà d'un montant supérieur à 1.2 fois ce qu'une entreprise déterminée a obtenu sous forme de réduction des paiements au titre de la sécurité sociale, le taux de réduction est à présent de 95 %. Cela signifie concrètement que les entreprises à forte intensité énergétique doivent désormais acquitter des taxes sur l'énergie dont le taux à la marge est égal à 3 % du taux normal, contre 0 % précédemment.

Dans plusieurs autres pays également, des dispositions relatives à la taxe sur l'énergie sont en vigueur. Au Royaume-Uni, un « prélèvement au titre du changement climatique » est entré en vigueur en 2001 et frappe entre autres l'utilisation commerciale du charbon, du gaz naturel et de l'électricité. Les secteurs à forte intensité énergétique pouvaient obtenir une réduction de 80 % du taux du prélèvement en souscrivant à des « accords sur le changement climatique »⁴. En 2002, les recettes du prélèvement provenant de l'industrie se sont élevées à environ 1,2 milliard d'euros et ont été utilisées pour réduire les cotisations de sécurité sociale. Le secteur des ménages est entièrement exonéré. En Suède, les taxes sur le fioul domestique et l'électricité ont été augmentées depuis 2001 dans le cadre du remplacement d'une partie des taxes sur le travail par des écotaxes à hauteur de 1 milliard d'EUR environ. Ces modifications ont toutefois affecté principalement les ménages et les services, l'industrie restant largement exonérée. La Hongrie instaurera à partir du début de 2003 une nouvelle taxe sur l'utilisation

commerciale de l'électricité et du gaz naturel, tandis que les Pays-Bas se préparent à augmenter, à partir de 2005, leur « taxe réglementaire sur l'énergie », de manière à ce que ses recettes annuelles atteignent environ 450 millions d'EUR, qui seront entièrement recyclés. Les industries à forte intensité énergétique sont en grande partie exonérées de ces taxes.

Action au niveau national n° 2. Accélérer les réductions efficaces et économes des émissions nettes de dioxyde de carbone provenant de la production et de l'utilisation d'énergie, y compris par un vaste recours aux permis négociables.

Les pays de l'OCDE ont adopté diverses mesures en vue de diminuer les émissions de CO₂ provenant de la production, du transport et de l'utilisation d'énergie⁵. Depuis la signature, en 1998, du Protocole de Kyoto, les pays de l'OCDE ont mis en œuvre un nombre croissant de politiques axées sur les émissions de gaz à effet de serre. Bien que les émissions de CO₂ en valeur absolue aient continué d'augmenter, leur intensité par rapport au PIB a globalement baissé au cours des années 1990 dans les pays de l'OCDE. Toutefois, cette baisse a été plus lente ces dernières années qu'au cours de la période 1973-1990, ce qui indique que les politiques récentes en matière d'efficacité énergétique et de climat n'ont pas réussi à assurer un découplage aussi sensible que celui qui avait résulté des chocs pétroliers de 1973 et de 1978-1979 et des mesures d'économie d'énergie qui ont été prises dans leur sillage au cours des années 1980.

Plusieurs gouvernements des pays de l'OCDE ont mis en œuvre des réglementations environnementales qui s'appliquent à la production d'électricité, principalement pour améliorer son efficacité énergétique et pour favoriser l'utilisation des sources d'énergie renouvelable. Certains pays de l'OCDE comme la République tchèque et la Grèce ont également renforcé les mesures destinées à encourager le passage du charbon au gaz. Un certain nombre d'entre eux ont adopté des dispositions visant à stimuler le développement de la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE), souvent étroitement liées à des politiques de promotion des énergies renouvelables. Par exemple, en Belgique, les projets PCCE peuvent donner lieu à l'émission de certificats « verts », qui sont principalement conçus pour développer le marché des énergies renouvelables.

La combustion de combustibles dans l'industrie a été à l'origine de 15 % du total des émissions de CO₂ liées à l'énergie dans les pays de l'OCDE en 2001 (AIE, 2003b). Les émissions de CO₂ imputables à l'industrie ont diminué de 4 % entre 1990 et 2001. Ces tendances ont été en grande partie déterminées par l'évolution des prix de l'énergie, le niveau de la production industrielle, la substitution interénergétique dans la production d'énergie et les mutations structurelles. En 2001, les émissions du secteur résidentiel représentaient 8 % de l'ensemble des émissions liées à l'énergie dans les pays de l'OCDE⁶. Elles étaient alors en augmentation de 3 % par rapport à 1990. Divers facteurs (y compris l'évolution du niveau des revenus et des modes de vie) expliquent la hausse de la demande d'énergie dans la plupart des pays, laquelle a annulé les économies d'énergie réalisées ces dernières années (OCDE, 2003). Par exemple, la baisse du prix des appareils électriques a considérablement accru la demande d'électricité, de même que l'augmentation de la taille des logements et la diminution du nombre d'occupants par logement. Cette augmentation de la demande d'électricité a peut-être contribué au recul de l'intensité de CO₂ dans les pays qui recourent en grande partie à l'énergie nucléaire ou à l'hydroélectricité, mais elle l'a accru dans les pays qui utilisent les combustibles fossiles.

Action au niveau national n° 3. Œuvrer pour accroître sensiblement la part des énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire.

Ces dix dernières années, la plupart des pays de l'OCDE ont renforcé leur soutien aux énergies renouvelables dans l'optique de déclencher une mutation vers des modes de production et d'utilisation plus durables de l'énergie. Cependant, la libéralisation des marchés de l'énergie accroît la concurrence et rend ainsi plus difficile l'entrée des énergies renouvelables sur ces marchés. Pour résoudre ce problème, les pouvoirs publics des pays de l'OCDE déploient de plus en plus de moyens pour que les coûts imputables aux sources d'énergie non renouvelable et les avantages des énergies renouvelables se reflètent mieux dans les prix.

L'offre d'énergie renouvelable a augmenté de 15 % dans les pays de l'AIE⁷ entre 1990 et 2001, suite aux initiatives récentes des pouvoirs publics (AIE, 2003c). Malgré cela, la part des énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) est restée relativement stable (à moins de 6 %) au cours de la même période. L'augmentation de l'offre masque de grandes disparités dans le développement des diverses énergies renouvelables. Par exemple, les secteurs de la biomasse solide, de l'hydroélectricité et de la géothermie connaissent une croissance très limitée depuis 1990, mais la production d'énergie d'origine éolienne ou solaire et à partir de biomasse liquide a sensiblement augmenté (avec des taux de croissance annuelle respectifs de 22, 27 et 84 %) (AIE, 2003c). Dans le secteur de l'électricité, bien qu'il subsiste un important potentiel inexploité, la capacité de l'hydroélectricité a atteint un palier sur les marchés de la plupart des pays de l'OCDE. C'est ce qui peut expliquer en partie la croissance nettement plus faible de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable par rapport à celle de la production totale d'électricité depuis 1990 (0,8 % contre 2,1 %) (AIE, 2003c). L'Europe est la seule région de l'OCDE qui a vu la part de l'offre d'électricité renouvelable augmenter depuis 1990. Face à la perte de vitesse de la production d'électricité renouvelable et aux problèmes que soulève le remplacement des combustibles fossiles par les énergies renouvelables dans l'ensemble du secteur énergétique, les pouvoirs publics doivent multiplier leurs efforts.

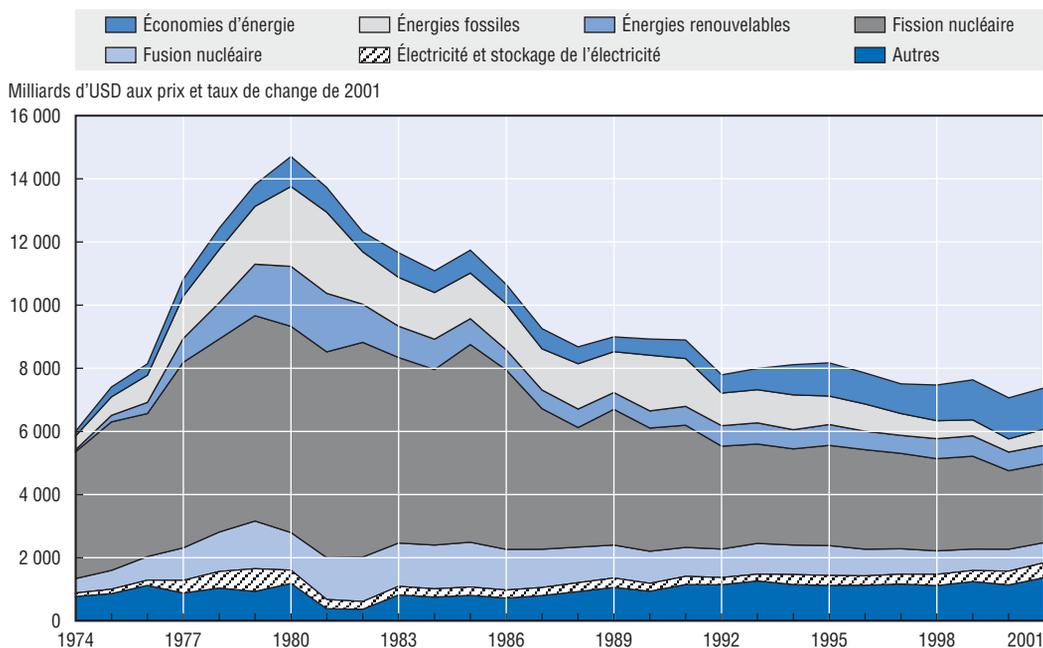
La plupart des pays de l'OCDE ont fixé ou sont en train de fixer des objectifs indiquant la proportion d'électricité qu'il faudra produire à l'avenir à partir d'énergies renouvelables, ce qui met en place un cadre d'action plus stable et permet de mieux orienter les parties prenantes. Dans certains d'entre eux, le respect de ces objectifs est obligatoire, mais il est facultatif dans la plupart.

Les subventions, les prêts à des conditions de faveur ou les fonds spéciaux dont peuvent bénéficier les fournisseurs d'électricité, les entreprises et les consommateurs, sont un élément important de l'ensemble des politiques destinées à faciliter l'entrée sur le marché des technologies renouvelables dans les pays de l'OCDE. Les programmes existants de subventions et de prêts sont pour la plupart axés sur les technologies de taille modeste dont les coûts sont généralement plus élevés et qui se heurtent à des obstacles à l'entrée des marchés traditionnels. Les taxes sur le carbone ou sur l'énergie, associées aux exonérations fiscales et crédits ou réductions d'impôts au titre des énergies renouvelables, font partie des instruments utilisés. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les entreprises et les particuliers qui investissent dans les équipements permettant de tirer parti des énergies renouvelables

peuvent en bénéficier. Les mesures en faveur de l'achat d'électricité verte appliquées dans plusieurs pays de l'OCDE sont plus récentes. Elles compensent les tarifs élevés de transport et de distribution auxquels sont confrontés les petits producteurs d'électricité renouvelable en fixant, pour une durée déterminée, des tarifs de reprise fixes qui leur sont favorables. Contrairement aux subventions publiques ou aux exonérations et crédits d'impôts, ces tarifs ne récompensent pas directement l'investissement mais la production d'énergie, ce qui incite les producteurs d'électricité à optimiser son efficacité. Dans certains pays (comme la France et l'Allemagne), les mesures concernant les tarifs de l'électricité verte injectée dans le réseau sont de plus en plus élaborées, et les incitations sont soit réduites progressivement pour prendre en compte la diminution du coût inhérent à l'acquisition des connaissances technologiques, soit réparties en plusieurs catégories pour refléter les différences dans les ressources disponibles ou d'autres variables (AIE, 2002a). Les pays qui appliquent des tarifs de reprise fixes stables sur une longue période sont aussi ceux qui affichent les taux de croissance des énergies renouvelables les plus élevés.

Les certificats verts négociables retiennent de plus en plus l'attention, car ces instruments commerciaux novateurs permettent d'inciter les producteurs d'électricité à investir dans les énergies renouvelables et, en principe, offrent aux pouvoirs publics la possibilité de mieux maîtriser les coûts financiers des actions destinées à stimuler le marché des énergies renouvelables. Pour favoriser leur développement, beaucoup de pays de l'OCDE ont fixé des objectifs de production d'électricité à partir de sources renouvelables. Des systèmes de certificats verts sont déjà en place ou sont mis en œuvre actuellement, au niveau national ou infranational, dans un tiers des pays de l'OCDE, et sont envisagés dans quelques autres. Leur efficacité dépend en grande partie de la rigueur du mécanisme de certification ainsi que du type et de la sévérité des sanctions pécuniaires

Figure 2.3.1. **Budgets publics de R-D énergétique dans les pays de l'AIE par domaine technologique (1973-2001)**



Source : IEA (2003d).

en cas de non conformité, qui doivent être suffisamment fortes pour encourager les investissements dans les énergies renouvelables.

Les pays de l'OCDE soutiennent également la recherche-développement (R-D) dans le domaine des technologies des énergies renouvelables. Entre 1990 et 1999, les budgets de R-D sur ces technologies ont augmenté de 1,9 % par an dans les pays de l'AIE, alors que ceux de la R-D sur l'énergie en général diminuaient de 1,7 % par an en moyenne (figure 2.3.1). Par ailleurs, des programmes de recherche nationaux et internationaux ont été lancés dans des domaines nouveaux, notamment l'utilisation de l'hydrogène et les apports possibles de la science fondamentale aux technologies énergétiques futures (AIE, 2003d). Ces tendances annoncent peut-être un abandon, à terme, de la R-D sur les combustibles fossiles et l'énergie nucléaire au profit de la R-D sur les sources renouvelables, mais les investissements bruts dans la R-D sur les énergies renouvelables restent néanmoins modestes. Le faible niveau de la R-D énergétique privée et publique, à l'heure actuelle, et le fait qu'elle soit principalement orientée vers le court terme ne semblent pas devoir permettre de répondre au défi du changement climatique (AIE, 2003d).

Action au niveau national n° 4. Faire un usage plus concret des technologies pour accroître l'efficacité dans la production et l'utilisation d'énergie.

Les initiatives dans le domaine de l'efficacité énergétique s'avèrent de plus en plus réalisables techniquement et d'un bon rapport coût-efficacité. Elles présentent dès lors de grandes potentialités en matière d'économies d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre⁸. Par exemple, le Livre blanc publié en 2003 au Royaume-Uni estime que l'efficacité énergétique pourrait permettre de réaliser la moitié environ de l'objectif de réduction des émissions de GES que le pays s'est fixé d'ici 2020 (AIE, 2003d). Dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, des politiques et des programmes sont en place dans le but d'influer sur le comportement et les profils d'investissement des producteurs et des utilisateurs d'énergie. Les instruments d'action utilisés actuellement vont des instruments économiques intersectoriels (par exemple, les taxes sur l'énergie) aux normes réglementaires ciblées sur des secteurs précis d'utilisation finale de l'énergie (par exemple, les normes obligatoires pour les bâtiments et les appareils ménagers) en passant par les programmes volontaires. Pour justifier le recours à ces instruments, les pouvoirs publics invoquent les multiples défaillances du marché qui font obstacle à l'adoption des nouvelles technologies et qui tiennent par exemple au manque d'informations ou au coût élevé des investissements initiaux dans ces technologies. Beaucoup de technologies efficaces sur le plan énergétique semblent avoir un bon rapport coût-efficacité, mais ces défaillances du marché, ainsi que l'imprévisibilité des processus décisionnels des entreprises et des ménages, empêchent les investissements dans ces technologies (AIE, 2001b). Si l'on peut certes qualifier de très ambitieux les efforts déployés par les pouvoirs publics pour pallier ces défaillances, les pays de l'OCDE n'ont pas encore réussi à renverser la tendance à l'augmentation de la consommation d'énergie.

Bon nombre de pays de l'OCDE comptent tirer profit du potentiel de réduction des émissions offert par les technologies modernes qui améliorent le rendement des anciennes centrales de production d'électricité et de chaleur utilisant les combustibles fossiles. L'innovation technologique dans ce secteur est encouragée par le financement de la recherche, dans certains pays, mais principalement par les échanges d'émissions, les

mesures fiscales et les approches volontaires. L'Australie, par exemple, cherche à conclure des accords volontaires juridiquement contraignants avec des opérateurs en vue d'encourager tout particulièrement l'amélioration du rendement dans les centrales électriques existantes. Deux pays de l'OCDE sont en train d'étudier des moyens d'instaurer des mécanismes d'échanges de certificats d'efficacité énergétique pour le secteur de l'électricité (AIE, 2002b). Ainsi, en 2001, l'Italie a mis en place un mécanisme de ce type dont la portée est ambitieuse. Il fixe des objectifs quantitatifs de réduction de 0.2 Mtep dès 2002 et de 2.9 Mtep dès 2006 pour toutes les grandes compagnies d'électricité et de gaz. Au Royaume-Uni, les échanges d'économies de carbone entre compagnies ont débuté en 2002, et des démarches ont été entamées en vue de convertir le mécanisme actuel en système de certificats.

Les mesures d'efficacité énergétique sont souvent difficiles à mettre en œuvre et ne portent leurs fruits qu'après un certain temps. Cela est dû à divers facteurs : complexité de construction et de conception des bâtiments et de fabrication de produits, lenteur du renouvellement du parc immobilier et du stock d'appareils, volatilité de la demande, et nombre d'acteurs à cibler (AIE, 2003d ; OCDE, 2002).

Pour améliorer l'efficacité énergétique des enveloppes des bâtiments et leur conception (c'est-à-dire pour réduire la consommation d'énergie pour le chauffage, le refroidissement et l'éclairage), les pouvoirs publics des pays de l'OCDE ciblent en priorité les constructions neuves. Les normes obligatoires de performances énergétiques minimums sont largement répandues dans les pays de l'OCDE et se sont avérées efficaces pour économiser l'énergie. Toutefois, pour que leur efficacité se maintienne, il est nécessaire de mettre les normes régulièrement à jour afin d'encourager constamment le perfectionnement des technologies et l'innovation. La plupart des pays de l'OCDE en sont à leur premier ou à leur deuxième cycle de mise à jour de ces normes. Beaucoup ont aussi adopté ou renforcé des incitations financières directes pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, notamment des subventions à l'investissement, des prêts bonifiés ou un traitement fiscal préférentiel. Neuf pays de l'OCDE possèdent des programmes de subventions et d'exonérations fiscales pour les bâtiments neufs économes en énergie, et six offrent des systèmes de prêts à des taux de faveur (OCDE, 2003). Par rapport à celles qui sont axées sur les bâtiments neufs, les interventions publiques destinées à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments existants demeurent modestes, même si elles ont légèrement augmenté ces dernières années. Les outils d'information comme les systèmes d'étiquetage obligatoires ou facultatifs appliqués aux bâtiments tant nouveaux qu'existants sont de plus en plus utilisés dans les pays de l'OCDE. Six pays européens possèdent des systèmes d'étiquetage obligatoire et sept pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes facultatifs (OCDE, 2003). Une initiative récente est la Directive de l'Union européenne sur la performance énergétique des bâtiments [2002/91/CE], qui impose à tous les États membres d'adopter, d'ici à 2006, des systèmes d'évaluation énergétique pour les bâtiments neufs et pour les bâtiments existants qui subissent une rénovation majeure. Il existe des programmes d'audit énergétique (évaluation de la consommation d'énergie et détermination des mesures pouvant être prises pour améliorer l'efficacité énergétique) dans cinq pays de l'OCDE pour le parc immobilier existant.

Les pays de l'OCDE ont une expérience de plus de dix ans en matière de politique d'efficacité énergétique des appareils électriques. Les instruments le plus largement utilisés sont l'étiquetage informatif, les normes minimums de performances énergétiques et les approches volontaires, bien que le champ d'application, la sévérité, la conception et

le degré de mise en œuvre diffèrent fortement d'un pays de l'OCDE à l'autre. La plupart d'entre eux utilisent l'étiquetage pour informer les consommateurs sur la consommation d'énergie des appareils, par exemple dans le cadre des programmes Energy Star aux États-Unis et TopRunner au Japon. De nombreux pays appliquent également des normes minimums de performances énergétiques. On observe dans beaucoup de pays de l'OCDE (Australie, Japon et États-Unis notamment) une lente évolution vers des normes plus strictes et d'application plus large (CCNUCC, 2003). Plusieurs pays membres ont négocié des accords volontaires avec les fabricants en vue d'accroître l'efficacité énergétique des appareils. Huit ont mis en place récemment des réglementations relatives à la consommation d'énergie en mode veille, qui constitue une source croissante d'utilisation d'énergie (Meier, 2003). Une évaluation récente conclut que les mesures d'efficacité énergétique ont démontré leur fiabilité et leur bon rapport coût-efficacité : elles permettent de réduire la consommation d'énergie et les émissions de GES des appareils au-delà des niveaux qui auraient été atteints en leur absence (AIE, 2003e).

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Évaluer les politiques requises pour accélérer l'application des technologies à bon rendement énergétique dans les pays de l'OCDE, et notamment pour supprimer les obstacles à l'introduction de systèmes de production et d'utilisation d'énergie à faibles émissions de carbone.

Dans le cadre de ses travaux sur les mesures en faveur de modes de consommation durables et de bâtiments écologiquement viables, l'OCDE a procédé à des évaluations des politiques en vigueur dans les pays de l'OCDE en vue de promouvoir l'efficacité énergétique. L'AIE a également effectué récemment un travail considérable sur l'adoption de technologies à bon rendement énergétique ainsi que sur l'utilisation plus efficace des appareils existants consommateurs d'énergie (notamment sur le mode veille des ordinateurs).

- OCDE (2001), *Vers une consommation durable des ménages ? Tendances et politiques dans les pays de l'OCDE*.
- OCDE (2002), *Decision-Making and Environmental Policy Design for Consumer Durables*.
- OCDE (2003), *Pour des bâtiments écologiquement viables. Enjeux et politiques*.
- AIE (2001), *Things that Go Blip in the Night: Standby Power and How to Limit it*.
- AIE (2002), *Energy Efficiency Certificate Trading: Outcomes of Workshop*, atelier organisé à Milan, Italie, le 17 avril 2002.
- AIE (2003), *Cool Appliances: Policy Strategies for Energy Efficient Homes*.

Évaluer les politiques requises pour encourager l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la palette énergétique et réduire la pollution, la production de déchets et les effets sur la biodiversité liés à l'énergie.

Chaque année, l'AIE publie une analyse de la part des énergies renouvelables dans le bilan énergétique des pays membres et non membres de l'OCDE et applique un vaste programme d'évaluation des politiques visant à stimuler l'innovation, le développement et

la diffusion des technologies dans le secteur de l'énergie, y compris les énergies renouvelables.

- AIE (2003), *Renewables Information*.
- AIE (2003), *Creating Markets for Energy Technologies*.
- AIE (2003), *Renewables for Power Generation*.

Collaborer avec les pays membres pour analyser les effets sur l'environnement des changements intervenant dans le dosage des sources d'énergie utilisées, et pour évaluer les possibilités d'accroître la part des énergies renouvelables dans la palette énergétique.

L'OCDE et l'AIE, dans le cadre de divers processus d'examen (notamment le processus d'examen des politiques et des programmes énergétiques entrepris par l'AIE, et les Examens des performances environnementales réalisés par l'OCDE) étudient les incidences des politiques énergétiques des pays sur l'environnement et formulent des recommandations pour leur amélioration.

Continuer à évaluer l'avancement des réformes des subventions à l'énergie et des réformes fiscales écologiques dans les pays membres.

La base de données OCDE/AEE sur les taxes liées à l'environnement, outil essentiel pour évaluer les progrès accomplis sur le plan des réformes fiscales « vertes » dans les pays de l'OCDE, continue d'être mise à jour régulièrement et, depuis 2003, est complétée par une base de données sur d'autres instruments utilisés dans les politiques d'environnement. L'AIE tient une base de données intitulée « Dealing with Climatic Change », qui couvre un certain nombre de politiques climatiques en vigueur dans les pays de l'AIE, y compris les politiques fiscales, et examine à intervalles réguliers les évolutions nouvelles des politiques énergétiques dans les pays de l'AIE.

- Base de données OCDE/AEE sur les taxes liées à l'environnement [www.oecd.org/env/tax-database].
- Base de données OCDE/AEE sur les instruments économiques employés dans la politique de l'environnement.
- Base de données de l'AIE « Dealing with Climate Change » [www.iea.org/envissu/pamsdb/index.html].
- AIE (2003), *Energy Policies of IEA Countries 2003*.

Notes

1. Voir aussi l'action au niveau national n° 3 à la section « Climat » de l'Objectif 1. Pour plus d'informations sur les taxes appliquées dans les pays de l'OCDE, voir la base de données OCDE/AEE sur les taxes liées à l'environnement [www.oecd.org/env/tax-database].
2. L'absence de critère unique de comparaison complique l'analyse de ces dispositions. Par exemple, exonérer des taxes sur les combustibles fossiles ceux qui sont utilisés dans la production d'électricité ou à des fins industrielles pourrait à l'évidence être considéré comme une disposition fiscale dommageable pour l'environnement, mais il est plus difficile de dire si l'absence pure et simple de taxe sur tous les produits énergétiques autres que les carburants peut être classée dans le même catégorie.
3. Voir aussi le tableau 1.1.3 de l'action au niveau national n° 3 à la section « Climat » de l'Objectif 1.

4. Il n'est pas certain que ces accords aient davantage incité les entreprises à diminuer leurs émissions par rapport à ce qu'elles faisaient déjà dans le cadre du système britannique d'échanges de droits d'émissions de carbone. Quoi qu'il en soit, plus de 1 000 sites ont perdu leur réduction de 80 % du taux du prélèvement au titre du changement climatique pendant 3 ans pour n'avoir pas atteint les objectifs intermédiaires fixés par les accords.
5. Voir aussi les actions au niveau national n° 1, 3 et 4, à la section « Climat » de l'Objectif 1, et l'action au niveau national n° 1, à la section 2 « Transports » de l'Objectif 2.
6. Non comprises les émissions imputables à la production d'électricité.
7. Quatre pays de l'OCDE ne sont pas membres de l'AIE : l'Islande, le Mexique, la Pologne et la Slovaquie.
8. Voir aussi les actions au niveau national n° 3 et 4 à la section « Climat » de l'Objectif 1, et les actions au niveau national n° 4 de la section « Transports » et n° 3 de la section « Énergie » de l'Objectif 2.

Références

- AIE (2001a), *Energy Policies in IEA Countries: 2001*, AIE, Paris.
- AIE (2001b), *Things that Go Blip in the Night: Standby Power and How to Limit it*, AIE, Paris.
- AIE (2002a), *Energy Policies of IEA countries – 2002 Review*, AIE, Paris.
- AIE (2002b), *Energy Efficiency Certificate Trading: Outcomes of Workshop*, atelier organisé à Milan, Italie, le 17 avril 2002, AIE, Paris.
- AIE (2003a), *Coal Information*, AIE, Paris.
- AIE (2003b), *IEA On-Line Data Services*, AIE, Paris.
- AIE (2003c), *Renewables Information*, AIE, Paris.
- AIE (2003d), *Energy Policies of IEA countries – 2003 Review*, AIE, Paris.
- AIE (2003e), *Cool Appliances: Policy Strategies for Energy Efficient Homes*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- CCNUCC (2003), *Communications nationales des Parties visées à l'annexe I à la Convention. Compilation-synthèse des troisièmes communications nationales. Addendum: Politiques et mesures*. CCNUCC, Bonn [FCCC/SBI/2003\7/add.2].
- Meier, A. (2003), « Energy Efficiency Policies: A Global Perspective », Plenary Speech at the Conference on Energy Efficient Domestic Appliances and Lighting in Turing, Italy, 1-3 octobre 2003.
- OCDE (2002), *Decision-Making and Environmental Policy Design for Consumer Durables*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Pour des bâtiments écologiquement viables. Enjeux et politiques*, OCDE, Paris.

OBJECTIF 3

Améliorer les informations pour la prise de décision : mesurer les progrès au moyen d'indicateurs

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit les deux principaux défis que doivent relever les pays de l'OCDE afin d'améliorer les informations pour la prise de décision dans le domaine de l'environnement :

- A. Utiliser des indicateurs environnementaux et les objectifs correspondants pour mesurer les progrès réalisés sur la voie de la viabilité écologique et dans la mise en œuvre de cette Stratégie.
- B. Appuyer les politiques nationales en œuvrant en faveur d'une plus grande responsabilisation par rapport aux objectifs nationaux et aux engagements internationaux (mondiaux et régionaux).

Les pays de l'OCDE ont trente ans d'expérience dans l'information et la notification environnementales et ont été les pionniers, dans les années 90, de la mise au point et de l'harmonisation des indicateurs environnementaux au plan international. Ces dernières années, de nouveaux progrès ont été accomplis dans l'utilisation d'indicateurs pour mesurer le chemin parcouru dans la direction de la durabilité environnementale et des objectifs nationaux connexes. De nombreux pays ont également défini des ensembles restreints d'indicateurs synthétiques ou « clés » destinés à répondre aux besoins en information des décideurs à haut niveau, des législateurs et du grand public. Quelques pays associent des indicateurs à leurs modélisations et à leurs projections pour analyser les autres politiques et stratégies envisageables à moyen et long termes.

Parallèlement, le nombre de pays de l'OCDE qui procèdent à la collecte et à la diffusion de données de base a augmenté, tout comme le champ thématique des données produites. Comme exemples de réussite majeure, on peut citer l'établissement régulier d'inventaires des émissions atmosphériques, et le nombre croissant de pays de l'OCDE (14 à ce jour) qui ont créé des inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP). L'utilisation des technologies s'appuyant sur Internet pour notifier et échanger des informations environnementales se développe rapidement, et fait souvent appel à des réseaux étendus ou à des portails diversifiés.

Cela étant, la fourniture d'informations justes et à bon escient demeure un défi important dans tous les pays de l'OCDE. Les autorités publiques sont souvent confrontées à un financement en stagnation ou en recul et éprouvent de plus en plus de difficultés à suivre le rythme des demandes nouvelles et croissantes d'informations sur l'environnement tout en maintenant la continuité et la régularité des activités de base en matière de données. Les informations de qualité et utiles aux pouvoirs publics restent peu nombreuses dans certains domaines : biodiversité, aspects économiques des performances environnementales, risques de contamination toxique, ventilation des données environnementales par secteurs. Aucune amélioration n'est intervenue en ce qui concerne la publication des données en temps voulu, et leur comparabilité entre pays et

dans le temps continue de poser des problèmes. Ces lacunes font obstacle à une utilisation efficace de nombreux indicateurs environnementaux dans le débat public.

D'autres outils stimulant la responsabilisation vis-à-vis des objectifs environnementaux nationaux (études d'impact, analyses coût-efficacité et analyses coût-avantages, par exemple) sont en train de prendre plus d'importance dans les pays de l'OCDE. Toutefois, les évaluations systématiques et indépendantes de ces travaux restent relativement rares.

Les examens des performances environnementales nationales effectués par l'OCDE fournissent une analyse comparative et revue par les pairs des résultats obtenus par les pays membres. A ce titre, ils contribuent à renforcer la responsabilité à l'égard du public au sujet des objectifs nationaux et des engagements internationaux dans le domaine de l'environnement. L'OCDE milite pour que les pays non membres de certaines régions (celle qui fait l'objet du processus « Un environnement pour l'Europe » de la CEE-ONU, par exemple) soient soumis à des examens de leurs performances environnementales. C'est dans ce cadre qu'ont déjà été examinées les performances de la Russie et celles du Chili le seront bientôt également.

Mise en œuvre des actions au niveau national

Action au niveau national n° 1. Recueillir des données comparables et scientifiquement valables, et poursuivre la mise au point et développer l'utilisation d'indicateurs et d'objectifs précis afin de mesurer les progrès réalisés en matière d'environnement sur le plan national.

Au cours des années 90 et des premières années de la présente décennie, les pays de l'OCDE n'ont cessé de progresser dans la mise à niveau des systèmes d'information environnementale et dans l'amélioration de la production et de la diffusion des données. Aujourd'hui, tous les pays de l'OCDE procèdent à la mise au point, à la collecte et à la publication de données et d'indicateurs en matière d'environnement. Les efforts déployés en recherche fondamentale ou appliquée dans le domaine de l'environnement et de ses composantes ont permis de mieux comprendre les problèmes environnementaux. Ils ont aussi attiré l'attention des décideurs et du public sur des aspects environnementaux nouveaux ou en mutation, concernant notamment les aspects multimilieux, les nouveaux polluants, et l'exposition multiple aux polluants. De nouvelles informations environnementales sont désormais disponibles, tandis que la qualité et la comparabilité de nombreuses données environnementales se sont améliorées. L'expérience montre que le nombre de pays de l'OCDE qui se livrent à des travaux de collecte et de diffusion des données s'accroît, de même que le champ thématique des données produites, la disponibilité des données au niveau infranational, le corpus de connaissances au sujet des définitions et des limites des données, et l'harmonisation internationale des données.

Les progrès les plus notables concernent des domaines qui étaient traditionnellement bien couverts et qui sont liés à des conventions ou des accords internationaux (par exemple, les inventaires des émissions atmosphériques). Des efforts ont aussi été engagés en ce qui concerne les données et les indicateurs relatifs aux ressources naturelles, aux flux de matières, à la gestion des déchets et aux dépenses et recettes liées à la protection de l'environnement, mais ces efforts n'ont pas encore entièrement porté leurs fruits.

L'information environnementale est désormais davantage centrée sur les besoins des pouvoirs publics et sur l'information du public. Un large éventail d'indicateurs est utilisé à des fins de planification, de définition des objectifs et des priorités de l'action, d'établissement des budgets, d'évaluation des performances, et de communication avec le public. Par ailleurs, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne les rapports sur l'environnement, qui s'orientent de plus en plus vers la mesure des performances environnementales, et l'établissement d'un lien direct entre les indicateurs environnementaux et les objectifs et cibles de la politique. Récemment, les efforts se sont accrus en vue d'identifier des ensembles restreints d'indicateurs synthétiques qui fournissent des signaux clés aux responsables, aux législateurs et au grand public.

Malgré ces réalisations et les progrès permanents, il subsiste des écarts importants entre les pays de l'OCDE, du point de vue tant de la qualité et de la pertinence des données et des indicateurs environnementaux que de leur influence sur le débat public. Des inefficiences persistent, dues à des redondances dans l'offre de données environnementales. Les données qui sont produites ne sont pas toutes utilisées dans les rapports sur l'environnement et elles ne présentent pas forcément d'intérêt pour la prise de décision, la recherche ou l'information du public. Par ailleurs, les informations qui pourraient être utiles aux décideurs dans un certain nombre de domaines importants restent insuffisamment développées, voire inexistantes, et il semble que les progrès dans la qualité des données environnementales aient ralenti, ce qui limite leur utilisation effective dans le cadre du processus décisionnel, de l'évaluation des performances et de l'information du public.

Les informations restent rares dans des domaines comme la biodiversité, la dimension économique des performances environnementales (dépenses et recettes liées à l'environnement, dommages environnementaux, aspects liés à l'emploi et au commerce, instruments économiques et fiscaux, coûts et avantages des politiques environnementales), les risques environnementaux liés aux activités industrielles ou aux catastrophes naturelles, la contamination par des substances toxiques, et les problèmes de santé liés à l'environnement. Les ventilations par secteur des données environnementales sont insuffisantes pour suivre le découplage des pressions environnementales et de la croissance économique, et les efforts faits pour relier directement les indicateurs environnementaux à l'élaboration des politiques économiques en sont toujours aux premiers balbutiements. On ne dispose guère d'informations cohérentes au sujet de la dimension territoriale des performances environnementales ou des disparités à l'échelle infranationale.

D'une manière générale, l'actualité des données publiées ne s'est guère améliorée. Les données environnementales restent toujours à la traîne par rapport aux données économiques, ce qui limite leur emploi dans le cadre de l'évaluation de la performance des politiques et de l'information du public. Les progrès sur le plan de l'amélioration de la couverture historique des données et de la détermination des tendances sur de longues périodes restent limités, et l'on ne dispose pas toujours d'informations permettant de retracer les effets des mesures d'intervention initiales, ou de fournir un cadre de référence afin de mesurer les progrès accomplis. Cela limite l'analyse des tendances et l'utilisation des données dans le cadre de l'évaluation des performances et de l'étude des perspectives. De plus, l'harmonisation sur le plan international et la comparabilité entre pays laissent encore à désirer et les données communiquées aux organisations internationales

continuent souvent à faire référence à des définitions nationales, ce qui limite l'intégration effective des données nationales dans les travaux au niveau international.

Action au niveau national n° 2. Mettre en œuvre la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1998 sur l'information environnementale.

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'information environnementale prône la mise à disposition d'informations environnementales de qualité et utiles à l'action des pouvoirs publics, notamment en assurant un accès approprié à ces informations, et compte que les pays de l'OCDE et l'Organisation elle-même redoubleront d'efforts dans ce domaine. Elle couvre les aspects suivants :

- la production et la diffusion d'informations environnementales par les autorités publiques y compris d'indicateurs environnementaux permettant de mesurer les performances environnementales, et d'autres mécanismes visant à informer le public et les décideurs sur la situation et les questions en matière d'environnement et de développement durable ;
- la qualité et la pertinence des données et des systèmes d'information quant à la politique environnementale ;
- le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques, et la mise en place de mesures éducatives et autres visant à informer le public de ses droits et à lui permettre d'exploiter les informations environnementales ; et
- l'établissement de rapports par les entreprises et le droit du public d'accéder à des informations non confidentielles relatives à l'observance des prescriptions par les entreprises.

La Recommandation encourage les différentes autorités à coopérer dans cet effort et à mettre en place des systèmes d'information environnementale efficaces. La mise en œuvre de cette Recommandation est examinée dans le cadre de la présente action au niveau national, et certains éléments sont analysés plus en détail au titre des autres actions au niveau national de la présente section, et au titre de l'action au niveau national n° 1 relevant de l'Objectif 3.

Ces quinze dernières années, les pays de l'OCDE ont réalisé des progrès en ce qui concerne l'accès aux informations environnementales et la mise à disposition de celles-ci. Dans bon nombre de pays, les informations et les rapports environnementaux sont reconnus comme des outils fondamentaux qui complètent d'autres outils comme les instruments économiques ou réglementaires. Les principes du droit d'accès aux informations et du droit de recours pour le public ont été consacrés dans de nombreuses procédures administratives, dans la législation nationale et dans des actes internationaux. La mise à disposition d'informations environnementales et l'accès électronique à celles-ci sont souvent assurés de manière systématique. Aujourd'hui, une majorité de pays de l'OCDE publient de manière plus ou moins régulière des informations de base sur l'environnement (état de l'environnement et autres rapports, recueils statistiques, indicateurs). Par ailleurs, l'établissement de rapports devient de plus en plus fréquent au niveau infranational.

Une quantité considérable d'informations environnementales nouvelles est aujourd'hui disponible, et la qualité et la comparabilité des données dans ce domaine se

sont améliorées. Dans un certain nombre de pays, des travaux sont en cours en vue de produire des informations davantage centrées sur les besoins des pouvoirs publics et sur l'information du public¹. Cette évolution transparaît dans le nombre et la diversité des rapports publiés ainsi que des moyens de communication et outils de diffusion utilisés par les pays, et va souvent de pair avec une importance renouvelée accordée aux systèmes et aux stratégies d'information environnementale. L'utilisation des technologies fondées sur le Web pour transmettre et échanger des informations environnementales par l'Internet s'est rapidement développée dans les pays de l'OCDE, souvent en s'appuyant sur de grands réseaux et portails d'information environnementale.

Il subsiste toutefois de grandes disparités entre les pays en ce qui concerne la qualité et le contenu des activités de notification, leur visibilité au niveau national et international, le niveau d'intégration des différentes sources d'information, et l'efficacité du processus de communication de ces informations à travers toute la chaîne d'information. Les autorités publiques passent souvent par un processus dans lequel les objectifs ou les questions que doit aborder l'information environnementale ont changé. Elles doivent faire face i) à des exigences et des demandes croissantes en matière d'information environnementale et, dans certains cas, à des incertitudes à propos des impératifs d'action ; ii) à la nécessité de renforcer la coopération et la coordination dans et entre les pays ; et iii) à la stagnation ou au recul du financement. Fournir des informations justes et à bon escient et veiller à ce que les systèmes d'information environnementale suivent l'évolution des demandes tout en assurant la continuité et la régularité des activités de base reste un défi dans tous les pays de l'OCDE.

Il est nécessaire de redoubler d'efforts pour mettre tous les pays sur pied d'égalité en matière d'information environnementale et de donner plus de poids aux aspects liés à l'information environnementale dans les débats de fond à l'échelle nationale et internationale. Cet objectif requiert des actions nationales spécifiques mais aussi une collaboration dans le contexte de l'OCDE et par l'entremise d'autres enceintes internationales. D'autres efforts sont également nécessaires pour appliquer à l'information environnementale des approches intégrées, mettre en place des stratégies d'information et de communication environnementales adaptées à des publics plus larges, et accroître l'influence des rapports environnementaux au niveau national et international. Cela suppose une meilleure exploitation des synergies, le recours à une panoplie d'instruments de notification et de diffusion, et une plus grande implication d'autres parties prenantes. Un meilleur usage pourrait être fait des nouvelles technologies et des outils de communication électroniques pour faciliter la transmission de grandes quantités d'informations et l'accès à celles-ci, et pour passer à un mode d'information plus interactif. Les gouvernements gagneraient aussi, dans les efforts qu'ils déploient, à faire régulièrement rapport au parlement et de manière plus systématique aux niveaux infranationaux, et à produire au moment voulu des informations environnementales simples, notamment des indicateurs clés.

Il convient de poursuivre et de renforcer les efforts d'adaptation et de modernisation des systèmes d'information environnementale en les étayant par des examens réguliers visant à déceler les lacunes et les dysfonctionnements éventuels. Ces examens devraient être effectués régulièrement dans tous les pays de l'OCDE, porter sur l'intégralité de la chaîne d'information et des niveaux administratifs concernés, et tenir compte des demandes tant nationales qu'internationales. Ils devraient aborder certaines préoccupations, notamment : comment améliorer le rapport coût-efficacité des différentes

composantes du système d'information (autrement dit, comment réduire les coûts) et comment améliorer leur efficacité globale (c'est-à-dire comment maximiser les avantages).

Action au niveau national n° 3. Procéder à des analyses intégrées des problèmes d'environnement futurs au niveau national, avec notamment l'élaboration de scénarios, de perspectives et de projections, et soutenir les efforts visant à mener de telles analyses au niveau régional ou mondial (à l'image de celles qui figurent dans les Perspectives de l'environnement de l'OCDE).

L'intérêt pour les démarches prospectives et intégrées dans l'établissement des rapports et des évaluations environnementaux s'est avivé au niveau tant national qu'international, mû principalement par le souci qu'inspirent les problèmes d'environnement d'ampleur mondiale ainsi que leurs implications à long terme, notamment le changement climatique, et par le besoin d'approches à plus long terme des politiques et stratégies environnementales. Plusieurs pays de l'OCDE ont adapté leurs activités de suivi et de notification à ces besoins nouveaux et ont recours à la modélisation et à la prévision pour simuler les conséquences de certaines lignes d'action envisageables à long terme et mettre au point des stratégies de remplacement. L'application des évaluations environnementales stratégiques aux plans et stratégies d'intervention progresse également².

La portée de ces initiatives varie fortement d'un pays à l'autre : dans certains cas, elles sont liées à l'adoption de stratégies environnementales ou de développement durable et à la publication de perspectives et de plans d'action environnementaux, et dans d'autres, à la mise au point de plans ou de stratégies thématiques (changement climatique, par exemple) ou à des plans d'action sectoriels (agriculture, transports, etc.). Une bonne partie des efforts déployés actuellement est centrée sur l'énergie, les transports, la pollution atmosphérique et le changement climatique.

D'une manière générale, les démarches prospectives et intégrées en matière d'évaluation environnementale en sont toujours à un stade embryonnaire. Dans plusieurs pays, leur application est limitée par les contraintes budgétaires et par l'absence d'analyses effectives des tendances qui en résulte, ainsi que par des horizons économiques et politiques rapprochés.

Action au niveau national n° 4. Utiliser les études d'impact sur l'environnement et les analyses coût-avantages comme éléments d'appui dans le processus de décision.

Outre le fait qu'elle constitue un élément d'appui utile dans le processus décisionnel, l'évaluation systématique des politiques encourage la transparence et la responsabilisation dans l'administration publique et constitue un aspect important de la gestion des performances. Les évaluations *ex ante* des politiques environnementales (leurs effets potentiels, analysés avant la mise en œuvre) tout comme les évaluations *ex post* (des effets réels de ces politiques, analysés après la mise en œuvre) sont des outils essentiels pour améliorer la conception et la mise en œuvre de ces politiques. Un système structuré d'évaluation des politiques peut garantir l'efficacité des procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de réforme de celles-ci. Conscients de cela, un certain

nombre de gouvernements de pays de l'OCDE ont récemment réformé leurs systèmes d'évaluation des politiques.

L'Union européenne, par exemple, a adopté récemment une nouvelle directive [2003/35/CE] visant à encourager la participation du public aux études d'impact sur l'environnement. De plus, dans le souci de mettre au point des évaluations plus cohérentes et plus complètes des politiques, la Commission européenne encourage l'utilisation de procédures intégrées d'analyse d'impact, qui regroupent bon nombre des précédentes évaluations « partielles » des politiques (telles que les analyses d'impact sur les entreprises, sur l'environnement ou sur le commerce). Il est également recommandé de procéder à des évaluations *ex post* dans les six ans qui suivent l'introduction d'une politique ou d'un programme (Commission de l'Union européenne, 2002). Il n'empêche que les analyses coût-avantages complètes (voire les études d'efficacité-coût) des politiques environnementales européennes sont relativement rares, surtout parce que l'évaluation des avantages environnementaux reste peu fréquente. Les travaux récents menés dans le contexte des projets BeTa (*Benefits Table*) et CAFE (*Clean Air for Europe*) reflètent l'importance croissante accordée à la réalisation d'analyses coûts-avantages. De plus, un certain nombre de pays de l'Union européenne et d'autres pays d'Europe ont récemment commandé de telles analyses. C'est notamment le cas du Danemark, qui a fait réaliser une analyse des coûts et des avantages de différents procédés de traitement des PVC (Kristensen, 2003), ainsi que de la Norvège, où une analyse exhaustive du coût lié à l'adoption de taxes sur le carbone a été effectuée (Bruvold et Larsen, 2002).

Aux États-Unis, des décrets présidentiels (*Presidential Executive Orders*) rendent depuis longtemps obligatoire l'évaluation des coûts et avantages des nouvelles réglementations, et les analyses dans le domaine de l'environnement y occupent une place particulièrement importante (voir Hahn *et al.*, 2000). Cette tendance se traduit dans la structure réglementaire. C'est ainsi que les modifications de la loi sur la salubrité de l'eau potable (*Safe Drinking Water Act*) ont renforcé l'obligation d'évaluation des coûts et des avantages lors de l'adoption de nouvelles réglementations. En outre l'*Office of Management and Budget* est chargé de faire rapport chaque année au Congrès sur les coûts et les avantages des réglementations fédérales. De fait, les évaluations *ex post* du programme des États-Unis sur les pluies acides (*Acid Rain Program*) constituent peut-être, parmi tous les pays de l'OCDE, l'évaluation la plus exhaustive qui soit d'une politique environnementale existante, même si cette évaluation ne prend pas la forme d'analyses coût-avantages complètes. En outre, un programme pilote de trois ans a été adopté en 1999 (le « *Truth in Regulation Act* »), au titre duquel la Cour des comptes fédérale (*Government Accounting Office*) a été chargée de procéder sur demande à des évaluations indépendantes des mesures environnementales et autres mesures réglementaires.

Dans le cadre de la restructuration des organes administratifs nationaux entreprise en 2001, le Japon a promulgué la loi sur l'évaluation des politiques gouvernementales (2001). Pour accroître la transparence et la responsabilisation, chaque organisme administratif est tenu de procéder à une évaluation de ses politiques. L'article 7 de la loi prévoit des évaluations *ex post* tous les cinq à dix ans.

Des évolutions analogues se produisent dans d'autres pays de l'OCDE. D'une manière générale, les études d'impact, les études de coût-efficacité, voire les analyses complètes des coûts et des avantages des politiques et des programmes environnementaux occupent actuellement une place plus éminente dans les pays de l'OCDE. Afin de garantir la qualité

élevée de ces analyses, plusieurs pays ont publié des lignes directrices pour l'évaluation des politiques environnementales, notamment le Danemark, la France, la Norvège, l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis. Toutefois, les évaluations systématiques et indépendantes (en particulier les évaluations *ex post*) demeurent relativement rares. Il conviendrait de les encourager davantage et, surtout, de mieux les intégrer à l'ensemble du processus d'élaboration, de mise en œuvre et de réforme des politiques, afin de contribuer à assurer une « bonne gouvernance ». Des obstacles importants se dressent toutefois : coûts financiers, hésitation de certains responsables à soumettre les politiques à une évaluation, et manque d'acceptation par le public (OCDE, 2003).

Action au niveau national n° 5. Améliorer la diffusion des documents, rapports et publications de l'OCDE.

La Direction des relations extérieures et de la communication de l'OCDE, avec le soutien de contributions financières des pays de l'OCDE à l'Organisation, encourage une large diffusion des rapports et des messages de l'Organisation. En outre, les représentants des pays de l'OCDE ont reconnu leur propre responsabilité dans la diffusion directe des travaux de l'Organisation dans leur pays afin de garantir l'utilisation de ceux-ci dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques judicieuses. Le rôle des gouvernements des pays membres dans la diffusion des produits de l'OCDE a été soulevé au sein du Comité des relations extérieures et de la communication, ainsi que de certains comités sectoriels. Ainsi, les délégués au Comité des politiques d'environnement de l'OCDE (EPOC) ont examiné en novembre 2002 une stratégie de la communication pour les travaux de l'OCDE dans le domaine de l'environnement. Ils sont convenus de renforcer leurs propres efforts de promotion des produits et des messages de l'OCDE, notamment en fournissant des informations ou des liens utiles vers les travaux de l'OCDE sur des sites Internet gouvernementaux et en distribuant les rapports de l'OCDE à leurs collègues du gouvernement. Malgré cela, moins d'un tiers des sites Internet des ministères ou agences de l'environnement comportaient un lien vers le site de l'OCDE à la fin de 2003.

Action au niveau national n° 6. Mettre en œuvre des inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP).

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP) en vue de garantir la disponibilité de données valables et comparables pour soutenir les processus décisionnels et informer le public. Un IETMP est une base de données ou un inventaire des produits chimiques et/ou des polluants potentiellement nocifs rejetés dans l'air, l'eau et les sols ou transférés hors site pour traitement. D'après la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la mise en œuvre des inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes³, les éléments de base d'un système d'IETMP sont les suivants : i) une liste des produits chimiques, groupes de produits chimiques et autres polluants pertinents qui sont émis dans l'environnement ou transférés hors site ; ii) une fourniture intégrée des émissions et transferts pour plusieurs milieux (dans l'air, l'eau et les sols) ; iii) une fourniture des données par source mentionnant s'il y a lieu les sources ponctuelles et diffuses ; iv) une fourniture périodique

Tableau 3.1.1. État des systèmes d'IETMP dans les pays de l'OCDE (fin 2003)

	Première année de collecte des données	Milieux environnementaux concernés	Système obligatoire ou volontaire	Nombre de produits chimiques répertoriés	Transferts hors site inclus	Notification des infrastructures publiques	Sources diffuses incluses	Périodicité des notifications	Diffusion publique de données complètes (brutes)	Diffusion publique de données agrégées	Étude pilote effectuée	Consultation des parties affectées et intéressées sur la conception	Rapport sur des sites déterminés	Réponse novembre 2003	Signalement du transfert comme déchet ou substance chimique
Australie	1998	A, E, S	Obligatoire	90	Non	Oui	Oui	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	ND
Autriche ¹	ND														
Belgique Fl. (air)	1993	Air	Obligatoire ²	63	ND	Non	Oui	Annuelle	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	ND
Belgique Fl. (eau)	1993	Eau	Obligatoire	162	ND	Non	Non ³	Annuelle	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	ND
Belgique Fl. (déchets)	1992	Déchets	Obligatoire	ND	Oui	Oui	Non	Annuelle	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Déchets
Belgique Wal. (REEP)	2001	A, E	Volontaire	50	E	Oui	Non	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	ND
Belgique Wal. (déchets)	1995	Déchets	Volontaire	50	ND	Oui	Non	ND	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Déchets
Canada	1993	A, E, S	Obligatoire	323	Oui	Oui	Oui	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Subst. chim.
République tchèque	2004	A, E, S	Obligatoire	72	Oui	Oui	Non	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Subst. chim.
Danemark	1996	A, E, S	Obligatoire	TSC	Oui	Oui	Non	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Déchets
Finlande	1988	A, E, S	Obligatoire	ND	Non	Oui	Non	Annuelle	Non	Oui	Oui	En cours	Oui	Oui	ND
Hongrie	2001	A, E	Obligatoire	50	Non	Non	Non	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	ND
Irlande	1995	A, E, S	Obligatoire	Selon liste ⁴	Oui	Oui	Non	Annuelle	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	
Italie	1995	Sols	Obligatoire		Oui	Oui	Non	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Japon	2001	A, E, S	Obligatoire	354	Oui	Oui	Oui	Annuelle	Non ⁵	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Subst. chim.
Corée	1999	A, E, S	Obligatoire	80	Oui	Oui	Oui	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Mexique	1997	A, E, S	Les deux	191	Oui	Oui	Non	Annuelle	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Pays-Bas	1976 ⁶	A, E, S	Obligatoire	180	Oui	Oui	Oui	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Norvège	1992	A, E, S	Obligatoire	ARS	Oui	Oui	Oui	Annuelle	Non ⁷	Oui	Non	Non	Oui	Oui	

Tableau 3.1.1. État des systèmes d'IETMP dans les pays de l'OCDE (fin 2003) (suite)

	Première année de collecte des données	Milieu environnements concernés	Système obligatoire ou volontaire	Nombre de produits chimiques répertoriés	Transferts hors site inclus	Notification des infrastructures publiques	Sources diffuses incluses	Périodicité des notifications	Diffusion publique de données complètes (brutes)	Diffusion publique de données agrégées	Étude pilote effectuée	Consultation des parties affectées et intéressées sur la conception	Rapport sur des sites déterminés	Réponse novembre 2003	Signalement du transfert comme déchet ou substance chimique
République slovaque	1998	A, E	Les deux	200	Oui	Oui	Non	Annuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		
Suède	2002	A, E, S, P	Obligatoire	70	Oui	Oui	Non	Annuelle	Oui	En partie	Oui	Oui	Oui	Oui	Subst. chim.
Suisse	ND	A, E, S	ND	50	ND	ND	ND	ND	ND	ND	Oui	Oui	ND	Oui	ND
Royaume-Uni	1991 ⁸	A, E, S	Obligatoire	170	Oui	Oui	Oui	Annuelle	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	ND
États-Unis	1987	A, E, S	Obligatoire	654	Oui	Oui	Non	Annuelle	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Subst. chim.

Notes : Le tableau se fonde sur des enquêtes menées en juin 1999 et novembre 2003. Les systèmes en vigueur en novembre 2003 sont en grisé.

A, E, S, P = Air, Eau, Sols, Produits.

ND = Non disponible ou pas de réponse.

TSC = Toutes substances concernées.

1. Pas d'IETMP ni de projet d'adoption pour le moment.
2. Début comme système volontaire en 1980, obligatoire depuis 1993.
3. Cadastre de l'eau.
4. Peut être obtenue auprès de l'Agence de protection de l'environnement de la République d'Irlande, B.P. 300, Johnstown Castle Estate, Co. Wexford, Irlande.
5. À fournir sur demande.
6. 1999 pour le nouveau système.
7. En 2000, les données seront disponibles sur l'Internet.
8. 1998 pour le nouveau système.

(de préférence annuelle) des données ; et v) la mise à disposition des données au public. Un IETMP rassemble en un même endroit les informations sur les polluants émis, leur quantité et l'auteur des émissions.

Les émissions provenant de sources non ponctuelles, dont la part dans la charge de pollution de tous les pays industrialisés est importante, ne sont cependant prises en compte actuellement que dans un nombre limité de systèmes d'IETMP. Ces sources non ponctuelles ou diffuses comprennent des sources locales (combustion de bois pour le chauffage des habitations, teintureries, etc.), des sources mobiles (voitures, avions, trains, etc.), des sources biogéniques (végétation et activité microbienne) et des sources géogéniques (érosion des sols et volcans).

La Recommandation du Conseil de l'OCDE constitue un catalyseur pour la mise en place d'IETMP dans tous les pays de l'OCDE et ailleurs. Lors de l'adoption de la Recommandation du Conseil en février 1996, deux pays de l'OCDE seulement (les États-Unis et le Canada) avaient des systèmes d'IETMP en vigueur qui étaient conformes aux principes directeurs de la Recommandation. Actuellement, 14 pays de l'OCDE ont mis en place des IETMP opérationnels (tableau 3.1.1). Beaucoup d'autres pays, membres ou non de l'OCDE, ont pris des mesures concrètes en vue d'instaurer un système d'IETMP. L'élément moteur le plus récent a été l'adoption, en 2003, du Protocole sur les IETMP de la Convention d'Aarhus⁴. Dans les prochaines années, tous les États membres de l'Union européenne mettront en œuvre un système complet d'IETMP au titre de ce Protocole.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Approfondir les travaux sur les indicateurs, notamment en révisant le corps central d'indicateurs environnementaux, les indicateurs phares et les indicateurs d'intégration des politiques, dont ceux relatifs à l'interface social-environnement, ainsi qu'en élaborant des objectifs et des indicateurs précurseurs ; contribuer et apporter un soutien aux travaux sur les indicateurs de développement durable menés à l'échelle de l'OCDE.

Le Sous-groupe sur l'information et les perspectives environnementales continue de mener et d'étoffer ses travaux sur les indicateurs environnementaux. Les travaux nouveaux et à venir sont centrés sur les indicateurs de découplage.

- OCDE (2001), *Key Environmental Indicators*.
- OCDE (2001), *OECD Environmental Indicators: Towards Sustainable Development*.
- OCDE (à paraître en 2004), *Données OCDE sur l'environnement. Compendium*.
- OCDE (2002), « Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth » [SG/SD(2002)1/FINAL].

Soutenir l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs environnementaux en veillant à la disponibilité de données sur l'environnement et à leur qualité, ainsi qu'à l'existence de systèmes connexes d'information environnementale, et contribuer à une nouvelle rationalisation de la collecte de données entre organisations internationales.

Les travaux menés au sein du Sous-groupe sur l'information et les perspectives environnementales continuent d'aider les pays membres et partenaires de l'OCDE à améliorer la pertinence stratégique et le rapport coût-efficacité de leurs systèmes

d'information environnementale tout au long de la chaîne d'information, notamment par une table ronde annuelle sur l'information environnementale. Des mesures spéciales ont été prises pour pallier les défaillances restantes sur le plan des données. Une initiative de l'OCDE sur la qualité des données environnementales a été lancée en 2001, et une session spéciale sur le même thème a été organisée en 2002.

Poursuivre et approfondir l'élaboration de perspectives de l'environnement.

Les travaux se sont poursuivis à un rythme lent au sein du Groupe de travail sur les questions d'environnement mondiales et structurelles en vue de renforcer le cadre de modélisation utilisé dans les Perspectives de l'environnement de l'OCDE de 2001. Sous peu débutera le travail préparatoire à la publication de nouvelles Perspectives de l'environnement de l'OCDE. Ces nouvelles Perspectives mettront davantage l'accent sur l'analyse des effets de différentes panoplies de mesures, fourniront une désagrégation plus poussée par pays, et aborderont certains aspects nouveaux et émergents.

Poursuivre le deuxième cycle des Examens des performances environnementales de l'OCDE, avec notamment le volet consacré à la durabilité et à l'élargissement des examens au-delà du cercle des pays de l'OCDE.

D'ici fin 2004, quinze pays de l'OCDE auront été examinés dans le cadre du deuxième cycle des Examens des performances environnementales de l'OCDE (EPE). L'OCDE s'emploie activement, en collaboration avec les commissions économiques régionales, à étendre le système des EPE aux pays non membres de l'OCDE. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) procède déjà à des EPE en utilisant le modèle de l'OCDE. La Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) participera à un EPE de l'OCDE portant sur le Chili, qui doit avoir lieu en 2004-2005. Un EPE pour la Chine est prévu pour 2005.

- 2001 : Examen par l'OCDE des performances environnementales de l'Allemagne, de l'Islande, du Portugal et de la Norvège.
- 2002 : Examen par l'OCDE des performances environnementales de la République slovaque, du Japon, de l'Italie et du Royaume-Uni.
- 2003 : Examen par l'OCDE des performances environnementales des Pays-Bas, de la Pologne, du Mexique et de l'Autriche.
- 2004 : Examen par l'OCDE des performances environnementales du Canada, de l'Espagne et de la Suède.

Préciser les méthodes de comptabilité de l'environnement dans le cadre du Système de comptabilité nationale.

De nouveaux travaux ont été lancés à la fin de 2003 sur l'analyse des flux de matières et sur l'utilisation de la comptabilité de ces flux. Ces travaux ont été demandés à l'OCDE par les chefs d'État et de gouvernement du G8 lors de leur rencontre à Évian (France) en juin 2003. Dans un premier temps, ils consisteront notamment à élaborer un projet de

Recommandation du Conseil sur l'analyse des flux de matières, et à établir un document exploratoire sur l'utilisation de cette analyse dans les pays de l'OCDE.

Poursuivre le développement et la mise à jour régulière des bases de données de l'OCDE sur les taxes et autres instruments économiques liés à l'environnement.

La mise à jour annuelle de la base de données OCDE/AEE sur les taxes liées à l'environnement se poursuit. La base est accessible sur le site Internet de l'OCDE. En 2003, une base de données OCDE/AEE sur les instruments économiques et les approches volontaires utilisés dans le cadre de la politique d'environnement et de la gestion des ressources naturelles a été achevée ; elle contient des informations sur les systèmes de permis négociables, les systèmes de consigne, les approches volontaires et les subventions motivées par des raisons environnementales. En 2004, les deux bases de données seront circonscrites, de manière à faciliter l'accès aux informations pertinentes sur un éventail complet d'instruments utilisés pour la gestion de l'environnement.

- Base de données OCDE/AEE sur les taxes liées à l'environnement [www.oecd.org/env/tax-database].
- Base de données OCDE/AEE sur les instruments utilisés dans la politique de l'environnement [www.oecd.org/env].

Aider les pays dans la mise en œuvre d'inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP).

Le dernier volume d'un recueil des techniques d'estimation des rejets pour les Inventaires d'émissions et de transferts de matières polluantes (IETMP) est en cours de finalisation. Il procure aux pays de l'OCDE des informations de base sur les techniques d'estimation ordinairement utilisées dans les IETMP pour quantifier les émissions provenant de sources ponctuelles et diffuses et de transferts. Un centre de ressources sur Internet pour les techniques d'estimation des rejets est en cours d'élaboration.

- OCDE (2000), *Mise en œuvre des IETMP – Progrès accomplis par les pays membres* [ENV/EPOC(2000)8/FINAL].
- OCDE (2002), « Resource Compendium of PRTR Release Estimation Techniques, Part 1: Summary of Point Source Techniques » [ENV/JM/MONO(2002)20].
- OCDE (2003), « Resource Compendium of PRTR Release Estimation Techniques, Part 2: Summary of Diffuse Source Techniques » [ENV/JM/MONO(2003)14].
- OCDE (à paraître en 2004), « Resource Compendium of PRTR Release Estimation Techniques, Part 3: Transfers ».

Notes

1. Voir aussi l'action au niveau national n° 1 du présent Objectif.
2. Voir aussi l'action au niveau national n° 4 du présent Objectif.
3. Décision du Conseil [C(96)41/FINAL], modifiée par [C (2003) 87].
4. Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Le Protocole sur les IETMP de la

Convention d'Aarhus a été adopté et signé formellement par 36 pays et par la Communauté européenne lors de la Cinquième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » tenue à Kiev (Ukraine) le 21 mai 2003.

Références

- Bruvoll, A. et B.M. Larsen (2002), « Greenhouse Gas Emissions in Norway: Do Carbon Taxes Work? » Statistics Norway, Research Department, Discussion Paper n° 337.
- Commission européenne (2002), *Communication de la Commission sur l'analyse d'impact*, [Bruxelles.5.6.2002 COM(2002)276].
- Hahn, R.W. et al. (2000), « Empirical Analysis: Assessing Regulatory Impact Analysis – The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12866 » in *Harvard Journal of Law and Public Policy* 859.
- Kristensen, N.B. (2003), « PVC in Denmark – Costs and Benefits of Alternative Treatments », Paper Presented at OECD Workshop on the Economics of Waste, 14-15 octobre 2003 [ENV/EPOC/WGWPR(2003)13].
- OCDE (2003), « Ex Post Evaluation of Tradable Permit Systems » [EPOC/WPNEP(2003)6].

OBJECTIF 4

L'interface social-environnement : améliorer la qualité de vie

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit le principal défi que doivent relever les pays de l'OCDE pour améliorer la qualité de vie en s'appuyant sur l'interface social-environnement :

A. Tenir compte des liens multiples qui existent entre les conditions et évolutions environnementales et sociales, ainsi que des incidences sociales des politiques environnementales, afin d'améliorer la santé humaine, la qualité de l'environnement, la situation de l'emploi, l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision, l'accès à la justice en matière d'environnement et l'éducation à l'environnement, et de contribuer ainsi à l'amélioration de la qualité de vie.

S'agissant des problèmes de santé et de sécurité liés à l'environnement, les effets cumulatifs et conjugués de certains produits chimiques (en particulier des pesticides) sont un peu mieux pris en compte dans la formulation des normes réglementaires, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau. Plus généralement, pour ce qui est des effets sur la santé des rejets de substances chimiques dans l'environnement, des progrès ont été accomplis dans les domaines de l'harmonisation de la classification et de l'étiquetage, des tests et de l'évaluation des perturbateurs endocriniens et des substances chimiques produites en grandes quantités, et de l'élaboration et de la révision des lignes directrices pour les essais des produits chimiques. Un certain nombre de mesures ont été prises à l'échelle nationale et dans le cadre de la coopération internationale pour prévenir les risques découlant d'accidents majeurs.

Les pays de l'OCDE collaborent avec d'autres dans le cadre de plusieurs initiatives internationales, notamment du Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques et de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques. La Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, qui prévoit que les pays importateurs doivent donner leur autorisation préalablement à l'entrée sur leur territoire de produits interdits ou strictement réglementés, est entrée en vigueur en février 2004. La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, qui désigne les produits chimiques persistants dont l'utilisation doit être interrompue ou limitée, prendra quant à elle effet en mai 2004.

Dans quelques pays, des mesures ont été adoptées en vue de limiter l'exposition de certains groupes sensibles (enfants, femmes enceintes, personnes âgées et malades) aux substances chimiques dangereuses et à la pollution de l'air. Elles visent par exemple à mettre en place des programmes d'évaluation de certains produits chimiques ou à supprimer progressivement de la composition de certains produits des substances chimiques déterminées. D'autres consistent à prévoir, dans la formulation des normes, des

facteurs de sécurité suffisamment stricts, en prenant en considération les caractéristiques physiques et les comportements propres à ces groupes sensibles.

Quelques pays de l'OCDE cherchent à intégrer les objectifs environnementaux et les objectifs en matière d'emploi en utilisant une partie des recettes provenant des taxes liées à l'environnement pour réduire l'impôt sur le travail ou les cotisations de retraite, mais il reste à évaluer les effets sur l'emploi de cette approche de type « double dividende ». Au demeurant, les dépenses environnementales sont une source importante d'emplois, lesquels peuvent représenter jusqu'à 3 % de l'emploi total dans certains pays de l'OCDE.

La plupart des pays de l'OCDE appliquent des dispositions visant à garantir l'accès et l'accessibilité économique des services environnementaux tels que l'approvisionnement en eau et en énergie ou l'élimination des déchets. Cet éventail de mesures comprend des ajustements tarifaires, le soutien direct aux revenus ou encore les chèques services.

Des progrès considérables ont été enregistrés ces dernières années sur le plan de l'information, de la participation, de l'accès à la justice en matière d'environnement et de l'éducation à l'environnement. La plupart des pays de l'OCDE ont l'obligation légale de fournir des informations environnementales sur demande. Beaucoup parmi eux encouragent activement les citoyens à faire usage de cette prérogative. Toutefois, l'accès aux informations environnementales est quelque peu inégal lorsque celles-ci sont détenues par des ministères autres que celui de l'environnement ou par des organismes semi-publics. Quant à la participation du public à la conception des politiques, celle des parties concernées s'est améliorée dans la plupart des pays de l'OCDE, et les auditions publiques concernant les projets ou initiatives gouvernementaux majeurs sont aujourd'hui chose courante. Des mécanismes similaires sont de plus en plus répandus dans les organisations internationales. Tous les pays de l'OCDE ont intégré l'éducation à l'environnement dans l'éducation formelle, mais l'étude des problèmes environnementaux pourrait occuper davantage de place dans les programmes scolaires ordinaires.

Mise en œuvre des actions au niveau national

Problèmes d'environnement en rapport avec la santé et la sécurité (risques) :

Action au niveau national n° 1. Réduire les risques imputables à la présence dans l'environnement de substances chimiques résultant des activités humaines (en accordant une attention particulière à leurs effets cumulés et combinés).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les modèles utilisés actuellement pour évaluer les risques liés aux substances chimiques envisagent toutes les voies possibles d'exposition à une substance chimique déterminée (air, eau, nourriture ou contact avec la peau), mais ne tiennent pas compte des effets cumulatifs et combinés (synergétiques ou antagonistes) de l'exposition à plusieurs substances chimiques. Dans beaucoup de pays, des activités de recherche et de surveillance des effets cumulatifs ou combinés sont en cours ou encouragés, souvent en liaison avec des travaux de recherche consacrés aux effets sur les groupes sensibles, notamment les enfants.

L'obligation de tenir compte des effets cumulatifs ou combinés de plusieurs pesticides n'existe que dans quelques pays de l'OCDE. Aux États-Unis, par exemple, la Food Quality Protection Act (1996) impose à l'Environmental Protection Agency de tenir compte de

l'exposition à tous les pesticides et autres substances chimiques qui agissent par un mécanisme de toxicité commun lorsque cette agence établit les tolérances pour les pesticides utilisés sur les cultures dans le cadre d'une évaluation du risque cumulatif. Pour l'eau potable, l'Union européenne a fixé une valeur de 0.5 µg/l pour le « total des pesticides » dans sa Directive de 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine [98/83/CE], au lieu d'appliquer pour chaque cas des évaluations des risques cumulés.

Action au niveau national n° 2. Prendre des mesures concrètes pour limiter l'exposition de groupes particulièrement sensibles de la population, tels que les enfants, aux substances chimiques dangereuses et à la pollution de l'air, y compris à l'intérieur des locaux.

Des mesures pour limiter l'exposition aux substances chimiques dangereuses (et à la pollution atmosphérique) existent dans tous les pays de l'OCDE. Elles visent à protéger les travailleurs, les consommateurs ou la population en général. On estime généralement que les facteurs de sécurité suffisent pour prendre en compte les caractéristiques spécifiques des groupes sensibles comme les enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées ou les malades. Pour les enfants, on s'attend à ce que figurent parmi les facteurs de sécurité leur petite taille, leur croissance en cours et l'exposition plus forte en raison du volume d'air inhalé supérieur et du fait qu'ils portent fréquemment à la bouche ce qu'ils ont dans les mains et qu'ils rampent souvent à même le sol.

Quelques pays ont pris la décision d'examiner en détail les effets sur les enfants. Les États-Unis, par exemple, ont adopté en 1997 un décret pour la « protection des enfants contre les risques pour la santé et la sécurité liés à l'environnement ». Ils ont également soutenu en 2000 un programme d'évaluation volontaire de 20 substances chimiques du point de vue de leurs effets sur les enfants. Des initiatives axées sur la protection des enfants contre des substances chimiques précises ont été prises par de nombreux pays de l'OCDE. Par exemple, une interdiction de deux ignifugeants bromés entrera en vigueur dans l'Union européenne le 15 août 2004, en raison des craintes que suscitent ces produits pour l'environnement et de l'exposition des nourrissons via le lait maternel. Par ailleurs, de nouvelles restrictions d'utilisation concernant les composés arsenicaux utilisés pour traiter le bois prendront effet le 30 juin 2001, en particulier pour limiter l'exposition des enfants via les équipements des aires de jeux. Après plusieurs interdictions provisoires, la Commission européenne propose également aujourd'hui de proscrire définitivement l'utilisation de certains phtalates dans les jouets et les articles de soins pour enfants en PVC destinés à être mis dans la bouche d'enfants de moins de trois ans. La Norvège a adopté en 2002 une stratégie relative aux enfants et aux substances chimiques et a interdit l'utilisation d'arsenic dans le bois imprégné et de phtalates dans les produits destinés aux enfants en bas âge.

Depuis 2001, la recherche et le suivi sont pratiqués ou encouragés dans beaucoup de pays de l'OCDE, dans le but de mieux connaître les incidences des contaminants sur les groupes particulièrement sensibles. Certains pays reconnaissent aujourd'hui la nécessité d'appliquer des marges de sécurité supplémentaires. Par exemple, la nouvelle loi canadienne sur les produits antiparasitaires qui entrera en vigueur en 2004 prévoit une marge de sécurité spécifique (dix fois plus importante que dans les autres cas) pour les enfants et les enfants en bas âge.

Si les substances chimiques qui perturbent le système endocrinien peuvent avoir des incidences sur la population en général, il est reconnu qu'elles affectent tout particulièrement le développement prénatal et postnatal (sous la forme de malformations de l'appareil reproducteur et de retards de développement). Beaucoup de pays participent à des programmes internationaux sur les perturbateurs endocriniens et ont adopté des programmes de recherche et des stratégies nationales ou internationales dans ce domaine¹. Tous ont recours aux essais dont la mise au point et la validation se poursuivent à l'OCDE.

Des recommandations relatives aux enfants et à la sécurité chimique ont été adoptées dans le cadre du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique à sa quatrième session (1^{er}-7 novembre 2003). Les gouvernements ont convenu qu'en fixant les niveaux acceptables pour les critères liés aux substances chimiques, ils devaient tenir compte des risques plus élevés d'exposition et/ou de la vulnérabilité des enfants.

Action au niveau national n° 3. Réduire les effets potentiels sur la santé humaine des modifications subies par l'environnement et les écosystèmes, y compris celles provoquées par la modification du climat et les catastrophes naturelles et d'origine humaine.

Ces dernières années, les pays de l'OCDE ont enregistré des progrès sur le plan de la diminution des effets délétères sur la santé humaine des rejets de substances chimiques dans l'environnement. En 2003, l'Organisation des Nations Unies a adopté le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH), qui définit les critères de classification et les éléments d'information sur les risques (étiquetage et fiches de sécurité) par type de danger (santé, environnement, physique). On prévoit que, lorsqu'il sera appliqué, le SGH améliorera la protection de la santé humaine et de l'environnement en fournissant un système de communication sur les risques compréhensible à l'échelle internationale.

Au plan international, la coopération en matière de prévention des déversements d'hydrocarbures a progressé en réaction aux catastrophes majeures survenues récemment². Dans l'Union européenne, la Directive SEVESO II qui vise à prévenir les dangers liés aux accidents majeurs a été approuvée par le Conseil et le Parlement européen en septembre 2003. La partie 1 de l'Annexe I de la Directive, qui s'applique à la présence de substances dangereuses dans un établissement, a été modifiée par l'incorporation de sept substances cancérigènes supplémentaires. Pour sa part, la France a adopté une nouvelle loi qui porte sur la prévention des risques tant technologiques que naturels et sur la réparation des dommages. Ce texte renforce l'importance de la prévention et de la réduction des risques à la source, ce qui améliore la sécurité, y compris du point de vue des conséquences sanitaires des accidents.

Action au niveau national n° 4. Interdire progressivement l'utilisation dans les produits de substances chimiques toxiques à dégradation lente et bio-accumulables, notamment celles qui sont cancérigènes, mutagènes ou ont des effets sur la reproduction.

La plupart des pays de l'OCDE ont adopté des mesures destinées à déterminer les substances chimiques persistantes, bio-accumulables et/ou toxiques, en particulier celles qui sont cancérigènes, mutagènes ou ont des effets toxiques sur la reproduction. Vu le

manque d'informations sur la plupart des substances chimiques, les relations structure-activité sont étudiées afin de faciliter l'identification rapide des substances préoccupantes. L'interdiction progressive de ces substances est devenue récemment un des principaux objectifs des politiques de nombreux pays de l'OCDE dans le domaine des produits chimiques.

Le Canada est résolu à examiner systématiquement chacune des quelque 23 000 substances figurant sur sa Liste intérieure des substances. La loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE, 1999) stipule que la Liste doit être classée par catégories d'ici à septembre 2006, afin de recenser les substances figurant sur la Liste qui présentent le plus grand risque d'exposition humaine au Canada, celles qui sont persistantes ou celles qui sont bio-accumulables et intrinsèquement toxiques pour les organismes humains et non humains. Les substances subdivisées en catégories seront ensuite soumises à une évaluation préalable des risques et pourront alors être placées sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire pour faire l'objet d'une évaluation des risques approfondie ou sur la Liste des substances toxiques à des fins de gestion des risques.

La législation en préparation relative au système REACH (enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques) de la Commission européenne prévoit une procédure d'autorisation pour les substances suscitant de très vives préoccupations, c'est-à-dire les substances reconnues ou réputées cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction et les substances persistantes, bio-accumulables et toxiques ou fortement persistantes et bio-accumulables. Les substances dont il est démontré qu'elles sont tout aussi préoccupantes, notamment les perturbateurs endocriniens, sont également considérées comme substances suscitant de très vives préoccupations.

La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) traite des substances chimiques qui sont persistantes, sont de plus en plus répandues, s'accumulent dans les tissus gras des organismes vivants et sont toxiques pour les humains et les espèces sauvages. Elle a été récemment ratifiée par le 50^e pays et entrera dès lors en vigueur le 17 mai 2004. La convention prévoit des mesures pour le contrôle d'une liste initiale de 12 substances chimiques (qui ont généralement déjà été interdites progressivement dans la plupart des pays de l'OCDE), mais un Comité d'étude des polluants organiques persistants examinera à intervalles réguliers d'autres candidats à l'inscription sur la liste des POP. Le Protocole d'Aarhus sur les POP établi sous l'égide de la CEE-ONU est entré en vigueur le 23 octobre 2003. Il porte sur 16 POP (les 12 substances de la Convention de Stockholm plus quatre autres), et d'autres substances « candidates » à l'incorporation dans le Protocole ont déjà été identifiées par un organe subsidiaire.

De nombreux pays ont interdit récemment les paraffines chlorées à courte chaîne et l'éther pentabromodiphénylique (PentaBDE), qui sont des substances chimiques persistantes, bio-accumulables et toxiques. Étant donné leur persistance et leurs propriétés bio-accumulables, ces substances chimiques sont souvent présentes dans le corps humain et transmises aux enfants pendant la grossesse ou l'allaitement.

L'OCDE a réalisé une étude sur l'évaluation des risques présentés par le perfluorooctane sulfonate (PFOS) et ses sels, au sujet desquels plusieurs pays ont exprimé des préoccupations. Progressivement, la majeure partie de ces substances a été volontairement retirée de la production par les producteurs dans les pays de l'OCDE, et quelques pays ont pris ou envisagent de prendre des mesures pour contrôler ces substances chimiques.

Étant donné leur persistance et leurs propriétés bio-accumulables, ces substances chimiques sont souvent présentes dans le corps humain et sont transmises aux enfants pendant la grossesse ou l'allaitement³.

Action au niveau national n° 5. Limiter la pollution du milieu marin par une réduction continue des déversements, des émissions et des pertes de substances dangereuses, et par des mesures visant à réduire au minimum les risques d'accident industriel et de pollution des mers.

La pression des activités humaines sur les zones côtières va en s'intensifiant sous l'effet de la croissance démographique et de l'expansion du tourisme et de l'aquaculture dans ces zones. Les pays de l'OCDE s'emploient à protéger l'environnement tout en maintenant les activités économiques dans les zones côtières. Des plans de gestion intégrée de ces zones sont en cours d'élaboration dans un certain nombre de pays en s'appuyant sur une approche par écosystème pour sauvegarder le milieu marin, et des lignes directrices sont définies pour mieux contrôler les activités humaines polluantes. L'Union européenne a adopté une stratégie pour la gestion intégrée des zones côtières.

Tous les pays de l'OCDE coopèrent dans le cadre d'activités déployées à l'échelle mondiale en vue de protéger le milieu marin. Au niveau des Nations Unies, la coordination des activités qui visent à protéger le milieu marin contre les activités terrestres est assurée par le programme d'action mondial mis en place pour donner suite à la déclaration de Washington (1995). En outre, la coopération dans les mers régionales comme la mer Baltique et la mer du Nord se poursuit dans le but de réduire fortement, d'ici à 2020, les déversements de substances nutritives et de substances dangereuses provenant des activités humaines. La coordination plus étroite des activités dans les mers régionales en Europe est le résultat de la mise en œuvre, par un nombre croissant de pays européens, des directives et des règlements de l'Union européenne. La coopération bilatérale et multilatérale s'est également améliorée en Amérique du Nord et en Asie.

A la faveur de nouveaux investissements consacrés à la lutte contre la pollution dans tous les pays de l'OCDE, on note un recul constant des rejets polluants provenant de sources terrestres, principalement des sources industrielles et des eaux usées urbaines. Sous l'impulsion des accords régionaux, d'importantes diminutions des émissions de polluants dans la mer Baltique et la mer du Nord ont été réalisées, même si les nitrates demeurent un problème. La lutte contre la pollution du milieu marin par les sources terrestres nécessitera davantage d'efforts dans les zones qui subissent une eutrophisation et une pollution significative (points noirs, eaux usées non traitées, etc.). Des investissements importants dans la lutte contre la pollution seront nécessaires dans un certain nombre de pays qui n'ont pas encore pris les mesures requises pour réduire la pollution par les nitrates et les substances dangereuses.

Des améliorations sont également en cours en ce qui concerne les installations portuaires de réception pour les déchets produits par les navires et les résidus de cargaison. Des redevances d'utilisation sont perçues, et cette perception est de plus en plus organisée de manière à créer une dissuasion économique aux déversements illicites. La Méditerranée, la mer Baltique et les eaux de l'Europe du Nord-Ouest (y compris la mer du Nord) ont été déclarées zones spéciales au titre de l'Annexe I de la Convention MARPOL, et les déversements d'hydrocarbures par les navires et les installations en mer y sont

interdits. De même, le déversement de déchets et d'ordures est interdit dans la mer Baltique, la mer du Nord, la Méditerranée et la mer des Caraïbes au sens large (Annexe V de la Convention MARPOL). Les pays de l'OCDE organisent par ailleurs de plus en plus une surveillance aérienne de leur bande côtière de 200 miles qui constitue leur zone économique exclusive, en vue d'éviter les opérations illégales d'immersion ainsi que les rejets d'hydrocarbures. La coopération entre les pays qui ont des territoires marins contigus s'est améliorée, même si de nombreux pays n'ont pas encore ratifié le Protocole de 1996 sur l'immersion et que celui-ci n'est dès lors pas encore entré en vigueur.

Les activités d'exploitation pétrolière et gazière en mer affectent principalement les pays de l'OCDE qui bordent la mer du Nord et ceux d'Amérique du Nord. En mer du Nord, des règles convenues au niveau international ont été adoptées dans le cadre de la Convention OSPAR, et l'impact de ces activités a été progressivement réduit. L'ampleur des déversements de pétrole et du brûlage à la torche a été atténuée et les plafonds de concentration d'hydrocarbures dans les effluents ont été respectés. Suite toutefois au vieillissement des gisements, le volume d'eau de production a augmenté. La mise hors service et l'élimination des installations en haute mer désaffectées sont aujourd'hui soumises à des règles plus strictes, et la récupération des structures en acier est généralement obligatoire.

Suite aux accidents de l'Erika (1999) et du Prestige (2002), une plus grande attention est accordée à la prévention de la pollution par les déversements d'hydrocarbures résultant d'activités maritimes, au durcissement des sanctions pour déversement illicite d'hydrocarbures et à des indemnisations plus proportionnées aux préjudices considérables que peuvent entraîner de tels accidents⁴. Les règles applicables au secteur du transport maritime sont aujourd'hui renforcées en vue d'éviter les navires peu sûrs et de mieux contrôler les exploitants non fiables. L'Organisation maritime internationale (OMI) s'emploie à améliorer la prévention et à accroître la sûreté de la flotte marchande et le montant des indemnisations. En outre, les pays européens prennent aujourd'hui des mesures similaires à celles adoptées aux États-Unis après la catastrophe de l'Exxon Valdez. Une Agence européenne de sécurité maritime a été créée, les navires anciens et monocoques sont progressivement retirés, et les ports de la plupart des pays sont désormais interdits aux navires monocoques transportant du pétrole lourd.

Bien que certains pays maritimes de l'OCDE n'aient pas encore ratifié la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, tous les pays de l'OCDE ont sensiblement amélioré leur capacité d'intervention en cas de marée noire. Ils disposent de davantage de matériel de lutte contre les déversements d'hydrocarbures, un plus grand nombre de remorqueurs sont prêts à intervenir à tout moment, et une meilleure coordination interministérielle est assurée. La coordination bilatérale et multilatérale a été renforcée. Chaque nouvelle catastrophe révèle toutefois qu'il subsiste, au niveau des États côtiers et du secteur des transports maritimes, des points faibles qu'il faut corriger. La question des ports de reste, en particulier, n'est toujours pas entièrement résolue.

La plupart des pays de l'OCDE sont parties à des accords internationaux sur le contrôle par l'État du port. L'efficacité de ce système a été renforcée par une meilleure formation des inspecteurs, la multiplication de leurs missions et la coopération entre inspections. Les pays de l'OCDE ont augmenté la proportion des navires étrangers inspectés en application de plusieurs mémorandums d'entente régionaux (de Paris et de Tokyo, par exemple).

Problèmes d'environnement en rapport avec l'urbanisation et l'aménagement de l'espace :

Action au niveau national n° 1. Limiter les effets dommageables pour l'environnement de l'étalement des villes, de l'augmentation des déplacements, de la pollution acoustique et de la pollution atmosphérique urbaine, notamment celle provoquée par les émissions de fines particules et d'oxyde d'azote.

La plupart des pays de l'OCDE connaissent une poursuite de l'urbanisation et une croissance plus forte de la consommation de terrains autour des zones urbaines (étalement des villes), et les incidences négatives de ces évolutions sur l'environnement persistent. Quelques pays seulement ont mis en place des politiques ciblées pour contrecarrer ces tendances. Là où de telles politiques ont été adoptées, elles s'attachent généralement à garantir des espaces de vie attrayants dans les centres-villes, en privilégiant de plus en plus les structures à usage mixte. Les embouteillages sont considérés par la plupart des citoyens comme un des problèmes les plus critiques dans les villes et les agglomérations urbaines, même si de nombreuses municipalités des pays de l'OCDE sont en train de renforcer leurs politiques de gestion de la circulation et d'accroissement de la capacité, de la vitesse et de la fiabilité des transports publics afin de réduire les encombrements.

Quelques pays ont adopté des lignes directrices environnementales pour les transports ou des stratégies pour des transports urbains écologiquement viables. La législation foncière impose souvent aux projets de construction de tenir compte des effets environnementaux de l'aménagement urbain. Dans les pays de l'OCDE, les efforts de lutte contre le bruit des transports continuent de privilégier l'érection de murs antibruit le long des principales artères de circulation dans les zones urbaines. Aussi, le problème se déplace des routes vers les autoroutes et les zones qui entourent les aéroports. La diminution du bruit reste une des priorités qui devra retenir l'attention à l'avenir dans la plupart des pays de l'OCDE.

Pour ce qui est de la pollution atmosphérique liée aux transports, rares sont les pays qui ont adopté pour les zones urbaines des politiques particulières autres que celles déjà en vigueur au niveau national, qu'il s'agisse de normes ou de calendriers pour le contrôle des émissions de particules et d'oxydes d'azote (NO_x) des véhicules automobiles, du passage à des carburants de substitution propres (notamment le gaz naturel pour les autobus urbains) ou de l'utilisation de gazole à très faible teneur en soufre pour réduire les émissions de particules. Un exemple récent de politique urbaine spécifique est la loi pour l'amélioration de la qualité de l'air dans la zone métropolitaine de Séoul, adoptée en Corée en 2003 dans le but de réduire de 40 à 70 % les émissions globales de polluants d'ici à 2012. On s'attend à ce que les concentrations de certains polluants atmosphériques diminuent durant les dix prochaines années, mais les normes de qualité de l'air continueront d'être dépassées dans les zones urbaines des pays de l'OCDE au cours des épisodes de smog estival et hivernal. Des procédures d'alerte et d'information sont en place dans de nombreux pays de l'OCDE pour faire face à ces situations, par exemple en réduisant la vitesse et en permettant le stationnement gratuit en cas de niveaux élevés de pollution par les NO_x. Ces mesures à court terme ont toutefois eu des effets limités sur la qualité de l'air, en particulier sur les épisodes de smog photochimique.

Action au niveau national n° 2. Améliorer l'efficacité énergétique et le rendement d'utilisation de l'eau et des matières dans les zones urbaines en expansion, par une approche intégrée de l'aménagement de l'espace et de la planification environnementale.

Les informations disponibles dans les différents pays de l'OCDE ne sont pas suffisantes pour permettre d'examiner correctement cette action au niveau national.

Action au niveau national n° 3. Promouvoir la qualité de vie dans les villes et les campagnes et la revitalisation urbaine et rurale, et traiter les conséquences environnementales de l'évolution des modes de vie, par exemple dans les zones qui sont le théâtre d'intenses activités touristiques et récréatives de plein air (littoral, zones protégées, etc.).

Les informations disponibles dans les différents pays de l'OCDE ne sont pas suffisantes pour permettre d'examiner correctement cette action au niveau national.

Problèmes d'environnement en rapport avec l'équité et l'emploi

Action au niveau national n° 1. Assurer un accès équitable aux ressources naturelles et aux services de l'environnement.

Hormis dans certains secteurs, la communication d'informations ou les politiques dans le domaine de l'accès équitable aux ressources naturelles et aux services de l'environnement sont rares. Les quelques études disponibles sur l'accès aux zones vertes (aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, par exemple) font apparaître des écarts entre les ménages selon leurs revenus.

La fourniture de services liés à l'environnement comme l'eau, l'énergie et la prise en charge des déchets peut soulever des problèmes en termes de répartition des revenus. La plupart des pays de l'OCDE possèdent un éventail de politiques destinées à garantir l'accès à ces services et leur caractère abordable. Certaines de ces politiques ciblent directement des catégories défavorisées particulières (les ménages à faibles revenus, par exemple), tandis que d'autres sont des mesures plus générales dont peuvent bénéficier particulièrement ces groupes, fût-ce accessoirement. Pour atteindre les objectifs d'équité dans le cas de l'accès aux services de l'environnement, des mesures tarifaires ont été adoptées dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment des tarifs progressifs par tranches ou des tarifs plafonnés pour la fourniture d'eau (voir aussi l'action au niveau national n° 5 à la section « Eau douce » de l'Objectif 1). D'autres possibilités sont les programmes de gestion de la demande, dont les aides financières à l'isolation des logements destinées aux ménages démunis, ou les mesures de conservation de l'eau qui visent tout particulièrement les catégories défavorisées. En outre, des mesures de soutien sont appliquées, notamment l'aide directe aux revenus (les chèques services, par exemple), ou l'aide au paiement sous forme de rééchelonnement ou de facilités de paiement, de facilités de prêt spéciales et d'annulation des arriérés.

Parmi les mesures spécifiques en vigueur pour résoudre le problème de l'accès équitable aux services de l'environnement, on peut citer le système Warm Front au

Royaume-Uni et la réforme récente du système de distribution d'électricité en Italie. Au Royaume-Uni, le système Warm Front lancé en 2000 fournit une aide financière aux ménages à revenus modestes pour l'isolation de l'habitation et l'amélioration du chauffage. L'État a consacré plus de 600 millions GBP au système jusqu'en 2004 (OCDE/AIE, 2003a). En Italie, la réforme entrée en vigueur en 2003 prévoit un tarif spécial pour les ménages consommant peu d'électricité. En outre, pour atténuer les écarts entre régions, certains taux d'imposition sont plus faibles dans la région du sud (notamment les nouveaux taux d'accise pour le gaz naturel) (OCDE/AIE, 2003b).

Action au niveau national n° 2. Étudier de façon suivie et réduire les inégalités en matière d'exposition aux menaces environnementales (entre ménages, catégories sociales et collectivités).

Peu de pays de l'OCDE ont étudié sérieusement les inégalités en matière d'exposition aux menaces environnementales, et plus rares encore sont ceux qui ont pris des mesures pour s'y attaquer. Certains ont commencé à aborder les questions de répartition des revenus lorsqu'ils évaluent des politiques ou projets particuliers dans le domaine de l'environnement, notamment par le recours aux études d'impact sur l'environnement qui permettent explicitement de tenir compte des effets sociaux sur la répartition des revenus. Par exemple, un nouveau cadre intégré pour l'analyse d'impact dans l'Union européenne [COM(2002)276] indique explicitement que les questions distributives font partie des aspects à envisager pour chaque mesure d'intervention proposée. Il est prévu de soumettre les propositions importantes à cette analyse d'impact élargie à partir de 2004. De même, des documents d'orientation sont utilisés aux États-Unis en vue d'intégrer les considérations de justice environnementale dans l'élaboration des études d'impact sur l'environnement et des évaluations environnementales publiés par l'Environmental Protection Agency.

D'autres outils d'évaluation qui répondent explicitement aux préoccupations distributives sont les études d'impact social, qui permettent d'apprécier les incidences sur base d'indicateurs socio-économiques tel que le niveau de revenu des ménages. De plus, certaines mesures centrées sur l'évaluation économique, notamment l'analyse coût-avantages⁵, permettent d'intégrer les préoccupations distributives en affectant des coefficients de pondération aux différents gains et pertes selon les catégories socio-économiques. C'est l'approche qui est suggérée par exemple dans la nouvelle édition du Treasury Green Book au Royaume-Uni (HM Treasury, 2003), qui présente l'avis officiel du gouvernement central pour l'évaluation des politiques. Les effets redistributifs peuvent également être intégrés dès le stade de l'élaboration d'une politique en permettant des procédures de participation au processus décisionnel.

Pour réduire les inégalités d'exposition des groupes défavorisés aux risques environnementaux, on peut notamment adopter des restrictions concernant les lieux d'implantation de sources de pollution et de déchets et faire participer la collectivité aux décisions de délivrance de permis. Il est également possible de recourir à des mesures de compensation, telles que des aides techniques et financières ciblées sur des groupes spécifiques, par exemple pour aider à l'installation de double vitrage contre le bruit dans les logements de ménages à revenus modestes.

Action au niveau national n° 3. Prendre en compte les effets réels et potentiels des politiques environnementales sur l'emploi et la répartition du revenu.

Les éléments dont on dispose indiquent que les activités liées à l'environnement sont devenues une source non négligeable d'emploi dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Les données existantes montrent que les seuls emplois directs dans le secteur des biens et services environnementaux représentent au minimum entre 0.4 et 3.0 % de la population active dans les pays de l'OCDE.

Les initiatives prises par les pouvoirs publics pour intégrer les objectifs environnementaux et ceux concernant l'emploi s'appuient principalement sur des instruments macro-économiques comme le recours aux dépenses environnementales pour l'accroissement des dépenses publiques ou la mise en place de taxes liées à l'environnement qui servent également des objectifs d'emploi. Ce dernier moyen fait partie des objectifs de la réforme fiscale écologique opérée en Allemagne en 1999⁶. Cette réforme prévoit un relèvement progressif des taxes sur l'énergie et l'électricité, la majorité des recettes fiscales ainsi créées étant utilisée pour compenser les réductions des cotisations à l'assurance retraite. D'autres pays européens ont eux aussi augmenté les taxes environnementales pour alléger la fiscalité du travail, le but étant d'aboutir à un « double dividende » sous forme d'avantages à la fois pour l'environnement et pour l'emploi. C'est le cas notamment aux Pays-Bas et en Suède. Toutefois, une évaluation systématique des effets réels de ces taxes après leur application est nécessaire.

Ces dernières années, les initiatives locales et régionales visant à intégrer les objectifs environnementaux et d'emploi sont devenues plus courantes dans les pays de l'OCDE. Ces approches « partant de la base » vont des modestes associations ou réseaux locaux d'entreprises aux grands partenariats multisectoriels impliquant différentes parties prenantes. On peut citer à titre d'exemple le programme du bassin du San Pedro lancé au Mexique en 2001 en vue de préserver l'emploi local, le projet multipartenaires du lac Balaton en Hongrie engagé en 2000 en vue de préserver les ressources naturelles, et le Plan for an Environmentally Sustainable Toronto, mis en place au Canada en 2000 et regroupant les autorités locales, les organismes de protection de l'environnement, le secteur privé, les écoles et les universités. Un grand nombre d'approches de ce type sont mises en œuvre dans l'Union européenne.

Les gouvernements sont de plus en plus conscients de la nécessité de prendre des mesures pour atténuer les incidences à long terme sur l'emploi dans certains secteurs ou régions touchés par les politiques environnementales. En l'absence de telles mesures, la mise en œuvre de ces politiques continue d'être entravée par l'opposition des travailleurs qui en subissent les effets négatifs. C'est notamment le cas pour les efforts visant à s'attaquer aux subventions préjudiciables à l'environnement dont bénéficient l'agriculture, la production de charbon et l'industrie de la pêche.

Il est apparu que certaines politiques environnementales ont des effets régressifs sur la répartition des revenus, c'est-à-dire qu'elles pèsent de façon disproportionnée sur les catégories à faible revenu. On insiste souvent sur le léger effet régressif des instruments économiques (tels que les taxes environnementales), mais il se peut qu'il soit dû à leur plus grande « visibilité », car d'autres politiques, notamment la réglementation directe, peuvent aussi avoir des effets sur la répartition des revenus. Ces incidences redistributives peuvent

être la conséquence d'effets directs ou indirects sur les revenus, d'effets sur le plan des comportements (par exemple, les ménages peuvent réagir de différentes manières à l'instrument d'intervention), d'effets sur des marchés liés comme ceux de l'immobilier et du travail, et découler de l'affectation des finances publiques (par exemple, la réaffectation des recettes).

Certains pays de l'OCDE commencent à évaluer les effets redistributifs des politiques environnementales prévues⁷. Les problèmes éventuels sur le plan de la répartition des revenus qui résultent des politiques environnementales ont été évalués, par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre de la taxe néerlandaise sur l'énergie et du système danois de taxation de l'électricité. Au Royaume-Uni, après une première consultation en 2002 sur les possibilités d'utiliser des instruments économiques supplémentaires en vue d'améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur domestique, le gouvernement a procédé en 2003 à de nouvelles consultations au sujet des incidences et de l'efficacité probables des mesures identifiées, les aspects redistributifs étant un élément essentiel dans le choix des instruments.

Action au niveau national n° 4. Évaluer et prendre en compte les conséquences sociales des politiques environnementales, en particulier la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement.

Les informations disponibles dans les différents pays de l'OCDE ne sont pas suffisantes pour permettre d'examiner correctement cette action au niveau national.

Information, participation, accès à la justice en matière d'environnement et éducation à l'environnement :

Action au niveau national n° 1. Promouvoir la sensibilisation et l'éducation à l'environnement en tant que facteurs nécessaires à la détermination, à l'acceptation et à la mise en œuvre réussie des politiques environnementales.

L'éducation à l'environnement est à la base d'une meilleure sensibilisation du public aux problèmes d'environnement et aux solutions possibles⁸. Elle sert aussi de fondement à une participation active et en pleine connaissance de cause des citoyens à la protection de l'environnement et à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'éducation à l'environnement est reconnue par tous les pays de l'OCDE comme un moyen d'action qui est important pour faire évoluer l'état d'esprit des citoyens, leur comportement et leurs modes de consommation, et qui complète les instruments réglementaires et économiques.

Tous les pays de l'OCDE ont intégré l'éducation à l'environnement dans l'éducation formelle. Dans les écoles primaires et l'enseignement secondaire du premier cycle, l'éducation à l'environnement fait partie du programme obligatoire mais ne constitue pas nécessairement une matière distincte. Elle est enseignée en tant que thème interdisciplinaire ou intégrée aux matières classiques (géographie, sciences, histoire, par exemple). Les établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle et les universités offrent souvent des options spécialisées comme les sciences de la terre et de l'environnement, le génie de l'environnement, le droit et la politique de l'environnement, l'éducation à l'environnement et l'éducation des consommateurs. En Norvège, les cours d'éducation à l'environnement sont

désormais obligatoires dans les instituts de formation pédagogique et un cours de formation de 40 heures est proposé à tous les enseignants en activité.

De nombreux pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, Corée, Irlande et Japon, notamment) ont expérimenté des programmes scolaires « verts » ou « écologiques ». Ces écoles sont considérées comme des lieux d'apprentissage écologique global, où la sensibilisation des élèves est renforcée par les performances environnementales accrues des bâtiments scolaires et des systèmes intégrés de conservation de l'eau, de l'énergie et du papier, ainsi que par des programmes d'étude spéciaux.

Action au niveau national n° 2. Prendre des mesures pour garantir et faciliter l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès des citoyens et des organisations non gouvernementales à la justice en matière d'environnement, en s'inspirant par exemple de la ligne de conduite retenue dans la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'information environnementale prône la mise à disposition d'informations environnementales de grande qualité et utiles pour l'action des pouvoirs publics, et notamment un accès adéquat à ces informations, et compte sur les pays de l'OCDE et sur l'OCDE elle-même pour renforcer leurs efforts dans ce domaine. La Recommandation traite des aspects suivants :

- la production et la diffusion par les autorités publiques d'informations environnementales, y compris des indicateurs environnementaux qui permettent de mesurer les performances environnementales, et d'autres mécanismes pour informer le public et les décideurs sur la situation et les questions qui se posent en matière d'environnement et de développement durable ;
- la qualité et la pertinence quant à la politique environnementale des données et systèmes d'information sur l'environnement ;
- le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques, et l'adoption de mesures éducatives et autres visant à informer le public de ses droits et à l'aider à utiliser efficacement les informations environnementales ;
- l'établissement de rapports environnementaux par les entreprises, et le droit d'accès du public aux informations non confidentielles relatives au respect des prescriptions par les entreprises.

La Recommandation encourage les différentes autorités à coopérer à cet effort et à mettre en place des systèmes efficaces d'information environnementale. Sa mise en œuvre est examinée dans le cadre de la présente action au niveau national, et certains éléments sont analysés plus en détail dans le cadre des autres actions au niveau national de la présente section et de l'action au niveau national n° 1 de l'Objectif 3.

Durant les années 90 et les premières années de la décennie actuelle, les pays de l'OCDE ont accompli des progrès substantiels en adoptant et en appliquant une série de lois pour permettre au public d'obtenir des informations environnementales. La quasi-totalité des pays de l'OCDE a l'obligation légale de communiquer des informations environnementales sur demande et sans exiger de justification en vertu de la législation nationale et/ou d'actes juridiques internationaux. Par ailleurs, le degré de participation du public aux processus décisionnels en rapport avec l'environnement a augmenté⁹. La

consultation du public s'est fortement développée et est aujourd'hui la règle dans presque tous les pays de l'OCDE. Elle est utilisée dans un nombre croissant de pays pour améliorer la formulation de nouvelles politiques, lois et réglementations.

Les ministres de l'Environnement s'emploient à fournir des réponses aux demandes précises d'information formulées par les citoyens et les organisations non gouvernementales (ONG). Ils sont nombreux à avoir publié des brochures qui expliquent comment obtenir des informations environnementales et ouvert des sites Internet qui répondent à de nombreuses questions. Ils ont publié des rapports et constitué des dossiers et des bases de données réunissant des informations environnementales détaillées qui sont accessibles au public, aux ONG et à la presse. Des mesures sont prises pour fournir des données à caractère local et des informations qui présentent un intérêt direct pour les citoyens. En ce qui concerne les mesures de prévention et de préparation applicables aux accidents, par exemple, les autorités publiques et les entreprises coopèrent aujourd'hui afin de mieux informer les citoyens sur les risques et les mesures à prendre en situation d'urgence. Quelques pays ont ouvert des centres publics d'information sur l'environnement mettant à la disposition du public des catalogues, une bibliothèque, des fichiers de données et un personnel spécialisé. Certains centres ont préparé des brochures, des films et des vidéos pour aider le public à mieux comprendre et prévenir les problèmes d'environnement.

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les demandes d'informations environnementales émanent de plus en plus de personnes ou d'instances extérieures à la communauté environnementale. Cela explique la diversité des rapports produits et des outils de publication et de diffusion utilisés, qui vont des documents de caractère général aux perspectives et aux plans d'action pour l'environnement en passant par des rapports et brochures thématiques. Les produits compacts et conviviaux ont de plus en plus de succès et, dans les pays à structure fédérale ou décentralisée, de plus en plus de rapports environnementaux sont produits au niveau infranational. Parallèlement, l'usage de produits électroniques et des technologies modernes de l'information et des communications s'est considérablement développé. La plupart des pays publient leurs rapports sur l'état de l'environnement sur cédérom, sur Internet et en version papier.

Toutefois, dans quelques pays, le public a toujours du mal à accéder à certaines informations environnementales détenues par les administrations. Si les informations des ministères de l'environnement sont généralement faciles à obtenir, l'accès aux informations liées à l'environnement qui sont détenues par d'autres ministères est souvent plus difficile. Dans le cas d'organismes semi-publics, les difficultés rencontrées peuvent être encore plus importantes car certains de ces organismes ne s'estiment pas tenus par les mêmes obligations juridiques que les administrations publiques. Le fait que les informations concernant l'environnement sont souvent dispersées dans différents ministères et agences locales et que le public n'a généralement pas de vision claire de toutes les sources d'information complique encore la situation. En l'absence de législation suffisamment précise, il reste difficile de trouver un juste milieu entre le droit de savoir du public et la protection du secret industriel et commercial ; dans certains cas, les tribunaux ont dû intervenir pour protéger des intérêts publics fondamentaux. Dans la plupart des pays, il existe des procédures extrajudiciaires pour résoudre ces cas, notamment des commissions administratives de recours et des médiateurs. Toutefois, qu'elles soient judiciaires ou non, ces procédures prennent du temps et sont souvent coûteuses.

Dans la plupart des pays, plus d'efforts pourraient être faits pour mieux informer les citoyens de leurs droits à l'information et des possibilités d'exercer ces droits, et pour aider les utilisateurs d'informations environnementales à trouver les sources d'informations qui répondent le mieux à leurs besoins. Bon nombre de difficultés évoquées plus haut pourraient être résolues grâce à l'utilisation d'outils d'information et de diffusion novateurs, bien organisés et conviviaux. La publication régulière de rapports nationaux sur l'état de l'environnement et de recueils de données sur l'environnement, accompagnés de résumés facilement accessibles, pourrait être utile à cet égard. Parallèlement, il conviendrait de mettre en place des centres d'information sur l'environnement dans chaque pays afin de répondre rapidement aux demandes du grand public, et de nommer un intermédiaire pour établir les liens entre les administrations publiques concernées.

Action au niveau national n° 3. Veiller à ce que les organisations non gouvernementales et les autres parties intéressées se voient offrir la possibilité de jouer un rôle plus actif dans l'élaboration de la politique de l'environnement sur le plan national et international (y compris dans le cadre des organes concernés de l'OCDE).

Les pays de l'OCDE ont attribué une importance accrue à la participation des parties intéressées aux divers stades de l'élaboration des politiques de l'environnement. L'accès à l'information s'est amélioré dans la plupart des pays de l'OCDE¹⁰. La participation des parties intéressées s'est également améliorée, et la plupart des pays ont rendu obligatoire la tenue d'auditions publiques avant toute décision d'importance majeure portant sur des projets (par exemple, par des études d'impact sur l'environnement) ou des politiques (par exemple, par des évaluations stratégiques environnementales). La participation des parties prenantes au processus de planification suscite souvent une plus large adhésion du public aux politiques environnementales, ce qui facilite leur mise en œuvre. Ce fut le cas en Corée, par exemple, où la coordination des intérêts divergents des parties prenantes a eu lieu dès les premiers stades de l'élaboration de lois destinées à améliorer la qualité de l'eau des grands cours d'eau. Dans le cadre des activités nationales de promotion du développement durable, beaucoup de pays de l'OCDE ont mis en place des organes consultatifs à haut niveau qui comprennent d'ordinaire, outre des représentants des autorités publiques, des représentants de trois groupes intéressés : l'industrie (grandes et petites entreprises), les syndicats, et les associations telles que les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales, les associations de consommateurs, etc.

Au plan international, les parties intéressées ont participé de plus en plus activement aux réunions des organisations internationales consacrées aux questions d'environnement. L'accréditation et la participation de membres de la société civile, y compris des ONG, aux conférences et aux sessions spéciales de l'Organisation des Nations Unies ont sensiblement évolué ces 15 dernières années. A l'issue de trois années d'examen des relations avec la société civile, le Conseil économique et social des Nations Unies a adopté une nouvelle résolution [1996/31] décrivant les mécanismes de participation de la société civile. Conformément au programme Action 21, neuf grandes catégories de la société civile (femmes, enfants et jeunes, populations autochtones, organisations non gouvernementales, autorités locales, travailleurs et syndicats, commerce et industrie, communautés scientifiques et techniques, agriculteurs) sont invitées à participer à des dialogues multipartites dans le cadre des réunions annuelles de la Commission du développement durable des Nations Unies (CDD-ONU). Leur participation s'est élargie au

fil des ans, et a reçu un nouvel élan à la suite de la Déclaration du Millénaire et du Plan d'application de Johannesburg. Plus de 8 000 participants des grands groupes accrédités ont assisté en 2002 au Sommet mondial pour le développement durable, où la société civile a pris part à des panels thématiques, des tables rondes à haut niveau et des manifestations connexes et parallèles. Au début de 2003, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a examiné une stratégie nouvelle pour renforcer l'engagement de la société civile dans ses programmes et activités.

À l'OCDE, la participation d'organisations non gouvernementales et d'autres acteurs intéressés aux travaux du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE (EPOC) et de ses organes subsidiaires, ainsi qu'aux travaux d'autres comités qui s'occupent de questions d'environnement, s'est également amplifiée ces dernières années. Dès 2001, l'EPOC organisait des déjeuners-débats réguliers entre son Bureau et des représentants du monde des entreprises, des syndicats et des ONG environnementales au début de chaque réunion de l'EPOC dont l'ordre du jour comportait des questions dont les acteurs intéressés souhaitaient débattre. L'EPOC avait également convenu d'autoriser l'accès des acteurs intéressés à tous les documents officiels du Comité (documents non classés « confidentiel ») et avait accueilli avec intérêt leurs remarques dans le cadre de l'élaboration de ces rapports.

Depuis 2001, l'EPOC a augmenté la durée de ses consultations avec les acteurs intéressés et élargi la participation à ces réunions : des déjeuners-débat, on est passé à une session d'une demi-journée, et les consultations ont désormais lieu avec le Bureau élargi (qui réunit, outre les membres du Bureau, les autres délégués souhaitant participer). En outre, l'EPOC a commencé à inviter les acteurs intéressés à participer pleinement à ses sessions spéciales à haut niveau, qui sont consacrés à des enjeux environnementaux particuliers, à partir de la Session spéciale à haut niveau sur les transports de novembre 2003. Certains des organes subsidiaires de l'EPOC, ainsi que le Comité des produits chimiques et ses organes subsidiaires, accueillent les acteurs intéressés à l'ensemble de leurs réunions. D'autres organes de l'OCDE qui s'occupent de questions d'environnement (comme le Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement, le Groupe ad hoc sur le développement durable et le Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation) tiennent eux aussi désormais des consultations régulières avec les acteurs intéressés au sujet de leurs travaux.

L'EPOC a invité les acteurs intéressés à participer à une des sessions de la réunion des ministres de l'environnement des pays de l'OCDE d'avril 2004, ainsi qu'à une consultation avec le Bureau la veille de la réunion et à un déjeuner de travail le premier jour. Cette invitation créera un précédent à l'OCDE, car c'est la première fois que des parties intéressées participeront activement à une session officielle d'une réunion ministérielle de l'OCDE.

Action au niveau national n° 4. Créer des conditions favorisant une contribution accrue et une participation active des collectivités et autorités locales à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de l'environnement.

Les autorités locales sont souvent chargées de la fourniture de services environnementaux tels que la distribution d'eau, la collecte des eaux usées et la gestion des déchets municipaux. Dans les pays de l'OCDE, ces services locaux représentent plus de 50 % des dépenses d'environnement. Dans quelques pays, l'insuffisance des moyens techniques

des pouvoirs locaux demeure un goulet d'étranglement qui fait obstacle à une meilleure qualité de la gestion locale de l'environnement. Pour améliorer l'efficacité et réaliser des économies d'échelle dans la fourniture des services locaux, environnementaux et autres, un certain nombre de pays de l'OCDE ont procédé ces dernières années à des regroupements de communes. De plus en plus, les autorités locales confient l'exécution effective de ces services à des sociétés publiques, privées ou mixtes, conservant uniquement les fonctions de supervision. Cette évolution a permis dans certains pays de réaliser des gains d'efficacité dans la fourniture des services d'eau et de gestion des déchets. Par ailleurs, des groupes de consommateurs et des associations locales participent dans certaines localités aux processus décisionnels relatifs aux services dans le domaine de l'eau et des déchets. Dans l'ensemble, il reste toutefois beaucoup à faire pour que la fourniture des services environnementaux locaux soit efficace et financièrement autonome.

Aujourd'hui, tous les pays de l'OCDE prévoient la participation du public dans le cadre des études d'impact sur l'environnement (EIE). Avant cela, plusieurs pays de l'OCDE associaient déjà traditionnellement la collectivité aux activités d'aménagement foncier et/ou à la délivrance de permis environnementaux. Dans ces pays, les EIE ont ajouté un niveau supplémentaire de participation du public.

Tableau 4.1.1. **Initiatives locales au titre d'Action 21, 2001**

	Nombre	Campagne nationale
Allemagne	2 042	
Australie	176	Oui
Autriche	64	
Belgique	106	
Canada	14	
Corée	172	Oui
Danemark	216	Oui
Espagne	359	
États-Unis	87	
Finlande	303	Oui
France	69	
Grèce	39	
Hongrie	9	
Irlande	29	Oui
Islande	37	Oui
Italie	429	Oui
Japon	110	Oui
Luxembourg	69	
Mexique	2	
Norvège	283	Oui
Nouvelle-Zélande	37	
Pays-Bas	100	
Pologne	70	
Portugal	27	
Rép. slovaque	30	
Rép. tchèque	42	
Royaume-Uni	425	Oui
Suède	289	Oui
Suisse	89	
Turquie	50	Oui
TOTAL OCDE	5 774	

Source : ICLEI.

Action locale 21 (AL 21) et d'autres approches similaires partant de la base donnent à la mise en œuvre du développement durable une dimension territoriale, institutionnelle et politique importante. Entre le milieu et la fin des années 1990, le mouvement AL 21 s'est sensiblement étendu dans les pays de l'OCDE. Tous les pays de l'OCDE comptent aujourd'hui des autorités locales engagées dans une stratégie AL 21 ou une initiative similaire. Le nombre de municipalités qui ont élaboré ou sont en train d'élaborer une stratégie AL 21 s'élève à 5 774 pour l'ensemble des pays de l'OCDE (tableau 4.1.1). La moitié environ des pays de l'OCDE a lancé des campagnes nationales pour faciliter les processus d'AL 21 par un soutien financier et technique aux autorités locales (sur le plan de la participation du public, des groupes réunissant différents acteurs et de la prise en compte simultanée des besoins sociaux, environnementaux et économiques). L'autonomisation des collectivités, la réduction du volume des déchets et la sensibilisation du public ont été citées comme des réalisations éminentes.

Action au niveau national n° 5. Renforcer l'éducation à l'environnement et l'acquisition de connaissances sur l'environnement à tous les niveaux, y compris au travers d'initiatives à l'échelon local et sur le lieu de travail.

L'éducation à l'environnement est actuellement assurée dans la plupart des pays de l'OCDE à tous les niveaux de l'enseignement formel¹¹. La formation professionnelle et les programmes de perfectionnement sur le lieu de travail existent également dans tous les pays de l'OCDE et jouent souvent un rôle important de promotion de l'emploi dans le secteur de l'environnement. Au Portugal, par exemple, l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle et le ministère de l'environnement ont signé un protocole instituant un conseil technique et pédagogique chargé de définir les profils professionnels, les priorités de formation et les programmes d'étude en mettant l'accent sur des sujets comme la distribution d'eau et le traitement des déchets industriels et urbain.

L'intégration des mesures de protection de l'environnement dans la formation professionnelle a également commencé à prendre de l'importance dans certains pays de l'OCDE. En Allemagne, par exemple, un accord contraignant conclu entre le gouvernement fédéral, les Länder, les syndicats et les employeurs garantit la prise en compte de la protection de l'environnement lorsque les réglementations relatives à la formation sont revues ou modifiées.

Action au niveau national n° 6. Favoriser la disponibilité d'informations comparables sur les conséquences pour l'environnement de la fabrication et de l'utilisation des produits, par exemple par le biais de l'étiquetage.

Les informations disponibles dans les différents pays de l'OCDE ne sont pas suffisantes pour permettre d'examiner correctement cette action au niveau national.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Mettre en évidence et développer des indicateurs permettant d'évaluer l'interface social-environnement.

Les travaux visant à étendre le champ couvert par les indicateurs à des aspects nouveaux, notamment la mesure des progrès accomplis sur la voie du développement durable, se sont poursuivis. Ils ont permis une meilleure couverture des aspects sociaux liés à l'environnement dans le deuxième cycle des EPE et dans les séries d'indicateurs environnementaux sectoriels de l'OCDE. Les travaux récents se sont concentrés sur un jeu d'indicateurs visant à intégrer les problèmes d'environnement et de durabilité dans les politiques du tourisme, qui a été élaboré conjointement par le Sous-groupe sur l'information et les perspectives environnementales de l'EPOC et le Groupe de travail statistique du Comité du tourisme.

Dans le cadre des Examens des performances environnementales, examiner systématiquement les stratégies et politiques nationales en vue d'analyser et de façonner l'interface social-environnement.

Chaque Examen des performances environnementales de l'OCDE réalisé dans le cadre du deuxième cycle qui a débuté en 2000 comprend un chapitre consacré aux performances du pays dans son approche des questions liées à l'interface social-environnement.

Poursuivre la mise au point de mesures et d'instruments en vue de cerner, de prévenir et de gérer les risques pour la santé humaine et l'environnement que représentent les produits chimiques, dont les pesticides et les perturbateurs endocriniens, et les produits des biotechnologies modernes.

Des Lignes directrices pour les essais destinés à déterminer les effets des substances chimiques sur la santé humaine, y compris les effets perturbateurs sur le système endocrinien, sont développées et validées de manière continue par l'intermédiaire de l'OCDE. Les travaux sur la chimie durable visent à prévenir les risques en encourageant la création d'une structure intrinsèquement plus sûre des produits chimiques. L'élaboration de politiques de gestion des risques des produits chimiques a été étayée par les travaux récents sur l'analyse socio-économique.

- OCDE (2002), « Need for Research and Development Programmes in Sustainable Chemistry », Series on Risk Management, n° 12 [ENV/JM/MONO(2002)12].
- OCDE (2002), « Technical Guidance Document on the Use of Socio-Economic Analysis in Chemical Risk Management Decision Making », Series on Risk Management, n° 10 [ENV/JM/MONO(2002)10].

Poursuivre l'harmonisation de l'évaluation des risques des produits chimiques, par exemple en développant des critères pour identifier les produits dangereux par nature (en ce qui concerne la persistance, la bio-accumulation, la toxicité, etc.), en mettant au point de nouvelles méthodes d'essai et d'évaluation, en particulier pour les perturbateurs endocriniens, et en œuvrant à l'élargissement de l'acceptation mutuelle des données.

Depuis 2001, les travaux relatifs à l'harmonisation des évaluations des risques des produits chimiques ont donné lieu à la publication de 26 nouvelles lignes directrices pour les essais et de 19 documents d'orientation ou documents pour examen détaillé concernant les méthodes d'évaluation. Un atelier a été organisé sur l'utilisation de modèles multimilieux pour estimer les incidences des produits chimiques persistants, bio-accumulables et toxiques, et la publication d'un document d'orientation sur ce sujet est prévue en 2004. Plusieurs méthodes d'essai permettant une meilleure mesure des paramètres pertinents pour la définition de critères sont en cours d'élaboration. Tous les pays de l'OCDE ainsi qu'un pays non membre adhérent au système de l'OCDE pour l'acceptation mutuelle des données, et trois autres pays non membres y adhérent à titre provisoire.

- OCDE (2001), « Report of the OECD/UNEP Workshop on the Use of Multimedia Models for Estimating Overall Environmental Persistence and Long Range Transport in the Context of PBTS/POPs Assessment », atelier tenu du 29 au 31 octobre 2001 à Ottawa (Canada) [ENV/JM/MONO(2002)15].

Développer l'étude en coopération de produits chimiques prioritaires.

Depuis 1991, les pays de l'OCDE collaborent afin de partager la charge imposée par l'étude des substances chimiques produites en grandes quantités. A la fin de 2004, le programme aura produit 1 000 évaluations acceptées. Le nombre annuel d'évaluations acceptées a augmenté depuis 2001 : en moyenne, 70 évaluations de produits chimiques sont menées à bien chaque année, contre 20 au cours de la période 1993-2000.

Analyser les conséquences des problèmes d'environnement urbain et de l'étalement des villes pour l'action des pouvoirs publics.

Certains travaux ont été réalisés entre 1998 et 2001 par la CEMT en coopération avec l'OCDE sur les politiques en matière de transports urbains durables.

- CEMT (2003), Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques – Examens nationaux.

Formuler des mesures possibles pour prendre en compte les effets redistributifs (par catégorie de revenus, secteur et région) des politiques environnementales et les effets redistributifs des dommages à l'environnement, et analyser les effets de ces mesures.

Le rapport de 2003 consacré aux problèmes sociaux liés à la fourniture de services d'eau et d'assainissement dans les pays de l'OCDE a analysé les effets redistributifs des politiques de tarification de l'eau et préconisé des stratégies de transition pour le passage

à des structures de tarification plus efficaces. Le rapport de 2003 sur le cadre d'analyse économique a permis d'identifier certaines questions sociales sous-jacentes, notamment des questions de répartition, que soulèvent les accords sur l'accès aux ressources de la biodiversité et sur le partage des avantages découlant de leur utilisation. Un rapport examinant de façon plus générale la problématique de la répartition dans le contexte des politiques en matière de biodiversité sera publié en 2004.

- OCDE (2003), *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*.
- OCDE (2003), « Economic Issues in Access and Benefit Sharing: A Framework for Analysis » [ENV/EPOC/GSP/BIO(2001)2/FINAL].
- OCDE (à paraître en 2004), *Distributive Issues Related to Biodiversity*.

Évaluer les avantages de politiques environnementales préventives en termes d'amélioration de l'environnement et de la santé publique, ainsi que le coût de mise en œuvre de telles politiques.

Un atelier sur « l'évaluation des risques pour la santé des enfants liés à l'environnement » a été organisé à Paris les 11 et 12 septembre 2003. Des travaux complémentaires seront menés sur cette question en 2004, avec notamment l'élaboration d'un rapport sur les techniques d'évaluation.

Analyser et mesurer les effets sur l'emploi (dans l'ensemble des secteurs et des régions) des politiques environnementales.

Un rapport analysant les incidences des politiques environnementales sur l'emploi à l'échelle de l'économie sera publié en 2004. Des travaux sont en cours sur l'élaboration de mesures destinées à traiter les incidences sur l'emploi des politiques suivies face au changement climatique.

- OCDE (à paraître en 2004), *Environmental Policy and Employment*.

Notes

1. Voir aussi l'action au niveau national n° 4 de la présente section de l'Objectif 4.
2. Voir aussi l'action au niveau national n° 5 de la présente section de l'Objectif 4 et l'action au niveau national n° 1 de l'Objectif 5.
3. Voir aussi l'action au niveau national n° 2 de la présente section de l'Objectif 4.
4. Voir aussi l'action au niveau national n° 1 de l'Objectif 5.
5. Voir aussi l'action au niveau national n° 4 de l'Objectif 3.
6. Voir aussi l'action au niveau national n° 1 à la section « Énergie » de l'Objectif 2.
7. Voir aussi l'action au niveau national n° 2 de la présente section de l'Objectif 4.
8. Voir aussi l'action au niveau national n° 5 de la présente section de l'Objectif 4.
9. Voir aussi l'action au niveau national n° 3 de la présente section de l'Objectif 4.
10. Voir aussi l'action au niveau national n° 2 de la présente section de l'Objectif 4.
11. Voir aussi l'action au niveau national n° 5 de la présente section de l'Objectif 4.

Références

HM Treasury (2003), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, HM Treasury, Londres.

ICLEI (Conseil international pour les initiatives écologiques locales) (2002), « Second Local Agenda 21 Survey », Background Report 15 [DESA/DSD/PCZ/BP15], Commission du développement durable des Nations Unies, New York.

OCDE/AIE (2003a), *Energy Policies of IEA Countries – United Kingdom*, OCDE, Paris.

OCDE/AIE (2003b), *Energy Policies of IEA Countries – Italy*, OCDE, Paris.

OBJECTIF 5

Interdépendance environnementale à l'échelle planétaire : améliorer la gouvernance et la coopération

Aperçu des progrès accomplis au regard des principaux défis

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* définit comme suit les deux principaux défis que doivent relever les pays de l'OCDE pour améliorer la gouvernance et la coopération dans le contexte de l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire :

- A. Renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement et veiller à sa cohérence.
- B. Améliorer la gestion des effets de la mondialisation sur l'environnement, et faire en sorte que les aspects environnementaux soient pris en compte dans la gestion internationale des dossiers intéressant les échanges et l'investissement, en particulier dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des institutions financières internationales.

Depuis ces récentes années, la gouvernance internationale en matière d'environnement s'est trouvée renforcée par l'entrée en vigueur d'un certain nombre d'importants accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Les pays de l'OCDE ont ratifié un nombre plus élevé encore de conventions importantes dans le domaine de l'environnement, dont toutes ne sont pas encore entrées en application, et appuyé l'adoption de mesures destinées à renforcer les mécanismes de contrôle ou d'examen de plusieurs conventions existantes. Ils ont également soutenu des mesures visant à renforcer la cohérence entre les AME.

Pour les pays de l'OCDE, la mise en œuvre des AME en vigueur est devenue plus astreignante, car leur nombre n'a cessé d'augmenter. La plupart des pays consacrent des ressources publiques considérables à la coordination des mesures d'application au niveau national et au respect des obligations de notification correspondantes. Néanmoins, un certain nombre de pays de l'OCDE font état de retards dans la mise en œuvre en raison d'obstacles institutionnels. En revanche, la ratification d'un certain nombre d'accords internationaux portant sur la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement n'a guère progressé, bien que quatre d'entre eux aient été négociés et ouverts à la signature entre 1989 et 1999.

Depuis 1998, les pays membres du CAD ont consacré environ 50 à 55 milliards d'USD par an à l'aide publique au développement (APD), dont quelque 5 à 6 milliards d'USD ont été affectés à des projets liés à l'environnement. Un certain nombre de pays donateurs ont pris récemment des mesures pour assurer la prise en compte systématique des préoccupations d'environnement dans les principaux projets financés par l'APD. En dépit des engagements pris en 2002 dans le cadre du Plan d'application de Johannesburg, au sujet de la prise en charge des besoins en matière d'eau potable et d'assainissement, les ressources mobilisées à cette fin sont pour l'heure manifestement insuffisantes pour permettre d'atteindre les objectifs convenus au niveau international.

On constate aussi une tendance croissante à l'incorporation de dispositions environnementales dans les accords économiques – par exemple, dans des accords bilatéraux et régionaux sur les échanges et l'investissement et dans la Déclaration ministérielle de l'OMC de 2001 (Programme de Doha pour le développement). Plusieurs pays de l'OCDE ont commencé à appliquer les méthodes élaborées par l'Organisation et par d'autres pour évaluer les effets des échanges sur l'environnement, y compris en soumettant les négociations commerciales en cours à des examens environnementaux.

Fin 2003, les pays de l'OCDE ont approuvé une Recommandation du Conseil sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Au cours de son élaboration, plusieurs d'entre eux ont renforcé les obligations d'évaluation de l'impact sur l'environnement des projets bénéficiant de garanties de crédit à l'exportation, et pris d'autres mesures pour assurer une intégration transparente des objectifs d'environnement dans les décisions de planification et de financement des projets.

Dans le cadre d'efforts plus vastes visant à améliorer le gouvernement d'entreprise, plusieurs pays de l'OCDE ont appuyé la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, y compris leur volet environnemental. Ainsi, un certain nombre de « circonstances spécifiques » ont été mises en évidence où les Principes directeurs pourraient ne pas avoir été respectés, ce qui a permis une plus grande sensibilisation au fait que les performances environnementales sont un élément à part entière du gouvernement d'entreprise. Parallèlement, l'application de systèmes de management environnemental et la publication de rapports environnementaux se sont imposées dans le secteur des entreprises des pays de l'OCDE, puisque nettement plus de 50 % des entreprises multinationales interrogées dans le cadre de grandes enquêtes déclarent être dotées de tels systèmes. Cela étant, les entreprises sont beaucoup moins nombreuses à tenir une comptabilité environnementale et à publier des rapports à ce sujet, et plus rares encore à faire certifier leurs rapports par des organismes tiers.

Mise en œuvre des actions au niveau national

Action au niveau national n° 1. Ratifier et mettre en œuvre les accords multilatéraux relatifs à l'environnement (AME) existants.

Plusieurs importants accords internationaux sur l'environnement sont entrés en vigueur depuis 1998, dont : le Protocole de Genève de 1991 relatif à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV), la Convention d'Espoo de 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, le Protocole au Traité de l'Antarctique concernant la protection de l'environnement signé à Madrid en 1991, la Convention de Paris de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, la Convention d'Helsinki de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels, la Convention de Vienne de 1994 sur la sûreté nucléaire, la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, le Protocole d'Oslo de 1998 relatif aux polluants organiques persistants (POP) et la Convention de Stockholm de 2001 relatif aux polluants organiques persistants (POP), la Convention de Rotterdam de 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause pour

l'exportation des produits chimiques. Cependant, quelques-uns de ces accords n'ont pour l'instant été ratifiés que par un nombre assez faible de pays. La signature du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (2003), du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (2003) et de la Convention européenne du paysage (faite à Florence en 2000) témoigne des avancées du droit international de l'environnement. De même, l'entrée en vigueur d'un certain nombre d'accords régionaux sur l'environnement concernant des pays de l'OCDE est en bonne voie.

Ces dernières années ont vu un renforcement des mécanismes destinés à contrôler ou examiner la mise en œuvre d'un certain nombre de conventions, en particulier la Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, le Protocole de Montréal de 1987 relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la Convention OSPAR de 1992 et la Convention de 1992 sur la protection de l'environnement marin dans la mer Baltique. Cela a permis de mettre en évidence les domaines dans lesquels des progrès plus importants doivent être réalisés et de définir des objectifs précis assortis d'échéances.

Plusieurs autres conventions internationales n'ont pas encore recueilli le nombre de ratifications nécessaire à leur entrée en vigueur. Parmi elles figurent des conventions dont l'adoption remonte à plus de cinq ans, comme le Protocole de 1996 à la Convention de Londres sur l'immersion ; l'Annexe VI de la Convention MARPOL (sur la pollution atmosphérique par les navires) signée en 1997 ; la Convention de New York de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation ; le Protocole de Kyoto de 1997 à la CCNUCC ; et plusieurs protocoles à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée (Madrid 1994, Barcelone 1995, Syracuse 1996 et Izmir 1996). Les pays de l'OCDE ont tous sauf trois ratifié le Protocole de Kyoto. La Convention de New York de 1997 a été ratifiée par cinq pays de l'OCDE seulement.

Des événements récents ont montré que les atteintes à l'environnement liées aux transports maritimes pouvaient être très importantes (naufrages de l'Erika, du Prestige, etc.)¹. En 2000, le plafond d'indemnisation pour les dommages causés par les déversements d'hydrocarbures a été relevé, et en 2003 a été adopté un protocole portant création d'un « fonds complémentaire » d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Lorsque celui-ci aura été ratifié, le montant des indemnisations sera davantage en phase avec l'ampleur des dégâts provoqués par les marées noires. A la suite d'accidents survenus dans des bassins fluviaux internationaux, les pays européens ont adopté en 2003 à Kiev un Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières.

Plusieurs autres accords internationaux relatifs à la responsabilité civile en cas d'atteintes à l'environnement ont été négociés et signés ces dernières années, mais n'ont pas été ratifiés. Les conventions suivantes n'ont été ratifiées par aucun pays de l'OCDE : la Convention de Genève de 1989 sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure ; la Convention de Lugano de 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement ; la Convention de Londres de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses ; et le Protocole de Bâle

de 1999 sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux.

Action au niveau national n° 2. Promouvoir une plus grande cohérence entre les AME (et la coopération entre les institutions chargées de leur mise en œuvre).

Compte tenu des nombreuses interactions complexes entre les problèmes mondiaux d'environnement, il existe souvent une complémentarité entre les accords multilatéraux sur l'environnement (AME), mais aussi des incompatibilités dans certains cas. En mettant à profit les synergies et en atténuant les contradictions entre les AME, on peut rendre la mise en œuvre de ces accords plus efficace par rapport à son coût. Par exemple, de nombreuses mesures prises pour lutter contre la désertification ou le recul de la biodiversité peuvent aussi contribuer à l'adaptation au changement climatique. Le plus souvent, les AME sont cependant négociés et appliqués de façon relativement isolée les uns des autres.

Les travaux récents de l'OCDE ont identifié trois voies qui peuvent être suivies pour mettre à profit les facteurs de complémentarité entre les AME (OCDE, 2002a) :

- la centralisation des connaissances scientifiques et techniques par la création de systèmes intégrés d'information et de notification communs à tous les AME ;
- l'amélioration des interactions aux niveaux national et international entre les processus de négociation des différents AME ;
- l'intensification de la coopération entre les secrétariats des conventions relatives à l'environnement et, au sein des pays, entre les correspondants nationaux pour les différents AME.

La plupart des pays de l'OCDE admettent qu'il est nécessaire de cerner les possibles synergies entre les AME avant d'élaborer et d'appliquer des mesures, et qu'un renforcement des capacités s'impose afin de pouvoir tirer profit de ces synergies dans la mise en œuvre des accords. Pourtant, l'exploitation de ces synergies continue de se heurter à des obstacles politiques et administratifs.

Les *Lignes directrices du CAD sur l'intégration des Conventions de Rio dans la coopération pour le développement* définissent des orientations pour accroître la cohérence entre les AME et les politiques menées par les pays de l'OCDE dans le cadre de leurs programmes de coopération pour le développement. Le renforcement des capacités génériques – par exemple dans l'optique du suivi et de la notification des incidences sur l'environnement – et la coopération technologique constituent des domaines clés où il peut être particulièrement judicieux de mettre à profit les synergies entre les AME. Un projet mené actuellement par l'OCDE sur le développement et le changement climatique a permis de repérer des interactions entre le recul de la biodiversité et les incidences de l'évolution du climat dans les régions côtières du Bangladesh, ainsi que de proposer des mesures globales pour faire face à ces problèmes (OCDE, 2003a). Il a également permis de cerner les interactions qui existent entre l'adaptation au changement climatique et les bonnes pratiques de gestion des forêts en Tanzanie, et de mettre en évidence les synergies entre les stratégies de riposte en matière de climat, de biodiversité et de désertification (OCDE, 2003b).

Les pays de l'OCDE ont appuyé l'adoption de mesures destinées à améliorer la coopération entre les secrétariats de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et la Convention sur la lutte contre la désertification. Dans le domaine de la sécurité des produits chimiques, les pays débattent sous l'égide des Nations Unies d'une possible Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques. Parmi les questions examinées figurent les moyens d'améliorer la cohérence entre les accords multilatéraux sur l'environnement qui ont trait à la sécurité des produits chimiques.

Action au niveau national n° 3. Mettre en œuvre les Décisions et Recommandations du Conseil de l'OCDE.

Les Actes du Conseil de l'OCDE dans le domaine de l'environnement figurent parmi les critères d'adhésion à l'Organisation, et le Comité des politiques d'environnement (EPOC) examine avec beaucoup d'attention leur mise en œuvre par les nouveaux pays membres. Au moment de leur adhésion, les pays qui ont rejoint l'Organisation récemment ont été invités à faire périodiquement rapport à l'EPOC et à d'autres organes pertinents sur la mise en œuvre des Actes du Conseil (c'est-à-dire sur leur incorporation dans la législation et les politiques nationales). En novembre 2003, constatant que les pays concernés avaient réalisé des progrès suffisants en la matière, l'EPOC a levé l'obligation de faire rapport.

Les autres pays de l'OCDE ont pris part eux-mêmes à l'élaboration des Actes du Conseil qui existent dans le domaine de l'environnement. Parmi ceux-ci, on dénombre six Décisions du Conseil et huit Décisions-Recommandations du Conseil : neuf ont trait à la sécurité des produits chimiques et les cinq autres aux mouvements transfrontières de déchets. Il existe également 45 Recommandations du Conseil qui portent sur la sécurité des produits chimiques (10), l'énergie (5), la gestion de l'eau (4), la pollution transfrontière (4), la gestion des déchets (3), l'information (3), l'« écologisation » de l'administration (2), la gestion du littoral (2), le bruit (2), l'évaluation de l'impact sur l'environnement (2), les déversements d'hydrocarbures (1), les échanges et l'investissement (1), le tourisme (1) et la circulation en milieu urbain (1). Il faut y ajouter les Actes du Conseil qui ont trait à des « principes » de gestion de l'environnement (4), dont le Principe pollueur-payeur (PPP), la prévention et le contrôle intégrés de la pollution et l'utilisation d'instruments économiques. L'avancement de la mise en œuvre de la plupart de ces Actes est examiné ci-avant dans le cadre des Actions au niveau national correspondantes.

Des progrès notables sont intervenus dans l'application de la Recommandation du Conseil sur la mise en œuvre du Principe Pollueur-Payeur [C(74)223] durant les trois décennies qui se sont écoulées depuis son adoption. Le PPP et le principe utilisateur-payeur (PUP) stipulent que le coût de la pollution et de l'utilisation des ressources devrait être intégralement répercuté dans le coût des biens et services. En plus d'internaliser les effets externes à l'intérieur des économies nationales, cette démarche contribue à éviter que les échanges soient faussés par des subventions aux activités polluantes. Si certains pays de l'OCDE ont réalisé des progrès ces dernières années, le degré d'application du PPP et du PUP reste très inégal dans la zone de l'OCDE. Des difficultés particulières restent à surmonter dans les domaines de l'eau à usage agricole, du traitement des eaux usées et des services liés aux déchets domestiques, où ces deux principes ne sont toujours pas pleinement

respectés dans la plupart des pays de l'OCDE. Toutefois, au sein de l'Union européenne, la Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau [2000/60/CE] oblige les États membres à récupérer intégralement les coûts des services d'eau d'ici à 2005.

S'agissant de l'« écologisation » de l'administration, la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil sur l'amélioration des performances environnementales des pouvoirs publics [C(96)39/FINAL] n'avance pas au même rythme dans tous les pays de l'OCDE. Si quelques-uns possèdent déjà plusieurs années d'expérience en la matière, la majorité des pays n'a commencé que récemment à intégrer les considérations d'environnement dans les activités et les processus de décision des pouvoirs publics. Les progrès intervenus jusqu'à présent concernent surtout la consommation d'énergie, la gestion des déchets, la gestion du parc de véhicules, la politique immobilière, les systèmes de management environnemental et les marchés publics. La majorité des pays a aussi pris des mesures pour améliorer le dialogue et la concertation internes entre les ministères et les organismes publics, de façon à faire partager les pratiques exemplaires et à favoriser des progrès dans tous les secteurs de l'administration. Par ailleurs, des efforts significatifs d'« écologisation » sont en cours au niveau des administrations locales et régionales. Néanmoins, eu égard aux incidences importantes des activités et des décisions des pouvoirs publics sur l'environnement, les gouvernements des pays de l'OCDE n'ont pas encore exploité toutes les possibilités d'amélioration de leurs performances environnementales. La priorité doit revenir notamment au développement des capacités des pays à mesurer et évaluer les progrès réalisés dans l'« écologisation » des activités et processus décisionnels des pouvoirs publics. S'appuyant sur la Recommandation du Conseil sur l'amélioration des performances environnementales des pouvoirs publics, le Conseil a adopté il y a peu une Recommandation sur l'amélioration des performances environnementales des marchés publics [C(2002)3]. Un rapport sur sa mise en œuvre lui sera présenté en 2005.

Dans le domaine des déchets, le Conseil de l'OCDE a adopté en février 2002 une Décision [C(2001)107/FINAL] qui révisé la précédente Décision du Conseil sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation [C(92)39/FINAL]. Les modifications apportées vont dans le sens d'une plus grande harmonisation avec la Convention de Bâle et rationalisent les procédures de contrôle. Les pays de l'OCDE procèdent actuellement à l'incorporation de ces modifications dans leurs cadres réglementaires nationaux, s'il y a lieu au travers de la Commission européenne.

Action au niveau national n° 4. Poursuivre et améliorer la coopération bilatérale et multilatérale avec les pays non membres, notamment par le transfert de technologies respectueuses de l'environnement et le renforcement des capacités de gestion de l'environnement.

Les pays de l'OCDE ont reconnu qu'ils avaient une responsabilité particulière à assumer en montrant la voie à suivre en matière d'environnement et de développement durable à l'échelle planétaire, et ce pour des raisons historiques et à cause de la place qu'ils continuent d'occuper dans l'économie et l'environnement sur le plan mondial. Cependant, à mesure que le poids des pays non membres de l'OCDE – tels que la Chine, la Russie et l'Inde – dans la croissance économique mondiale et les pressions exercées sur l'environnement de la planète augmente, il devient plus impératif pour les pays de l'OCDE

de renforcer la coopération environnementale avec les économies émergentes et en développement pour atteindre les objectifs mondiaux en matière d'environnement et de développement durable.

Ancrée dans les programmes plus généraux de coopération pour le développement, la coopération bilatérale en matière d'environnement est généralement du ressort des organismes d'aide plutôt que des ministères de l'environnement. Au cours de la décennie écoulée, la plupart des pays de l'OCDE ont diminué les dépenses consacrées à l'aide publique au développement (APD), qui sont passées de 0.33 % du revenu national brut en 1992 à 0.22 % en 2000. Cependant, les pays de l'OCDE ont réaffirmé leur engagement en faveur du développement au Sommet du millénaire, à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, à la Conférence de Doha et au Sommet mondial pour le développement durable. Les engagements pris récemment par un certain nombre d'entre eux laissent entrevoir un renversement de la tendance à la baisse des flux totaux d'APD. A la suite de ces conférences, une série d'objectifs de développement chiffrés – dont certains ont trait à l'environnement – ont été définis au niveau international comme prioritaires dans le cadre de la coopération pour le développement.

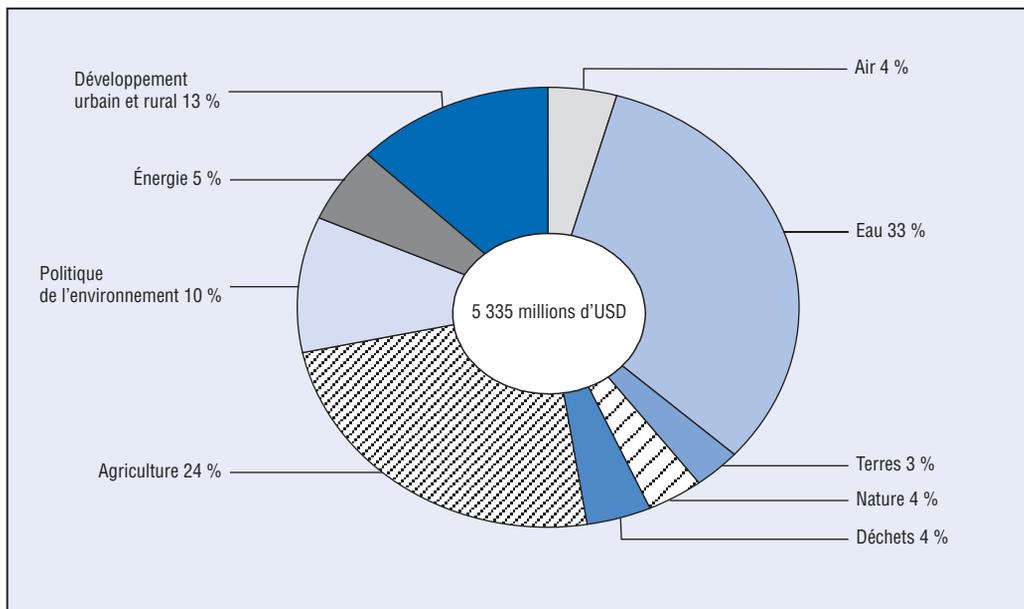
La période de 1996 à 2001 a vu une légère baisse des engagements d'aide liée à l'environnement pris par les donateurs, d'environ 6.6 à 5.3 milliards d'USD. Le niveau de l'aide liée à l'environnement varie sensiblement selon les régions et les catégories de revenu. Si l'Extrême-Orient et l'Afrique bénéficient de l'essentiel de l'aide liée à l'environnement, l'Afrique et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont subi le plus fort recul de cette aide entre 1996 et 2001.

La coopération avec les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) a été facilitée par le processus « Un environnement pour l'Europe ». Depuis 1996, il apparaît que l'aide liée à l'environnement à destination de ces pays est passée d'un peu moins de 100 millions d'USD à plus de 200 millions d'USD. Cela étant, il est possible que cette progression reflète en partie de meilleurs efforts de collecte de données plutôt qu'une augmentation effective de cette aide.

La figure 5.1.1 montre que quatre secteurs ont bénéficié de 80 % environ de l'aide liée à l'environnement fournie par les donateurs en 2001 : l'eau, l'agriculture, le développement urbain et rural et la politique de l'environnement. Cependant, outre la quantité, la qualité de l'APD constitue également un facteur important. Les pays de l'OCDE se sont attachés à faire en sorte que l'environnement soit pris en compte de façon systématique dans les programmes et institutions de coopération pour le développement.

Dans leur principe, les partenariats visent de plus en plus à aider les gouvernements et les populations des pays en développement à se donner des moyens accrus de prendre en main la conduite de leur propre développement. L'approche fondée sur le partenariat met l'accent sur un secteur privé dynamique, l'appropriation locale et la participation de la société civile. Les pays de l'OCDE mènent un large éventail de programmes de renforcement des capacités dans différents secteurs et différents pays. Le renforcement des moyens d'action constitue un impératif à tous les niveaux dans les pays en développement et les économies émergentes pour faire en sorte que des politiques et institutions adaptées soient mises en place et que le personnel soit formé à l'utilisation des outils et techniques nécessaires à la modernisation de la société. Le renforcement des capacités des pays en développement et des économies émergentes à négocier et à appliquer des accords multilatéraux sur l'environnement figure désormais parmi les

Figure 5.1.1. **Aide liée à l'environnement fournie par les donateurs, par secteur (2001)**



Notes : Les données portent sur les engagements d'aide publique au développement (APD) aux pays en développement et sur les engagements d'aide publique (AP) aux pays en transition. Elles englobent les dons, les prêts et les prises de participation notifiés par les donateurs du CAD, y compris la CE et certaines agences des Nations Unies. En revanche, les autres apports du secteur public sont exclus, tout comme l'aide provenant de donateurs non membres du CAD et d'autres organismes multilatéraux.

Source : OCDE, CAD, SNPC.

principales priorités de certains pays de l'OCDE (voir les exemples concernant les produits chimiques et les biotechnologies présentés dans encadré 5.1.1).

Pour atteindre les objectifs d'environnement convenus au niveau international, il est essentiel d'introduire dans les économies en développement et émergentes des technologies plus rationnelles, moins polluantes et consommant moins d'énergie et de matières premières. Les crédits à l'exportation constituent un mécanisme très utile pour promouvoir le transfert de technologie, y compris dans des secteurs qui ont des répercussions sur l'environnement. Sous l'égide de l'OCDE, les organismes de crédit à l'exportation ont élaboré un ensemble d'approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public².

Action au niveau national n° 5. Collaborer avec les pays non membres à l'élaboration d'arrangements efficaces et équitables pour le partage des charges imposées par la lutte contre les problèmes mondiaux d'environnement.

A la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, où il a été reconnu que les pays développés et en développement avaient des responsabilités communes mais différenciées concernant la réalisation des objectifs mondiaux d'environnement, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) s'est imposé comme le principal mécanisme multilatéral chargé d'appuyer financièrement ces objectifs. Le FEM est le mécanisme financier de la Convention sur la diversité biologique, de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Convention de Stockholm

Encadré 5.1.1. **Coopération pour le développement dans les domaines de la sécurité des produits chimiques et des biotechnologies**

Dans le domaine de la sécurité des produits chimiques, beaucoup de pays ont commencé à mettre en œuvre la Convention sur les polluants organiques persistants (POP), et les pays de l'OCDE s'efforcent par le biais d'organisations intergouvernementales de renforcer les capacités des non-membres à s'occuper des stocks indésirables de ces substances chimiques. En outre, plusieurs pays de l'OCDE contribuent au partenariat mondial UNITAR/OIT/OCDE pour un renforcement des capacités en vue de mettre en œuvre le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH). Les pays de l'OCDE apportent également leur concours aux efforts menés par certains pays non membres pour créer des infrastructures nationales qui leur permettent d'adhérer au système d'acceptation mutuelle des données de l'OCDE et de devenir ainsi des participants à part entière à ce volet des travaux de l'Organisation. Un récent tour d'horizon des activités bilatérales de renforcement des capacités dans le domaine des produits chimiques établi par l'OCDE répertorie 436 projets (OCDE, 2003c).

Dans le domaine des biotechnologies, les pays de l'OCDE œuvrent au travers d'organisations intergouvernementales pour aider les pays non membres à concevoir et établir des infrastructures à l'appui des politiques de prévention des risques biotechnologiques dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Par l'intermédiaire de l'OCDE, des activités d'aide ont été consacrées au renforcement des moyens de collecte et de stockage des informations (par exemple, au travers du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques de la CDB) et des capacités d'évaluation de la sécurité et des risques dans le contexte des organismes génétiquement modifiés.

sur les polluants organiques persistants. Il intervient également dans le financement de mesures destinées à éliminer les substances appauvrissant la couche d'ozone dans les économies en transition et à lutter contre la dégradation des eaux internationales et des terres. A la date de juin 2001, le FEM avait contribué à hauteur de 3 313 millions d'USD au financement de projets (tableau 5.1.1).

Les pays de l'OCDE travaillent actuellement avec les économies en transition sur les problèmes liés au changement climatique dans le cadre du Groupe d'experts des pays figurant à l'Annexe I, qui est soutenu conjointement par les secrétariats de l'AIE et de l'OCDE. Cette instance offre la possibilité de faire partager l'expérience acquise par les pays dans la mise en œuvre de la CCNUCC, notamment en ce qui concerne l'élaboration de

Tableau 5.1.1. Répartition des projets du FEM par domaine d'intervention (à la date de juin 2001)

Domaine d'intervention	Projets à part entière		Projets de moyenne envergure		Total des financements alloués	
	Nombre	Millions d'USD	Nombre	Millions d'USD	%	Millions d'USD
Biodiversité	175	1 294.2	75	57.0	41	1 351.2
Changement climatique	140	1 170.5	29	21.4	36	1 191.9
Eaux internationales	53	456.0	7	5.5	14	461.5
Appauvrissement de la couche d'ozone	17	163.8	4	2.9	5	166.7
Activités intersectorielles	13	137.6	6	4.5	4	142.1
Total	398	3 222.2	121	91.2	100	3 313.4

Source : FEM (2001).

politiques et programmes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique, et elle donne l'occasion de rendre compte et d'assurer le suivi des mesures prises et de l'évolution des émissions. Récemment, les activités de dialogue et d'analyse du Groupe d'experts des pays figurant à l'annexe I ont été ouvertes à des participants des pays en développement. Les travaux en cours portent notamment sur la suite des activités dans le cadre de la CCNUCC. La participation de pays en développement et d'économies en transition au Groupe d'experts est financée par les pays de l'OCDE, moyennant le versement à l'OCDE de contributions extrabudgétaires.

Action au niveau national n° 6. Évaluer les effets sur l'environnement des politiques et accords commerciaux, en recourant aux méthodologies élaborées par l'OCDE et par d'autres.

L'OCDE propose aux pays des orientations pratiques pour élaborer des cadres permettant d'évaluer les effets – tant positifs que négatifs – des accords commerciaux sur l'environnement (OCDE, 1994). Ces dernières années, plusieurs pays de l'OCDE (dont le Canada, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la République tchèque et l'Union européenne) ont commencé à développer et appliquer des méthodologies adaptées à leurs particularités nationales en vue d'évaluer les effets environnementaux des échanges. Tous n'en sont pas au même stade dans la mise en place de cadres nationaux pour évaluer les effets des politiques et accords commerciaux. Si le Japon et la République tchèque procèdent actuellement à l'élaboration de méthodologies au travers d'études et de projets pilotes concernant des secteurs particuliers, le Canada, les États-Unis et l'Union européenne ont achevé cette phase et s'acheminent vers l'évaluation systématique des politiques et accords commerciaux.

Plusieurs questions techniques et d'organisation restent à régler. Les premières concernent notamment la difficile distinction entre les effets de la libéralisation des échanges et ceux de la croissance économique, ainsi que le manque de données environnementales et de méthodologies pour évaluer certains types d'incidences. S'agissant des questions d'organisation, elles ont trait, par exemple, à l'application d'une approche interdisciplinaire ou au déroulement et aux modalités des consultations avec les parties concernées.

Récemment, l'OCDE a mis au point une méthodologie pour évaluer les incidences environnementales des échanges de services, en faisant fond sur la méthodologie existante de 1994 (OCDE, 2002b). Le Canada, les États-Unis et l'Union européenne commencent à analyser les effets des échanges de services dans leurs examens environnementaux des négociations commerciales.

Action au niveau national n° 7. Accroître les possibilités de contribution des échanges et des investissements étrangers aux objectifs des politiques environnementales, et faire en sorte que les politiques environnementales améliorent les conditions de l'investissement étranger et des échanges (par exemple, par des approches communes pour évaluer les conséquences pour l'environnement des activités des organismes de crédit à l'exportation).

Les objectifs en matière d'échanges et d'investissement et les objectifs environnementaux devraient être – et peuvent être – complémentaires. Un certain nombre

de mesures ont été prises dans les pays de l'OCDE pour faciliter l'accès aux marchés des produits des pays en développement et pour réduire les obstacles aux échanges imputables aux prescriptions environnementales. Par exemple, la transparence des prescriptions environnementales applicables aux importations a été améliorée, des activités d'assistance technique ont été menées dans l'optique du renforcement des capacités, et la coopération avec les exportateurs des pays en développement a été resserrée (OCDE, 2002c).

Un autre domaine dans lequel les pays de l'OCDE ont réalisé des progrès considérables ces dernières années concerne l'application d'évaluations environnementales aux projets qui donnent lieu à des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et la vérification de la conformité de ces projets à certaines normes d'environnement (OCDE, à paraître en 2004). L'un des moyens dont disposent les gouvernements pour soutenir les exportateurs nationaux est l'octroi de crédits à l'exportation par l'intermédiaire d'organismes publics de crédits et garanties de crédit à l'exportation. Pendant de nombreuses années, ces organismes n'ont guère tenu compte des incidences environnementales des projets auxquels elles apportaient un soutien public. En 2000, les gouvernements des pays de l'OCDE ont entamé des discussions sur un projet de Recommandation sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (les « approches communes »). Cependant, les négociations ont pris fin en novembre 2001 sans qu'un accord final n'ait été conclu. En 2003, le projet de recommandation a fait l'objet de nouvelles discussions dans le but de l'améliorer. Les pays de l'OCDE sont alors parvenus à s'accorder sur un texte, et la Recommandation a été adoptée par le Conseil de l'OCDE en décembre 2003.

Entre 2000 et 2002, la plupart des organismes de crédit à l'exportation des pays de l'OCDE ont entrepris d'établir des politiques environnementales applicables à leurs activités de financement et d'assurance. Aujourd'hui, ils sont en majorité dotés de procédures environnementales et examinent systématiquement les incidences sur l'environnement des projets qu'ils envisagent de soutenir, conformément aux approches communes de l'OCDE. La plupart des organismes de crédit à l'exportation évaluent les projets à l'aune de normes internationales comme celles définies par la Banque mondiale. La Ex-Im Bank aux États-Unis fait exception, puisqu'elle exige la conformité des projets à ses propres normes environnementales. D'autres dispositions prises par les organismes de crédit à l'exportation ont trait à la divulgation d'informations environnementales concernant les projets, qui est conciliée au mieux avec le principe de protection de la confidentialité commerciale.

Certains organismes de crédit à l'exportation ont intégré leurs politiques et procédures environnementale dans des stratégies plus générales. Au Japon, par exemple, les lignes directrices du JBIC ont pour objectif de « contribuer aux efforts de la communauté internationale, en particulier des régions en développement, en faveur du développement durable, par la prise en considération des aspects environnementaux et sociaux de tous les projets susceptibles de bénéficier de prêts ou d'autres opérations financières ». Les considérations environnementales entrent également dans l'approche plus générale de la « responsabilité sociale des entreprises » d'Exportation et développement Canada (EDC).

L'un des principaux objectifs des politiques environnementales des organismes de crédit à l'exportation est de faire en sorte que les projets financés ou soutenus soient acceptables du point de vue de l'environnement. Ces politiques appuient souvent un

deuxième grand objectif, à savoir promouvoir l'exportation de solutions et technologies nationales plus respectueuses de l'environnement, qui favorisent par exemple l'efficacité énergétique, un meilleur rendement d'utilisation des ressources, une production plus propre et la réduction au minimum des déchets³.

Action au niveau national n° 8. Promouvoir la mise en œuvre de principes directeurs à l'intention des entreprises qui, à l'image des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, favorisent une gestion environnementale avisée.

Les initiatives volontaires dans le domaine de la responsabilité des entreprises font partie des grandes tendances observées ces dernières années dans le monde international des affaires. Des enquêtes montrent que la plupart des grandes entreprises multinationales de la zone de l'OCDE participent activement à ce mouvement sous une forme ou une autre. En règle générale, ces initiatives impliquent la publication de codes de conduite qui énoncent des engagements dans des domaines tels que les droits de l'homme, les relations du travail et la gestion environnementale. Ces codes sont souvent complétés par des mécanismes de gestion qui aident les entreprises à mieux respecter leurs engagements dans leurs activités au jour le jour (OCDE, 2001a).

Parmi les initiatives internationales récentes portant sur la responsabilité des entreprises, on peut citer le Pacte mondial des Nations Unies, la Global Reporting Initiative et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. En outre, on a vu apparaître une multitude d'initiatives privées et publiques de portée nationale qui encouragent la responsabilité sociale des entreprises en général, et l'amélioration de leurs performances environnementales en particulier (OCDE, 2001b).

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ont été adoptés en 1976 et révisés en 2000. Ils sont uniques en leur genre en ce sens qu'ils constituent le seul code de conduite global approuvé au plan multilatéral que les gouvernements se sont engagés à promouvoir. Les Principes directeurs ont été adoptés par tous les pays de l'OCDE et, à la date de 2003, par sept non-membres : Argentine, Brésil, Chili, Estonie, Israël, Lituanie et Slovaquie (OCDE, 2003d). Ils énoncent des principes et des normes de conduite responsable des entreprises dans des domaines tels que les droits de l'homme, la divulgation d'informations, la lutte contre la corruption, la fiscalité, les relations du travail, l'environnement et la protection des consommateurs. Les Principes directeurs visent à promouvoir une contribution positive des entreprises multinationales au progrès économique, environnemental et social. En outre, ils comportent un mécanisme de mise en œuvre placé sous la responsabilité des gouvernements : les Points de contact nationaux (PCN). Ceux-ci sont chargés d'encourager l'observation des Principes directeurs et de les faire connaître et comprendre auprès de la communauté nationale des entreprises et d'autres parties intéressées. En 2004, la réunion annuelle des PCN sera consacrée à la contribution des Principes directeurs à l'amélioration de l'environnement et devrait donner une nouvelle impulsion à la mise en œuvre de leur volet environnemental.

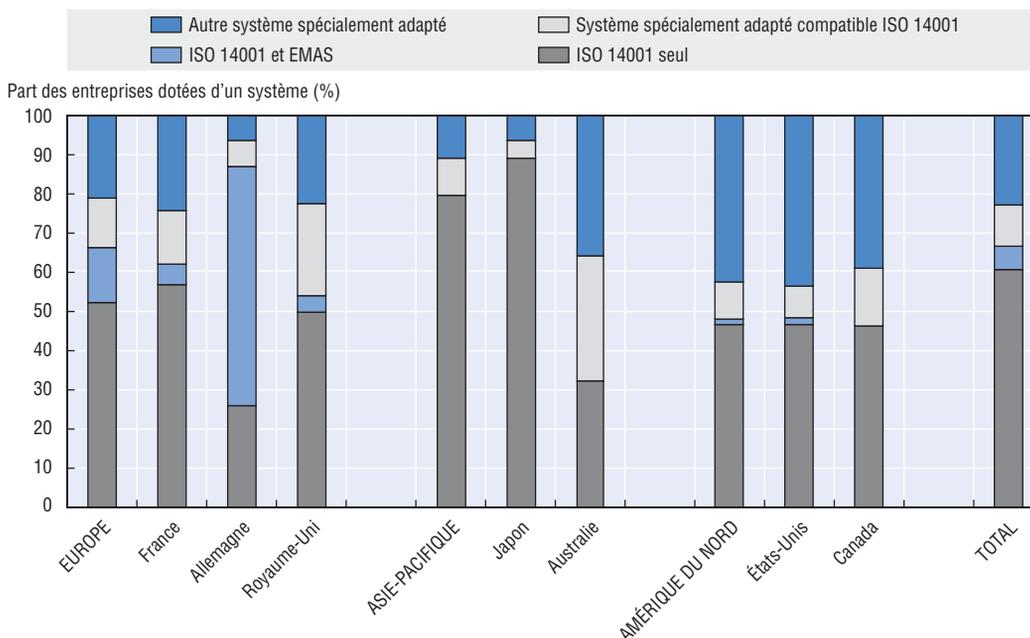
Tous les pays de l'OCDE et les non-membres qui ont adhéré aux Principes directeurs continuent de les promouvoir activement. Parmi les exemples concrets d'initiatives prises par les gouvernements en ce sens, on peut citer : la promotion des Principes directeurs au Sommet mondial pour le développement durable (en 2002 à Johannesburg) dans le cadre d'une manifestation organisée sous la conduite de l'Allemagne ; leur insertion dans les modèles de

notification d'informations sur la responsabilité sociale et le gouvernement d'entreprise en Australie ; et la création du Partenariat suédois pour la responsabilité mondiale, qui repose sur les Principes directeurs de l'OCDE et le Pacte mondial des Nations Unies.

Les entreprises des pays de l'OCDE recourent aujourd'hui à différents systèmes de management environnemental. Les gouvernements cherchent à promouvoir la mise en œuvre de tels systèmes dans les entreprises au travers d'instruments comme la comptabilité de gestion environnementale, la production plus propre, l'éco-efficience et la conception écologique. Une enquête publiée en 2003 sur les pratiques de gestion environnementale des 1 509 entreprises de l'indice FTSE All-World Developed montre que les entreprises des pays de l'OCDE sont de plus en plus nombreuses à se doter d'un système de management environnemental (OCDE, 2003e). Parmi les entreprises interrogées, 58 % ont publié une déclaration de politique environnementale. Une proportion comparable – 66 % des entreprises en Europe, 62 % dans la région Asie-Pacifique et 41 % en Amérique du Nord – applique un système de management environnemental. Parmi ces systèmes, la norme ISO 14001 est aujourd'hui la plus courante (figure 5.1.2). Les systèmes de management environnemental de deux tiers des entreprises sont certifiés ISO ou répondent à d'autres normes qui intègrent ISO 14001. Par ailleurs, une grande partie des entreprises (72 %) procède à des audits environnementaux.

L'établissement de rapports environnementaux paraît moins répandu que d'autres pratiques de gestion environnementale : 39 % des entreprises interrogées publient des rapports sur leurs performances, et un tiers de ces rapports fait l'objet d'une vérification par des tiers. La plupart des entreprises (91 %) publient des données quantitatives permettant de comparer les performances au sein d'un secteur ou dans le temps ; les deux tiers environ procèdent à des comparaisons de leurs performances environnementales par rapport aux objectifs antérieurs.

Figure 5.1.2. Principaux types de systèmes de management environnemental utilisés par les entreprises des pays de l'OCDE



Source : OCDE/EIRIS (à paraître en 2004).

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Contribuer à mieux analyser les principaux problèmes et les options de ratification et de mise en œuvre des accords multilatéraux relatifs à l'environnement existants (de façon à améliorer, par exemple, la mise en conformité, le règlement des différends et les mécanismes visant à assurer le respect), et étudier les synergies potentielles entre ces accords.

L'évaluation des performances des pays de l'OCDE au regard de leurs engagements internationaux, notamment ceux découlant des accords multilatéraux sur l'environnement existants, se poursuit dans le cadre du deuxième cycle des Examens des performances environnementales.

Promouvoir et faciliter la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Le 19 novembre 2003 s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) un atelier sur le thème « le développement durable, l'environnement et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ». Il sera suivi en 2004 de la publication d'un ouvrage destiné à aider les utilisateurs à comprendre et à mettre en œuvre les aspects environnementaux des Principes directeurs.

Analyser les effets sur l'environnement des évolutions rapides intervenant dans l'économie mondiale (par exemple, les changements technologiques).

L'élaboration d'une nouvelle édition des *Perspectives de l'environnement de l'OCDE*, qui présentera entre autres des analyses et des projections concernant l'évolution de l'économie mondiale et ses effets sur l'environnement, débutera prochainement.

Veiller à la synergie des politiques commerciales, sociales et environnementales, et mettre au point des méthodes améliorées d'évaluation des incidences.

Le Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement a mené des travaux approfondis sur la cohérence entre les politiques commerciales et environnementales et sur l'évaluation des accords environnementaux et commerciaux.

- OCDE (2002), *The Development Dimension of Trade and Environment: Case Studies on Environmental Requirements and Market Access*.

Analyser les incidences sur l'environnement des activités des institutions financières internationales, ainsi que les possibilités d'assurer une meilleure intégration des objectifs environnementaux dans les politiques et pratiques en matière de crédits à l'exportation et dans les programmes d'ajustement structurel.

La quasi-totalité des pays de l'OCDE ont accepté de mettre en œuvre volontairement un projet de Recommandation de l'OCDE sur des approches communes concernant

l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui a été convenu fin 2001 par le Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation. Les approches communes ont été réexaminées en 2003 et le texte a été renforcé. Le résultat de ce réexamen a été adopté par le Conseil de l'OCDE sous la forme d'une Recommandation officielle qui est entrée en vigueur en décembre 2003.

Poursuivre les travaux sur les principes en matière d'investissement et l'environnement.

Les travaux de l'OCDE sur le financement de la protection de l'environnement visent à aider les nouveaux États indépendants et les pays d'Asie de l'Est à assurer un financement efficace des biens publics environnementaux, piliers du développement durable et de l'éradication de la pauvreté. Jusqu'à présent, une grande partie de ces travaux a été axée sur les stratégies de financement des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement dans les zones urbaines. Deux ateliers ont eu lieu en Asie en 2001 et 2002.

- OCDE (2002), « OECD Workshop on Promoting Environmentally Sustainable Development in the Asian Region: Proceedings », 22-23 novembre 2001, Singapour [CCNM/ENV(2002)1].
- OCDE (2002), *Handbook for Appraisal of Environmental Projects Financed by Public Funds*.
- OCDE (2003), *Financing Strategies for Water and Environment Infrastructure*.
- OCDE (à paraître en 2004), « Financing Urban Water Supply and Sanitation in Asia » (Proceedings of the Second OECD Workshop on Promoting Environmentally Sustainable Development in Asia).

Approfondir le dialogue et la coopération en matière d'environnement avec la Russie et la Chine, avec les pays participant au Groupe d'étude du Programme d'action environnemental (PAE) pour l'Europe centrale et orientale, ainsi qu'avec certains pays d'autres régions qui sont susceptibles de contribuer à la résolution de problèmes d'environnement mondiaux et régionaux urgents.

Le Centre pour la coopération avec les non-membres de l'OCDE travaille en étroite collaboration avec les pays d'Europe orientale sur des questions d'environnement et continue d'assurer le secrétariat du Groupe d'étude du PAE. En outre, des programmes spéciaux de coopération se poursuivent avec la Russie et la Chine. Un séminaire OCDE-Chine sur les indicateurs d'environnement a eu lieu à Paris, les 15-16 décembre 2003.

- OCDE (à paraître en 2004), *Environmental Finance in China*.
- OCDE (à paraître en 2005), *Examen des performances environnementales de la Chine*.

Intensifier la coopération entre le Comité des politiques d'environnement (EPOC) et le Comité d'aide au développement (CAD) sur les questions prioritaires d'intérêt commun.

L'EPOC et le CAD travaillent ensemble depuis fin 2001 sur un projet qui vise à étudier les synergies à rechercher et les arbitrages à opérer dans l'optique de l'intégration systématique des ripostes au changement climatique dans les projets et plans d'aide au développement. Dans le cadre de ce projet, six études de cas ont été réalisées dans des pays en développement sur les liens entre changement climatique, gestion des ressources

naturelles et développement économique. Une conférence sur le développement et le changement climatique aura lieu fin 2004 dans le cadre du Forum mondial de l'OCDE sur le développement durable. En 2003, le CAD a lancé un nouveau projet sur le recours à la réforme fiscale écologique pour lutter contre la pauvreté, qui met à profit les travaux approfondis consacrés par l'EPOC aux taxes liées à l'environnement.

Notes

1. Voir également sous « Action au niveau national n° 3 » à la section « Transports » de l'Objectif 2, et sous « Action au niveau national n° 5 » à la première section de l'Objectif 4.
2. Pour plus d'informations, voir la rubrique « Action au niveau national n° 7 » du présent objectif.
3. Voir également la rubrique « Action au niveau national n° 4 » du présent objectif.

Références

- OCDE (1994), *Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges*, OCDE, Paris.
- FEM (2001), *Rapport sur l'exécution des projets 2001*, FEM, Washington DC.
- OCDE (2001a), *Analyse des initiatives privées en faveur de la responsabilité des entreprises*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Corporate Responsibility: Results of a Fact-Finding Mission on Private Initiatives*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *Intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Évaluation des effets sur l'environnement de la libéralisation des échanges de services : Méthodologie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002c), *The Development Dimension of Trade and Environment: Case Studies on Environmental Requirements and Market Access*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), « Development and Climate Change in Bangladesh: Focus on Coastal Flooding and the Sundarbans » [COM/ENV/EPOC/DCD/DAC(2003)3/FINAL], OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), « Development and Climate Change in Tanzania: Focus on Mount Kilimanjaro » [COM/ENV/EPOC/DCD/DAC(2003)5/FINAL], OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Fourth Survey of OECD Member Country Development Assistance Activities for Capacity Building*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2003 Annual Report of the National Contact Points*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003e), *An Overview of Corporate Environmental Management Practices*, étude conjointe du Secrétariat de l'OCDE et d'EIRIS (Ethical Investment Research Services Ltd.).
- OCDE (à paraître en 2004), *Environmental Review Procedures in International Financial Institutions*, OCDE, Paris.
- OCDE/EIRIS (à paraître en 2004), « An Overview of Corporate Environmental Management Practices », in OCDE, *Encouraging the Positive Contribution of Business to Environment through the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, OCDE, Paris.

Conclusion concernant les travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Ce rapport présente un examen très préliminaire de l'avancement de la mise en œuvre de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle*, adoptée en 2001 par les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE. Il évalue les progrès intervenus dans l'application par les pays de l'OCDE des 71 actions au niveau national convenues par les ministres de l'Environnement dans la *Stratégie*, ainsi que dans l'exécution par l'OCDE elle-même des 55 demandes de « travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE » formulées par les ministres.

Si la mise en œuvre complète de la *Stratégie* est prévue d'ici à la fin de la présente décennie, ce premier examen permet de faire le point sur :

- les « travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE » qui n'ont pas encore été engagés ;
- certaines des lacunes en matière de données et d'informations qui entravent le suivi de la mise en œuvre de la *Stratégie* ;
- le processus futur d'examen de la mise en œuvre.

A leur réunion des 20 et 21 avril 2004, les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE auront l'occasion d'examiner s'ils souhaitent que, dans le cadre du programme de travail pour 2005-2006, l'OCDE entreprenne des travaux complémentaires ou accélère les travaux complémentaires en cours dans certains domaines afin de mieux appuyer la mise en œuvre par leurs pays de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*.

Travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE

Comme en témoignent les rubriques correspondantes figurant sous chaque objectif dans le corps de ce rapport, l'OCDE a mené depuis 2001 des activités d'une ampleur considérable en réponse aux 55 demandes de « travaux complémentaires dans le cadre de l'OCDE » formulées dans la *Stratégie de l'environnement*. Si une grande partie de ces travaux est réalisée sous l'égide du Comité des politiques d'environnement (EPOC) et de ses organes subsidiaires, un certain nombre d'éléments sont pris en charge par d'autres comités ou organes de l'OCDE – dont le Comité d'aide au développement, le Comité des pêcheries, le Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement, le Centre pour la coopération avec les non-membres, le Comité des produits chimiques, le Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation et le Groupe de travail mixte sur l'agriculture et l'environnement – ou par des organisations associées comme l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT).

Certaines demandes de travaux complémentaires ont donné lieu à de nouvelles activités. D'autres ont conduit à une orientation plus précise ou à une accélération

d'activités existantes. Les demandes en réponse auxquelles l'OCDE n'a mené récemment que très peu ou pas de travaux pertinents sont peu nombreuses :

- Réunir des informations et procéder à des analyses au sujet des ressources en eau transfrontières et des menaces pesant sur la sécurité en raison de la rareté ou de la pollution de l'eau [Objectif 1, section « Eau douce »] – aucune activité répondant à cette demande n'a été menée.
- Analyser les obstacles à la pénétration des technologies respectueuses de l'environnement sur le marché, et élaborer des stratégies pour les surmonter [Objectif 2, section « Transports »] – des travaux très restreints répondant à cette demande ont été menés.
- Analyser les possibilités d'action des pouvoirs publics pour atténuer les incidences sur l'environnement des voyages d'agrément et des déplacements touristiques [Objectif 2, section « Transports »] – des travaux très restreints répondant à cette demande ont été menés.
- Poursuivre et approfondir l'élaboration de perspectives de l'environnement [Objectif 3] – il est prévu que les travaux d'élaboration d'une nouvelle édition des Perspectives de l'environnement de l'OCDE débutent en 2004.
- Préciser les méthodes de comptabilité de l'environnement dans le cadre du Système de comptabilité nationale [Objectif 3] – de nouveaux travaux n'ont été engagés qu'en fin 2003 sur l'analyse des flux de matières, conformément à la demande exprimée par les Chefs d'État et de gouvernement des pays du G8 (Évian, France, juin 2003).
- Analyser les conséquences des problèmes d'environnement urbain et de l'étalement des villes pour l'action des pouvoirs publics [Objectif 4] – des travaux très restreints répondant à cette demande ont été menés.

Lacunes en matière d'information ayant entravé la réalisation de cet examen

Lors de l'élaboration de ce rapport, il est apparu clairement qu'il existait un décalage considérable entre les données et informations disponibles et celles qui auraient été nécessaires pour mener un examen approfondi de la mise en œuvre des 71 actions au niveau national par les pays de l'OCDE. Afin d'améliorer le champ d'observation et la comparabilité des examens futurs de la mise en œuvre de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE*, des travaux devraient être entrepris pour combler ces lacunes. Dans certains cas, des efforts accrus de collecte de données et de production d'indicateurs pourraient s'imposer, tandis que dans d'autres, il sera nécessaire de mieux analyser l'impact de politiques précises. Les actions au niveau national pour lesquelles il a été le plus difficile de trouver des informations détaillées et comparables dans le cadre de cet examen sont les suivantes :

- Objectif 1, Eau douce, action au niveau national n° 6 : Réduire notablement les déperditions d'eau dues aux fuites dans les réseaux de distribution – seules des informations très partielles étaient disponibles pour examiner l'élaboration et la mise en œuvre de mesures.
- Objectif 1, Diversité biologique, action au niveau national n° 1 : Intégrer les préoccupations concernant la biodiversité dans les activités d'aménagement de l'espace, ainsi que dans les politiques économiques, sectorielles et fiscales si cela se justifie – les

informations disponibles étaient insuffisantes pour examiner la mise en œuvre de cette action au niveau national.

- Objectif 2, Agriculture, action au niveau national n° 5 : Fixer des objectifs assortis d'échéances précises pour accroître le rendement d'utilisation de l'eau et l'efficacité des réseaux d'irrigation dans les zones qui connaissent une situation de stress hydrique moyen ou élevé – les informations disponibles étaient insuffisantes pour examiner la mise en œuvre de cette action au niveau national.
- Objectif 2, Transports, action au niveau national n° 5 : Mieux évaluer dans une perspective stratégique les incidences sur l'environnement des projets, politiques, plans et programmes d'investissement dans les infrastructures qui sont générateurs de transports – le recours à l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement dans le domaine des transports est trop récent pour que l'on dispose d'évaluations de son efficacité.
- Objectif 2, Énergie, action au niveau national n° 1 : Éliminer les subventions et les dispositions fiscales dommageables pour l'environnement dans le secteur de l'énergie, et internaliser les effets externes liés à l'utilisation et à la production d'énergie – les seules informations comparables et fiables disponibles sur les subventions à l'énergie dans les pays de l'OCDE sont celles relatives aux subventions à la production de charbon et à la R-D liée à l'énergie.
- Objectif 4, Problèmes d'environnement en rapport avec la santé et la sécurité (risques), action au niveau national n° 3 : Réduire les effets potentiels sur la santé humaine des modifications subies par l'environnement et les écosystèmes, y compris celles provoquées par la modification du climat et les catastrophes naturelles et d'origine humaine – seules étaient disponibles des informations sur les mesures visant à atténuer les effets potentiels des déversements d'hydrocarbures et des accidents chimiques majeurs.
- Objectif 4, Problèmes d'environnement en rapport avec l'urbanisation et l'aménagement de l'espace, action au niveau national n° 2 : Améliorer l'efficacité énergétique et le rendement d'utilisation de l'eau et des matières dans les zones urbaines en expansion, par une approche intégrée de l'aménagement de l'espace et de la planification environnementale – les informations disponibles étaient insuffisantes pour examiner la mise en œuvre de cette action au niveau national.
- Objectif 4, Problèmes d'environnement en rapport avec l'urbanisation et l'aménagement de l'espace, action au niveau national n° 3 : Promouvoir la qualité de vie dans les villes et les campagnes et la revitalisation urbaine et rurale, et traiter les conséquences environnementales de l'évolution des modes de vie, par exemple dans les zones qui sont le théâtre d'intenses activités touristiques et récréatives de plein air (littoral, zones protégées, etc.) – les informations disponibles étaient insuffisantes pour examiner la mise en œuvre de cette action au niveau national.
- Objectif 4, Problèmes d'environnement en rapport avec l'équité et l'emploi, action au niveau national n° 2 : Étudier de façon suivie et réduire les inégalités en matière d'exposition aux menaces environnementales (entre ménages, catégories sociales et collectivités) – seules des informations très partielles étaient disponibles pour examiner l'élaboration et la mise en œuvre de mesures.
- Objectif 4, Problèmes d'environnement en rapport avec l'équité et l'emploi, action au niveau national n° 4 : Évaluer et prendre en compte les conséquences sociales des politiques environnementales, en particulier la suppression des subventions

préjudiciables à l'environnement – les informations disponibles étaient insuffisantes pour examiner la mise en œuvre de cette action au niveau national.

- Objectif 4, Information, participation, accès à la justice en matière d'environnement et éducation à l'environnement, action au niveau national n° 6 : Favoriser la disponibilité d'informations comparables sur les conséquences pour l'environnement de la fabrication et de l'utilisation des produits, par exemple par le biais de l'étiquetage – les informations disponibles étaient insuffisantes pour examiner la mise en œuvre de cette action au niveau national.

Concernant certaines de ces actions au niveau national, des activités de collecte d'informations sur les mesures correspondantes en vigueur dans les pays de l'OCDE sont le cas échéant en cours ou prévues dans d'autres organisations. Pour d'autres, des informations pertinentes pourraient être disponibles à l'avenir dans le cadre de l'OCDE. Ainsi, certains travaux actuels et futurs du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE pourraient fournir des informations utiles pour examiner à l'avenir les actions au niveau national en rapport avec l'urbanisation et l'environnement. De même, les travaux en cours du Comité de l'agriculture de l'OCDE et ceux qui seront éventuellement menés dans le cadre de l'activité horizontale sur le développement durable pourraient permettre de mieux appréhender à l'avenir les conséquences sociales de la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement.

Suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE jusqu'en 2010

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* a été établie pour la première décennie du XXI^e siècle et devrait donc être mise en œuvre à l'horizon 2010. Ce rapport a proposé un premier bilan, mais d'autres examens seront nécessaires jusqu'à cette date butoir pour suivre l'avancement de cette mise en œuvre et faire ressortir les obstacles à surmonter.

Compte tenu des habitudes prises depuis quelques années, on peut s'attendre à ce que les ministres de l'Environnement des pays membres tiennent encore une réunion à l'OCDE avant l'examen final de la mise en œuvre de la *Stratégie*. Cette réunion donnerait l'occasion aux ministres de procéder à un nouvel examen intermédiaire, peut-être en 2007. A l'appui de cet examen, on disposerait alors des résultats de la suite du deuxième cycle des examens des performances environnementales de l'OCDE, ainsi que de la nouvelle édition des *Perspectives de l'environnement de l'OCDE*. Il est prévu que ces *Perspectives* mettent en exergue les pressions exercées sur l'environnement qui s'imposent comme les nouvelles priorités et analysent de façon détaillée les effets de certaines politiques environnementales. La réunion suivante des ministres de l'Environnement, en 2010 ou 2011, serait l'occasion de procéder à l'examen final de la mise en œuvre de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE* et de mettre en évidence les éventuelles politiques ou actions complémentaires nécessaires pour continuer de progresser sur la voie d'un développement écologiquement viable dans les pays de l'OCDE.

Dans l'intervalle, le Comité des politiques d'environnement de l'OCDE (EPOC) et ses organes subsidiaires continueront de suivre l'avancement des 71 actions dans les différents pays, notamment au travers des examens des performances environnementales de l'OCDE et des travaux sur les indicateurs et les données en matière d'environnement. A l'appui du prochain examen ministériel, l'EPOC pourrait aussi, au cours des prochaines années, surveiller de manière plus approfondie la réalisation de chacun des objectifs (ou des sous-objectifs associés) à tour de rôle.

Sigles et abréviations

AC	Application conjointe
AIE	Agence internationale de l'énergie
AME	Accord multilatéral sur l'environnement
APD	Aide publique au développement
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ATEP	Approvisionnements totaux en énergie primaire
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
GCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDD-ONU	Commission du développement durable des Nations Unies
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CEMT	Conférence européenne des ministres des transports
CH₄	Méthane
CO	Monoxyde de carbone
CO₂	Dioxyde de carbone
COV	Composés organiques volatils
DIE	Déclaration d'impact sur l'environnement
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EM	Évaluation des écosystèmes en début de millénaire
EOCAC	Europe orientale, Caucase et Asie centrale
EPE	Examens des performances environnementales (OCDE)
EPOC	Comité des politiques d'environnement de l'OCDE
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GISP	Programme mondial sur les espèces envahissantes
HFC	Hydrofluorocarbone
IETMP	Inventaire des émissions et des transferts de matières polluantes
INN	Illégale, non déclarée et non réglementée (pêche)
ITM	Initiative taxonomique mondiale
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MEP	Matrice d'évaluation des politiques
N₂O	Oxyde nitreux
NO_x	Oxydes d'azote
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié

OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OPRC	Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures
OSPAR	Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
OVM	Organisme vivant modifié
PAC	Politique agricole commune de l'Union européenne
PAI	Plans d'action internationaux
PCN	Points de contact nationaux
PentaBDE	Pentabromodiphényléther
PFC	Perfluorocarbones
PFOS	Perfluorooctane sulfonate
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
Ppm	Parties par million
PPP	Principe pollueur-payeur
PUP	Principe utilisateur payeur
QIT	Quota individuel transférable
R-D	Recherche-développement
SF₆	Hexafluorure de soufre
SGH	Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques
SMDD	Sommet mondial pour le développement durable
THE PEP	Programme paneuropéen transport, santé et environnement
UTCATF	Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(97 2004 06 2 P) ISBN 92-64-10781-9 – n° 53448 2004