

## La contribution de l'OCDE aux politiques environnementales

**Deux rapports publiés ces dernières années par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) alertent sur les risques que font courir sur l'environnement les politiques actuelles, et présentent une panoplie d'instruments économiques pour y remédier. L'action de l'OCDE repose principalement sur les engagements que prennent ses 34 pays membres pour leurs propres politiques. Depuis 40 ans en effet, l'organisation a forgé progressivement une approche économique des politiques environnementales, dans laquelle le principe du pollueur payeur tient un rôle fondateur. Ce travail collectif est orchestré par le Comité des politiques de l'environnement et s'appuie sur l'expertise du Secrétariat de l'organisation. Sa force réside dans la coopération intellectuelle et les échanges d'expérience entre les pays membres. Cela s'exprime particulièrement lors de l'évaluation des performances environnementales de chacun des pays par ses pairs. Ainsi, en 2014, la France fera l'objet de cette démarche sur son action des dix dernières années.**

Même si elle s'intéresse essentiellement à la vie économique (voir encadré 1), l'OCDE joue un rôle en matière environnementale, en introduisant la science économique dans ce domaine. Pour faire face aux défis environnementaux sur lesquels elle vient d'alerter, l'OCDE dispose d'outils et d'une organisation permettant d'aider les pays membres à orienter leurs politiques vers les solutions adaptées.

### *Les défis environnementaux vus par l'OCDE*

#### *Répondre aux conséquences à long terme de l'inaction*

Dans un rapport de 2012, sur les Perspectives de l'environnement à l'horizon 2050, l'OCDE met en avant différentes préoccupations liées à l'évolution de l'environnement pour les quatre décennies à venir. Selon ce rapport, la consommation en énergie pourrait augmenter de 80 % d'ici à 2050, dans un monde qui comptera plus de 9 milliards d'habitants ; la pollution de l'air pourrait devenir la principale cause de mortalité prématurée dans le monde et la ressource en eau une préoccupation pour 40 % de la population mondiale (voir encadré 2). La biodiversité pourrait connaître un recul de 10 % du nombre d'espèces.

Ainsi, en l'absence de politiques vertes plus ambitieuses que celles qui existent déjà, les dégradations de l'environnement attendues pour 2050 pourraient entraîner des changements irréversibles qui remettraient en cause deux siècles d'augmentation du niveau de vie de la population mondiale.

### *La stratégie pour une croissance verte*

Cette stratégie a été présentée dans le rapport *Vers une croissance verte*, en mai 2011. Elle s'appuie sur l'ensemble des instruments recommandés par l'OCDE en matière de politique environnementale, en insistant sur l'acceptabilité et la gouvernance. Elle met notamment en avant que les atteintes à l'environnement (exploitation des matières premières, pollutions, changement climatique) font peser des coûts sur la collectivité et les générations futures. Elle considère qu'une solution efficace pour réduire ces atteintes consiste à faire payer directement ces coûts par les acteurs économiques qui les provoquent. Elle montre que cela n'est pas le cas actuellement, en citant l'exemple des nombreux cas de subventions à l'utilisation d'énergies fossiles. Elle conseille ainsi de faire peser la fiscalité davantage sur les activités nuisibles à l'environnement et moins sur le travail, tout en favorisant les innovations qui permettent de limiter les atteintes environnementales.

La stratégie doit maintenant être déclinée de manière transversale, dans les nombreux comités de l'OCDE, de manière que les questions environnementales soient mieux prises en compte dans tous les secteurs d'activité. Le mouvement est déjà amorcé pour l'agriculture, l'aide au développement, l'urbanisme, l'énergie, secteurs pour lesquels l'OCDE a déjà publié des rapports sur la prise en compte de la croissance verte.



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



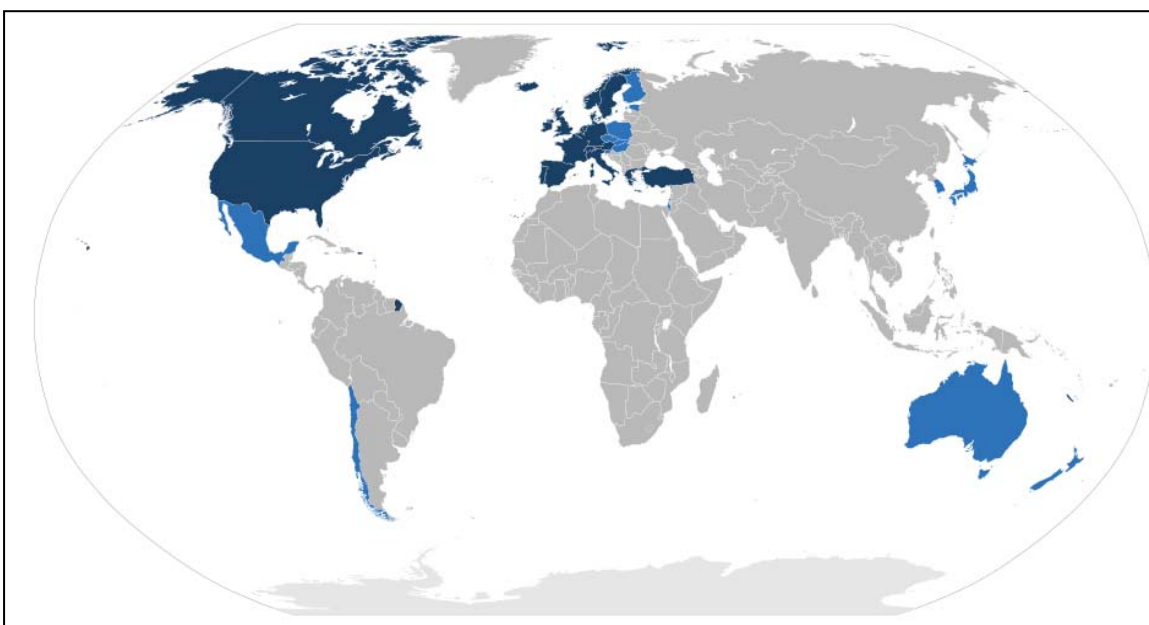
Ministère  
de l'Écologie,  
du Développement  
durable  
et de l'Énergie

### Encadré 1 : L'OCDE

L'OCDE a été créée en 1961 afin de promouvoir la coopération et le développement économiques entre ses membres. Elle est issue de la transformation de l'organisation européenne de coopération économique (OECE), chargée initialement d'administrer les fonds du plan Marshall. Basée à Paris, elle se compose d'un Conseil, organe décisionnel qui adopte les recommandations, d'un Secrétariat qui mène notamment les études et de nombreux comités et groupes de travail. Elle représente pour les pays membres un forum leur permettant de travailler sur des problèmes communs et de discuter des solutions à y apporter. L'OCDE recueille et analyse également des données dans de nombreux domaines afin de réaliser des comparaisons et de dessiner les tendances à venir. Elle adopte différents instruments juridiques dont les principaux sont les décisions, les recommandations et les déclarations, que les gouvernements s'engagent à appliquer lorsqu'ils adhèrent à l'organisation. Ils y sont incités par le système de revue par les pairs. Un quart de ces instruments, 68 sur 262, est consacré à l'environnement.

A fin 2012, l'OCDE compte 34 pays membres (voir carte) et une procédure d'adhésion est en cours pour la Russie. Les pays qui souhaitent adhérer doivent préalablement apporter la preuve que leur réglementation nationale et sa mise en œuvre leur permettent de respecter les instruments du Conseil.

**Carte des pays membres de l'OCDE en 2012** (membres fondateurs en bleu foncé)



Source : Wikimedia

### Encadré 2 : Des recommandations dans le domaine prioritaire de la gestion de l'eau

L'OCDE désigne l'eau comme l'une des priorités décisives des 40 prochaines années dans le domaine de l'environnement. Selon l'organisation, plus de 40 % de la population mondiale devrait vivre en 2050 dans des bassins hydrographiques soumis à un stress hydrique élevé.

L'importance donnée à cette problématique par l'OCDE dans ses travaux s'est traduite par l'adoption de quatre recommandations entre 1974 et 1989. Au-delà du principe de gestion par bassin, on peut retenir de cet ensemble de recommandations la nécessité de bien articuler les instruments réglementaires (par exemple les droits d'eau) et les instruments économiques (par exemple la redevance de prélèvement) ; d'établir une hiérarchie des usages, en plaçant la fourniture d'eau potable et la préservation de la vie aquatique au sommet ; d'établir les mesures de lutte contre la pollution au plus près de la source ; de favoriser l'information et la participation du public ; de donner un rôle prépondérant aux acteurs locaux dans la gestion de la ressource...

Plusieurs de ces principes sont applicables à tous les domaines de l'environnement. Leur bonne mise en œuvre paraît indispensable pour répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain.

### *Les recommandations pour des politiques environnementales performantes*

Depuis les années 1970, l'organisation a forgé un socle d'instruments pour des politiques publiques favorables à l'environnement, exprimés à travers une cinquantaine de recommandations dans tous les domaines environnementaux (voir graphique).

#### *Développer l'approche économique des politiques environnementales*

L'approche traditionnellement réglementaire des politiques de l'environnement, consistant à prescrire des normes, peut parfois s'avérer difficile à faire respecter et peut impliquer des coûts importants de mise en œuvre.

Les instruments économiques permettent de compléter l'arsenal réglementaire pour atteindre certains objectifs à moindre coût pour la collectivité. Ainsi, la recommandation C(90)177 de 1991 invite à recourir davantage à ces instruments économiques, classés en plusieurs catégories : redevances et taxes, permis négociables, systèmes de consignation et aides financières. Elle insiste aussi sur la nécessaire articulation avec les instruments réglementaires.

Les instruments ainsi mis en place doivent inciter aux changements de comportements et à l'adoption de nouvelles pratiques. De plus, ils peuvent apporter des recettes publiques supplémentaires, même si ce n'est pas leur objectif principal.

#### *Le principe fondateur « pollueur-payeur »*

La marée noire provoquée par le pétrolier Torrey Canyon en 1967, ainsi que d'autres accidents environnementaux importants survenus dans les années 1960-1970, ont suscité parmi l'opinion publique le sentiment que la responsabilité financière des pollueurs devait être engagée. C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la recommandation C(72)128 qui, en 1972, donnait une première définition du principe économique : pollueur-payeur. Selon ce principe, les pollueurs doivent se voir imputer le coût des mesures prises par les pouvoirs publics, aussi bien en matière de prévention de la pollution qu'en termes d'actions à mener pour que l'environnement retrouve un état acceptable.

Le principe pollueur-payeur a été repris dans la déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm en 1972, ainsi que dans plusieurs traités internationaux tels que celui de Maastricht. Il est également cité dans de nombreuses recommandations de l'OCDE portant sur des thématiques diverses telles que les déchets, l'énergie, l'eau ou la gestion des zones côtières. Il est aujourd'hui appliqué lors de catastrophes comme celle de la plate-forme Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique en 2010. Il a valeur constitutionnelle en France depuis 2005.

### *Le rôle central des citoyens et de l'information environnementale*

Cette approche économique ne trouve sa pleine efficacité que lorsque l'information sur les atteintes à l'environnement est transparente et accessible à tous, au niveau national comme au niveau d'un territoire ou d'un projet particulier.

Les recommandations invitent ainsi les pays membres à élaborer régulièrement des rapports nationaux sur l'état de l'environnement fournissant des données et indicateurs fiables (C(79)114) ; à assurer par une coordination appropriée l'obtention, au niveau international, d'informations et de statistiques sur l'environnement, objectives, fiables et comparables (C(90)165, renforcée en 1988 en garantissant un accès approprié) ; à assurer au public un accès plus large aux informations qu'ils détiennent sur l'environnement (plusieurs textes dont C(98)67). Il est également demandé aux gouvernements de soutenir des activités d'éducation afin que les citoyens soient en mesure de comprendre les informations disponibles. Ces mesures doivent ainsi permettre de donner une plus grande importance à l'action des citoyens en matière d'environnement.

#### **Nombre de recommandations par type de sujet dans le domaine de l'environnement**

Transversal		Thématique	
Principe pollueur payeur	3	Biodiversité	1
		Eau	4
		Gestion des zones côtières	2
Instruments des politiques environnementales	7	Bruit	2
		Flux de matières	2
		Déchets	9
Information environnementale	3	Pollution transfrontalière	5
		Tourisme	1
Aide au développement	3	Energie	5
		Transports	2

Source : CGDD

### *Une mise en œuvre par un travail collectif des pays membres*

Sur la base de méthodes de travail éprouvées, le fonctionnement de l'OCDE aide les gouvernements des pays membres à élaborer effectivement les politiques publiques qui permettent de répondre à ces recommandations.

#### *L'accompagnement par le Comité des politiques de l'environnement*

Cette mise en œuvre est orchestrée par le Comité des politiques de l'environnement (EPOC), qui est chargé d'élaborer des réponses efficaces aux problèmes environnementaux. Il s'appuie pour cela sur les travaux menés par les experts du Secrétariat de l'organisation.

Compte tenu de la diversité des sujets traités, le comité délègue à 6 groupes de travail thématiques le soin d'examiner les travaux du Secrétariat, de les orienter, de les commenter, de les faire compléter et de valider les rapports qui en sont issus.

### *Une réflexion commune et des échanges d'expériences*

L'EPOC constitue ainsi pour les pays membres une enceinte de discussion où ils peuvent débattre des conditions de mise en œuvre des politiques environnementales.

Ces réflexions sont supportées par des travaux d'analyse économique sous la forme d'études de cas, bilans ou analyses de bonnes pratiques permettant de faciliter l'action des pays membres. Un important travail sur les indicateurs est également mené par l'EPOC, notamment dans le cadre du groupe de travail sur l'information environnementale. Dans un processus d'amélioration continue, ces travaux trouvent leur aboutissement dans d'éventuelles nouvelles recommandations, dans la mise en place de lignes directrices (par exemple : chapitre environnement des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales), dans des rapports thématiques qui font une large place à la comparaison entre pays. Les derniers rapports publiés portent sur la fiscalité, la biodiversité, la gouvernance pour la gestion de l'eau (voir Pour en savoir plus).

### *Une évaluation des performances environnementales par les pairs*

L'OCDE mène depuis 1992 son programme d'examens environnementaux afin de conduire les pays membres à rendre compte de leurs résultats et de favoriser ainsi les avancées en matière d'environnement. Ces examens consistent en une revue des résultats atteints par le pays en matière d'environnement, complétée par une mise en perspectives des politiques publiques en place et de leur récente évolution. Ils comportent en outre des recommandations visant à aider le pays examiné à améliorer ses résultats.

Chaque pays est examiné par ses pairs dans le cadre d'un cycle d'environ 10 ans, le troisième cycle ayant débuté en 2009. Plus de 70 examens environnementaux ont ainsi été réalisés à ce jour. Plusieurs pays non membres de l'OCDE en ont également bénéficié, à l'image du Chili avant son adhésion, de la Russie, de la Chine, et tout récemment de l'Afrique du Sud. La France a été examinée en 2005 et a publié un bilan à mi-parcours en 2009 sous la coordination du CGDD (cf Pour en savoir plus). L'OCDE lui recommandait par exemple de continuer à rééquilibrer la fiscalité du gazole et de l'essence, d'accroître le rythme des acquisitions foncières du Conservatoire du littoral, de veiller à mettre en place des instruments économiques pour prendre en compte les externalités des activités agricoles. La prochaine évaluation de la France par l'OCDE devrait débuter en 2014.

## Pour en savoir plus

Cet article a été rédigé par Romain **Bossat** et Christophe **Poupard**

Contact : Christophe Poupard, tél. : 01 40 81 84 66

CGDD, 2009, Performances environnementales de la France : mise en œuvre 2005-2009 des recommandations de l'OCDE (collection RéférenceS), [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_d\\_avancement.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_d_avancement.pdf)

### Principaux rapports de l'OCDE en matière environnementale :

2013, *Taxing Energy Uses*

2012, *Sustainable Materials Management: Making Better Use of Resources*

2012, Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050 : les conséquences de l'inaction

2012, La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE, une approche pluri-niveaux

2011, Vers une croissance verte

2011, Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

2011, Payer pour la biodiversité : améliorer l'efficacité-coût des paiements pour services écosystémiques

2011, Le comité des politiques d'environnement célèbre ses 40 ans d'activités (1971-2011)

2010, La fiscalité, l'innovation et l'environnement

2005, Examens environnementaux de l'OCDE : France

Accès aux actes du Conseil sur l'internet : <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ListBySubjectView.aspx>

le  
point sur

Commissariat général  
au développement  
durable

Service de l'économie,  
de l'évaluation et de  
l'intégration du  
développement durable

Tour Voltaire  
92055 La Défense cedex  
Tel. : 01.40.81.21.22

Directeur de la  
publication  
Xavier Bonnet

Rédactrice en chef  
Laurence Demeulenaere

ISSN  
2100-1634

Dépôt légal  
Juillet 2013