

La stratégie de l'OCDE pour une croissance verte*

La croissance verte peut-elle susciter une reprise durable ? Cela dépendra beaucoup des politiques mises en œuvre. En 2011, l'OCDE présentera sa Stratégie pour une croissance verte. En voici quelques prémices.

par Nathalie GIROUARD*

Les ministres des Finances, de l'Economie et du Commerce de trente-quatre pays ont déclaré, lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel en 2010 : « Nous soulignons l'importance qu'il y a à accélérer notre transition vers une croissance verte grâce à des politiques rentables, en apportant toute l'attention requise aux changements structurels tout au long du processus de transition et en garantissant la cohérence politique indispensable [...]»

Nous saluons le Rapport intérimaire sur la stratégie de croissance verte et attendons avec impatience la remise du Rapport de synthèse lors de la prochaine réunion au niveau ministériel, en 2011, qui s'appuiera sur les conclusions de la Stratégie de l'innovation et fournira des orientations concrètes et des « boîtes à outils » pour les politiques à mener. Nous encourageons l'OCDE à continuer à jouer un rôle clé dans les efforts mondiaux visant à promouvoir la croissance verte ».

La croissance verte peut sembler secondaire aux yeux de pays confrontés à des déficits à deux chiffres et à un chômage très élevé, mais la planète n'attend pas. Les défis (comme le changement climatique et la déforestation) sont particulièrement urgents. Que peuvent faire les gouvernements ? Peut-on à la fois résoudre les problèmes économiques à court terme et connaître une croissance à long terme qui soit respectueuse de la planète ? (voir les figures 1, 1bis et 1ter).

Nous en sommes convaincus. En 2011, l'OCDE présentera une Stratégie pour une croissance verte formulant plusieurs recommandations d'action susceptibles d'aider les gouvernements à rendre leurs économies plus vertes. Le rapport souligne un point fondamental : l'environnement et l'économie ne peuvent plus être considérés isolément. Les considérations environnementales doivent faire partie intégrante de la politique économique.

L'expression « croissance verte » est devenue très populaire. Que signifie-t-elle au juste ? Jusqu'ici, on parlait de politiques respectueuses de l'environnement pour désigner les mesures qui encouragent la croissance et le développement tout en préservant l'environnement, la biodiversité et les ressources naturelles. La croissance verte va au-delà : il s'agit de tirer parti de l'environnement comme source de croissance future, de la fabrication de panneaux photovoltaïques à la rénovation énergétique des bâtiments, en pas-

sant par le développement de services, de réseaux et de compétences indispensables pour soutenir une économie plus verte et plus équilibrée.

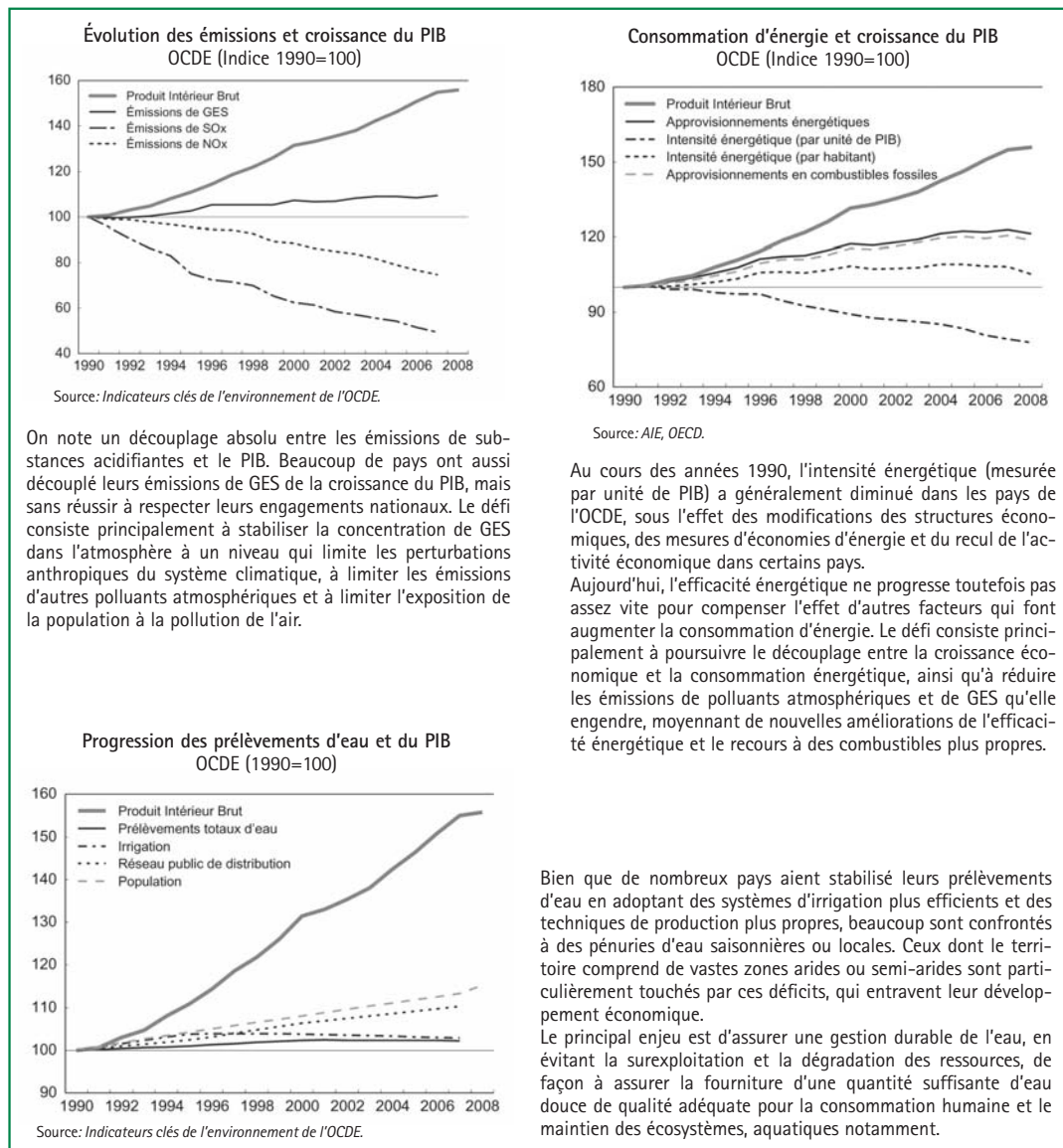
De nombreux pays ont déjà pleinement intégré la croissance verte à leurs plans de relance, notamment par le biais d'investissements publics dans des infrastructures vertes – en particulier dans les transports publics, la production d'énergie à faible teneur en carbone, les réseaux électriques intelligents et les services d'eau et d'assainissement. De grands pays émergents, comme la Chine et le Brésil, sont tout à fait conscients de la menace que leur rythme de croissance actuel fait peser sur l'environnement planétaire, et ils agissent en conséquence. Le programme de relance de la Chine comprend le plus vaste train de mesures de relance vertes, puisqu'il représente près de 40 % d'un montant total qui s'élève à 586 milliards de dollars.

Que nous enseigne la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte menée jusqu'à présent ?

Tout d'abord que les gouvernements doivent se placer dans une optique économique à la fois large et sectorielle. Tous les secteurs ont un rôle à jouer. La stratégie de croissance verte vise le comportement des entreprises et des consommateurs, par des signaux économiques appropriés et par des mesures de sensibilisation.

« Verdir » les choix économiques

Individus et entreprises comprennent le langage des prix, qui déterminent leur demande de biens et de services. C'est pourquoi il est essentiel de tarifier la pollution et l'épuisement des ressources naturelles. Des taxes sur les émissions et des redevances sur l'utilisation de ressources naturelles, comme l'eau, peuvent remodeler les marchés qui ont un impact négatif sur l'environnement. Le Canada, l'Irlande et le Japon ont récemment instauré différents types de taxes sur les émissions de gaz à effet de serre. Depuis 1991, la Suède applique un système rigoureux de taxes carbone couvrant à la fois les entreprises et les consommateurs. Mais il ne faut pas limiter les écotaxes à l'échelon national. En coopérant, les pays peuvent éviter



Figures 1, 1bis et 1ter : Découplage entre pressions sur l'environnement et croissance économique dans les pays de l'OCDE.

certaines délocalisations et les pertes d'emplois qui s'en suivent.

Des systèmes de permis négociables, comme ceux applicables aux émissions de carbone, s'avèrent également utiles. Il s'agit pour un groupe de pays ou d'États (comme par exemple, aux États-Unis, les dix États membres de l'Initiative régionale pour la lutte contre les gaz à effet de serre) de fixer un plafond global d'émissions, qui est ensuite divisé en parts. Les entreprises, ou les pays, reçoivent ensuite un quota de ces parts, qu'ils peuvent échanger entre eux, ce qui crée un marché et un prix de marché. Le produit de l'adjudication des permis peut être affecté en partie à des objectifs sociaux verts, par exemple des aides au chauffage pour les bas revenus, des programmes d'isolation ther-

Au cours des années 1990, l'intensité énergétique (mesurée par unité de PIB) a généralement diminué dans les pays de l'OCDE, sous l'effet des modifications des structures économiques, des mesures d'économies d'énergie et du recul de l'activité économique dans certains pays.

Aujourd'hui, l'efficacité énergétique ne progresse toutefois pas assez vite pour compenser l'effet d'autres facteurs qui font augmenter la consommation d'énergie. Le défi consiste principalement à poursuivre le découplage entre la croissance économique et la consommation énergétique, ainsi qu'à réduire les émissions de polluants atmosphériques et de GES qu'elle engendre, moyennant de nouvelles améliorations de l'efficacité énergétique et le recours à des combustibles plus propres.

Bien que de nombreux pays aient stabilisé leurs prélèvements d'eau en adoptant des systèmes d'irrigation plus efficaces et des techniques de production plus propres, beaucoup sont confrontés à des pénuries d'eau saisonnières ou locales. Ceux dont le territoire comprend de vastes zones arides ou semi-arides sont particulièrement touchés par ces déficits, qui entravent leur développement économique.

Le principal enjeu est d'assurer une gestion durable de l'eau, en évitant la surexploitation et la dégradation des ressources, de façon à assurer la fourniture d'une quantité suffisante d'eau douce de qualité adéquate pour la consommation humaine et le maintien des écosystèmes, aquatiques notamment.

mique et des projets de R&D sur les énergies propres. Concernant le système communautaire d'échange de quotas d'émission, l'Allemagne, qui mettra en vente le montant de droits d'émission le plus élevé au monde, a indiqué qu'au moins 50 % des recettes annuelles escomptées seront consacrées à des initiatives sur le climat, ce qui sera doublement bénéfique pour la croissance verte. S'il peut être délicat de fixer des plafonds appropriés, il semble que les marchés du carbone commencent à fonctionner.

Cependant, il reste beaucoup à faire pour développer les écotaxes et les systèmes de permis négociables, par ailleurs bienvenus en période de déficits budgétaires accrus. D'après le rapport d'étape, les pays industrialisés pourraient lever des recettes à hauteur de 2,5 % du PIB s'ils utilisaient des

systèmes d'échange de droits d'émission avec adjudication intégrale des permis, en vue de réduire les émissions de 20 % à l'horizon 2020 par rapport aux niveaux de 1990.

Les recettes provenant des taxes carbone ou des permis d'émission peuvent se substituer à des formes de taxation entraînant des distorsions, pour le financement de politiques sociales. Elles peuvent également être utilisées pour aider au financement des engagements pris en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets dans les pays en voie de développement. Etant donné le besoin urgent de réduire les déficits budgétaires résultant de la crise économique, ces revenus pourraient aussi être utilisés à des fins de consolidation fiscale. Dans les économies émergentes, ces revenus pourraient servir à financer d'autres priorités pressantes telles que l'éducation, la santé et la lutte contre la pauvreté (voir la figure 2).

Etre plus intelligents, afin d'être plus verts

L'innovation sera un moteur essentiel des économies « vertes » et de la création d'emplois. Des taux de taxation prévisibles et réalistes sont un facteur clé pour encourager les investissements dans l'innovation. Les politiques visant à accélérer le développement, puis la diffusion de technologies propres et des connaissances correspondantes seront un autre facteur clé de la politique à mener. Comme il a été mis en évidence dans la Stratégie de l'innovation de l'OCDE, cela impliquera une approche large, associant des instruments fondés sur les prix, des aides pour inciter les entreprises à s'engager dans les activités vertes, ainsi que des achats publics et le financement de la recherche fondamentale. Il sera essentiel de supprimer les barrières faisant obstacle au commerce des technologies vertes ainsi qu'à l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises, et d'améliorer les conditions pour la création d'entreprises, car il est de plus en plus clair que les entreprises nouvelles constituent une source abondante d'innovations plus radicales. Il est aussi nécessaire de mener une coopération multilatérale plus efficace et plus large en matière de sciences, de technologies et d'innovation, et de relever les défis liés à la coopération internationale, aux accords de financement, à la mise en place de moyens et au transfert international de technologies. Ainsi, l'analyse de l'Agence internationale de l'énergie montre qu'il existe un potentiel considérable pour le développement et le déploiement des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et d'autres technologies bas-carbone.

Un besoin pour de nouvelles compétences

D'autres initiatives, notamment la réduction des subventions à la consommation de combustibles fossiles, peuvent aussi favoriser la croissance verte, tout en stimulant l'efficacité et en allégeant les dépenses publiques. D'après une analyse de l'OCDE à partir de données de l'Agence internationale de l'énergie, supprimer les subventions à la consommation de combustibles fossiles dans les pays émergents et en développement pourrait réduire de 10 %

les émissions mondiales de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

Potentiellement, la croissance verte peut aussi créer de nouveaux emplois, plus écologiques. Depuis janvier 2009, la Corée du Sud (l'un des pays ayant inspiré la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte) a instauré un « *New deal* » écologique dans le cadre de son plan de relance, et investit 50 000 milliards de wons pour créer 960 000 emplois dans divers projets, notamment de transports publics verts, de gestion de l'eau et de remise en état des cours d'eau, d'énergie propre et de technologies de l'information vertes. La France a, quant à elle, consacré 21 % de son programme de 33 milliards de dollars à des mesures vertes qui devraient générer entre 90 000 et 110 000 emplois en 2009-2010 (voir la figure 3).

Mais cet optimisme doit être nuancé. Beaucoup d'emplois ainsi créés seront temporaires. Mais surtout, tandis que les avancées vers la croissance verte pourraient ouvrir des perspectives dans de nouveaux secteurs, le changement structurel s'accompagnera de pertes d'emplois dans les secteurs traditionnels polluants et fortement consommateurs de ressources naturelles.

Le problème vient en partie du fait que l'innovation rend certaines compétences obsolètes, ce qui peut donner lieu à de douloureuses pertes d'emploi. Pour atténuer le choc et préserver la volonté politique d'aller de l'avant sur la voie de la croissance verte, les pouvoirs publics devront compléter les mesures de création d'emplois verts par des dispositifs qui aideront les travailleurs licenciés à rester sur le marché du travail.

Une action internationale est indispensable à la croissance verte

La croissance verte doit aussi être encouragée à l'échelle mondiale, comme l'indique le rapport sur la Stratégie pour une croissance verte. À cet effet, le processus doit rester équitable et honnête. Autrement dit, les gouvernements ne doivent pas se servir de l'environnement comme d'un prétexte pour protéger les entreprises nationales contre la concurrence internationale. Au contraire, ils doivent voir là une occasion d'approfondir l'intégration économique, de renforcer la coopération et les échanges dans le domaine technologique et d'atténuer les pressions sur des ressources mondiales limitées.

La nécessité d'une coopération transfrontalière se manifeste chaque jour. Ainsi, les pays hésitent à instaurer des taxes carbone, invoquant le risque d'une érosion de leur compétitivité s'ils agissaient isolément. Ce point est particulièrement important dans la crise mondiale actuelle. Les pays devront concerter leurs efforts pour aller de l'avant. L'OCDE s'emploie activement à favoriser ces avancées.

La coopération internationale peut certes apporter beaucoup d'enseignements, mais un simple copié-collé de politiques est impensable. Les dispositifs devront être adaptés aux besoins spécifiques de chaque pays. Dans certains pays, des campagnes d'information se révéleront efficaces, alors que d'autres pays devront surtout insister sur les taxes, etc.

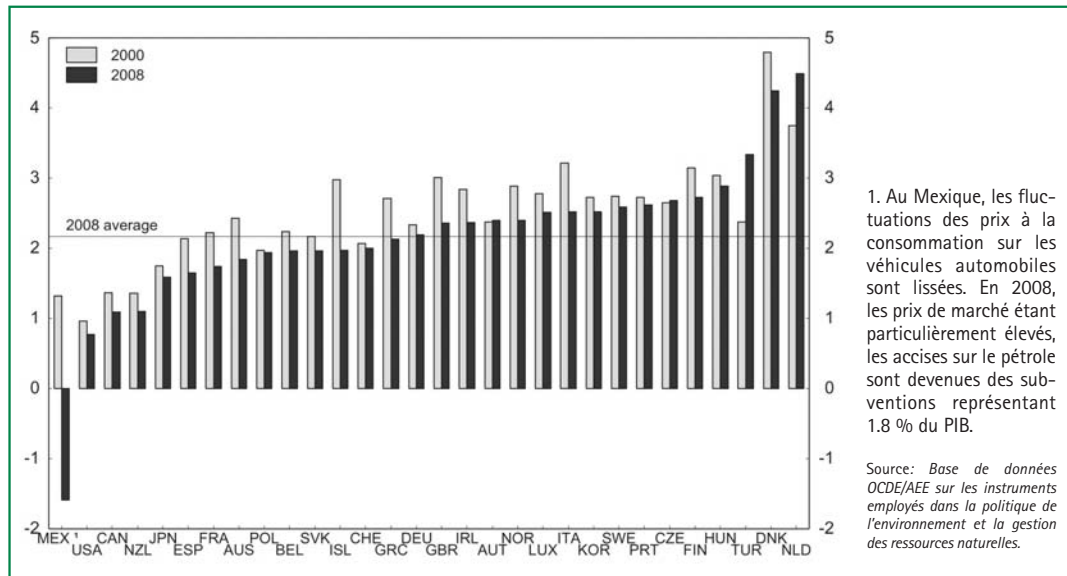


Figure 2 : Les prélèvements fiscaux liés à l'environnement dans les pays de l'OCDE : comparaison entre 2000 et 2008 (en % du PNB).

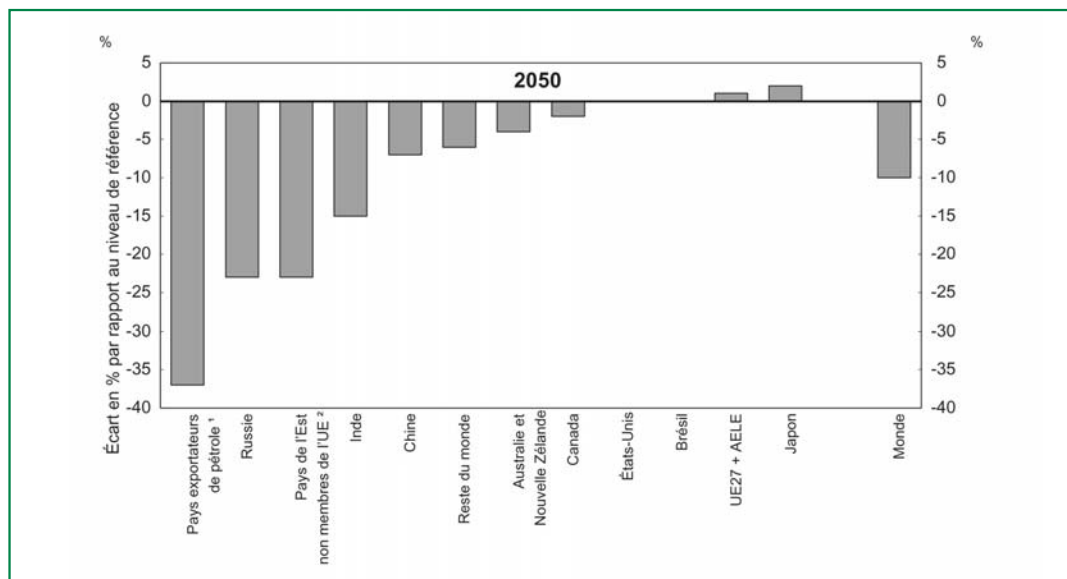


Figure 3 : Effet conjugué sur les émissions de gaz à effet de serre de la suppression des subventions à la consommation d'énergie fossile dans les pays émergents et en développement et du plafonnement des émissions dans les pays développés.

1. Ce groupe comprend les pays du Moyen-Orient, l'Algérie, la Libye, l'Égypte, l'Indonésie et le Venezuela.
2. Dans le modèle ENV-Linkages de l'OCDE, le « reste de l'annexe I » regroupe les pays d'Europe orientale non membres de l'UE.

Source: Modèle ENV-Linkages de l'OCDE, sur la base des données de l'AIE relatives aux subventions pour 37 pays émergents et en développement en 2008.

Croissance verte et développement économique doivent aller de pair

Même si, à l'heure actuelle, la plupart des pays en développement jouent un rôle relativement mineur dans les émissions de gaz à effet de serre, leur contribution devrait croître rapidement.

Les priorités fondamentales de la plupart des pays émergents et en développement restent l'éradication de la pauvreté, l'éducation primaire, la garantie de la sécurité alimentaire et la fourniture de services essentiels, tels que l'eau potable et l'assainissement. Dans le même temps, une large part de leur économie dépend de ressources naturelles, et ces pays sont souvent particulièrement vulnérables

aux impacts du changement climatique, en particulier en termes de sécurité de l'approvisionnement alimentaire et d'accès à l'eau.

L'innovation et l'aide en faveur des nouvelles sources de croissance doivent devenir des composantes à part entière des programmes généraux d'aide au développement. Même dans les pays les plus pauvres, que leur dépendance à l'égard des ressources naturelles rend particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique, les politiques de croissance verte joueraient un rôle utile en tant qu'élément central des programmes d'aide au développement et de renforcement des capacités.

De fait, tous nos efforts ont une incidence sur les pays les plus pauvres. Selon les dernières estimations des Nations unies, à l'horizon 2025, l'accès à l'eau sera problématique pour un tiers de la population mondiale, et d'ici la fin du siècle la moitié de la population mondiale pourrait souffrir de pénuries alimentaires à cause de la hausse des températures.

Enfin, le changement climatique semble avoir relégué à l'arrière-plan médiatique une autre grave menace pour l'environnement : la perte de biodiversité de notre planète. Cette érosion se produit à un rythme accéléré, principalement sous l'effet des modifications de l'utilisation des terres (notamment la conversion à l'agriculture), de la consommation démesurée de ressources naturelles, de la concurrence d'espèces étrangères envahissantes, du changement climatique et de la pollution. La perte de biodiversité affecte les

écosystèmes, le climat et, en définitive, le bien-être et la survie de l'humanité.

Étant donné le rythme alarmant du déclin de la biodiversité, il est impératif de renforcer le poids des politiques de biodiversité dans les stratégies de croissance verte. Certaines dispositions consistent à payer directement les propriétaires de terres pour qu'ils en protègent la biodiversité, ce qui pourrait être un modèle intéressant.

Au moment où l'économie mondiale se débat sur la voie de la reprise, peu de décideurs publics envisagent de revenir aux modèles de croissance d'avant la crise. Dans le monde entier, cette crise a offert aux gouvernements une occasion de modifier l'articulation entre croissance économique et environnement, et la plupart des pays se sont promis de répondre à ce défi. La Stratégie pour une croissance verte devrait les y aider (voir la figure 4 et l'encadré en page suivante).

Le dialogue international autour de la Croissance verte

Une consultation sur le projet de Stratégie sera menée via un site web sécurisé, créé par les pays membres de l'OCDE afin d'accroître la coordination internationale et le débat autour des questions de la croissance verte, et de fournir une plateforme permettant d'échanger les leçons tirées ainsi que les meilleures pratiques. Ce dialogue est ouvert à une large communauté de représentants d'un vaste éventail d'organisations dans plus de quarante pays, allant



Figure 4 : Le contenu de la Stratégie pour une croissance verte.

Encadré**Quel sera le contenu de la Stratégie de croissance verte ?**

La Stratégie de croissance verte formulera des recommandations en matière de politiques et des conseils pratiques, afin d'aider les pays membres de l'OCDE et les pays partenaires à identifier la manière efficace de passer à une croissance plus verte. Elle aidera les gouvernements à mettre sur pied des politiques permettant de satisfaire les besoins de leurs pays respectifs et à promouvoir une croissance économique et un développement sur des bases plus soutenables du point de vue environnemental et social. Le cadre de la Stratégie de croissance verte sera flexible, ce qui permettra de l'adapter à diverses situations nationales et locales, ainsi qu'à divers niveaux de développement.

La Stratégie évaluera les coûts toutes choses étant égales par ailleurs, afin de démontrer qu'un modèle de croissance plus « vert » est une nécessité. Les politiques de croissance verte tiennent compte de risques environnementaux qui pourraient freiner le progrès économique et social, et elles sont susceptibles de conduire à une croissance plus équilibrée, compatible avec des écosystèmes résilients. Elles peuvent aussi contribuer à créer de nouvelles sources de croissance économique.

La Stratégie mettra en évidence les politiques nécessaires à la transition vers une croissance verte, en identifiant les barrières à lever ou en définissant comment passer de comportements non « durables » à des politiques à long terme réduisant les coûts, stimulant l'innovation, améliorant l'utilisation de l'énergie et des matières premières et améliorant le bien-être. La Stratégie s'intéressera aussi à la politique de réforme concernant les questions économiques, politiques, sociales et institutionnelles que pourraient soulever le passage à une croissance verte.

Comment peut-on mesurer la croissance verte ?

Des outils de mesure seront nécessaires pour aider les décideurs à évaluer l'efficacité de leurs politiques et de leurs dépenses, et de mesurer les progrès effectués sur la voie de la croissance verte. De nouveaux indicateurs et de nouvelles données seront nécessaires pour mesurer ces progrès, notamment pour rendre compte de la qualité environnementale, de la rareté des ressources naturelles et d'une qualité de la vie allant au-delà du simple bien-être matériel. La Stratégie mettra au point un panel d'indicateurs de croissance verte afin de mesurer les progrès réalisés dans le temps et dans les différents pays, et de contribuer à guider la mise en œuvre des politiques.

Les étapes du développement de la Stratégie

Février 2011 : La première version du Rapport de synthèse sera prête à recevoir des commentaires. Des consultations seront menées avec les parties concernées, y compris des représentants de la société civile.

Avril-mai 2011 : Publication du Rapport de synthèse et du Rapport sur les indicateurs.

Mai 2011 : Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel.

Prochaines étapes

La Stratégie esquissera des pistes pour les politiques possibles et elle identifiera les priorités politiques. Après avoir été rendus publics lors du Conseil au niveau ministériel de 2011, le cadre politique et les indicateurs de la Stratégie seront utilisés pour réaliser des monographies par pays et des études sur les performances environnementales, ainsi que des analyses comparatives. Des rapports sur les principales questions seront également publiés, notamment sur l'agriculture, le développement économique, l'innovation et la fiscalité. Plus largement, la croissance verte sera prise en compte dans l'ensemble du programme de travail de l'OCDE en vue d'un examen plus approfondi de questions thématiques et sectorielles ayant trait à la croissance verte.

des gouvernements et des organisations internationales jusqu'à la société civile, en passant par les entreprises. L'accès à ce site peut être accordé aux parties intéressées par ces sujets.

Pour vous enregistrer, envoyez vos coordonnées personnelles et le nom de votre organisation, à l'adresse : green-growth@oecd.org

Si votre inscription est acceptée, vous recevrez votre code de connexion ainsi que plus d'informations sur le processus de la consultation. Les utilisateurs recevront aussi régulièrement une lettre d'information consacrée aux questions de la croissance verte.

Lecture recommandée : Green Growth Strategy Interim Report: Implementing our Commitment for a Sustainable Future (2010)

Pour plus d'information, consulter le site www.oecd.org/greengrowth ou contacter par mél green.growth@oecd.org

Notes

* Une version de cet article a été publiée pour la première fois dans L'Observateur de l'OCDE, n° 279, mai 2010.

** OCDE, Direction de l'Environnement.