



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CEP/2007/6
22 mars 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Quatorzième session

Genève, 29 mai 2007

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

EXAMEN DU PROGRAMME DE TRAVAIL POUR 2007-2008

CONTRIBUTION DU COMITÉ À LA CONFÉRENCE
«UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE»

**POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT ET COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE
À L'HEURE DE LA MONDIALISATION: DÉFIS POUR LES PAYS
À FAIBLE REVENU DE LA RÉGION DE LA CEE**

Note du secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 5	3
I. LE DÉFI POUR LES PAYS À FAIBLE REVENU: RATTRAPER LES ÉCONOMIES DÉVELOPPÉES DANS UN CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	6 – 16	4
II. IMPACT DES POLITIQUES NATIONALES DE L'ENVIRONNEMENT SUR LA COMPÉTITIVITÉ.....	17 – 37	6
III. INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES ET PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE	38 – 48	11
IV. INTÉGRATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	49 – 78	14
V. CONCLUSIONS.....	79 – 85	22
VI. QUELQUES THÈMES À DÉBATTRE.....	86 – 88	23

Introduction *

1. Depuis l'adoption des premières politiques environnementales, il y a plus de trente ans, les inquiétudes suscitées par la compétitivité et les craintes qui y sont associées en matière de profits et d'emploi, ont régulièrement été invoquées pour ne pas appliquer des politiques plus rigoureuses. On fait valoir dans ce contexte que l'existence de politiques plus rigoureuses est une source de dépenses supplémentaires pour les entreprises nationales, ce qui les défavorise par rapport aux grandes entreprises étrangères qui ne sont pas soumises à des normes environnementales plus exigeantes. Un problème connexe est de savoir dans quelle mesure des normes environnementales plus strictes pourraient encourager les entreprises à délocaliser leurs activités de production dans des pays appliquant des politiques laxistes – les fameux paradis pour les pollueurs. Au vu de cette situation, on a avancé l'hypothèse que la mondialisation était susceptible d'entraîner les États dans une concurrence par le biais de la réglementation pour attirer les capitaux mouvants, risquant de créer une «spirale infernale» en ce qui concerne les normes environnementales.

2. Bien que les coûts économiques potentiels des politiques environnementales soient souvent envisagés sous l'angle de la compétitivité internationale, le problème fondamental est un problème de choix social, qui implique de mettre en balance l'intérêt de l'amélioration de l'environnement (inconvenients) et les coûts sociaux qui en résultent (avantages). La finalité ultime des mesures de protection de l'environnement est d'ailleurs de favoriser la transformation structurelle de l'économie par une modification des modes de consommation et de production qui ramène à des niveaux acceptables les pressions sur l'environnement. On le voit bien dans le débat approfondi que suscitent actuellement les mesures destinées à faire face aux changements climatiques à l'échelle mondiale, qui ont des impacts différents sur la compétitivité des secteurs à forte intensité énergétique dans les pays développés et dans les pays en développement.

Le terme «compétitivité» recouvre deux grands concepts...

3. Si le terme «compétitivité» revient souvent dans les débats consacrés aux politiques nationales et internationales, le concept reste vague. On l'applique tant aux entreprises qu'aux pays. À l'échelle des entreprises, la compétitivité renvoie principalement à la capacité de générer des profits suffisants et de conquérir des parts de marché. Toutefois, la compétitivité d'une entreprise ne dépend pas seulement des prix; elle est conditionnée aussi par d'autres facteurs qui ne sont pas liés aux prix (comme la qualité des produits et les préférences des consommateurs pour les produits et procédés de production écologiques). À l'échelle des pays, la compétitivité a été principalement associée à leurs performances dans le commerce mondial et à leur aptitude à atteindre un niveau de croissance économique soutenue et un niveau plus élevé de revenu réel par habitant. Il faut dès lors recourir à des mesures et des mécanismes institutionnels qui favorisent l'innovation et la croissance de la productivité et rendre les entreprises mieux à même de s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique.

... qui sont étroitement liés et tous deux pertinents

4. On a fait valoir que le concept de compétitivité n'est pas valable à l'échelle des pays car, contrairement aux entreprises, ils ne se font pas concurrence et ils ne disparaissent pas lorsque

* Le résumé du document est reproduit sous la cote ECE/CEP/AC.11/2007/4.

leurs résultats ne sont pas bons. Mais le vrai problème n'est pas là. Si les gouvernements ne parviennent pas à instaurer un cadre propice au commerce, cela affectera la croissance économique mondiale à moyen et à long terme et, du même coup, les perspectives d'élévation du niveau de vie de la population.

5. La compétitivité des entreprises et celle des pays sont donc étroitement liées. Nombre des facteurs qui conditionnent la compétitivité à l'échelle des entreprises sont en fait déterminés à celle de l'économie du pays, comme les infrastructures fournies (notamment les infrastructures environnementales telles que réseaux de canalisation d'eau, installations de traitement des eaux usées et décharges), la formation du capital humain, les politiques en matière de recherche-développement et d'innovation et l'ouverture au commerce extérieur et à l'investissement étranger.

I. LE DÉFI POUR LES PAYS À FAIBLE REVENU: RATTRAPER LES ÉCONOMIES DÉVELOPPÉES DANS UN CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

6. Un objectif essentiel des pays à faible revenu d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et de l'Europe du Sud-Est (ESE) est d'assurer une croissance vigoureuse de leur production et de leur productivité afin d'élever le niveau de vie de la population et de rattraper les économies développées, autrement dit de réduire les écarts considérables existant en matière de revenu réel.

7. Le défi pour les responsables politiques consiste à savoir comment concilier l'«Objectif croissance» et la nécessité d'assurer un développement durable. Dans ce contexte, on s'inquiète également beaucoup des conséquences négatives de l'adoption de normes environnementales plus strictes sur la compétitivité internationale. D'où le risque que, face à des objectifs concurrents, les problèmes environnementaux ne reçoivent pas toute l'attention qu'ils méritent.

La conjoncture économique s'est améliorée...

8. Après avoir connu une grave crise économique prolongée au début du processus de transition, les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est ont sensiblement amélioré leurs performances économiques ces dernières années. Les deux régions ont enregistré une croissance économique vigoureuse, avec des taux nettement supérieurs aux taux moyens des pays développés et de l'économie mondiale dans son ensemble.

9. Le PIB réel des pays de la région de l'EOCAC a progressé en moyenne de 7,5 % entre 2000 et 2006, tiré par une forte demande mondiale de produits énergétiques et d'autres matières premières. Dans les pays de l'Europe du Sud-Est, le taux de croissance moyen correspondant a été de l'ordre de 6 %, les deux principaux moteurs de la croissance ayant été une forte demande intérieure et les exportations. La croissance rapide de l'activité économique s'est traduite par des hausses notables du revenu réel moyen des habitants, bien que ceux se trouvant dans la moitié inférieure de la distribution des revenus en aient moins profité. Malgré une certaine réduction des écarts de revenu réel par rapport aux pays occidentaux et à d'autres pays développés, les différences dans les niveaux de vie sont toujours considérables. Le taux de chômage élevé et la pauvreté généralisée demeurent des préoccupations majeures pour les responsables politiques.

... et les pressions environnementales se sont renforcées

10. Toutefois, la croissance rapide des activités industrielles et agricoles ainsi que l'urbanisation grandissante posent des problèmes environnementaux liés, par exemple, à la pollution de l'air, aux eaux usées, aux déchets solides toxiques et dangereux et à la biodiversité. La pollution engendrée par la pauvreté (en raison de l'utilisation de bois de chauffage) reste un problème important. La région est néanmoins très hétérogène du point de vue de la taille des pays qui en font partie, des niveaux de revenus réels et du degré d'industrialisation et d'urbanisation. Les problèmes de pollution environnementale tendent à se poser avec plus d'acuité dans la partie occidentale de l'EOCAC (Biélorus, Moldova, Fédération de Russie et Ukraine) et dans de vastes régions de l'Europe du Sud-Est. Dans les pays d'Asie centrale, où la pauvreté est plus généralisée, les problèmes environnementaux sont davantage liés à la gestion des ressources naturelles.

11. De nouveaux progrès ont été faits dans les réformes structurelles et institutionnelles dans ces régions ces dernières années, mais leur ampleur est variable selon les pays. En dépit d'améliorations générales, les réformes tendant à la mise en place d'institutions de soutien du marché (privatisation à grande échelle, restructuration des institutions publiques et des entreprises, politique de la concurrence, développement et infrastructure du secteur financier) sont encore loin d'être achevées.

Les politiques environnementales restent timides

12. Les progrès ont été inégaux également en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'environnement, la création d'agences de l'environnement efficaces et la modernisation et le développement des infrastructures matérielles requises pour assurer des services environnementaux adaptés pour la gestion de la pollution. La plupart des ministères de l'environnement des pays de la région ne sont pas en position de force au sein des gouvernements. Il y a un décalage important entre la législation environnementale officiellement adoptée et le nombre de lois et règlements qui sont effectivement appliqués. Les politiques d'environnement ne figurent pas en bonne place parmi les stratégies nationales de développement économique et de lutte contre la pauvreté. C'est la conséquence dans une certaine mesure de la faiblesse des revenus réels et des taux de chômage élevés, qui font que, pour les citoyens, la nécessité de s'assurer un revenu régulier stable prime sur le souci de la qualité de l'environnement.

Les processus d'acquisition de connaissances et d'apprentissage sont de puissants leviers du développement économique

13. L'un des grands défis auxquels les pays de la région de l'EOCAC sont confrontés consiste à réduire leur dépendance économique excessive vis-à-vis du secteur des produits de base et pour ce faire, ils doivent concevoir des stratégies pour diversifier davantage leurs activités économiques et participer plus largement au processus intensifié d'intégration économique à l'échelle mondiale. Dans la même optique, les pays de l'Europe du Sud-Est doivent appliquer des stratégies de développement économique en vue d'accroître leur compétitivité internationale qui sera la base d'une croissance soutenue et de leur rattrapage économique.

14. Ce qui est important à cet égard est que la compétitivité internationale dans le cadre de l'économie mondiale dépend de plus en plus du savoir et de l'innovation. Non seulement la mondialisation a intensifié les pressions concurrentielles dans les secteurs traditionnels à forte intensité de main-d'œuvre, mais en outre l'intensité de connaissances dans la production dans les secteurs industriels traditionnels à faible technicité s'est accrue. À la faveur de la diffusion rapide de nouvelles technologies qui rendent possible une fragmentation accrue de la production indépendamment des frontières géographiques, les avantages compétitifs procurés par les coûts de main-d'œuvre peuvent de plus en plus être remis en question si d'autres lieux de production où ces coûts seraient encore plus bas apparaissaient.

15. Cela vient nous rappeler à quel point certaines variables dans lesquelles intervient le savoir, comme la recherche-développement et l'innovation, sont importantes dans les processus de rattrapage économique. C'est un fait admis que, parallèlement à l'accumulation de capital physique et humain, l'assimilation a été un moteur essentiel de croissance économique des (anciens) pays à faible revenu au cours de leur développement. L'assimilation désigne l'aptitude à procéder différemment pour faire quelque chose après avoir appris la façon de procéder utilisée depuis un certain temps dans les économies avancées. Ces processus d'apprentissage ont des dimensions différentes, l'une d'entre elles consistant à acquérir les compétences requises pour adapter des technologies mondiales aux besoins locaux ou encore à apprendre à exploiter correctement une installation à l'aide d'une technologie donnée.

16. Ces processus d'apprentissage sont mis en œuvre pour élaborer et appliquer non seulement les politiques économiques, mais aussi les politiques environnementales, notamment pour adopter une approche intégrée des problèmes économiques et environnementaux. Cet aspect est important car, en général, les entreprises seront hostiles aux projets de durcissement des normes de pollution en raison des coûts supplémentaires et des inquiétudes qui en résulteraient et auraient des répercussions sur la compétitivité.

II. IMPACT DES POLITIQUES NATIONALES DE L'ENVIRONNEMENT SUR LA COMPÉTITIVITÉ

17. Le durcissement des politiques environnementales dans un pays suscite généralement des inquiétudes car l'on se demande si la compétitivité internationale sera affectée si d'autres pays n'adoptent pas des normes environnementales aussi strictes. Plus le nombre de pays qui appliquent des mesures analogues est important, plus l'impact sur la compétitivité est limité. La coopération et la coordination au niveau international pour élaborer de nouvelles mesures environnementales visant les industries extrêmement polluantes présentent donc des avantages. Cela est vrai en particulier en ce qui concerne les questions de protection de l'environnement de nature transfrontière ou mondiale, pour lesquelles des mesures multilatérales sont nécessaires pour éviter les problèmes de fraude et des investissements sous-optimaux dans la lutte contre la pollution.

Les coûts du respect de la réglementation environnementale ne sont pas un déterminant essentiel de la compétitivité

18. Aller plus loin que les autres pays en matière de normes environnementales n'a pas nécessairement des incidences négatives sur la performance d'une entreprise. Cela tient au fait

que les coûts du respect de la réglementation environnementale ne sont que l'un des nombreux facteurs pouvant déterminer la compétitivité.

19. Il est généralement admis, sur la base de nombreuses recherches empiriques, que les politiques environnementales ne sont pas un déterminant essentiel de la performance globale des entreprises, qui dépend davantage de facteurs tels que les qualifications de la main-d'œuvre et les coûts du facteur travail, l'accès à l'infrastructure, la technologie de production utilisée et le taux de croissance de la productivité.

20. Étant donné que la part représentée par les coûts associés à la lutte contre la pollution dans le total des coûts de production est très faible dans toutes les activités sauf dans les activités très polluantes¹, il n'est pas surprenant qu'en général, ils n'aient pas d'incidence significative sur la compétitivité globale des entreprises industrielles. On s'accorde donc largement à reconnaître que les coûts de la protection de l'environnement ne sont pas l'un des principaux facteurs responsables des disparitions d'emplois survenues dans les entreprises industrielles du monde entier.

L'impact économique d'un durcissement des normes dépendra des réactions des consommateurs...

21. Les incidences sur la compétitivité dépendent également de la mesure dans laquelle il est possible de répercuter l'augmentation des coûts liés au respect de la réglementation sur les prix finaux à la consommation sans perdre de parts de marché. Elles dépendent aussi de la mesure dans laquelle les facteurs hors prix (aspects liés à la qualité, différenciation des produits) déterminent la demande pour un produit donné. Des politiques de protection de l'environnement plus rigoureuses peuvent être une importante source potentielle d'avantages compétitifs étant donné que les critères écologiques pèsent de plus en plus souvent sur les décisions d'achat des consommateurs («consommation verte»).

... et des réactions du secteur privé...

22. L'impact de l'augmentation des coûts résultant du durcissement des normes de pollution dépend également des réactions de l'entreprise elle-même. Des politiques environnementales plus rigoureuses peuvent inciter à revoir les différents stades du processus de production et conduire à mettre en évidence des inefficiences dans l'utilisation des matériels et de l'énergie. Les économies ainsi réalisées peuvent alors largement compenser les coûts plus élevés de la mise en conformité.

23. Des réglementations environnementales plus strictes peuvent également stimuler la recherche-développement et l'innovation, qui aboutissent au développement de technologies propres moins coûteuses que des solutions classiques en fin de processus et offrent des avantages économiques supplémentaires du fait des économies faites en matériel et en énergie et de la productivité accrue. Ces incidences potentiellement positives du durcissement des mesures

¹ Au niveau des entreprises, les dépenses liées à la protection de l'environnement représentent en moyenne quelque 0,5 % des coûts totaux, mais cette part peut être plus élevée (1 % et plus) dans les secteurs à coefficient élevé de pollution.

environnementales sur l'innovation et la compétitivité des entreprises et les avantages qu'en retirent ces dernières sont également connues sous le nom d'Hypothèse de Porter².

... ainsi que de l'élaboration d'instruments d'action adaptés

24. Les incidences négatives potentielles de politiques environnementales plus strictes sur la compétitivité peuvent être atténuées ou compensées par des politiques bien conçues. Même si les normes environnementales de certains pays semblent identiques au premier abord, ce qui compte c'est la «qualité» de la réglementation, c'est-à-dire l'efficacité par rapport à son coût et la flexibilité qu'elle offre pour se mettre en conformité avec des normes plus strictes. Ceci fait ressortir la nécessité de trouver le bon dosage entre réglementations traditionnelles et instruments économiques. Il importe d'annoncer longtemps à l'avance les changements qui seront introduits dans les politiques environnementales afin que les entreprises aient suffisamment de temps pour s'y préparer et s'adapter au durcissement des normes. En outre, la mise en place progressive de politiques plus strictes sur une plus longue période peut contribuer à réduire au minimum les incidences sur la compétitivité. Un autre instrument fréquemment utilisé est le recyclage (partiel) des recettes provenant des redevances au titre des émissions au profit des entreprises polluantes.

Comparer les coûts et les avantages des politiques environnementales

25. Il convient toutefois de rappeler que l'objectif ultime de la politique d'environnement est d'influer sur le processus de changement structurel dans l'économie afin de réduire les activités très polluantes. La réduction de la pollution se traduit à son tour par des avantages plus généraux en termes d'amélioration de l'état de santé de la population, qui s'accompagne d'une baisse des coûts de santé et d'une meilleure productivité de la main-d'œuvre. La réduction de la pollution et la meilleure qualité de l'environnement en général profiteront également au secteur du tourisme. De plus, des politiques environnementales plus rigoureuses peuvent créer de nouveaux débouchés économiques en stimulant la mise au point de technologies propres que les pays peuvent utiliser pour développer de nouveaux marchés d'exportation (voir section III).

Sociétés multinationales, investissement étranger direct et performance environnementale

26. L'impact des politiques environnementales sur l'investissement étranger direct (IED) des sociétés multinationales et les incidences de l'IED sur l'environnement ont suscité une vaste controverse. Beaucoup craignaient que les pays ayant une réglementation environnementale laxiste (généralement les pays à faible revenu) offrent aux entreprises très polluantes la possibilité de se soustraire aux normes plus strictes en vigueur dans leur pays d'origine (généralement les pays développés à économie de marché). Cela entraînerait une dégradation de l'environnement dans les pays à faible revenu et éventuellement au-delà de leurs frontières. On s'est aussi souvent inquiété de ce que l'existence de différentes normes environnementales n'induisse une «spirale infernale» en matière de normes environnementales, ce qui conduirait les pays développés à réduire leurs propres exigences dans le domaine des politiques

² Porter, M. E. et C. van der Linde (1995). Towards a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): p. 97 à 118.

environnementales afin de prévenir le transfert d'activités très polluantes (et les emplois qui vont avec) vers d'autres pays.

27. Ces inquiétudes ont été inspirées, dans une certaine mesure, par des catastrophes écologiques de grande ampleur (la fuite de gaz dans une usine d'Union Carbide à Bhopal (Inde), en 1984; l'accident du pétrolier Exxon Valdez, en 1989 en Alaska), qui a fait que l'image des multinationales en ce qui concerne la performance environnementale caractérisée a été associée à la négligence et à l'ignorance.

28. Mais, à la différence de ces constats, les effets de l'investissement étranger direct sur la performance environnementale ont été jugés de façon plus positive ces dernières années. On considère plutôt aujourd'hui que les multinationales ont la possibilité de promouvoir des normes environnementales plus strictes dans les pays à faible revenu en demandant à leurs filiales d'appliquer la réglementation environnementale du pays d'origine. Il faut bien entendu veiller à cet effet au transfert de technologie plus moderne et plus propre et des méthodes de gestion de l'environnement plus efficaces que celles utilisées par les entreprises locales dans les pays à faible revenu. Ce comportement est dicté essentiellement par le profit, car l'utilisation de la même technologie permet de réduire les coûts du fait de la plus grande efficacité opérationnelle interne et de l'amélioration de la productivité. Le recours à des technologies propres et le respect de normes environnementales strictes par les filiales sont bons également pour la réputation de l'entreprise (parmi les consommateurs) et sont une garantie contre des actions en responsabilité si des accidents industriels se produisaient.

Des prescriptions environnementales de plus en plus strictes dans les réseaux de production mondiaux...

29. Il convient également de noter dans ce contexte que les sociétés multinationales se sont de plus en plus impliquées pour harmoniser les règles du jeu, non seulement en imposant à leurs filiales de respecter des normes environnementales comparables, mais également en obligeant d'autres fournisseurs locaux dans les pays à faible revenu désireux de s'intégrer aux réseaux de production mondiaux à se conformer à ces strictes prescriptions environnementales. Les facteurs déterminants à cet égard ont été la sensibilisation croissante aux problèmes environnementaux dans le monde (ce qui s'est traduit par le durcissement des normes environnementales sur les principaux marchés de produits) et l'engouement croissant des consommateurs pour les «produits verts». En général, ces prescriptions visent à faire disparaître progressivement les substances nocives ou à faire évoluer les processus et les méthodes de production. Du point de vue juridique, le respect de ces normes environnementales est volontaire, mais dans les faits il est obligatoire pour tout fournisseur désireux d'intégrer un réseau de partage de la production. Elles sont relativement importantes pour la fabrication de textiles, de vêtements, d'articles en cuir et de produits électriques et électroniques³, domaines dans lesquels les pays à faible revenu ont de sérieux avantages liés aux coûts de main-d'œuvre.

³ Les politiques des multinationales ont été renforcées par deux récentes prescriptions environnementales relatives aux produits électroniques et électriques importés dans l'Union européenne, à savoir la Directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, qui fixe des objectifs pour la collecte, le traitement et la valorisation, ainsi que la Directive relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements

... engendrent des défis...

30. Le respect des prescriptions environnementales strictes appliquées par les réseaux de production mondiaux exige des capacités d'adaptation locale appropriées qui ne sont pas toujours disponibles, en particulier pour les petites et moyennes entreprises dans les pays à faible revenu. (Les principales exceptions sont les filiales des sociétés multinationales qui ont automatiquement accès au savoir et aux technologies transférées.) L'assistance technique et le renforcement des capacités sont donc importants pour aider à surmonter ces problèmes.

31. Afin d'éviter des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement et d'éviter que des prescriptions environnementales ne soient adoptées pour entraver le commerce des pays à faible revenu, les importateurs des pays industrialisés semblent avoir fait des efforts plus importants ces dernières années afin d'anticiper de façon plus systématique les problèmes d'adaptation que sont susceptibles de rencontrer les exportateurs des pays à faible revenu, mais on reconnaît généralement que les moyens à disposition pour faciliter le processus d'adaptation sont perfectibles.

... et des opportunités

32. Bien que coûteuse, l'adaptation réussie à des prescriptions environnementales plus strictes peut permettre aux pays à faible revenu de gagner sur tous les plans dans la mesure où celles-ci leur donnent la possibilité de développer de nouveaux marchés d'exportation et s'accompagnent d'une utilisation plus efficace des ressources, d'une réduction de l'intensité de la pollution et d'une amélioration de la santé publique, ce qui contribue également au développement durable. Certains faits indiquent qu'un nombre croissant de petites et moyennes entreprises des pays à faible revenu qui font partie des chaînes d'approvisionnement mondiales adoptent les programmes de management de l'environnement industriel et des pratiques performantes afin d'obtenir la certification du Système de management environnemental et la certification ISO 14001.

Les politiques environnementales n'influent pas de manière déterminante sur les décisions concernant la destination de l'investissement étranger direct

33. Les observations empiriques relatives au comportement des sociétés multinationales en matière d'environnement sont toutefois limitées. De toute évidence, ces sociétés ne donnent pas toujours l'exemple d'un bon comportement vis-à-vis de l'environnement dans tous les pays où leurs filiales sont implantées. Il est aussi possible que l'IED ait, dans certains cas, effectivement été attiré par la réglementation environnementale laxiste en vigueur dans des pays à faible revenu. On peut néanmoins présumer que des normes aussi peu rigoureuses en la matière attirent principalement les investisseurs des pays les moins avancés exploitant une technologie plus polluante que les technologies courantes appliquées dans les mêmes secteurs des pays développés. Globalement, la performance environnementale des sociétés multinationales (c'est-à-dire de leurs filiales) est meilleure que celle de sociétés locales. Bien entendu, cela ne

électriques et électroniques, qui restreint l'utilisation de ces substances dangereuses dans la fabrication de divers produits électriques et électroniques.

signifie pas que la performance environnementale des multinationales ne devrait pas être encore améliorée.

34. Il existe un vaste consensus, fondé sur les conclusions d'études empiriques, selon lequel la rigueur plus ou moins grande des politiques environnementales n'a en général qu'un effet marginal sur les décisions des sociétés concernant l'investissement. Les politiques environnementales ne sont manifestement pas un facteur déterminant pour le choix de l'implantation des usines étrangères; les principaux facteurs déterminants sont les coûts de main-d'œuvre, la proximité géographique des principaux marchés, ainsi que la qualité des infrastructures de transport et de communication. En d'autres termes, avoir une réglementation laxiste n'est pas un critère pour attirer des investissements étrangers directs de grande qualité.

35. En outre, il n'est pas très efficace pour les gouvernements de recourir à des normes environnementales laxistes pour attirer les investisseurs internationaux. Il existe de meilleurs instruments pour cela, tels que les avantages fiscaux, l'attribution de marchés publics, la cession de terrains pour un montant symbolique, etc. Les sociétés des pays développés peuvent aussi être attirées par des pays dotés de normes environnementales strictes dans la mesure où celles-ci sont perçues comme un indicateur de la qualité de l'ensemble des infrastructures et des autres services offerts à l'investisseur par l'environnement local.

Des politiques adaptées sont nécessaires pour rendre l'investissement étranger direct profitable

36. Il convient de rappeler dans ce contexte que les avantages escomptés de l'IED pour le développement économique d'un pays ne sont nullement automatiques. Ces avantages dépendent plutôt d'un ensemble de politiques nationales et d'arrangements institutionnels bien conçus destinés à renforcer les mécanismes d'innovation nationaux, à améliorer les capacités d'absorption ou d'adaptation des entreprises locales et à adopter une approche plus stratégique de l'IED afin d'en accroître l'impact sur le développement national.

37. Dans le même esprit, en ce qui concerne la performance environnementale, les pays à faible revenu ne devraient pas uniquement s'appuyer sur l'autoréglementation volontaire des sociétés nationales (c'est-à-dire la responsabilité sociale des entreprises) mais devraient plutôt adopter et appliquer des réglementations nationales strictes, qui sont un levier essentiel pour réduire des pressions sur l'environnement. La coopération avec d'autres pays à un stade de développement analogue peut aussi être utile à cet égard.

III. INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES ET PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE

Les innovations technologiques sont au cœur du développement économique...

38. Les innovations technologiques et l'essor de la productivité qui les accompagne sont un moteur important du développement économique des pays. La diffusion de nouvelles technologies, qui rendent la main-d'œuvre plus productive, est en fait au centre des processus de rattrapage économique dans les pays à faible revenu.

... et peuvent également promouvoir la qualité de l'environnement

39. Toutefois, les nouvelles technologies ne servent pas uniquement à promouvoir la croissance et le développement économique; elles constituent également un instrument majeur pour mieux préserver l'environnement. Les nouveaux procédés de production et les nouveaux produits, qui sont plus écologiques, aident à trouver un compromis entre la croissance économique et les pressions sur l'environnement en réduisant le degré de pollution engendré par l'activité économique.

40. Dans la mesure où les nouvelles technologies permettent de se conformer aux normes environnementales établies de longue date, à des coûts sensiblement plus bas, elles pourraient donner aux gouvernements la possibilité d'adopter des réglementations et normes encore plus strictes ou, tout au moins, contribuer à faire respecter les réglementations en vigueur. Les coûts de mise en conformité pourraient également diminuer en raison de la réduction significative des droits d'importation applicables aux machines et matériel correspondants, dans les cas où ces droits restent très élevés.

Les possibilités économiques ouvertes par la croissance des débouchés pour les écotecnologies...

41. Les progrès technologiques sont influencés par les incitations économiques à la conception d'activités novatrices, c'est-à-dire par la taille potentielle des marchés. Ces incitations peuvent également être déterminées par les politiques économiques et environnementales. Des politiques d'environnement nationales et internationales plus strictes, alliées aux préférences des consommateurs, qui tendent de plus en plus à choisir des «produits verts» ont, de fait, favorisé le développement d'un marché mondial pour des technologies et produits plus propres ayant un impact restreint sur l'environnement.

... peuvent résulter de ce qu'il est convenu d'appeler «l'avantage du pionnier»...

42. La mise au point d'«innovations technologiques respectueuses de l'environnement» dans le contexte d'une croissance rapide de la demande internationale procure des avantages à la fois économiques et écologiques et constitue donc un bon exemple de situation où tout le monde est gagnant. Les avantages compétitifs résultent principalement de l'«avantage du pionnier» dont bénéficient les premiers pays introduisant des écotecnologies que d'autres pays finiront également par adopter. Il se peut que la libéralisation du commerce soit utile à la diffusion de ces technologies mais le principal facteur déterminant sera la croissance de la demande liée à l'adoption et au respect effectif de politiques nationales plus strictes. Évidemment, cette constatation vaut principalement pour les pays développés où les processus de R-D tendent généralement à repousser la frontière technologique.

... et de processus d'apprentissage technologique dans les pays économiquement moins avancés

43. En général, les pays à faible revenu se contenteront principalement d'imiter et d'adapter ces nouvelles technologies mondiales en fonction de leur propre situation économique. Les pays de l'EOCAC et de l'ESE se doivent d'entreprendre une modernisation technologique de leur stock de capital productif, condition essentielle pour améliorer leur compétitivité internationale

et consolider leur développement économique, ce qui leur offre des possibilités importantes d'améliorer dans un même temps leur productivité et leurs performances environnementales. Ces processus d'adaptation et d'imitation peuvent toutefois aussi conduire à un développement des capacités de production nationales leur permettant à leur tour d'exporter ces technologies adaptées vers d'autres pays à faible revenu.

44. Le rythme de la modernisation technologique est cependant également déterminé par le dynamisme général de la croissance économique et (en corollaire) la croissance des investissements nationaux dans des équipements plus modernes et plus rentables. Compte tenu de leurs différents stades de développement économique et des variations qui peuvent exister entre eux en matière de dynamisme économique, les pays n'auront pas tous la capacité de passer dans la même mesure à des technologies plus propres. La mobilisation adéquate de ressources nationales (c'est-à-dire d'une épargne plus élevée) contribuera largement à soutenir l'investissement dans le renouvellement et le renforcement des capacités productives, d'où l'importance d'une réforme du secteur financier et de la mise en place d'institutions solides pour la prestation efficace de services financiers.

La diffusion d'écotechnologies peut être encouragée par l'adoption de politiques nationales bien conçues...

45. Un moyen important d'encourager la mise au point et la diffusion d'écotechnologies passe par l'adoption d'instruments de politique environnementale bien conçus, à savoir des réglementations et des instruments économiques. Un autre moyen consiste à soutenir directement les politiques de R-D dont l'objectif est de mettre au point et de diffuser des technologies ne portant pas atteinte à l'environnement. La direction d'une entreprise peut également accorder plus d'attention aux avantages potentiels des innovations environnementales en adhérant à des normes strictes de gestion de l'environnement, telles que la norme ISO 14001 ou le Système communautaire volontaire de management environnemental et d'audit (EMAS).

46. Les pays à faible revenu devraient promouvoir la diffusion d'écotechnologies en tant que partie intégrante d'une stratégie nationale de compétitivité visant à encourager la modernisation technologique des capacités productives de l'économie. Mais à cette fin il faudra aussi mettre en place des institutions et des politiques pour promouvoir l'accumulation des connaissances, l'apprentissage technologique et l'innovation, ainsi que le transfert de technologie au profit de ces pays, afin d'augmenter leur capacité d'assimilation des technologies (voir section IV).

47. Le défi de la modernisation technologique rend particulièrement souhaitable l'investissement national dans les domaines de l'éducation et de la formation afin de créer les capacités nécessaires. Le niveau de compétence technologique d'un pays à faible revenu déterminera effectivement la mesure dans laquelle il pourra passer directement à des technologies de pointe plus propres conçues dans les pays industrialisés plutôt que d'imiter et d'adapter essentiellement des technologies de second choix qui privilégient les solutions en aval (plus coûteuses). Dans la mesure du possible, les pays à faible revenu pourraient alors exploiter encore plus l'avantage que leur confère le coût moins élevé de leur main-d'œuvre sur les marchés internationaux. Le Mécanisme pour un développement propre (MDP) prévu au titre du Protocole de Kyoto offre un moyen de combiner modernisation technologique et réduction des émissions de gaz à effet de serre.

... ainsi que le commerce et l'investissement étranger direct

48. La plupart des sociétés nationales des pays à faible revenu seront tributaires des importations directes de machines et matériel plus performants en provenance des pays développés. La politique d'IED liée à des normes de pollution strictes contribuera également à promouvoir la diffusion de ces technologies. La libéralisation des échanges pourra favoriser la diffusion de ces technologies dans la mesure où les obstacles aux échanges demeurent nombreux. Il convient de noter que selon la catégorie générale «biens et services environnementaux»⁴, ces technologies figuraient au programme de libéralisation des échanges lors du cycle de négociations commerciales de Doha entrepris par l'OMC. Toutefois, les progrès accomplis dans le cadre des négociations ont dans l'ensemble été lents, en partie parce qu'il n'existe aucune définition convenue au niveau international de l'expression «biens environnementaux» ni de liste détaillée des produits devant être visés par cette expression.

**IV. INTÉGRATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
DANS LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE****Le progrès économique dépend de la qualité des politiques internes et des institutions nationales...**

49. Pour donner de bons résultats, les efforts consentis par les pays à faible revenu pour rattraper leur retard économique exigent une amélioration constante de la productivité assortie d'un processus dynamique de progrès technologique et de changement structurel. Chacun s'accorde à reconnaître à la lumière, entre autres, de l'expérience des petites économies nouvellement industrialisées (ENI) d'Asie de l'Est que des stratégies d'industrialisation volontaristes bien conçues, et notamment une intégration stratégique dans l'économie mondiale, peuvent jouer un rôle majeur dans la promotion du processus de développement d'un pays. Il faut, toutefois, à cette fin mettre en place un ensemble de politiques cohérentes et d'arrangements institutionnels efficaces qui favorisent le processus de restructuration économique et de progrès technologique dans le contexte d'une économie soumise aux forces du marché.

... qui devraient aussi permettre de traiter les problèmes écologiques en corrélation avec les problèmes économiques

50. Dans l'optique de la politique environnementale, il est essentiel de veiller à ce que les stratégies de développement national ou industriel tiennent compte des liens entre l'activité économique et l'environnement afin d'optimiser l'effet sur l'ensemble de la société des choix que l'on devra forcément faire. Par conséquent, un dispositif institutionnel doit être mis en place

⁴ Un groupe de travail informel OCDE/Eurostat a défini (en 1998) le secteur des biens et services environnementaux comme comprenant «les activités qui produisent des biens et des services servant à mesurer, prévenir, limiter, réduire au minimum ou corriger les atteintes à l'environnement, telles que la pollution de l'eau, de l'air et du sol, ainsi que les problèmes liés aux déchets, au bruit et aux écosystèmes. Cette industrie comprend les technologies, produits et services moins polluants qui réduisent les risques pour l'environnement, minimisent la pollution et économisent les ressources».

pour que les préoccupations touchant la politique de l'environnement soient prises en considération et intégrées comme il se doit dans ces stratégies de développement. Un objectif connexe essentiel consiste à incorporer la conception et la diffusion de technologies non polluantes dans le cadre plus large des politiques nationales de promotion de la recherche-développement, de l'innovation et des investissements.

51. Les politiques favorisant l'intégration des politiques environnementales devraient tendre à promouvoir les innovations technologiques dans le secteur privé (par des incitations fiscales et l'octroi par l'État de prêts et de subventions), de même que les efforts déployés pour adapter les technologies importées aux conditions locales. Il est également nécessaire de soutenir les activités de recherche-développement des instituts de recherche publics. D'autres mesures envisageables par les pouvoirs publics sont notamment la libéralisation sélective (si ce n'est pas déjà chose faite) des importations de biens et services écologiques spécialisés. L'appui aux politiques ne devrait pas être accordé sans orientation précise mais devrait donc au contraire s'articuler autour d'objectifs environnementaux clairs à la fois opérationnels et réalisables, d'un suivi s'appuyant sur des critères observables et d'échéances bien définies.

52. Pour déterminer la nature spécifique du dispositif institutionnel d'appui à mettre en place et des mesures à prendre dans les domaines industriel et environnemental, on devra évidemment tenir compte de la variabilité des situations économiques, des problèmes écologiques, ainsi que des normes sociales et coutumes des pays. Néanmoins, certains principes généraux doivent guider les politiques et mesures concrètes de nature plus spécifique adoptées pour traiter cet ensemble de questions.

Les politiques doivent être étayées par des arrangements institutionnels appropriés...

53. Le terme «institutions» s'entend généralement des règles formelles (droits de propriété, respect de la légalité, etc.) et du cadre normatif informel (croyances, normes sociales et traditions) qui façonnent les relations humaines. L'une des fonctions essentielles des institutions consiste à limiter le degré d'incertitude, de façon à ce que les individus se sentent davantage motivés à s'engager dans des formes complexes de coopération. En outre, le besoin se fait sentir de créer des «institutions jouant un rôle de catalyseur» qui favorisent le processus national d'investissement, le progrès technologique et le changement structurel, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques et environnementales.

... notamment une fonction publique efficace...

54. Un enjeu majeur prioritaire dans les pays à faible revenu consiste à mettre sur pied des administrations publiques plus efficaces et fondées sur la méritocratie dont les membres seront correctement rémunérés. Pour concevoir et appliquer avec succès des stratégies nationales de croissance industrielle et de développement durable, un pays a besoin d'une fonction publique solide, compétente, pragmatique et tournée vers des objectifs concrets, qui ne soit pas trop absorbée par la politique courante mais conserve plutôt une liberté d'action suffisamment grande pour pouvoir définir des modalités d'action à plus long terme. Toutefois, il n'y a pas de miracle et l'édification d'un tel appareil administratif exige un investissement considérable en ressources tant financières que politiques, de même qu'en temps.

55. La création d'organismes efficaces de protection de l'environnement dotés d'effectifs spécialisés et bien formés en nombre suffisant est une condition essentielle pour surveiller la mise en œuvre des normes relatives aux émissions et à la qualité du milieu ambiant ainsi que pour les faire respecter. La conception et l'application de politiques efficaces sont souvent entravées par la corruption et il importe de veiller, pour dissuader toute pratique de cette nature, à ce que la corruption soit réprimée comme il se doit (il faudrait sanctionner non seulement les personnes qui proposent des pots-de-vin mais aussi celles qui les acceptent).

... ainsi qu'une coopération et une coordination entre les services de l'administration...

56. Il importe de promouvoir de bonnes relations entre les organismes publics chargés du développement économique et ceux qui s'occupent de la protection de l'environnement. Il est essentiel d'instaurer un climat de confiance et de permettre une compréhension mutuelle des objectifs généraux consistant à promouvoir le développement économique et une hausse du revenu réel, et on se doit aussi de faire en sorte qu'il en résulte un minimum d'incidences négatives sur l'environnement.

... et un cadre de dialogue entre le gouvernement et d'autres parties prenantes

57. Les mesures économiques et environnementales à adopter devraient être déterminées sur la base d'un dialogue intensif entre les ministères compétents, les représentants de l'industrie et les instituts de recherche, plutôt que de décisions prises de manière indépendante par des services spécialisés de l'Administration. Les gouvernements devraient contribuer à forger une vision commune d'une stratégie à long terme pour stimuler la compétitivité et le changement structurel dans un contexte de développement durable. Ils devraient aussi prendre part à l'examen des effets économiques potentiels et des problèmes de compétitivité connexes susceptibles de découler des mesures de protection de l'environnement prévues ainsi qu'à l'étude des solutions de remplacement envisageables.

58. Même s'il importe que la fonction publique procède à un échange de vues périodique avec le secteur des entreprises, au sujet de la conception et la mise en œuvre de politiques, l'Administration ne doit pas moins en rester neutre et éviter de se laisser influencer. Cette relation quelque peu contradictoire entre l'administration publique et le secteur privé (qui consiste à maintenir une concertation étroite tout en préservant son indépendance) a été baptisée «autonomie intrinsèque»⁵ et s'est instaurée avec succès dans les petites économies nouvellement industrialisées d'Asie de l'Est.

Mise au point de politiques nationales efficaces de protection de l'environnement

59. L'adoption de politiques nationales rigoureuses en matière d'environnement demeure la clef d'une amélioration soutenue de la qualité de l'environnement. Toutefois, les politiques environnementales nationales ont aussi dans une large mesure été étayées et guidées par les processus internationaux concernant l'environnement ainsi que par les accords multilatéraux relatifs à l'environnement qui traitent des problèmes de pollution, notamment ceux de nature

⁵ Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *Journal of Development Studies* 34 (6): 66-86.

transfrontière ou mondiale. Contrairement aux pays de la région de l'EOCAC, ceux de la région de l'Europe du Sud-Est ont en outre bénéficié du processus de stabilisation et d'association (PSA) de l'UE, qui constitue un cadre formel d'orientation des réformes institutionnelles et législatives.

Il importe de fixer judicieusement des priorités...

60. Il faudrait essentiellement se soucier de réduire les émissions de polluants qui ont des effets particulièrement préjudiciables sur la qualité de l'environnement dans une perspective à moyen et à long terme, tant au niveau national que mondial. Cela ne signifie pas qu'il faille se désintéresser des polluants moins importants, mais plutôt qu'il convient de fixer judicieusement les priorités. Ce principe vaut en particulier pour les pays ne disposant que de très peu de ressources pour concevoir les politiques, les mettre en œuvre, en surveiller l'application et les faire respecter, comme c'est le cas des pays de l'Europe du Sud-Est et de l'EOCAC.

... et de définir des objectifs réalistes...

61. Il importe de concevoir des politiques de l'environnement pour fixer des objectifs à court, moyen et long terme en vue d'asseoir sur des bases solides les résultats attendus du secteur privé. Les entreprises veulent mener leurs activités dans un cadre réglementaire général stable et prévisible. Par conséquent, il faudrait éviter tout changement brusque majeur des politiques de l'environnement afin de réduire les coûts d'ajustement associés à l'adoption de règlements plus stricts, d'où l'importance d'une mise en œuvre progressive et prévisible des politiques. Cela vaut aussi pour la suppression des subventions néfastes pour l'environnement.

62. Les entreprises doivent être en mesure de fixer des objectifs réalistes de limitation de la pollution compte tenu des normes de pollution en vigueur et des technologies disponibles. Une approche participative, mettant à profit le concours de l'industrie, serait utile pour fixer des objectifs réalistes.

... mais qui devraient graduellement devenir plus ambitieux

63. Selon les conditions économiques et technologiques générales et les pressions concurrentielles qui s'exercent, il n'est pas toujours judicieux de brûler les étapes et de passer directement à des normes d'émission correspondant à des pratiques optimales dans un secteur donné. Il vaut mieux commencer par se fixer des objectifs plus modestes. Néanmoins, il faudrait indiquer clairement aux agents du secteur privé que ces normes seront progressivement rendues plus rigoureuses et mises en application suivant un calendrier précis raisonnable. La divulgation d'informations sur leurs performances environnementales devrait également amener les entreprises à adopter des normes de gestion de l'environnement plus sévères. D'importants progrès technologiques peuvent nécessiter l'adoption de réglementations correspondantes plus strictes si l'on ne veut pas que les réglementations en vigueur deviennent obsolètes.

Il faudrait prendre en compte les problèmes de répartition

64. Dans une situation où la pauvreté est généralisée, il importe de tenir compte des considérations relatives à la répartition du revenu (effets régressifs et faisabilité des mesures en termes de coût social) lorsque l'on met en place des taxes et redevances environnementales pour

faire en sorte qu'elles soient politiquement acceptables et pleinement mises en œuvre. Le principal défi consiste à maintenir les incitations à la lutte contre la pollution et celles qui encourageant une exploitation économique des ressources (énergie et eau) pour les ménages concernés. Les effets régressifs peuvent être compensés, par exemple, par un recyclage des recettes provenant des taxes environnementales au profit des groupes à faible revenu. Les subventions directes constituent peut-être le meilleur moyen de traiter les questions relatives au coût social des mesures.

Les politiques de l'environnement doivent être utiles et devraient être rentables

65. Le principe essentiel consiste à s'assurer que les différentes politiques environnementales sont utiles, ce qui sera vérifié par le biais d'une étude d'impact (analyse coût-avantage) destinée à évaluer leurs conséquences sur le plan économique, social et environnemental. Cette étude devrait être réalisée avec la participation équilibrée des principaux acteurs intéressés. Les politiques qui valent la peine d'être mises en œuvre devraient être rentables, autrement dit elles devraient atteindre leurs objectifs au moindre coût.

66. Il importe donc d'aviser les entreprises suffisamment à l'avance et de leur donner le temps voulu pour s'adapter lorsque de nouvelles mesures sont envisagées par les pouvoirs publics. Ainsi, elles peuvent rendre plus rentables les mesures qu'elles ont initialement conçues pour assurer le respect des dispositions.

Choix du meilleur dosage de politiques

67. Pour améliorer le rapport coût-efficacité, il faut comprendre les avantages et les inconvénients de l'ensemble des instruments de la politique environnementale dont on dispose dans des circonstances données et compte tenu d'objectifs précis. De façon plus générale, la difficulté consiste à trouver la panoplie d'outils qui permette d'assurer la gestion de la politique environnementale. Une amélioration du rapport coût-efficacité peut également être obtenue en mettant davantage à profit certains instruments économiques (comme les permis d'émission négociables, la taxation des émissions et les systèmes de consigne).

68. Mais même dans les pays développés, les règlements demeurent le principal instrument dont on dispose pour lutter contre les émissions ou contrôler l'exploitation des ressources naturelles. Selon les circonstances, un instrument économique peut complètement remplacer un règlement ou remplir une fonction complémentaire lorsqu'il est utilisé en association avec celui-ci. Il convient de noter, toutefois, que certains instruments économiques, comme les impôts ou les redevances, comportent en soi une certaine rigidité, car il est difficile de les modifier et ils impliquent également des dépenses d'administration (tout comme les réglementations).

69. En outre, il peut s'avérer difficile de profiter des gains que l'on peut escompter de l'application d'instruments reposant sur les mécanismes du marché dans un pays à faible revenu, eu égard aux besoins institutionnels que la gestion de la pollution de l'environnement engendre en ce qui concerne les compétences humaines dans les secteurs de l'administration et des entreprises, les informations sur la pollution et les sources de pollution, la capacité de surveillance, etc.

Les règlements devraient inciter les entreprises à trouver des réponses novatrices

70. Les réglementations devraient être centrées sur les résultats recherchés sur le plan environnemental et ne devraient pas prescrire une technologie ou un procédé particulier. Elles devraient être conçues de manière à favoriser les innovations permettant de mettre au point des procédés et des produits qui protègent davantage l'environnement. Toutefois, il faudrait laisser aux sociétés et non à l'organisme de réglementation le soin de définir la manière d'envisager une innovation. Les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics dans le domaine de l'innovation devraient appuyer l'élaboration d'écotechnologies plus performantes. Cela étant, la politique technologique n'est qu'un complément de la politique environnementale; elle ne s'y substitue pas.

71. Pour assurer un rapport coût-efficacité satisfaisant, il faut que les réglementations soient aussi simples que possible en vue de réduire les frais de surveillance et de notification. Il convient aussi de savoir dans quelle mesure les normes d'émission (ou les meilleures techniques disponibles prescrites, le cas échéant) peuvent s'écarter d'une norme nationale lorsqu'il existe d'importantes variations dans la capacité d'assimilation de l'environnement local et régional d'un pays.

Les accords volontaires peuvent être utiles en tant que compléments des politiques internes

72. Les accords volontaires conclus entre les pouvoirs publics et le secteur industriel peuvent contribuer à promouvoir des pratiques environnementales novatrices (ISO 14001 et EMAS, par exemple). Compte tenu de l'intérêt croissant que les consommateurs portent aux «produits verts», les programmes d'écoétiquetage font désormais partie intégrante des stratégies visant à promouvoir la compétitivité internationale dans les pays du monde entier. Toutefois, les accords volontaires ne peuvent pas se substituer à des politiques de l'environnement strictes, même s'ils peuvent jouer un rôle complémentaire utile.

Un cadre international de plus en plus étoffé permet de façonner la politique nationale de l'environnement

73. Bien que la performance environnementale d'un pays soit largement fonction de la nature précise de ses politiques et institutions nationales en matière d'environnement, celles-ci sont aussi influencées par la nécessité de se conformer aux accords internationaux relatifs à l'environnement auxquels les différents États ont adhéré. Une coopération internationale et une coordination des politiques des différents pays sont nécessaires pour apporter une solution aux problèmes relatifs aux biens collectifs transfrontières ou au patrimoine environnemental mondial (notamment lorsqu'il s'agit de changement climatique) afin d'éviter les problèmes de fraude et des investissements insuffisants dans la protection de l'environnement.

74. Les divers accords multilatéraux mondiaux relatifs à l'environnement (encadré 1) reflètent l'importance accordée par les gouvernements à la solution de plusieurs graves problèmes d'environnement qui ont des incidences directes sur les normes applicables aux produits et aux procédés ainsi que sur les échanges commerciaux internationaux.

Encadré 1. Liste sélective d'accords multilatéraux mondiaux relatifs à l'environnement

- *Le Protocole de Montréal* relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, instrument qui prévoit l'élimination progressive d'un certain nombre de substances jugées responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone;
- *Le Protocole de Kyoto*, accord s'inscrivant dans le contexte de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, et faisant obligation aux pays qui le ratifient de s'engager à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou de procéder à des échanges de droits d'émission;
- *La Convention de Bâle* sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, qui vise à restreindre le mouvement de déchets dangereux entre les pays;
- *La Convention de Stockholm* sur les polluants organiques persistants, définis comme étant des «substances chimiques qui persistent dans l'environnement, s'accumulent dans les tissus des organismes vivants à travers la chaîne alimentaire, et présentent le risque d'entraîner des effets nuisibles pour la santé humaine et l'environnement»;
- *La Convention sur la diversité biologique*, qui vise à assurer l'utilisation durable des ressources biologiques et, par le biais de son Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biologiques, s'étend aussi au domaine de la biotechnologie;
- *La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages (CITES)*, qui limite le commerce international de spécimens d'animaux et plantes sauvages.

75. Parmi les principaux instruments juridiques internationaux figurent les cinq conventions internationales sur l'environnement négociées dans le cadre de la CEE (encadré 2) qui sont toutes entrées en vigueur et ont des incidences importantes sur la performance environnementale. Toutefois, bon nombre de pays de l'EOCAC doivent encore ratifier ces conventions et les protocoles qui s'y rapportent pour pouvoir bénéficier de l'aide technique et financière nécessaire à la mise en œuvre effective des instruments en question.

Encadré 2. Conventions de la CEE relatives à l'environnement

- *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* et ses huit protocoles qui visent à réduire et prévenir la pollution atmosphérique, notamment la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, en élaborant des politiques et stratégies et en procédant à l'échange d'informations, de technologies et de techniques;
- *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*, destinée à renforcer les mesures nationales de protection et de gestion respectueuse de l'environnement des eaux de surface et des eaux souterraines transfrontières;
- *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, énonçant l'obligation générale faite aux États de s'informer et de se concerter au sujet de l'ensemble des grands projets à l'étude qui risquent d'avoir un impact préjudiciable important sur l'environnement par-delà les frontières nationales;
- *Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels*, destinée à protéger les êtres humains et l'environnement contre les accidents industriels en prévenant ces accidents dans toute la mesure du possible, en en réduisant la fréquence et la gravité et en en atténuant les effets;
- *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (connue sous le nom de «Convention d'Aarhus»), qui garantit au public les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement. Le Protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants se rapportant à ladite convention vise à élargir l'accès à l'information en établissant des inventaires nationaux de la pollution de source industrielle ou d'autre source sur la base des informations communiquées par des entreprises privées.

76. Les processus internationaux dans le domaine de l'environnement tels que le processus «Un environnement pour l'Europe» et le suivi des grandes conférences internationales (par exemple la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ou le Sommet mondial pour le développement durable) ont également des incidences sur la conception et la mise en œuvre des politiques de l'environnement. La même remarque s'applique aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), arrêtés en 2000 par tous les États Membres de l'ONU, qui englobent la nécessité d'«assurer un environnement durable» (objectif 7) et précise les cibles concrètes à atteindre d'ici à 2015 ou 2020. Les pressions qui s'exercent à l'échelon international pour que soient adoptées des normes environnementales plus strictes découlent également de la prise en compte des critères de performance environnementale dans les politiques d'octroi de crédits établies par les donateurs bilatéraux et les institutions financières internationales.

Les organisations internationales préconisent la diffusion des politiques novatrices...

77. Les organisations internationales (OCDE, CEE, PNUE, entre autres) menant des activités dans le domaine de l'environnement constituent des mécanismes de promotion de la diffusion de politiques novatrices ainsi que de l'information sur les écotecnologies, de sorte qu'elles favorisent l'harmonisation des politiques nationales de l'environnement sur la base de normes plus strictes. Les accords multilatéraux en matière d'environnement (conventions, traités) qui tendent à réduire la charge de pollution et les risques pour la santé, de même qu'à améliorer la gestion de l'environnement, stimulent dans une large mesure l'évolution dans ce sens. Parmi les outils clefs, il y a lieu de citer les instruments ayant force obligatoire, les recommandations, les directives et les activités de renforcement des capacités. La coopération internationale intersectorielle dans les domaines des transports, de la santé et de l'environnement, de l'eau et de la santé, ainsi que de l'éducation et du développement durable ajoute une dimension nouvelle permettant l'intégration des préoccupations relatives à l'environnement dans les politiques économiques et sociales.

... et assurent la diffusion d'informations sur l'état de l'environnement

78. L'information sur l'état de l'environnement aux niveaux national et international est un bien collectif d'une grande importance. Elle est essentielle aux fins de la conception de politiques efficaces de l'environnement et de la sensibilisation du public aux problèmes d'environnement. Les études de performances environnementales effectuées par l'OCDE et la CEE permettent non seulement d'acquérir une connaissance approfondie de la situation de l'environnement dans un pays donné aux fins de la formulation de recommandations destinées à améliorer la situation, mais elles procurent aussi des informations sur la diversité des moyens d'action utilisés dans les divers pays et contribuent à mettre en lumière les points forts et les faiblesses des politiques nationales de l'environnement. Elles constituent donc aussi un mécanisme qui permet d'illustrer les avantages qu'il y aurait à reproduire les politiques et arrangements institutionnels qui ont été couronnés de succès dans d'autres pays.

V. CONCLUSIONS

79. Pour trouver un juste équilibre entre les objectifs économiques, d'une part, et environnementaux, d'autre part, on a besoin de politiques bien conçues et d'un dispositif institutionnel d'appui efficace afin d'examiner de manière intégrée les questions économiques et environnementales. Ainsi, on devrait pouvoir traiter comme il se doit et à un stade suffisamment précoce les problèmes de compétitivité associés aux mesures de protection de l'environnement.

80. Néanmoins, on s'accorde généralement à dire que les charges financières supplémentaires qu'implique l'adoption de normes environnementales plus strictes n'influent pas nécessairement sur les décisions relatives aux échanges commerciaux internationaux ou à la localisation des investissements étrangers directs. Une politique de l'environnement, bien conçue, n'est pas un facteur déterminant de la compétitivité internationale. Cette constatation vaut également pour les secteurs fortement polluants qui sont les plus touchés par l'instauration de normes plus strictes. Une politique de protection plus rigoureuse de l'environnement dans les pays à faible revenu ne devrait donc pas être considérée comme «un luxe» dont on pourrait se passer jusqu'à ce que les niveaux d'activité économique et les revenus réels aient augmenté.

81. Ce serait une erreur d'accepter, dans le cadre de la stratégie de développement, de sacrifier la qualité de l'environnement au profit de taux de croissance plus élevés du PIB, notamment parce que les dépenses qu'il faut engager pour remédier à la dégradation du milieu a posteriori sont souvent beaucoup plus importantes que le coût de la prévention de la pollution. Il faudrait également tenir compte du fait qu'il peut exister des processus irréversibles associés à la dégradation de l'environnement au-delà d'un certain seuil. Autrement dit, la société risque d'en pâtir aujourd'hui tout comme demain.

82. Il n'est par ailleurs guère justifié de ne pas s'attaquer d'emblée aux sources majeures de pollution qui ont des effets nocifs importants sur la santé (effets dus par exemple à une mauvaise qualité de l'eau potable ou à la pollution de l'air). Il s'agit de domaines où les avantages compensent largement les coûts engagés même dans les pays les plus pauvres, et où l'on peut en outre accroître sensiblement les bénéfices retirés, pour un coût relativement faible.

83. La plus grande sensibilisation des consommateurs du monde entier aux questions d'environnement montre en outre que l'application de normes environnementales rigoureuses aux procédés et produits constitue désormais un élément important de la compétitivité internationale, ainsi qu'en témoigne aussi l'attention croissante que les sociétés multinationales portent à l'amélioration de leurs méthodes internes de gestion de l'environnement. Il n'y a donc pas grand chose à gagner (dans une perspective dynamique) en maintenant les normes environnementales à un niveau peu élevé dans le but d'attirer les IED.

84. La technologie nouvelle est un moteur important du processus de développement économique des pays à faible revenu. Le processus de modernisation technologique ouvre d'énormes possibilités d'amélioration de la performance environnementale. Ceci met l'accent sur les avantages découlant d'une étroite intégration des politiques de l'environnement dans les stratégies nationales de développement industriel visant à moderniser la technologie et à promouvoir l'innovation et la recherche-développement.

85. Les organisations internationales et les instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement jouent un rôle important dans la promotion de l'harmonisation des politiques nationales de l'environnement, le but étant d'instaurer des normes plus strictes et d'assurer une protection suffisante des biens collectifs régionaux et mondiaux. L'assistance financière et technique internationale octroyée dans le but de renforcer les capacités institutionnelles et technologiques internes continuera de jouer un rôle important dans la promotion de la croissance et de la protection de l'environnement dans les pays à faible revenu, mais elle ne peut avoir qu'un rôle de complément des efforts consentis par les pays eux-mêmes, qui doivent s'appuyer sur une forte volonté politique.

VI. QUELQUES THÈMES À DÉBATTRE

86. Comment la question des effets de la compétitivité relatifs aux moyens d'action environnementaux est-elle traitée dans des contextes nationaux précis? Quelles en sont les incidences sur le degré de rigueur des normes environnementales?

87. Comment les entreprises nationales s'adaptent-elles aux exigences écologiques qui régissent l'accès au marché international et l'intégration dans les chaînes mondiales d'approvisionnement?

88. Dans quelle mesure les questions d'environnement sont-elles effectivement intégrées dans des politiques industrielles ou sectorielles plus larges? Quelles sont les principales dispositions institutionnelles favorisant l'intégration des politiques et comment peut-on veiller à ce que les questions d'environnement reçoivent toute l'attention qu'elles méritent? Quelles sont les principales entraves à l'intégration des politiques?
