



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

EB.AIR/WG.5/2005/5
18 juillet 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

ORGANE EXÉCUTIF DE LA CONVENTION
SUR LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
TRANSFRONTIÈRE À LONGUE DISTANCE

Groupe de travail des stratégies et de l'examen
(Trente-septième session, Genève, 26-30 septembre 2005)
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

INSTRUMENTS DE RÉDUCTION DE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Rapport succinct sur les travaux de l'atelier du Réseau d'experts des avantages
et des instruments économiques (NEBEI), établi par son rapporteur
en collaboration avec le secrétariat

Introduction

1. La Communauté européenne a accueilli le troisième atelier du Réseau d'experts des avantages et des instruments économiques (NEBEI). Cet atelier, consacré aux instruments de réduction de la pollution atmosphérique s'est tenu à Bruxelles les 11 et 12 novembre 2004. Les communications et les exposés présentés à cette occasion peuvent être consultés sur l'Internet aux adresses suivantes: <http://www.unece.org/env/nebei> et http://europa.eu.int/comm/environment/air/nebei_workshop/index.htm.

2. Les principaux objectifs de l'atelier étaient les suivants: a) rassembler les derniers résultats des activités de recherche sur les applications pratiques des instruments économiques et autres visant à réduire la pollution atmosphérique dans les pays de l'Union européenne (UE) et de la CEE; b) donner des orientations générales en vue de l'établissement de la version définitive de

Les documents établis sous les auspices ou à la demande de l'Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance aux fins d'une distribution GÉNÉRALE doivent être considérés comme provisoires tant qu'ils n'ont pas été APPROUVÉS par l'Organe exécutif.

la Stratégie thématique de la Commission européenne sur la pollution atmosphérique; et c) apporter une contribution au réexamen du Protocole de Göteborg de 1999, qui débutera, suivant la décision prise par les Parties, après l'entrée en vigueur du Protocole.

3. Des experts des pays énumérés ci-après ont participé à l'atelier: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse et Communauté européenne (CE). En outre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), des organisations non gouvernementales et les milieux industriels étaient représentés, de même que le secrétariat de la CEE.

4. M. S. Navrud (Norvège), Rapporteur du NEBEI, et M. M. Vainio (CE) ont coprésidé l'atelier.

5. Dans son allocution d'ouverture, la Directrice générale de la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne, M^{me} Catherine Day, a souligné qu'il était important de mettre en pratique les instruments disponibles et de traduire les théories en réalités politiques, économiques, sociales et environnementales. L'atelier est convenu de: a) déterminer, dans la perspective d'un changement de stratégie aux fins de la réduction des émissions de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote en Europe, si les taxes ou les redevances pouvaient offrir des alternatives acceptables sur le plan politique; b) émettre un avis sur le point de savoir si l'échange de droits d'émission aux niveaux national, régional ou de l'ensemble de l'Union européenne (UE) était une meilleure solution dans le cas des émissions continentales et des émissions maritimes.

6. Le Président de l'Association européenne des économistes de l'environnement et des ressources (EAERE; www.eaere.org), M. Frank Convery (University College, Dublin), a présenté une liste de critères permettant de conclure au succès ou à l'échec des instruments mis en œuvre.

I. RÉSUMÉ DES DÉBATS

A. Instruments réglementaires

7. M. Peter Gammeltoft (Commission européenne) a présenté les enseignements tirés des mesures réglementaires prises dans différents secteurs en vue de réduire la pollution atmosphérique dans l'UE. Il a conclu que, pour poursuivre dans cette voie, il serait utile d'envisager l'application aussi bien d'instruments réglementaires classiques que d'instruments reposant sur les mécanismes du marché. L'atelier est convenu qu'il était nécessaire de faire en sorte que les deux démarches soient davantage complémentaires afin de limiter les pertes d'efficacité inhérentes à chacun des deux types d'instruments dans les conditions réelles. Il a été noté que les règlements de l'UE visaient principalement les grandes industries, et certains avaient le sentiment que l'UE devrait aller plus loin et réglementer aussi le secteur des petites et moyennes entreprises (PME).

8. Richard Morgenstern (Resources for the future – RfF) a présenté les principaux résultats d'une analyse comparée de différentes approches, réglementaires et reposant sur le marché, du

même problème écologique, réalisée dans le cadre de six doubles études de cas aux États-Unis et en Europe (*Choosing Environmental Policy: Comparing Instruments and Outcomes in the United States and Europe*). Les études ont montré que les deux démarches – recours aux instruments de marché et réglementation directe – avaient donné de bons résultats, et qu’il était préférable dans la pratique de les combiner plutôt que de n’en retenir qu’une seule.

B. Instruments volontaires

9. Des experts des Pays-Bas et de la Commission européenne ont expliqué comment les instruments volontaires pouvaient aider à atteindre les objectifs de réduction de la pollution atmosphérique.

10. Aux Pays-Bas, la pratique des «accords négociés» («pactes») avec l’industrie semblait donner des résultats très positifs. Les accords couvraient plus de 80 % de la pollution industrielle totale – et une tendance à la baisse confirmait l’efficacité de ce type d’instrument. En ce qui concerne les critères de succès des accords relatifs à l’environnement, l’expérience des Pays-Bas confirmait en grande partie l’évaluation faite au niveau de la CE. L’atelier a noté qu’il était nécessaire de fixer des objectifs fiables et mesurables et des règles claires en matière de surveillance et de notification. La représentativité et la menace réglementaire paraissaient déterminantes pour la conclusion d’accords à tous les niveaux. Au niveau de la CE, les contraintes juridiques découlant du Traité CE et les aspects institutionnels étaient d’importance égale. S’agissant des programmes volontaires, le système d’attribution d’un label écologique permettait d’obtenir des réductions sensibles de la pollution atmosphérique, qui variaient selon l’implantation sur les marchés des produits labellisés.

11. L’atelier a conclu que, de manière générale, les instruments volontaires pourraient jouer un rôle dans la lutte contre la pollution atmosphérique. Il était toutefois peu probable qu’ils en constituent l’élément central.

C. Instruments reposant sur les mécanismes du marché

12. Depuis quelque temps, les instruments de marché utilisés par les États membres de l’UE étaient plus variés et de plus en plus souvent associés à d’autres types de mesures (dans le cadre de programmes d’action). Toute une série de règles communautaires telles que celles concernant la fiscalité, les aides de l’État, les échanges de droits d’émission et le marché intérieur en limitaient l’application. Parmi les prochaines étapes figuraient le suivi et l’évaluation du système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre de l’UE, qui devait entrer en vigueur en 2005, l’élaboration d’une nouvelle proposition visant à éviter que les industries soient doublement pénalisées, et par la fiscalité et par le système d’échange de quotas, l’élaboration d’une proposition destinée à donner une coloration plus écologique à la fiscalité automobile, le réexamen des directives concernant les aides de l’État et une réforme des programmes de subventions préjudiciables à l’environnement (fondée sur les travaux de l’OCDE).

13. Les résultats préliminaires d’un rapport de l’AEE, disponibles au début de 2005, sur l’utilisation des instruments de marché dans les 25 pays membres de l’UE et d’autres pays européens puis la base de données commune de l’OCDE et de l’AEE sur les instruments de marché et les instruments volontaires utilisés dans 42 pays ont été présentés. L’atelier a noté que les taxes environnementales étaient de plus en plus répandues en Europe et que leur assiette et

leur champ d'application allaient en s'élargissant, mais qu'il était très rare que les taux d'imposition soient fixés en fonction des externalités. On pouvait citer quelques exceptions notables telles que la «taxe sur les décharges» et la «taxe globale» au Royaume-Uni, ainsi que le système de taxe sur les poids lourds en Suisse (voir l'exposé de Ueli Balmer). L'atelier a constaté que les bases d'imposition intégraient désormais davantage les problèmes écologiques. Il ne semblait pas que les taxes environnementales nuisent à la compétitivité. La manière dont elles étaient conçues était un élément important (réinvestissement des recettes, exonérations et réductions d'impôts en cas de bons résultats, etc.). Il fallait réduire les subventions préjudiciables à l'environnement car elles rendaient vains les gains d'efficacité et étaient un frein à l'innovation.

14. Les questions présentant un intérêt particulier pour les nouveaux États membres de l'UE ont été illustrées par des études de cas concernant la République tchèque. L'atelier a noté que, dans ces pays, le cadre institutionnel (notamment les règlements régissant le marché du logement), la dépendance à l'égard de la voiture, le développement du transport de marchandises par route et les problèmes sociaux devraient être pris en considération lors du choix des instruments. Il était important d'étudier les effets redistributifs des instruments reposant sur les mécanismes du marché.

D. Instruments reposant sur les mécanismes du marché – taxes, redevances et subventions

15. Six études de cas concernant l'application de taxes et redevances et l'octroi de subventions ont été présentées. Grâce à son montant élevé (4 400 euros la tonne), la taxe suédoise sur les émissions de NO_x des installations de combustion du secteur de la production énergétique (chaleur/électricité) avait permis de réduire ces émissions de 60 % au cours de la période 1990-2003; 99 % des recettes étant réinvestis dans l'industrie, les frais administratifs représentaient seulement 1 %. La Suède envisageait d'alourdir cette taxe afin de pousser d'autres sources à réduire davantage leurs émissions.

16. En Espagne, les taxes environnementales étaient l'une des rares solutions qui s'offraient aux collectivités régionales pour améliorer leur financement, celles-ci n'étant pas habilitées à taxer des éléments déjà imposés par l'État et les collectivités locales. L'État avait toutefois essayé de faire échec à ces initiatives régionales. L'atelier a noté que la taxe galicienne sur les émissions de SO₂ et de NO_x était nulle pour les émissions annuelles de moins de 1 000 tonnes et atteignait 42 euros la tonne pour les émissions supérieures à 80 000 tonnes par an. Seulement six sociétés sur 317 acquittaient cette taxe, ce qui amenait à s'interroger sur son efficacité.

17. L'atelier a pris note des instruments de marché actuellement utilisés pour réduire les émissions de SO₂ et de NO_x provenant des navires, notamment des études de cas concernant la taxe sur la teneur en soufre des huiles minérales et la taxe modulée selon le tonnage appliquées en Norvège aux navires battant pavillon national, des droits de port différenciés en vigueur dans d'autres pays, dont la Suède et la Finlande (Port Mariehamn), ainsi que du système de «label écologique», lancé dans le port de Rotterdam, et en vertu duquel une cinquantaine de ports dans le monde entier accordaient une remise de 5 % sur ces droits. Cependant, les experts ont constaté que les régimes de droits différenciés ne tenaient pas compte de la distance qu'avait parcourue le navire et que l'intérêt pour le «label écologique» décerné aux navires n'était pas motivé par la

perspective d'avantages financiers mais plutôt par le souci d'améliorer l'image de marque de l'entreprise et par la demande des clients.

18. Un participant à l'atelier a présenté les enseignements tirés de la mise en place dans le centre de Londres en février 2003 d'un système de péage (GBP 5). Il s'agissait, grâce à la perception d'un droit (7 euros) de réduire les retards dus aux embouteillages de 10 à 20 % et le volume de la circulation de 15 % dans la zone visée. L'atelier a constaté que ces objectifs avaient été dépassés. Le système de péage avait conduit à une réduction de 12 % des émissions de NO_x et de particules (MP₁₀), mais les effets directs sur la qualité de l'air ambiant ne seraient sans doute pas discernables à court ou moyen terme.

19. L'atelier a noté que la conception du système suisse de taxe sur les poids lourds reposait sur une analyse rigoureuse des externalités. Elle avait eu des effets positifs, entraînant une diminution du kilométrage et des émissions de NO_x, de MP₁₀ et de CO₂.

20. Après une présentation générale des subventions destinées à rendre les transports moins polluants, l'atelier a conclu que les subventions étaient défendables lorsqu'elles visaient à favoriser une mutation technologique, et que les subventions préjudiciables à l'environnement devaient être réduites. Un exemple de réussite dans ce domaine était fourni en France par les autobus au gaz naturel, qui représentaient 8 % du parc et 30 % du marché des autobus neufs.

E. Instruments reposant sur les mécanismes du marché – échange de droits d'émission

21. Les résultats obtenus dans le cadre des systèmes d'échange de droits d'émission instaurés aux États-Unis pour le SO₂ et les NO_x et aux Pays-Bas pour les NO_x ont été présentés. L'atelier a noté que les programmes «Cap and Trade» (plafonnement et échange de droits d'émission) appliqués aux États-Unis pour le SO₂ et les NO_x montraient que l'échange de droits était recommandé dans les cas suivants: problèmes de dimension régionale, émissions mesurables, coûts de réduction différents (la cession et l'acquisition de droits pouvant alors offrir une solution avantageuse), sources d'émission en nombre suffisant et présence d'institutions susceptibles d'encadrer le marché. L'intervention des pouvoirs publics était importante pour: a) définir l'objectif en matière d'environnement; b) assurer l'intégrité du régime d'attribution de droits d'émission; et c) réduire au minimum les frais administratifs. Aspect très important des programmes «Cap and Trade», c'était aux sources qu'il incombait d'atteindre l'objectif environnemental; il y avait donc transfert de responsabilité de l'organisme de réglementation aux sources d'émission.

22. Les Pays-Bas avaient prévu la mise en place d'un système intégré d'échange de droits pour les émissions de NO_x et celles de CO₂, qui concernaient respectivement 250 et 350 installations industrielles d'une puissance supérieure à 20 MW. L'atelier a noté que l'enseignement majeur qui se dégagait de l'expérience néerlandaise était qu'il était important de mobiliser les milieux industriels nationaux grâce à un dialogue approfondi et à des projets de démonstration à grande échelle. En outre, veiller à la transparence des structures de surveillance et des règles correspondantes, ainsi qu'à une stricte application, était essentiel au succès du régime institué.

F. Politiques mixtes

23. Les résultats du programme danois combinant quotas et taxes sur le SO₂ et les NO_x ont été présentés. Les premiers accords environnementaux fixant des quotas pour les grandes installations de combustion ont été négociés en 1989. En 1996, l'institution d'une taxe sur les émissions de SO₂ a entraîné une accélération des investissements dans les équipements de réduction des émissions, les pollueurs qui acceptaient de s'équiper payant un impôt réduit de 1,33 euro au lieu de 2,67 euros par kilogramme de SO₂. L'atelier a pris note des résultats d'une étude de l'OCDE portant sur plus de 4 000 établissements (de 50 salariés ou plus) dans tous les secteurs de la production manufacturière de sept pays de l'OCDE (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Hongrie, Japon et Norvège) qui visait à évaluer l'efficacité des politiques mixtes de réduction des émissions. Selon les conclusions de cette étude, il était rare en pratique qu'un seul type de mesures soit mis en œuvre. Les politiques mixtes étaient donc la règle plutôt que l'exception, et souvent on procédait à un véritable empilage des instruments sans guère se préoccuper de leurs possibles interactions. L'efficacité environnementale des politiques mixtes dépendait de leur rigueur et de la fréquence des inspections. Les normes d'exécution étaient importantes et l'assistance technique fournie avec des instruments bien adaptés donnait de bons résultats. Les subventions n'avaient pas d'effet sur l'efficacité environnementale.

24. Les enseignements tirés du régime de taxation des émissions de NO_x instauré en Suède ont été présentés. L'atelier a noté que l'application d'une taxe d'un montant très élevé couplée à un remboursement des sources d'émission avait conduit à une réduction rapide des émissions de NO_x. Le mécanisme de remboursement avait permis de fixer un montant très élevé pour cette taxe, et d'importantes réductions des émissions (40 %) pouvaient ainsi être obtenues.

25. L'atelier a constaté qu'en fixant un prix pour les émissions, le système d'échange de droits d'émission incitait à adopter des solutions décentralisées, efficaces et peu coûteuses. La taxation des émissions pouvait avoir le même effet, mais seulement si l'on offrait une compensation aux pollueurs, comme dans l'exemple suédois de taxation des émissions de NO_x. L'application de politiques mixtes apparaissait comme une nouvelle étape. De l'avis général, l'évolution vers les permis négociables avait cinq causes principales: a) le caractère plus complexe des nouveaux problèmes écologiques; b) le fait que cette complexité accrue rendait beaucoup plus important l'accès à des informations fiables et augmentait le risque d'asymétrie informationnelle; c) la disponibilité de nouvelles technologies, de surveillance et de traitement des données, qui rendaient désormais possible cette évolution; d) une application plus aisée et plus efficace, l'attribution de droits d'émission dans le cadre de systèmes d'échange facilitant l'accord initial; et e) une plus grande confiance dans les marchés en général.

II. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

26. L'atelier a adopté les principales conclusions suivantes:

a) Les instruments classiques de réglementation directe et les instruments reposant sur les mécanismes du marché avaient permis de réduire efficacement les émissions de NO_x et de SO₂, et il était prévu d'y recourir de nouveau dans l'avenir. En pratique, les instruments de marché prenaient souvent appui sur la législation et étaient utilisés parallèlement à la réglementation directe;

b) Étant donné que les instruments de marché avaient encore un caractère pilote et n'étaient pas appliqués couramment, l'expérimentation d'instruments et de politiques mixtes devait être encouragée. Toutefois, il faudrait procéder plus souvent à des évaluations a posteriori des instruments utilisés;

c) Plusieurs excellents programmes de réduction des émissions avaient été mis au point, tels que le système suisse de taxe sur les poids lourds, la taxe suédoise sur les émissions de NO_x, la taxe danoise sur les émissions de SO₂, le système néerlandais d'échange de droits d'émission pour les NO_x et le système américain d'échange de droits d'émission pour les NO_x et le SO₂. Il s'agissait désormais d'étendre la couverture sectorielle ou le champ géographique de ces programmes, en particulier en Europe;

d) Le NEBEI et l'Association européenne des économistes de l'environnement et des ressources (EAERE) devraient organiser une séance thématique consacrée aux instruments de marché à l'occasion de la conférence de l'EAERE prévue à Brême du 23 au 26 juin 2005, et s'efforcer de suivre la mise en œuvre du système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre et du système néerlandais d'échange de droits d'émission pour les NO_x.
