Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement

Instruments juridiques de l'OCDE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Il reproduit un instrument juridique de l'OCDE et peut contenir des informations complémentaires. Les opinions ou arguments exprimés dans ces informations complémentaires ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Pour accéder aux textes officiels à jour des instruments juridiques de l'OCDE, ainsi qu'aux informations s'y rapportant, veuillez consulter le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE http://legalinstruments.oecd.org.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE, *Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement*, OECD/LEGAL/0258

Collection : Instruments juridiques de l'OCDE

© OECD 2025

Ce document est mis à disposition à titre gratuit. Il peut être reproduit et distribué gratuitement sans autorisation préalable à condition qu'il ne soit modifié d'aucune façon. Il ne peut être vendu.

Ce document est disponible dans les deux langues officielles de l'OCDE (anglais et français). Il peut être traduit dans d'autres langues à condition que la traduction comporte la mention "traduction non officielle" et qu'elle inclut l'avertissement suivant : *"Cette traduction a été préparée par [NOM DE L'AUTEUR DE LA TRADUCTION] à des fins d'information seulement et son exactitude ne peut être garantie par l'OCDE. Les seules versions officielles sont les textes anglais et français disponibles sur le site Internet de l'OCDE http://legalinstruments.oecd.org"*

Informations Générales

La Recommandation relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 31 janvier 1991 sur proposition du Comité de l'environnement (désormais appelé Comité des politiques d'environnement). Pour une gestion durable et économiquement efficace des ressources de l'environnement, la Recommandation appelle les Adhérents à faire un usage plus fréquent et plus cohérent des instruments économiques pour compléter ou remplacer d'autres instruments. Elle recommande en particulier que les Adhérents, lorsqu'ils utilisent des instruments économiques, prennent en compte les lignes directrices et considérations pour l'application des instruments économiques dans les politiques de l'environnement qui figurent en annexe.

LE CONSEIL,

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date du 14 décembre 1960 ;

VU la Recommandation du Conseil, en date du 26 mai 1972, sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128] ;

VU la Recommandation du Conseil, en date du 14 novembre 1974, sur la mise en œuvre du principe pollueur-payeur [C(74)223] ;

VU la Recommandation du Conseil, en date du 7 juillet 1989, sur l'application du principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles [C(89)88(Final)] ;

VU les Actes du Conseil qui recommandent l'utilisation des instruments économiques dans divers domaines d'action des pouvoirs publics, à savoir : la Recommandation du Conseil, en date du 28 septembre 1976, concernant une politique globale de gestion des déchets [C(76)155(Final)] ; la Recommandation du Conseil, en date du 5 avril 1978, sur les politiques et instruments de gestion de l'eau [C(78)4(Final)] ; la Recommandation du Conseil, en date du 3 février 1978, concernant le réemploi et le recyclage des récipients de boisson [C(78)8(Final)] ; la Recommandation du Conseil, en date du 3 juillet 1978, sur les politiques de lutte contre le bruit [C(78)73(Final)] ; la Recommandation du Conseil, en date du 30 juin 1985, sur le renforcement des politiques de lutte contre le bruit [C(85)103] ; la Recommandation du Conseil, en date du 31 mars 1989, relative aux politiques de gestion des ressources en eau : intégration, gestion de la demande et protection des eaux souterraines [C(89)12(Final)] ;

VU la Déclaration sur L'environnement : Ressource pour l'avenir adoptée le 20 juin 1985 par les gouvernements des pays Membres lors de la réunion du Comité de l'environnement au niveau ministériel, qui affirme que les pays Membres vont « Chercher à introduire plus de flexibilité, d'efficience et d'efficacité dans la conception et la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pollution, en particulier en appliquant de façon cohérente le principe pollueur-payeur et en utilisant plus efficacement des instruments économiques en liaison avec les réglementations » ;

VU le communiqué du Conseil de l'OCDE réuni au niveau des Ministres, en date du 31 mai 1990, qui déclare que l'OCDE devrait concevoir « des lignes directrices pour l'utilisation des instruments économiques et des mécanismes du marché en vue de la réalisation des objectifs d'environnement » ;

VU la Déclaration ministérielle de la seconde conférence mondiale sur le climat, en date du 7 novembre 1990, qui affirme que : « Le choix de mesures économiques ou réglementaires, quelle que soit leur nature, devra se fonder sur des analyses minutieuses et exhaustives. Nous recommandons que l'on définisse des orientations appropriées qui fassent appel à la fois à des instruments économiques adaptés aux conditions socio-économiques de chaque pays, et à des mesures réglementaires » ;

CONSIDÉRANT qu'une gestion durable et économiquement efficace des ressources de l'environnement requiert notamment l'internalisation des coûts de prévention et de lutte contre la pollution ainsi que des coûts des dommages ;

CONSIDÉRANT que cette internalisation peut être renforcée par une utilisation cohérente des mécanismes du marché, et en particulier des instruments économiques définis dans l'Annexe à la présente Recommandation ;

I. **RECOMMANDE** que les pays Membres :

i) fassent un usage plus fréquent et plus cohérent des instruments économiques pour compléter ou remplacer d'autres instruments tels que les réglementations, compte tenu des conditions socio-économiques nationales ;

ii) travaillent à améliorer l'allocation et l'utilisation efficientes des ressources naturelles et environnementales par l'utilisation d'instruments économiques qui permettent de mieux refléter le coût social de l'utilisation de ces ressources ;

iii) s'efforcent de trouver, sur le plan international, de nouvelles bases d'accord sur l'utilisation des instruments des politiques de l'environnement, en vue de résoudre les problèmes d'environnement régionaux ou globaux et d'assurer un développement durable ;

iv) mettent au point des techniques améliorées en matière de modélisation, de prévision et de surveillance en vue de fournir une information sur les conséquences environnementales et les effets économiques des différentes possibilités d'action politique ;

v) intègrent les considérations économiques et environnementales dans le cadre des politiques sectorielles, de manière à éviter les conséquences négatives sur les ressources d'environnement comme cela pourrait être le cas, par exemple, des mécanismes de soutien des prix dans des secteurs tels que l'énergie, l'agriculture et les transports.

II. **RECOMMANDE** que, lorsqu'ils utilisent des instruments économiques, les pays Membres prennent en compte les lignes directrices et considérations qui figurent à l'annexe qui fait partie intégrante de la présente Recommandation.

III. **CHARGE** le Comité de l'environnement et les autres organes pertinents de l'Organisation (en particulier, le Comité de politique économique) :

i) de soutenir les efforts des pays Membres dans l'application des instruments économiques au moyen d'un échange d'informations portant en particulier sur la conception ou le choix des instruments économiques, les réformes fiscales, les techniques de modélisation, de prévision et de surveillance, les dispositifs institutionnels, la réforme réglementaire et la dérèglementation ainsi que la suppression des subventions sectorielles dommageables à l'environnement, dans le but de :

- renforcer la coordination internationale des politiques de l'environnement en matière de problèmes d'environnement régionaux et globaux ;
- développer ses travaux sur les instruments économiques afin d'aider les pays Membres dans le choix des instruments politiques les plus efficaces par rapport aux coûts et de fournir une information sur leur efficience pour atteindre des objectifs d'environnement spécifiques.

ii) d'examiner les actions prises par les pays Membres pour donner suite à la présente Recommandation, dans les trois ans après son adoption.

ANNEXE

LIGNES DIRECTRICES ET CONSIDÉRATIONS POUR L'APPLICATION DES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES DANS LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

I. Types d'instruments économiques auxquels s'appliquent les lignes directrices

1. Les instruments économiques ont un potentiel d'application à un vaste éventail de problèmes d'environnement et de ressources naturelles. Les présentes lignes directrices traitent de l'utilisation, dans les politiques de l'environnement, des instruments économiques définis ci-dessous. Par ailleurs, il existe d'autres types d'instruments économiques tels que les incitations à l'application des réglementations, les pénalités, les taxes de non conformité, les redevances administratives, les dépôts de bonne fin, l'indemnisation des dommages, etc., qui peuvent jouer un rôle dans les politiques de l'environnement mais ne sont pas traités ici. De plus, ces lignes directrices concernent essentiellement la lutte contre la pollution, bien que les instruments économiques puissent également jouer un rôle considérable, sous la forme de tarification des ressources.

Redevances et taxes

2. Les redevances ou taxes d'émission sont des paiements sur les rejets de polluants dans l'atmosphère, dans l'eau, dans ou sur le sol, ou sur le bruit. Elles sont calculées en fonction de la quantité et de la nature du polluant émis.

3. Les redevances ou taxes pour service rendu sont des paiements perdus au titre des coûts du traitement collectif des effluents ou des déchets.

4. Les redevances ou taxes sur produit sont prélevées sur des produits nuisibles à l'environnement lorsqu'ils sont utilisés dans les procédés de fabrication, consommés ou éliminés. Les redevances ou taxes sur produit peuvent se substituer aux redevances ou taxes d'émission lorsqu'il n'est pas possible de taxer directement les émissions. Elles peuvent porter sur des matières premières, sur des produits intermédiaires ou sur des produits finis (de consommation). On peut également établir une différenciation des taxes sur les produits.

Permis négociables

5. Les permis négociables consistent en quotas, allocations ou plafonds portant sur les niveaux d'émissions polluantes de pollueurs spécifiés qui, une fois attribués par les autorités compétentes, peuvent être échangés suivant des règles établies. Ces permis négociables incitent donc les auteurs de rejets qui polluent moins qu'ils ne sont autorisés à le faire, à négocier la différence entre les rejets effectifs et les rejets autorisés, avec d'autres pollueurs qui ont alors le droit d'effectuer plus de rejets qu'ils n'étaient autorisés à le faire initialement. Suivant les différents systèmes, ces échanges peuvent avoir lieu dans le cadre d'une usine, d'une entreprise, entre différentes entreprises ou même entre pays. L'objectif est de respecter le plafond global de pollution avec un maximum d'efficacité. De même, les permis négociables peuvent être utilisés afin d'encourager une utilisation efficiente des ressources naturelles telles que les ressources rares en eau.

Systèmes de consignation

6. En vertu des systèmes de consignation, un dépôt est versé lors de l'acquisition de produits potentiellement polluants. Lorsque la pollution est évitée par le retour de ces produits ou de leurs résidus, le dépôt est remboursé.

Aides financières

7. Des aides financières sous diverses formes peuvent être accordées afin d'aider ou d'inciter les pollueurs à limiter leurs rejets polluants. En règle générale, les aides financières sont incompatibles avec le principe pollueur-payeur, sauf dans quelques cas précis, par exemple lorsqu'elles entrent dans le cadre des exceptions au principe pollueur-payeur définies dans les deux Recommandations du Conseil [C(72)128 et C(74)223] ou lorsqu'elles s'inscrivent dans un système de redevances redistributives, conçu de façon appropriée.

Il peut également y avoir des circonstances où des paiements peuvent être effectués pour renforcer d'autres mesures destinées à assurer une utilisation appropriée des ressources naturelles.

II. Critères de choix des instruments

8. Les instruments économiques constituent l'une des catégories d'instruments conçus pour atteindre des objectifs de protection de l'environnement. Ils peuvent remplacer ou compléter d'autres moyens d'action des pouvoirs publics comme les réglementations ou les conventions de coopération avec l'industrie. Dans certains cas, pour des raisons d'ordre économique ou administratif, la réglementation directe et le contrôle sont appropriés, par exemple lorsqu'il est impératif d'interdire complètement l'émission de certains polluants toxiques ou l'utilisation de produits ou de substances dangereuses. Dans d'autres cas, les instruments économiques peuvent s'ajouter aux réglementations afin de renforcer l'application des normes de protection de la santé publique.

9. Le choix des instruments de la politique de l'environnement peut s'effectuer à partir de cinq séries de critères :

i) efficacité pour l'environnement : sur le plan de l'environnement, l'efficacité des instruments économiques est déterminée principalement par la capacité de réaction des pollueurs. Le premier objectif des instruments économiques est d'offrir une incitation permanente à la lutte contre la pollution, à l'innovation technique et à des substitutions entre produits ;

ii) efficience économique : au sens large, l'efficience économique est réalisée par une allocation optimale des ressources ; en un sens restreint mais plus opérationnel, elle implique la minimisation du coût économique de mise en conformité avec les exigences de protection de l'environnement ;

iii) équité : sur le plan distributif, les conséquences diffèrent en fonction du type d'instrument utilisé. Par exemple, les redevances ou taxes de pollution entraînent un paiement supplémentaire sur les émissions de pollution « résiduelle ». De plus, leur impact distributif dépend des modalités d'utilisation des recettes. De même, dans le cas des permis négociables, les effets distributifs diffèrent selon la répartition initiale des permis ;

iv) facilité et coût de mise en œuvre administrative : tous les instruments, quel qu'en soit le type, s'accompagnent de structures de mise en œuvre et d'application. Ceci se réfère en particulier à la facilité et au coût de mesure des rejets, au nombre de groupes cibles concernés, ainsi qu'à la nature des structures légales et institutionnelles existantes ;

v) acceptabilité : l'information et la consultation des groupes cibles sur les instruments économiques qui leur sont imposés est d'une importance décisive. En général, la réussite de tout instrument (économique) requiert certitude et stabilité dans le temps quant à ses éléments de base.

10. S'agissant du choix des divers instruments économiques, les éléments suivants devraient être pris en considération :

Les redevances ou taxes d'émission peuvent retenir spécialement l'attention dans le cas de sources de pollution fixes ou lorsque les coûts marginaux de lutte contre les émissions varient suivant les pollueurs (plus l'écart est grand, plus le potentiel de réduction des coûts est grand). Les autres critères sont : les possibilités pratiques de mesurer les rejets (par mesure directe ou à l'aide de variables de substitution) ; la capacité de réaction des pollueurs à la redevance ; la capacité des pouvoirs publics d'élaborer un cadre rationnel pour les redevances, le potentiel d'innovation technique.

Les redevances pour service rendu sont applicables lorsque des installations collectives de collecte et de traitement peuvent être utilisées, par exemple pour les eaux usées ainsi que pour les déchets industriels et domestiques.

Les redevances ou taxes sur produit peuvent être particulièrement efficaces lorsqu'elles s'appliquent à des produits qui sont consommés ou utilisés en grande quantité et de façon diffuse. Les produits soumis à redevance devraient être facilement identifiables.

Les systèmes de consignation sont à envisager dans le cas de produits ou de substances qui peuvent être réutilisés, recyclés ou retournés pour être détruits. Etant donné que les systèmes de consignation peuvent s'avérer compliqués et coûteux à faire fonctionner, il importe que les produits soient faciles à identifier et à manipuler et que les utilisateurs et les consommateurs acceptent de participer à l'opération.

Les systèmes de permis négociables offrent des avantages particuliers dans les situations suivantes : lorsque les coûts marginaux de mise en conformité à une norme uniforme diffèrent de façon significative à l'intérieur du groupe cible concerné ; lorsqu'il existe un objectif fixe que l'on veut atteindre au moindre coût économique ; lorsque les sources en cause sont suffisamment nombreuses pour constituer un marché des permis qui fonctionne bien et qui soit concurrentiel, à l'intérieur d'une zone géographique donnée.

III. Lignes directrices pour l'application des instruments économiques

11. Lorsque l'on envisage l'adoption d'instruments économiques, il importe d'évaluer les coûts et les avantages de l'ensemble des alternatives politiques ; en particulier, lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'application des instruments économiques, les points ci-dessous devraient être dûment pris en considération :

Un cadre et des objectifs clairs

12. Il faut, avant tout, que le cadre et les objectifs de l'instrument économique soient clairs. En particulier, les points suivants devraient être précisés : savoir si l'instrument économique opère en tant que complément ou substitut à la règlementation directe ; s'il précède la règlementation pour accélérer la mise en conformité ; si les recettes sont utilisées à des fins générales ou affectées à des mesures concernant l'environnement ou d'autres objectifs spécifiques. Dans le cas des redevances ou taxes, l'objectif incitatif ne doit pas être confondu avec celui de produire des recettes.

Un champ d'application bien défini

13. Le champ d'application doit être clairement défini. Ceci inclut les polluants, les procédés ou les produits auxquels s'appliquent les instruments économiques. En outre, il faut disposer d'informations valables sur les groupes cibles pour ce qui concerne leur nombre, leur taille, leur part de responsabilité dans le problème concerné et la manière dont ils polluent (sources ponctuelles ou diffuses, sources mobiles ou fixes), leurs possibilités financières, la façon dont ils sont organisés et dont ils sont susceptibles de réagir (structure de l'industrie, comportement des entreprises, caractéristiques techniques, etc.). Toutefois, la masse d'informations requises ne devrait pas être trop grande.

Un mode de fonctionnement simple

14. La simplicité et la clarté du mode de fonctionnement sont de toute première importance et décident, pour une grande part, de l'efficience administrative de l'instrument économique. Ceci est lié aux aspects techniques de l'instrument : formules et calcul de la redevance, calcul des crédits de réduction des émissions (dans le cas des permis négociables), etc. Ceci concerne aussi, au niveau d'organismes nouveaux (ou en association avec les services fiscaux existants), les conditions administratives, les modalités de mesure, les détails de la facturation et du contrôle. S'agissant de la « structure » de tout instrument économique, il faudra parvenir à un équilibre délicat entre une excessive complexité, qui rend difficile l'application de l'instrument, et une trop grande simplicité qui peut entraîner un manque d'efficacité. La quantité d'informations nécessaires au bon fonctionnement d'un instrument, quel qu'il soit, est d'une importance décisive pour la réussite de l'opération. Les instruments économiques visant à inciter les pollueurs à réduire leurs rejets seront en général plus complexes que ceux dont l'unique but est de produire des recettes. La simplicité ou la complexité du mode de fonctionnement est surtout liée aux méthodes de calcul et de facturation (voir ci-dessous). En outre, la mise en œuvre d'un trop grand nombre d'instruments économiques différents, peut

entraîner une confusion des signaux donnés par les prix et s'avérer ainsi contre-productive dans le long terme.

15. Pour les redevances ou taxes d'émission, il existe trois modes de calcul : 1) mesurer les émissions effectives ; 2) se fonder sur des barèmes ; 3) appliquer un taux forfaitaire. La mesure peut être assurée soit par l'organe administratif responsable sur une base annuelle ou plus fréquente, soit par le pollueur au moyen de relevés annuels (ou plus fréquents). L'autosurveillance est moins coûteuse mais elle oblige à effectuer des contrôles périodiques. La mesure directe est conseillée dans le cas des gros pollueurs. Le calcul de la redevance/ou taxe à partir de barèmes est une opération simple dans laquelle il est tenu compte d'indicateurs généraux tels que les caractéristiques des procédés de production de l'entreprise.

16. Dans le cas des redevances ou taxes sur produit, les taux sont fixes. La redevance peut aisément être collectée par les services fiscaux habituels. Des régimes fiscaux appropriés (droits d'accise, taxe sur la valeur ajoutée) peuvent constituer des structures efficientes. La facturation de nombreuses redevances ou taxes sur produit au niveau des détaillants est à éviter. Les producteurs et les importateurs sont moins nombreux et, à ce niveau, la gestion est plus efficace et le contrôle plus facile.

17. Pour les permis négociables, des questions complexes telles que la répartition initiale des quotas d'émission (de façon à minimiser les barrières au libre accès à l'industrie), la surveillance et la détermination de plafonds d'émission constants ou décroissants, devraient être clairement précisés.

Acceptabilité

18. L'acceptabilité est plus grande si l'on tient compte des éléments suivants :

- une information adéquate, diffusée auprès des groupes cibles, sur l'aspect du nouvel instrument qui peut les concerner. Les points importants sont le but et les aspects techniques de l'instrument, les conséquences financières, le moment de son entrée en vigueur, les éventuelles modifications futures, etc. Il est important de faire connaître les nouveaux éléments en temps opportun. Les groupes cibles devraient aussi avoir conscience des interdépendances entre les divers domaines de l'action des pouvoirs publics.
- une consultation avec les groupes cibles devrait, dans la mesure du possible, être organisée autour de l'application des instruments. En particulier, afin de réduire l'incertitude et d'assurer un contexte politique stable, les modifications importantes ou les plans devraient être examinés avec les représentants d'organisations ou autres grands groupes cibles (industriels, agriculteurs, consommateurs, etc.). Les instruments qui sont au point de rencontre de différents domaines d'action devraient être présentés à toutes les parties intéressées.
- la mise en œuvre de nouveaux instruments économiques devrait être précédée par une période d'attente appropriée et par des annonces faites en temps opportun. Au besoin, la mise en œuvre devrait, elle aussi, être progressive surtout dans le cas des redevances ou taxes d'émission et des permis négociables, afin de permettre aux pollueurs de s'adapter pour éviter un accroissement trop brutal de leurs charges financières (par exemple, les taux des redevances sur la pollution pourront être relevés progressivement jusqu'au niveau requis).

Intégration dans les politiques sectorielles

19. Les instruments économiques devraient être conçus de façon à faciliter l'intégration de la politique de l'environnement dans d'autres politiques, notamment par une adaptation pertinente des structures de taxation et de tarification dans divers secteurs économiques, conformément aux objectifs de protection de l'environnement. La suppression et la correction des défaillances d'interventions des pouvoirs publics, telles que les aides qui entraînent des distorsions dans le secteur agricole ou, dans le domaine des transports, une tarification inappropriée des infrastructures, des carburants et des services, sont d'une extrême importance pour une bonne intégration des politiques de l'environnement avec les politiques sectorielles. L'un des objectifs fondamentaux des instruments économiques est de

s'efforcer à ce que les prix des biens et services reflètent au mieux les coûts d'environnement. Pour y parvenir, il faudra d'abord corriger ces défaillances d'interventions.

Main-d'œuvre et coût de mise en œuvre

20. Les coûts de transaction ne devraient pas être trop élevés, que ce soit pour les autorités responsables, l'industrie ou les individus. Le rapport coût-efficacité des mécanismes de mise en œuvre et d'application devrait être soigneusement estimé. Le recours aux structures de mise en œuvre déjà en place, ainsi qu'aux systèmes de facturation existants permettra de faire de substantielles économies.

Estimation des conséquences d'ordre économique et distributif

21. Plusieurs aspects devraient être distingués. Premièrement, au niveau micro-économique, des (groupes d') entreprises spécifiques auront peut-être à faire face à des dépenses considérables sur une courte période, risquant ainsi de disparaître. D'autre part, à un niveau plus global, l'instrument en cause produira des solutions efficientes à plus long terme s'il est correctement défini. Si l'on compare l'efficience générale à long terme et les problèmes spécifiques à court terme, des mesures d'aide financière temporaire pour faciliter la transition pourront être adoptées, à condition que les entreprises en cause soient économiquement saines, même lorsqu'elles supportent des coûts de protection de l'environnement. D'un point de vue économique, il est préférable d'appliquer des mesures temporaires plutôt que d'accorder des dérogations. Les conséquences économiques positives des instruments économiques devraient être prises en compte : par exemple, l'échange des droits d'émission permet une croissance continue de l'économie qui serait entravée par une réglementation directe stricte. Les redevances ou taxes incitatives (mais aussi la réglementation directe) peuvent être à l'origine d'innovations technologiques qui pourront créer de nouveaux marchés et de nouveaux produits.

22. En pratique, il existe deux approches pour introduire des instruments économiques par le biais de la fiscalité. La première consiste à introduire de nouvelles taxes ou redevances sur les produits, par exemple sous forme de taxes spécifiquement environnementales (« écotaxes ») sur des produits ou substances polluants tels que les carburants, les pesticides, les véhicules à moteur, les emballages de boissons. La seconde approche revient à adapter les systèmes fiscaux en place à des fins de protection de l'environnement. Cela implique avant tout une restructuration des taxes existantes qui ont des conséquences négatives sur l'environnement (par exemple, lorsque ces taxes encouragent l'utilisation de produits polluants plutôt que des produits « propres »). Les instruments économiques peuvent produire d'importantes recettes. Une solution possible consiste, le cas échéant et en fonction de la situation dans chaque pays, à compenser l'introduction d'une nouvelle taxe par une réduction des taxes existantes afin d'éviter une charge fiscale supplémentaire sur l'économie. D'une manière alternative, les recettes provenant des instruments économiques pourraient contribuer à renforcer le budget.

Conformité avec les principes généraux de la politique nationale et internationale en matière d'échanges, de fiscalité et de protection de l'environnement

23. Dans la mise en œuvre des instruments économiques, il importe de se conformer aux accords et principes généraux de la politique de protection de l'environnement, tant au plan national qu'international. L'un des plus importants de ces principes est celui du « pollueur-payeur ». Les instruments économiques, à l'exception de l'aide financière, sont manifestement conformes à ce principe. Les principes dérivant des accords commerciaux (par exemple, le GATT) devraient aussi être respectés. Lorsque l'on met en œuvre des instruments économiques, il faut éviter d'entraîner une concurrence déloyale et d'introduire des distorsions dans les échanges internationaux. Les redevances ou taxes sur les produits finis ne devraient pas établir de discrimination entre les produits nationaux et les produits d'importation.

24. Les instruments économiques devraient s'inscrire dans les structures politiques, administratives, judiciaires et fiscales existantes. S'ils ne s'insèrent pas dans ces cadres ou s'ils nécessitent leur modification, leur mise en œuvre effective sera beaucoup plus complexe et difficile. Etant donné que les instruments économiques ont souvent un caractère fiscal, leur compatibilité avec les régimes fiscaux en vigueur est particulièrement importante. Lorsque de grandes réformes fiscales

ou une déréglementation sont envisagées, le rôle possible des instruments économiques dans ces nouveaux cadres devrait être examiné.

25. Si une harmonisation internationale des instruments économiques est envisagée, il faudra examiner attentivement les différentes situations dans les pays concernés sur les plans de l'environnement, des conditions économiques et des structures financières.

IV. Champs d'application possible des instruments économiques

Pollution de l'eau

26. La pollution de l'eau se prête particulièrement bien à l'application des redevances ou taxes d'émission (rejet) et des redevances pour service rendu car il est relativement facile de mesurer les rejets des sources fixes.

27. Les redevances ou taxes sur produit sont applicables dans le cas de produits qui polluent les eaux de surface ou les eaux souterraines avant, pendant ou après consommation. Parmi les applications possibles, on peut citer les détergents, les engrais et les pesticides. Si la redevance ou taxe sur produit a pour objectif de décourager la consommation, la quantité de produits consommés devra être très sensible aux prix. L'existence de produits similaires moins polluants pourra accroître considérablement le succès des redevances sur produit ou des taxes différenciées (par exemple détergents avec ou sans phosphates). Les redevances ou taxes sur produit peuvent aussi servir de variable de substitution aux redevances ou taxes d'émission (redevance sur l'utilisation de produits polluants dans les procédés de fabrication, par exemple).

28. Les permis négociables pourraient s'appliquer aussi bien aux sources ponctuelles qu'à la combinaison de sources ponctuelles et diffuses. Dans ce dernier cas, les sources ponctuelles pourraient bénéficier de suppléments de droits si elles réduisent la charge de pollution des sources diffuses.

29. Les systèmes de consignation peuvent jouer un rôle indirect dans la gestion de l'eau. De nombreuses substances potentiellement polluantes (pesticides, par exemple) sont conditionnées dans des récipients non consignés. Lorsque ces récipients sont jetés, les restes de ces substances sont libérés dans l'environnement et peuvent polluer les eaux de surface et les eaux souterraines. Ces résidus peuvent subir un traitement approprié lorsque les récipients sont retournés au fabricant.

30. Les polluants qui sont déversés en grande quantité par de nombreux pollueurs, dont le volume est facile à calculer ou à mesurer, ou pour lesquels il existe un dénominateur commun (DBO, DCO), peuvent être plus facilement soumis à une redevance ou taxe d'émission que les polluants qui se présentent avec une grande variété et en faibles quantités (métaux lourds, substances toxiques). Pour ces derniers, une redevance ou taxe sur produit pourrait être envisagée. La complexité du problème oblige à adopter une stratégie graduée, partant des polluants qui sont les plus faciles à manipuler et qui permettent d'apporter des améliorations sensibles.

31. Les principaux groupes cibles visés par les instruments économiques dans le cadre d'une politique de qualité de l'eau sont l'industrie (chimie, métallurgie, alimentation, pâtes et papiers, industries extractives, etc.), l'agriculture et les ménages.

32. S'agissant de l'industrie, les redevances ou taxes d'émission (de déversement) seront applicables lorsque : 1) l'industrie peut effectivement réduire les émissions en réaction à la redevance ou taxe ; 2) l'innovation technique peut être encouragée ; et 3) lorsqu'il existe une bonne possibilité de mesurer le niveau d'émission.

33. La pollution agricole due aux sources fixes (telles que les installations d'élevage intensif) peut souvent être contrôlée au moyen de dispositifs réglementaires renforcés, lorsque cela est efficace, par des instruments économiques sous forme de redevances ou taxes de déversement. De nombreux problèmes agricoles ont pour origine l'application diffuse de pesticides, engrais, etc. Des redevances assises sur une évaluation des émissions ou des redevances ou taxes sur produits appliquées à certains intrants pourraient être appliquées. L'efficience de ces instruments doit être évaluée avec soin dans le contexte général de la politique agricole.

Pollution atmosphérique

34. Dans la lutte contre la pollution atmosphérique, les redevances ou taxes d'émission peuvent être considérées comme un complément ou un substitut à la réglementation. Pour des raisons administratives (mesure des émissions principalement), les redevances ou taxes d'émission sont plus faciles à appliquer aux grands volumes de polluants et aux grandes sources fixes.

35. La production et l'utilisation de l'énergie étant l'une des principales causes de pollution de l'atmosphère, les facteurs d'environnement devraient être pris en compte dans la tarification des prix de l'énergie ; pour ce faire, on peut appliquer des redevances ou taxes sur produit, en particulier des redevances sur les combustibles sous forme de surtaxe ou de modulation des droits d'accise sur les combustibles fossiles. Les redevances ou taxes sur produit peuvent servir de variable de substitution aux redevances ou taxes d'émission, par exemple lorsque la pollution est diffuse et lorsque ses sources sont nombreuses ou petites (mobiles). Compte tenu de la tradition bien établie de taxer les sources mobiles, surtout dans le secteur des transports, cette pratique devrait être adaptée aux objectifs de protection de l'environnement.

36. On peut créer une différenciation des prix entre produits traditionnels et produits de remplacement moins polluants en combinant surtaxes et remises sur le prix de ces produits, de manière à peu près neutre du point de vue des recettes.

37. Les permis négociables sont à envisager pour créer les conditions d'un marché dans le cas d'installations nouvelles ou modernisées et en ce qui concerne les caractéristiques de pollution atmosphérique de certains produits (automobiles, par exemple). Les producteurs pourraient être autorisés à échanger des droits d'émission lorsqu'ils vont au-delà de ce qu'imposent les normes ou lorsqu'ils sont en avance sur les délais d'application, pourvu que les résultats pour l'environnement soient les mêmes ou meilleurs.

38. Les systèmes de consignation sont applicables aux produits qui contiennent des substances potentiellement polluantes dans des circuits fermés (réfrigérateurs et climatiseurs contenant des hydrocarbures chlorofluorés, par exemple). Une fois retournés, ces produits peuvent être détruits dans de bonnes conditions ou recyclés.

39. Dans le cas de la pollution atmosphérique, les principaux groupes cibles auxquels appliquer les instruments économiques sont l'industrie, l'énergie et les transports. Pour l'industrie, les limitations applicables à la pollution de l'eau (paragraphe 31) devront être prises en compte. Dans le secteur de l'énergie, on veillera particulièrement à la bonne intégration de la politique énergétique et de la politique de l'environnement au moyen d'une tarification appropriée des ressources énergétiques.

40. L'intégration de la politique des transports et de la politique de l'environnement revêt aussi une importance particulière. Non seulement la tarification et la taxation des transports devraient prendre en compte les facteurs d'environnement, mais des instruments économiques spécifiques pourraient être introduits, tels qu'une tarification/taxation des carburants reflétant, autant que possible, les atteintes finales à l'environnement. Les véhicules à moteur pourraient aussi être frappés de redevances ou taxes d'environnement. Des redevances ou taxes pour encombrement, conçues avant tout pour les problèmes de circulation, pourraient contribuer à réduire la pollution atmosphérique. Enfin, les redevances d'utilisation des infrastructures de transport (tarification routière et autres péages) devraient aussi prendre en compte les problèmes d'environnement, le cas échéant.

Gestion des déchets

41. Les redevances conçues pour collecter des fonds (pour service rendu) devraient viser à la collecte, au traitement et au stockage appropriés des déchets ou au nettoyage des anciennes décharges dangereuses. Les redevances ou taxes à fonction incitative peuvent avoir de multiples objectifs qui devront être reconnus en tant que tels au stade de leur élaboration. Un premier objectif pourrait être de réduire au minimum la production de déchets (volumineux ou toxiques) dans les procédés de fabrication et de consommation. Un deuxième objectif pourrait être de dissuader de produire et de consommer des produits à forte proportion de déchets (volumineux ou toxiques) et d'encourager la fabrication de produits de remplacement qui dégradent moins l'environnement.

Troisièmement, les instruments économiques peuvent servir à promouvoir le recyclage qui économise les ressources non renouvelables, y compris les emplacements pour les décharges.

42. Les redevances ou taxes d'émission (rejet) devraient être établies en fonction du volume ou de la toxicité (ou autres caractéristiques nuisibles) des éléments du rejet. Dans ce dernier cas, les rejets contenant de nombreuses substances poseront des problèmes de calcul et de mesure. En raison des possibilités de fraude, les redevances ou taxes d'émission ne sont applicables que s'il est possible de contrôler facilement les auteurs des rejets. Dans la plupart des cas, on peut appliquer des redevances pour service rendu, c'est-à-dire un paiement pour la collecte des déchets et l'utilisation des installations d'élimination de ces déchets.

43. Les redevances ou taxes sur produit sont à envisager dans le cas de produits qui seront source de déchets lors de leur fabrication ou de leur consommation (sacs de matière plastique, par exemple). Elles font office de variables de substitution lorsqu'il n'est pas pratique ou pas rentable d'imposer une redevance ou taxe directe sur les déchets. Les matériaux qui ne sont ni recyclables ni réutilisables pourraient faire l'objet de telles redevances ou taxes.

44. Lorsqu'il est important qu'après utilisation, les produits soient rapportés à des points de collecte ou d'entreposage, on peut envisager un système de consignation. Cette méthode est à conseiller lorsque les produits sont réutilisables ou recyclables (bouteilles, caisses) ou lorsque ces produits contiennent des polluants potentiels (piles, voitures). Il importe que les produits visés par le système de consignation soient utilisés en grande quantité et que les systèmes de collecte soient maîtrisables.

45. Pour la gestion des déchets, les principaux groupes cibles des instruments économiques sont l'industrie, l'agriculture, les ménages et le secteur de la manutention des déchets, qu'il soit public ou privé. On pourrait également appliquer des instruments économiques à l'industrie soit parce qu'elle fabrique des produits qui entraînent des problèmes lors de leur utilisation ou de leur rejet, soit parce qu'elle est source de déchets volumineux. Les déchets agricoles tels que les lisiers pourraient également être soumis à redevance.

Bruit

46. Les instruments économiques peuvent servir à renforcer la réglementation directe, à mieux faire appliquer les mesures existantes et à accélérer la mise en conformité avec des normes antibruit plus sévères. Les instruments économiques peuvent aussi améliorer l'intégration des différents domaines d'action, en particulier la politique des transports et la politique de lutte contre le bruit. Les instruments économiques (redevances) permettent en outre de produire des recettes pour financer des mesures spécifiques de réduction du bruit, par exemple l'isolation des maisons ou la construction d'écrans antibruit.

47. Les redevances ou taxes sur les sources de bruit sont envisageables dans le cas du bruit des avions, de circulation routière et de l'industrie. Les redevances ou taxes sur le bruit des avions peuvent être intégrées aux redevances d'atterrissage, en fonction des caractéristiques acoustiques des appareils, et associées à la réglementation physique (certificats acoustiques de l'OACI). De même, des redevances ou taxes pourraient être appliquées aux voitures particulières et aux camions, en fonction de leurs caractéristiques acoustiques mesurées selon des méthodes internationalement reconnues (Organisation internationale de normalisation - ISO, par exemple). Les redevances ou taxes d'émission sont applicables également aux sources industrielles (fixes) de bruit.

48. Les redevances ou taxes sur produit sont utilisables dans le cas d'appareils. On peut envisager une modulation de la redevance suivant qu'il s'agit de produits bruyants ou de produits similaires peu bruyants.

49. D'autres instruments économiques envisagés pour résoudre d'autres problèmes de circulation, tels que la tarification routière et la fiscalité des véhicules en fonction de leur coût d'utilisation pourraient aussi tenir compte du bruit. De même, les redevances ou taxes sur le bruit peuvent faire partie d'un système intégré de taxation des véhicules à moteur qui engloberait les diverses caractéristiques possibles des véhicules, pollution et autres.

50. Les principaux groupes cibles, concernés par l'application des instruments économiques au bruit, sont les transports, les propriétaires d'appareils ménagers et l'industrie. Pour ce qui est des transports, on devra songer aux constructeurs et aux utilisateurs de voitures particulières et de camions, aux aéroports et aux chemins de fer. Dans l'industrie, toutes sortes de secteurs sont concernées ; il s'agit notamment de la construction et de nombreux gros manufacturiers.

Application des instruments économiques aux problèmes internationaux et mondiaux d'environnement

51. On peut envisager d'utiliser les instruments économiques pour régler de la façon la plus avantageuse les problèmes internationaux et mondiaux de protection de l'environnement tels que pluies acides, réchauffement de l'atmosphère terrestre et appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique.

52. Le dioxyde de carbone constitue le principal facteur du réchauffement de l'atmosphère, mais on ne connaît actuellement aucun traitement en bout de chaîne capable de réduire les émissions de ce gaz. Toutefois, puisque les émissions sont proportionnelles à la teneur en carbone des combustibles brûlés, une taxe ou redevance sur le carbone équivaudrait à une redevance ou taxe d'émission sur le dioxyde de carbone. La taxe ou redevance sur le carbone pourrait prendre la forme d'une redevance ou taxe sur produit applicable aux combustibles fossiles, à condition que l'on connaisse la teneur en carbone de ces combustibles. De même, la fiscalité pourrait être adaptée, par exemple sous forme de taxation de la teneur en soufre des combustibles. Des mesures générales telles que les taxes ou redevances sur l'énergie, compte tenu des autres objectifs politiques, devraient encourager un accroissement de l'efficacité énergétique, de façon à réduire les conséquences environnementales.

53. Des permis négociables peuvent également être envisagés. Si l'objectif est de maintenir les émissions à un niveau constant, certaines sources auront la permission d'accroître leurs émissions, et de nouvelles sources seront autorisées, à condition que ces sources puissent obtenir d'autres sources qu'elles réduisent leurs émissions d'un montant au moins équivalent. Une autre solution consisterait à compenser les accroissements des émissions par des investissements qui augmentent la capacité de l'environnement à absorber les émissions (dans le cas du dioxyde de carbone).

54. Les groupes cibles sont différents suivant les problèmes. Par exemple, un nombre restreint de firmes produisent des hydrocarbures chlorofluorés et elles peuvent être soumises au régime des redevances ou taxes ou des permis négociables. Pour des raisons pratiques, les permis négociables ne devraient s'appliquer qu'aux producteurs et importateurs. Les grandes sources d'émission de dioxyde de carbone, comme les producteurs d'énergie électrique, pourraient se voir attribuer des permis négociables ou imposer une taxe ou redevance sur le carbone. Les petites sources, les ménages, par exemple, pourraient également acquitter une redevance ou taxe sur le carbone (par exemple, sur l'essence et sur les combustibles domestiques).

À propos de l'OCDE

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant- garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays Membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle Zélande, les Pays Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Türkiye. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Instruments juridiques de l'OCDE

Environ 460 instruments juridiques de substance ont été développés dans le cadre de l'OCDE depuis sa création en 1961. Ces instruments comprennent les Actes de l'OCDE (les Décisions et Recommandations adoptées par le Conseil de l'OCDE conformément à la Convention relative à l'OCDE) et d'autres instruments juridiques développés dans le cadre de l'OCDE (notamment les Déclarations et les accords internationaux).

L'ensemble des instruments juridiques de substance de l'OCDE, qu'ils soient en vigueur ou abrogés, est répertorié dans le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE. Ils sont présentés selon cinq catégories :

- Les **Décisions** sont adoptées par le Conseil et sont juridiquement contraignantes pour tous les Membres, à l'exception de ceux qui se sont abstenus au moment de leur adoption. Elles définissent des droits et des obligations spécifiques et peuvent prévoir des mécanismes de suivi de la mise en œuvre**.**
- Les **Recommandations** sont adoptées par le Conseil et n'ont pas une portée juridique obligatoire. Elles représentent un engagement politique vis-à-vis des principes qu'elles contiennent, il est attendu que les Adhérents feront tout leur possible pour les mettre en œuvre.
- Les **Documents finaux de substance** sont adoptés individuellement par les Adhérents indiqués plutôt que par un organe de l'OCDE et sont le résultat d'une réunion ministérielle, à haut niveau ou autre, tenue dans le cadre de de l'Organisation. Ils énoncent habituellement des principes généraux ou des objectifs à long terme et ont un caractère solennel.
- Les **accords internationaux** sont négociés et conclus dans le cadre de l'Organisation. Ils sont juridiquement contraignants pour les parties.
- **Arrangement, accord/arrangement et autres** : plusieurs autres types d'instruments juridiques de substance ont été développés dans le cadre de l'OCDE au fil du temps, comme l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'Arrangement international sur les Principes à suivre dans les transports maritimes et les Recommandations du Comité d'aide au développement (CAD).