



**Programme des
Nations Unies
pour l'environnement**



UNEP(DEC)/MED WG.245/6
20 janvier 2004

FRANCAIS
Original : ANGLAIS



PLAN D'ACTION POUR LA MEDITERRANÉE

Cours de formation pour l'élaboration des plans sectoriels et
de plans d'action nationaux dans le cadre du Programme
d'Action Stratégiques (PAS)

Izmit (Turquie), 4-6 mars 2004

DURABILITE DU PAS

**LIGNES DIRECTRICES POUR LA PREPARATION DE PROPOSITIONS D'INSTRUMENTS
ECONOMIQUES POUR COMBATTRE LA POLLUTION MARINE DUE AUX ACTIVITES
TERRESTRES POUR LES PLANS D' ACTIONS NATIONAUX DANS 12 PAYS ELIGIBLES AU FEM**

En coopération avec





PRIORITY
ACTIONS
PROGRAMME



DURABILITE DU PAS

**LIGNES DIRECTRICES POUR LA PREPARATION DE PROPOSITIONS D'INSTRUMENTS
ECONOMIQUES POUR COMBATTRE LA POLLUTION MARINE DUE AUX ACTIVITES
TERRESTRES POUR LES PLANS D'ACTIONS NATIONAUX DANS 12 PAYS ELIGIBLES AU FEM**

Priority Actions Programme
Regional Activity Centre
Split, July 2003

Sommaire

1.	Introduction	1
2.	Points Principaux.....	2
2.1	Objectifs de développement global.....	3
2.2	Objectifs-clef environnementaux	3
2.3	Objectifs-clef financiers	4
2.4	Objectifs-clef d'Equité	5
2.5	Consultations des Groupes d'Intérêt.....	5
2.6	Les Dispositions Administratives et Légales	6
2.7	Elaboration des IE	6
2.8	Principes de révision.....	7
3.	Structure de la Proposition	7
3.1	Introduction.....	7
3.2	Présentation des IE	7
3.3	Calendrier.....	7
3.4	Objectifs des IE	8
3.5.	Programme de Mise en Oeuvre	8
3.6	Le Budget.....	9
	Conclusions	9
	Bibliographie.....	10

1. Introduction

Avec le soutien du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), un projet a été initié en vue de déterminer les Actions Prioritaires dans la poursuite de l'élaboration et la mise en œuvre du Programme d'Action Stratégique (PAS) pour la Mer Méditerranée (PAS MED) pour traiter la pollution due aux activités terrestres. L'objectif global de ce projet triennal consiste à améliorer la qualité de l'environnement marin dans la région méditerranéenne par une meilleure collaboration dans la gestion de la pollution terrestre ainsi qu'une coopération internationale renforcée.

Le projet est réalisé par le Programme d'Actions Prioritaires du Centre d'Activités Régionales (PAP/CAR), qui devra aider au développement de mécanismes administratifs, légaux et fiscaux pour le financement durable de la mise en œuvre du PAS au niveau national. Un de ces mécanismes consiste à utiliser des instruments économiques qui permettent d'orienter les activités économiques dans des directions favorables à l'exploitation des ressources naturelles de manière durable tant sur le plan environnemental qu'économique. Ces activités seront entreprises en étroite collaboration avec les pays partenaires, les organisations et les institutions internationales concernées et des experts régionaux compétents.

Dans le cadre de ce projet, la seconde analyse de l'utilisation des instruments économiques (IE) a été menée par une équipe internationale d'experts en instruments économiques. Cinq projets pilotes et une étude de cas sur l'introduction d'instruments économiques nouveaux ou adaptés ont été développés et préparés pour leur mise en œuvre. Sept experts internationaux en instruments économiques sont directement impliqués dans les projets pilotes. Quatre stages de formation ont été organisés d'octobre 2002 à janvier 2003 (en Croatie, Albanie, Bosnie-Herzégovine et en Algérie). L'étape de la mise en œuvre de tous les projets a démarré en janvier 2003.

Incluses dans la prochaine étape du projet, des propositions pour l'introduction de nouveaux instruments économiques et/ou l'adaptation de ceux existants pour traiter la pollution marine d'origine terrestre dans les pays éligibles aux critères FME seront préparées et présentées aux équipes travaillant à la préparation du Plan d'Actions National (PAN). Pour faciliter ce processus, il a été recommandé que des principes directeurs soient donnés aux pays dans la préparation de propositions pour l'introduction d'instruments économiques.

Les instruments économiques, comme le PAN, doivent faciliter l'atteinte des objectifs proposés dans le cadre du projet PAS MED, pour ce qui suit :

1. Environnement urbain

- Traitement municipal des eaux usées (section 5.1.1, page 8)
- Déchets solides urbains (section 5.1.2, page 9)
- Pollution de l'air (section 5.1.3, page 10)

2. Développement industriel (section 5.2, page 11)

- Polluants organiques permanents (section 5.2.1, page 15, 16)
- Composants organo-métalliques et de métaux lourds (section 5.2.1, page 17, 19, 20)
- Composants organo-halogènes (section 5.2.3, page 23)
- Substances radioactives (section 5.2.4, page 24)
- Nutriments et solides en suspension (section 5.2.5, page 26, 27)
- Déchets dangereux (section 5.2.6, page 29, 30, 31)

3. Dégradation de l'environnement et destruction d'habitats (section 5.3, page 32)

Pour être en accord avec les buts et les objectifs du PAS MED, les instruments qui doivent être proposés pour le PAN pourront être divisés en trois groupes :

- Les instruments économiques qui devront être introduits dans le court terme (d'ici 2007)

- Les instruments économiques qui devront être introduits dans le moyen terme (d'ici 2015) et
- Les instruments économiques qui devront être introduits dans le long terme (d'ici 2025)

La proposition détaillera les instruments qui devront être introduits dans le court terme.
Des instructions détaillées sur le modus operandi sont exposées dans le chapitre suivant :

En ce qui concerne les instruments économiques qui devront être introduits dans le court terme, toutes les parties de la Proposition devront être remplies (les lignes directrices sont données dans la section suivante du présent document, chapitre 3)

Cependant, en ce qui concerne les instruments qui seront introduits dans le moyen et court terme, les responsables de projet seront chargés d'apporter des réponses pour les deux premières parties de la Proposition seulement (1. Introduction et 2. Présentation des IEs).

Le plan des lignes directrices est structuré de la manière suivante : la Section 2 identifie les principales questions auxquelles les décideurs doivent s'intéresser dans la préparation de la proposition – les objectifs, les indicateurs-clef d'efficacité, le suivi de la progression, le processus de consultation, les procédures administratives et légales à suivre et les principes de révision des résultats. Ces derniers sont traités dans le contexte des problèmes de pollution ainsi exposés tout en tirant des enseignements de l'utilisation actuelle des instruments économiques. La Section 3 fournit des indications sur la manière dont la proposition d'ensemble devrait être structurée, déterminant un cadre au sein duquel l'information devrait être délivrée. Ce qui a pour avantage d'assurer une uniformité dans la soumission des propositions ainsi qu'une garantie quant au traitement de l'ensemble des points principaux (chaque "case" doit être remplie et si elle ne doit pas l'être, la raison doit en être donnée). L'objectif est d'avoir un document comptant entre 10 et 15 pages, mais structuré de telle sorte que toute information cruciale soit fournie et les données annexes exclues.

2. Points Principaux

Les principaux points que toute proposition doit aborder sont les suivants :

- i. Les Objectifs de Développement Global
- ii. Les Objectifs-clef environnementaux
- iii. Les Objectifs-clef Financiers
- iv. Les Objectifs-clef d'Équité
- v. Consultations des Groupes d'Intérêt
- vi. Les Questions Administratives et Légales à traiter
- vii. L'Elaboration de l'Instrument
- viii. Le Dispositif de Révision Finale

On peut les subdiviser en deux groupes : les points de (i) à (iv) relatifs aux objectifs d'introduction de l'instrument ; et les points allant de (v) à (viii) concernant la mise en œuvre de l'instrument. Dans la Section 3, qui comporte un cadre de consignes, ces deux ensembles de points sont traités séparément.

Avant d'entrer dans les détails, il est utile de donner une vision globale de la classification, les définitions des instruments économiques ainsi que les zones d'intérêt visées par le PAS MED et dans chaque cas, les catégories d'IE qui pourraient contribuer à la résolution du problème. Ils sont exposés dans l'annexe 1. Le sommaire énumère une liste d'IE communs qui ont été utilisés dans plusieurs pays pour ce type de problèmes précisément et qui pourraient servir d'exemple sur ce qui est disponible pour les IE des pays faisant partie du programme.

2.1 Objectifs de développement global

C'est l'objectif le plus élevé concernant toute politique et dans le contexte du PAS MED ceux identifiés englobent :

- L'Amélioration du niveau de vie des communautés locales
- L'Amélioration de l'offre et de l'efficacité des services publics spécifiques de la région et
- La Création des conditions d'existence viables pour les communautés au travers d'une exploitation durable des ressources naturelles locales.

Quels que soit le choix des objectifs, la proposition doit fournir des informations relatives aux **indicateurs clef** servant à mesurer la réalisation des objectifs (les indicateurs d'efficacité) et sur la façon dont ils seront **contrôlés**. Elle devra également indiquer quelles hypothèses critiques ont été faites au sujet de l'impact des IE sur les objectifs de développement. Par exemple, l'objectif peut être d'augmenter les revenus de petits pêcheurs en créant un fonds d'entreprise financé par l'établissement de taxes locales sur de gros chalutiers qui pénètrent les eaux côtières. L'indicateur d'efficacité serait le revenu réel de la communauté choisie et le contrôle se ferait au travers d'une Etude de Mesure des Niveaux de Vie. Les hypothèses critiques relatives au succès de l'objectif de développement sont (a) que les chalutiers ne vont tout simplement pas entrer dans les eaux, et que (b) des possibilités locales existent qui peuvent être exploitées par ces communautés, c'est –à-dire qu'elle en ont les capacités, etc...

Cela va sans dire que l'objectif consistant à augmenter les revenus réels sera influencé par plusieurs facteurs dont les IE. Idéalement, on devrait avoir un moyen de mesurer l'apport du projet à l'indicateur, dans un contexte dynamique. Cela peut représenter un vrai défi qui exigera certainement à la fois un contrôle et une modélisation d'une source de revenus. La proposition devrait au moins évoquer ceci et envisager quelles mesures doivent être mises en place pour une telle évaluation.

2.2 Objectifs-clef environnementaux

Il est important d'établir explicitement les objectifs-clef environnementaux du programme. Encore une fois, en se basant sur la documentation PAS MED ; cela pourrait être peu ou prou ce qui suit :

- Ralentir la dégradation des systèmes côtiers et marins ;
- Empêcher une exploitation non durable des ressources côtières et marines ;
- Arrêter la disparition des habitats procurant des ressources vitales ;
- Stopper le déclin de la biodiversité et la disparition d'espèces menacées ;
- Réduire les dangers et les risques liés à la zone côtière et à l'environnement marin ; et
- Améliorer l'environnement local (paysage, gestion des déchets solides, qualité de l'air, approvisionnement des maisons en eau potable)

Comme avec l'objectif le plus élevé, les propositions devraient délivrer des informations sur la manière dont on évalue l'état de l'environnement conformément à l'objectif et la façon dont on en observera l'évolution. Toute hypothèse critique sur la façon d'atteindre cet objectif devrait être prise en compte. En prenant le même exemple qu'au chapitre précédent, l'objectif environnemental pourrait consister en la réduction de l'exploitation non durable des ressources halieutiques côtières. L'indicateur d'efficacité consisterait à évaluer la quantité de poissons, ce qui pourrait être envisagé comme composante d'un programme spécifique pour la zone concernée. Les hypothèses critiques sont: (a) les chalutiers devront effectivement

réduire leur activité; et (b) les pêcheurs locaux ne combleront pas le "trou". A noter que ce qui est crucial au succès dans ce cas précis, c'est-à-dire le fait que les chalutiers réduisent leur activité, pourrait être facteur d'échec dans l'objectif précédent, car s'il y a une chute trop importante, les revenus provenant de la taxe seront faibles. L'élaboration des IE doit trouver un équilibre entre celles-ci, raison pour laquelle il est utile de faire connaître ces hypothèses.

Dans certains cas l'objectif environnemental pourrait être quantitatif comme, par exemple, dans le cas de la qualité de l'air où le but est d'atteindre les normes de qualité définies dans le Protocole des Ressources Terrestres (RT) d'ici 2025. Des buts similaires existent pour le système d'évacuation des eaux, les déchets solides, etc. Naturellement il n'y a aucune raison pour que les IE soient seuls responsables d'un tel objectif. Cela peut faire partie d'un ensemble de mesures, auquel cas la contribution de l'IE dans l'atteinte de l'objectif peut être difficile à évaluer, posant un problème identique à celui qui est exposé dans le chapitre précédent. Même sans être directe, la proposition devrait étudier quels moyens l'équipe aura à disposition pour évaluer l'impact du projet sur l'indicateur.

2.3 Objectifs-clef financiers

Pour beaucoup d'IE, il y a un objectif-clef financier, qui peut consister soit à mener une collecte de fonds pour des buts précis, ou bien assurer que toute subvention accordée dans le cadre du programme n'excède pas un certain montant. Pour certains instruments, l'objectif peut être la neutralité fiscale. Par exemple, une taxe très élevée sur l'essence avec plomb peut être accompagnée d'une taxe légèrement réduite sur l'essence sans plomb, ce qui n'affecterait pas le revenu global. Bien sûr, cela n'est pas nécessaire : le gouvernement pourrait vouloir augmenter le revenu global de la taxe par ce moyen. Quel que soit l'objectif, il devrait être établi clairement et les IE devraient être envisagés comme allant de pair avec cet objectif.

Les différents IE ont des objectifs différents. Quel que soit l'objectif choisi, les acteurs de la proposition doivent établir quel indicateur d'efficacité est prévu pour celui-ci, et comment se fera le contrôle. Il faudra également évoquer ce qui a été retenu des hypothèses critiques pour que les IE atteignent leur objectif financier. Prenons l'exemple d'un impôt sur les poubelles. L'objectif financier pourrait être d'assurer que les revenus couvrent les coûts additionnels de collecte que des dépôts sauvages mettent à la charge des autorités locales. L'indicateur serait que les revenus globaux et les dépenses totales pour la collecte ainsi que les efforts de contrôle iraient dans le sens de la récolte d'informations sur ce qui est effectivement dépensé dans la collecte des déchets sauvages. Cela pourrait ne pas être facile- quelques « bouts d'essai » ou approximations pourraient être inévitables. De toutes façons, il sera nécessaire de planifier les actions à mener dans ce but.

L'information supplémentaire qu'il faudrait indiquer ici est quel principe financier les IE prévoient de suivre. D'une manière générale, les options sont les suivantes : (a) le Principe du Pollueur Payeur (PPP) ; (b) le Principe de l'Utilisateur Payeur (PUP) ; et (c) le Budget ou le Financement Externe. Si la charge échoit au pollueur **et si les revenus ne sont pas réinvestis en sa faveur**, on peut dire que le PPP a été totalement appliqué. Si les revenus sont réinvestis, il s'agit d'un PPP partiel. Si c'est aux communautés locales qui utilisent, par exemple, un parc ou une plage, qu'échoit la charge de nettoyer les déchets déposés par des étrangers, alors il s'agit d'un PUP. Si, en revanche, le gouvernement supplée aux coûts à travers le budget général, nous avons un PUP partiel accompagné d'un financement budgétaire partiel. Une répartition en fonction de ces axes d'orientation serait nécessaire mais pas essentielle pour la proposition. Pour plus de détails, voir Markanda (2002).

2.4 Objectifs-clef d'Équité

Les IE ont fréquemment des objectifs d'équité spécifiques (par ex : améliorer les revenus des populations pauvres à proximité d'une zone protégée). Dans d'autres cas, les IE peuvent ne pas avoir d'objectif d'équité mais doivent, cependant, se soucier de tous les impacts négatifs sur l'équité ; et les IE doivent être conçus de sorte à les empêcher.

Le problème d'équité le plus courant se pose quand une charge ou une taxe imposée doit être payée par une population pauvre et démunie. Dans de telles situations, une forme de protection sociale doit être mise en place. Son organisation dépendra de qui est affecté et de l'importance de l'impact. Les projets envisageables sont discutés à la Banque Mondiale (2000) ainsi que dans Makandya et Streimikiene (2003). Par exemple, il est possible d'introduire des taux "ligne de vie" lorsque les services municipaux ont peu à offrir (c'est-à-dire appliquer des taux peu élevés pour des petites quantités d'eau/de déchets, etc.). D'autre part, des projets d'exonération peuvent être déclinés, basés sur le revenu et sur d'autres évaluations de « moyens ». De toute façon, l'auteur de la proposition devra indiquer (a) les mesures qui seront prises pour déterminer si une question d'équité se pose, (b) quels plans seront élaborés pour aborder le problème et (c) comment se fera la vérification. Ceci correspond aux indicateurs d'efficacité évoqués dans les chapitres précédents. Les plans qui permettent son traitement seront présentés en détails en 2.7, où les questions relatives à la conception sont traitées.

Les autres questions d'équité pouvant être traitées sont :

- Les IE qui abordent la pollution industrielle, dans des cas où le niveau de la charge peut rendre l'entreprise non compétitive face à d'autres producteurs non soumis à la même hauteur de taxe.
- Les taxes sur les produits (par ex. les engrais ou les matériaux qui ont un coût d'élimination élevé telles que les piles), là où il peut y avoir répercussion sur les foyers à faible revenus.
- Les programmes spécifiquement conçus pour augmenter les revenus des communautés pauvres en appliquant une taxe sur le tourisme ou sur les autres utilisateurs des ressources naturelles de la zone, où il sera déterminant de désigner ce que sera l'indicateur d'efficacité et comment il sera contrôlé.

Comme étape préliminaire, il est conseillé de collecter le plus de données possible concernant les groupes susceptibles d'être touchés. Si cela s'avère suffisant pour définir une base de référence, alors un outil majeur pour le contrôle du succès des IE est établi. Si ces données ne sont pas disponibles, des mesures devront être mises en place pour les collecter avant l'introduction de l'instrument.

Ceci complète l'examen des objectifs des IE. Les quatre questions suivantes sont relatives à l'application des IE.

2.5 Consultations des Groupes d'Intérêt

La première étape de la mise en œuvre des IE consiste à consulter les groupes d'intérêt. C'est une étape déterminante pour le processus dans son ensemble. Les groupes avec lesquels le programme devrait être débattu comprennent :

- Les organes politiques qui seront chargés d'apprécier tout IE,
- Les organismes gouvernementaux qui seront chargés de la mise en œuvre, et
- Les individus et les organisations qui seront concernés par les IE.

La proposition devrait déterminer tout d'abord quels plans sont mis en place pour ces consultations. Chaque groupe devra disposer des informations- clef concernant la

proposition, à savoir ses objectifs et ses incidences éventuelles. Cela se fera nécessairement de manière approximative étant donné que l'analyse n'aura pas été complètement menée. De plus, étant probable que les consultations puissent donner lieu à des modifications du programme, il pourrait s'avérer nécessaire de confirmer ces changements avec les groupes d'intérêt, même si, en général, une seconde phase complète de consultations ne devrait pas être nécessaire.

La publicité au sujet des consultations devrait être largement répandue et toute documentation relative aux IE disséminée dans un langage compris par toutes les parties concernées. Un rapport sur les résultats des consultations et sur la façon dont les questions soulevées ont été abordées est une production attendue.

2.6 Les Dispositions Administratives et Légales

La seconde phase de la mise en œuvre des IE consiste à formuler les dispositions administratives et légale. Les questions qui ont besoin d'être clarifiées sont les suivantes :

- Doit-on introduire des changements légaux avant la mise en œuvre ? Si oui quels sont les étapes mises en place pour les introduire ?
- Quel(s) organisme(s) est (sont) en charge de la mise en œuvre ? Quelle sera la responsabilité de chaque organisme ? Quelles sont les difficultés pouvant émaner de leur coopération ? Quelles sont les actions prévues pour surmonter ces difficultés ?

Dans certains cas, une assistance technique spécifique devra être fournie à l'organisme principal garant de la mise en œuvre. Si le cas se présente, des plans aidant à fournir une telle assistance, incluant des sources de financement, devront faire partie du dossier soumis avec la proposition.

2.7 Elaboration des IE

L'activité principale dans l'élaboration des IE revient à sélectionner les valeurs des paramètres-clé. Ces derniers peuvent comprendre : les taux de taxation, les critères de sélections des groupes auxquels ils seront appliqués (qui sera exempté si exemption il y a), le partage des revenus (ex : quel pourcentage pour quel organisme), la durée d'exécution des IE, les dispositions relatives à la révision des IE (A quelle date s'effectuera une étude d'impact des IE et quels sont les changements à considérer pour cette étape) et, finalement, existe-t-il des programme d'extension du projet au-delà du groupe/de la zone de sa première application ?

Pour apporter des réponses à ces questions, l'équipe pourra se fonder sur un ou plusieurs modèles reliant les IE aux objectifs décrits ci-dessus. Les exemples de modèles sont :

- Un modèle pour évaluer l'impact des IE sur les objectifs environnementaux
- Un modèle pour évaluer l'impact des IE sur les objectifs économiques – ex : les revenus des individus et des compagnies touchés ; et
- Un modèle pour évaluer l'effet des IE sur les revenus financiers des organismes publics.

Déterminante pour toutes les questions liées à l'environnement, sera la question des moyens de mesure. Comment devra-t-on mesurer la variable qui sert de base aux IE ? Les méthodes sont-elles fiables et solides ? Si ce n'est pas le cas, que peut-on faire pour améliorer leur efficacité ?

Toutes ces questions ne seront pas abordées à travers l'utilisation des modèles, cependant là où un modèle a été utilisé, la proposition devra décrire ses caractéristiques principales ainsi que ses avantages et limites¹. Si un modèle n'est pas utilisé, il faudra obligatoirement décrire la manière dont les paramètres-clé ont été choisis. Ils peuvent être déterminés sur la base de schémas similaires utilisés ailleurs ou bien sélectionnés à travers un processus de compromis politique, auquel cas des analyses quant aux répercussions éventuelles seront exigées.

Les informations relatives à l'élaboration des IE doivent être fournies dans le rapport principal et dans le cadre général; elles sont probablement la partie la plus importante des informations contenues dans la proposition. D'où l'effort substantiel requis pour cet aspect.

2.8 Principes de révision

Il faudra inclure dans la proposition les modalités selon lesquelles on en rendra compte au cours de la période de mise en œuvre et à son achèvement. Cela pourrait être, par exemple, un compte rendu annuel suivi d'un compte rendu final; ou bien des comptes rendus à mi-parcours et à la fin. Il faudra décrire dans la section qui sera en charge de la révision, qui sera responsable de la diffusion des informations, et, s'il y a lieu, quelles actions découleront des comptes-rendus (ex: un changement dans les valeurs des paramètres-clé, une interruption de la phase d'application, son extension à d'autres zones, etc.)

3. Structure de la Proposition

La proposition devrait être entièrement complétée dans les sections suivantes :

3.1 Introduction

Décrire les questions abordées, pourquoi est-ce important et quel est l'arrière-plan du problème.

3.2 Présentation des IE

Présenter précisément en quoi consiste les IE, à qui il seront appliqués et pour combien de temps ils seront mis en œuvre.

3.3 Calendrier

Fournir un calendrier pour les étapes suivantes:

Table 1: Calendrier

Discussions initiales et accord de principe	
Période de Consultations	
Etude de Légalité et Approbation	
Plan Administratif	
Plan des IE	
Période d'Application	
Période de Révision	

¹ Le 'modèle' pourrait être très simple dans certains cas. Par exemple, pour une fonction 'requête' liant la quantité de déchets générés au prix exigé par tonne pour sa collecte pourrait constituer un modèle. Par ailleurs, le modèle pourrait être très sophistiqué. On peut citer comme exemple un Modèle d'Equilibre Général Informatisable qui comprend des variables économiques et environnementales et qui détermine leur valeur en étudiant tous les marchés de manière simultanée.

Il peut y avoir chevauchement entre les périodicités de certaines étapes.

3.4 Objectifs des IE

Table 2: Cadre Statistique des Objectifs

Classement des Objectifs	Principaux Indicateurs d'Efficacité	Contrôle Evaluation et	Hypothèses critiques (*)
Objectif de Développement:			
Objectif Environnemental:			
Objectif Financier:			
Objectif d'Équité:			

(*) Comment les IE garantiront-ils la réalisation des objectifs.

Quels sont les objectifs?

- *De développement* – Fournir les informations à propos des indicateurs-clef, selon quelles modalités ils seront contrôlés et quelles sont les hypothèses critiques émises concernant le rapport entre cet objectif et les IE. En d'autres termes, élaborer à partir des informations fournies dans le cadre général.
- *Environnementaux* – Fournir les informations concernant la façon d'évaluer l'état de l'environnement en fonction de l'objectif et la manière dont le contrôle sera effectué. Toute hypothèse critique concernant la réalisation de cet objectif à partir des IE devrait être exprimée. Lorsqu'il y a un objectif quantitatif, l'établir. Enfin, définir comment l'impact des IE sur les objectif devrait être discuté.
- *Financiers* – Définir l'objectif le plus précisément possible et discuter de l'indicateur qui sera utilisé pour contrôler la progression vers cet objectif. Indiquer, si possible, quel est le principe utilisé dans la dimension financière des IE, PPP, PUP ou Support budgétaire.
- *D'Équité* – Si les IE ont un objectif d'équité, il est nécessaire d'en discuter à ce niveau. Dans certains cas, cet objectif peut tout simplement consister à empêcher que les IE aient un impact d'équité négatif alors qu'ils poursuivent d'autres objectifs. Dans ce cas, les décisions à introduire à ce propos doivent être présentées à ce niveau. Comme pour les autres objectifs, des programmes de contrôle de la progression concernant cette dimension doivent être présentés.

3.5. Programme de Mise en Oeuvre

Table 3: Cadre général pour la mise en Oeuvre

Activité	Actions/Contributions	Résultats	Hypothèses Critiques (*)
Consultations	Réunions: Discussions:	Rapports Documents Publicitaires	
Phases Administratives et Légales	Etude de Légalité Etude administrative	Approbation Légale Plan administratif	
Modèle de l'IE	Modelisation de liens aux objectifs Selection de	Résultats d'application du modèle ou méthode	

	paramètres-clef Comment traiter les cas spéciaux	alternative de sélection Rapport complet des paramètres du modèle	
Révision	Plan de révision et de contrôle	Rapport sur le plan de révision / contrôle	

(*) Des résultats aux objectifs

- *Consultation* – Indiquer avec quelles personnes es consultations sont planifiées, quel matériel sera présenté aux groupes d'intérêt et quelle modification a été apportée aux changements des IE à la lumière des commentaires reçus. Quelles difficultés ont été anticipées et de quelles manières seront-elles abordées ?
- *Dispositions Administratives et Légales* – Proposer une ébauche du contenu du plan administratif. D'habitude, elle identifie les organismes garants de l'application and la façon dont ils vont travailler ensemble. Tout arrangement visant à fournir une assistance technique aux organismes devratt être élaboré à ce niveau.
- *Modèle des IE* – Cette section devrait contenir:
 - Comment sont déterminées les valeurs des paramètres principaux (ex : taux de taxation) ? La discussion au sujet des modèles qui seront utilisés devrait être présentée ici.
 - Les critères de sélection des groupes auxquels ils sont destinés et ceux qui seront exemptés.
 - Comment se fera le partage des revenus ?
 - Les dispositions pour la révision des paramètres ou de la conception plus généralement.
 - Les plans d'extension (s'il y a lieu).
- *Principes de Révision* – Fournir les détails à propos de la manière dont le projet sera révisé au cours et au terme de la période de mise en oeuvre.

3.6 Le Budget

Indiquer les coûts prévus, incluant les coûts minimaux de la préparation, de la mise en oeuvre et de l'application de l'IE 6/

Conclusions

Ces lignes directrices ont été préparées à la fois sur la base d'une révision du programme PAS MED et de l'expérience avec les IE initiaux et sur l'expérience élargie de l'auteur dans la conception et la mise en oeuvre des IE. Ils ont été révisés et discutés à l'occasion de la Rencontre sur l'Application et l'Evaluation des IE et la préparation du PANs tenue à Split en mars 2003. Ces lignes directrices doivent être utilisées pour la préparation des propositions d'instruments économiques pour combattre la pollution marine due aux activités terrestres, qui seront utilisées dans le PAN.

Bibliographie

Markandya, A. (2002), *Financial Sustainability of Environmental Investments*, mimeo. Regional Activity Centre: Split.

Markandya, A. P. Harou, L. Bellù and V. Cistulli (2002) *Environmental Economics for Sustainable Growth* (With). Edward Elgar, Cheltenham.

Markandya, A. and D. Streimikiene, (2003), *Welfare Efficiency Considerations In The Pricing Of Energy For Households*, mimeo., Lithuanian Energy Institute, Kaunas.

Panayotou, T. (1988), *Instruments of Change: Motivating and Financing Sustainable Development*, London: Earthscan.

Priority Actions Programme (2002), *Analysis of the Application of Economic Instruments for Combating Land-based Pollution in the Mediterranean Coastal Areas*, mimeo. Regional Activity Centre: Split.

UNEP (1999), *Strategic Action Programme to Address Pollution From Land-Based Activities*, UNEP: Athens

World Bank (2000), *Maintaining Utility Services for the Poor: Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington DC.

World Bank (2000a), *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets and Governments*, New York: Oxford

ANNEXE I

Classification et définition des instruments économiques

Une définition du terme « instrument économique » est donnée ci-après : « *Tout instrument qui vise à entraîner un changement dans le comportement des agents économiques par l'internalisation des coûts liés soit à l'environnement soit à l'épuisement des ressources à travers une modification de la structure incitative à laquelle font face lesdits agents (plutôt que de mandater une norme ou une technologie) se qualifie au titre d'un instrument économique.* »

Actuellement, différentes définitions de divers types d'instruments économiques sont utilisées dans le cadre de la politique de l'environnement. La classification la plus largement utilisée pour les instruments économiques de contrôle de la pollution et de gestion des ressources naturelles est celle qui a été développée par l'OCDE. Cette classification est également utilisée pour notre étude. La liste suivante indique la typologie OCDE :

Redevances/taxes sur les émissions : Redevances directes fondées sur des mesures ou des estimations de la quantité et de la qualité d'un polluant. Les redevances à l'émission peuvent couvrir seulement un polluant ou peuvent comprendre un large éventail de polluants. Dans certains pays, des redevances à l'émission sont utilisées en combinaison avec des redevances de non conformité (voir ci-dessous).

Redevances/taxes sur l'utilisateur : Paiements en contrepartie du coût des services collectifs. Ceux-ci sont principalement utilisés au titre d'un dispositif de financement par les autorités locales, par exemple pour la collecte et le traitement des déchets solides et les eaux d'assainissement. Dans le cas de la gestion des ressources naturelles, les coûts d'utilisation constituent un paiement en contrepartie de l'utilisation d'une ressource naturelle (par exemple, minéraux, parcs, pêche ou chasse).

Redevances/taxes sur les produits : Paiements affectant les produits qui créent de la pollution lorsqu'ils sont fabriqués, consommés ou rejetés (par exemple, engrais, pesticides, matériaux d'emballage, piles électriques, etc.). Les coûts du produit ont habituellement l'objet de modifier le prix relatif du produit et/ou de financer les systèmes de collecte et de traitement.

Redevances de non conformité : Paiements imposés sur les pollueurs qui ne se mettent pas en conformité avec les exigences et les réglementations liées à l'environnement ou à la gestion des ressources naturelles. Ils peuvent être proportionnels aux paramètres choisis, tels que détériorations résultant de la non conformité ou bénéfices liés à la non conformité. Les redevances de non conformité sont parfois appelées des « amendes » ou des « pénalités ».

Systèmes dépôts-remboursement : Paiements effectués lors de l'achat d'un produit (par exemple, bouteilles de verre ou en matière plastique). Le paiement (dépôt) est totalement ou partiellement remboursé lorsque le produit est retourné au commerçant ou à une installation de traitement spécialisée.

Permis, droits ou quotas commercialisables (négociables, cessibles) également connus sous le nom de « **négoce des droits d'émission** » : Instrument fondé sur le principe politique selon lequel toute augmentation dans les émissions ou toute utilisation de ressources naturelles doit être compensée par une diminution d'une quantité équivalente – et parfois plus importante – d'émissions. Par exemple, lorsqu'un plafond statutaire sur les niveaux de pollution est fixé pour une zone donnée, une firme polluante peut construire une nouvelle entité ou encore développer ses activités seulement dans la mesure où elle n'augmente pas la charge totale de pollution. La firme doit donc acheter des « droits », ou

permis de pollution auprès d'autres firmes situées dans la même zone de contrôle, lesquelles devront en conséquence réduire leurs émissions d'un montant équivalent à la pollution complémentaire émise par la nouvelle activité.

Obligations de performance : Pour garantir la conformité par rapport aux exigences liées à l'environnement ou aux ressources naturelles, les pollueurs ou utilisateurs doivent payer un dépôt sous la forme d'une « caution ». La caution est remboursée lorsque la conformité est atteinte.

Paiements en responsabilité : Paiements effectués sous l'effet du droit civil pour compenser les détériorations résultant d'une activité polluante. Les paiements de ce type peuvent être versés aux « victimes » (victimes d'une pollution chronique ou accidentelle) ou au gouvernement. Ils peuvent être appliqués dans le contexte de règles spécifiques de responsabilité et de programmes de compensation, ou de fonds de compensation financés par les contributions des pollueurs potentiels (par exemple, fonds pour les marées noires).

Subventions : Toutes formes d'assistance financière publique aux pollueurs ou aux utilisateurs de ressources naturelles, par exemple, subventions (contributions financières qui n'entraînent pas l'obligation de remboursement), emprunts à taux d'intérêt bonifié (taux d'intérêt situé en dessous des taux commerciaux), crédits d'impôts (taux d'imposition inférieur au niveau standard, par exemple, taux réduit de TVA), amortissement accéléré, etc.

Un nombre complémentaire de distinctions sur les redevances et impôts liés à l'environnement doit être pris en compte. Les redevances et taxes liées à l'environnement génèrent des revenus et une distinction fondamentale consiste à savoir si les revenus sont spécifiquement dédiés aux dépenses liées à l'environnement ou contribuent aux budgets généraux d'Etat ou des municipalités. Aux fins de la présente étude, le terme « **redevance** » est applicable si la partie principale, ou le total du revenu provenant de l'instrument est dédié aux dépenses liées à l'environnement. Par exemple, le terme « **redevance** » est utilisé si les revenus sont collectés par des fonds d'environnement, des fonds pour l'eau, ou des entreprises publiques fournissant des services municipaux, comme par exemple le traitement des effluents liquides ou la gestion des effluents solides. Si le revenu n'est pas dédié aux dépenses liées à l'environnement, on utilise le terme « **taxe** ». Cette approche simple est très largement compatible avec les définitions actuelles de l'OCDE pour les termes « redevances/honoraires » et « taxes ».

Etant donné les complexités des problèmes liés à l'environnement ainsi que l'impact des politiques de l'environnement sur les activités sociales et économiques, on fait habituellement face aux problèmes spécifiques à l'environnement en utilisant un « **mix de politiques** », consistant en divers instruments de commande/contrôle (normes, permis, technologies prescrites, sanctions fixes dans l'éventualité d'une non conformité, etc.), des instruments économiques et des instruments incitatifs (tels qu' accords volontaires, mesures d'information et d'éducation, etc.). Il est important, donc, d'insister sur le fait que les instruments économiques ne sont habituellement pas la solution idéale ni même la seule solution *par définition*. A son tour, l'efficacité des instruments économiques dépend toujours également du mix de politiques globales spécifiques.

Exemples d'instruments économiques fréquemment utilisés dans la protection de l'environnement

A. L'eau

TAXES/REDEVANCES

- **Redevances pour les extractions d'eau**
- Redevances pour l'extraction d'eau dans la nappe phréatique et en surface
- Taxe sur l'extraction d'eaux minérales
- **Prélèvement d'utilisation d'eau**
- Prélèvement pour l'utilisation d'eau d'irrigation
- Frais d'utilisation pour les réservoirs et les barrages
- **Redevances de pollution de l'eau**
- Redevances pour la pollution d'eau de surface
- Redevances de protection de l'eau ; et
- Redevances de contrôle de la pollution de l'eau

DROITS DE NON CONFORMITE

- droits de non conformité sur la pollution de l'eau

PAIEMENTS EN RESPONSABILITE

- détérioration par les eaux perdues

SUBVENTIONS (allocations, prêts à taux bonifié, crédits d'impôts, amortissement accéléré, autres subventions)

- pour soutenir l'amélioration de la qualité de l'eau.

CREATION DE MARCHES

- permis négociables pour la gestion de la qualité de l'eau
- permis négociables de pollution de l'eau
- droits d'utilisation de l'eau négociables.

Eaux d'assainissement, effluents

REDEVANCES/TAXES

- **Redevances d'utilisations des égouts**
- Redevances effluents liquides ; et
- Redevances d'utilisations des effluents liquides
- Redevances pour le traitement des eaux d'assainissement

DROITS DE NON CONFORMITE

- droits pour la non conformité des eaux d'assainissement

SUBVENTIONS (allocations, prêts à taux bonifié, crédits d'impôts, amortissement accéléré, autres subventions)

- pour soutenir les installations municipales pour les effluents et le traitement des eaux usées.

Décharge et gestion des déchets

TAXES/PRELEVEMENTS

- Redevances sur les déchets municipaux collecte et décharge des déchets
- Redevances pour les déchets solides
- Redevances pour les déchets dangereux
- Redevances pour les déchets industriels ; et
- Taxes ou redevance pour les décharges

DROITS DE NON CONFORMITE & PAIEMENTS EN RESPONSABILITE

- Droits de non conformité des déchets
- Responsabilité des coûts de nettoyage de déchets dangereux ; et
- Dégazage en mer des pétroliers

SUBVENTIONS (allocations, prêts à taux bonifié, crédits d'impôts, amortissement accéléré, autres subventions)

- Soutien pour le recyclage et la réutilisation
- Pour encourager les produits propres
- Gestion des déchets produits par les consommateurs
- Achat préférentiel de produits recyclés
- Programme de rachat de voitures ; et
- Pour l'investissement dans les unités de traitement de déchets et des effluents liquides

PROGRAMMES DEPOTS - REMBOURSEMENT

- Conteneurs à boisson (PET, verre, métaux)
- Ampoules d'éclairage fluorescents
- Pneus automobiles
- Piles et accumulateurs
- Batteries au plomb
- lubrifiants
- télévisions
- voitures à la casse
- véhicules automobiles ; et
- conteneurs de pesticides

GARANTIES DE PERFORMANCE ET D'ENVIRONNEMENT

- Garanties pour les marées noires ; et
- Garanties pour les déchets dangereux.

Prélèvement sur les produits

- Conteneurs jetables de boissons et d'aliments
- (PET, verre, métaux)
- Piles et accumulateurs
- Réfrigérateurs et réfrigérants
- Sacs en matière plastique
- Substances/produits
- Détérioration de la couche d'ozone (CFC et halogènes)
- Agents détergents
- Climatiseurs automobiles
- Peintures et vernis
- Pneus
- Papier
- Teintures
- Ampoules électriques
- Matériaux de construction
- Rasoirs jetables
- Appareils photos
- Télévisions
- Ecrans d'ordinateurs
- Automobiles à la casse
- Prélèvement sur les huiles de lubrification
- Prélèvement sur la pollution des huiles ; et
- Solvants.

ETIQUETAGE DES ECO-PRODUITS

- Fondé sur la réduction de la pollution chimique toxique, protection des ressources en eau, minimisation des impacts sur les poissons et la faune ainsi que leurs habitats, utilisation

efficace de réserves naturelles, protection de la couche d'ozone, et prévention du réchauffement du globe terrestre.

ETIQUETAGE DANGER

- Substances dangereuses pour l'ozone, produits toxiques, PVB, amiante, agents détergents, produits de maintenance pour l'automobile et les machines, cirages à chaussures, aérosols, briquets à butane, etc.

D. Air

TAXES/REDEVANCES

- redevance sur la pollution de l'air

REDEVANCES DE NON CONFORMITE PAIEMENTS EN RESPONSABILITE

redevance pour la non conformité de l'émission de l'air

- paiements en responsabilité pour la pollution de l'air
- redevance pour la non conformité en pollution sonore

CREATION DE MARCHE

- polluants de l'air dangereux ;
- négoce des permis pour poêles à bois et cheminées ;
- négoce de permis pour la combustion des herbes ;
- négoce sur les substances dangereuses pour la couche d'ozone ;
- négoce sur les autres émissions dans l'air.

E. Agriculture

TAXES/REDEVANCES

- redevances sur les engrais ;
- redevances sur les pesticides ;
- redevances sur la protection de l'environnement ;
- redevances sur la chasse et la pêche d'espèces en péril ;
- redevances sur la pêche en mer ;
- redevances pour l'utilisation des pâturages publics dans l'agriculture ;
- redevances pour les permis de chasse et de pêche ;
- redevances sur les activités forestières ;
- redevances pour l'abattage des arbres.

SUBVENTIONS (allocations, emprunts à taux d'intérêt préférentiels, crédits d'impôts, amortissements accélérés et autres subventions)

- pour promouvoir l'agriculture biologique ;
- pour la pêche ;
- pour la plantation forestière ;
- pour l'amélioration de la santé, de la productivité et la biodiversité des forêts ; et
- pour le traitement propre des déchets dans l'industrie de la pêche.

SUBVENTIONS NUISIBLES A L'ENVIRONNEMENT

- subventions agricoles.

CREATION DE MARCHE

- droits de pêches ;
- quotas de pêches négociables ; et
- quotas de commerce international.

F. Industrie minière

TAXES/REDEVANCES

- redevances sur les sablières ;
- redevances sur les gravières ;
- activités minières, redevance sur l'extraction des ressources minérales et matières premières ;
- redevances sur l'extraction de la tourbe ;
- redevances sur l'extraction des pierres ;
- pétrole brut ; et
- autres redevances sur les ressources.

SUBVENTIONS NUISIBLES A L'ENVIRONNEMENT

- pour le bois de charpente, les extractions minérales et d'eau.

CREATION DE MARCHE

- permis négociables pour la gestion du sol ;
- négoce dans la protection des terrains ;
- droits négociables de développement ;
- droits miniers ; et
- négoce sur autres permis

GARANTIES DE PERFORMANCE, GARANTIES POUR L'ENVIRONNEMENT

- garanties de performance sur sites miniers ; et
- garanties dans la production du pétrole.

G. Industrie

TAXES/REDEVANCES

- redevances sur les émissions et les effluents.

DROITS DE NON CONFORMITE

- droits sur la non conformité des émissions ; et
- droits sur la non conformité en matière de pollution sonore.

PAIEMENTS EN RESPONSABILITE

- paiements en responsabilité de pollution.

SUBVENTIONS (allocations, emprunts à taux d'intérêt préférentiels, crédits d'impôts, amortissements accélérés et autres subventions)

- soutien au contrôle de la pollution dans l'industrie ;
- soutien au contrôle de la pollution dans les petites et moyennes entreprises ;
- pour le développement de technologies pro-environnement ; et
- soutien à l'industrie².

CREATION DE MARCHE

- négoce des permis de production de CFC ;
- négoce des substances réduisant la couche d'ozone ; et - négoce dans d'autres émissions.

H. Energie

TAXES/REDEVANCES

- taxe sur le carbone/énergie ;
- taxe sur les émissions SO₂ ; et
- taxe sur les émissions NOx.

² Souvent nuisible à l'environnement

SUBVENTIONS (allocations, emprunts à taux d'intérêt préférentiels, crédits d'impôts, amortissements accélérés et autres subventions)

- pour la production d'énergies renouvelables et propres.

SUBVENTIONS NUISIBLES A L'ENVIRONNEMENT

- subventions pour les charbonnages ;
- énergie nucléaire ; et
 - autres carburants solides.

CREATION DE MARCHE

- Droits de négoce sur les émissions CO₂, SO₂, NO_x ; et
- négoce dans les autorisations de pluies acides.

REDEVANCES DE NON CONFORMITE ET PAIEMENTS EN RESPONSABILITE

- pollution de l'air dépassant le niveau d'émission autorisé ; et
 - responsabilité de la détérioration des ressources naturelles suite à des marées noires.

ETIQUETAGE EN EFFICACITE ENERGETIQUE

- étiquetage portant l'efficacité énergétique pour les voitures, réfrigérateurs, congélateurs, chauffe-eau, machines à laver, lave-vaisselle, fourneaux, climatiseurs, pompes à chaleur, ordinateurs, éclairages, lampes fluorescente, etc.

SECTEUR : Carburants automobiles

TAXES/REDEVANCES

- (différentiel qualité)
- prélèvement sur le produit pour les carburants routiers ;
- taxation du carbone et de l'énergie ;
- taxe sur le soufre ;
- autres droits d'accise ; et
- autres taxes sur les émission

SUBVENTIONS (allocations, emprunts à taux d'intérêt préférentiels, crédits d'impôts, amortissements accélérés et autres subventions)

- pour promouvoir l'utilisation des essences sans plomb.

Taxes dans le contexte des véhicules et du transport

TAXES/REDEVANCES

- taxes différentielles sur les ventes/droits d'accise/immatriculation (voitures) ;
- taxes différentielles routières/immatriculation (voitures) ;
- droits d'importation majorés pour véhicules d'occasion avec ou sans catalyseur ;
- tarification en fonction des encombrements ;
- taxes routières ; et
- taxes sur la pollution sonore.

SUBVENTIONS (allocations, emprunts à taux d'intérêt préférentiels, crédits d'impôts, amortissements)

- pour promouvoir l'utilisation du transport public ; et

- allocations pour les véhicules à faibles émissions (voitures personnelles et d'entreprise, camions).

J. Protection de la nature et de la biodiversité

SUBVENTIONS (allocations, emprunts à taux d'intérêt préférentiels, crédits d'impôts, amortissements)

CREATION DE MARCHE

- permis négociables pour la gestion des sols ;
- négoce dans la protection des sol ; et
- droits de développement négociables.

REDEVANCES DE NON CONFORMITE/PAIEMENTS EN RESPONSABILITE

- responsabilité pour les ressources naturelles ; et
 - redevances de non conformité pour la protection de la nature.

GARANTIES DE PERFORMANCE, GARANTIES POUR L'ENVIRONNEMENT

- garanties de performance en recyclage et pour l'environnement.

AUTRES INCITATIONS POSITIVES

- achat de terrains publics ;
- réserves en zones marécageuses ;
- programme incitatif pour l'habitat de la faune ;
- transferts bilatéraux et multilatéraux de biodiversité ;
- programme d'amélioration des espèces ;
- incitations pour les cultures coutumières ;
- programme agricole de mise en jachère des sols ;
- taxe à la valeur ajoutée ; et
- droits d'accise.