

**Lignes directrices  
et ouvrages de référence  
du CAD**

# **La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté**



**OCDE** 

**ÉDITIONS OCDE**

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

# **La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté**

Un document de référence du CAD



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties 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, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, 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 Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

**DAC Guidelines and Reference Series**

ENVIRONMENTAL FISCAL REFORM FOR POVERTY REDUCTION

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## Préface

On ne peut que regretter qu'il y ait aussi peu d'échanges entre les experts de la fiscalité et de l'environnement. Les uns et les autres ont des préoccupations, suivent des formations et emploient des jargons très différents. On serait presque tenté de dire qu'ils ne parlent pas la même langue. Pourtant, il y aurait beaucoup à gagner si on pouvait les amener à collaborer davantage. Nombreux sont les exemples de mesures fiscales (les instruments économiques) dont la mise en œuvre effective a permis de lever des recettes tout en favorisant la réalisation d'objectifs environnementaux. Cet ouvrage en décrit un certain nombre, et il présente des éléments d'information nouveaux qui mettent en lumière les avantages possibles en termes d'atténuation de la pauvreté – une perspective qui ne peut qu'amplifier l'incitation à la collaboration.

Si la combinaison de mesures fiscales et environnementales, c'est-à-dire la « réforme fiscale écologique » (RFE), peut à la fois contribuer à protéger l'environnement et procurer ou libérer des ressources qui peuvent alors être consacrées à la lutte contre la pauvreté, comment se fait-il que les gouvernements n'y recourent pas plus souvent ? En premier lieu, la conception d'une RFE efficace exige une parfaite connaissance des politiques environnementale et budgétaire, ainsi que de la façon dont chacune est administrée dans la pratique, et donc une coopération entre les experts des deux domaines à laquelle doivent aussi être associés ceux qui sont chargés des politiques de développement. Cependant, une fois élaboré un projet de RFE solide, seule la moitié du chemin a été parcourue. L'expérience montre que sa mise en œuvre effective nécessite aussi de surmonter – souvent par la négociation – des obstacles politiques, sociaux et institutionnels difficiles.

L'OCDE a démontré qu'elle était bien placée pour mobiliser des experts de la fiscalité, de l'environnement et du développement afin de nous aider à recenser des méthodes de RFE pouvant donner de bons résultats dans la plupart des pays en développement. Ces experts ont porté une attention particulière à l'« économie politique » de la RFE. Ils ont notamment identifié les « gagnants » et les « perdants » probables des réformes proposées, montré comment constituer et entretenir des coalitions en faveur du changement et mis en évidence les meilleurs moyens de gérer l'opposition probable. Le rôle des donneurs à l'appui du processus de RFE est également mis en exergue.

L'élaboration de ce document n'a pas été aisée car il se fonde sur des expériences concrètes, non sur des solutions toutes faites tirées des manuels. Mais, je pense que le lecteur en conviendra, le jeu en valait la chandelle. J'espère surtout que les analyses et les recommandations présentées dans ce document seront utiles aux décideurs comme aux représentants des organisations de la société civile et au secteur privé des pays en développement. Le développement durable consiste au fond à parvenir à des solutions triplement avantageuses sur les plans environnemental, économique et social, mais bien trop souvent, il faut se contenter de solutions de compromis. Pourtant, quelque chose me dit que si les orientations données dans ce document trouvent une réelle application, nous verrons se dessiner dans un avenir pas si lointain beaucoup plus de solutions avantageuses sur toute la ligne.

Steve Bass,  
Président du Réseau ENVIRONET

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

## Remerciements

**C**e document est le fruit de travaux menés à l'OCDE par le Réseau du CAD sur la coopération pour le développement et l'environnement (ENVIRONET).

Il a été élaboré par une équipe pilotée par le Royaume-Uni (MM. Paul Steele et Richard Boyd) et l'Allemagne (MM. Stephan Paulus, Harald Lossack et Jan-Peter Schemmel), avec le soutien des Pays-Bas (M. Piet Klop), de la Suède (M. Thomas Sterner, université de Göteborg), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (Mme Anja von Moltke), du Programme des Nations Unies pour le développement (Mme Linda Ghanime), du Fonds monétaire international (M. Jim Prust), et de la Banque mondiale (M. Jan Bojö). Des experts de Chine (M. Zhong Ma, Renmin University of China), d'Inde (Mme Divya Datt, Tata Energy Research Institute ; M. Subhash Garg, ministère des Finances et des Affaires des entreprises ; M. K. K. Narang, ministère de l'Environnement et des Forêts) et d'Afrique du Sud (M. Cecil Morden, Trésor national) ont été associés aux travaux. Les Directions de l'OCDE chargées de l'environnement (M. Nils Axel Braathen), de l'agriculture et des pêcheries (MM. Carl-Christian Schmidt et Bertrand Le Gallic), des affaires fiscales (M. Chris Heady) et des échanges (M. Ron Steenblik), ainsi que l'Agence internationale de l'énergie (Mme Kristi Varangu) et plusieurs organismes donateurs, ont également participé activement à l'ensemble du processus. MM. Remy Paris et Georg Caspary du Secrétariat de l'OCDE ont apporté une aide technique et administrative au groupe d'experts, et Mme Maria Consolati a assuré un travail de secrétariat extrêmement précieux. En tant que président du Réseau ENVIRONET, M. Steve Bass a fourni tout au long du processus des orientations et des conseils.

Quatre ateliers ont joué un rôle primordial dans l'élaboration de ce document :

- Le premier, un atelier de lancement sur la réforme fiscale écologique, s'est tenu du 30 au 31 janvier 2003 à Paris, à l'invitation de l'OCDE.
- Le second, sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches – promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et la gestion durable, s'est tenu du 13 au 15 octobre à Rome, à l'invitation de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
- Le troisième, sur la réforme de la fiscalité forestière pour promouvoir la lutte contre la pauvreté et la gestion forestière durable, s'est tenu du 19 au 21 octobre 2003 à Washington. Cet atelier a été parrainé par la Banque mondiale, le ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID), PROFOR et l'Agence allemande de coopération technique (GTZ).
- Le quatrième, réforme fiscale écologique pour un développement durable et la réduction de la pauvreté, s'est tenu du 24 au 25 novembre à Berlin, parrainé par le ministère allemand pour la Coopération et le Développement (BMZ) et l'Agence allemande pour la coopération technique (GTZ).

Que ceux qui ont parrainé et accueilli ces manifestations soient remerciés de leurs efforts et de leur contribution.



## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	11
Qu'est-ce que la réforme fiscale écologique ? .....	12
Comment peut-elle contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement ? ...	12
Quels sont les objectifs de ce document ? .....	13
À qui s'adresse ce document ? .....	13
Quels types de RFE sont applicables dans les pays en développement ?.....	13
Quels sont les principes fondamentaux qui devraient sous-tendre la conception de la RFE ? .....	14
Mise en œuvre de la RFE : la dimension politico-économique .....	15
Quelle peut être la contribution des donateurs ? .....	17
<b>Tableau synoptique</b> .....	20

### Partie I

## Économie politique de la réforme fiscale écologique : les principales questions

<b>Chapitre 1. Introduction : réforme fiscale écologique et réduction de la pauvreté</b> .....	23
Qu'est-ce que la RFE ? .....	24
Comment la RFE peut-elle contribuer à réduire la pauvreté ? .....	24
Comment la RFE s'inscrit-elle dans le contexte actuel du développement international ?.....	24
Gouvernance, transparence et participation du public.....	25
La RFE dans les pays en développement : enseignements tirés de l'expérience et perspectives d'avenir .....	26
Expérience des pays de l'OCDE et des économies en transition .....	27
La RFE : avantages potentiels et arbitrages.....	27
Formulation de la RFE : principaux aspects à prendre en considération .....	29
<b>Chapitre 2. Les instruments de la RFE</b> .....	33
Taxes sur l'exploitation des ressources naturelles.....	34
Taxes sur les produits et subventions en leur faveur.....	35
Taxes sur les émissions polluantes .....	37
Redevances/droits d'utilisation .....	37
« RFE globale » .....	38

Chapitre 3. <b>Conception des réformes : la politique d'arbitrage depuis la formulation des mesures jusqu'à leur mise en œuvre</b> .....	41
Établir un équilibre entre les objectifs : un processus politique.....	42
Facteurs contextuels de la réforme.....	42
Identifier les gagnants et les perdants : les courroies de transmission de la réforme....	44
Points de vue et intérêts des principaux acteurs.....	45
Affectation des recettes tirées de la RFE.....	48
« Cycle des politiques » et rôle des divers acteurs concernés.....	50
Chapitre 4. <b>Conclusions et recommandations à l'intention des donneurs</b> .....	55
Principales caractéristiques de la RFE.....	56
Principaux problèmes de conception et de mise en œuvre de la RFE.....	57
Cycle des politiques et rôle des donneurs.....	57
Principes généraux destinés à guider l'action des donneurs.....	61
 Partie II <b>Réforme fiscale écologique : difficultés politiques et possibilités dans différents secteurs</b> 	
Chapitre 5. <b>La RFE dans le secteur de l'exploitation commerciale des forêts</b> .....	65
Principales caractéristiques du secteur.....	66
Mesures et instruments.....	67
Points de vue et intérêts des acteurs concernés.....	70
Gérer le processus de réforme : mesures clés.....	72
Chapitre 6. <b>La RFE dans le secteur de la pêche commerciale</b> .....	75
Principales caractéristiques du secteur.....	76
Mesures et instruments.....	77
Points de vue et intérêts des principaux acteurs.....	79
Gérer le processus de réforme : mesures clés.....	81
Chapitre 7. <b>La RFE dans le secteur des combustibles fossiles</b> .....	83
Principales caractéristiques du secteur.....	84
Mesures et instruments.....	86
Intérêts et points de vue des principaux acteurs.....	88
Conception et gestion de la réforme.....	89
Chapitre 8. <b>La RFE dans le secteur de l'électricité</b> .....	93
Principales caractéristiques du secteur.....	94
Mesures et instruments.....	95
Intérêts et points de vue des acteurs concernés.....	97
Gérer le processus de réforme.....	98
Chapitre 9. <b>Eau potable</b> .....	101
Problèmes clés du secteur.....	102
Financement de la distribution d'eau.....	102
Mesures et instruments.....	103

Points de vue et intérêts des principaux acteurs concernés.....	104
Stimuler le processus de réforme : quelques mesures essentielles.....	107
<b>Chapitre 10. Mesures budgétaires à l'appui de la lutte contre la pollution industrielle.</b>	111
Problèmes clés du secteur.....	112
Mesures et instruments.....	113
Intérêts et points de vue des principaux acteurs .....	114
Gérer le processus de réforme : mesures clés .....	117
<b>Références.....</b>	119
<b>Liste des tableaux</b>	
1. Incidences de certains instruments de RFE sur la pauvreté.....	16
1.1. Les multiples avantages de la RFE .....	29
<b>Liste des figures</b>	
3.1. Représentation schématique des étapes du « cycle des politiques » de la RFE.....	51
7.1. Taxation des produits pétroliers en % du prix de vente au détail (exemple du Kenya) .....	86
<b>Liste des encadrés</b>	
1.1. La RFE dans les pays de l'OCDE.....	27
2.1. « Réforme fiscale écologique » en Allemagne .....	38
5.1. Quelques principes directeurs pour la politique forestière .....	73
6.1. Meilleure gestion des pêcheries et plus grande captation de la rente : le cas de la Namibie.....	79
6.2. Négociations serrées autour des accords de pêche : l'expérience de l'Afrique de l'Ouest.....	82
7.1. Subventions en faveur des combustibles en Indonésie et dans la république islamique d'Iran .....	85
7.2. Incidence des subventions au GPL sur les pauvres.....	88
7.3. Difficultés posées par les hausses de prix des combustibles en Indonésie et en Thaïlande.....	90
8.1. La RFE dans le secteur de l'électricité : expérience du Ghana, de l'Argentine et de l'Afrique du Sud.....	99
9.1. Quelles infrastructures hydrauliques les pays peuvent-ils se payer ? Assurer l'adéquation des projets et des ressources disponibles.....	105
9.2. Les tarifs de l'eau sont-ils abordables ? .....	108
9.3. Comment le cercle vicieux a été brisé à Conakry (Guinée).....	108
10.1. Les normes environnementales des pays importateurs contribuent à améliorer l'industrie indienne du cuir.....	115
10.2. Taxation des émissions polluantes en Chine et dans les pays d'Europe centrale et orientale .....	118



# Résumé

## Qu'est-ce que la réforme fiscale écologique ?

La « réforme fiscale écologique » (RFE) recouvre un ensemble de mesures fiscales et de tarification permettant d'obtenir des recettes budgétaires tout en contribuant à atteindre les objectifs environnementaux. La communauté internationale s'est engagée à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et en particulier celui d'ordre général consistant à réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici l'année 2015. Pour aider à atteindre les OMD, les gouvernements des pays en développement doivent mobiliser des ressources pour les investir dans les écoles, les soins de santé, les infrastructures et l'environnement.

La RFE peut donc jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement visant à « ... réduire de moitié la pauvreté absolue » et à « ... inverser la tendance à la perte de ressources environnementales d'ici l'année 2015 ». De fait, les Sommets des Nations unies sur le financement du développement et sur le développement durable qui se sont tenus en 2002 ont reconnu la contribution potentielle des stratégies de RFE. Le dernier de ces sommets a souligné que la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la gestion de l'environnement sont indissociables.

## Comment peut-elle contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement ?

La RFE peut directement contribuer à réduire la pauvreté en aidant à faire face aux problèmes d'environnement (tels que la contamination de l'eau et la pollution de l'air) dont sont victimes les pauvres. Elle peut également y contribuer indirectement, en générant ou en libérant des ressources qui permettent de financer des programmes de lutte contre la pauvreté dans des domaines comme la distribution d'eau et l'assainissement, ou d'autres investissements utiles aux défavorisés dans des domaines tels que la santé et l'éducation.

La RFE est un important élément de la panoplie d'instruments de la politique de développement. Les mesures de RFE complètent et renforcent les approches réglementaires et autres de la gestion du budget et de l'environnement.

### Les multiples avantages de la RFE

Avantages budgétaires	Avantages environnementaux	Avantages en matière de lutte contre la pauvreté
a) Mobilise des recettes	a) Prévient la pollution et améliore la gestion des ressources naturelles	a) Améliore l'accès aux services dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité
b) Réduit les distorsions	b) Mobilise des fonds pour l'investissement dans la lutte contre la pollution et dans l'élimination sûre des déchets	b) Mobilise des fonds pour les investissements utiles aux pauvres (par exemple dans l'éducation)
c) Impose une moindre charge aux finances publiques	c) Mobilise des fonds pour les activités de répression des infractions	c) Libère des ressources financières pour répondre aux problèmes environnementaux et autres touchant les pauvres

## Quels sont les objectifs de ce document ?

Le présent document décrit les principaux aspects à prendre en considération lors de la conception de la RFE. L'objectif est de définir des « bonnes pratiques » et de fournir des indications sur la façon dont les organismes de coopération pour le développement peuvent aider les pays en développement à tirer parti des mesures de RFE dans le cadre de leurs stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté.

L'expérience montre que, malgré les avantages budgétaires, environnementaux et en matière de lutte contre la pauvreté qu'elles peuvent présenter, les mesures de RFE se heurtent à des obstacles politiques et institutionnels. Pour les surmonter, il faut procéder à une analyse approfondie du contexte politique, puis assurer une bonne gestion des réformes dans le cadre d'un processus politique global. Aussi, après un examen des instruments de la RFE et des problèmes techniques qui leur sont liés, ce document met-il l'accent sur les *questions politico-économiques* et les *problèmes de gouvernance* soulevés par la réforme. Il se penche en particulier sur la condition préalable d'une conception et d'une mise en œuvre réussies, sur les diverses étapes du cycle des politiques dans le cadre de la RFE, sur les problèmes à résoudre à chacune de ces étapes, ainsi que sur les principaux acteurs concernés. La façon dont les donateurs peuvent apporter un soutien aux processus de RFE y est également décrite. La seconde partie du document examine la RFE dans certains secteurs économiques particulièrement importants pour les pays en développement : exploitation des forêts, pêche, combustibles fossiles, électricité, eau potable et lutte contre la pollution industrielle.

## À qui s'adresse ce document ?

Ce document s'adresse d'abord et surtout aux décideurs et aux experts de la politique de développement des organismes donateurs qui aident les pays en développement partenaires à apporter des solutions aux problèmes de politique budgétaire ou environnementale, notamment dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté et des approches sectorielles. Il est notamment destiné *aux experts en matière de finances et d'environnement ainsi qu'aux spécialistes de secteurs* tels que l'exploitation des forêts, la pêche, l'énergie, l'eau et les transports. L'expérience nous enseigne par ailleurs que l'aide la plus efficace est celle apportée aux programmes de développement mis en œuvre à l'initiative du pays lui-même, en s'appuyant sur les efforts des pays partenaires au lieu de s'y substituer. Nous espérons donc que l'analyse et les recommandations présentées dans ce document seront utiles aux *décideurs* comme aux représentants des organisations de la *société civile* et au *secteur privé des pays partenaires*.

## Quels types de RFE sont applicables dans les pays en développement ?

**La RFE fait appel à une large gamme d'instruments.** Différents types de RFE et donc divers instruments peuvent être appliqués selon le secteur ou le problème considéré. Le présent document porte sur les instruments qui présentent le plus grand intérêt pour les pays en développement, dont les taxes sur l'exploitation des ressources naturelles telles que les forêts et les stocks halieutiques, les mesures de récupération des coûts et de tarification destinées à améliorer l'accès aux services de base comme la distribution d'eau et d'énergie, les réformes des prélèvements fiscaux et des subventions en vue de décourager l'utilisation des produits portant atteinte à l'environnement, ainsi que les taxes et redevances visant à lutter contre les pollutions industrielles nocives et les déchets dangereux.

**La RFE est réalisable dans la plupart des économies en développement et effectivement mise en œuvre dans beaucoup d'entre elles**, bien que certaines mesures puissent être plus adaptées que d'autres dans certains pays ou secteurs. Quoiqu'il ne soit pas possible de procéder à des généralisations simplificatrices, dans l'ensemble :

- Les mesures de tarification des ressources naturelles, telles que les taxes sur l'exploitation des forêts et des ressources halieutiques, sont adaptées aux besoins de la plupart des pays dotés de ressources abondantes, qui sont généralement des pays à faible revenu.
- Les réformes des taxes sur les produits et des subventions en leur faveur sont envisageables dans la plupart des pays, mais en particulier dans ceux qui produisent de l'énergie, où les combustibles bénéficient souvent de subventions élevées.
- Les instruments de récupération des coûts tels que les redevances d'utilisation (sur l'énergie et sur l'eau) sont applicables dans la plupart des pays, mais doivent être mis en œuvre avec discernement de manière à ne pas pénaliser les démunis.
- Les redevances de pollution sont particulièrement adaptées aux pays à revenu intermédiaire qui connaissent une industrialisation rapide et sont confrontés à un grave problème de pollution industrielle, mais qui disposent de capacités administratives relativement développées.

**Les approches globales du développement, telles que les stratégies de développement durable, les « stratégies de lutte contre la pauvreté » et les « approches sectorielles », offrent d'importantes possibilités de RFE.** Ces approches offrent de nouvelles possibilités d'intégration de la RFE dans les plans de développement sectoriels et nationaux de chaque pays. Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), en particulier, abordent directement les problèmes relatifs au recouvrement des recettes fiscales et aux réformes des taxes et des prix. Plusieurs Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté font référence à la RFE, conçue comme un moyen d'atteindre des objectifs budgétaires ou environnementaux importants pour les pauvres.

## Quels sont les principes fondamentaux qui devraient sous-tendre la conception de la RFE ?

**Taxer les « nuisances » plutôt que les « biens ».** Il est généralement préférable de taxer les polluants eux-mêmes (par exemple les émissions de soufre) plutôt que les intrants ou les produits qui les génèrent (tels que les combustibles qui contiennent du soufre). Dans le même ordre d'idées, les redevances de collecte et de traitement des déchets devraient tenir compte des volumes réellement rejetés et de facteurs qualitatifs (tels que la concentration de substances toxiques) et établir une distinction à l'encontre des rejets les plus nocifs. Dans certains cas, des approches aussi nuancées ne sont toutefois pas applicables et il faut recourir à des instruments moins ciblés (comme les taxes sur les intrants ou sur les extrants).

**Fixer le niveau des taxes.** Dans l'idéal, du point de vue de la protection de l'environnement, le montant de la taxe devrait être égal au coût marginal de la lutte contre la pollution afin d'inciter à réduire effectivement cette dernière. S'il lui est inférieur, les entreprises préféreront en général acquitter la taxe. Les redevances constitueraient alors essentiellement un instrument de collecte de recettes et n'offriraient guère d'avantages du point de vue de la réduction de la pollution. Dans la pratique, cependant, les taxes et les redevances de faible montant peuvent contribuer à asseoir le principe que les industries doivent payer pour la pollution et permettre ainsi de tester l'application de nouveaux instruments.

**Affecter les recettes.** Les principes des finances publiques ne plaident pas en faveur d'une affectation du produit des taxes à des usages spécifiques préétablis. Cependant, l'affectation d'au moins une partie du produit des taxes environnementales aux activités de contrôle et de répression des infractions (affectation d'une partie des recettes à des usages spécifiques) peut être justifiée. Il peut s'agir là du prix à payer pour que ces activités bénéficient d'un financement prévisible, notamment dans les pays où les organismes chargés de l'environnement ont peu de moyens ou sont très largement tributaires de l'aide des donateurs. Cette démarche peut aussi renforcer les incitations en faveur de l'application effective des réglementations environnementales et de la collecte des taxes et redevances correspondantes, et surtout contribuer à faire adhérer l'opinion publique à la RFE. L'affectation d'une partie du produit des taxes sur la pollution à l'industrie (« redistribution des recettes ») peut également être envisagée, afin d'accroître l'acceptabilité politique des redevances de pollution. Il est dans ce cas essentiel de redistribuer ces sommes à l'industrie en établissant une distinction entre les entreprises selon qu'elles enregistrent de bonnes ou de mauvaises performances environnementales, afin de décourager la persistance des mauvaises pratiques.

**Respecter les principes qui caractérisent des finances publiques saines.** Les recettes de la RFE qui sont allouées à des fins environnementales doivent être gérées conformément aux principes internationalement admis de bonne gestion des dépenses publiques : respect de la discipline budgétaire, répartition rationnelle des fonds publics, efficacité opérationnelle, obligation de rendre des comptes, transparence et unicité du budget. Des évaluations régulières rigoureuses s'imposent dans cette optique. Si l'on choisit d'utiliser des recettes pour favoriser l'investissement dans des équipements et des procédés plus respectueux de l'environnement, il faut que cette démarche soit strictement limitée dans le temps.

**Adapter les instruments aux capacités de mise en œuvre.** Les nouveaux instruments doivent être élaborés dans le contexte des cadres réglementaires et institutionnels existants. Leur nature et leur portée doivent être adaptées aux capacités institutionnelles de mise en œuvre. Les redevances de pollution conçues de manière à être collectées et gérées par les organismes de protection de l'environnement, qui ont pour mission de contrôler et d'imposer le respect de la législation en vigueur, peuvent ainsi être un instrument efficace. Les taxes de pollution « intégrées » dans le système fiscal national et collectées par les autorités fiscales peuvent être plus complexes à mettre en œuvre. Ainsi, la Chine a d'abord expérimenté pendant plusieurs années la première de ces approches avant d'opter pour la seconde.

**Renforcer les capacités et la crédibilité des organismes environnementaux.** Les organismes de contrôle doivent recueillir en temps opportun des informations précises sur les flux de pollution industrielle, leur origine et leurs incidences, par exemple sur la qualité de l'eau et de l'air. La préaffectation d'une partie du produit des taxes de pollution peut contribuer à renforcer et à maintenir les capacités des organismes de contrôle et à les prémunir contre les atteintes à leur budget motivées par des considérations politiques.

## Mise en œuvre de la RFE : la dimension politico-économique

Les avantages fiscaux, environnementaux et en matière de lutte contre la pauvreté offerts par la RFE peuvent aller de pair, mais cela n'a rien d'automatique. Il peut également être nécessaire de procéder à des arbitrages explicites entre les divers objectifs. La RFE doit en effet être bien conçue, en tenant compte des aspects suivants : i) équité, ii) efficacité fiscale

et environnementale, iii) faisabilité et efficacité administratives, et iv) faisabilité politique. La dimension « politico-économique » de la RFE revêt une importance primordiale. Les paragraphes qui suivent présentent un certain nombre d'aspects essentiels de la conception et de la mise en œuvre des politiques.

- **Identifier les gagnants et les perdants probables et comprendre les points de vue et les intérêts des acteurs concernés**, dont les responsables politiques, les pauvres et les groupes vulnérables, le secteur privé, les pouvoirs publics, les organisations de la société civile et les médias. Les usages auxquels sont consacrées les recettes générées (ou libérées) par la réforme revêtent également une importance cruciale.
- **« Incorporer » des mesures de compensation**. Les recettes tirées de la RFE peuvent être affectées à des activités de lutte contre la pauvreté et de gestion de l'environnement. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'apporter une aide limitée dans le temps aux collectivités et secteurs touchés pour assurer l'acceptation politique de la réforme et faire en sorte que la population y adhère.
- **Mettre à profit la pression de l'opinion publique**. La sensibilisation et la participation du public sont toujours essentielles pour susciter la volonté politique nécessaire à l'adoption et à l'application de règlements antipollution malgré l'opposition de l'industrie. Il est notamment primordial d'informer le public sur les risques de la pollution pour la santé et sur les répercussions des activités industrielles sur l'environnement. Ces informations doivent être diffusées auprès du public sous une forme aisément compréhensible. Dans certains pays, la publication d'informations sur

Tableau 1. **Incidences de certains instruments de RFE sur la pauvreté**

Type d'instrument	Incidences possibles sur les pauvres	Moyens d'accroître les effets bénéfiques pour les pauvres
Taxes sur les rentes (ressources minérales, exploitation forestière, pêche)	Généralement positives si les taxes s'appliquent aux activités commerciales et qu'une partie de leur produit est utilisée au bénéfice des pauvres.	Veiller à l'absence de répercussions défavorables sur les pauvres du fait de l'exploitation commerciale ; et à ce que les recettes destinées aux pauvres ne disparaissent pas sous l'effet de la corruption.
Taxes indirectes sur les carburants	L'augmentation des prix, notamment du gazole, peut alourdir le coût des transports publics et le coût de la vie en général – en particulier dans les zones écartées.	Affectation de ressources à l'amélioration des transports publics.
Redevances sur la consommation d'électricité	Renchérissement de l'électricité pour les pauvres, selon le taux de raccordement de ceux-ci au réseau (généralement plus élevé dans les zones urbaines).	Subventions ciblées au profit des pauvres (« tarifs sociaux »).
Redevances sur la consommation d'eau à usage domestique	Renchérissement de l'eau pour les pauvres, selon le taux de raccordement de ceux-ci au réseau.	Subventions ciblées au profit des pauvres (« tarifs sociaux »).
Redevances sur l'irrigation	Possible renchérissement de l'irrigation pour les pauvres, selon l'accès de ceux-ci aux services d'irrigation.	Subventions ciblées.
Augmentation des prix des engrais et pesticides	Dépend de l'accès des pauvres aux engrais et pesticides.	Subventions ciblées.

les performances de chaque entreprise, de façon à « montrer du doigt » les pollueurs, s'est révélée un important moyen de pression.

- **Aider les entreprises à se conformer aux normes.** Les industriels disposent de nombreux moyens peu coûteux pour réduire la pollution et les déchets. Par rapport aux procédés classiques, les « techniques de production moins polluantes » utilisent plus rationnellement l'énergie, les matières premières et les autres intrants, permettant ainsi d'abaisser les coûts. En privilégiant la prévention, les méthodes de production plus propres font qu'il est moins nécessaire de recourir à des équipements de lutte contre la pollution « en aval ».
- **Étaler les réformes et associer différents instruments.** Le fait de programmer et d'annoncer à l'avance les hausses futures des taxes ou redevances et d'affecter leurs recettes de manière à aider les entreprises à investir dans la lutte contre la pollution peut faciliter les ajustements nécessaires et atténuer la résistance à l'instauration de redevances. L'approche par étapes donne par ailleurs la possibilité de procéder à l'indispensable concertation avec les secteurs concernés.

## Quelle peut être la contribution des donneurs ?

Dans le contexte de la RFE, le cycle des politiques se compose de plusieurs étapes interdépendantes qui souvent se chevauchent. Les donneurs peuvent jouer un rôle important à chacune de ces étapes :

### a) Définition du calendrier

La RFE doit débiter par une identification claire et par l'acquisition d'une bonne compréhension du problème à résoudre, et notamment de ses effets et de ses causes, ainsi que de son importance relative eu égard aux nombreux problèmes pressants auxquels doit faire face un pays. Les **donneurs** peuvent remplir une fonction essentielle à cet égard en apportant leur soutien aux conférences et aux tables rondes consacrées au problème considéré ainsi qu'aux universités, aux équipes de recherche et aux organisations internationales qui travaillent sur des questions en rapport avec la RFE.

### b) Élaboration des mesures

L'élaboration des mesures implique une évaluation de la panoplie d'instruments (budgétaires ou non) qui pourraient être utilisés pour résoudre de la façon la plus rationnelle le problème considéré, compte tenu de la situation sociopolitique et du cadre institutionnel en place. Il convient par ailleurs d'identifier les « gagnants » et les « perdants » potentiels de la réforme et de prévoir d'éventuelles mesures de compensation. Au travers de leur soutien à divers secteurs économiques, notamment au moyen des stratégies de lutte contre la pauvreté et des approches sectorielles, les **donneurs** peuvent encourager des réformes intersectorielles intégrées, notamment dans le cadre de la RFE. Il s'agit, en particulier, de veiller à ne pas rater les possibilités d'adoption de mesures de RFE qui sont avantageuses sur toute la ligne.

Les donneurs peuvent aussi aider les secteurs du gouvernement favorables aux réformes (ministères des Finances et de l'Environnement, par exemple) à surmonter l'inertie de l'administration ou l'opposition d'autres ministères ou organismes. Ils peuvent par ailleurs promouvoir la transparence, l'accès aux informations relatives aux finances publiques, la

participation des citoyens et le sens des responsabilités, qui sont des conditions préalables essentielles d'une bonne élaboration des mesures et, plus généralement, d'une « bonne gouvernance ». Ils peuvent soutenir le développement des capacités, notamment en matière d'estimation de l'ordre de grandeur des taxes et subventions implicites et de quantification de leurs répercussions.

### **c) Dialogue, diffusion d'informations et sensibilisation**

Il ne suffit pas d'identifier les problèmes et leurs éventuelles solutions. Un vaste effort de sensibilisation, grâce notamment à des campagnes publiques d'information s'avère souvent nécessaire pour assurer l'acceptation politique des projets de RFE et leur garantir l'adhésion de la population. Lorsque la corruption et le clientélisme atteignent des proportions importantes, la RFE se heurte à une opposition particulièrement forte, notamment pour ce qui est de ses volets relatifs aux ressources naturelles, et il est dès lors vital de forger des alliances puissantes.

Les **donneurs** peuvent contribuer à ces efforts de dialogue et de sensibilisation, notamment au travers de leur soutien aux organisations de la société civile. Ils peuvent également favoriser un partage d'expérience et un dialogue d'ampleur internationale entre les gouvernements des pays en développement, les organisations internationales et les ONG au sujet de la RFE. Les actuelles initiatives sur la transparence des industries extractives (*Extractive Industries Transparency Initiative*, ou EITI) et sur l'abattage illégal (*Forest Law Enforcement Governance and Trade Process*, ou FLEGT) en sont des exemples. Les organismes donateurs peuvent par ailleurs fournir des informations sur les expériences de réforme des pays de l'OCDE, sachant que nombre de ceux-ci se heurtent également à divers problèmes pour mettre en œuvre avec succès la RFE\*.

### **d) Mise en œuvre**

La mise en œuvre débute généralement par l'annonce publique des réformes à venir. Il est préférable que celle-ci intervienne à un stade précoce car il importe de donner aux parties concernées le temps de se préparer et de s'adapter aux changements projetés. La mise en œuvre progressive des réformes constitue un autre moyen de réduire les coûts de transition, malgré un risque accru de perte de vitesse.

Les **donneurs** peuvent jouer un rôle important en aidant à financer les coûts de transition imposés par la réforme, afin de protéger les pauvres des répercussions négatives ou de surmonter de graves blocages politiques. Ils peuvent aussi apporter un soutien à la coopération technique pour aider les entreprises à s'adapter au changement (par exemple en adoptant des techniques de production moins polluantes).

### **e) Renforcement de la crédibilité des organismes chargés du contrôle et de la répression des infractions**

La crédibilité est essentielle pour préserver l'adhésion aux réformes et résister aux attaques dont elles font l'objet. Celles-ci peuvent par exemple être le fait des secteurs d'activité touchés, lesquels ont directement intérêt à dépeindre l'organisme de contrôle et de répression

---

\* Par exemple, bien que divers pays de l'OCDE aient sensiblement étendu le recours aux écotaxes depuis le début des années 90, de nombreuses exonérations sont encore accordées et les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale bénéficient de taux réduits. Pour un examen plus approfondi de ces problèmes, voir OCDE (2004), *Mise en œuvre du développement durable : Principaux résultats*.

des infractions comme incompetent, corrompu ou abusant de ses prérogatives. Il est donc primordial de concourir au renforcement des capacités des organismes compétents afin qu'ils puissent contrôler la conformité aux réglementations applicables et en assurer le respect. Les organismes environnementaux doivent également être crédibles face aux ministères des Finances. Cela implique en particulier qu'ils se conforment aux règles et principes de gestion des dépenses publiques en vigueur. Cette exigence est particulièrement importante lorsque ces organismes sont chargés de la collecte et de la gestion des taxes et des redevances environnementales ou lorsque le produit de ces taxes et redevances est spécialement affecté et leur est transféré à des fins de gestion de l'environnement. Les moyens des autorités budgétaires en matière de collecte et d'administration des taxes existantes (y compris en ce qui concerne le contrôle de la conformité et la répression des infractions) peuvent également devoir être renforcés pour assurer la crédibilité des projets de réforme fiscale.

Les **donneurs** peuvent jouer un rôle important en fournissant une assistance technique pour développer les capacités des partenaires dans tous ces domaines. Dans le cas des ressources naturelles, il peut s'agir de mettre en place de nouveaux systèmes de gestion, mais aussi d'officialiser les droits de propriété et d'en assurer l'enregistrement.

Les principes généraux destinés à guider l'action des donneurs dans tous ces domaines sont les suivants :

### **1. Mettre l'accent sur l'implication du pays et être attentifs au contexte local**

Dans le cadre du dialogue sur la RFE, les donneurs doivent tenir pleinement compte des conditions locales. Ils doivent encourager le pays à prendre en main son destin et ne pas vouloir brûler les étapes. Les organismes donneurs doivent par ailleurs se montrer attentifs aux difficultés politiques que pose la RFE et prendre en considération les particularités culturelles et historiques. Ils doivent éviter d'imposer des « modèles » préétablis, mais fournir plutôt un appui financier, technique, institutionnel et politique aux initiatives prises par le pays lui-même. Une forte implication du pays encourage à son tour l'harmonisation de l'aide des donneurs et le protège du risque d'une trop grande intrusion de leur part.

### **2. Se tenir prêts à agir lorsque des occasions se présentent et être pragmatiques**

Dans les contextes politiques et économiques instables, il est primordial de profiter des périodes favorables lorsqu'elles se présentent. Un nouveau pouvoir politique peut, surtout s'il jouit d'un soutien populaire, être le catalyseur de réorientations majeures de l'action gouvernementale. Les donneurs doivent se tenir prêts à saisir les nouvelles occasions de réforme ainsi créées.

Il peut par ailleurs être dans certains cas nécessaire et justifié de déroger aux pratiques budgétaires normales et d'affecter une partie des recettes fiscales générées par la RFE à des usages spécifiques pour susciter une volonté politique et/ou une adhésion de l'opinion publique suffisantes pour mener à bien les grandes réformes. Les donneurs peuvent alors jouer un rôle important en collaborant avec les autorités budgétaires à la mise en place de garde-fous appropriés pour assurer la compatibilité avec les efforts d'assainissement des finances publiques.

### 3. Assurer l'harmonisation, l'alignement et la cohérence des politiques

Dans le cadre de la RFE comme dans les autres domaines, les donateurs doivent s'attacher à harmoniser l'aide apportée en coopérant entre eux en vue d'éviter toute redondance des interventions, des études ou des institutions. Ils doivent également l'aligner sur les stratégies et les procédures établies par le pays lui-même. Les mesures de RFE doivent donc être conçues en tenant compte des Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), des stratégies de développement durable, des programmes de dépenses à moyen terme et des approches sectorielles. Les donateurs doivent également veiller de façon plus générale à ce que leurs efforts pour assurer une réduction de la pauvreté, un environnement durable et une bonne gestion économique et budgétaire se renforcent mutuellement.

La cohérence entre les politiques de développement et celles appliquées dans les autres domaines d'action est également primordiale. Les pays donateurs peuvent en effet compromettre les objectifs de leur politique de coopération pour le développement en prenant des mesures peu cohérentes dans d'autres domaines. Les organismes donateurs doivent tout mettre en œuvre pour aborder ces questions avec leurs gouvernements en vue d'attirer leur attention sur ce risque et de le réduire au minimum. Ils doivent par exemple faire prendre conscience à leurs gouvernements des politiques agricoles à l'origine de distorsions des prix sur les marchés mondiaux ou des accords de pêche avec les pays en développement qui vont à l'encontre des objectifs de protection de l'environnement et de réduction de la pauvreté.

#### Tableau synoptique

Qu'est-ce que la réforme fiscale écologique (RFE) ? Chapitre 1	Page	23
Comment la RFE peut-elle contribuer à la lutte contre la pauvreté ? Chapitre 1	Page	24
Quels sont les instruments de la RFE ? Chapitre 2	Page	33
Quels sont les éléments clés qui font une conception réussie de la RFE ? Chapitre 3	Page	41
Qu'est-ce que le cycle des politiques de la RFE ? Chapitre 4	Page	55
Quelles sont les caractéristiques essentielles de l'action et du rôle des donateurs dans le cadre de la RFE ? Chapitre 4	Page	55
Dans l'optique de la RFE, quelles sont les difficultés politiques à surmonter et les possibilités qui s'offrent dans les secteurs clés suivants :		
Exploitation des forêts : Chapitre 5	Page	65
Pêche : Chapitre 6	Page	75
Combustibles fossiles : Chapitre 7	Page	83
Électricité : Chapitre 8	Page	93
Eau potable : Chapitre 9	Page	101
Lutte contre la pollution industrielle : Chapitre 10	Page	111

## PARTIE I

# Économie politique de la réforme fiscale écologique : les principales questions

*La partie I de ce document de référence du CAD décrit les principaux aspects à prendre en considération dans la conception d'une « réforme fiscale écologique » (RFE). La RFE recouvre un ensemble de mesures fiscales et de tarification qui permettent d'obtenir des recettes budgétaires tout en contribuant à la réalisation d'objectifs d'environnement. Le but est de définir des « bonnes pratiques » et de fournir des indications sur la façon dont les organismes de coopération pour le développement peuvent aider les pays en développement à tirer parti des méthodes de RFE dans le cadre de leurs stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté.*

*Après un examen des instruments de la RFE et des problèmes techniques qui leur sont liés, ce document met-il l'accent sur les questions politico-économiques et les problèmes de gouvernance soulevés par la réforme. Il se penche en particulier sur les conditions préalables d'une conception et d'une mise en œuvre réussies, sur les diverses étapes du cycle des politiques dans le cadre de la RFE, sur les problèmes à résoudre à chacune de ces étapes, ainsi que sur les principaux acteurs concernés. La façon dont les donateurs peuvent soutenir les processus de RFE y est également décrite.*



PARTIE I

*Chapitre 1*

**Introduction : réforme fiscale  
écologique et réduction de la pauvreté**

## Qu'est-ce que la RFE ?

La « réforme fiscale écologique » (RFE) recouvre un ensemble de mesures fiscales et de tarification permettant d'obtenir des recettes budgétaires tout en contribuant à atteindre les objectifs environnementaux. Les taxes sur l'exploitation de ressources naturelles ou sur la pollution en sont un exemple. La RFE peut directement répondre aux problèmes d'environnement qui menacent les moyens de subsistance et la santé des populations défavorisées. Elle peut également libérer des ressources économiques ou générer des recettes susceptibles de financer l'accès des pauvres aux services de distribution d'eau, d'assainissement et de fourniture d'électricité.

Différents types de RFE et donc divers instruments peuvent être appliqués selon le secteur ou le problème considéré. Ces instruments ne remplacent pas mais complètent et renforcent les approches réglementaires et autres de la gestion du budget et de l'environnement. Les instruments de la RFE devraient par conséquent être considérés comme une composante de la politique budgétaire et environnementale d'ensemble, et non comme un train de mesures isolé. Ce n'est de même qu'un des moyens par lesquels les autorités fiscales peuvent recouvrer des recettes supplémentaires. Le présent document porte sur les instruments relatifs à l'exploitation de ressources naturelles, aux produits nocifs pour l'environnement, à la pollution de l'air et de l'eau, ainsi que sur les instruments de récupération des coûts en vue du financement des infrastructures de gestion de l'environnement<sup>1</sup>.

## Comment la RFE peut-elle contribuer à réduire la pauvreté ?

La RFE peut directement contribuer à réduire la pauvreté en aidant à faire face aux problèmes d'environnement qui menacent la santé et les moyens de subsistance des pauvres, comme par exemple la contamination de l'eau et la pollution de l'air. Elle peut également concourir à générer des ressources financières, notamment pour participer à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et financer d'autres programmes en faveur des pauvres. Elle peut ainsi permettre la mise en place d'infrastructures essentielles pour les démunis : distribution d'eau, assainissement, etc. Elle peut également contribuer au financement d'autres investissements ou services utiles aux défavorisés dans des domaines tels que l'éducation et la santé<sup>2</sup>.

## Comment la RFE s'inscrit-elle dans le contexte actuel du développement international ?

Le regain d'intérêt pour la RFE est dû à plusieurs raisons. L'action internationale en faveur du développement est aujourd'hui en grande partie régie par les *objectifs du millénaire pour le développement* (OMD), dont ceux visant à éradiquer l'extrême pauvreté et la faim et à assurer un environnement durable.

Le *Sommet mondial sur le développement durable* (SMDD) qui s'est tenu en Afrique du Sud en 2002 a réaffirmé les OMD et souligné que la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la gestion de l'environnement sont indissociables. Le Plan de mise en œuvre du SMDD invite

les gouvernements à « Continuer à promouvoir l'internalisation des coûts écologiques et l'utilisation d'instruments économiques, en partant de l'idée que c'est en principe le pollueur qui doit supporter les coûts de la pollution, dans le respect de l'intérêt public et sans fausser les échanges et les investissements internationaux »<sup>3</sup>.

La Conférence sur le financement du développement qui s'est tenue en 2002 à Monterrey a également souligné combien il importe de mobiliser les ressources intérieures en faveur du développement, grâce notamment à des systèmes fiscaux efficaces. La RFE est un des moyens d'assurer une plus grande mobilisation des ressources intérieures.

Les stratégies de développement en vigueur reconnaissent également à l'État un rôle majeur dans l'adoption des mesures de lutte contre la pauvreté et dans le financement des investissements réalisés à cet effet. Les stratégies de lutte contre la pauvreté, dont le principe a été lancé à la fin des années 90, sont le reflet de cette approche. Elles sont vivement encouragées par les organismes de coopération pour le développement, qui cherchent à reléguer au second plan les initiatives fondées sur des projets ponctuels au profit de cadres stratégiques généraux conçus pour axer les efforts de coopération sur la réduction de la pauvreté.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté offrent de grandes possibilités d'intégration de la RFE dans les plans de développement sectoriels ou nationaux. Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), en particulier, abordent directement les problèmes relatifs au recouvrement des recettes fiscales et aux réformes de la fiscalité et de la tarification. Plusieurs cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté font référence à la RFE, conçue comme le moyen d'atteindre des objectifs budgétaires ou environnementaux importants pour les pauvres.

## Gouvernance, transparence et participation du public

La conception et la mise en œuvre des politiques de développement impliquent un certain nombre d'arbitrages. Les aspects politiques, institutionnels et sociaux y jouent un rôle central et la RFE ne fait pas exception. La « bonne gouvernance », la transparence et la participation du public aux processus de décision sont essentielles. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles, où la corruption, la recherche d'avantages personnels et le clientélisme politique sont largement répandus.

La faisabilité des mesures de RFE dépend donc de facteurs propres à chaque pays tels que le respect de l'État de droit, la capacité de protéger les droits de propriété, la possibilité pour les citoyens ou les ONG d'exercer des actions en justice en cas de violation des lois en vigueur, la liberté d'information, ou les compétences et les pouvoirs des autorités fiscales et réglementaires. Ces problèmes de gouvernance et ces facteurs institutionnels, qui conditionnent également les approches réglementaires traditionnelles, varient généralement d'un secteur à l'autre dans un même pays. Les avantages de la RFE sont par conséquent variables. Un pays très pauvre doté de ressources naturelles abondantes peut ainsi donner la priorité au renforcement des moyens institutionnels de mise en œuvre de la RFE dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles tout en persistant à recourir aux mesures réglementaires traditionnelles pour les autres problèmes de gestion de l'environnement.

Dans beaucoup de pays, la démocratisation, la libéralisation, la décentralisation et la plus grande participation du public aux processus de décision accroissent la faisabilité politique

de la RFE. Les avantages de cette dernière relativement aux autres moyens d'augmenter les recettes seront également fonction de leur efficacité respective par rapport aux coûts.

## **La RFE dans les pays en développement : enseignements tirés de l'expérience et perspectives d'avenir**

Dans beaucoup de pays en développement, les priorités économiques et budgétaires ont été par le passé les principaux facteurs à l'origine de réformes fiscales écologiques. Ainsi, depuis le début des années 80, la crise de la dette et la détérioration de leur balance des paiements ont poussé nombre d'entre eux à lancer de vastes réformes structurelles, souvent avec le soutien financier d'organismes de développement extérieurs. Il était en effet urgent de restaurer la stabilité macroéconomique, d'améliorer la mobilisation des ressources et d'accroître l'efficacité des dépenses publiques. L'« ajustement structurel » s'est souvent accompagné de réformes des prix et des subventions et il a accru la récupération des coûts des services assurés par le secteur public, conduit à la privatisation de nombreuses entreprises et renforcé la libéralisation des échanges.

Ces réformes n'étaient pas principalement motivées par un souci de protection de l'environnement, mais elles ont eu des effets positifs de ce point de vue. Les subventions en faveur des pesticides, de l'eau et de l'énergie ont ainsi été réduites, ce qui encourage une utilisation plus rationnelle de ces biens et amoindrit leur impact négatif sur l'environnement. Les prix de l'énergie ont sensiblement augmenté en Chine et en Russie au cours des années 90, ce qui a été très bénéfique pour l'environnement. Il n'en est pas moins résulté des coûts sociaux lorsque, par exemple, le renchérissement des produits et services de base consommés par les pauvres ne s'est pas accompagné de mesures de compensation. Ce risque est désormais bien connu.

Les instruments de RFE sont applicables dans la plupart des économies en développement, bien que certaines mesures puissent être plus adaptées que d'autres dans certains pays ou secteurs :

- Les mesures de tarification des ressources naturelles, telles que les taxes sur l'exploitation des forêts et des ressources halieutiques, sont adaptées aux besoins de la plupart des pays dotés de ressources abondantes, qui sont généralement des pays à faible revenu.
- Les réformes des taxes sur les produits et des subventions en leur faveur sont envisageables dans la plupart des pays, mais en particulier dans ceux qui produisent de l'énergie, où les combustibles bénéficient souvent de subventions élevées.
- Les instruments de récupération des coûts telles que les redevances d'utilisation (sur l'énergie et sur l'eau) sont applicables dans la plupart des pays (mais doivent être mis en œuvre avec discernement de manière à ne pas pénaliser les démunis).
- Les redevances de pollution sont particulièrement adaptées aux pays à revenu intermédiaire qui connaissent une industrialisation rapide et sont confrontés à un grave problème de pollution industrielle, mais qui disposent de capacités administratives relativement développées.

## Expérience des pays de l'OCDE et des économies en transition

De nombreux pays de l'OCDE accordent de plus en plus de place aux instruments fiscaux dans le cadre de la gestion de l'environnement car ils considèrent que les ministères de l'Environnement ne peuvent résoudre à eux seuls les problèmes environnementaux et que la fiscalité est à même de renforcer les approches réglementaires traditionnelles en contribuant à réfréner les modes de consommation et de production préjudiciables à l'environnement.

Le rôle essentiel joué par les prix et les marchés lorsqu'il s'agit de promouvoir l'efficacité des ressources est parfaitement illustré par l'expérience des anciennes économies socialistes, où des politiques principalement fondées sur des réglementations (« contraignantes ») et sur de fortes subventions à des biens tels que l'énergie et l'eau ont induit des problèmes environnementaux majeurs, sans offrir des avantages économiques à la hauteur.

L'application d'instruments économiques à la gestion de l'environnement s'est soldée par un bilan inégal dans les pays de l'OCDE, mais elle a donné lieu à des succès notables (OCDE, 2001). En outre, plus récemment, l'accent a été mis sur les avantages en termes de revenus procurés par la fiscalité environnementale (souvent dénommée « réforme fiscale écologique »), qui permet de pénaliser les « nuisances » telles que la pollution et le gaspillage tout en allégeant la taxation des « biens » tels que le travail. C'est dans cette voie que se sont engagés des pays comme l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni.

### Encadré 1.1. La RFE dans les pays de l'OCDE

Les pays de l'OCDE ont fait des progrès considérables en matière de RFE, notamment en ce qui concerne les taxes sur l'énergie destinée aux transports. Dans ces pays, le produit des écotaxes représente en moyenne environ 2 % du PIB. Il n'en reste pas moins beaucoup de chemin à parcourir. Ainsi, le secteur de l'énergie, et en particulier les producteurs de charbon, continue de bénéficier de subventions considérables, même si elles ont diminué ces vingt dernières années. Les subventions agricoles demeurent élevées et ont souvent des répercussions négatives sur l'environnement, les mesures qui stimulent la production encourageant par exemple la mise en culture de terres écologiquement fragiles. Ces problèmes ne sont pas abordés dans le présent rapport, consacré à ce qui se fait dans les pays en développement, mais beaucoup d'autres publications de l'OCDE analysent l'expérience des pays industrialisés.

Source : Développement durable. Les grandes questions (OCDE, 2001).

## La RFE : avantages potentiels et arbitrages

La RFE offre potentiellement de multiples avantages sous l'angle de la mobilisation des ressources financières, de la gestion de l'environnement et de la réduction de la pauvreté.

### a) Avantages fiscaux

Les pays en développement ont énormément de mal à trouver des ressources pour financer les services publics essentiels. Les activités économiques étant en très grande partie d'ampleur modeste ou de nature informelle, la collecte des impôts sur le revenu, sur les ventes ou sur les sociétés s'avère très difficile. La fraude fiscale, les arriérés d'impôt (notamment

dans le cas des entreprises d'État) et la corruption sont très répandus, et beaucoup de pays sont donc fortement tributaires des taxes sur les importations et les exportations, plus faciles à recouvrer mais de moins en moins compatibles avec la tendance internationale à la libéralisation des échanges commerciaux (FMI, 2001). De nombreux pays en développement cherchent donc à renforcer leur système fiscal en privilégiant des taxes simples, transparentes et assises sur une large base d'imposition. La RFE est un des moyens d'y parvenir, bien que ce ne soit assurément pas le seul.

Dans des domaines tels que l'exploitation des ressources naturelles et la consommation d'énergie, la RFE est à même de générer des recettes supplémentaires non négligeables. La Mauritanie a par exemple doublé en 1999 les recettes fiscales qu'elle tire des activités halieutiques. Elles représentent désormais 30 % de l'ensemble de ses recettes fiscales. Dans de nombreux pays, les subventions en faveur de l'énergie font peser une lourde charge sur les finances publiques. Ainsi, le subventionnement de l'électricité accordé en Inde au secteur agricole (et qui bénéficie aux grandes exploitations) coûte au pays 6 milliards d'USD par an, soit deux fois le budget national de la santé.

La RFE peut également contribuer à limiter au minimum les distorsions des systèmes fiscaux et favoriser plus généralement la croissance économique. Elle peut s'inscrire dans le contexte général des réformes entreprises dans les pays en développement en vue de créer une économie de marché fondée sur un système d'incitations. En tout état de cause, les avantages de la RFE relativement aux autres moyens d'augmenter les recettes fiscales doivent être évalués en fonction de leur efficacité respective par rapport aux coûts, de leur faisabilité administrative, ainsi que des autres facteurs pertinents.

### **b) Avantages environnementaux**

Il est difficile et coûteux d'appliquer des réglementations environnementales lorsque les prix ne transmettent pas les bons signaux. Des instruments tels que les taxes sur la pollution ou les produits nocifs pour l'environnement, par exemple les pesticides, ou encore sur l'exploitation des ressources naturelles peuvent créer des incitations directes à réduire au minimum la pollution et le gaspillage des ressources en indiquant, via le mécanisme des prix, le coût réel de la pollution et la valeur de rareté des ressources naturelles. La hausse des prix de l'énergie en Chine a ainsi entraîné une sensible augmentation des économies d'énergie. En Indonésie, la suppression des subventions en faveur des pesticides a permis à l'État d'économiser plus de 100 millions d'USD par an tout en améliorant l'environnement et la sécurité des travailleurs agricoles.

Outre qu'ils fournissent des incitations financières (ou réduisent les contre-incitations) au respect des réglementations environnementales, les instruments de la RFE peuvent générer les fonds nécessaires pour couvrir le coût des activités de contrôle et de répression des infractions, qui dans beaucoup de pays ne bénéficient pas d'un financement suffisant.

Les instruments fiscaux permettent en outre de faire financer par les pollueurs industriels le coût de la dépollution. Ils comprennent entre autres les prélèvements opérés pour financer les infrastructures et les services d'élimination et de traitement des déchets. Il est ainsi possible de libérer une partie des ressources budgétaires dont disposent les pouvoirs publics, qui fournissent souvent ces services sans les facturer. Au Mexique, par exemple, la gestion

des déchets est en grande partie financée par le budget général des communes, les redevances d'utilisation ne couvrant que 20 % environ des frais de fonctionnement correspondants.

### c) Avantages en matière de lutte contre la pauvreté

Comme le souligne entre autres le Plan de mise en œuvre du SMDD, les pauvres souffrent de façon disproportionnée des conséquences de nombreuses formes de dégradation de l'environnement. La RFE peut *directement* contribuer à la lutte contre la pauvreté en s'attaquant aux problèmes d'environnement dont sont victimes les pauvres. Ainsi, une réduction de la pollution de l'air obtenue grâce à la RFE a des effets positifs directs sur la santé des pauvres, disproportionnellement exposés aux polluants nocifs. De même, les mesures de RFE visant à réduire la dégradation des forêts par les entreprises d'exploitation commerciale du bois peuvent avoir des conséquences bénéfiques directes pour les populations pauvres dont les moyens de subsistance sont tributaires des ressources forestières. La RFE peut également générer des ressources financières permettant de développer les infrastructures (par exemple dans le domaine de la distribution d'eau, de l'assainissement et de l'énergie) utiles aux populations rurales démunies qui n'ont pas accès à ces services de base. Elle peut aussi contribuer *indirectement* à la réduction de la pauvreté en libérant des ressources budgétaires susceptibles d'être affectées à des investissements utiles aux défavorisés dans des secteurs tels que l'éducation et la santé.

Tableau 1.1. **Les multiples avantages de la RFE**

Avantages budgétaires	Avantages environnementaux	Avantages en matière de lutte contre la pauvreté
a) Mobilise des recettes	a) Prévient la pollution et améliore la gestion des ressources naturelles	a) Améliore l'accès aux services dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité
b) Réduit les distorsions	b) Mobilise des fonds pour l'investissement dans la lutte contre la pollution et dans l'élimination sûre des déchets	b) Mobilise des fonds pour les investissements utiles aux pauvres (par exemple dans l'éducation)
c) Impose une moindre charge aux finances publiques	c) Mobilise des fonds pour les activités de répression des infractions	c) Libère des ressources financières pour répondre aux problèmes environnementaux et autres touchant les pauvres

## Formulation de la RFE : principaux aspects à prendre en considération

Les avantages fiscaux, environnementaux et en matière de lutte contre la pauvreté offerts par la RFE qui sont décrits ci-dessus peuvent aller de pair. Tel n'est toutefois pas automatiquement le cas et il faut pour ce faire que la réforme soit bien conçue. Il peut également être nécessaire de procéder à des arbitrages explicites entre les divers objectifs. La conception de la RFE doit par conséquent tenir compte des aspects suivants :

### a) Équité

L'impact de la RFE du point de vue de l'équité et de la pauvreté dépend des groupes qui subiront directement et indirectement les effets des mesures de réforme. La suppression d'une subvention non ciblée en faveur de l'eau d'irrigation aura ainsi tendance à peser sur les plus gros utilisateurs, qui ne comptent généralement pas parmi les plus démunis. Il n'en reste pas moins que les ouvriers agricoles peuvent également en supporter les conséquences

indirectes. Les pauvres sont toutefois de gros consommateurs de certains intrants très polluants tels que le gazole et ils seront donc durement touchés par la RFE.

Les usages auxquels sont consacrées les recettes libérées par la RFE revêtent également une importance cruciale. Il est souvent possible d'affecter au moins une part de ces recettes à des mesures ciblées destinées à offrir une compensation aux plus démunis ou aux plus durement touchés par la réforme. Il est nécessaire de procéder à une analyse approfondie de ces effets et de la façon dont ils s'exercent sur les différents groupes sociaux, afin d'évaluer l'impact global probable de la RFE et de concevoir des mesures de compensation.

### **b) Efficacité fiscale et environnementale**

L'équilibre entre les avantages fiscaux et environnementaux de la RFE dépendra de la conception des mesures de réforme. Une taxe sur la pollution peut ainsi être fixée à un niveau trop bas pour induire des changements des techniques de production mais être néanmoins un moyen efficace d'accroître les recettes. À l'inverse, une taxe sur un intrant relativement accessoire ou aisément substituable mais très polluant peut aboutir à son élimination totale, d'où d'importants résultats du point de vue de l'environnement mais des recettes minimales. Toutefois, dans la plupart des pays de l'OCDE, les taxes sur les carburants routiers contribuent notablement à la réalisation conjointe des objectifs fiscaux et environnementaux.

### **c) Faisabilité et efficacité administratives**

Les capacités de mise en œuvre sont un des facteurs de réussite de la RFE. L'idéal, d'un point de vue environnemental, serait de cibler aussi étroitement que possible les « nuisances » environnementales (par exemple un polluant nocif donné). Cependant, compte tenu de la faiblesse des capacités de surveillance de l'environnement, il peut être plus simple et en fin de compte plus efficace d'utiliser un instrument relativement moins ciblé tel qu'une taxe sur les produits dont le processus de production génère ces polluants nocifs. Une taxe sur les combustibles peut ainsi être le meilleur moyen de réduire les émissions d'une série de polluants nocifs dont la surveillance serait difficile et coûteuse. Cela donne de bons résultats pour les combustibles polluants lorsque les émissions nocives et la consommation de ces combustibles sont étroitement liées. Des considérations pratiques détermineront dans quel sens seront effectués ces arbitrages. Les bases juridiques des activités de contrôle et de répression des infractions dans le domaine de l'environnement constituent, tout comme la crédibilité de l'organisme chargé de veiller au respect de la réglementation, d'autres aspects essentiels qui déterminent le choix des instruments de la RFE.

### **d) Faisabilité politique**

La plupart des mesures de RFE se solderont par des pertes pour certains. Les industries à forte intensité énergétique pâtiront ainsi des mesures de taxation de l'énergie. Les problèmes posés par la corruption et le clientélisme politique sont particulièrement aigus en ce qui concerne l'exploitation de ressources naturelles (bois d'œuvre ou minerais, par exemple), dans la mesure où elle constitue une source d'enrichissement pour les élites politiques. Les projets de réforme clairement favorables aux pauvres et à la protection de l'environnement peuvent se heurter à une vigoureuse opposition politique.

Lorsque ceux qui subissent les effets négatifs des réformes sont très pauvres ou politiquement influents, il peut s'avérer nécessaire de leur réaffecter une partie des recettes

pour assurer l'adoption des mesures en question. Des arbitrages entre les considérations d'équité, d'efficacité environnementale et fiscale ou de faisabilité politique peuvent donc s'imposer. Il faut donc considérer que tous ces éléments font partie intégrante de la conception de la réforme.

Le prochain chapitre offre une vue d'ensemble des principaux instruments de la RFE et des « problèmes techniques » qui leur sont liés. Il sera dès lors possible de procéder à l'analyse de la question la plus essentielle, à savoir celle de la dimension « politico-économique » de la RFE et des conditions à remplir pour que sa mise en œuvre puisse réussir.

### **Notes**

1. Les permis de polluer négociables et les systèmes de consigne ne sont pas étudiés ici du fait qu'ils ne visent généralement pas à générer des recettes.
2. Les liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme, ainsi que leurs implications du point de vue de l'action, sont examinés plus en détail in OCDE/CAD 2001 (Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme, Les dossiers du CAD 2001, n° 4).
3. Plan de mise en œuvre du SMDD, point 18b.



PARTIE I

*Chapitre 2*

**Les instruments de la RFE**

Comme cela a été précédemment indiqué, la réforme fiscale écologique fait appel à une vaste gamme d'instruments visant à assurer une utilisation durable des ressources naturelles et à lutter contre la pollution. En général, les mesures de RFE ne sont pas appliquées isolément mais s'inscrivent dans un ensemble plus large constitué notamment de dispositions réglementaires complémentaires. Le présent document passe en revue les divers instruments de la RFE et certaines de leurs principales applications et caractéristiques. L'accent est mis sur les instruments qui peuvent être tout à la fois employés pour accroître les recettes et pour améliorer la gestion de l'environnement. Les instruments peu susceptibles d'augmenter les recettes ne sont pas évoqués ici. Selon les circonstances qui prévalent dans le pays et les problèmes sectoriels, différentes mesures peuvent se révéler nécessaires. Ces instruments seront examinés dans la seconde partie de ce document, consacrée à la RFE dans certains secteurs.

### Taxes sur l'exploitation des ressources naturelles

En moyenne, les pays en développement sont beaucoup plus tributaires des ressources naturelles que les pays de l'OCDE. Ces ressources servent de matières premières à de nombreux secteurs d'activité et jouent un rôle déterminant par les moyens de subsistance qu'elles offrent, en particulier aux pauvres. D'un point de vue juridique, beaucoup d'entre-elles appartiennent à l'État et constituent pour lui d'importantes sources de revenus : lorsqu'elles font l'objet d'une exploitation commerciale<sup>1</sup>, il prend une part des bénéfices (ou, dans le jargon des économistes, de la « rente économique ») de l'exploitant. Cela vaut aussi bien pour les ressources renouvelables (telles que les forêts et les ressources halieutiques) que non renouvelables (comme les minerais). La bonne gestion de ces ressources est donc un important facteur de croissance économique durable et de réduction de la pauvreté, et elle est essentielle au maintien de la pérennité des recettes.

Les taxes sur l'exploitation commerciale à grande échelle des ressources forestières et halieutiques génèrent déjà des recettes considérables dans beaucoup de pays à faible revenu. En Guinée-Bissau, par exemple, les revenus tirés de la concession des ressources halieutiques ont représenté environ 30 % des recettes de l'État entre 1993 et 1999. Certains pays disposant de forêts abondantes, comme le Cambodge et le Cameroun, ont entrepris des réformes en vue d'augmenter les recettes fiscales tirées du secteur de l'exploitation forestière. Ce facteur est pris en considération dans certains Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (Ghana, Mauritanie, Cambodge, entre autres). Ces recettes fiscales pourraient toutefois être encore accrues et la gestion des ressources améliorée. La conception de la RFE dans les secteurs forestier et halieutique est une affaire complexe, car elle requiert des capacités institutionnelles suffisantes et comporte des risques de corruption, sans compter qu'un arbitrage entre les

différents instruments peut s'imposer. Ces questions sont examinées plus loin (voir les chapitres 5 et 6).

## Taxes sur les produits et subventions en leur faveur

### a) Taxes sur les produits

Si la production, l'utilisation ou l'élimination de certains produits engendrent des pollutions nocives pour la santé ou des déchets dangereux, leur consommation peut être découragée au moyen de taxes. Les produits énergétiques, les engrais, les piles, les pesticides et le tabac peuvent ainsi être soumis à de telles taxes.

Ces taxes sur les produits polluants peuvent tout à la fois en réduire la consommation, ce qui est bon pour l'environnement, et procurer des recettes fiscales. L'équilibre entre ces deux effets est fonction de la réaction de la demande à une augmentation du prix (c'est-à-dire de son élasticité-prix, dans le langage des économistes). Si la demande n'est pas très sensible aux prix et que le produit continue à être acheté, la taxe peut générer des recettes considérables mais avoir des avantages environnementaux plus modestes. Si par contre la demande est très sensible aux variations de prix, l'utilisation du produit diminuera fortement à la suite de l'instauration de la taxe, mais les recettes générées seront peu élevées. Tel sera le cas s'il est aisé de lui trouver des substituts.

Une taxe sur les produits doit par conséquent prendre en considération les possibilités de recours à des substituts. Si ces produits de substitution sont tout aussi nocifs, la taxe ne présentera aucun avantage fiscal ni environnemental. C'est pour cette raison même que dans de nombreux cas des taux différents sont instaurés pour encourager la consommation des produits moins préjudiciables à l'environnement. Ainsi, comme de nombreux pays de l'OCDE, la Thaïlande applique des taux d'imposition différenciés pour favoriser l'essence sans plomb (voir l'encadré 7.3 ci-après). Pour des raisons similaires, la Chine taxe plus lourdement le charbon à haute teneur en soufre que celui à faible teneur.

Dans la pratique, les taxes sur les produits peuvent tout à la fois générer des recettes non négligeables et améliorer l'état de l'environnement. Dans les pays de l'OCDE, les taxes sur l'achat ou l'utilisation de véhicules à moteur et de carburants automobiles, dont l'essence et le gazole, procurent actuellement la plus grande partie (environ 90 %) des recettes tirées des écotaxes<sup>2</sup>. Dans le même temps, elles contribuent pour une part importante à limiter les encombrements et à lutter contre la pollution atmosphérique imputable aux transports, tout en encourageant les économies de carburant. Ces taxes occupent également une grande place dans beaucoup de pays en développement. En 1990, les taxes indirectes sur l'essence et le gazole ont généré en moyenne 35 % des recettes publiques en Afrique subsaharienne. Néanmoins, dans de nombreux pays en développement, les carburants préjudiciables à l'environnement tels que le gazole sont faiblement taxés, tout comme les pesticides et les engrais.

L'application d'une taxe sur des intrants tels que l'énergie peut poser des problèmes de compétitivité au secteur industriel si les concurrents étrangers ne sont pas soumis à des taxes identiques. Dans les pays de l'OCDE, de nombreuses industries sont, tout comme les activités agricoles, exonérées de ces taxes, qui pèsent essentiellement sur les ménages. Dans les pays en développement, une attention particulière doit être accordée à l'évaluation de l'impact de ces taxes sur les plus démunis (voir le chapitre 7 ci-après).

### **b) Subventions aux produits**

« Le système des subventions aux engrais a été rationalisé de manière à dégager des fonds pour financer un dispositif d'aide à l'achat d'intrants fondé sur des bons et ciblé sur les petits producteurs. » (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté du Sri Lanka)

Les subventions sont préjudiciables à l'environnement dès lors qu'elles entraînent des dommages plus importants qu'ils ne le seraient en leur absence. Dans de nombreux pays en développement, les pouvoirs publics ne taxent pas mais subventionnent en fait certains produits nocifs pour l'environnement, ce qui encourage leur surconsommation. Les combustibles polluants, les pesticides, les engrais et l'eau bénéficient ainsi de subventions.

Certaines subventions sont explicites et transparentes : l'État les verse aux producteurs ou aux consommateurs des produits concernés et leur montant est inscrit au budget au titre des dépenses. Il est dès lors possible d'évaluer si elles bénéficient de fait aux plus démunis. D'autres subventions sont cachées et se présentent sous la forme d'allègements fiscaux, de dérogations à la réglementation, d'aides financières, de prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, de mesures de soutien des prix, de régimes d'amortissement privilégiés, etc. Elles ne sont donc pas aisément identifiables et il est difficile d'en estimer le montant et l'impact effectifs. Les subventions cachées prennent souvent la forme d'une fourniture de biens ou services (tels que l'eau ou l'électricité) à titre gratuit ou à un prix inférieur à leur coût. Cette question est abordée plus bas dans la « redevances d'utilisation ».

Du point de vue des finances publiques, les avantages potentiels de la réforme des subventions sont évidents, car ces aides imposent souvent une charge énorme à l'État, privant ainsi d'autres secteurs de l'économie de ressources budgétaires. Par exemple, en supprimant en 1986 les subventions en faveur des pesticides, l'Indonésie a fait l'économie de 100 millions d'USD par an.

Comme dans le cas des prélèvements fiscaux, les avantages environnementaux de la réduction ou de la suppression des subventions sont fonction du coût des produits de substitution (et de leurs effets sur l'environnement). À la suite de la réforme des subventions aux pesticides en Indonésie, les agriculteurs ont ainsi opté pour la gestion intégrée des ennemis des cultures, qui comportait moins de risques et était plus efficace par rapport aux coûts. Les avantages environnementaux de la suppression d'une subvention en faveur des engrais sont moins évidents. Ils dépendent des niveaux initiaux d'utilisation, des rendements marginaux de l'emploi d'engrais, ainsi que des arbitrages entre l'intensification de l'agriculture (correspondant à une augmentation de la production par hectare) et son extensification (c'est-à-dire son extension à des terres auparavant non cultivées, parfois par le défrichage des forêts). En Afrique subsaharienne, les subventions aux engrais peuvent avoir des effets positifs compte tenu que les sols ont souffert ces dernières décennies de pertes majeures de nutriments azotés et phosphorés et que les taux d'utilisation d'engrais sont très faibles par rapport à la moyenne mondiale. Dans ce contexte, les subventions aux engrais peuvent être bénéfiques pour l'environnement en aidant à inverser la perte nette de nutriments, à réduire l'érosion des sols et à accroître les rendements (Aune et Oygard, 1999; Munasinghe et Cruz, 1997, tous deux cités dans OCDE, 2002).

## Taxes sur les émissions polluantes

Les effets secondaires néfastes des activités économiques, tels que les émissions polluante dangereuses pour la santé, ne se reflètent pas dans les prix des biens et services. Les taxes sur ces « nuisances » peuvent directement contribuer à corriger cette lacune. Les redevances de pollution de l'air ou sur les rejets d'effluents auxquelles sont soumis certains polluants sont en général proportionnelles aux niveaux d'émission, ce qui encourage la réduction des émissions polluantes tout en augmentant les recettes. Cette approche, qui implique qu'il soit possible de surveiller la quantité et la qualité des émissions, du moins celles des grandes installations industrielles, a été appliquée à grande échelle dans de nombreux pays en développement, par exemple en Chine et en Colombie. Lorsque les capacités de surveillance de la pollution sont peu développées, des instruments moins ciblés mais plus simples tels que les taxes sur les produits, dont l'action est indirecte (voir ci-dessus), sont préférables. Les taxes sur la pollution sont étudiées en détail au chapitre 10 ci-dessous.

## Redevances/droits d'utilisation

*« ... la réforme des tarifs est elle aussi une mesure commune aux quatre sous-secteurs [énergie, transports, distribution d'eau et communications]. Le niveau et la structure des tarifs sont en cours de révision en vue de permettre aux entreprises exploitantes de devenir financièrement viables. À terme, les tarifs seront fixés de telle sorte qu'ils couvrent l'intégralité des coûts. L'accès des pauvres aux services sera garanti par la structure même des tarifs ou par des mesures ciblées séparées. »*  
(Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté du Tadjikistan)

Les redevances ou droits d'utilisation correspondent à la rémunération d'une prestation de service telle que, par exemple, la fourniture d'électricité, la distribution d'eau, l'assainissement, la collecte et l'élimination des déchets, ou le traitement des eaux usées industrielles. Les redevances d'utilisation ne rentrent généralement pas dans le budget global de l'État. Leur objectif premier n'est pas à proprement parler de générer des recettes mais de couvrir le coût réel d'une prestation de service donnée. En leur absence, ce coût doit être financé par le budget de l'État, déjà en proie à des difficultés. Les fréquents déficits budgétaires se traduisent par des services de qualité médiocre.

La création de redevances payables en échange de services antérieurement sous-tarifés ou fournis gratuitement peut permettre d'assurer durablement les prestations nécessaires (distribution d'eau, fourniture d'électricité ou traitement des eaux usées industrielles) et/ou de libérer des fonds pour les affecter à d'autres usages. Elle a également des effets bénéfiques sur l'environnement. La tarification de l'eau et de l'électricité encourage une utilisation plus rationnelle de ces ressources et les redevances sur les effluents ou sur le traitement des déchets toxiques stimulent la lutte contre la pollution et contre la production de déchets à la source.

À première vue, on pourrait penser que les pauvres sont les principales victimes de la tarification de services essentiels tels que l'eau et l'électricité. Toutefois, dans la pratique, ils ne tirent le plus souvent aucun avantage de la gratuité de ces prestations, car ils ne sont même pas raccordés aux réseaux. Les plus pauvres doivent en fait se procurer de l'eau et de l'énergie par d'autres moyens (vendeurs d'eau et combustibles solides), ce qui leur coûte plus cher. Lorsque la suppression de la gratuité porte effectivement préjudice aux démunis, il existe des moyens

de leur offrir des compensations ou autres formes ciblées de protection. Les questions relatives à la réforme des subventions dans les secteurs de l'énergie et de l'eau sont traitées aux chapitres 7 à 9 ci-après.

### « RFE globale »

La RFE « globale » (ou « intersectorielle ») renvoie à des approches qui visent à incorporer les considérations d'environnement dans les politiques fiscales sectorielles ou générales, en réformant des instruments tels que l'impôt sur les sociétés, les régimes d'amortissement, etc., afin de soutenir les objectifs d'ensemble de la réforme fiscale tout en donnant une orientation écologique à la structure de la fiscalité considérée dans sa totalité. Dans les pays de l'OCDE, la RFE globale a consisté à taxer les « nuisances » environnementales pour permettre une réduction d'autres prélèvements à l'origine de distorsions, tels que l'impôt sur le revenu ou les taxes sur le travail, et donc pour améliorer l'état de l'environnement et renforcer l'efficacité du système fiscal. C'est ce que l'on appelle le « double dividende ». Bien souvent, la neutralité budgétaire de la réforme a été un facteur clé de la faisabilité politique. Malgré ses mérites, cette approche peut être jugée moins pertinente dans le cas des pays en développement, où l'impôt sur le revenu occupe encore une place assez faible. Bien que cette règle générale connaisse des exceptions, comme en Afrique du Sud, la RFE globale ne sera pas spécifiquement étudiée dans le présent document.

#### Encadré 2.1. « Réforme fiscale écologique » en Allemagne

En Allemagne, la RFE a été conceptualisée pour la première fois en 1983, et elle a fait son entrée dans le débat politique lors de la campagne pour les élections législatives de 1990, lorsque l'un des partis en lice a présenté un projet prévoyant le relèvement de la fiscalité sur l'énergie, l'allègement des charges fiscales pour les personnes à faible revenu et l'augmentation des transferts en faveur des retraités. Du fait notamment de la réunification allemande, il a cependant fallu attendre plusieurs années et le changement de gouvernement de 1998 pour que la RFE soit de nouveau à l'ordre du jour. Elle est alors devenue l'enjeu d'un débat politique acharné. Les « perdants » potentiels de la réforme, dont les industries grosses consommatrices d'énergie (chimie, sidérurgie, etc.), les associations patronales et les syndicats, y étaient opposés, alors que les secteurs et entreprises à forte intensité de main-d'œuvre, notamment dans les services, affichaient une attitude plus ouverte. En 1999, le parlement a adopté la « Loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale écologique », qui a eu trois conséquences 1) l'augmentation des taxes sur le gaz et les produits pétroliers, 2) le relèvement des taxes sur l'électricité, et 3) la diminution des cotisations de sécurité sociale. Les cotisations patronales et salariales au régime public de retraite ont été considérablement abaissées, avec à la clé une réduction des coûts de main-d'œuvre. La mise en œuvre de la réforme est programmée par étapes jusqu'en 2005, les taxes ont subi une faible hausse au départ mais continuent d'augmenter chaque année, parallèlement à la diminution des cotisations aux caisses publiques de retraite.

**Notes**

1. Les taxes sur les activités à petite échelle, comme la pêche de subsistance ou le ramassage du bois, génèrent beaucoup moins de ressources financières et peuvent avoir un caractère régressif, défavorisant les pauvres. Elles ne sont donc pas abordées ici.
2. L'OCDE (2001a) définit ainsi une « taxe liée à l'environnement » comme un prélèvement obligatoire de l'État, effectué sans contrepartie et calculé sur une assiette considérée comme présentant un intérêt environnemental particulier.



PARTIE I

*Chapitre 3*

**Conception des réformes :  
la politique d'arbitrage  
depuis la formulation des mesures  
jusqu'à leur mise en œuvre**

Les projets de RFE mettent fréquemment l'accent sur « ce qui » doit être fait, et non sur la « façon » de procéder. Toutefois leur mise en œuvre effective s'avère souvent lente. Attribuer cet état de fait à un « manque de volonté politique », à un « manque de capacités » ou à un « manque de ressources » ne fait pas beaucoup avancer les choses. C'est pourquoi la formulation des RFE envisagées doit dès le départ explicitement prendre en considération le contexte dans lequel elles devront être mises en œuvre, afin de mettre en évidence les éventuelles contraintes et de trouver le moyen de les atténuer. Il convient notamment d'analyser les contraintes politiques, sociales et administratives sous-jacentes. La réduction ou la suppression de certaines subventions doivent ainsi être envisagées en tenant compte de leur faisabilité politique et être assorties de mesures de compensation à l'intention des catégories ou secteurs susceptibles d'en pâtir. Les projets de RFE doivent aussi concorder avec les autres initiatives de réforme et, si possible, les renforcer, dans des domaines tels que les finances et l'administration publiques, entre autres<sup>1</sup>. Le présent chapitre est consacré à la dimension politico-économique de la RFE.

### Établir un équilibre entre les objectifs : un processus politique

La RFE peut généralement viser à accroître les recettes publiques, à améliorer la gestion de l'environnement et à lutter contre la pauvreté (les différents groupes sociaux accordant un intérêt particulier à chacun de ces objectifs). Or, selon les solutions retenues, il est parfois possible de gagner sur tous les tableaux et d'atteindre plusieurs de ces objectifs à la fois. Une taxe sur les produits énergétiques peut par exemple permettre d'accroître les recettes fiscales tout en contribuant à améliorer la qualité de l'air, ce qui est susceptible d'avoir des effets bénéfiques importants sur la santé des populations défavorisées. Mais il est également nécessaire de procéder à des arbitrages implicites entre les différents objectifs. Une « taxe sur la pollution » d'un montant trop faible pour favoriser une réduction significative de la pollution peut ainsi constituer de fait un moyen d'augmenter les recettes. Elle peut cependant permettre de transmettre des signaux aux entreprises et préparer le terrain à des hausses ultérieures.

Dans les pays de l'OCDE comme dans ceux en développement, les différents degrés de priorité accordés aux divers objectifs sont déterminés dans le cadre du processus politique. Il s'agit notamment des discussions interministérielles et en Conseil des ministres, du débat parlementaire sur le budget, des actions de lobbying en coulisses, ainsi que des débats publics au travers des médias. Cela suppose de confronter les différents points de vue. Les principaux facteurs à prendre en considération dans la formulation des projets de RFE, ainsi que les mesures qui peuvent être prises pour gérer le processus de réforme, sont étudiés ci-après. Bon nombre des questions soulevées sont également valables pour d'autres types de réformes.

### Facteurs contextuels de la réforme

#### *a) Caractéristiques des problèmes auxquels tente de remédier la réforme envisagée*

La RFE peut tenter de remédier à divers problèmes environnementaux, liés à différents

secteurs économiques. La structure de la réforme envisagée et ses chances de succès dépendent de quelques caractéristiques essentielles des problèmes qu'elle vise à résoudre. Ces facteurs déterminent également les possibilités de mobilisation d'un soutien politique aux réformes. Il convient de se poser les questions suivantes :

*Les répercussions des problèmes environnementaux considérés sont-elles visibles et immédiates ?*

Plus les problèmes sont visibles et immédiats, et plus leur rapport avec la santé humaine est clair, plus il est facile de mobiliser un soutien aux efforts pour y remédier. De nombreuses formes de pollution atmosphérique sont aisément observables et leurs effets négatifs sur la santé peuvent être facilement constatés ou compris par les profanes. Par contre, des problèmes tels que la pollution des eaux souterraines ou l'appauvrissement de la couche d'ozone sont invisibles à l'œil nu, ou ne se manifestent qu'avec un temps de décalage. Dans d'autres cas, comme dans celui de l'appauvrissement de la couche d'ozone, leur rapport avec la santé humaine est complexe.

*Les problèmes peuvent-ils être clairement imputés à des causes précises ?*

Dans bon nombre de villes, la pollution atmosphérique peut être aisément attribuée aux émissions des grandes centrales électriques et des véhicules à moteur. Par contre, la pollution de l'eau est souvent imputable à une multitude de sources, tant industrielles que domestiques. Il est en général plus simple de faire face aux problèmes dus à un ensemble réduit de « causes » ou d'« acteurs ».

*Existe-t-il des « remèdes technologiques » ou des solutions de rechange ?*

Certains problèmes environnementaux peuvent être résolus grâce à des mesures techniques. Il est ainsi possible de réduire les émissions nocives en équipant les automobiles de convertisseurs catalytiques ou en modifiant la composition chimique des combustibles. Si des solutions ou des alternatives technologiques peuvent être aisément trouvées, il peut s'avérer plus difficile de créer un mouvement favorable à la solution fiscale (c'est-à-dire à la taxation des combustibles polluants). Les approches réglementaires (imposant par exemple l'utilisation de dispositifs de dépollution ou réglementant la qualité des combustibles) peuvent alors être préférables, même lorsqu'elles se révèlent plus coûteuses et moins efficaces. Cependant, les mesures fiscales et réglementaires donnent en général de meilleurs résultats lorsqu'elles sont associées.

#### **b) Facteurs liés au contexte sociopolitique**

Les contextes historique, socioculturel, économique et politico-institutionnel sont un déterminant essentiel des possibilités de réforme. Ainsi, dans certains pays, l'idée que l'eau ne constitue pas un bien économique est profondément enracinée, si bien qu'il y est plus difficile d'en supprimer la gratuité. Au nombre des éléments du « contexte économique » importants pour la RFE figurent notamment les régimes fonciers hérités du passé, le taux de concentration des principaux secteurs d'activité, ainsi que le degré de dépendance à l'égard de certaines sources d'énergie. Parmi les caractéristiques essentielles du « contexte politique », il y a lieu de citer la nature du système de gouvernance (reposant sur le clientélisme ou au contraire de type démocratique et fondé

sur l'État de droit), l'existence de processus de décision transparents et participatifs, ainsi que les capacités administratives. D'autres facteurs sont également importants : le niveau d'instruction de la population, la liberté de la presse, et l'existence d'un espace politique permettant un débat ouvert et la confrontation des différentes parties prenantes.

### **c) Facteurs liés aux circonstances**

Les processus d'élaboration et de mise en œuvre des réformes ne sont ni linéaires ni prévisibles : les questions de personnes, les événements politiques, voire même accidentels, peuvent être d'importants catalyseurs à l'origine d'une réorientation radicale des politiques. Un dirigeant populaire fraîchement élu peut souvent lancer des réformes majeures. De grandes catastrophes comme celles de Tchernobyl ou de Bhopal ont été à la source de notables avancées dans le domaine de l'environnement, tout comme certains événements positifs tels que les Sommets des Nations unies sur le développement, l'environnement, et le développement durable (Stockholm 1972, Rio 1992 et Johannesburg 2002). Les innovations technologiques peuvent réduire les coûts de lutte contre un problème déjà existant et accroître la volonté d'y remédier même si ses effets ne se sont pas véritablement aggravés.

### **d) Conventions internationales**

Dans le contexte d'un commerce international en constante expansion et d'une prise de conscience croissante des conséquences transnationales ou mondiales de nombreux problèmes d'environnement, les conventions, réglementations et institutions internationales influencent les politiques nationales. Les règles de l'OMC limitent ainsi la capacité des pays à imposer certains types de mesures tarifaires, alors que le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone prévoit l'élimination progressive de certains produits chimiques.

## **Identifier les gagnants et les perdants : les courroies de transmission de la réforme**

La plupart des processus de réforme font des gagnants et des perdants, au moins dans les premiers temps. Leur identification constitue un volet essentiel de la conception des RFE, notamment pour définir des mesures de compensation bien ciblées. Les débats publics sur les effets des réformes sont influencés par les idées préconçues et les préjugés des groupes d'intérêt comme par leur présentation dans les médias. De puissants groupes d'intérêt (l'industrie par exemple) exagèrent souvent délibérément les répercussions négatives afin de compromettre les réformes.

Les réformes produisent des effets différents à court, moyen et long termes. Les « gagnants » et les « perdants » présumés changent donc au fil du temps. Une hausse du prix de l'électricité peut avoir à court terme des répercussions négatives pour certains ménages, mais comporter des avantages à plus longue échéance (du fait de l'amélioration de la fiabilité du service, par exemple). Les avantages des mesures d'adaptation au changement (adoption de dispositifs et de matériaux de construction favorisant les économies d'énergie, par exemple) se font également sentir progressivement. Dans certains cas, les mêmes ménages connaîtront tour à tour ces différents effets.

Les gagnants et les perdants probables de la réforme peuvent être identifiés en examinant les « courroies de transmission » de la réforme et leurs répercussions sur les différents groupes :

- **Les prix.** Ils déterminent le pouvoir d'achat réel des ménages du fait de leurs effets directs sur la consommation (si les ménages doivent payer l'eau plus cher) mais aussi indirectement au travers de leur impact sur la production (si les entreprises paient plus cher certains intrants, elles répercuteront une partie de ces hausses sur les consommateurs).
- **L'emploi** (formel ou informel). Il constitue la principale source de revenus. Certaines mesures peuvent par exemple modifier la demande relative de main-d'œuvre des différents secteurs d'activité ou des différentes entreprises d'un même secteur. Les secteurs gros consommateurs d'énergie peuvent ainsi accuser une perte de vitesse à la suite de la hausse des prix de l'énergie, alors que les producteurs d'équipements ou de matériaux permettant des économies d'énergie peuvent connaître une expansion.
- **L'accès aux biens et services** (publics ou privés). La RFE peut avoir des effets directs sur les ménages. Par exemple, si elle permet d'étendre le réseau, la hausse du prix de l'eau procure des avantages directs à ceux qui auparavant n'étaient pas raccordés.
- **La valeur des actifs** (financiers, physiques, naturels, humains ou sociaux). La réduction des encombrements et de la pollution atmosphérique peuvent par exemple accroître la valeur des logements et des terrains dans les zones concernées.
- **Les transferts et les taxes.** Ils peuvent avoir un impact sur les ménages. Une plus grande récupération des coûts des services publics peut permettre de réduire les taxes et/ou de libérer des ressources budgétaires pour les affecter à d'autres dépenses.

Dans la pratique, les gagnants et les perdants de la réforme peuvent être identifiés grâce à des *analyses d'experts* reposant par exemple sur des données statistiques et/ou des enquêtes sur les modes de consommation, l'exposition aux polluants, le degré de dépendance à l'égard de certaines ressources pour se procurer des revenus, etc. Ils peuvent également l'être au moyen d'*approches participatives*, les différents acteurs concernés étant invités à dire quelles seront pour eux les conséquences de la réforme. Ces deux méthodes peuvent par ailleurs être associées.

### Points de vue et intérêts des principaux acteurs

Il est essentiel de comprendre comment les principaux acteurs peuvent percevoir un projet de réforme donné et les raisons qu'ils ont de le soutenir ou de le saper, afin de limiter l'opposition au minimum et d'optimiser le soutien. Il importe cependant de noter que la plupart des catégories d'acteurs sont loin d'être homogènes. Les entreprises constituent ainsi un ensemble hétérogène. Y compris à l'intérieur d'un même secteur économique, il existe en général de grandes différences entre les entreprises du point de vue de l'intensité énergétique, de la compétitivité à l'exportation, de l'utilisation des technologies de pointe, etc. De façon similaire, dans l'administration publique, les divers ministères, voire les diverses directions en leur sein, poursuivent des objectifs différents et s'adressent à des groupes d'intérêt variés<sup>2</sup>.

Il faut aussi rappeler que des groupes d'intérêt relativement restreints et non représentatifs mais bien organisés peuvent exercer une influence disproportionnée, y compris dans les systèmes démocratiques. Lorsqu'ils risquent d'être perdants, ils sont susceptibles de ruiner des réformes soutenues par une vaste majorité. Ainsi, les grandes entreprises ayant gratuitement accès aux cours d'eau pour y déverser leurs effluents sont souvent organisées et bien représentées sur la scène politique, et disposent de moyens considérables pour faire barrage aux réformes. À l'inverse, bien que beaucoup plus nombreux, ceux qui pâtissent de la pollution sont disséminés dans tous les secteurs de la société et il est difficile de les mobiliser sur cette question. Le présent chapitre donne un aperçu général des points de vue des différents groupes.

#### a) **Les pauvres et les groupes vulnérables**

La réduction de la pauvreté est un objectif essentiel de la coopération pour le développement. C'est pourquoi le présent document met l'accent sur les intérêts des pauvres et des groupes vulnérables. Néanmoins, « les pauvres » ne constituent pas un ensemble homogène. Ils se différencient en fonction du sexe, de la situation géographique (zone urbaine ou rurale, par exemple), des sources d'emploi et de beaucoup d'autres facteurs. L'analyse de la RFE dans différents secteurs (voir les chapitres 5 à 10) permet d'en définir les effets sur les pauvres en fonction du contexte en vigueur dans chacun d'eux.

#### b) **Le secteur privé**

Le secteur privé, composé d'entreprises de divers secteurs, de taille très différente et dont la structure du capital varie beaucoup (secteur informel, PME, grandes entreprises locales et investisseurs étrangers) ressent en général les conséquences des RFE, mais de manières très diverses. Généralement, l'industrie est touchée par la hausse du coût des principaux moyens de production, dont notamment l'énergie, et objecte souvent qu'elle entraînera une diminution de la compétitivité. Les investisseurs des pays où le marché de l'énergie est libre ont quant à eux un autre point de vue, de même que les entreprises qui produisent ou vendent des technologies économes en énergie, susceptibles de bénéficier d'une augmentation de la demande de leurs produits à la suite de la RFE.

#### c) **L'administration publique<sup>3</sup>**

En règle générale, le **ministère des Finances** se préoccupe principalement de l'intégration de la RFE dans le dispositif fiscal existant, de ses effets potentiels sur le budget (notamment de la possibilité de percevoir des recettes supplémentaires) et de la faisabilité administrative des réformes. Les **organismes sectoriels** responsables de l'énergie, de l'eau, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie souhaitent généralement préserver leur influence sur le secteur placé sous leur autorité, et peuvent être étroitement liés aux groupes d'intérêts catégoriels correspondants (exploitants agricoles dans le cas de l'agriculture, entreprises privées dans celui du commerce et de l'industrie, par exemple). Les **organismes chargés de la gestion des ressources naturelles** (forêts et ressources halieutiques, entre autres) peuvent être confrontés aux impératifs contradictoires imposés par leur rôle de promotion de la production et par la nécessité d'assurer la viabilité à long terme de l'exploitation des ressources. Les **organismes environnementaux**, qui sont en général les plus récents et les plus influents, privilégient souvent le recours aux mesures réglementaires pour résoudre les problèmes d'environnement et ne possèdent pas toujours les compétences économiques nécessaires pour participer au débat sur la RFE. Ils ne sont donc pas particulièrement bien placés pour promouvoir ce type

de réforme, à moins qu'une partie des ressources mobilisables leur soient destinées pour leur permettre de remplir leur fonction réglementaire.

#### **d) Les autorités infranationales**

Certains problèmes d'environnement sont très localisés ou particuliers à une région alors que d'autres s'étendent au-delà des frontières régionales, voire nationales. La gestion de l'environnement doit tenir compte de ces différences et donner la possibilité aux divers niveaux d'administration d'établir ou de faire respecter des normes en fonction de la situation locale. La décentralisation ou la délégation des fonctions de l'État aux autorités infranationales (à l'échelle des provinces/régions, des États fédérés ou de subdivisions plus locales) peuvent offrir d'importantes possibilités mais aussi poser des problèmes spécifiques. Ceux-ci sont en particulier liés à la répartition des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles telles que les forêts ou, inversement, le partage des coûts de protection de celles qui, comme les rivières, transcendent les frontières administratives. Ils concernent également les droits et responsabilités respectifs des autorités nationales et infranationales dans le domaine fiscal et réglementaire. En général, les autorités infranationales ont tout intérêt à collecter elles-mêmes des fonds, afin d'être moins tributaires des transferts insuffisants ou incertains du gouvernement central.

#### **e) Les responsables politiques<sup>4</sup>**

Les responsables politiques sont souvent étroitement liés à des groupes d'intérêt particuliers et possèdent parfois suffisamment d'influence pour contrecarrer les projets de réforme qui leur seraient préjudiciables. Par contre, les responsables politiques fraîchement élus ou particulièrement énergiques peuvent vouloir montrer à leur électorat que la corruption et la protection d'intérêts particuliers n'influeront pas sur l'orientation des politiques et être donc prêts à se faire les champions de formes de RFE controversées.

#### **f) Les médias et les organisations de la société civile**

Les médias et les organisations de la société civile telles que les groupes religieux, les syndicats et les associations professionnelles jouent un rôle déterminant dans la présentation des réformes à la population et dans la sensibilisation de celle-ci aux problèmes d'environnement. Les ONG internationales de défense de l'environnement exercent quant à elles des pressions sur les décideurs à l'échelle mondiale. Leurs points de vue sont en grande partie fonction de leur positionnement politique ou idéologique, alors que leur influence dépend du degré de liberté d'expression. Dans de nombreux pays, le pouvoir contrôle étroitement les médias.

#### **g) Les donneurs**

Les organismes d'aide au développement jouent un rôle important dans les domaines tels que la gestion des dépenses publiques et dans les processus liés aux stratégies de lutte contre la pauvreté. Ils sont généralement considérés et se voient eux-mêmes comme des conseillers neutres se fondant sur les « meilleures pratiques internationales ». Ils ont cependant eux aussi leurs préjugés, priorités et obligations d'ordre institutionnel, par exemple en ce qui concerne les comptes qu'ils doivent rendre aux autorités dont ils dépendent. Dans certains cas, les politiques des donneurs peuvent être influencées par d'autres objectifs, comme par exemple celui de faciliter l'accès de leurs investisseurs privés à certains secteurs ou de favoriser leurs exportations (voir ci-dessous le chapitre sur la « cohérence des politiques » de développement). La notoriété et l'influence des donneurs retentissent parfois sur la façon dont

leurs recommandations sont perçues. Ainsi, les recommandations des institutions de Bretton-Woods sont fréquemment jugées essentielles par les ministères des Finances, alors que les ONG peuvent précisément les contester parce qu'elles émanent de ces institutions. Il est souvent commode pour les pouvoirs publics de prétendre que ce sont des organismes extérieurs qui les ont « contraints » à appliquer des mesures impopulaires qu'ils auraient de toutes façons mises en œuvre.

### Affectation des recettes tirées de la RFE

Le mode de répartition et d'utilisation des recettes générées (ou libérées) par la réforme est un aspect crucial de la conception et de la mise en œuvre de la RFE et en détermine pour une bonne part l'impact objectif et subjectif sur les acteurs concernés. Les recettes tirées de la RFE peuvent être consacrées à plusieurs usages : financer des dépenses d'ordre général ou en faveur des pauvres, offrir une compensation aux plus durement touchés par les effets négatifs de la réforme, ou encore renforcer les capacités des organismes concernés. Elles doivent dans certains cas être utilisées pour réduire l'opposition à la réforme de la part de groupes plus aisés mais politiquement influents. Les avantages et les inconvénients de ces différentes options sont examinés ci-après.

**Affectation des recettes au budget général** ou à des dépenses d'ordre général liées à la lutte contre la pauvreté, par exemple dans le domaine de l'éducation, lesquelles peuvent n'avoir aucun lien direct avec l'environnement. Cette option, généralement privilégiée par les ministères des Finances, garantit la flexibilité des dépenses de l'État et la rigueur du système de répartition des ressources budgétaires. Elle peut aider à alléger le déficit budgétaire, à réduire la dette publique, ou à diminuer le montant d'autres taxes à l'origine de distorsions<sup>5</sup>. Le souci d'intégrer la RFE dans les processus d'établissement des plans et des budgets nationaux, et notamment des cadres d'action généraux tels que les stratégies de lutte contre la pauvreté, constitue une autre préoccupation importante. Par ailleurs, l'affectation des recettes au budget général peut être relativement impopulaire dans la mesure où les avantages des réformes sont alors trop abstraits ou diffus. Tel est par exemple le cas quand les recettes supplémentaires sont affectées à des « usages invisibles » tels que la réduction de la dette publique. En outre, beaucoup pensent que le produit des « écotaxes » devrait être au moins en partie utilisé à des fins de protection de l'environnement.

**Affectation des recettes à des usages spécifiques.** Le produit des taxes peut également être réservé (c'est-à-dire « spécialement affecté ») à des usages spécifiques. Il peut notamment s'agir d'investir dans des infrastructures, dans des mesures sociales ou dans des activités de contrôle et de répression des infractions liées à la mesure de protection de l'environnement proprement dite<sup>6</sup>. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les taxes sur les carburants automobiles sont souvent utilisées pour financer les infrastructures routières.

Les autorités environnementales préconisent habituellement que le produit des écotaxes soit affecté au financement de projets environnementaux que ce soit au travers du budgets général ou de fonds publics (budgétaires ou extrabudgétaires) spécialement créés à cet effet et contrôlés par les ministères de l'Environnement. Cela a souvent suscité des conflits entre elles et les autorités budgétaires et leurs conseillers étrangers (tels que le FMI). Il est largement admis que l'affectation à des usages spécifiques crée des rigidités au sein du système fiscal et fait obstacle à une réévaluation et à une révision régulières des taxes et des programmes

de dépenses. Elle peut également amener à se polariser sur les possibilités de génération de recettes offertes par les taxes, au détriment de leurs objectifs environnementaux. Elle crée en outre un précédent et incite les autres organismes publics (par exemple ceux responsables des forêts, de l'eau, de l'agriculture, de l'éducation, etc.) à réclamer le droit de disposer de leurs propres fonds spécialement affectés. Cela risque d'aboutir à une fragmentation du budget, rendant impossible la gestion de l'économie. Il est souvent difficile de revenir sur les règles d'affectation des ressources budgétaires à des usages spécifiques ou de les modifier une fois instituées. L'affectation des taxes sur les carburants au financement des infrastructures routières peut ainsi entraîner un surinvestissement par rapport aux besoins prioritaires dans ce même secteur ou dans d'autres. Ce problème peut être sensiblement atténué en définissant de façon suffisamment large les objectifs à la réalisation desquels doivent être consacrées les recettes, bien que la crédibilité de l'affectation du produit des taxes à des usages spécifiques risque par ailleurs d'en être amoindrie. Dans certains pays, une telle affectation des recettes à des usages spécifiques est interdite par la loi.

**Affectation d'une partie des recettes à des usages spécifiques.** Malgré les réserves exposées ci-dessus, l'affectation d'une partie des recettes à des usages spécifiques n'en constitue pas moins un pis-aller auquel il peut être opportun d'avoir recours pour garantir la prévisibilité du financement des activités de contrôle et de répression des infractions dans le domaine de l'environnement, notamment dans les pays où les organismes environnementaux ne disposent que de maigres ressources ou sont très dépendants de l'aide fournie par les donateurs. Elle peut par ailleurs inciter à mieux assurer le respect des réglementations environnementales et le recouvrement des taxes et redevances correspondantes tout en contribuant à obtenir l'adhésion de l'opinion publique à la RFE.

Dans de tels cas, la raison d'être de l'affectation des recettes à des usages spécifiques doit être évaluée rigoureusement et à intervalles réguliers de façon à éviter les dépenses peu efficaces. De même, les fonds environnementaux créés grâce aux recettes spécialement affectées doivent être gérés conformément aux principes internationalement admis de bonne gestion des dépenses publiques : respect de la discipline budgétaire, répartition rationnelle des fonds publics, efficacité opérationnelle, obligation de rendre des comptes, transparence et unicité du budget. Le document « *Good Practices of Public Environmental Expenditure Management in Transition Economies* » (OCDE, 2003) fournit des conseils spécifiques à cet égard. Il est notamment possible d'y trouver des listes récapitulatives concernant l'évaluation des performances en matière d'efficacité environnementale, de prudence budgétaire et de bonne gestion.

**Financement des coûts de transition.** Les recettes générées par la RFE spécialement destinées à être reversées ou redistribuées aux secteurs d'activité les plus affectés par les taxes afin de les aider à s'adapter. Une telle aide temporaire peut constituer un moyen de répondre aux craintes que les taxes nuisent à la compétitivité des entreprises face à leurs concurrentes étrangères non soumises à des prélèvements fiscaux similaires.

Pour éviter de subventionner de fait la perpétuation de la pollution, ces mesures doivent être ciblées sur les entreprises qui prennent des dispositions pour lutter contre la pollution, et ne pas se limiter à restituer à chaque pollueur le montant des taxes acquittées par lui. La neutralité budgétaire à l'échelle d'un secteur d'activité n'implique pas nécessairement une stabilité de la pression fiscale pour chacune des entreprises qui le composent : certaines

seront perdantes alors que d'autres seront gagnantes, selon la façon dont la taxe et le mécanisme de redistribution auront été conçus. Les recettes redistribuées peuvent également être affectées au financement d'infrastructures collectives de protection de l'environnement (par exemple de stations de traitement des eaux usées) ou d'activités de R-D « générique » au profit de l'ensemble du secteur.

La redistribution des recettes est un bon moyen pour rendre la réforme plus acceptable pour les entreprises. En Chine, par exemple, l'association de taxes sur la pollution et d'un soutien aux dépenses de réduction de la pollution a donné de bons résultats. L'utilisation efficace des fonds redistribués exige un système permettant de réaliser des analyses coûts-avantages rigoureuses afin d'assurer que les investissements de lutte contre la pollution les plus efficaces par rapport aux coûts bénéficieront d'un soutien. La redistribution des recettes en vue de faciliter l'ajustement devrait par ailleurs être strictement limitée dans le temps.

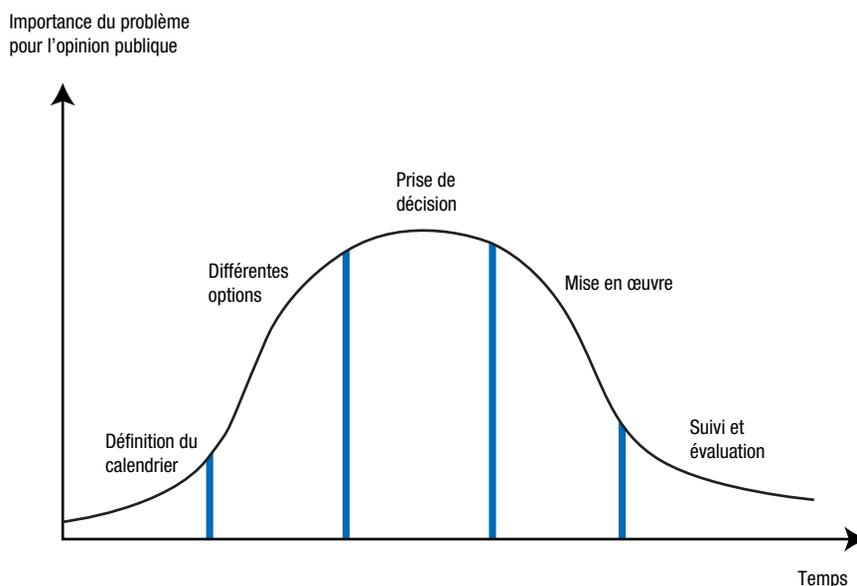
**Péréquation tarifaire à titre de compensation.** Une tarification différenciée en fonction des catégories d'utilisateurs (les gros consommateurs devant généralement payer davantage) peut être un moyen de mobiliser des ressources pour compenser les conséquences négatives de la suppression de la gratuité de l'eau ou de l'électricité pour les ménages pauvres. Comme toutes les subventions, cet instrument doit être conçu et ciblé avec soin, afin de bénéficier effectivement aux pauvres sans compromettre les incitations à éviter le gaspillage. Son application doit être transparente et limitée dans le temps pour échapper aux effets négatifs qu'entraînent généralement les subventions (AIE/PNUE, 2002).

**Partage des recettes de la RFE entre les différents niveaux d'administration.** La répartition des recettes entre les différents niveaux d'administration soulève des problèmes cruciaux. L'allocation du produit des taxes sur la pollution ou sur l'exploitation des ressources naturelles aux autorités régionales ou locales de la zone géographique où elles sont collectées peut favoriser les efforts de recouvrement et l'adhésion de la population. Par ailleurs, le souci d'équité, tout comme d'autres préoccupations, appelle souvent une redistribution des ressources entre les différentes régions d'un pays au travers du budget national. Dans le cas des taxes sur les ressources naturelles, il peut exister des tensions entre la nécessité que leur produit bénéficie aux collectivités et populations locales et celle de le redistribuer au profit de régions plus pauvres. Lorsque les recettes résultant de la RFE sont importantes leur juste répartition donne fréquemment lieu à de vifs débats, voire à des conflits, entre l'administration centrale et les autorités infranationales. Des problèmes de capacités se posent également : dans beaucoup de pays, même décentralisés, les autorités infrarégionales ne disposent pas de capacités administratives suffisantes pour collecter et gérer les recettes fiscales.

### « Cycle des politiques » et rôle des divers acteurs concernés

En théorie, le « cycle des politiques » implique une suite d'étapes successives : définition du calendrier, évaluation des différentes options, prise de décision et mise en œuvre, puis suivi et éventuelle révision. Dans la réalité, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques se conforme rarement à ce schéma théorique, et les diverses étapes du cycle sont interdépendantes et se chevauchent. Il est cependant utile, d'un point de vue analytique, de distinguer les différentes étapes de ce cycle et le rôle respectif des divers acteurs à chacune de ces étapes.

Graphique 3.1. Représentation schématique des étapes du « cycle des politiques » de la REE



Les principales étapes de la formulation et de la mise en œuvre de la RFE sont les suivantes :

**Études préliminaires et définition du calendrier.** La RFE débute par l'acquisition d'une bonne compréhension du problème considéré (des effets de la pollution sur la santé et des coûts qu'ils entraînent, par exemple) et des remèdes envisageables. À cette fin, des recherches approfondies s'imposent généralement, dont notamment une évaluation des différents instruments (budgétaires ou non) applicables pour atteindre l'objectif de la façon la plus rationnelle. Les liens avec les objectifs sociaux et économiques doivent également être évalués. Il est essentiel de disposer d'une solide analyse dès le départ et de la divulguer auprès de l'opinion publique afin de pouvoir saisir les occasions de réforme qui se présenteraient par exemple à la suite d'un événement inattendu d'ordre politique ou autre.

**Élaboration des mesures.** Ce processus implique généralement une concertation approfondie avec les parties concernées afin de confirmer et d'affiner les résultats des études préliminaires. Lorsqu'une décision a été prise quant au type de moyens d'action à employer, la conception précise du dispositif d'ensemble, et notamment le mode de collecte et de répartition du produit des écotaxes, fait l'objet d'une nouvelle concertation. Il est indispensable de tenir compte des politiques en vigueur et du cadre institutionnel en place afin d'y adapter les instruments envisagés et de s'assurer de leur faisabilité et de leur efficacité par rapport aux coûts. Les projets de RFE conjuguent souvent les approches fiscales, réglementaires et volontaires et prévoient des mesures pour offrir une compensation aux perdants et encourager le respect de la réglementation, qui est également essentiel. Les efforts de lutte contre la pollution industrielle peuvent associer des mesures agissant sur les prix ou de nature réglementaire, des campagnes d'information du public (destinées à « montrer du doigt les pollueurs ») ainsi qu'une assistance technique aux entreprises concernées. La combinaison de plusieurs instruments contribue à aboutir à des solutions profitables pour tous car elle permet de

contrebalancer ou de compenser certains effets négatifs et concourt à obtenir un soutien en faveur des réformes.

**Dialogue, diffusion d'informations et sensibilisation.** Il ne suffit pas d'identifier les problèmes et leurs éventuelles solutions. L'adhésion aux projets de RFE nécessite une action de « marketing ». Comme toutes les autres réformes, la RFE doit parfois être littéralement « vendue » à la population au moyen de campagnes de sensibilisation. Des informations précises doivent à cet effet être diffusées sous une forme aisément compréhensible. Le dialogue entre les principaux acteurs concernés apportera par ailleurs des précisions sur leurs points de vue. La concertation et le dialogue avec les principales parties concernées dans le cadre du processus d'élaboration des mesures (décrit ci-dessus) contribuent également à mobiliser en faveur des réformes. Le dialogue permet aussi de forger des alliances politiques et d'obtenir une majorité lorsqu'il est nécessaire de légiférer. On aurait cependant tort de croire que le dialogue conduit systématiquement au consensus et évite d'avoir à trancher entre les différents intérêts. Lorsque la corruption et le clientélisme atteignent des proportions importantes, la RFE se heurte à une opposition particulièrement forte, notamment pour ce qui est de ses volets relatifs aux ressources naturelles, et il est dès lors vital de forger des alliances puissantes. Des initiatives concertées des organismes budgétaires et environnementaux comptant sur la participation de la société civile et notamment des institutions de recherche et d'étude de l'action gouvernementale sont souvent nécessaires. Par exemple, au Cameroun, des études récentes démontrant que l'abattage illégal du bois et le faible taux de recouvrement des redevances amputaient de plus de 100 millions d'USD par an les recettes tirées de l'exploitation des forêts ont aidé les pouvoirs publics, et notamment le ministère des Finances, à mobiliser en faveur de la réforme.

**Annnonce préalable et mise en œuvre progressive.** L'annonce publique des réformes, de préférence à un stade précoce, est importante pour donner aux parties concernées le temps de se préparer et de s'adapter aux changements projetés. Leur mise en place progressive est un autre moyen de réduire les coûts de transition. Elle peut également contribuer à obtenir un soutien politique en faveur de la poursuite du processus de réforme puisque les entreprises ayant effectué des investissements anticipés en prévision de ces réformes voudront en recueillir les fruits. Une mise en œuvre par étapes permet également de tester de nouveaux instruments et d'accumuler de l'expérience tout en renforçant la confiance.

**Suivi et évaluation.** Ces activités sont essentielles pour repérer et régler les problèmes de mise en œuvre à mesure qu'ils apparaissent mais aussi pour démontrer les avantages de l'intervention. Un suivi et une évaluation de bonne qualité peuvent contribuer à identifier les conséquences imprévues et non souhaitées des réformes susceptibles d'imposer une révision des mesures et des objectifs. Diffuser largement le montant des recettes générées par la RFE, en indiquant à quelles dépenses elles seront affectées, peut accroître la transparence et renforcer l'adhésion de la population. Le manque de suivi se solde par une dilution des responsabilités et ouvre la porte à la corruption.

**Renforcement de la crédibilité des organismes chargés du contrôle et de la répression des infractions.** La crédibilité repose sur la transparence et la participation du public. La transparence contribue à réduire la corruption, alors que la participation du public aide à obtenir l'adhésion aux réformes et à la maintenir dans le temps. La crédibilité est essentielle pour

préserver l'adhésion aux réformes et résister aux attaques des secteurs d'activité touchés, par exemple, lesquels ont directement intérêt à dépeindre l'organisme de contrôle comme incompetent, corrompu ou abusant de ses prérogatives.

Les différents acteurs concernés assument une fonction essentielle dans le cycle des politiques :

**Les institutions universitaires** ont généralement été à l'avant-garde dans l'élaboration des premiers projets de RFE comme dans la définition des calendriers correspondants, et elles ont favorisé une évaluation rigoureuse des diverses options et stratégies et encouragé un débat plus large par l'intermédiaire des **médias**.

**Les organisations de la société civile** jouent souvent un rôle important grâce à leur analyse de l'incidence de la RFE dans leurs secteurs respectifs et à leurs efforts pour les faire comprendre à leurs membres, tandis que les ONG contribuent fréquemment à sensibiliser le grand public aux problèmes environnementaux et sanitaires et à renforcer l'adhésion politique à la RFE. En Allemagne, par exemple, certaines ONG ont été spécialement créées pour promouvoir la RFE<sup>7</sup>.

**Le grand public.** Dans la plupart des pays, la prise de conscience des problèmes d'environnement, qui s'est accélérée dans les années 70 et 80, a constitué un facteur essentiel à l'origine des initiatives de RFE. L'idée que la fiscalité doit frapper non plus les « biens » mais les « nuisances » telles que la pollution est souvent perçue par le public comme une solution profitable pour tous, accroissant ainsi l'adhésion politique aux réformes. **Les médias** jouent souvent un rôle crucial en favorisant cette prise de conscience.

**Les acteurs de la vie politique** occupent une place essentielle en contribuant à traduire les propositions élaborées dans les institutions universitaires en projets législatifs politiquement viables qui concilient les positions en présence, ce qui permet au bout du compte l'adoption de réformes.

**Les pouvoirs publics** jouent un rôle de premier plan en se chargeant de définir les priorités, de veiller à la cohérence entre les projets de RFE et les dispositifs fiscaux et budgétaires existants, d'évaluer les avantages des différentes options et instruments envisageables, ainsi que leur faisabilité administrative, et de concevoir et mettre en œuvre les réformes.

**Les donneurs** peuvent remplir une fonction de soutien à chacune des étapes du « cycle des politiques ». Le chapitre suivant revient sur cette question.

## Notes

1. Cela ne vaut pas uniquement pour la RFE. Il en est également ainsi pour de nombreuses mesures telles que celles d'ajustement structurel, de privatisation des grandes entreprises ou de libéralisation des échanges.

2. L'expression « groupes d'intérêt » est utilisée ici du fait que chacun d'eux ne se contente pas de bénéficier passivement des réformes mais s'engage souvent activement pour lancer, soutenir, ou au contraire saper certains aspects de la réforme.
3. L'expression « administration publique » renvoie ici aux préoccupations d'ordre technocratique des différents ministères concernés par le processus de réforme.
4. L'expression « responsables politiques » désigne ici les chefs de l'exécutif (président, par exemple), les membres du parlement et des partis politiques, ainsi que les autres dirigeants politiques importants.
5. Dans les pays de l'OCDE, la RFE a souvent été engagée dans une optique de stabilité de la pression fiscale, et les gouvernements qui ont instauré des écotaxes ont réduit les prélèvements fiscaux à l'origine de distorsions, et en particulier les cotisations patronales de sécurité sociale.
6. Cela ne vaut pas pour les redevances d'utilisation qui sont par définition toujours destinées à couvrir le coût des prestations de service correspondantes.
7. La plus célèbre d'entre elles étant la *Förderverein Ökologische Steuerreform* (« association pour la promotion de la réforme fiscale écologique »).

PARTIE I

*Chapitre 4*

**Conclusions et recommandations  
à l'intention des donateurs**

## Principales caractéristiques de la RFE

La « réforme fiscale écologique » recouvre un ensemble de mesures fiscales et de tarification permettant d'obtenir des recettes budgétaires tout en contribuant à atteindre les objectifs environnementaux. La RFE ne résoudra pas à elle seule les problèmes budgétaires et environnementaux d'un pays mais elle constitue un important élément de la panoplie d'instruments d'action à sa disposition.

**La RFE peut directement contribuer à réduire la pauvreté** en aidant à faire face aux problèmes d'environnement (tels que la contamination de l'eau et la pollution de l'air) dont sont victimes les pauvres. Elle peut également y contribuer *indirectement*, en générant ou en libérant des ressources permettant de financer les investissements d'infrastructures essentiels pour les démunis : distribution d'eau, assainissement, etc. Elle peut par ailleurs concourir à libérer des ressources budgétaires pour d'autres investissements utiles aux défavorisés dans des domaines tels que la santé et l'éducation. La RFE peut donc jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement visant à éradiquer l'extrême pauvreté et la faim et à assurer un environnement durable.

**La RFE fait appel à une large gamme d'instruments.** Les instruments présentant un intérêt pour les pays en développement comprennent les taxes sur l'exploitation des ressources naturelles telles que les forêts et les stocks halieutiques, les mesures de récupération des coûts et de tarification destinées à améliorer l'accès aux services de base comme la distribution d'eau et d'énergie, les réformes des prélèvements fiscaux et des subventions en vue de décourager l'utilisation des produits portant atteinte à l'environnement, ainsi que des taxes et redevances visant à lutter contre les pollutions industrielles nocives et les déchets dangereux. Différents types de RFE et donc divers instruments peuvent être appliqués selon le secteur ou le problème considéré. Les principaux instruments de la RFE sont examinés au chapitre 2 ci-dessus.

Les instruments de la RFE ne remplacent pas mais complètent et renforcent les approches réglementaires et autres de la gestion du budget et de l'environnement. Les instruments de la RFE doivent par conséquent être considérés comme une composante de la politique budgétaire et environnementale d'ensemble, et non comme un train de mesures isolé. La RFE doit s'inscrire dans un vaste ensemble de mesures faisant simultanément appel aux instruments fiscaux, réglementaires et autres pour assurer une bonne gestion du budget et de l'environnement.

Les approches globales du développement, telles que les « stratégies de lutte contre la pauvreté » et les « approches sectorielles » offrent d'importantes possibilités de RFE. Ces approches offrent de nouvelles possibilités d'intégration de la RFE dans les plans de développement sectoriels et nationaux de chaque pays. Les cadres de dépenses à moyen

terme (CDMT), en particulier, abordent directement les problèmes relatifs au recouvrement des recettes fiscales et aux réformes des taxes et des prix.

**Les problèmes posés par la RFE et les instruments auxquels elle fait appel sont très variables selon les secteurs économiques.** Les problèmes liés à l'exploitation des ressources naturelles, à la pollution industrielle, à la distribution d'eau et à l'énergie imposent le recours à des approches et à des instruments spécifiques à chaque cas. La seconde partie du présent document examine la RFE dans certains secteurs économiques particulièrement importants pour les pays en développement.

**Mais les problèmes de « bonne gouvernance » jouent toujours un rôle central.** À cet égard, la RFE est semblable aux autres types de réforme de la politique économique. La conception et la mise en œuvre de la RFE impliquent un certain nombre d'arbitrages. Les problèmes politiques et institutionnels, dont la transparence et la participation aux processus de décision, jouent donc un rôle central.

### Principaux problèmes de conception et de mise en œuvre de la RFE

La réussite de la RFE dépend de l'interaction de toute une série de facteurs, dont les caractéristiques des problèmes auxquels elle est censée remédier et le degré de priorité qui leur est accordé, le contexte social, économique et politique d'ensemble, ou encore les facteurs circonstanciels tels que l'élection d'un nouveau gouvernement bénéficiant du soutien de la population ou des événements plus dramatiques comme une catastrophe écologique.

La conception et la mise en œuvre de la **RFE doivent avant tout prendre en compte sa faisabilité politique**, outre les considérations d'équité, d'efficacité fiscale et environnementale et de faisabilité administrative. L'expérience de nombreux pays montre que les projets d'adoption et de mise en œuvre de mesures de RFE doivent tenir compte de la probable opposition politique qu'elles risquent de rencontrer. La dimension « politico-économique » de la RFE revêt une importance primordiale.

**Une étape essentielle consiste à identifier les gagnants et les perdants probables** et à comprendre les points de vue et les intérêts des acteurs concernés, dont les responsables politiques, les pauvres et les groupes vulnérables, le secteur privé, les pouvoirs publics, les organisations de la société civile et les médias.

Le mode de répartition et d'utilisation des recettes générées (ou libérées) par la réforme est un aspect crucial de la conception et de la mise en œuvre de la RFE. Il exerce une forte influence sur son impact objectif et subjectif sur les acteurs concernés. Ces questions sont examinées en détail au chapitre 3 ci-dessus.

### Cycle des politiques et rôle des donneurs

Dans le contexte de la RFE, **le cycle des politiques se compose de plusieurs étapes** : réalisation des études préliminaires et définition du calendrier ; élaboration des mesures ; dialogue, diffusion d'informations et sensibilisation ; annonce préalable et mise en œuvre progressive ; renforcement de la crédibilité des organismes chargés du contrôle et de la répression des infractions ; et enfin suivi et évaluation. Ces étapes sont interdépendantes, elles se chevauchent souvent et se répètent tout au long du cycle des politiques.

Les **donneurs** peuvent jouer un rôle important à chacune des étapes du « cycle des politiques » :

#### **a) Définition du calendrier**

La RFE doit débiter par l'acquisition d'une bonne compréhension du problème à résoudre, et notamment de ses effets et de ses causes, ainsi que de son importance relative eu égard aux nombreux problèmes pressants auxquels doit faire face un pays. Cette analyse doit s'appuyer sur des bases scientifiques rigoureuses. Il s'agit entre autres d'identifier les conséquences sociales et économiques des problèmes environnementaux et d'évaluer la qualité et l'état de l'environnement dans un pays donné par rapport aux performances en la matière observées dans les pays comparables. Il est essentiel de disposer de solides informations pour attirer l'attention des décideurs et de l'opinion publique sur la gravité du problème considéré, pour dissiper les impressions négatives suscitées par les réformes et pour surmonter l'opposition des groupes d'intérêt. Les médias ont souvent un rôle important à jouer dans la diffusion de l'information et la sensibilisation du public.

Les **donneurs** peuvent remplir une fonction essentielle à cet égard en apportant leur soutien aux universités, aux équipes de recherche et aux organisations internationales qui travaillent sur des questions en rapport avec la RFE.

#### **b) Élaboration des mesures**

L'élaboration des mesures implique une évaluation de la panoplie d'instruments (budgétaires ou non) qui pourraient être utilisés pour résoudre de la façon la plus rationnelle le problème considéré, compte tenu de la situation sociopolitique et du cadre institutionnel en place. Il s'agit en particulier de s'assurer que les mesures de RFE sont les mieux adaptées au problème en question. Il faut également quantifier les avantages fiscaux, environnementaux et sociaux escomptés. Il convient par ailleurs d'identifier les « gagnants » et les « perdants » potentiels de la réforme et de prévoir d'éventuelles mesures de compensation. Il est essentiel de disposer d'une solide analyse du problème et d'une stratégie bien élaborée pour y remédier afin de pouvoir saisir les occasions de réforme qui se présenteraient par exemple à la suite d'un événement inattendu d'ordre politique ou autre.

La RFE fait souvent appel à une combinaison de mesures économiques, réglementaires et volontaires. Une conception soignée de la réforme doit garantir que les nouvelles mesures et les nouveaux instruments envisagés sont applicables, efficaces par rapport aux coûts et complémentaires des politiques d'ensemble du gouvernement et de toutes les autres réformes éventuellement prévues. Cela implique une évaluation des effets sociaux, économiques et environnementaux à long terme. Il est également essentiel d'assurer la cohérence intersectorielle des politiques et de préserver l'intégrité du système budgétaire national. L'examen du mode de collecte et de répartition des recettes générées par la RFE doit par conséquent tenir compte de l'ensemble du système budgétaire du pays.

L'élaboration des mesures est un processus interministériel auquel sont associés tous les ministères et organismes compétents. Elle implique également une large concertation avec les parties concernées (dont les représentants de la société civile, du secteur privé et des groupes vulnérables) afin de mieux comprendre leurs points de vue sur les moyens de faciliter l'adaptation et de réduire au minimum les coûts imposés par le respect de la réglementation.

Le dialogue avec les acteurs concernés peut contribuer à mobiliser en faveur des réformes. Le dialogue permet aussi de forger des alliances politiques et d'obtenir une majorité lorsqu'il est nécessaire de légiférer. C'est souvent à ce stade que des coalitions peuvent se former entre les différents acteurs favorables à la réforme.

Au travers de leur soutien à divers secteurs économiques, notamment au moyen des stratégies de lutte contre la pauvreté et des approches sectorielles, les **donneurs** peuvent encourager des réformes intersectorielles intégrées, notamment dans le cadre de la RFE. Il s'agit, en particulier, de veiller à ne pas rater les possibilités d'adoption de mesures de RFE profitables pour tous. Les donateurs peuvent aussi aider les secteurs du gouvernement favorables aux réformes (ministères des Finances et de l'Environnement, par exemple) à surmonter l'inertie de l'administration ou l'opposition d'autres ministères ou organismes. Ils peuvent promouvoir la transparence, l'accès aux informations relatives aux finances publiques, la participation des citoyens, et le sens des responsabilités, qui sont des conditions préalables essentielles d'une bonne élaboration des mesures et, plus généralement, d'une « bonne gouvernance ». Ils peuvent soutenir le développement des capacités, notamment en matière d'estimation de l'ordre de grandeur des taxes et subventions implicites et de quantification de leurs répercussions. Ils peuvent également aider les équipes de recherche et les universités, les ONG et les médias à participer à l'évaluation des projets de réforme, et notamment de leur impact sur les groupes défavorisés et sur l'environnement.

### c) *Dialogue, diffusion d'informations et sensibilisation*

Il ne suffit pas d'identifier les problèmes et leurs éventuelles solutions. Un vaste effort de sensibilisation, grâce notamment à des campagnes publiques d'information s'avère souvent nécessaire pour assurer l'acceptation politique des projets de RFE et leur garantir l'adhésion de la population. Des informations précises doivent à cet effet être diffusées sous une forme aisément compréhensible. On aurait cependant tort de croire que le dialogue conduit systématiquement au consensus et évite d'avoir à trancher entre les différents intérêts. Lorsque la corruption et le clientélisme atteignent des proportions importantes, la RFE se heurte à une opposition particulièrement forte, notamment pour ce qui est de ses volets relatifs aux ressources naturelles, et il est dès lors vital de forger des alliances puissantes. Des initiatives concertées des organismes budgétaires et environnementaux comptant sur la participation de la société civile et notamment des institutions de recherche et d'étude de l'action gouvernementale sont souvent nécessaires. Au Cameroun, par exemple, les organismes et ONG de défense de l'environnement, ainsi que le ministère des Finances, se sont coalisés pour mobiliser en faveur de la réforme du secteur de l'exploitation des forêts.

Les **donneurs** peuvent contribuer à ces efforts de dialogue et de sensibilisation, notamment au travers de leur soutien aux organisations de la société civile. Ils peuvent également favoriser un partage d'expérience et un dialogue d'ampleur internationale entre les gouvernements des pays en développement, les organisations internationales et les ONG au sujet de la RFE. Les actuelles initiatives sur la transparence des industries extractives (*Extractive Industries Transparency Initiative*, ou EITI) et sur l'abattage illégal (*Forest Law Enforcement Governance and Trade Process*, ou FLEGT) en sont des exemples. Les organismes donateurs peuvent par ailleurs fournir des informations sur les expériences de réforme des pays de l'OCDE, compte tenu que nombre de ceux-ci se heurtent également à divers problèmes pour mettre en œuvre avec succès la RFE\*.

**d) Mise en œuvre**

La mise en œuvre débute généralement par l'annonce publique des réformes à venir. Il est préférable que celle-ci intervienne à un stade précoce car il importe de donner aux parties concernées le temps de se préparer et de s'adapter aux changements projetés. La mise en œuvre progressive des réformes constitue un autre moyen de réduire les coûts de transition. Elle peut également contribuer à obtenir un soutien politique en faveur de la poursuite du processus de réforme puisque les entreprises ayant effectué des investissements anticipés en prévision de ces réformes voudront en recueillir les fruits. Une mise en œuvre par étapes permet également de tester de nouveaux instruments et d'accumuler de l'expérience tout en renforçant la confiance.

Les **donneurs** peuvent jouer un rôle important en aidant à financer les coûts de transition imposés par la réforme, afin de protéger les pauvres des répercussions négatives ou de surmonter de graves blocages politiques. Ils peuvent aussi apporter un soutien à la coopération technique pour aider les entreprises à s'adapter au changement (par exemple en adoptant des techniques de production moins polluantes).

**e) Suivi et évaluation**

Il est essentiel de repérer et de régler les problèmes de mise en œuvre à mesure qu'ils apparaissent mais aussi de démontrer les avantages de l'intervention. Les activités de suivi et d'évaluation peuvent contribuer à identifier les conséquences imprévues et non souhaitées des réformes susceptibles d'imposer une révision des mesures et des objectifs. Diffuser largement le montant des recettes générées par la RFE, en indiquant à quelles dépenses elles seront affectées, peut accroître la transparence et renforcer l'adhésion de la population.

Les acteurs non gouvernementaux ont un important rôle à jouer en assurant la surveillance de la mise en œuvre et des répercussions des mesures spécifiques de réforme, voire même la collecte effective des taxes sur les ressources naturelles, par exemple. En particulier, compte tenu de la faiblesse et de l'insuffisance des ressources financières des structures administratives décentralisées, les organisations de la société civile peuvent fournir d'importants services complémentaires de « surveillance » qui contribuent à assurer l'application et le respect effectifs des lois et réglementations en rapport avec la RFE.

**f) Renforcement de la crédibilité des organismes chargés du contrôle et de la répression des infractions**

La crédibilité repose sur la transparence et la participation du public. La transparence contribue à réduire la corruption, alors que la participation du public aide à obtenir et à pérenniser l'adhésion aux réformes. La crédibilité est essentielle pour préserver l'adhésion aux réformes et résister aux attaques des secteurs d'activité touchés, par exemple, lesquels ont directement intérêt à dépeindre l'organisme de contrôle comme incompetent, corrompu ou abusant de ses prérogatives. Les organismes environnementaux doivent également être crédibles face aux ministères des Finances. Cela implique en particulier qu'ils se conforment aux règles et principes de gestion des dépenses publiques en vigueur. Cette exigence est particulièrement importante lorsque ces organismes sont chargés de la collecte et de la gestion des taxes et des redevances environnementales ou lorsque leur produit est spécialement affecté et leur est transféré à des fins de gestion de l'environnement. Les capacités des autorités budgétaires en matière de collecte et d'administration des taxes existantes (y compris dans le domaine du contrôle de la

conformité et de la répression des infractions) peuvent également devoir être renforcées pour assurer la crédibilité des projets de réforme fiscale.

Les **donneurs** peuvent également jouer un rôle important en fournissant une assistance technique pour développer les capacités des organismes de contrôle. Dans le cas des ressources naturelles, il peut s'agir de mettre en place de nouveaux systèmes de gestion, mais aussi d'officialiser les droits de propriété et d'en assurer l'enregistrement. Il peut également s'agir de renforcer les organismes environnementaux, par exemple en matière d'élaboration des budgets et de gestion des dépenses publiques. Les autorités budgétaires peuvent également devoir développer leurs capacités dans divers domaines.

## Principes généraux destinés à guider l'action des donateurs

Dans le cadre de leur action en faveur de la RFE, les donateurs doivent :

### **a) Mettre l'accent sur l'implication du pays et être attentifs au contexte local**

Il s'agit de tenir pleinement compte des réalités et des conditions locales et d'inscrire la RFE dans les processus politiques nationaux. La RFE doit répondre à une demande exprimée au sein même du pays considéré. Les donateurs doivent encourager le pays à prendre en main son destin et ne pas vouloir brûler les étapes : la demande de réforme doit émaner du pays lui-même. Une forte implication du pays encourage à son tour l'harmonisation de l'aide des donateurs et le protège du risque qu'ils n'exercent une influence excessive. Les organismes donateurs doivent par ailleurs se montrer attentifs aux difficultés politiques que pose la RFE et prendre en considération les particularités culturelles et historiques. Ils doivent éviter d'imposer des « modèles » préétablis, mais fournir plutôt un appui financier, technique, institutionnel et politique aux initiatives prises par le pays lui-même.

### **b) Se tenir prêts à agir lorsque des occasions se présentent**

Dans les contextes politiques et économiques instables, il est primordial de profiter des périodes favorables lorsqu'elles se présentent. Un nouveau pouvoir politique peut, surtout s'il jouit d'un soutien populaire, être le catalyseur de réorientations majeures de l'action gouvernementale. Les donateurs doivent se tenir prêts à saisir les nouvelles occasions de réforme ainsi créées.

### **c) Être pragmatiques**

Il peut dans certaines circonstances être nécessaire et justifié de déroger aux pratiques budgétaires normales pour susciter une volonté politique et/ou une adhésion de l'opinion publique suffisantes pour mener à bien les grandes réformes. L'affectation à un usage spécifique d'une partie au moins des recettes fiscales générées par la RFE peut parfois être indispensable pour faire avancer les choses et doit être envisagée, sous réserve que des garde-fous appropriés soient parallèlement établis. Les donateurs peuvent dans certains cas jouer un rôle important en collaborant avec les autorités budgétaires afin de veiller à la mise en place de garde-fous appropriés pour assurer la compatibilité avec les efforts d'assainissement des finances publiques.

### **d) Tout mettre en œuvre pour assurer l'harmonisation, l'alignement et la cohérence des politiques**

Dans le cadre de la RFE comme dans les autres domaines, les donateurs doivent s'attacher à harmoniser l'aide apportée en coopérant entre eux en vue d'éviter toute redondance des

interventions, des études ou des institutions. Ils doivent également l'aligner sur les stratégies et les procédures établies par le pays lui-même. Les mesures de RFE doivent donc être conçues en tenant compte des CSLP, des stratégies de développement durable, des programmes de dépenses à moyen terme et des approches sectorielles. Les donateurs doivent également veiller de façon plus générale à ce que leurs efforts pour assurer une réduction de la pauvreté, un environnement durable et une bonne gestion économique et budgétaire se renforcent mutuellement.

La cohérence des politiques des pays donateurs en matière d'environnement et de RFE est également primordiale. Les pays donateurs peuvent en effet compromettre les objectifs de leur politique de coopération pour le développement en prenant des mesures peu cohérentes dans d'autres domaines. Les organismes donateurs doivent tout mettre en œuvre pour aborder ces questions avec leurs gouvernements en vue d'attirer leur attention sur ce risque et de le réduire au minimum. Ils doivent par exemple faire prendre conscience à leurs gouvernements des politiques agricoles à l'origine de distorsions des prix sur les marchés mondiaux ou des accords de pêche avec les pays en développement allant à l'encontre des objectifs de protection de l'environnement et de réduction de la pauvreté.

---

\* Par exemple, bien que divers pays de l'OCDE aient sensiblement étendu le recours aux écotaxes depuis le début des années 90, de nombreuses exonérations sont encore accordées et les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale bénéficient de taux réduits. Pour un examen plus approfondi de ces problèmes, voir le Rapport final aux ministres de l'OCDE du Groupe *ad hoc* sur le développement durable (à paraître, 2004).

## PARTIE II

# Réforme fiscale écologique : difficultés politiques et possibilités dans différents secteurs

*La présente partie porte sur les difficultés politico-économiques soulevées par la RFE dans le domaine de l'exploitation des forêts, de la pêche, de l'énergie, des transports, de l'eau et de la lutte contre la pollution industrielle, et sous l'angle de la réforme de la fiscalité en général.*

<b>Titres des chapitres</b>	<b>Page</b>
<i>La RFE dans le secteur de l'exploitation commerciale des forêts .....</i>	<i>65</i>
<i>La RFE dans le secteur de la pêche commerciale .....</i>	<i>75</i>
<i>RFE dans le secteur des combustibles fossiles .....</i>	<i>83</i>
<i>La RFE dans le secteur de l'électricité .....</i>	<i>93</i>
<i>Eau potable .....</i>	<i>101</i>
<i>Mesures budgétaires à l'appui de la lutte contre la pollution industrielle .....</i>	<i>111</i>



## PARTIE II

### Chapitre 5

# La RFE dans le secteur de l'exploitation commerciale des forêts

*« Étudier, revoir et modifier les règles de fixation des prix dans la perspective de la préservation des forêts protégées, du reboisement et de la gestion conservatoire des ressources forestières. » (Stratégie de lutte contre la pauvreté du Vietnam, 2003)*

## Principales caractéristiques du secteur

Dans de nombreux pays en développement, les forêts naturelles constituent une ressource importante. Outre le bois d'œuvre, elles fournissent des biens tels que le bois de chauffe et une gamme étendue de produits non ligneux (fruits, racines, graminées, champignons, substances médicinales, gommages, miel, gibier, viande, etc.) essentiels à la subsistance des pauvres, et en particulier des sans-terres.

Les forêts fournissent également de nombreux services, notamment en protégeant les bassins versants et en régulant les cycles hydrologiques, et elles jouent ce faisant un rôle majeur dans la protection des espaces environnants et des zones situées en aval, ainsi que dans la prévention de la dégradation des systèmes de distribution d'eau, de production d'hydroélectricité, d'irrigation, de transport et d'autres ouvrages importants. Les forêts offrent en outre des habitats à des espèces sauvages très variées, jouent un rôle majeur dans le piégeage du carbone et incarnent d'importantes valeurs culturelles et spirituelles pour de nombreuses populations. Contrairement aux plantations forestières, les forêts naturelles appartiennent officiellement à l'État dans la plupart des pays, ce qui témoigne de leur caractère de « bien public ».

Le bois d'œuvre, le plus visible de tous les produits forestiers, fournit la matière première de nombreuses activités, y compris à des fins d'exportation, et génère un grand nombre d'emplois ainsi que d'importantes recettes fiscales dans beaucoup de pays, notamment en Asie du Sud-Est, en Afrique centrale et occidentale et en Amérique latine. Néanmoins, l'exploitation du bois d'œuvre n'est pas à l'heure actuelle écologiquement viable et elle constitue un important facteur de destruction des forêts. En outre, le secteur privé s'approprié l'essentiel des bénéfices engendrés par cette destruction et les avantages pour la collectivité sont limités. Dans des pays comme le Brésil ou l'Indonésie, l'État se contente de moins de 15 % de la rente potentielle, contre environ 30 % au Gabon et au Laos.

Améliorer la gestion des forêts est une priorité à deux titres : il s'agit d'augmenter la part de la rente qui revient à l'État mais aussi d'assurer la viabilité à long terme de cette importante activité économique. À cet égard, les instruments fiscaux peuvent jouer un rôle non négligeable en complément des mesures réglementaires. Les mesures et instruments applicables à l'exploitation commerciale des forêts par le secteur privé seront au centre de cet examen. Ils présentent en effet le plus grand intérêt pour les pays possédant des forêts abondantes dont l'exploitation commerciale constitue un important secteur économique. Les activités d'exploitation de type communautaire ne sont pas prises en considération car elles soulèvent des problèmes de nature très différente.

Il convient de noter que l'analyse exposée ci-après vaut pour les *forêts naturelles*, par opposition aux plantations forestières (généralement composées d'un nombre réduit d'essences

à croissance rapide), dont les fonctions écologiques non marchandes sans rapport avec la production de bois d'œuvre sont limitées.

Les « programmes forestiers nationaux » (PFN) peuvent constituer un bon moyen de faire entrer la RFE dans le secteur forestier. Ils impliquent une concertation avec les multiples acteurs concernés sur toutes les questions liées aux forêts, et offrent un cadre pour la mise au point de stratégies et de politiques financières appropriées pour le secteur. De nombreux donateurs apportent un soutien aux PFN, bien que ceux-ci puissent ne pas toujours porter officiellement ce nom dans tous les pays.

Bien que ce chapitre soit axé sur l'exploitation commerciale du bois d'œuvre, d'autres biens et services jouent un rôle important dans la gestion durable des forêts. Bien que la plupart des recettes financières tirées des forêts par les pouvoirs publics soient liées à l'exploitation du bois d'œuvre, les nombreux autres produits et services forestiers n'en possèdent pas moins une valeur économique et contribuent à la prospérité. L'estimation de la valeur de ces produits et services non marchands et les diverses problèmes institutionnels, d'orientation des politiques et de gouvernance qui influent sur leur durabilité constituent d'importants aspects pris en considération dans les PFN. Le présent chapitre n'a toutefois pas vocation à examiner ces questions.

## Mesures et instruments

Si elle est assise sur des mesures, des réglementations, des technologies et des systèmes de gestion appropriés, l'exploitation du bois d'œuvre peut être compatible avec la nécessité de trouver des ressources financières et avec la sauvegarde à long terme des forêts (et des biens et services autres que la production de bois d'œuvre qui leur sont associés). Pour les pouvoirs publics, la principale difficulté consiste en l'occurrence à concilier les multiples fonctions des forêts. À cet égard, il convient d'établir d'emblée une distinction entre les forêts dont le bois peut faire l'objet d'une exploitation commerciale et celles qui sont trop fragiles, affaiblies ou dégradées d'une manière ou d'une autre, ou encore celles dont sont tributaires de nombreux pauvres sans-terres ou populations autochtones ou qui ont une grande valeur culturelle, sociale et spirituelle et qui doivent être protégées de l'exploitation commerciale, voire même de toute activité d'abattage<sup>1</sup>.

Le choix des méthodes et instruments de gestion des forêts appropriés dépend dans une très large mesure de facteurs propres à chaque pays qui tiennent aux cadres juridiques et réglementaires, aux capacités institutionnelles, à l'écologie, à la topographie, etc. Il ne se prête guère aux généralisations et il n'existe pas de modèle universellement valable. Ce chapitre propose donc une vue d'ensemble des avantages et des inconvénients des différentes approches et des principaux aspects à prendre en considération.

### a) Instruments réglementaires

Assurer la durabilité des activités d'exploitation commerciale des forêts suppose qu'une série de règles soit imposée aux entreprises forestières privées. C'est pourquoi les concessions accordées sur les parcelles à exploiter prescrivent une coupe sélective et diverses normes quantitatives et qualitatives destinées à préserver la productivité à long terme des forêts. Étant donné que les concessions sont généralement accordées pour une période relativement courte (par rapport à la durée de croissance des arbres, qui s'étend sur plusieurs décennies),

les exploitants sont très peu incités à limiter leurs profits à brève échéance de manière à sauvegarder la viabilité à long terme de la ressource. Il est très délicat, dans le cadre de la gestion des forêts, d'imposer le respect de réglementations ayant pour effet de réduire les profits des exploitants.

### **b) Instruments fiscaux**

Il existe plusieurs moyens d'opérer un prélèvement sur la rente tirée de l'exploitation du bois d'œuvre : « taxes d'abattage » sur les arbres récoltés (en fonction de la valeur ou du volume) ou sur les exportations de grumes ; redevances par hectare concédé ; taxes sur les bénéfices des sociétés ou impôt sur le revenu ; participation de l'État à l'activité du secteur ; ou encore attribution des concessions selon un mécanisme d'enchères assorti d'un système de dépôt d'une caution de bonne fin restituable. Ces instruments sont souvent associés.

### **c) Détermination du niveau de la taxe**

Lorsqu'elles sont fixées à un niveau approprié, les taxes sur l'exploitation du bois peuvent i) dissuader les candidats à l'obtention d'une concession (en réduisant les profits) ; ii) augmenter les ressources financières versées au budget général, accroissant de ce fait l'importance et l'attention accordées par les pouvoirs publics à une saine gestion des forêts ; et iii) générer des recettes permettant de renforcer les indispensables activités de contrôle et de répression des infractions (affectation d'une partie du produit des taxes forestières à des usages spécifiques).

Estimer le véritable niveau de la rente économique tirée de l'exploitation du bois, et donc le niveau auquel les taxes devraient être fixées, est cependant une tâche difficile, et ce pour trois raisons :

1. Les coûts de gestion des forêts (qui comprennent les coûts d'abattage des arbres et d'entretien de l'ensemble de la concession, y compris les sujets immatures) varient selon le degré de respect par l'exploitant des règles applicables à l'abattage. Les exploitants qui se conforment à ces dernières doivent donc supporter des coûts plus élevés<sup>2</sup>.
2. Les coûts de l'exploitation durable du bois d'œuvre varient beaucoup d'une zone à une autre. Une taxe uniforme risque dès lors de pénaliser les exploitants qui appliquent de bonnes pratiques, et notamment ceux qui opèrent dans des milieux fragiles, où le recours à des techniques plus précautionneuses et coûteuses s'imposent.
3. Les frais fixes représentent un pourcentage notable du coût total de l'exploitation durable du bois d'œuvre et ne fluctuent pas beaucoup dans le temps, alors que le prix à l'exportation des grumes peut varier considérablement. La baisse des prix à l'exportation, et donc des revenus, ne peut être compensée par une réduction proportionnelle des coûts. Même si l'exploitation commerciale est interrompue pendant un temps, la gestion de la forêt et l'entretien des arbres immatures doivent être assurés. Si les dispositifs de contrôle et de répression des infractions sont trop rigoureux, une taxation excessive encourage une exploitation non viable des ressources forestières. Quel que soit le système mis en place, il est donc essentiel de ne pas surestimer les profits réels tirés de l'exploitation des forêts et de ne pas les taxer exagérément. Les programmes

d'écocertifications, qui visent à faire en sorte que le bois d'œuvre produit de façon durable se vende plus cher sur le marché, reflètent cette préoccupation.

#### d) **Choix des instruments**

Les **taxes d'abatage** sont très couramment employées, mais sont aussi l'instrument le plus propice à la fraude et à la corruption. Elles requièrent une évaluation du volume du bois sur pied et encouragent de ce fait la corruption du personnel chargé d'effectuer les mesures, ce qui se traduit par une sous-déclaration des volumes récoltés. Les agents forestiers, qui sont souvent tributaires des concessionnaires pour leurs déplacements et leur logement, et dont le salaire est bien maigre comparé aux gains qu'ils peuvent obtenir en fermant les yeux sur certaines infractions, sont à l'évidence vulnérables face aux tentatives de persuasion, de pression ou de corruption. Compte tenu de ce problème et du fait que ces redevances soulèvent des difficultés administratives et présentent un rapport coût-efficacité peu satisfaisant, il semble préférable de collecter les taxes sur le bois d'œuvre non au stade de la récolte en forêt mais plutôt lors du chargement à bord des navires ou à l'entrée des usines de transformation. Cette solution a également pour avantage de dissocier les fonctions de perception des recettes de celles de contrôle du respect des règles d'abatage et de répression des infractions, ce qui limite les risques de corruption.

Les **taxes sur les exportations de grumes** présentent le double avantage de la simplicité administrative et de la facilité à en assurer le respect. Elles ne sont toutefois pas sans inconvénient puisque, à la suite de leur application, le bois est moins cher sur le marché intérieur que sur ceux d'exportation, ce qui n'incite pas le secteur national de la transformation à accroître son efficacité.

**Taxes indirectes à la sortie de la scierie.** Si le marché intérieur est suffisamment développé, il est possible d'imposer des taxes indirectes au niveau des usines de transformation. Cette solution peut cependant poser de gros problèmes d'administration si le secteur se compose de nombreuses petites scieries.

Les **redevances de concession** se composent d'une part non récurrente acquittée au moment de l'attribution de la concession et de droits annuels fonction de la superficie. Sous réserve qu'elles soient établies et collectées de façon claire et transparente, elles peuvent contribuer à atténuer la dépendance à l'égard des redevances calculées sur la base du volume, dont le recouvrement est difficile et auxquelles il est facile d'échapper. Elles ont aussi pour avantage de décourager l'acquisition de grandes concessions. Elles ne sont pas encore couramment utilisées et ne produisent que peu de recettes<sup>3</sup>. Dans beaucoup de pays, l'attribution des concessions est loin d'être transparente et donne souvent lieu à une corruption à large échelle.

**Mécanisme d'enchères.** Les concessions peuvent être vendues au travers d'une procédure d'appel d'offres, la concession étant adjugée au plus offrant<sup>4</sup>. Ce mécanisme permet d'avoir une indication de la valeur financière de la concession sur le marché et de générer des recettes. Il existe une étroite relation entre les mécanismes d'enchères et les redevances forestières lorsque ces deux instruments sont utilisés conjointement : si les redevances forestières sont relativement faibles, les exploitants seront disposés à faire des offres élevées. À l'inverse, les redevances forestières qui s'approprient toute la valeur financière du bois aboutiront à des offres

de faible montant. Le succès des mécanismes d'enchères exige un environnement concurrentiel afin d'éviter toute collusion entre les grandes entreprises forestières. Les mécanismes d'enchères donnent les meilleurs résultats lorsqu'ils sont associés aux cautions de bonne fin (voir ci-dessous).

**Impôt sur les sociétés.** Si les risques de corruption ou de surtaxation sont jugés importants, par exemple parce que le coût d'une exploitation durable des forêts est beaucoup plus élevé que celui d'une exploitation non viable, ou encore parce que la structure des coûts varie sensiblement d'une zone géographique à une autre, il peut être préférable de taxer les bénéfices des entreprises forestières au travers de l'impôt sur les sociétés plutôt que d'opérer un prélèvement sur le volume ou la valeur du bois récolté.

Aucun des instruments décrits ci-dessus ne dissuade par lui-même d'enfreindre les règles d'abattage. Outre les systèmes de contrôle et de répression des infractions, un certain nombre de mécanismes spécifiques peuvent être utilisés à cet effet :

**Cautions de bonne fin.** Elles peuvent directement encourager le respect des règles forestières et les autres réglementations environnementales. Le principe consiste à exiger avant l'abattage le dépôt par les concessionnaires d'une caution qui leur sera restituée sous réserve du respect des clauses du contrat de concession. Le montant de cette caution peut être fixé aux enchères. Ce dispositif est tout à fait complémentaire des procédures d'enchères et des systèmes d'écolabels, qui visent à faire en sorte que le bois d'œuvre produit de façon durable se vende plus cher sur le marché. Toutefois, à ce jour, peu de pays l'ont expérimenté.

## Points de vue et intérêts des acteurs concernés

**Populations forestières.** Elles sont notamment constituées de minorités ethniques et de populations autochtones, souvent parmi les plus pauvres. Ces populations sont souvent déplacées après l'attribution officielle de la forêt dans laquelle elles vivent à une entreprise forestière. Dans certains pays, on empiète sur leurs forêts ou on les exploite illégalement. Les populations forestières figurent parmi les bénéficiaires directs d'une action publique plus transparente, de l'application rigoureuse des politiques forestières et de l'arrêt du clientélisme dans l'attribution des concessions. L'avantage que leur procure l'augmentation des recettes provenant de l'exploitation forestière dépend de la part qui en est affectée aux régions dans lesquelles elles vivent plutôt qu'au Trésor national. Les employés des entreprises forestières, parmi lesquels on trouve des travailleurs locaux mais aussi des migrants, sont gagnants en cas de gestion plus professionnelle du secteur de l'exploitation forestière. En revanche, ceux qui travaillent pour des entreprises qui se livrent à des pratiques illégales risquent de pâtir d'une répression plus rigoureuse, du moins à court terme.

**Populations en aval.** Les populations en aval bénéficient des services fournis par les forêts, et en particulier de la protection des bassins versants contre l'érosion et de la prévention de la dégradation des systèmes de distribution d'eau. Les agriculteurs tributaires de l'irrigation profitent directement de la stabilité accrue des bassins versants.

**Acteurs de la vie politique.** Dans beaucoup de pays, les concessions forestières sont utilisées par les élites comme une source d'argent et d'influence. Beaucoup sont attribuées par copinage tandis que les impératifs de durabilité ne sont guère ou pas du tout pris en compte. Dans certains

cas, les profits tirés du bois financent des conflits violents. Les acteurs de la vie politique pour qui les forêts sont une source de financement nécessaire ont tout intérêt à s'opposer aux réformes. Les problèmes de répartition des revenus tirés des forêts suscitent des conflits entre les acteurs de la vie politique nationale et locale.

**Investisseurs.** Les investisseurs nationaux et étrangers dans le secteur de l'exploitation commerciale des forêts peuvent tout aussi bien être des entreprises à forte intensité de capital, qualifiées et généralement respectueuses de l'environnement que des petits exploitants sans scrupules. Dans certains pays comme le Cameroun, le secteur est dominé par de grands investisseurs étrangers, alors que dans d'autres, tels que l'Indonésie, les entreprises nationales sont les principaux acteurs. Les entreprises nationales ou étrangères en place ont souvent tout intérêt à saper les projets de réforme qui risquent d'intensifier la concurrence et de diminuer leur rentabilité. À l'inverse, les entreprises exclues du secteur par manque de relations dans les milieux politiques y sont fréquemment favorables. Pour sa part, l'industrie nationale de transformation du bois est généralement favorable à l'interdiction ou à la taxation des exportations de grumes, puisque ces mesures ont pour effet de maintenir artificiellement les prix intérieurs en dessous de ceux du marché mondial.

Pour les grands investisseurs, la stabilité dans le temps du régime de concession est un aspect essentiel. Les régimes qui sont imprévisibles ou changent fréquemment (y compris du fait des modifications des taux d'imposition ou de l'instauration de nouveaux prélèvements) ont un effet très dissuasif sur l'investissement à long terme dans la foresterie durable. Dans un secteur où les périodes de rotation peuvent s'étendre sur plusieurs décennies, le risque de ne pas pouvoir profiter des investissements au moment où ils finissent par porter leurs fruits est considérable. Les réformes qui renforcent la stabilité et la prévisibilité des réglementations doivent par conséquent être encouragées.

**Ministères des Forêts.** Leur tâche est extrêmement difficile, puisqu'ils doivent réglementer et surveiller des ressources disséminées sur l'ensemble du territoire avec du personnel et des moyens de transport limités, et faire respecter la loi par des entreprises forestières dotées de moyens autrement plus importants. Ces ministères doivent gérer deux missions difficilement conciliables, à savoir protéger la base de ressources et accroître la production de bois pour alimenter les industries d'aval. Ils n'échappent généralement pas aux problèmes de faiblesse des rémunérations, de manque de transparence, et donc de corruption, dont sont victimes toutes les administrations. Les ministères des Forêts sont gagnants dans la RFE à condition qu'une part adéquate des recettes soit réservée au financement de leurs missions de contrôle et de répression des infractions. En revanche, les agents de ces ministères qui ont besoin de ces « à-côtés » pour compléter leurs revenus sont largement incités à s'opposer aux réformes.

**Ministères des Finances.** En règle générale, ils se préoccupent surtout des recettes qu'ils peuvent tirer du secteur forestier et sont confrontés au problème de leur répartition entre les autorités nationales et locales. Cependant, ils sont souvent peu au fait des questions complexes que soulève la promotion d'une foresterie durable et des fonctions non marchandes des forêts au niveau local ou national.

**Organismes de développement et communauté internationale.** Ils ont souvent activement pris part à la promotion des processus de réforme du secteur forestier. Pour ce faire, ils ont

eu recours à la « carotte », au travers de projets destinés à stimuler la transformation du secteur, mais aussi au « bâton », en retardant le déblocage des fonds d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI. Les pays donateurs ont parfois joué un rôle ambigu dans le processus de réforme lorsque les intérêts commerciaux de leurs ressortissants étaient menacés.

**Société civile : les ONG internationales**, mais aussi nationales, ont vigoureusement plaidé en faveur du changement. Elles ont non seulement fait pression sur les gouvernements, mais aussi sur les organismes de développement, qu'elles ont invités à demander des comptes à ces mêmes gouvernements. Au Cambodge, leurs efforts ont poussé les premiers à lancer des réformes et les seconds à y apporter leur concours.

## Gérer le processus de réforme : mesures clés

### a) *Collecte et diffusion de l'information*

Il est essentiel de recueillir et de diffuser des informations fiables sur les coûts sociaux, environnementaux et économiques de la gestion non durable des forêts, ainsi que sur les revenus qu'elle fait perdre, afin de sensibiliser les principaux acteurs et la population. Rappeler que l'épuisement de la ressource impose à terme de recourir aux importations peut être un puissant argument dans les pays qui disposent de forêts abondantes et exportent du bois d'œuvre depuis longtemps.

### b) *Formation de coalitions*

L'expérience montre que les coalitions formées par les ONG (locales et internationales) et les collectivités locales sont essentielles pour encourager les réformes dans le secteur forestier et pouvoir remettre en question les intérêts établis. Les organismes de coopération pour le développement peuvent jouer un rôle important à cet égard.

### c) *Mise en place d'un organisme de gestion des forêts compétent et crédible*

Le renforcement des capacités en vue de la mise en place d'un organisme de gestion des forêts compétent et crédible est essentiel pour éliminer la corruption et contrer l'influence des intérêts politiques et commerciaux établis. Il convient notamment de développer les capacités en matière d'élaboration et de négociation des contrats de concession, d'évaluation des plans d'utilisation des espaces forestiers, de quantification de la valeur des fonctions non marchandes des forêts, de conception de réglementations appropriées et des systèmes de contrôle et de répression des infractions correspondants, d'inspection et de vérification sur le terrain du respect des règles en vigueur dans ce domaine comme dans d'autres.

### Encadré 5.1. Quelques principes directeurs pour la politique forestière

Il n'existe aucun modèle universellement valable en matière de gestion des forêts. La combinaison d'instruments d'action mis en œuvre doit tenir compte de la situation sociale, économique et politique et des conditions écologiques en vigueur, ainsi que des régimes de propriété et d'occupation foncière, des systèmes fiscaux et des capacités institutionnelles. Quelques principes directeurs peuvent toutefois être établis :

- Le respect des règles forestières ne peut être assuré en faisant l'économie de contrôles *sur place*, renforcés si possible par une surveillance par le public de l'action des autorités forestières. Ces contrôles doivent essentiellement porter sur l'état écologique des espaces forestiers après l'abattage, plutôt que sur le flux de bois d'œuvre qui en est tiré. La dénonciation publique des infractions peut être un puissant instrument d'action.
- Il convient d'axer les efforts sur la *prévention de la dégradation des stocks immatures*. La réalisation de cet objectif est plus importante pour la gestion à long terme des forêts qu'une réduction de la rentabilité des activités d'abattage.
- Il s'agit de *maximiser la sécurité d'occupation*. Les périodes de rotation, souvent supérieures à 30 ans, se conjuguent à l'incertitude des prix futurs du bois d'œuvre, aux fluctuations des taux d'intérêt et à une série d'autres facteurs pour rendre extrêmement risqués les investissements dans l'entretien à long terme des forêts. L'insécurité d'occupation contribue également à décourager une gestion axée sur le long terme.
- Il est nécessaire de donner les *moyens de pénaliser les violations des règles tout en réduisant le coût des contrôles*. En tant que propriétaire des forêts, l'État et les citoyens supportent en dernier ressort les conséquences des violations des règles d'abattage. Les régimes d'occupation foncière doivent donner les moyens de pénaliser les contrevenants.
- Il faut *dissocier les fonctions de contrôle du respect des réglementations forestières de celles de recouvrement des taxes*. Cela contribue à éviter d'éventuels conflits d'intérêts et réduit les risques de corruption.

Source : Adapté de Leruth et al. (2001), *The Complier Pays Principle: The Limits of Fiscal Approaches Toward Sustainable Forest Management*, IMF Staff Papers, volume 48, n° 2, décembre 2001.

### Notes

1. Les pays qui ont signé la Convention des Nations unies sur la diversité biologique sont également tenus de prendre en considération la protection des « zones sensibles » du point de vue de la biodiversité.
2. Certaines techniques (comme l'exploitation à faible impact) peuvent réduire au minimum les répercussions négatives de l'abattage des arbres et protéger la biodiversité. Elles requièrent toutefois beaucoup de savoir-faire et de compétences. En outre, compte tenu des prix actuels du bois d'œuvre, elles sont moins rentables que les techniques classiques, de sorte que les entreprises évitent dans toute la mesure du possible d'y avoir recours.
3. Voir, par exemple : Gray 2002, *Forest Concession Policies and Revenue Systems*. Technical Paper n° 522 (Forest Series), Banque mondiale.
4. Voir Gray 2002 pour un examen des avantages respectifs des appels d'offres « ouverts », des appels d'offres « sous pli fermé », des enchères « orales » et des autres mécanismes d'enchères.



## PARTIE II

### Chapitre 6

# La RFE dans le secteur de la pêche commerciale<sup>1</sup>

*« L'objectif premier (de la politique de croissance et de stabilité macroéconomique) sera d'assurer une pleine mobilisation des recettes intérieures... les recettes non fiscales augmenteront dans une large mesure sous l'effet des droits et amendes de pêche. »  
(Stratégie de lutte contre la pauvreté de la Mauritanie)*

Les ressources halieutiques revêtent une importance capitale pour les pays en développement, contribuant à nourrir des millions de personnes et engendrant des avantages économiques considérables sous forme d'emplois, de revenus d'exportation, et de recettes publiques. Dans les zones rurales côtières, qui abritent une part non négligeable de la population des pays en développement, le poisson est de loin la principale source de protéines animales.

Les activités de pêche se déroulent en haute mer, dans les eaux côtières ou dans les eaux continentales, à une échelle commerciale ou artisanale<sup>2</sup>. Cette analyse se concentre toutefois sur la pêche commerciale dans les eaux des pays en développement, activité qui soulève des questions importantes à l'intersection entre la réduction de la pauvreté, la gestion des ressources et la captation de la rente, et qui ouvre donc d'importantes perspectives de RFE. L'accent sera plus particulièrement mis sur les « accords d'accès » entre les pays à bas revenu qui possèdent d'abondantes ressources halieutiques et les flottes de pêche lointaine étrangères. Ces accords concernent principalement les États côtiers d'Afrique occidentale et australe et les États insulaires du Pacifique et de l'Océan indien, qui pourraient tirer des recettes financières appréciables de ces ressources. Dans ces pays, bien des localités tirent de la pêche l'essentiel de leurs moyens de subsistance. La diminution des stocks et la concurrence entre la pêche commerciale et la pêche artisanale risquent de menacer leur survie.

### Principales caractéristiques du secteur

Comme dans les autres secteurs fondés sur le prélèvement de ressources, tels que celui de l'exploitation des forêts, la principale préoccupation concerne la dégradation et l'épuisement des stocks. Même si les cas d'épuisement total et irréversible restent rares, le secteur de la pêche n'est pas nécessairement à l'abri de telles évolutions<sup>3</sup>. Pour l'heure, le principal problème tient toutefois à l'exploitation non optimale des stocks de poissons, qui pourraient donc offrir un meilleur rendement s'ils étaient mieux gérés. Ce problème survient lorsque la surexploitation limite la reconstitution des réserves halieutiques et se traduit ainsi par un niveau d'équilibre des stocks inférieur à ce qu'il pourrait être.

Quelque 75 % des stocks halieutiques de la planète sont « pleinement exploités » (47 %), « surexploités » (18 %), « épuisés » (10 %) ou se reconstituent lentement après avoir été décimés (FAO, 2002). Un stock est dit « pleinement exploité » lorsque son niveau d'exploitation correspond au rendement maximal écologiquement viable à long terme. Lorsqu'un stock est dit « surexploité », sa survie n'est pas nécessairement en danger, mais il n'en pourrait pas moins offrir à l'avenir un rendement plus important si l'on réduisait les prises actuelles (parmi lesquelles figurent des poissons immatures qui pourraient poursuivre leur croissance si la possibilité leur en était laissée). Il en résulte qu'une *augmentation durable du volume des prises* (en poids total) pourrait être assurée en réduisant l'« effort » de pêche. D'un point de vue économique, la réduction de l'effort de pêche exercé sur un stock « surexploité » a donc pour effet d'accroître la production totale tout en diminuant le coût global, d'où un résultat nettement plus favorable.

La réduction de l'effort de pêche peut être assurée par une diminution du nombre des bateaux de pêche ou des capacités de chacun d'eux, ou encore par la combinaison de l'une et l'autre de ces mesures. Le moyen retenu pour assurer cette réduction sera fonction de l'importance relative accordée aux divers objectifs par les pouvoirs publics. S'il s'agit de maximiser la valeur économique globale des prises, il peut être nécessaire de restreindre l'accès à un petit nombre de bateaux de pêche extrêmement efficaces par rapport aux coûts, dont les profits pourraient être partagés avec l'État au travers de taxes, de la vente aux enchères des droits d'accès ou de quelque autre mécanisme. Si en revanche l'emploi et la protection des pêcheurs artisanaux constituent la principale préoccupation, le droit d'accès pourrait être accordé à un plus grand nombre de bateaux moins efficaces par rapport aux coûts. Si l'objectif est de maximiser la production halieutique (et donc les prises totales) quels que soient les coûts, une solution de compromis sera nécessaire.

Ces dernières années, la pression exercée sur les pêcheries en haute mer s'est donc intensifiée, tant du fait des pays de l'OCDE que des pays non membres de l'Organisation. En Afrique de l'Ouest, par exemple, elle a enregistré depuis les années 60 une nette augmentation imputable aux activités de pêche des flottes de l'UE, de la Russie et des pays asiatiques. Cette évolution s'explique essentiellement par les progrès fulgurants des technologies de pêche, l'accroissement incessant des flottes qui opèrent dans des eaux toujours plus éloignées, les subventions publiques directes et indirectes qui encouragent dans de nombreux pays de l'OCDE le surinvestissement dans les capacités de pêche, ainsi que la pêche illégale, clandestine et non réglementée.

## Mesures et instruments

En l'absence de taxation, le secteur privé s'est approprié l'intégralité du bénéfice financier tiré de l'exploitation des ressources halieutiques, sans compensation pour la collectivité. En outre, les pêcheurs ne sont pas encouragés à limiter leur activité, car ils n'en retirent aucun avantage direct à titre individuel. La perception de taxes sur le volume des prises, associée à des mesures de gestion appropriées, dont une éventuelle restriction du droit d'accès aux zones de pêche, peut générer des recettes permettant de dédommager le propriétaire des ressources (c'est-à-dire le pays dont les stocks de poissons sont exploités) tout en contribuant à freiner l'effort de pêche.

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer, qui définit les droits et obligations des États côtiers à l'intérieur de leur « zone économique exclusive », comporte des dispositions autorisant les États qui ne sont pas en mesure d'exploiter pleinement leurs ressources halieutiques à permettre à d'autres États d'accéder à l'excédent disponible, moyennant des accords appropriés.

Dans beaucoup de pays en développement, les « accords d'accès » constituent le principal mécanisme employé pour gérer l'accès des flottes étrangères (appelées « flottes de pêche lointaine », ou FPL) aux stocks nationaux. Ils sont négociés entre des gouvernements ou entre le gouvernement du pays hôte et une ou plusieurs entreprises de pêche étrangères. Les principaux pays pratiquant la pêche lointaine sont l'Espagne (au sein de l'UE<sup>4</sup>), le Japon, les États-Unis, la Russie, la Chine, la Corée et le Taipei chinois. Dans le cadre de sa politique commune de la pêche (PCP), l'UE, par exemple, a conclu des accords de pêche avec 20 pays en développement (dont plus de la moitié avec des États d'Afrique de l'Ouest) afin de

garantir aux flottes de pêche de ses États membres un accès aux stocks et aux eaux de ces nations.

Les accords d'accès prévoient généralement le versement par le pays de la FPL (ou l'exploitant privé) d'une compensation financière au pays dans les eaux duquel sont menées les activités de pêche. Cela permet d'allouer à l'État côtier une part des bénéfices engendrés par le prélèvement de ressources tout en régulant ce dernier. Les accords d'accès comportent parfois d'autres dispositions, comme l'accès préférentiel aux marchés du pays de la FPL, la création de co-entreprises, l'obligation d'engager un certain pourcentage de ressortissants de l'État côtier dans les équipages des navires de la FPL, etc.

Parmi les pays qui ont conclu des « accords d'accès », on trouve certains des plus pauvres et des moins avancés de la planète, comme l'Angola, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Mozambique, Sao Tomé et le Sénégal. Pour certains d'entre eux, ces accords représentent une importante manne financière. On estime ainsi que les accords conclus avec l'UE fournissent 30 % des recettes publiques en Guinée-Bissau, 15 % en Mauritanie et 13 % à Sao Tomé (IFREMER, 1999).

Par le passé ces transferts ne correspondaient qu'à une partie des gains réalisés dans le secteur (van Santen, 2001), mais la situation s'est améliorée avec le temps. Une des raisons en est que les dispositions des accords d'accès ont de plus en plus été examinées à la loupe par les ONG comme par la Commission européenne elle-même. On s'inquiète notamment de la gestion et de l'exploitation des ressources halieutiques dans les pays en développement et de leur impact sur les moyens de subsistance des populations locales mais aussi de ce que, concrètement, les ressources de pays extrêmement pauvres sont exploitées par des acteurs étrangers sans compensation suffisante. Les pays en développement eux-mêmes ont adopté une attitude plus déterminée et n'hésitent plus à faire valoir leur souci de préservation des stocks de poissons et de développement du secteur national de la pêche (OCDE/CAD, 2002).

Sous la pression des pays en développement concernés et des ONG, le Conseil Pêche de l'UE a décidé en 2002 d'abandonner les accords de pêche, de portée relativement restreinte, pour privilégier désormais des « accords de partenariat » bien plus larges comportant toute une série de mesures destinées à répondre aux préoccupations sociales et environnementales liées au secteur de la pêche dans le pays partenaire (voir l'encadré 6.2).

La négociation et l'application des accords d'accès posent des problèmes tout à fait particuliers. Le plus important d'entre eux tient au fait que les stocks de poissons peuvent être très mobiles et donc difficiles à surveiller pour les pays en développement. Les pays disposant de capacités financières et techniques limitées peuvent dès lors éprouver de grandes difficultés, dans le cadre d'un accord d'accès, à déterminer les limites de capture à imposer pour assurer une gestion optimale et la durabilité des ressources. Par ailleurs, pour des raisons techniques, administratives et autres, les pays très pauvres, notamment, ont du mal à surveiller efficacement l'accès des navires étrangers et à faire respecter les restrictions de pêche. Le niveau de compensation financière obtenu par le pays hôte dépend de ses capacités de négociation et de son influence par rapport aux FPL. Parmi les autres facteurs importants figurent la capacité des gouvernements à gérer un processus aussi complexe que la vente aux enchères

### Encadré 6.1. **Meilleure gestion des pêcheries et plus grande captation de la rente : le cas de la Namibie**

Avant l'indépendance de la Namibie en 1990, l'accès aux pêcheries était dans une large mesure non réglementé et les eaux côtières faisaient l'objet d'une surpêche massive, principalement de la part des flottes étrangères. Le nouveau gouvernement élu a alors établi un nouveau cadre administratif, législatif et réglementaire pour gérer efficacement ses pêcheries et développer l'industrie nationale. Des droits de quotas (sur la base du total admissible des captures des principales espèces) ainsi que des droits de permis ont été instaurés, et les droits de pêche ont privilégié les navires namibiens. La Namibie a introduit des redevances sur les prises accessoires et une taxe au profit du Fonds pour les ressources marines, calculée en fonction du poids des prises débarquées, afin de financer des activités de recherche et de formation liées à la pêche. Grâce à ces mesures, le secteur a apporté une contribution d'environ 220 millions d'USD au PIB en 2000 et, d'après les estimations, de 354 millions d'USD en 2001. Les avantages indirects ont également été substantiels : l'industrie de transformation du poisson s'est rapidement développée. On dénombrait ainsi plus de 20 usines de transformation de poisson blanc en 2002, alors qu'il n'en existait aucune en 1991, et l'emploi a augmenté à tel point que le secteur compte désormais environ 14 000 salariés. Le gouvernement namibien a aussi massivement investi dans les activités de contrôle, se dotant d'un programme intégré d'inspections et de patrouilles en mer (observateurs embarqués), sur terre (surveillance des débarquements au port) et dans les airs (par satellite). Cet investissement a certes été coûteux, mais il a porté ses fruits. Les coûts de surveillance sont passés d'une moyenne de 6 % de la valeur des prises débarquées entre 1994 et 1997 à moins de 4 % en 1999, du fait de la progression de la valeur de ces prises. Le système namibien de gestion des pêcheries, fondé sur la perception de droits, comprend un dispositif efficace de contrôle et de répression des infractions dont le coût est à la mesure de l'importance socioéconomique du secteur. Le degré de respect de la réglementation par l'industrie de la pêche est donc très élevé en Namibie, situation très différente de ce qu'elle était en 1990. Les efforts du pays pour améliorer la gestion des pêcheries ont bénéficié de l'appui de plusieurs donateurs.

Source : Nichols (2003).

des droits d'accès dans des conditions claires et transparentes en mettant en place des garde-fous appropriés pour éviter la corruption et toute autre forme d'abus.

### **Points de vue et intérêts des principaux acteurs**

**Les pêcheurs artisanaux.** Les pêcheurs artisanaux font partie des « plus pauvres parmi les pauvres ». En général, il existe un lien direct entre les volumes capturés au large par les navires de pêche commerciale et les possibilités d'exploitation des mêmes espèces dans les zones côtières. La concurrence entre les pêcheurs côtiers artisanaux et les flottes de pêche commerciale nationales et étrangères qui exploitent les mêmes stocks halieutiques constitue dès lors un problème majeur. Les pêcheurs artisanaux sont politiquement marginalisés et n'exercent en général aucune influence sur la négociation des accords d'accès, de sorte qu'ils n'en tirent que des avantages limités.

**Les pêcheurs commerciaux nationaux.** Bien qu'il soient souvent en concurrence, les pêcheurs artisanaux et commerciaux ont les uns comme les autres intérêt à limiter les possibilités de pêche accordées aux flottes de pêche lointaine (FPL) dans le cadre des accords d'accès, par exemple en restreignant l'accès à des espèces particulières, l'emploi de certaines méthodes et l'exploitation de certaines zones. La Namibie offre l'exemple extrême de la constitution d'un secteur commercial national grâce à de strictes politiques de limitation de l'accès des FPL (voir l'encadré 6.1). Par ailleurs, pour certains pays comme la Mauritanie n'ayant pas de tradition de pêche, offrir l'accès aux étrangers peut être le meilleur moyen de maximiser les avantages économiques tirés de leurs abondantes ressources halieutiques.

**Les flottes de pêche lointaine.** Les fluctuations des stocks dans le temps, la surpêche, la raréfaction des ressources dans les pays développés ainsi que les politiques appliquées par de nombreux pays possédant une FPL, qui subventionnent l'investissement dans les bateaux de pêche, d'où une surcapacité, se conjuguent pour encourager la recherche de nouveaux stocks de poissons. En outre, comme tous les professionnels de la pêche, les FPL ont par définition intérêt à dépasser les plafonds de capture et à sous-déclarer les quantités pêchées. Elles ne sont par ailleurs guère incitées à assurer la pérennité des stocks de poissons dans une zone donnée puisqu'elles peuvent partir dans d'autres pays une fois les stocks épuisés. Elles ont donc clairement intérêt à faire pression pour obtenir un plus large accès, notamment lorsqu'une partie du prix d'accès (c'est-à-dire des diverses formes de compensations accordées aux pays hôtes) est supportée par les autorités publiques (la CE par exemple).

**Les pays possédant une FPL.** Pour les pays possédant une FPL, les accords de pêche constituent un moyen de maintenir en activité leur secteur de la pêche, d'assurer la sécurité des approvisionnements des secteurs d'aval et de créer ou de préserver des emplois. Pour l'UE, ces accords comptent pour 20 % de la production halieutique et fournissent des emplois directs et surtout un bien plus grand nombre d'emplois indirects. L'Espagne, qui possède une des plus grandes flottes au sein de l'UE, est ainsi très dépendante des accords de pêche internationaux de la CE, puisqu'elle réalise près de la moitié de ses prises dans des eaux n'appartenant pas aux États membres de l'UE.

**Les gouvernements des pays en développement.** Les gouvernements des États côtiers doivent assurer concilier une série d'objectifs contradictoires en matière de gestion des pêcheries : il s'agit notamment de maximiser la production halieutique pour accroître la sécurité alimentaire, de promouvoir les exportations pour optimiser les recettes en devises, de préserver les moyens de subsistance et l'emploi des pêcheurs artisanaux, de défendre les intérêts du secteur national de la pêche et d'assurer la pérennité de la ressource. Les **directions de la pêche**, qui relèvent généralement du ministère de l'Agriculture, sont souvent particulièrement mal dotées en ressources financières et en personnel du fait de la faible priorité politique accordée au secteur de la pêche. Leurs tentatives pour améliorer la gestion des pêcheries se heurtent généralement à une considérable résistance de la part des acteurs concernés, notamment lorsqu'ils impliquent une réduction de l'effort de pêche et un renforcement des activités de contrôle et de répression des infractions. Leur pouvoir de surveillance et de régulation de l'activité du secteur crée souvent des occasions de recherche d'avantages personnels, de sorte que la corruption est une source de préoccupation. Les **ministères des Finances** jouent un rôle important dans la négociation des accords de pêche, en particulier au stade final. Ils se préoccupent en règle générale bien plus des avantages

financiers susceptibles d'être tirés des stocks de poisson ou de l'efficacité par rapport aux coûts des activités de contrôle et de répression des infractions que des problèmes complexes posés par une gestion durable des ressources halieutiques, d'où des risques de tensions avec les directions de la pêche.

## Gérer le processus de réforme : mesures clés

**Renforcer le pouvoir de négociation des États.** Les capacités de négociation sont primordiales pour conclure des accords bilatéraux à de bonnes conditions. L'existence de mécanismes de coopération régionale peut être utile dans cette optique. En se regroupant, les États qui partagent des ressources halieutiques peuvent accroître leur pouvoir de négociation. Par exemple, en créant en 1987 la *Fisheries Forum Agency*, les îles du Pacifique Sud ont pu négocier de meilleures conditions avec les FPL.

**Allouer des ressources suffisantes à la gestion des pêcheries.** Il s'agit notamment d'évaluer l'état des ressources, afin de déterminer les niveaux optimaux de l'effort de pêche mais aussi d'assurer le suivi, le contrôle et la surveillance des entreprises de pêche. Ces activités exigent un équipement perfectionné et des compétences spécialisées et sont donc coûteuses. Dans l'UE, par exemple, le coût global de la surveillance des activités de pêche est estimé à environ 5 % de la valeur de la production. Il est essentiel que des fonds suffisants soient spécifiquement destinés à financer ces activités. L'accord récemment conclu entre la Mauritanie et l'Union européenne prévoit l'affectation de fonds au renforcement du contrôle et de la surveillance des activités de pêche.

L'efficacité par rapport aux coûts de ces activités constitue à cet égard un important problème. En Inde, par exemple, la Commission du thon de l'Océan Indien (*Indian Ocean Tuna Commission*, ou IOTC) développe actuellement son dispositif d'inspection et de contrôle en analysant systématiquement toutes les techniques de surveillance connues et en sélectionnant la plus efficace par rapport aux coûts<sup>5</sup>. Une partie des coûts de contrôle et de répression des infractions sont supportés par le secteur, soit directement (par exemple au travers du respect des obligations en matière de tenue de registres et de déclaration), soit indirectement (par exemple par le biais des droits de licence).

**Encourager les pays possédant une FPL à accroître la cohérence de leurs politiques.** Les politiques de la pêche de certains pays vont à l'encontre des objectifs de leurs politiques de coopération pour le développement. Le fait d'attirer l'attention sur ces contradictions peut favoriser les réformes. L'Examen de l'Espagne par le CAD (OCDE, 2002) encourage ainsi ce pays à « étudier comment empêcher que les intérêts nationaux ne l'emportent sur les objectifs qui guident la politique de coopération pour le développement lorsque sont débattues au Conseil européen la Politique commune de la pêche et les accords sur la pêche ». Le même raisonnement vaut pour beaucoup d'autres pays membres du CAD qui possèdent une FPL.

### Encadré 6.2. **Négociations serrées autour des accords de pêche : l'expérience de l'Afrique de l'Ouest**

Les pays d'Afrique de l'Ouest ont récemment accentué leurs efforts de négociation avec l'UE, ce qui leur a permis de s'assurer des conditions bien plus favorables. En 2001, le Sénégal, la Mauritanie et la Guinée-Bissau ont interdit aux navires de l'UE de pêcher dans leurs eaux et cherché à intensifier la coopération régionale en matière de gestion des pêcheries. Par la suite, la Mauritanie a conclu avec l'UE un nouveau protocole de pêche pour une période de cinq ans moyennant une compensation financière de 430 millions d'euros, contre 267 millions dans le cadre de l'accord précédent. Ce protocole permettra à la Mauritanie de porter les recettes tirées de la pêche à environ 8 % du PIB et à près de 30 % des recettes totales ; une partie sera spécialement affectée au développement du secteur national de la pêche et au renforcement du contrôle et de la surveillance des activités de pêche (République islamique de Mauritanie, 2002).

En 2002, le Sénégal a signé un nouvel accord avec l'UE. Cet accord restreint les possibilités de pêche des stocks sensibles accordées aux navires de l'UE et prévoit un repos biologique de deux mois pour assurer une plus grande protection des ressources halieutiques et réduire au minimum le risque de concurrence avec la flotte artisanale. La compensation financière est par ailleurs portée de 12 à 16 millions d'euros par an, dont une part de 18 %, soit 3 millions d'euros, est spécialement affectée à une série de mesures destinées à favoriser la sauvegarde des stocks de poissons et à renforcer le secteur de la pêche sénégalais. Ces mesures prévoient notamment un soutien à la recherche scientifique et à l'évaluation de l'état des stocks de poissons, le développement des systèmes sénégalais de contrôle et de surveillance, le renforcement des structures institutionnelles sénégalaises de gestion des pêcheries, ainsi qu'une formation à l'intention des pêcheurs.

Source : Europa : Le portail de l'Union européenne, Communiqué de presse du 26/06/02 : La Commission accueille favorablement le renouveau du protocole sur la pêche entre l'Union européenne et le Sénégal. <http://europa.eu.int>.

### Notes

1. Ce chapitre a bénéficié des commentaires de Carl-Christian Schmidt et Bertrand Le Gallic de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE et de Paul Steele du DFID.
2. La FAO ([www.fao.org/fi/glossary/default.asp](http://www.fao.org/fi/glossary/default.asp)) définit la pêche artisanale comme la pêche traditionnelle pratiquée par des ménages (et non des entreprises commerciales) qui utilisent relativement peu de capital et d'énergie et des bateaux de pêche de taille relativement réduite (voire aucun bateau), qui effectuent des sorties de courte durée sans s'éloigner du rivage et dont les prises sont surtout destinées à la consommation locale.
3. Un exemple bien connu concerne les stocks de morue atlantique du Canada, qui ne se sont pas remis de la surexploitation dont ils ont été victimes, malgré plusieurs années de restrictions draconiennes imposées aux activités de pêche. Dans quelques pays, certaines zones de pêche côtières ont été entièrement dépeuplées. Ces cas restent cependant exceptionnels.
4. Au sein de l'UE, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la France possèdent, par ordre décroissant, les plus importantes flottes de pêche [CE (2002)].
5. Beslier S. (2004), *Enforcement and surveillance: What are our technical capacities and how much are willing to pay?*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la pêche illégale, clandestine et non réglementée des 19 et 20 avril 2004.

## PARTIE II

### Chapitre 7

# RFE dans le secteur des combustibles fossiles

« La loi sur la protection sociale particulière de certaines catégories de la population, qui a mis fin aux subventions non ciblées à l'énergie, aux services communaux et aux avantages énergétiques limités de onze catégories représentant les segments les plus vulnérables de la société, aura vraisemblablement un effet bénéfique sur les finances publiques et accroîtra sensiblement l'efficacité et le ciblage des programmes publics d'assistance sociale. » (Cadre stratégique intérimaire de lutte contre la pauvreté de la Moldova)

Les combustibles fossiles jouent un rôle essentiel dans la plupart des activités économiques. Ils sont utilisés sous leurs diverses formes dans les transports (essence, gazole), la cuisson des aliments et l'éclairage (kérosène), le chauffage (fioul lourd et léger), le pompage de l'eau (gazole), la production d'énergie mécanique (gazole), ainsi que dans de nombreux autres domaines, notamment à défaut d'électricité. Les combustibles fossiles sont aujourd'hui l'énergie dominante dans le monde et le resteront dans un avenir prévisible, entrant pour environ 85 % dans l'augmentation de la demande mondiale d'énergie primaire. Deux tiers de la croissance prévue de la demande d'énergie seront le fait des pays en développement. A l'horizon 2030, ceux-ci seront à l'origine de près de la moitié de la demande totale, dont la majeure partie devra être satisfaite par les combustibles fossiles<sup>1</sup>. La consommation de combustibles fossiles constitue une cause majeure de pollution de l'air à l'intérieur comme à l'extérieur des logements. Les « points noirs » de pollution, tels que les villes de Bombay, Djakarta, Manille ou Mexico, sont de plus en plus étendus. Les véhicules qui circulent sur les routes des pays en développement, et en particulier les voitures et camions fonctionnant au gazole et à l'essence et les scooters équipés de moteurs à deux temps, génèrent une quantité considérable de pollution nocive. Les combustibles fossiles contribuent également dans une large mesure et de plus en plus aux émissions de gaz à effet de serre. Le présent chapitre examine les possibilités de RFE du point de vue de la consommation de combustibles dérivés du pétrole, lesquels constituent dans tous les pays en développement une source majeure d'énergie pour les transports, l'éclairage, la cuisson des aliments, le chauffage et les activités industrielles. (Les problèmes liés au charbon et à sa transformation en combustible liquide, telle qu'elle est pratiquée à large échelle en Afrique du Sud, ne sont pas abordés, pas plus que ceux posés par l'extraction et le raffinage du pétrole.)

### Principales caractéristiques du secteur

Dans les pays de l'OCDE, la fiscalité sur les combustibles dérivés du pétrole est généralement très lourde<sup>2</sup>. En 1995, le secteur des transports représentait 90 % des recettes totales des taxes liées à l'environnement perçues sur l'essence, le gazole et les véhicules à moteur<sup>3</sup>. Dans certains pays membres de l'OCDE, les taxes indirectes sur les combustibles fossiles sont devenues la troisième source de recettes fiscales. Les taxes sur les carburants automobiles ont induit une rapide diminution de la consommation des véhicules à moteur.

Dans les pays en développement, par contre, les combustibles fossiles sont souvent faiblement taxés, voire même subventionnés. D'après un rapport publié en 2002 par le FMI, le PNUE et la Banque mondiale : « Si l'on considère l'ensemble des pays en développement, l'effet net sur le budget public de la suppression progressive des subventions à l'essence et au gazole pourrait atteindre 18 milliards d'USD. Qui plus est, si les pays qui soumettent ces combustibles à des taxes relativement légères en relevaient le montant pour le porter au niveau moyen en vigueur dans leur région respective, l'effet net s'élèverait au total à 71 milliards d'USD. » (FMI et al., 2002 : « Financing for Sustainable Development ».) Dans les pays producteurs de pétrole comme l'Iran (voir l'encadré 7.1), le Yémen, le Venezuela, le Nigeria et l'Indonésie, les combustibles sont souvent

vendus à un prix inférieur au coût de production. Ils sont toutefois également subventionnés dans des pays importateurs de pétrole comme le Bangladesh, la Chine et l'Inde, bien que cette dernière ait récemment revu sa politique en la matière.

Dans beaucoup de pays, l'abandon de la sous-tarifcation des combustibles a permis de libérer de considérables ressources budgétaires tout en réduisant le gaspillage de l'énergie et en contribuant à diminuer la pollution. Cette mesure est donc potentiellement porteuse d'avantages très significatifs du point de vue des budgets publics, de la réduction de la pauvreté et de la protection de l'environnement.

#### Encadré 7.1. **Subventions en faveur des combustibles en Indonésie et dans la république islamique d'Iran**

En **Indonésie**, le gouvernement subventionne directement les prix pétroliers, qui figurent parmi les plus faibles d'Asie du Sud-Est. Ces subventions qui absorbent actuellement plus de 10 % du budget de l'État, imposent d'importants coûts économiques, environnementaux et sociaux. À la suite d'un récent examen de sa politique de subventions, le gouvernement est parvenu à la conclusion que leur suppression diminuerait les dépenses publiques, accroîtrait les recettes en devises et réduirait les atteintes à l'environnement, et en particulier celles dues aux émissions de particules et de plomb dans l'atmosphère. Le coût des subventions dont bénéficient le kérosène, le gazole automobile, le gazole industriel, l'essence automobile et le fioul lourd s'est élevé à près de 4 milliards d'USD en 2002. D'après les projections, entre 2000 et 2005, un total de 36 milliards d'USD seront dépensés en subventions pétrolières si elles sont maintenues à leur niveau actuel. En outre, la baisse des exportations serait à l'origine d'une perte de recettes en devises étrangères atteignant 16 milliards d'USD. La réforme des subventions permettrait de réorienter les ressources financières pour apporter une aide aux pauvres par des moyens plus efficaces, par exemple au travers d'un système de bons.

En **Iran**, les incitations économiques sont tellement faussées que les réformes devraient entraîner une augmentation de la prospérité estimée à environ 19 % du PIB. Cela est dû pour une large part aux prix du pétrole qui ne représentent que 10 % environ des cours mondiaux, soit une subvention implicite en faveur des produits pétroliers qui équivaut à plus de 18 % du PIB. Ces subventions encouragent une consommation excessive et un gaspillage de l'énergie, et induisent une perte non négligeable de recettes en devises. Ces subventions bénéficient dans une moindre mesure aux pauvres. Leur suppression libérerait de vastes ressources qui pourraient être réaffectées aux dépenses environnementales, sociales ou autres susceptibles de favoriser la réduction de la pauvreté et le développement durable. Les possibilités de réforme dépendent de l'ouverture politique du pays, une plus grande voix au chapitre devant être accordée à la population et une plus large participation des citoyens devant être assurée. La première mesure à prendre en ce qui concerne les subventions en faveur des combustibles est de les faire clairement apparaître dans le budget. Leur ampleur par rapport à d'autres domaines d'action prioritaires serait ainsi mise en évidence, ce qui faciliterait un processus de diminution progressive des subventions permettant de porter le prix des combustibles en Iran au même niveau que les cours mondiaux.

Source : PNUE 2004 Energy subsidies – lessons learned in assessing their impacts and designing policy reforms, Rapport sur le développement dans le monde 2003.

## Mesures et instruments

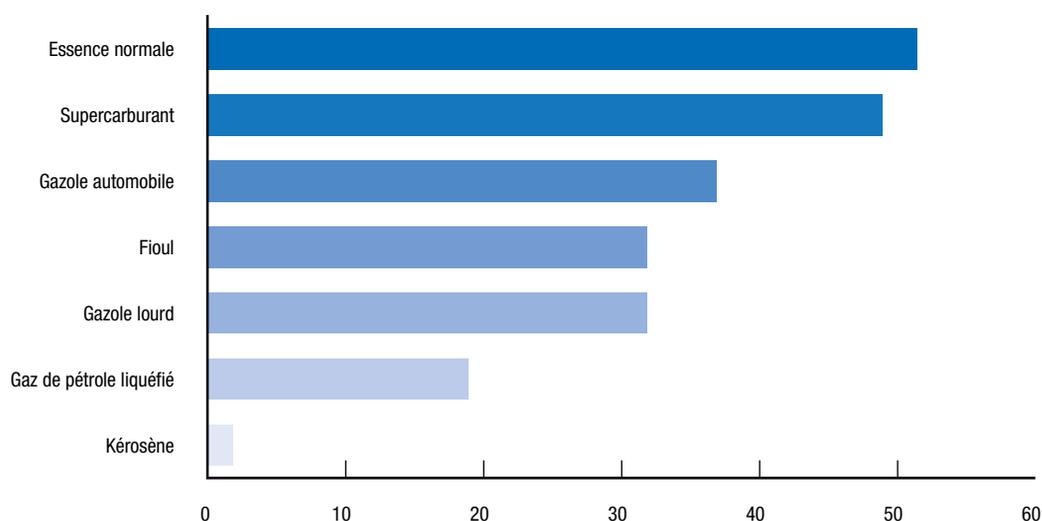
Pour concrétiser les possibilités d'adoption de mesures de RFE profitables pour tous précédemment mentionnées, il faut en règle générale procéder à certains arbitrages et combiner différents instruments réglementaires et fiscaux.

### a) Tarification différenciée : préoccupations sociales et environnementales

Les *considérations environnementales* inciteraient à taxer plus lourdement les combustibles les plus polluants, tels que le gazole. Les *préoccupations sociales* pousseraient quant à elles à taxer les combustibles utilisés par les pauvres, tels que le kérosène pour la cuisson des aliments, plus légèrement que ceux employés par les catégories relativement plus aisées (essence automobile). Dans beaucoup de pays, les considérations sociales et celles d'équité prédominent et le gazole, utilisé à des fins commerciales, industrielles ou agricoles, est souvent soumis à une fiscalité plus légère que l'essence, principalement consommée par les voitures particulières et les motos.

Les possibilités de substitution entre les différents combustibles est une autre question essentielle qu'il convient de prendre en considération. Par exemple, en cas de renchérissement de l'essence, beaucoup de propriétaires de scooters la mélangeront avec du kérosène meilleur marché, d'où une forte hausse des émissions polluantes nocives. Dans le même ordre d'idées, si le prix du kérosène augmente trop alors qu'il est facile de se procurer du bois dans les forêts, les ménages peuvent être tentés de se replier sur le bois-combustible. Cela n'a pas seulement pour effet d'encourager le déboisement mais aussi d'alourdir la charge de travail imposée aux femmes, qui assurent traditionnellement l'approvisionnement en combustible, et d'accroître l'exposition aux polluants nocifs émis par la combustion du bois à l'intérieur des logements. Si ces risques sont élevés, il peut être souhaitable de continuer à subventionner les combustibles plus particulièrement utilisés par les pauvres, jusqu'à ce que ces derniers puissent avoir accès aux combustibles modernes tels que le gaz de pétrole liquéfié ou à l'électricité, qui leur sont préférables à tous égards (santé, sécurité, efficacité et environnement). (Voir l'encadré 7.2 sur les subventions au GPL au Sénégal.)

Graphique 7.1. **Taxation des produits pétroliers en % du prix de vente au détail (exemple du Kenya)**



Source : Metschies (2001), p. 64.

**b) Subventions ciblées**

L'existence de subventions ou le faible niveau des taxes sur certains combustibles peuvent être officiellement motivés par des considérations de répartition des revenus : il s'agit de maintenir à un bas niveau le prix des combustibles largement utilisés par les populations les plus démunies. Le relèvement de ces taxes est alors souvent difficile d'un point de vue politique. Mais, au bout du compte, ces subventions profitent surtout dans la pratique aux plus gros consommateurs, lesquels ne font que rarement partie des segments les plus pauvres de la population.

Si l'on craint qu'un renchérissement des combustibles soit préjudiciable aux pauvres, il est nettement préférable d'y remédier en accordant des subventions à ceux qui risquent d'en pâtir. Les mesures qui incitent les fournisseurs privés à étendre les réseaux de distribution de combustibles modernes ou d'électricité, moyennant le cas échéant des prêts subventionnés, profiteront ainsi davantage aux populations démunies des zones rurales isolées que les subventions aux combustibles eux-mêmes, auxquels elles n'ont pas accès. Ces mesures de subvention peuvent être conçues de façon à être technologiquement neutres ou à favoriser les énergies renouvelables et les équipements économes en énergie destinés aux utilisateurs finals : fourneaux, lampes, etc.

**c) Réglementations relatives à la qualité des combustibles et à l'entretien des véhicules**

Les taxes sur les combustibles ne peuvent régler à elles-seules les problèmes de pollution de l'air. Hormis le CO<sub>2</sub>, la plupart des émissions polluantes sont indirectement liées à la quantité de combustible consommée. La composition chimique des combustibles doit faire l'objet de réglementations (prescrivant par exemple le remplacement du plomb par un substitut moins nocif, la teneur maximale en soufre, etc.) appliquées au niveau des raffineries. Ces réglementations et la taxation différenciée doivent être conçues de façon à se renforcer mutuellement pour décourager le recours aux combustibles les plus polluants. Les réglementations relatives aux normes d'entretien des véhicules peuvent également être utiles dans les pays disposant de capacités administratives suffisantes pour en assurer le respect.

**d) Intégration de l'aménagement urbain et de la gestion des transports**

Les instruments précédemment décrits sont étroitement complémentaires des mesures plus larges d'aménagement urbain qui visent à faire face à des problèmes tels que les encombrements, la pollution atmosphérique imputable aux véhicules ou encore les accidents de la circulation, et plus généralement à améliorer la santé et la qualité de la vie dans les villes, ainsi qu'à freiner l'urbanisation sauvage. Au nombre de ces mesures figurent l'élaboration de plans intégrés d'occupation des sols, la promotion de systèmes de transports collectifs rapides fonctionnant à l'électricité, la gestion du trafic, la réglementation du stationnement et bien d'autres encore<sup>4</sup>.

**Problèmes de faisabilité administrative.** Les taxes sur les combustibles sont séduisantes d'un point de vue administratif car elles sont relativement simples à gérer. La meilleure solution consiste à les collecter au niveau des producteurs ou des importateurs/distributeurs, généralement peu nombreux et faciles à localiser<sup>5</sup>. A charge pour eux de répercuter la taxe sur le consommateur final. Dans certaines régions, toutefois, la contrebande constitue un problème. Les frontières pouvant être difficiles à surveiller, la coopération et l'harmonisation des politiques de tarification des combustibles au niveau régional peuvent être une condition préalable pour que les mesures de taxation des combustibles soient appliquées avec succès.

### Encadré 7.2. Incidence des subventions au GPL sur les pauvres

Au Sénégal, après avoir subventionné les produits pétroliers tout au long de l'an 2000, le gouvernement a rétabli le principe d'une répercussion totale des coûts des produits pétroliers à la fin juin 2001. Cependant, afin de protéger les consommateurs en cas de nouvelles hausses des cours mondiaux du pétrole, les autorités ont décidé de maintenir le prix du gaz butane en-dessous des cours mondiaux, étant donné que les pauvres en sont les principaux utilisateurs. Le gouvernement assure une large distribution du gaz butane, même dans les zones rurales, en vue de réduire l'utilisation de charbon de bois et de bois de chauffe en guise de combustible et de refréner ce faisant le déboisement. Cette subvention est partiellement financée par des ressources fournies par l'assistance intérimaire accordée par les créanciers du Sénégal dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE).

En Inde, les subventions au GPL ont provoqué d'importantes distorsions sur les marchés énergétiques et entraîné un rationnement. Comme on pouvait s'y attendre, les subventions ont tendance à profiter aux ménages qui n'appartiennent pas aux couches défavorisées. À Hyderabad, par exemple, la part du GPL dans la consommation d'énergie représente 40 % pour le décile des ménages les plus aisés, contre seulement 4 % pour les ménages les plus pauvres.

Source : Kende-Robb, C. et Yao, K. (2003) ; et PNUE, AIE, 2002.

## Intérêts et points de vue des principaux acteurs

**Les pauvres.** Les ménages les plus pauvres tendent à consacrer aux dépenses énergétiques une part de leurs revenus supérieure à la moyenne. Le bas prix des combustibles bénéficie principalement aux catégories relativement aisées, mais les populations urbaines pauvres en profitent également puisqu'elles sont fortement tributaires des transports publics (qui fonctionnent au gazole) et du kérosène (pour la cuisson des aliments et l'éclairage). Les ménages ruraux pauvres, qui ont un bien moindre accès aux combustibles modernes et sont très dépendants de la biomasse, en bénéficient beaucoup moins. En général, les subventions ciblées en faveur des pauvres constituent un moyen plus approprié pour leur offrir une compensation destinée à contrebalancer les hausses de prix.

**L'administration.** Les ministères des Finances privilégient les taxes sur les combustibles (ou les réductions des subventions) en raison de leur forte capacité à générer des recettes et de leur simplicité administrative. Mais, dans les pays aux prises avec une forte inflation, ils craignent souvent que la hausse du prix des combustibles n'aggrave ce phénomène. Les autres ministères, tels que ceux responsables du développement économique, de l'énergie, de l'industrie et des transports, sont souvent liés aux intérêts des secteurs d'activité correspondants et tendent à s'opposer au relèvement des taxes sur les combustibles. Il est rare que les ministères de l'Environnement interviennent activement dans ces débats.

**Les acteurs de la vie politique.** Les élus sont soumis aux pressions de leurs électeurs. Dans beaucoup de pays, le mécontentement populaire (des classes moyennes urbaines, en particulier) a contraint à revoir ou à annuler les hausses des taxes ou les suppressions de subventions prévues. Ce problème est particulièrement aigu dans les pays producteurs de

pétrole, où les subventions accordées par le passé ont été à l'origine de comportements de dépendance solidement ancrés et où la possibilité de disposer de combustibles bon marché est presque considérée comme un droit. Dans les pays importateurs, les consommateurs peuvent plus facilement comprendre que le pétrole est une ressource rare et que son gaspillage entraîne d'importants coûts d'opportunité.

**Les producteurs et distributeurs de combustibles.** Du fait de leur pouvoir économique et politique, dans un secteur d'activité caractérisé par une forte concentration, les compagnies pétrolières constituent dans beaucoup de pays un groupe de pression très influent. Elles s'opposent généralement au relèvement des taxes sur les combustibles mais sont parfois accusées d'en profiter pour camoufler leurs propres hausses de prix.

**Les secteurs gros consommateurs d'énergie.** La taxation des combustibles fossiles augmente le coût des principaux facteurs de production des centrales électriques et des entreprises grosses consommatrices d'énergie nationales. Il peut en résulter un important désavantage concurrentiel pour le secteur si i) les possibilités de substitution des intrants sont limitées, ii) les biens produits (énergie, acier ouvré, etc.) font l'objet d'importants flux d'échanges sur les marchés internationaux et/ou iii) le recours à des mesures de politique commerciale telles que les ajustements fiscaux aux frontières n'est pas autorisé par les règles internationales. Ces secteurs s'efforcent souvent avec succès d'obtenir des exonérations leur permettant d'échapper aux hausses des prix. L'agriculture est elle aussi généralement exonérée des taxes sur les combustibles. À cet égard, la situation est similaire dans les pays de l'OCDE et ceux en développement.

**Les autres secteurs.** Les effets du relèvement des prix des combustibles sur les entreprises dépendent beaucoup des modes de consommation et de la structure sectorielle de l'économie. Dans les pays où les combustibles sont traditionnellement bon marché, les hausses de prix déclencheront une forte opposition. Les salariés de ces entreprises partagent les mêmes intérêts, les emplois et les salaires étant liés aux bénéfices des entreprises. Les taxes sur les combustibles de montant élevé peuvent se traduire par des gains de compétitivité pour certains secteurs, tels que les transports publics ou les chemins de fer. Les entreprises spécialisées dans les économies d'énergie ou dans les énergies renouvelables bénéficieront également de nouveaux débouchés.

## Conception et gestion de la réforme

Sachant que l'augmentation du prix des combustibles sera perçue défavorablement par la plupart des parties concernées, il est essentiel de prendre des mesures d'accompagnement pour atténuer l'opposition politique :

**Favoriser l'acceptation de la réforme.** Il est primordial de faire prendre conscience des incidences négatives d'un prix peu élevé des combustibles. Dans les pays importateurs de pétrole, il convient de mettre l'accent sur la dépendance accrue et sur les coûts en monnaie nationale et en devises qui découlent d'une consommation peu économe. Dans les pays exportateurs de pétrole, expliquer aux consommateurs qu'ils risquent de voir de leur vivant leur pays devenir importateur peut être très persuasif. Mettre l'accent sur les effets de la pollution atmosphérique sur la santé et des possibilités d'économies d'énergie peut également constituer une approche convaincante, en particulier pour les consommateurs des classes moyennes.

### Encadré 7.3. Difficultés posées par les hausses de prix des combustibles en Indonésie et en Thaïlande

L'Indonésie a été parmi les pays les plus durement touchés par la crise financière et économique en Asie. Le programme d'ajustement structurel établi par le FMI à la suite de cette crise posait pour condition l'élimination à l'horizon 1999 des subventions aux combustibles alors en vigueur dans le pays. En mai 1998, l'augmentation de plus de deux tiers des prix des produits pétroliers a déclenché une vague de manifestations violentes qui ont obligé le gouvernement à revenir sur ces hausses de prix. Il ne fait aucun doute que les subventions à l'énergie représentent une ponction considérable pour les finances publiques, mais il s'agit d'un dossier politiquement très sensible. Sous l'effet de la crise asiatique, de vastes franges de la population se sont retrouvées subitement démunies et forcées de lutter pour leur survie. Cependant, l'Indonésie, qui devrait devenir un pays importateur de pétrole autour de 2010, devra tôt ou tard affronter ce problème.

Source : AIE, 1999.

### Formation de coalitions pour supprimer progressivement l'essence au plomb grâce à une réforme des prix en Thaïlande

En 1991, soucieux des graves effets nocifs de la pollution par le plomb sur la population et l'environnement, le gouvernement thaïlandais a lancé un ambitieux programme d'élimination progressive de l'essence au plomb. Il s'agissait d'une entreprise complexe, touchant de nombreux secteurs. Cependant, les autorités thaïlandaises sont parvenues à surmonter les obstacles auxquels elles se heurtaient et à mener à bien ce processus en quatre ans et demi, soit un an avant la date prévue. Le recours à des incitations budgétaires pour favoriser l'essence sans plomb a été un facteur essentiel du succès. Pour en promouvoir l'utilisation, son prix de vente au détail (c'est-à-dire à la pompe) a été fixé de sorte qu'il soit inférieur de 0.3 baths (0.012 USD) par litre à celui de l'essence au plomb.

Cette mesure a été adoptée en concertation avec les principales parties concernées, dont notamment les organismes publics, les représentants des compagnies pétrolières, et les constructeurs automobiles. Pour en garantir le succès, il était par ailleurs essentiel que les institutions publiques assument avec détermination la direction du processus et en gèrent toutes les étapes, dont la fixation des dates butoirs pour l'exécution des principales mesures, ainsi que le suivi permanent et l'évaluation *ex post*.

Source : Sayeg (1998).

**Faire largement connaître le montant des économies qui seront réalisées et l'usage qui en sera fait.** Cette démarche est essentielle pour favoriser l'adhésion de l'opinion publique et sensibiliser ceux qui seront les « gagnants » de la réforme. L'affectation d'une partie des recettes à des fins sociales et environnementales peut grandement contribuer à faire accepter la diminution des subventions ou la hausse de la fiscalité, surtout si ces dépenses concourent à atténuer les incidences négatives de la réforme. Des ressources financières pourraient ainsi être spécialement affectées aux transports publics, à l'aménagement urbain, aux énergies

renouvelables, etc. Des recettes peuvent aussi être allouées à des objectifs sans rapport avec les transports ou l'environnement, par exemple au financement de programmes généraux de lutte contre la pauvreté.

**Cibler les mesures de compensation.** L'affectation de recettes au financement de subventions ciblées au profit des ménages pauvres, peut tout à la fois contribuer à atténuer l'impact de la réforme et à susciter l'adhésion du public. Ces subventions peuvent notamment servir à accroître l'accès aux combustibles modernes et à l'électricité en milieu rural.

**Mettre à profit les occasions qui se présentent.** Dans les pays importateurs de pétrole, une crise de change peut être l'occasion de faire mieux percevoir le véritable coût des combustibles bon marché et de renforcer l'acceptation de la réforme. À l'inverse, une baisse des cours mondiaux du pétrole peut être propice à l'instauration de taxes ou à la réduction des subventions, les prix à la consommation restant inchangés.

**Annoncer à l'avance et introduire progressivement les réformes.** Les hausses de prix subites et inattendues sont celles qui engendrent le plus de mécontentement et de perturbations économiques. Plus on laisse le temps aux consommateurs de s'adapter au renchérissement des combustibles, plus les coûts d'ajustement sont faibles et leur paraissent telles. En annonçant les réformes longtemps à l'avance, on permet aux consommateurs de bien s'y préparer. Par ailleurs, une augmentation des prix par paliers est plus facilement acceptée.

## Notes

1. Agence internationale de l'énergie (2004), *World Energy Outlook 2004*.
2. Le charbon fait exception à cette règle.
3. OCDE (2001), *Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : Problèmes et stratégies*.
4. Ces questions font l'objet d'un examen approfondi in OCDE (2000), *Modéliser l'environnement pour le XX<sup>e</sup> siècle : Manuel de référence sur la politique environnementale en milieu urbain*. Disponible à l'adresse suivante : <http://www1.oecd.org/dac/urbenv/>.
5. Bien que les taxes sur les combustibles ne soient pas des droits d'entrée, leur perception est généralement assurée par les autorités douanières.



## PARTIE II

### Chapitre 8

# La RFE dans le secteur de l'électricité

*« Jusqu'à une date récente, le gouvernement s'est servi du secteur de l'énergie comme d'un moyen pour fournir des prestations sociales à la population... des allocations d'électricité illimitées étaient accordées à (certaines) catégories. » (Cadre stratégique intérimaire de lutte contre la pauvreté de la Géorgie)*

L'électricité est utilisée pour l'éclairage et les communications et elle est transformée en force motrice, par exemple dans les petites entreprises artisanales à forte intensité de main-d'œuvre et dans l'agriculture (pompage de l'eau). En milieu urbain, elle sert non seulement à l'éclairage mais aussi à la cuisson des aliments et à la réfrigération, et fournit l'énergie nécessaire aux systèmes modernes de transports collectifs rapides. Aujourd'hui 1.6 milliard de personnes, soit 27 % de la population mondiale, n'ont toujours pas accès à l'électricité ; 99 % d'entre elles vivent dans les pays en développement, dont 80 % dans des zones rurales. Dans beaucoup de pays d'Afrique, la pourcentage de la population ayant accès à l'électricité n'atteint même pas 10 % (PNUD, 2002). Cet accès est pourtant un facteur essentiel de bien-être et une condition préalable de l'industrialisation et de la croissance économique. Cela est particulièrement vrai pour les femmes et les jeunes filles, puisqu'elles effectuent bon nombre de travaux à forte intensité de main-d'œuvre (tels que la transformation des denrées alimentaires) qui pourraient être facilités par des appareils électriques. Un meilleur éclairage intérieur des logements est également important pour l'éducation. Les stratégies de développement du secteur de l'électricité sont généralement axées sur l'amélioration de l'efficacité des systèmes existants et sur l'élargissement de l'accès à un plus grand nombre de foyers. La RFE est primordiale pour atteindre l'un et l'autre de ces objectifs.

### Principales caractéristiques du secteur

Dans beaucoup de pays, la production et le transport de l'électricité sont soumis à un monopole public. Cette situation est souvent allée de pair avec des pratiques de gestion peu satisfaisantes et des investissements insuffisants ou mal ciblés. En outre, l'électricité fournie à des prix nettement inférieurs aux niveaux nécessaires pour couvrir les coûts (et de fait gratuitement aux organismes publics) a encouragé le gaspillage et limité l'accès aux services électriques aux seuls consommateurs urbains relativement aisés. La majeure partie de l'électricité étant produite à partir de combustibles fossiles, et en particulier de charbon, le secteur est aussi à l'origine de grandes quantités d'émissions atmosphériques polluantes. En 1999, d'après les estimations d'un rapport conjoint du FMI, du PNUE et de la Banque mondiale, « les pays en développement ont subventionné l'électricité au taux de 4 %, soit un montant total de 102 milliards d'USD, ce qui représente 2 % du PIB de ces pays. » Une bonne part de ce chiffre peut être attribuée aux pays de l'ancienne Union soviétique, où l'accès à l'électricité est largement assuré et où les subventions représentent près de 14 % du PIB. En Afrique subsaharienne, où l'accès à l'électricité est restreint, comme en Amérique latine et aux Caraïbes, où le secteur a fait l'objet d'une réforme, elles comptent pour environ 9 % de l'ensemble des subventions.

Étant donné qu'ils fournissent l'électricité à un prix inférieur au prix coûtant, les producteurs n'ont pas les moyens de moderniser ni même d'entretenir leurs équipements de production et de transport, et encore moins d'étendre le réseau pour desservir davantage de foyers. En outre, la gestion peu satisfaisante et le mauvais état d'entretien des équipements de production et de transport de l'électricité se traduisent par d'importantes « pertes techniques », c'est-à-dire par un gaspillage pur et simple. La qualité des services laisse

également à désirer. Programmées ou accidentelles, les coupures d'électricité sont fréquentes, et les ménages qui consomment peu sont généralement les premiers touchés. Même dans les villes, il arrive que les consommateurs en soient réduits à recourir au kérosène, au charbon de bois, au bois, ou à d'autres sources traditionnelles pour satisfaire leurs besoins énergétiques.

## Mesures et instruments

**Ouverture du secteur aux investisseurs privés.** Dans beaucoup de pays en développement, la tendance est aujourd'hui à l'ouverture de la production et du transport de l'électricité à l'investissement privé. Les réformes en ce sens ont souvent été engagées sous la pression d'une crise macroéconomique (en Argentine, en Indonésie ou en Bulgarie, par exemple) et/ou des donateurs extérieurs (en Inde, en Indonésie, en Bulgarie et au Ghana, entre autres). Elles nécessitent de concevoir un environnement budgétaire et réglementaire propices à l'investissement privé dans le secteur de l'énergie (avec notamment des entreprises indépendantes de production et de distribution) afin de favoriser l'extension du réseau pour en faire bénéficier les populations jusqu'ici non desservies. Les enjeux de ce cette démarche sortent du cadre de la présente étude mais, en résumé, il s'agit pour les pouvoirs publics de renoncer à leur rôle de fournisseurs directs ou indirects d'électricité pour s'attacher désormais à réguler les activités du secteur privé et à veiller au respect des réglementations.

**Tarification de l'électricité au coût complet.** La fourniture d'énergie à un prix inférieur au niveau de couverture des coûts représente l'essentiel des subventions à l'électricité. La perte de recettes qui en découle constitue une saignée constante pour les finances publiques. Si les subventions ciblées en faveur des ménages à faible revenu peuvent parfois présenter un intérêt, les subventions généralisées ont d'ordinaire des effets budgétaires et environnementaux globalement négatifs et ne permettent pas d'atteindre de façon efficiente les objectifs de réduction de la pauvreté. Dans certains pays, les ménages pauvres risquent le cas échéant de se replier sur la biomasse en cas de hausse des prix de l'électricité. Une telle évolution est peu fréquente, mais le risque doit être pris en considération dans la mesure où il aurait des répercussions défavorables sur la santé et la sécurité, notamment pour les femmes et les enfants, ainsi que du point de vue de l'environnement.

**Amélioration du recouvrement.** La lutte contre la sous-déclaration de la consommation, les raccordements illicites, le non paiement des factures d'électricité et les autres formes de vol constitue un important moyen d'accroître les recettes des producteurs et distributeurs d'électricité. Tolérer le vol revient à verser des subventions arbitrairement ciblées aux auteurs de ces infractions, qu'il s'agisse de consommateurs pauvres ou aisés, ou encore d'organismes officiels.

**Subventions ciblées explicites et transparentes.** Il s'agit de remplacer les subventions extrabudgétaires « invisibles » par des subventions budgétaires, c'est-à-dire par des transferts forfaitaires. Ceux-ci doivent également être ciblés sur ceux qui ont réellement besoin d'aide. Il est en général plus justifié de subventionner les coûts initiaux de raccordement au réseau que la consommation effective d'électricité. Cependant, pour les nouveaux clients comme pour les anciens, il peut parfois être souhaitable de subventionner le service au travers de tarifs réduits (souvent appelés « tarifs minimums ») spécialement destinés aux ménages pauvres, définis par leur revenu ou par leur consommation. Ces tarifs minimums doivent, s'ils sont appliqués, être limités à des volumes de consommation modestes de sorte que les subventions soient effectivement ciblées et ne bénéficient pas aux ménages plus aisés.

**Soutien à l'électrification rurale.** On aide plus efficacement les populations rurales pauvres en améliorant leur accès aux services qu'en subventionnant un service dont ils ne sont pas en mesure de bénéficier. Il apparaît en outre que même les pauvres ont les moyens de payer l'électricité et qu'ils sont prêts à assumer le coût de services relativement onéreux comme la production d'électricité hors réseau à partir de sources d'énergie renouvelables, qui constitue souvent pour eux la seule solution. C'est là une conséquence de la valeur marginale très élevée des premières unités d'électricité, nécessaires à des usages aussi essentiels que l'éclairage et le pompage, mais aussi de la modeste consommation totale d'électricité de ces ménages. Pour favoriser l'investissement dans l'électrification rurale, il est possible, entre autres, de subventionner les dépenses d'investissement non récurrentes occasionnées par l'extension du réseau et d'accorder aux entreprises de services énergétiques des incitations fiscales ou autres pour une durée limitée\*.

Il importe cependant de noter qu'accroître l'accès à l'énergie dans les zones rurales n'est pas forcément synonyme d'électrification, car cette dernière ne représente pas toujours une solution réalisable ou viable financièrement. Si tel est le cas, il convient de privilégier un meilleur accès aux combustibles modernes (briquettes de charbon de bois, GPL, etc.) et l'utilisation de fourneaux à bon rendement énergétique fonctionnant au fioul, qui évitent de gaspiller l'énergie, permettent aux ménages d'économiser temps et argent et réduisent les risques d'accident et les émissions polluantes nocives à l'intérieur des logements. Les femmes, qui souffrent le plus du manque d'accès à des formes d'énergie modernes, en seront les principales bénéficiaires.

**Réduction des droits d'entrée élevés applicables aux équipements énergétiques.** Dans beaucoup de pays, le niveau élevé des taxes et des droits d'entrée qui frappent les équipements énergétiques découragent l'adoption de technologies modernes offrant un excellent rendement énergétique. La réduction de ces prélèvements peut contribuer à atténuer l'impact de l'augmentation des prix de l'électricité.

**Mesures de maîtrise de la demande d'énergie (MDE).** Les consommateurs ne sont pas demandeurs d'énergie en soi (kilowatts-heures), mais de services énergétiques (éclairage, cuisson des aliments, chauffage, etc.). La MDE renvoie à des mesures administratives, réglementaires et techniques qui permettent de fournir le même service en consommant moins d'énergie. Par exemple, on peut modérer la demande d'électricité aux périodes de pointe par des tarifs différenciés, avec à la clé une meilleure gestion de la production dans le temps. En effet les producteurs ont alors besoin d'une moindre capacité de réserve pour faire face aux périodes de pointe, ce qui diminue l'investissement nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du système. Une telle différenciation permet aussi de réaliser des économies significatives de combustible, dans la mesure où répondre à la demande de pointe oblige souvent à recourir à des centrales au rendement peu élevé. Au bout du compte, elle se traduit par une baisse des coûts pour le producteur comme pour le consommateur. Un autre axe important de la MDE consiste à promouvoir l'adoption par les consommateurs d'appareils économes en énergie, comme les lampes, les réfrigérateurs et les climatiseurs à faible consommation. La plupart des pays de l'OCDE imposent également des normes de rendement aux fabricants

---

\* On trouvera une analyse approfondie de cette problématique in Banque mondiale (2000) Energy Development Report 2000 (« Energy Services for the World's Poor »).

d'appareils et d'équipements électriques. Toutes ces mesures peuvent contribuer à compenser l'impact des hausses de prix.

### Intérêts et points de vue des acteurs concernés

**Les pauvres.** Dans beaucoup de pays en développement, les ménages pauvres n'ont souvent pas accès à l'électricité. Ceux des zones rurales, en particulier, sont bien moins touchés par la hausse des tarifs de l'électricité que par celle des prix des combustibles modernes. Lorsqu'un grand nombre d'entre eux en pâtissent, des subventions ciblées peuvent être accordées, par exemple sous la forme de « tarifs minimums » (les premiers kilowatts étant très bon marché alors que les suivants sont beaucoup plus chers). Ces mesures sont bien moins coûteuses que les subventions non ciblées et peuvent même donner lieu à une péréquation tarifaire avec les ménages plus gros consommateurs. Elles exigent cependant la pose de compteurs électriques, qui risque de ne pas être rentable ni même envisageable dans les bidonvilles de nombreux pays en développement. Dans la plupart des cas, les populations rurales pauvres seront surtout intéressées par les mesures susceptibles de leur permettre d'accéder aux services.

**Les ménages n'appartenant pas aux couches défavorisées.** Les ménages qui bénéficient de services électriques souffrent à l'évidence directement des hausses de prix. Ils pourront toutefois en bénéficier eux aussi au bout du compte si la qualité de ces services est initialement très peu fiable et que la hausse des tarifs permet d'assurer une distribution d'électricité d'une plus grande fiabilité.

**Les acteurs de la vie politique.** En accordant des subventions à certains secteurs (industries extractives, agriculture, etc.), les acteurs de la vie politique peuvent s'assurer l'adhésion de grands groupes d'électeurs (mineurs, agriculteurs, etc.). L'exploitation commerciale du secteur de l'électricité les prive donc de larges pouvoirs discrétionnaires et d'importantes sources de clientélisme politique.

**L'administration.** Le **ministère des Finances** jouera très probablement un important rôle moteur sur le plan politique en militant en faveur d'une réduction des subventions ou de leur conversion en aides budgétaires explicites. Les **producteurs et distributeurs d'électricité parapublics** s'opposeront souvent à toute réforme, et en particulier à la privatisation.

**Les secteurs d'activité économique.** Les secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie qui bénéficient d'électricité bon marché peuvent pâtir de la réforme. Cependant, dans beaucoup de pays, les entreprises se voient souvent appliquer des tarifs sensiblement plus élevés pour compenser la fourniture d'électricité à un prix inférieur aux coûts aux particuliers et aux agriculteurs. En Inde, par exemple, le tarif moyen applicable au secteur industriel s'élevait à 2.9 roupies/kWh en 1997/98, contre 1.3 roupies/kWh pour les ménages et 0.3 roupies/kWh pour les agriculteurs, ce qui signifie que le secteur industriel finance en partie les subventions publiques (AIE, 1999). Ces tarifs élevés ont même poussé certaines entreprises à produire leur propre électricité. Les secteurs qui supportent une part élevée du coût d'une telle péréquation tarifaire sont des alliés naturels défavorables aux subventions. Les entreprises accordent cependant une tout aussi grande importance à la fiabilité et à la qualité du service. Les fréquentes coupures de courant sont très coûteuses car elles imposent d'investir dans d'onéreux systèmes de secours. Elles tuent la croissance économique : si les coupures de courant

posent problème, l'amélioration des services énergétiques grâce à la suppression des subventions sera largement approuvée par les acteurs du secteur privé.

**Les ONG.** La société civile peut avoir une attitude ambivalente face aux hausses de prix. Les ONG environnementales seront favorables à l'affectation du produit des taxes au développement des énergies renouvelables, mais risquent par contre de se montrer sceptiques à l'égard de la RFE si elle implique la privatisation du secteur de l'énergie et de donner la préférence à une production d'électricité décentralisée hors-réseau à partir de sources d'énergie renouvelables plutôt qu'à l'extension du réseau lui-même. Beaucoup d'ONG environnementales militent en faveur du développement des énergies renouvelables, quand bien même il exigerait l'octroi de subventions.

**Les institutions universitaires et équipes de recherche.** Les subventions à l'électricité sont généralement implicites, indirectes et invisibles. Une analyse complexe est nécessaire pour estimer avec précision leur ordre de grandeur effectif. Les équipes de recherche ont un rôle important à jouer dans ce domaine.

## Gérer le processus de réforme

### a) Informer le public du véritable coût de l'électricité bon marché

Comme pour la réforme des prix des combustibles, il est essentiel de mieux faire connaître les effets et les coûts réels de l'électricité bon marché pour surmonter l'opposition politique à la révision des tarifs. Les citoyens doivent être informés du rôle du subventionnement de l'électricité dans les difficultés budgétaires de l'État, notamment en période de crise des finances publiques, et il faut qu'ils sachent pourquoi les coupures d'électricité sont aussi fréquentes, pourquoi le service est aussi irrégulier ou pourquoi ils ne sont approvisionnés en électricité qu'une fois par semaine. Dans certains pays, il peut aussi être utile d'informer le public de l'ampleur du non paiement de l'électricité par les organismes officiels et du fait que les prix peu élevés profitent aux catégories relativement aisées.

### b) Recourir à tout l'éventail des mesures de compensation envisageables

En général, la RFE n'implique pas la suppression mais plutôt une réforme des subventions, notamment pour assurer qu'elles bénéficient à ceux qui en ont besoin. Les subventions ciblées et les autres instruments d'action précédemment décrits peuvent tous contribuer à compenser les effets négatifs des réformes.

### c) Mettre l'accent sur les mesures bénéfiques qui seront financées grâce aux fonds libérés par la réforme

La réforme des prix rend possible une redistribution des recettes afin d'étendre le réseau, d'améliorer les installations existantes ou de soutenir les systèmes de distribution décentralisés, qui permettent d'accroître l'accès à l'électricité des populations démunies. L'usage prévu des ressources libérées grâce à la réforme devrait être annoncé à l'avance et porté à la connaissance du plus grand nombre. L'estimation des coûts d'un programme de subventions à l'électricité bien ciblées mis en œuvre en Inde pour faciliter l'accès des pauvres paraît indiquer qu'il reviendrait au gouvernement à environ 1.1 milliard d'USD (soit 46.9 milliards de roupies, dont 11 milliards pour le raccordement de nouveaux clients et 36 milliards pour la consommation des ménages pauvres). Le montant actuel des subventions aux ménages et à l'agriculture est bien plus élevé, puisqu'il dépasse 8.5 milliards d'USD (365 milliards de roupies).

**Mise à profit des occasions qui se présentent.** Il conviendrait de tirer parti des crises et facteurs externes (difficultés économiques, pressions des donateurs, exigences à satisfaire pour obtenir des investissements privés étrangers, etc.) qui créent des conditions propices à la réforme. Comme dans le cas des subventions aux combustibles, la réforme devrait être planifiée et exécutée par étapes.

#### Encadré 8.1. La RFE dans le secteur de l'électricité : expérience du Ghana, de l'Argentine et de l'Afrique du Sud

En mai 1997, la tentative du ministère des Mines et de l'Énergie du Ghana de relever de 300 % les prix de l'énergie a suscité une tempête de protestations. Le Président est intervenu personnellement pour retirer la mesure, et le Parlement a été convoqué pour créer une Commission de régulation des entreprises de service public (*Public Utilities Regulatory Commission*, ou PURC) à la fin de 1997. En 1998, la PURC a pu faire adopter une hausse de prix comparable de 300 % en suscitant nettement moins d'opposition parmi la population. Pour les responsables de la PURC, ce résultat s'explique en partie par la campagne publique concertée (au moyen notamment d'ateliers, de forums publics et d'une campagne dans les médias) qui a été menée avant le relèvement des tarifs et qui visait principalement à convaincre les consommateurs que les recettes générées par la hausse des prix seraient employées rationnellement pour accroître l'accès des populations pauvres.

Dans les zones urbaines d'Argentine, la privatisation et le relèvement des redevances d'utilisation ont initialement entraîné l'exclusion du réseau des plus démunis, c'est-à-dire des *colgados* (« resquilleurs ») des taudis urbains illégalement raccordés. Ces mesures ont permis une réduction draconienne des pertes d'électricité, qui atteignaient 27 % avant la privatisation. Elles ont provoqué une vague de protestations et plusieurs procès en justice ont été engagés au nom des *colgados*. Confronté à une médiatisation croissante et aux pressions de l'opinion publique, le gouvernement fédéral, le gouvernement de la province de Buenos Aires et deux compagnies de distribution privées ont signé un « accord-cadre de quatre ans ». Les sommes non payées par les habitants des bidonvilles illégalement raccordés ont été remboursées à ces compagnies et des subventions ont été accordées pour l'installation de compteurs collectifs. Les compagnies ont quant à elles accepté de renoncer à toute réclamation concernant les factures impayées depuis 1992 et de poser 10 000 compteurs par mois dans les quartiers pauvres. À la suite de cet accord-cadre, environ 650 000 personnes ont été officiellement raccordées au réseau.

En 1991, seulement 33 % des foyers d'Afrique du Sud avaient accès à l'électricité. Dès 2003, près de 70 % disposaient d'électricité. En moyenne 450 000 raccordements par an ont été dénombrés au cours des 10 dernières années. Jusqu'en 2002, le programme d'électrification était financé par la compagnie d'électricité publique (Eskom) et les collectivités locales. Ce programme bénéficie toutefois d'un financement « budgétaire » depuis que Eskom est devenue imposable. Cette solution a été retenue afin d'accorder une plus large place aux péréquations tarifaires dans le secteur et elle est conforme à l'objectif général de l'organisme national de régulation du secteur de l'électricité, qui est de faire en sorte que les prix reflètent davantage les coûts de fourniture.

Source : WRI, 2002 ; AIE 1999, 2002 ; Datt, Garg et Narang 2003 et Morden, C., 2003, « Environmental Fiscal Reform: Options for South Africa », document présenté à l'atelier exploratoire de l'OCDE, Paris, janvier 2003.



## PARTIE II

### Chapitre 9

# Eau potable

*« La consommation d'eau a augmenté de façon spectaculaire dans le pays en raison de son prix extrêmement bas, qui n'a pas incité les consommateurs à l'économiser, et du manque de mécanismes efficaces d'exploitation et de gestion des ressources hydriques. »*  
(Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté du Tadjikistan)

## Problèmes clés du secteur

L'amélioration de l'accès à l'eau potable est un volet fondamental de la lutte contre la pauvreté dans le monde et figure en bonne place parmi les objectifs du millénaire pour le développement. Le présent chapitre étudie les possibilités de RFE concernant l'eau potable en se concentrant sur ses aspects politico-économiques<sup>1</sup>. Les stratégies et instruments examinés dans le présent chapitre sont valables et applicables dans un grand nombre de situations et peuvent être envisagés par des pays ayant atteint divers stades de développement.

L'eau potable salubre distribuée dans les foyers ou les collectivités est un bien plus complexe qu'il n'y paraît. Elle est le résultat de la combinaison de plusieurs opérations et activités : gestion des cours d'eau en amont, investissements de grande ampleur dans les canalisations, les installations de traitement et les travaux publics connexes, et gestion et entretien des ouvrages au quotidien. Le coût de l'eau comporte donc deux grands éléments : les *dépenses d'investissement* qui servent à mettre en place le système (canalisations, stations de traitement, etc.), et les *dépenses d'exploitation* du réseau (coûts de main-d'œuvre, coûts des produits chimiques utilisés pour le traitement, etc.).

## Financement de la distribution d'eau

L'eau est un bien essentiel. L'accès à l'eau peut donc être considéré comme un droit humain et donc comme un service devant être assuré à titre gratuit. Dans la plupart des pays en développement, l'eau est fournie aux utilisateurs à un prix très bas, voire gratuitement. La fourniture d'eau à un prix inférieur à son coût est généralement injuste, dans la mesure où elle bénéficie à ceux qui sont déjà raccordés au réseau, lesquels appartiennent rarement aux couches les plus démunies. L'eau est par ailleurs un intrant nécessaire à toute une série d'activités de production à but lucratif, et il n'est pas évident qu'il soit dans l'intérêt général de subventionner ces activités. Les subventions encouragent en outre le gaspillage. Qui plus est, à moins que le manque à gagner ne soit intégralement couvert par les subventions, la fourniture à un prix inférieur aux coûts empêche les compagnies des eaux d'entretenir les réseaux, et a fortiori de les étendre pour desservir d'autres utilisateurs. Les réseaux de distribution d'eau se dégradent donc au fil du temps.

La fourniture d'une eau potable et salubre n'étant pas sans coût, elle doit être financée d'une façon ou d'une autre. Si des subventions doivent être accordées, leur mode de financement doit être clairement défini. Les subventions sous la forme de la fourniture d'eau à un prix inférieur à son coût ne sont ni transparentes ni ciblées sur les nécessiteux.

Il existe donc de larges possibilités de procéder à des réformes profitables pour tous destinées à i) inverser la tendance à la dégradation des infrastructures ii) mobiliser des fonds permettant d'étendre les réseaux de distribution d'eau aux populations pauvres, iii) alléger le fardeau imposé aux finances publiques et iv) réduire le gaspillage de l'eau afin de préserver la ressource pour l'avenir. La tarification de l'eau peut également jouer un rôle important en

diminuant la dépendance des compagnies des eaux à l'égard des pouvoirs publics tout en encourageant les utilisateurs de l'eau à jouer un rôle actif dans la surveillance de la qualité des prestations fournies et à exiger d'« en avoir pour leur argent », plutôt qu'à se comporter comme les bénéficiaires passifs d'un service<sup>2</sup>. L'importance vitale d'une plus grande répercussion des coûts sur les utilisateurs figure parmi les principales conclusions du *World Panel on Financing Water Infrastructure* (« rapport Camdessus »).

La tarification de l'eau est cependant politiquement controversée. Comme pour toute réforme des prix, les pauvres risquent d'en pâtir, bien qu'il existe de nombreux moyens d'éviter qu'il en soit ainsi, notamment grâce à des subventions ciblées. Certains craignent légitimement que les compagnies de distribution d'eau n'abusent de leur situation de monopole. Par ailleurs, l'asymétrie informationnelle entre les pouvoirs publics, les consommateurs et les compagnies des eaux expose le secteur aux critiques de la société et à des interférences politiques. Pour toutes ces raisons, la tarification de l'eau doit s'inscrire dans un train de réformes institutionnelles plus larges. Il est à cet égard essentiel que les pouvoirs publics « en aient pour leur argent » lorsque l'accès à une eau salubre est assurée au moyen de ressources budgétaires et que les systèmes de récupération des coûts soient conçus de telle sorte qu'ils n'aient aucune conséquence négative pour les pauvres et les groupes vulnérables.

## Mesures et instruments

Dans beaucoup de pays, les réseaux urbains de distribution d'eau et d'assainissement sont gérés par des sociétés municipales ou régionales appartenant aux collectivités locales. L'eau est fournie à des prix bien inférieurs aux coûts financiers et environnementaux à long terme, d'où une surconsommation et un gaspillage qui sont aggravés par le non recouvrement d'une grande partie des redevances, par les pertes importantes qui se produisent au niveau des systèmes de distribution du fait du mauvais entretien et par les raccordements illicites, qui constituent du vol pur et simple. S'ajoutant à la médiocrité des méthodes de gestion appliquées, ces insuffisances rendent difficiles, pour les compagnies publiques des eaux, l'entretien de leur réseau de distribution, sans parler de son extension ou de son amélioration. Souvent réservées aux catégories à revenu relativement élevé, les services de distribution d'eau et d'assainissement sont irréguliers et peu fiables.

Dans bon nombre de villes, il est urgent de réformer en profondeur les politiques et les institutions afin de mettre un terme à la détérioration rapide des infrastructures hydrauliques, d'assurer une utilisation rationnelle et écologiquement viable de l'eau et de générer des recettes pour financer les investissements requis. En règle générale, cela signifie qu'il convient non seulement de récupérer une part plus importante des coûts, mais aussi de mieux conserver les ressources en eau et prévenir la pollution à la source. Cela implique aussi bien souvent la nécessité de mobiliser les capitaux et les compétences en gestion du secteur privé pour assurer le financement et l'exploitation des infrastructures de distribution d'eau. Des réformes dans un certain nombre de domaines sont indispensables à cet effet :

**Dispositifs de contrôle réglementaire.** Un aspect primordial de la réforme est la séparation des fonctions de fourniture d'eau et de contrôle du fonctionnement des compagnies des eaux, lesquelles jouissent d'un monopole de fait dans leurs zones de desserte respectives. Le contrôle réglementaire est essentiel pour assurer que les compagnies publiques et privées fonctionnent convenablement. Dans cette optique, il importe notamment d'établir des normes

minimales de qualité des services et de fixer les conditions et modalités d'accès aux services. Aspect très important, il faut aussi veiller à ce que le passage à la couverture totale des coûts ne pénalise pas trop les populations pauvres.

**Statut juridique des compagnies des eaux.** Le statut juridique des compagnies des eaux doit pourvoir à leur autonomie et à leur responsabilité financières, afin notamment de leur permettre de se procurer des fonds supplémentaires pour financer les dépenses d'investissement nécessaires à l'amélioration et à l'extension du réseau. Il doit aussi leur donner la possibilité d'exercer un contrôle sur les activités en amont, et en particulier sur celles génératrices de pollution, qui ont des répercussions sur la qualité des ressources en eau et donc sur le coût de distribution d'une eau potable saine. Il doit également permettre le transfert de fonctions de gestion aux associations de consommateurs ou au secteur privé, contre rémunération.

**Surveillance des compagnies des eaux.** Elle concerne en particulier les résultats opérationnels et financiers dans des domaines tels que la facturation et le recouvrement des redevances, la maîtrise des dépenses d'exploitation, la transparence des relations avec les autorités, la clientèle et les médias, ou encore les capacités de planification et de réalisation de projets d'équipement complexes, par exemple dans le cadre d'accords de partenariat entre secteur public et secteur privé.

**Stratégies de financement réalistes.** Les fonds publics nationaux devraient demeurer la principale source de financement du secteur de l'eau dans un avenir prévisible. Les investissements doivent donc être étayés par une solide analyse financière prenant en considération les contraintes budgétaires auxquelles seront confrontés les pouvoirs publics au cours de la période considérée, la solvabilité et le consentement à payer des consommateurs, ainsi que les perspectives d'obtention de financements extérieurs. La formulation et l'évaluation des projets d'investissement devraient être transparentes et portées à la connaissance du public afin qu'il prenne conscience des coûts qu'ils impliquent et accepte mieux la nécessité de leur répercussion sur le consommateur. Le modèle FEASIBLE mis au point par l'OCDE et le Danemark peut être un instrument utile à cet égard (voir l'encadré 9.1).

**Tarification de l'eau.** Les tarifs doivent être suffisamment élevés pour encourager un usage rationnel de l'eau et décourager une consommation abusive. Ils doivent aussi permettre l'émergence de systèmes capables de s'autofinancer qui assureront la viabilité des services de distribution d'eau du point de vue commercial (sans perdre de vue la nécessité de maintenir les services à un prix abordable). Dans cette optique, des redevances d'utilisation liées au niveau de consommation et des redevances sur les eaux usées s'imposent.

**Amélioration des taux de recouvrement.** Il suffit bien souvent d'améliorer les taux de recouvrement et d'accroître la transparence, la fiabilité et la simplicité des systèmes de facturation pour obtenir des sommes considérables auprès des utilisateurs.

## Points de vue et intérêts des principaux acteurs concernés

**Les pauvres.** Les pauvres consacrent à l'eau une part proportionnellement plus importante de leurs revenus que les catégories plus aisées. L'idée qu'ils seraient les plus durement touchés

### Encadré 9.1. **Quelles infrastructures hydrauliques les pays peuvent-ils se payer ? Assurer l'adéquation des projets et des ressources disponibles**

Un obstacle fondamental à la mise en place de réseaux de distribution d'eau tient à l'inadéquation entre les projets d'investissement des pouvoirs publics et les exigences des citoyens d'une part, leur coût effectif et leur accessibilité financière d'autre part. Afin d'apporter des solutions à ce problème, le gouvernement danois et l'OCDE ont mis au point une méthode dans le cadre de leurs activités en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale. Adossée à un outil spécial d'aide à la décision baptisé « FEASIBLE », cette méthode permet d'estimer les coûts de différentes options à partir de paramètres techniques, et d'évaluer leur faisabilité financière selon différents scénarios d'évolution du niveau des redevances, des taux d'intérêt, des subventions publiques, etc. Cette démarche est complétée par un dialogue avec les principales parties concernées. L'analyse révèle en général des déficits financiers qui risquent fort de compromettre la réalisation des projets. L'objectif consiste alors à trouver des moyens pour combler ces déficits, que ce soit en mobilisant des ressources supplémentaires ou en révisant à la baisse les projets et/ou en allongeant la période de réalisation. Cette méthode est actuellement appliquée à titre expérimental dans la province chinoise du Sichuan aux projets d'investissement dans des infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées. L'analyse « FEASIBLE » a révélé d'importants déséquilibres budgétaires et la nécessité de mobiliser des ressources supplémentaires. Elle a également recommandé d'accroître les redevances d'utilisation, étant donné que 80 % de la population ont les moyens de payer davantage, et compte tenu des subventions directes aux revenus dont bénéficient les 10 à 20 % les plus pauvres de la population.

Source : OCDE (2003), *Établir des stratégies de financement réalistes pour les infrastructures liées à l'environnement*.

par une plus grande récupération des coûts de l'eau est largement répandue. Cependant, ceux qui n'ont pas accès aux services de distribution d'eau doivent souvent avoir recours à des vendeurs d'eau du secteur informel qui pratiquent des prix plusieurs fois supérieurs à celui de l'eau courante. Comme dans le cas de l'énergie (examiné plus haut), les pauvres ont toutes chances de tirer parti d'une réforme qui améliorerait de fait leur **accès** au service. Il ont donc beaucoup à gagner si une plus grande récupération des coûts de fourniture permet l'extension des services de distribution d'eau et d'assainissement.

L'idée que les hausses de prix vont à l'encontre des intérêts des pauvres risque de détourner l'attention d'une autre question essentielle : contrairement à la fourniture d'électricité, la distribution d'eau et l'assainissement impliquent des travaux publics considérables et de lourds investissements dans les infrastructures fixes, telles que les canalisations enterrées, ce qui pose des problèmes particuliers dans le cas des zones d'habitat informel (bidonvilles) qui ont souvent été créées dans l'illégalité sur des terrains privés ou publics. Les principaux obstacles à l'obtention et au paiement de services de distribution d'eau peuvent être liés à l'insécurité d'occupation foncière plutôt qu'à des considérations générales de solvabilité ou de consentement à payer pour l'eau. L'absence de droits de propriété clairement définis, les incertitudes quant à la propriété des différentes parcelles et l'urbanisation sauvage n'ont pas seulement pour effet de rendre extrêmement difficile, pour des raisons tant juridiques que techniques, le développement des infrastructures mais aussi de réduire sensiblement

l'empressement des ménages à assumer leur part des travaux et des investissements nécessaires. La régularisation des zones d'habitation informelles ou sauvages soulève des questions politiques très délicates auxquelles ce document n'a pas vocation à apporter des réponses. Cependant, ces problèmes conditionnent au moins autant l'accès des populations urbaines pauvres à l'eau et à l'assainissement que ceux liés au prix de l'eau.

**Les ménages n'appartenant pas aux couches défavorisées.** Les ménages n'appartenant pas aux couches défavorisées sont souvent les principaux bénéficiaires de la sous-tarifification de l'eau étant donné qu'ils ont un meilleur accès aux services de distribution d'eau subventionnés (dans certains pays en développement plus de 80 à 90 % du cinquième le plus riche de la population, contre 30 à 50 % du cinquième le plus pauvre)<sup>3</sup>.

**Les vendeurs d'eau.** Les vendeurs d'eau ont clairement intérêt au maintien du statu quo, c'est-à-dire d'un accès médiocre et inégal, puisqu'ils tirent leurs moyens de subsistance des possibilités d'arbitrage engendrées par cette situation.

**Les compagnies des eaux privées.** Bien que prêtes à investir sur de nouveaux marchés, les compagnies internationales de distribution d'eau ont pris conscience des risques élevés que cela implique. Elles n'ont en particulier guère la possibilité de se protéger des risques de change, qui sont très importants puisqu'elles encaissent exclusivement des recettes en monnaie locale, alors qu'elles doivent effectuer bon nombre de dépenses en devises, pour partie dans le cadre de prêts internationaux. Elles préfèrent en général gérer un réseau public contre rémunération (contrats de concession) plutôt que d'acquérir la propriété des infrastructures. Elles s'efforcent le plus souvent de subordonner leur participation à l'instauration de dispositifs de partage des risques. Il est donc fréquent que le gouvernement ou les donateurs assurent la mise de fonds initiale, ainsi que diverses formes de protection contre les risques. La recherche du profit implique que les entreprises privées, qu'elles soient nationales ou étrangères, ont tendance à se concentrer sur les segments les plus rentables du marché au détriment des régions pauvres/isolées. Par contre, du fait qu'elles assurent en général plus efficacement la fourniture des prestations et le recouvrement des factures, ces entreprises peuvent parfois mieux parvenir à étendre les services aux pauvres que les organismes publics.

**Les acteurs de la vie politique.** Les acteurs de la vie politique locale cherchent souvent à s'assurer un plus large soutien de leur électorat et à renforcer leur pouvoir politique en s'opposant aux hausses des tarifs de l'eau. Les prix traditionnellement bas pratiqués et l'ignorance des consommateurs du coût réel de l'eau « bon marché » font qu'il est très aisé de politiser la question des tarifs. Au niveau national, cependant, les acteurs de la vie politique doivent établir un équilibre entre les divers intérêts sectoriels et peuvent se préoccuper davantage du fait que le subventionnement de l'eau représente une saignée pour les finances publiques et que seul un faible pourcentage de pauvres bénéficient des services malgré l'ampleur des subventions.

**L'administration publique.** Comme dans le cas de l'énergie, les ministères des Finances ont clairement intérêt à mettre fin à la saignée que représente pour les finances publiques le subventionnement implicite de l'eau. Pour les autorités responsables de la distribution d'eau (ministères des Travaux publics ou services des eaux municipaux), l'abandon de leur rôle de

fournisseurs directs des infrastructures et services de distribution d'eau au profit d'une fonction de régulation des prestations offertes par les compagnies des eaux publiques ou privées et de contrôle de leurs performances constitue une considérable mutation. Elles peuvent donc s'y opposer par peur d'une perte de contrôle, de pouvoir et d'autorité, ou encore d'emplois et de possibilités d'obtention de pots-de-vin. Les ministères de la Santé ne jouent généralement pas un rôle de premier plan dans les débats sur la réforme du secteur de l'eau, bien que son impact sur la santé publique puisse être très important.

## Stimuler le processus de réforme : quelques mesures essentielles

### a) *Faire percevoir le coût réel de l'eau « bon marché »*

Comme dans le cas des autres types de subventions, les avantages des subventions en faveur de l'eau sont clairement perçus par les groupes qui en bénéficient alors que leurs coûts sont en grande partie diffus et peuvent être facilement occultés. Il importe de mieux faire connaître les coûts sociaux, financiers et environnementaux de l'eau bon marché pour favoriser l'acceptation de la réforme. Il est essentiel de chiffrer le coût des différentes subventions implicites et des autres mesures de soutien dont bénéficie le secteur, ainsi que leur impact sur le budget de l'État. Il convient aussi de mettre en évidence les avantages découlant d'une gestion financièrement et écologiquement rationnelle de la distribution d'eau et de l'assainissement, en termes de qualité de l'eau, de fiabilité des services et, partant, de santé publique. Tout éventuel remplacement de subventions implicites par une aide explicite ciblée sur les plus pauvres doit également se faire dans la clarté et la transparence.

Le fait de rendre public les disparités observées entre les services offerts par les différents fournisseurs d'une même ville ou d'une même région (« études comparatives ») peut également encourager ces derniers à améliorer leurs performances du point de vue des prix et de l'efficacité et aider les consommateurs et leurs associations dans leur lutte pour obtenir des services de meilleure qualité.

### b) *Établir un dispositif de régulation solide*

Les autorités de régulation sont chargées de veiller à ce que les compagnies des eaux rendent des comptes au public et de protéger les consommateurs contre les abus de position de monopole. La mise en place d'une autorité de régulation crédible est une condition préalable de la réforme.

### c) *Incorporer des mesures de compensation explicites pour protéger les populations pauvres*

Le maintien d'investissements publics subventionnés dans les infrastructures de distribution d'eau peut bien souvent être justifié pour permettre l'extension du réseau à un plus grand nombre d'utilisateurs. La question n'est pas tant de savoir si le secteur doit être subventionné que de savoir jusqu'à quel point il doit l'être, et au profit de qui. Lorsque d'importants secteurs de la population n'ont pas accès aux services de distribution d'eau, il sera probablement bien plus efficace de *subventionner les investissements d'infrastructure* nécessaires pour étendre le réseau que de subventionner l'eau elle-même. Ces subventions sont de fait ciblées de par leur nature même. Le « ciblage géographique », en vertu duquel toute une zone comptant une forte proportion de ménages pauvres bénéficie de subventions, peut non seulement réduire au minimum les coûts administratifs de gestion de ces dernières mais aussi le degré d'« appropriation » de leurs avantages par les ménages n'appartenant aux couches défavorisées.

### Encadré 9.2. Les tarifs de l'eau sont-ils abordables ?

L'expérience des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, dont certains imposent des redevances d'utilisation relativement élevées, montre tout d'abord que les tarifs ne sont peu abordables et ne constituent un grave problème que pour un pourcentage relativement réduit de la population (de 10 à 30 %). Elle indique par ailleurs que ces groupes sociaux plus durement touchés sont souvent bien identifiés, par exemple les retraités. Il serait préférable de remplacer les actuels systèmes de subvention des prix par un soutien des revenus plus ciblé sur de certains groupes sociaux, ce qui permettrait en outre de réduire la charge globale imposée aux budgets publics.

Cependant, les plus pauvres de ceux qui ont de fait accès aux services de distribution d'eau pourraient bien pâtir des mesures destinées à assurer une plus grande récupération des coûts. Il existe toutefois de nombreux moyens de leur offrir une compensation : péréquations tarifaires, tarifs différenciés (« minimums ») pour les premières unités consommées ou encore subventions directes aux revenus pour les consommateurs pauvres (voir l'encadré 9.2). Ces mesures de compensation doivent être *clairement ciblées* et mises en œuvre de façon transparente. Cependant, lorsque plusieurs ménages pauvres partagent un même raccordement au réseau de distribution d'eau, une telle structure tarifaire peut avoir pour effet de les ranger dans la catégorie des gros consommateurs et donc de leur faire payer le prix fort.

### Encadré 9.3. Comment le cercle vicieux a été brisé à Conakry (Guinée)

À Conakry, capitale de la Guinée (Afrique de l'Ouest), une solution de financement novatrice a été élaborée pour briser le cercle vicieux « mauvaise qualité – faible consentement à payer – faibles recettes ». En 1987, la compagnie des eaux publique fonctionnait très mal et la qualité des services à Conakry était catastrophique. Le gouvernement guinéen a alors pris la décision d'essayer de faire appel au secteur privé, une démarche qui s'était révélée payante en Côte d'Ivoire et dans d'autres pays de la région. Il lui fallait toutefois résoudre un problème de taille, puisque aucune entreprise privée n'accepterait le marché étant donné que les recettes ne couvraient qu'une fraction des coûts. La solution qui a été imaginée est largement applicable : l'exploitant privé s'est vu garantir des recettes suffisantes moyennant une formule combinant les recettes perçues auprès des utilisateurs (faibles au départ mais progressant peu à peu) et des subventions publiques (élevées au départ, puis diminuant au fil du temps), lesquelles étaient financées dans une large mesure par un crédit de la Banque mondiale. Limitées dans le temps et transparentes, ces « subventions transitoires » ont contribué à améliorer le service, ce qui a ouvert la voie à des hausses de prix qui ont ensuite permis de financer le service amélioré. Le cercle vicieux a cédé la place à un cercle vertueux où bonne qualité du service et recettes assurées vont de pair.

Source : J. Briscoe, Banque mondiale : The Challenge of Providing Water in Developing Countries.

**d) Briser le cercle vicieux « mauvaise qualité – faible consentement à payer – faibles recettes – mauvaise qualité »**

Le taux de recouvrement des factures d'eau est étroitement lié à la qualité du service. Lorsque ce dernier est médiocre, beaucoup de consommateurs estiment légitime de régler en retard leur facture d'eau ou de ne pas la régler du tout, ce qui ne fait qu'ajouter aux difficultés rencontrées pour offrir un service de meilleure qualité. À l'inverse, l'amélioration du service est généralement suivie d'une progression du taux de recouvrement. La période de transition risque toutefois d'être difficile avant que cette amélioration ne devienne réalité et que les consommateurs la perçoivent.

**d) Étalement dans le temps des mesures de récupération des coûts**

Le relèvement des tarifs de l'eau pour les porter à un niveau permettant une récupération intégrale des coûts devrait être progressif. Un premier objectif serait de couvrir les frais d'exploitation et de maintenance, puis d'augmenter progressivement les tarifs pour récupérer le coût des dépenses d'infrastructure et enfin de faire en sorte qu'ils tiennent également compte des coûts environnementaux.

**Notes**

1. Le présent chapitre fait en revanche l'impasse sur plusieurs questions plus vastes et tout aussi fondamentales dans le cadre de la gestion des ressources en eau : lutte contre la pollution de l'eau en amont dans les aires d'alimentation, exploitation des ressources non renouvelables, répartition entre usages agricoles, industriels et urbains, et cours d'eau transfrontières.
2. Ces questions sont étudiées de façon approfondie in « Des services pour les pauvres » : Rapport sur le développement dans le monde 2004, et elles ne sont donc pas abordées ici.
3. De Moor (1997).



PARTIE II

*Chapitre 10*

**Mesures budgétaires à l'appui  
de la lutte contre la pollution  
industrielle**

La pollution de l'eau, de l'air et du sol a de graves répercussions sanitaires. Les plus pauvres sont les plus directement exposés à ces effets, que ce soit à domicile par la consommation d'aliments contaminés comme les poissons ou les coquillages, à l'extérieur par l'exposition à une pollution atmosphérique nocive pour la santé, ou sur le lieu de travail par l'exposition directe à des substances dangereuses. La pollution de l'eau a également pour effet d'augmenter les coûts d'exploitation des réseaux de distribution d'eau.

Les principales formes de pollution incluent les émissions de gaz nocifs ou toxiques dans l'atmosphère, les rejets d'effluents dans les cours d'eau et la production effrénée de déchets solides. Elles sont imputables à l'industrie, à l'agriculture et aux ménages. Le présent chapitre se concentre sur la pollution émise par les activités industrielles du secteur formel, à laquelle les instruments de la RFE peuvent permettre de remédier efficacement. Les problèmes liés à la pollution due aux petites entreprises du secteur informel, qui utilisent parfois des intrants extrêmement toxiques (pour le placage des métaux, par exemple), requièrent en règle générale le recours à d'autres instruments que la RFE et ne sont donc pas examinés ici.

### Problèmes clés du secteur

Dans le contexte d'une urbanisation et d'une industrialisation rapides, qui constituent deux caractéristiques essentielles du développement, il est primordial de prendre des mesures à un stade précoce pour éviter la pollution et la contamination avant qu'il ne soit impossible de les maîtriser. Les pays qui comme la Chine ont connu une croissance accélérée, ou encore les économies en transition d'Europe orientale, ont pris conscience des graves menaces que fait peser la pollution non maîtrisée et des coûts qui lui sont liés, ainsi que des dépenses considérables imposées par les mesures correctrices mises en œuvre après-coup.

Les méthodes classiques de prévention de la pollution font appel à la réglementation, par exemple en édictant des seuils de pollution à ne pas dépasser sous peine d'amende ou d'autres sanctions. Leur inconvénient tient au fait qu'elles n'encouragent pas les entreprises à aller au-delà de ce qui est exigé par les normes, quand bien même le progrès technologique leur permettrait de le faire à peu de frais. Mis à part les sanctions qu'il s'agit d'éviter, les entreprises ne sont pas incitées à se mettre en conformité.

À partir des années 90, il s'est produit une prise de conscience croissante de la nécessité de compléter les dispositions réglementaires par des instruments « fondés sur les mécanismes de marché » afin de récompenser financièrement ceux qui font des efforts pour éviter et réduire la pollution. Les approches réglementaires et celles fondées sur les mécanismes de marché ne s'excluent pas mutuellement mais sont au contraire complémentaires. Les unes et les autres nécessitent des capacités effectives de contrôle et de répression des infractions pour fixer les normes d'émission appropriées, détecter les niveaux de pollution supérieures aux seuils autorisés et collecter les taxes et redevances correspondantes. Pour qu'elles portent leurs fruits, il faut que les sanctions prises contre les contrevenants (par exemple pour non paiement des

taxes et redevances sur les déversements) soient confirmées par les tribunaux. Une plus grande sensibilisation du public aux effets de la pollution, notamment sur la santé, grâce aux obligations de divulgation d'informations, peut en être un complément, grâce aux pressions politiques et à celles exercées par l'opinion publique. La principale difficulté consiste à combiner l'ensemble de ces approches de façon à maximiser leur efficacité.

## Mesures et instruments

**Les taxes environnementales** frappent les intrants (comme le charbon à forte teneur en soufre), les émissions et les déchets industriels qui ont des effets dommageables, ce qui encourage à prévenir et à réduire la pollution tant que cela revient moins cher que d'acquitter les taxes. Elles peuvent générer des recettes, notamment pour financer des activités de contrôle et de répression des infractions dans le domaine de l'environnement. L'expérience de la Chine, des Philippines et de la Colombie tend à démontrer que les taxes sur la pollution peuvent entraîner une diminution importante, rapide et durable des émissions industrielles (Banque mondiale, 2000).

**Les redevances environnementales**, qui frappent également les substances polluantes et les déchets, visent à récupérer les coûts imposés par une gestion et une élimination de ces produits dans de bonnes conditions de sécurité, par exemple au moyen d'installations de collecte et de traitement des eaux usées. Dans beaucoup de pays, les services environnementaux d'une telle importance sont fournis à un prix qui ne couvre pas l'intégralité de leur coût et ils sont financés par le budget général des communes. Une meilleure récupération des coûts par le biais des redevances environnementales peut directement réduire la charge budgétaire ainsi supportée.

Les grands principes à respecter lors de l'application de ces instruments sont les suivants :

**Taxer les « nuisances » plutôt que les « biens ».** Il est généralement préférable de taxer les polluants eux-mêmes (par exemple les émissions de soufre) plutôt que les intrants ou les produits qui les génèrent (tels que le fioul, qui contient du soufre). Dans le même ordre d'idées, les redevances de collecte et de traitement des déchets devraient tenir compte des volumes réellement rejetés et de facteurs qualitatifs (tels que la concentration de substances toxiques) et établir une distinction à l'encontre des rejets les plus nocifs. Dans certains cas, des approches aussi nuancées ne sont toutefois pas applicables et il faut recourir à des instruments moins ciblés (comme les taxes sur les intrants ou sur les extrants).

**Adapter les instruments aux capacités de mise en œuvre.** De nouveaux instruments doivent être élaborés dans le contexte des cadres réglementaires et institutionnels existants. Leur nature et leur portée doivent être adaptées aux capacités institutionnelles de mise en œuvre. Les redevances de pollution conçues de manière à être collectées et gérées par les organismes de protection de l'environnement, qui ont pour mission de contrôler et d'imposer le respect de la législation en vigueur, peuvent ainsi être un instrument efficace. Les taxes de pollution « intégrées » dans le système fiscal national et collectées par les autorités fiscales peuvent être plus complexes à mettre en œuvre. La Chine a d'abord expérimenté pendant plusieurs années la première de ces approches avant d'opter pour la seconde.

**Affecter les recettes.** Les principes des finances publiques ne plaident pas en faveur d'une affectation du produit des taxes à des usages spécifiques préétablis. Cependant, l'affectation d'au moins une partie du produit des taxes environnementales aux activités de

contrôle et de répression des infractions (affectation d'une partie des recettes à des usages spécifiques) peut être justifiée. Il importe alors d'éviter une trop grande dépendance à l'égard de ces recettes, qui risquent sinon de dissuader l'organisme environnemental de réduire les niveaux de pollution afin de préserver sa source de financement. L'affectation d'une partie des produits des taxes sur la pollution à l'industrie (« redistribution des recettes ») peut également être envisagée, afin d'accroître l'acceptabilité politique des redevances de pollution. Il est dans ce cas essentiel de redistribuer ces sommes à l'industrie en établissant une distinction entre les entreprises selon qu'elles enregistrent de bonnes ou de mauvaises performances environnementales, afin de décourager la persistance des mauvaises pratiques. Les recettes peuvent être utilisées pour favoriser l'investissement dans des équipements et des procédés plus respectueux de l'environnement.

**Fixer le niveau des taxes.** Dans l'idéal, du point de vue de la protection de l'environnement, le montant de la taxe devrait être égal au coût marginal de la lutte contre la pollution afin d'inciter à réduire effectivement cette dernière. S'il lui est inférieur, les entreprises préféreront en général acquitter la taxe. Les redevances constitueraient alors essentiellement un instrument de collecte de recettes et n'offriraient guère d'avantages du point de vue de la réduction de la pollution. Dans la pratique, cependant, les taxes et les redevances de faible montant peuvent contribuer à asseoir le principe que les industries doivent payer pour la pollution et permettre ainsi de tester l'application de nouveaux instruments. L'expérience de la Chine et des pays d'Europe centrale donne à penser que même les taxes de faible montant peuvent avoir d'importants effets incitatifs et préparer le terrain à un relèvement progressif de la pression fiscale (voir l'encadré 10.2). Pour maximiser leur impact effectif tout en réduisant au minimum le fardeau administratif qu'elles imposent, il est généralement préférable de soumettre à des taxes/redevances de montant important un petit nombre de polluants et d'effluents, en se concentrant sur les plus dangereux, plutôt que d'appliquer des taxes/redevances de faible montant à un large éventail de produits. L'indexation des taxes sur l'inflation est également nécessaire pour éviter qu'elles ne perdent de leur sens avec le temps.

## Intérêts et points de vue des principaux acteurs

**Les pauvres.** Les populations urbaines pauvres souffrent disproportionnellement de la pollution de l'air et de l'eau, par exemple sous la forme de maladies respiratoires ou transmises par l'eau. Ils vivent souvent dans les quartiers les plus pollués, parfois même à proximité des décharges, ou travaillent dans les secteurs d'activité les plus dangereux. Dans le même temps, les salariés de ces secteurs d'activité peuvent considérer que les restrictions imposées à leurs employeurs menacent leurs emplois. La lutte contre la pollution industrielle peut donc être à l'origine de dissensions entre les différents groupes à faible revenu, selon l'activité exercée et le degré d'exposition directe.

**Les ménages n'appartenant pas aux couches défavorisées.** Bien qu'elles ne soient pas parmi les plus exposées, les catégories relativement plus aisées sont souvent plus conscientes des effets de la pollution sur la santé. Dans beaucoup de pays, les classes moyennes ont joué un rôle de premier plan en exerçant des pressions sur les gouvernements afin qu'ils s'attaquent au problème de la pollution industrielle.

**Les grandes entreprises.** Les entreprises s'opposeront en règle générale à tout ce qui risque d'accroître leurs coûts de production. Pour les grandes entreprises, et en particulier pour les

multinationales, les redevances de pollution et les autres coûts liés à la gestion de l'environnement ne représentent qu'une petite fraction des coûts totaux et peuvent aisément être supportées. Les informations fournies par les entreprises des pays de l'OCDE indiquent que les redevances de pollution ne leur imposent pas des coûts importants et qu'elles n'influent guère sur le choix de leur lieu d'implantation. À moyen et à long terme, les procédés de production plus respectueux de l'environnement, qui réduisent la pollution grâce à une utilisation plus rationnelle des intrants, peuvent de fait entraîner une diminution des coûts. Cependant, les entreprises exprimeront souvent la crainte que les redevances de pollution ne réduisent leur compétitivité par rapport aux concurrents étrangers qui n'ont pas à les acquitter. Si on leur donne à choisir entre des taxes sur la pollution et des plafonds quantitatifs, les entreprises préfèrent généralement les premières du fait de leur flexibilité. Dans certains cas, par exemple en période de pic de production, elles peuvent préférer acquitter la taxe plutôt que d'avoir à ramener la pollution à certains niveaux préétablis. Cette flexibilité est essentielle pour les entreprises industrielles.

**Les petites et moyennes entreprises.** Les petites entreprises éprouvent généralement davantage de difficultés à s'adapter aux redevances de pollution et aux autres types de contraintes liées à la protection de l'environnement. Elles ont d'ordinaire moins aisément accès

#### Encadré 10.1. **Les normes environnementales des pays importateurs contribuent à améliorer l'industrie indienne du cuir**

Les activités du tannage du cuir peuvent être extrêmement polluantes, du fait de l'utilisation d'intrants tels que le formaldéhyde, le cadmium, le chrome et le pentachlorophénol, qui sont cancérigènes et peuvent se retrouver dans le produit final sous la forme de résidus. L'adoption par plusieurs pays de l'OCDE de plafonds sur la teneur en résidus de substances chimiques utilisées pour la fabrication d'articles en cuir a soumis à de fortes pressions les industries du cuir de pays tels que l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde et le Pakistan.

Par exemple, lorsque l'Allemagne a interdit en 1989 le pentachlorophénol (PCP), l'industrie indienne du cuir a été prise au dépourvu. Mais, pour les exportateurs, il était impératif de s'adapter. Le gouvernement est intervenu et a interdit la production et l'utilisation de PCP et l'industrie du cuir s'est tournée vers d'autres intrants. Le gouvernement indien, les organismes de l'ONU et des donateurs bilatéraux, dont l'Allemagne, ont également fourni une considérable assistance technique et financière. Les performances environnementales de l'industrie se sont améliorées, notamment du point de vue de la pollution de l'air et de l'eau. Selon le Conseil indien des exportateurs de cuir (*India's Council of Leather Exporters*), la plupart des tanneries du Tamil Nadu, la capitale indienne du cuir, ont désormais accès à une station de traitement des effluents. Les conditions d'hygiène et de sécurité au travail se sont également améliorées. Les normes adoptées par les pays industrialisés ont donc contribué de fait à accélérer le renforcement de la lutte contre la pollution et à surmonter la résistance au changement de l'industrie.

Source : « Limits on chemical residuals in leather goods ». Documentation pour l'OECD « Global Forum on Trade, Workshop on Environmental Requirements & Market Access: Addressing Developing Country Concerns », 27-28 novembre, New Delhi.

au savoir-faire nécessaire pour adopter des procédés de production moins polluants. Dans les secteurs extrêmement concurrentiels ou en déclin, où les marges bénéficiaires sont réduites, les redevances de pollution peuvent représenter une importante charge additionnelle, en particulier pour les entreprises les moins performantes, dont les activités sont souvent très inefficaces et qui possèdent des équipements obsolètes et particulièrement polluants. Des mesures de compensation peuvent alors être nécessaires pour faciliter l'adaptation. Dans le cas des entreprises tributaires des exportations, l'adaptation à des normes environnementales plus strictes peut constituer une condition préalable du maintien de l'accès aux marchés des pays développés (voir l'encadré 10.1).

**Les organismes responsables de la gestion de l'eau.** Les organismes de distribution d'eau ont un intérêt direct à prévenir la pollution des plans d'eau dont ils sont tributaires, mais sur lesquels ils n'exercent aucun contrôle. Les communes fournissent souvent des services de traitement des eaux usées, etc. L'instauration de redevances destinées à couvrir leurs coûts, du moins ceux d'exploitation, libérerait des ressources financières susceptibles d'être affectées à d'autres usages.

**L'administration.** Les ministères des Finances ont tout intérêt à ce que le produit des écotaxes soit versé au budget plutôt qu'affecté à des fins de protection de l'environnement. Ils privilégieront en règle générale les taxes administrées par les autorités budgétaires plutôt que par les organismes environnementaux. Les organismes environnementaux sont quant à eux les principaux responsables du contrôle des performances environnementales des installations industrielles et de l'application effective des réglementations. Ils sont parfois hostiles aux instruments fondés sur les mécanismes du marché, auxquels ils préfèrent les mesures réglementaires traditionnelles. Cette attitude peut sensiblement évoluer si une partie des recettes générées par ces instruments est spécialement affectée au financement des activités de contrôle et de répression des infractions. Le pouvoir de négociation des organismes environnementaux locaux face aux entreprises soumises à leur contrôle est d'autant plus fort que l'impact social des émissions de ces entreprises est important et concentré dans une zone ou une localité données, alors qu'il est relativement moindre lorsque ces entreprises éprouvent de graves difficultés financières.

**Les associations et les ONG.** Les organisations de la société civile sont souvent aux avant-postes en matière de lutte contre la pollution. Les associations féminines, notamment, ont souvent joué un rôle déterminant en contribuant à une meilleure information sur ses effets sur la santé, sur celle des enfants en particulier, et elles ont été de puissants agents du changement. En général, le risque que les citoyens intentent une action en justice pour obtenir l'indemnisation des préjudices subis du fait de la pollution peut grandement inciter les entreprises à éviter de causer de tels dommages, tant pour des raisons financières que pour sauvegarder leur image de marque.

**Les donneurs.** Dans le cas des pollutions transfrontières (les émissions de soufre de la Chine contribuant par exemple aux pluies acides au Japon et en Corée), les donneurs peuvent avoir un intérêt direct à aider les pays en développement partenaires à s'attaquer au problème, grâce notamment à une assistance technique destinée accélérer la diffusion des procédés de production moins polluants.

## Gérer le processus de réforme : mesures clés

**Sensibiliser et faire participer le public.** La pression de l'opinion publique est toujours essentielle pour susciter la volonté politique nécessaire à l'adoption et à l'application de règlements antipollution malgré l'opposition de l'industrie. Il est donc primordial d'informer le public sur les risques de la pollution pour la santé et sur les répercussions des activités industrielles sur l'environnement. Ces informations doivent être diffusées auprès du public sous une forme aisément compréhensible.

**Aider les entreprises à se conformer aux normes.** Les pollueurs industriels disposent de nombreux moyens peu coûteux pour réduire la pollution et les déchets. Par rapport aux procédés classiques, les « techniques de production moins polluantes » utilisent plus rationnellement l'énergie, les matières premières et les autres intrants, permettant ainsi d'abaisser les coûts. En privilégiant la prévention, les méthodes de production plus respectueuses de l'environnement font qu'il est moins nécessaire de recourir à des équipements de lutte contre la pollution « en aval ». Les efforts pour diffuser ces méthodes visent principalement à mieux faire connaître aux entreprises les avantages financiers qu'elles procurent, notamment en faisant relayer l'information par les associations professionnelles.

**« Montrer du doigt les pollueurs ».** Dans certains pays, la publication d'informations sur les performances de chaque entreprise s'est révélée un important moyen de pression. En Indonésie, la mise en place d'un système de notation publique des pollueurs a entraîné une amélioration notable des performances et suscité une forte adhésion parmi la population. Des approches analogues sont appliquées aux Philippines et en Colombie (Banque mondiale, 2000).

**Veiller aux capacités et à la crédibilité des organismes environnementaux.** Il est essentiel que les organismes chargés d'assurer le respect des réglementations se concentrent sur quelques domaines cruciaux où des résultats visibles peuvent être obtenus, de manière à limiter au minimum les risques d'échec et de susciter un soutien en faveur des étapes ultérieures. Cela exige généralement de se concentrer sur un nombre restreint de sources (par exemple quelques grandes usines), de polluants (tels que les métaux lourds) et de milieux (les cours d'eau, par exemple).

Les organismes de contrôle doivent également disposer en temps opportun d'informations précises sur les flux de pollution industrielle, leur origine et leurs incidences, par exemple sur la qualité de l'eau et de l'air. Les déclarations de rejets communiquées par les entreprises doivent être soigneusement examinées pour repérer les inexactitudes, car les risques de notifications de chiffres erronés ou sous-évalués sont importants. Ces organismes doivent aussi être capables de faire face aux actions en justice intentées par les industriels, par exemple en réaction à la publication d'informations sur leurs rejets, en présentant des données solides. L'affectation d'une partie du produit des taxes de pollution à des usages spécifiques peut contribuer à renforcer et à maintenir les capacités de l'organisme de contrôle et de le prémunir contre les atteintes à leur budget motivées par des considérations politiques.

**Étaler les réformes et associer différents instruments.** Le fait de programmer et d'annoncer à l'avance les hausses futures des taxes ou redevances et d'affecter leurs recettes de manière à aider les entreprises à investir dans la lutte contre la pollution peut faciliter les ajustements

nécessaires et atténuer la résistance à l'instauration de redevances. L'approche par étapes donne par ailleurs la possibilité de procéder à l'indispensable concertation avec les secteurs concernés. En Chine, une panoplie de mesures conçues et mises en œuvre graduellement qui allie taxes de pollution et subventions au titre de la lutte contre la pollution est en train de faire la preuve de son efficacité (Wang Hua, 1999).

#### Encadré 10.2. **Taxation des émissions polluantes en Chine et dans les pays d'Europe centrale et orientale**

Le dispositif de taxation des émissions polluantes de la Chine est l'un des plus vastes au monde. Il offre un exemple de mise en œuvre pragmatique et progressive de la RFE, dans le cadre de la transition vers une économie de marché. Ce dispositif a été créé en 1979. Initialement limité à un petit nombre de provinces, il a été étendu au fil du temps, en tirant parti des leçons de l'expérience acquise en le mettant en œuvre. En 1994, plus de 2 milliards d'USD avaient été collectés grâce aux taxes environnementales. Le dispositif a fait l'objet d'un suivi régulier et il a été modifié à la lumière des faiblesses constatées : niveau des taxes, difficultés d'application et autres, arbitrages nécessaires de la part des bureaux de protection de l'environnement entre la réduction des émissions et la génération de recettes, etc. Le dispositif de taxation des émissions polluantes ne se conforme pas à un « modèle théorique » de fiscalité environnementale. Des redevances ne sont ainsi versées que pour les émissions dépassant un certain seuil, et s'apparentent donc à des taxes de non conformité. En outre, les fonds collectés sont en priorité utilisés pour financer les dépenses de réduction de la pollution des entreprises et pour couvrir les coûts de l'administration centrale. Bien que le montant des taxes paraisse inférieur aux coûts marginaux de lutte contre la pollution, l'efficacité de leur recouvrement est liée à la densité démographique et aux niveaux de revenus, ce qui donne à penser que les pressions de la population contribuent pour une large part à stimuler les efforts de mise en œuvre du dispositif. Malgré des progrès inégaux dans les différentes régions du pays, il est généralement admis que le dispositif joue un rôle important dans la maîtrise de la pollution en Chine, à l'heure où le pays connaît une industrialisation rapide.

À l'époque où ils ont engagé la transition vers l'économie de marché, les pays d'Europe centrale et orientale avaient accumulé de considérables problèmes environnementaux (dont par exemple les décharges de déchets toxiques). Ces pays avaient principalement recours à des Fonds environnementaux pour mobiliser les ressources nécessaires à la dépollution. Bien que des donateurs tels que le FEM, la Banque mondiale et les organismes bilatéraux aient fourni une aide considérable, notamment sous la forme d'une annulation de créances en échange d'actions en faveur de la protection de la nature, ces Fonds étaient très dépendants des taxes et redevances environnementales. Du point de vue strictement environnemental, le montant de ces taxes était initialement bien inférieur au niveau optimal. Sous l'angle politique et social, il n'aurait toutefois pas été possible d'instaurer des taxes d'un montant proportionnel aux très importants dommages causés à l'environnement. Un grand nombre d'entreprises auraient en effet risqué d'être insolvables. Ces taxes ont joué un rôle important en générant des recettes qui ont aidé à financer les coûts de dépollution et elles ont aussi contribué à encourager la prévention et la réduction de la pollution.

Source : Sterner, 2003.

## Références

- Abed et al. (1998), « Fiscal Reform in Low-Income Countries: Experience under IMF Supported Programs », *IMF Occasional Paper*, n° 160.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (1995), *Middle East Oil and Gas*. AIE, Paris.
- AIE (1999), « Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right », *World Energy Outlook*, AIE, Paris.
- AIE (2004), *World Energy Outlook 2004*, AIE, Paris.
- AIE/PNU (Programme des Nations unies pour l'environnement) (2002), *Reforming energy subsidies*.
- Banque mondiale (1994), *Rapport sur le développement dans le monde 1994 – Une infrastructure pour le développement*, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (1996), Cambodia, Forestry Policy Assessment, Report n° 5777-KH.
- Banque mondiale (2000), *Greening Industry, New Roles for Communities, Markets and Governments*.
- Banque mondiale (2001), *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. World Bank Poverty Reduction Group (PRMPR) and Social Development Department (SDV).
- Banque mondiale (2002), *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.
- Banque mondiale (2003), *Rapport sur le développement dans le monde 2003*.
- van Beers, C. et A. de Moor (2001), *Public Subsidies and Policy Failures*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Beslier S. (2004), « Enforcement and surveillance: What are our technical capacities and how much are willing to pay? » dans *Fish Piracy : Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OCDE, Paris.
- Bojo, J. et R.C. Reddy (2003), *Poverty Reduction Strategies and Environment – A Review of 40 Interim and Full Poverty Reduction Strategy Papers*.
- Briscoe, J. (1999), « The Changing Face of Water Infrastructure Financing in Developing Countries. » *International Journal of Water Resources Management*, 15:3, pp. 301-308.
- CE (2002), *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche après 2002*.
- Datt, Garg et Narang (2003), *Environmental fiscal reform in India: Scope, Challenges and Opportunities*, document présenté à l'atelier exploratoire de l'OCDE, Paris, janvier 2003.
- DFID (Department for International Development) (2000), *Eliminating world poverty: making globalisation work for the poor*, DFID, Royaume-Uni.
- DFID, CE (Commission européenne), PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) et BM (Banque mondiale) (2002), *Linking Poverty reduction and environmental management: policy challenges and opportunities*, DFID, Royaume-Uni.
- Dinar, A. (2000), *Political Economy of Water Pricing Policies*. Banque mondiale.

- Dinar, A. et A. Subramanian (1997), *Water Pricing Experiences. An International Perspective*. Technical Paper n° 386, Banque mondiale.
- Essama-Nssah B. et J.J. Gockowski (2000), *Cameroon, Forestry Sector Development in a difficult political environment*, OED (The World Bank Operations Evaluation Department).
- FAO (2002), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2000*, FAO, Rome.
- FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) (1983), *Rapport de la consultation technique sur la régulation de l'effort de pêche*, Rome 17-26 janvier 1983, Rapport des pêches de la FAO, n° 289.
- FMI (2001), « Une équipe du FMI étudie les liens entre politique macroéconomique et environnement », *Bulletin du FMI*, vol. 30, n° 21. FMI, Washington. Disponible à l'adresse suivante : [www.imf.org/external/pubs/ft/survey/survey01.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/survey01.htm).
- FMI (Fonds monétaire international) (2000), « Le FMI et l'environnement », *Études thématiques*. Disponible à l'adresse suivante : [www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041300.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041300.htm).
- FMI, PNUE et Banque mondiale (2002), *Financing for Sustainable Development*.
- Gatto, F.D.; M. Richards et G.A. Lopez (2003), *The costs of illegal logging in central America. How much are the Honduran and Nicaraguan Governments losing?*
- Gautam M. et al. (2000), *Indonesia, The challenges of World Bank Involvement in forests*, The World Bank Operations Evaluation Department (OED), [www.worldbank.org/html/oed](http://www.worldbank.org/html/oed).
- Global Witness (2002), *Forest Law enforcement in Cameroon*.
- Gouvernement de la Géorgie (2000), « Poverty Reduction and Economic Growth Program of Georgia – Intermediary Document », [http://poverty.worldbank.org/files/georgia %20IPRSP2.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/georgia%20IPRSP2.pdf).
- Gray, J.A (2002), « Forest Concession Policies and Revenue Systems – Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry », *Technical Paper n° 522*, Banque mondiale.
- GTZ (2001), *Fuel Prices and Vehicle Taxation*.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – Germany Agency for Development) (1999), « Internalisierung externer Kosten im Energie- und Transportsektor », *Erfahrungen in Industrieländern und deren Anwendung auf Entwicklungsländer, Internes Diskussionspapier und Materialiensammlung*, Eschborn.
- Gutman, Pablo (éd.) (2003), *From Goodwill to Payments for Environmental Services. A Survey of Financing Alternatives for Sustainable Natural Resource Management in Developing Countries*; A joint project of DANIDA/WWF.
- IFREMER (Institut Français de recherche pour l'exploitation de la mer) (1999), *Evaluation of Fisheries Agreements Concluded by the European Community*. Summary report.
- IPEE (Institut pour une politique européenne de l'environnement) (2003), *Fisheries agreements with third countries – is the EU moving towards sustainable development?*, IPEE.
- Karsenty A. et al. (2000), *Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun*, DFID, Royaume-Uni.
- Karsenty, A. (2000), « *Economic Instruments for Tropical Forests – The Congo Basin* » Centre for International Forestry Research.
- Leruth, L., R. Paris et I. Ruzicka (2001), « The Complier Pays Principle: The Limits of Fiscal Approaches Toward Sustainable Forest Management » *IMF Staff Papers*, vol. 48, n° 2.
- Ma, Zhong (2003), « Environmental fiscal reform in China », document présenté à l'atelier exploratoire de l'OCDE, Paris, janvier 2003.

- Metschies, G. (2001), *Fuel Prices and Vehicle Taxation*.
- Metschies, G. (2003), présentation faite auprès du « Annual stakeholders meeting », réunion du *Sub Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP)* à Kigali, Rwanda, 25-30 mai, 2003.
- Moor, A.P.G. de et P. Calamai (1997), *Subsidising Unsustainable Development: Undermining the Earth with Public Funds*.
- Morden, C. (2003), « Environmental Fiscal Reform: Options for South Africa », document présenté à l'atelier exploratoire de l'OCDE, Paris, janvier 2003.
- Nations unies (2002), *Plan de mise en œuvre de Johannesburg*.
- Nichol, P. (2003), « A developing country puts a halt to foreign overfishing ». *Economic Perspectives*, An Electronic Journal of the U.S. Department of State, vol. 8, n° 1.
- O'Halloran, E. et V. Ferrer (1998), *The evolution of Cameroon's new forestry legal, regulatory and taxation system*, Draft, Banque mondiale, janvier 1998.
- OCDE (1997), *Ecotaxes et réforme fiscale verte*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Environmental Taxes, Recent Developments in China and OECD Countries*. OCDE, Paris.
- OCDE (2000), *Modeler l'environnement pour le XX<sup>e</sup> siècle : Manuel de référence sur la politique environnementale en milieu urbain*. Disponible à l'adresse suivante : [www1.oecd.org/dac/urbenv/](http://www1.oecd.org/dac/urbenv/), OCDE, Paris.
- OCDE (2001), « Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme », *Les dossiers du CAD 2001*, vol. 2 n° 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : Problèmes et stratégies*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Développement durable : Les grandes questions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001c), *Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : Problèmes et stratégies*.
- OCDE (2002b), « Les subventions et l'environnement : état des connaissances », *Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b): *Good Practices of Public Environmental Expenditure Management in Transition Economies*. OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2002a), « Examen en matière de coopération pour le développement de l'Espagne », *Les dossiers du CAD 2002*, vol. 3, n° 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « Environmentally Harmful Subsidies: Analysis and Assessment », OCDE, Paris (à paraître).
- PNUE (2003), *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms*.
- PNUE (2004), *Opportunities and Challenges for the Use of Economic Instruments in Environmental Policy*.
- Porter, G. (2002), *Fisheries subsidies and over-fishing: towards a structured discussion*, PNUE.
- République islamique de Mauritanie (2000), *Mauritania Poverty Reduction Strategy Paper*, [http://poverty.worldbank.org/files/mauritania\\_prsp.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/mauritania_prsp.pdf).
- Sayeg, P. (1998), « Successful Conversion to Unleaded Gasoline in Thailand » *Technical Paper* n° 410, Banque mondiale.
- van Santen, Gert (2001), *Governance of marine fisheries and its impact on rural poverty – past, present and future*.

- Seymour, F. et N. Dubash (2000), *Right conditions: The World Bank, structural adjustment, and forest policy reform*. World Resource Institute, Washington.
- Sterner, T. (2003), *Resources for the Future Press. Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*.
- Wang, Hua (1999), *How the Chinese System of Charges and Subsidies Affects Pollution Control Efforts by China's Top Industrial Polluters*. Working Paper n° 2198, Banque mondiale.
- WRI (World Resource Institute) (2002), *Power Politics, Equity and Environment in Electricity Reform*.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(43 2005 16 2 P) ISBN 92-64-00869-1 - n° 54030 2005

## Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

### La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté

Ce document de référence du CAD décrit les principaux aspects à prendre en considération dans la conception d'une « réforme fiscale écologique » (RFE). La RFE recouvre un ensemble de mesures fiscales et de tarification qui permettent d'obtenir des recettes budgétaires tout en contribuant à la réalisation d'objectifs environnementaux. Le but est de définir des « bonnes pratiques » et de fournir des indications sur la façon dont les organismes de coopération pour le développement peuvent aider les pays en développement à tirer parti des méthodes de RFE dans le cadre de leurs stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté.

L'expérience de nombreux pays montre que, malgré les avantages dont elle peut être porteuse pour le budget, l'environnement et la lutte contre la pauvreté, la RFE se heurte à des obstacles politiques et institutionnels. Pour surmonter ces obstacles, il faut procéder à une analyse approfondie du contexte politique, puis assurer une bonne gestion des réformes dans le cadre d'un processus politique global.

Après un examen des instruments de la RFE et des problèmes techniques qui leur sont liés, ce document met l'accent sur les questions politico-économiques et les problèmes de gouvernance soulevés par la réforme. Il se penche en particulier sur les conditions préalables d'une conception et d'une mise en œuvre couronnées de succès, sur les diverses étapes du cycle des politiques dans le cadre de la RFE, sur les problèmes à résoudre à chacune de ces étapes, ainsi que sur les principaux acteurs concernés. La façon dont les donateurs peuvent soutenir les processus de RFE y est également décrite.

La suite du document examine les enjeux de la RFE dans le contexte de certains secteurs économiques particulièrement importants pour les pays en développement : exploitation des forêts, pêche, combustibles fossiles, électricité, eau potable et lutte contre la pollution industrielle.

Les analyses et les recommandations présentées dans ce document devraient être utiles aux décideurs et aux représentants des organisations de la société civile, ainsi qu'au secteur privé des pays partenaires.

Les livres, périodiques et données statistiques de l'OCDE sont maintenant disponibles sur [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org), notre bibliothèque en ligne.

Cet ouvrage est disponible sur SourceOCDE dans le cadre de l'abonnement aux thèmes suivants :

*Développement*

*Économies émergentes*

*Environnement et développement durable*

*Fiscalité*

*Économies en transition*

Demandez à votre bibliothécaire des détails concernant l'accès aux publications en ligne ou écrivez-nous à [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-00869-1  
43 2005 16 2 P



9 789264 008694