

Examens environnementaux de l'OCDE

# AUTRICHE

2013





**Examens  
Environnementaux  
de l'OCDE :  
Autriche  
2013**

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.

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

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2014), *Examens environnementaux de l'OCDE : Autriche 2013*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202948-fr>

ISBN 978-92-64-20293-1 (imprimé)

ISBN 978-92-64-20294-8 (PDF)

Collection : Examens environnementaux de l'OCDE

ISSN 1990-0104 (imprimé)

ISSN 1990-0090 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** © mradlgruber – Fotolia.com, © Netzer Johannes – Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2014

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Préface

Ce troisième *Examen des performances environnementales de l'Autriche* passe en revue les progrès accomplis depuis le dernier examen de l'OCDE effectué en 2003, ainsi que les problèmes qui persistent. Comme on pourra le constater, l'expérience de l'Autriche apporte de nombreux enseignements qui seront très utiles aux pays soucieux de promouvoir la croissance verte et le développement durable.

L'Autriche a de fait souvent joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de la législation environnementale de l'UE et se situe au-dessus de la moyenne en ce qui concerne sa mise en œuvre. En conséquence, la qualité de l'environnement y est très bonne et ses citoyens sont relativement satisfaits de leur qualité de vie environnementale. La qualité de l'eau est l'une des meilleures du monde, une grande partie du territoire bénéficie d'un régime de protection de la nature et l'intensité de carbone, d'énergie et de ressources de l'économie a reculé. Cependant, dans certains domaines, tels que les émissions de gaz à effet de serre, la qualité de l'air et la biodiversité, les progrès n'ont pas été suffisants pour que le pays puisse atteindre ses objectifs nationaux et internationaux.

L'existence d'un solide cadre d'action environnemental conjugué à un important dispositif d'aides financières a favorisé le développement d'un secteur des biens et services environnementaux (BSE) aussi dynamique qu'innovant. En 2011, la contribution de ce secteur au PIB a représenté pratiquement deux fois celle du tourisme. L'Autriche a aussi recouru plus largement aux taxes et à d'autres instruments économiques pour atteindre ses objectifs environnementaux, même si elle n'a pas su pleinement mettre à profit les synergies existant entre ces instruments. Les subventions, qui concernent principalement l'énergie et l'utilisation de véhicules, peuvent avoir des retombées négatives pour l'environnement et sont socialement régressives. L'autonomie législative partielle dont bénéficient les Länder est à l'origine de certaines disparités dans la mise en œuvre et le contrôle de l'application. Les efforts devront être poursuivis pour renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques existantes.

Le présent examen présente 27 recommandations qui portent plus particulièrement sur l'adaptation au changement climatique, la gestion des produits chimiques et la croissance verte. La place réservée à l'adaptation au changement climatique et aux aléas naturels est particulièrement pertinente au vu des inondations dévastatrices qu'a connu l'Autriche en juin 2013. L'examen recommande par exemple de poursuivre les efforts pour intégrer systématiquement et le plus tôt possible l'adaptation au changement climatique dans l'action gouvernementale et lui allouer les ressources nécessaires, tout en étudiant le rôle que pourraient jouer les financements privés, les marchés des assurances et les partenariats public-privé.

Il préconise par ailleurs d'apporter un soutien plus ciblé aux petites et moyennes entreprises pour les aider à se conformer aux obligations imposées par la réglementation de l'UE en matière de produits chimiques.

L'examen recommande en outre d'élargir l'usage des taxes liées à l'environnement dans le cadre d'une vaste réforme fiscale socio-environnementale. Il appelle également à analyser les effets environnementaux potentiellement négatifs des subventions existantes et à réduire les incitations perverses qui encouragent l'usage de la voiture, tout en évaluant systématiquement le rapport coût-efficacité des mesures de soutien à visées environnementales aux niveaux fédéral et infranational.

Cet examen est le fruit d'un dialogue constructif entre l'Autriche et les autres membres du Groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE et les observateurs représentés dans cet organe. Je suis convaincu que ce travail de collaboration nous aidera à mieux comprendre comment s'attaquer aux nombreux problèmes environnementaux communs auxquels sont confrontés les membres de l'OCDE et les pays partenaires.



Angel Gurría  
Secrétaire général de l'OCDE

## Avant-propos

*Le principal objectif du programme d'examens environnementaux de l'OCDE est d'aider les membres et certains pays partenaires à améliorer leurs résultats individuels et collectifs dans le domaine de la gestion de l'environnement :*

- en aidant les pouvoirs publics des différents pays à évaluer les progrès accomplis au regard de leurs objectifs environnementaux ;*
- en favorisant un dialogue permanent sur l'action à mener et l'apprentissage mutuel ;*
- en encourageant les gouvernements à rendre compte de leur action aux autres pays et à leur opinion publique.*

*Le présent rapport fait le point sur l'évolution des performances environnementales de l'Autriche depuis leur dernier examen, en 2003. Les progrès accomplis au regard des objectifs du pays et de ses engagements internationaux servent de base à l'évaluation de ces performances. Les objectifs et engagements en question peuvent être de nature générale, qualitative ou quantitative. Une distinction est opérée entre intentions, actions et résultats. Les performances environnementales d'un pays sont aussi évaluées à l'aune de ses résultats antérieurs dans ce domaine, de l'état présent de son environnement, des ressources naturelles qu'il possède, de sa situation économique et de sa démographie.*

*L'OCDE est reconnaissante au gouvernement de l'Autriche de lui avoir fourni des informations, d'avoir organisé une mission à Vienne et Graz (17-22 septembre 2012), et d'avoir facilité les contacts au sein des institutions gouvernementales et en dehors.*

*L'OCDE remercie également tous ceux qui ont prêté leur concours à la réalisation de cet examen, les représentants des pays membres qui participent au Groupe de travail sur les performances environnementales et en particulier les pays examinateurs, en l'occurrence : la Finlande et la Suisse. L'équipe qui a procédé à cet examen était composée d'experts des pays examinateurs, à savoir : Mme Esa Nikunen (Finlande) et M. Thomas Probst (Suisse) ; de membres du Secrétariat de l'OCDE : Mme Ivana Capozza, M. Brendan Gillespie, M. Reo Kawamura, M. Michael Mullan ; et M. Bill Kennedy et Mme Dian Turnheim (consultants). Mme Carla Bertuzzi et Mme Elvira Berrueta-Imaz (Secrétariat de l'OCDE) ainsi que Mme Rebecca Brite (consultant) ont prêté leur concours aux travaux statistiques et à la rédaction de l'ouvrage. Ont également contribué à l'établissement de ce rapport et apporté leurs commentaires M. Ralf Aschermann (Université de Graz), Mme Nicola Brandt, Mme Eva Hübner et d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE.*

*Le Groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE a examiné le projet d'Examen environnemental de l'Autriche à sa réunion du 3 juin 2013 à Paris, et validé les évaluations et recommandations qui y sont formulées.*



## Table des matières

<b>Notes générales</b> .....	11
<b>Résumé</b> .....	13

### Partie I

#### Progrès sur la voie du développement durable

<b>Chapitre 1. Principales tendances environnementales</b> .....	19
1. Introduction .....	20
2. Transition vers une économie sobre en carbone, en énergie et en ressources ..	24
3. Gérer les ressources naturelles .....	34
4. Amélioration de la qualité de vie environnementale .....	39
Notes .....	43
Bibliographie .....	44
<b>Chapitre 2. Contexte de l'élaboration des politiques</b> .....	47
Évaluation et recommandations .....	48
1. Cadre institutionnel du développement durable et de la gestion de l'environnement .....	50
2. Cadre d'action pour le développement durable .....	53
3. Cadre des politiques de gestion de l'environnement .....	55
4. Autorisations, répression des infractions et respect de la réglementation en matière d'environnement .....	61
5. Suivi et évaluation des politiques environnementales .....	66
6. Promotion de la démocratie environnementale .....	68
Notes .....	72
Bibliographie .....	74
<b>Chapitre 3. Vers une croissance verte</b> .....	77
Évaluation et recommandations .....	78
1. Initiatives en faveur de la croissance verte .....	82
2. Vers une fiscalité plus verte .....	83
3. Supprimer les incitations qui ont un effet dommageable sur l'environnement	90
4. Mieux cibler les subventions à finalité environnementale .....	93
5. Investir dans l'environnement pour promouvoir la croissance verte .....	98
6. Développer les marchés et l'emploi liés à l'environnement .....	103
7. Promouvoir les technologies environnementales .....	106
8. Intégrer pleinement l'environnement à la coopération pour le développement .....	110

Notes.....	113
Bibliographie.....	114

## Partie II

**Progrès sur la voie de la réalisation de certains objectifs environnementaux**

<b>Chapitre 4. Gestion des produits chimiques</b> .....	119
Évaluation et recommandations.....	120
1. L'industrie chimique en Autriche.....	122
2. Cadre de l'action publique.....	124
3. Le cadre institutionnel de la gestion des produits chimiques.....	128
4. Mise en œuvre des règlements REACH et CLP.....	129
5. Produits biocides.....	133
6. Nanomatériaux.....	135
7. Surveillance des substances dangereuses.....	136
8. L'inventaire des émissions et des transferts de matières polluantes.....	141
9. Accidents chimiques.....	141
10. Chimie verte.....	142
11. Coopération internationale en matière de gestion des produits chimiques ..	146
Notes.....	147
Bibliographie.....	149
<b>Chapitre 5. Adaptation au changement climatique et aléas naturels liés au climat</b> ..	153
Évaluation et recommandations.....	154
1. Introduction.....	156
2. Effets actuels et prévus du changement climatique en Autriche.....	157
3. Cadre d'action et institutions.....	160
4. Financement des politiques et des mesures d'adaptation.....	167
5. Intégration systématique de l'adaptation.....	169
6. Suivi et évaluation.....	174
7. Coopération internationale.....	175
Notes.....	176
Bibliographie.....	177
<b>Annexe I.</b> .....	179
I.A. Données économiques.....	180
I.B. Données sociales.....	183
I.C. Données sur l'environnement.....	184
<b>Annexe II. Abréviations.</b> .....	189

**Tableaux**

1.1. Progrès du renouvelable au regard des objectifs pour 2020.....	28
1.2. Accès de la population aux transports publics.....	30
1.3. Aires protégées par la législation relative à la conservation de la nature en 2011.....	36
2.1. L'école comme source d'apprentissage sur l'environnement.....	71
3.1. Soutien à la consommation de combustibles fossiles.....	91

3.2. Effets économiques des programmes fédéraux de soutien en faveur de l'environnement en 2011 .....	97
3.3. Composantes environnementales des plans de relance budgétaire .....	98
3.4. Subventions fédérales aux infrastructures de l'eau .....	101
4.1. Participation de l'Autriche aux activités de l'ECHA relatives aux règlements REACH et CLP en 2007-11 .....	132
5.1. Sept critères pour hiérarchiser les mesures d'adaptation .....	163
5.2. Programmes de recherche et financements nationaux .....	166

## Graphiques

1.1. Produit intérieur brut de l'Autriche et d'autres membres de l'OCDE .....	20
1.2. Émissions de GES et objectif de Kyoto .....	24
1.3. Émissions de GES par secteur .....	25
1.4. Consommation finale d'énergie .....	26
1.5. Intensité et structure énergétique .....	27
1.6. Énergie de sources renouvelables .....	28
1.7. Évolution du transport routier .....	29
1.8. Transport de passagers .....	30
1.9. Productivité des matières .....	31
1.10. Déchets municipaux .....	32
1.11. Bilans des éléments fertilisants .....	33
1.12. Agriculture biologique .....	33
1.13. Forêts .....	34
1.14. Artificialisation des sols .....	35
1.15. État de conservation des sites et des espèces d'importance communautaire dans les années 2000 .....	36
1.16. Espèces végétales et animales .....	37
1.17. Quantité d'eau prélevée en 2011 pour le réseau public de distribution dans les certains pays de l'OCDE .....	38
1.18. État et potentiel écologiques des masses d'eau en 2009 .....	38
1.19. Qualité de vie environnementale .....	40
1.20. Émissions atmosphériques .....	41
1.21. Pollution par les particules et l'ozone .....	42
2.1. Agendas 21 locaux .....	54
2.2. Procédures d'infraction à la législation environnementale de l'UE .....	55
2.3. Procédures d'étude d'impact sur l'environnement .....	63
3.1. Taxes et redevances liées à l'environnement .....	85
3.2. Prix et fiscalité des carburants routiers .....	86
3.3. Taxation de l'énergie rapportée aux émissions de carbone .....	87
3.4. Soutien budgétaire à l'investissement environnemental .....	96
3.5. Dépenses de protection de l'environnement .....	100
3.6. Chiffre d'affaires et emploi dans le secteur des biens et services environnementaux .....	105
3.7. Dépenses publiques de R-D dans les domaines de l'énergie et de l'environnement .....	107
3.8. Demandes de brevets dans les technologies liées à l'environnement et au climat .....	109

3.9. Aide bilatérale en faveur de l'environnement .....	112
4.1. La production de produits chimiques .....	123
4.2. REACH : Calendrier d'enregistrement des produits chimiques .....	129
4.3. Ventes de pesticides .....	138
4.4. Émissions de métaux lourds .....	140
4.5. Installations Seveso par groupe de substances .....	142
4.6. Les emballages en plastique recyclé .....	143
4.7. Émissions de gaz à effet de serre de l'industrie chimique autrichienne .....	144
4.8. Le concept de leasing chimique .....	145
5.1. Nombre d'inondations et de coulées de boue .....	158
5.2. Dépenses fédérales pour la protection contre les aléas naturels .....	168
5.3. Projets d'adaptation au changement climatique en 2013 .....	172

### Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

### Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

## Notes générales

### Symboles

Les symboles suivants sont utilisés dans les graphiques et les tableaux :

- .. : non disponible
- : nul ou négligeable
- . : point décimal

### Regroupements de pays

OCDE Europe : Cette zone comprend l'ensemble des pays européens membres de l'OCDE, c'est-à-dire l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie.

OCDE : Cette zone comprend l'ensemble des pays membres de l'OCDE, c'est-à-dire les pays de l'OCDE Europe plus l'Australie, le Canada, le Chili, la Corée, les États-Unis, Israël\*, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande.

Les regroupements de pays peuvent comprendre des estimations du Secrétariat.

### Monnaie

Unité monétaire : euro (EUR)

En 2012, 1.00 USD = 0.78 EUR

### Date limite

Ce rapport se fonde sur des données et informations actualisées allant jusqu'à fin avril 2013.

\* Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.



## Résumé

---

### *L'Autriche affiche d'une façon générale des performances environnementales de haut niveau*

---

La qualité de l'eau en Autriche est l'une des meilleures du monde grâce à un taux de raccordement très élevé à des stations d'épuration assurant un haut niveau de traitement. Environ 28 % du territoire bénéficie d'un régime de protection de la nature. L'agriculture biologique occupe près d'un cinquième de la superficie agricole, ce qui est le meilleur taux enregistré dans l'UE. Cette situation conjuguée à l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement a contribué à réduire l'impact environnemental de l'agriculture, notamment l'intensité d'utilisation d'engrais et les excédents d'éléments nutritifs. La productivité des matières et des ressources a progressé. La mise en œuvre d'une politique efficace de gestion des déchets a contribué à ce bon résultat en améliorant les taux déjà élevés de recyclage des matières et de valorisation des déchets. L'intensité de carbone de l'économie autrichienne reste basse par rapport à celles des autres pays grâce au renouvelable, qui est largement exploité, et à une intensité énergétique relativement faible.

---

### *Certaines pressions sur l'environnement demeurent néanmoins préoccupantes*

---

Le taux d'artificialisation des sols pour l'aménagement de logements et d'infrastructures a dépassé le taux de croissance démographique et l'objectif national, d'où des pressions sur les espaces naturels et les écosystèmes. Les montagnes et les forêts occupant une grande partie du territoire autrichien, la population se concentre dans les vallées et les bassins hydrographiques, souvent exposés à des aléas naturels. L'important dispositif de protection contre les inondations et de production d'hydroélectricité a mis à mal l'écologie des rivières et des lacs. Les niveaux d'exposition aux polluants atmosphériques demeurent importants dans certaines zones urbaines. Le transport routier est la principale source de pollution atmosphérique en raison principalement du pourcentage élevé, et qui va croissant, de véhicules diesel, de la périurbanisation et des modes de déplacements quotidiens qui s'y attachent, de même que du volume de fret international et en transit. Les transports routiers représentent également la seconde source d'émissions de gaz à effet de serre. Bien qu'en recul, ces émissions demeurent supérieures aux niveaux de 1990 et à l'objectif défini dans le protocole de Kyoto pour l'Autriche.

---

*L'Autriche possède une longue histoire en matière de politique environnementale*

---

L'Autriche s'est dotée d'un cadre très complet en faveur du développement durable. Cependant, en dépit des efforts de coordination, la coexistence de deux stratégies de développement durable a créé des incertitudes et nuit à l'intégration systématique du développement durable dans les autres domaines de l'action publique. L'Autriche est l'un des pays qui contribue le plus activement à l'élaboration de la législation environnementale de l'UE et à sa mise en œuvre. Toutefois, l'autonomie législative partielle des *Länder* a conduit à une certaine fragmentation de la législation environnementale et à un manque d'homogénéité de la mise en œuvre et du contrôle de l'application. L'établissement d'un dispositif national d'inspection environnementale pourrait contribuer à créer des conditions environnementales plus homogènes. L'Autriche possède un système bien établi pour mesurer ses performances environnementales et le bien-être de sa population et pour évaluer ses politiques, environnementales notamment, mais rien ne semble indiquer cependant que les évaluations et outils de suivi aient été systématiquement utilisés à l'appui de la prise de décisions. Elle peut se prévaloir, grâce à son système unique de « partenariat social » et à l'engagement des organisations environnementales, d'une large participation de tous les acteurs à la prise de décisions.

---

*La réglementation, les normes et les subventions à vocation environnementale restent au cœur de l'arsenal de mesures déployé par l'Autriche dans le domaine de l'environnement*

---

La politique générale de soutien mise en place de longue date a encouragé les investissements en faveur de l'environnement. On peut se demander cependant dans quelle mesure ces investissements n'auraient pas eu lieu de toute façon et s'interroger sur les possibles profits inattendus, effets de verrouillage technologique et effets rebond. Le morcellement des responsabilités entre les différents niveaux d'administration et le manque de coordination peuvent aussi engendrer des pertes d'efficacité.

---

*L'utilisation d'instruments économiques tels que les taxes et redevances a été élargie*

---

Le produit des taxes liées à l'environnement représente un pourcentage du PIB et des recettes fiscales totales supérieur à la moyenne de l'OCDE. Toutefois, la taxe sur les produits énergétiques ne reflète pas toujours les externalités environnementales associées à leur utilisation. Les taux appliqués à l'essence et au gazole sont inférieurs à la moyenne de l'UE, ce qui favorise le « tourisme à la pompe ». Bien que l'Autriche ait supprimé certains allègements fiscaux bénéficiant aux utilisateurs de produits énergétiques, d'autres formes de subventions ont été maintenues, lesquelles pourraient avoir un impact négatif sur l'environnement et apparaissent socialement régressives. Les subventions qui encouragent la possession et l'usage d'une voiture privée et la périurbanisation en sont un exemple. L'Autriche gagnerait à engager une vaste « réforme fiscale socio-écologique » qui lui permettrait d'adresser un signal-prix du carbone cohérent à l'échelle de toute l'économie, de réformer les subventions qui ont un effet pervers sur l'environnement, de

réduire les taxes relativement élevées sur la main-d'œuvre et de promouvoir la croissance et l'emploi.

---

*L'Autriche a lancé plusieurs initiatives intéressantes  
la croissance verte qui ont porté plus  
particulièrement sur les « emplois verts »*

---

La robustesse de son cadre d'action environnemental et l'importance des aides financières apportées ont favorisé le développement d'un solide secteur des biens et services environnementaux (BSE) et font de l'Autriche l'un des pays les plus éco-innovants. Selon certaines indications, le secteur des BSE a contribué à la création d'emplois. L'Autriche devrait prendre en compte les changements structurels qu'implique la transition vers une économie plus verte, et agir dans une optique plus large pour chercher, au-delà de son action pour l'emploi vert, à accompagner le marché du travail dans cette transition. Il s'agira notamment de coordonner les politiques de l'environnement, du marché de l'emploi et de l'innovation.

---

*La gestion des risques liés aux produits chimiques  
est en grande partie encadrée par la législation  
et les politiques de l'UE*

---

L'Autriche a mené une politique volontariste en matière de produits chimiques, au plan national et dans le cadre de l'UE : elle a ainsi promu la « chimie verte » et ouvert la voie du leasing de produits chimiques. La coopération entre les institutions chargées d'élaborer et de mettre en œuvre la législation sur les produits chimiques fonctionne bien et la coopération entre l'industrie et le gouvernement est particulièrement solide. La mise en œuvre du Règlement de l'UE sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques (REACH) fait partie des grands défis que devront relever les entreprises chimiques en Autriche et dans les autres pays de l'UE. Les efforts devraient être intensifiés pour cibler les aides en direction des petites et moyennes entreprises et simplifier encore davantage les procédures administratives. Des progrès peuvent être faits pour renforcer les capacités de contrôle de l'application des *Länder* et améliorer l'efficacité et l'efficacités des activités d'inspection et de gestion des produits chimiques en général.

---

*L'Autriche possède un dispositif global efficace  
et doté de financements conséquents  
pour gérer les aléas naturels, principalement  
des inondations*

---

L'Autriche est bien préparée pour répondre à certains effets du changement climatique mais la coopération entre le gouvernement et les *Länder* doit être améliorée. Sa Stratégie nationale d'adaptation, approuvée en 2012, est l'une des plus complètes de la zone OCDE. Elle a été élaborée en mettant à profit les solides capacités de recherche nationales et l'engagement généralisé des parties prenantes. Il convient cependant d'élargir et de renforcer le soutien politique et administratif à tous les niveaux dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, de clairement définir les

responsabilités et les arrangements de mise en œuvre et d'établir un solide dispositif de suivi et d'évaluation. Les pressions sur les finances publiques font qu'il est extrêmement difficile de trouver les fonds nécessaires. Il importera d'étudier toutes les sources de financement envisageables et de miser davantage, en particulier, sur les marchés des assurances et les partenariats public-privé. À l'heure actuelle, ni les individus ni les entreprises n'assument l'intégralité des coûts de leur exposition aux risques climatiques, situation qui revient en fin de compte à subventionner les zones à haut risque.

PARTIE I

# Progrès sur la voie du développement durable



## PARTIE I

### Chapitre 1

# Principales tendances environnementales

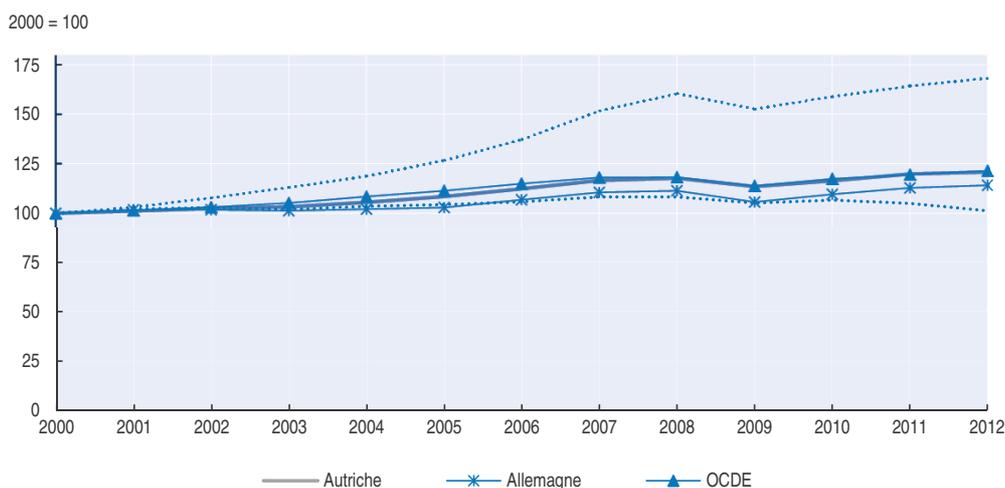
*Durant les années 2000, l'Autriche a affiché de solides résultats pour bon nombre d'indicateurs économiques et sociaux et continué d'améliorer l'ensemble de ses performances environnementales. Ce chapitre présente un aperçu de certaines des grandes évolutions environnementales observées en Autriche depuis dix ans. Il décrit quelques-uns des principaux résultats obtenus dans le domaine de l'environnement et les défis que le pays doit encore relever sur la voie d'une économie plus verte et du développement durable. Il passe brièvement en revue les progrès accomplis par l'Autriche pour réduire l'intensité de carbone, d'énergie et de matières de son économie ; gérer ses actifs naturels, notamment ses ressources en eau et en biodiversité ; et améliorer la qualité environnementale de la vie.*

## 1. Introduction

Le présent chapitre propose un aperçu de certaines des grandes évolutions environnementales observées en Autriche. Il met en lumière les principaux résultats obtenus dans le domaine de l'environnement et les problèmes qui restent à résoudre sur la voie d'une croissance verte et d'un développement durable, en faisant porter l'analyse sur les années 2000. Ce chapitre s'appuie sur des indicateurs de sources nationales et internationales, et suit globalement le cadre de l'OCDE utilisé pour suivre les progrès vers une croissance verte (OCDE, 2011). Après un état des lieux des principales tendances, il décrit les progrès accomplis par l'Autriche pour assurer une utilisation efficiente des ressources énergétiques et naturelles, gérer son patrimoine naturel et améliorer la qualité de vie environnementale de sa population. L'état de l'environnement et les principales évolutions environnementales sont comparées, chaque fois que cela est possible, avec les résultats des autres pays de l'OCDE et considérées au regard des engagements nationaux et internationaux de l'Autriche. L'objet du présent chapitre est donc d'établir un cadre de référence pour les chapitres suivants qui cherchent à déterminer si les politiques environnementales autrichiennes ont réussi à influencer sur ces évolutions et à mettre à profit les objectifs d'environnement pour créer des opportunités économiques.

L'Autriche est une petite économie ouverte dont les citoyens jouissent d'un niveau de vie élevé. Elle affiche depuis 2000 de bonnes performances économiques, supérieures à celles de certains de ses partenaires clés, notamment l'Allemagne. La récession de 2008-09 a fait reculer un certain nombre de pressions environnementales qui s'étaient exacerbées au début des années 2000. L'économie autrichienne a depuis rebondi et devrait, selon les projections, connaître une croissance régulière, grâce à une base industrielle solide et des finances publiques relativement saines (encadré 1.1 et graphique 1.1).

Graphique 1.1. **Produit intérieur brut de l'Autriche et d'autres membres de l'OCDE**



Note : Les lignes pointillées représentent les pays de l'OCDE affichant le plus élevé et le plus faible taux de croissance du PIB.  
Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE n° 91* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984820>

### Encadré 1.1. Contexte économique et social

#### L'économie

- L'économie autrichienne, bien que petite, se porte bien. Elle affichait, entre 2000 et 2012, un taux de croissance annuel moyen de 1.6 %, chiffre conforme à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.1).
- La population jouit d'un niveau de vie relativement élevé. Le PIB moyen par habitant s'établit à 36 140 USD, et place l'Autriche au huitième rang des pays de l'OCDE (annexe I.A).
- L'Autriche, tout comme les autres économies tournées vers l'exportation, a vu son PIB chuter (de 3.6 %) en 2008-09 sous l'effet de la crise économique mondiale (OCDE, 2012a). L'économie a commencé de se redresser dans la seconde moitié de 2009 à la faveur de la reprise de la demande extérieure, et a dépassé son niveau maximum d'avant la crise au premier semestre de 2011 (graphique 1.1). La croissance, qui a été modérée en 2012-13, devrait atteindre 1.8 % en 2014 (OCDE, 2012b).
- L'Autriche possède une industrie forte qui contribue à hauteur de 29 % à la valeur ajoutée, chiffre supérieur à la moyenne de l'OCDE qui est de 24.1 %. La contribution des services à la valeur ajoutée brute est de 69 %, et celle de l'agriculture de 2 % (annexe I.A).
- Le secteur des biens et services d'environnement gagne du terrain et représentait près de 11 % du PIB en 2011 (Statistik Austria, 2013) (chapitre 3).
- Le tourisme représente également une part importante du PIB, qui atteignait 5.5 % en 2011 (Statistik Austria, 2012). Ce secteur étant fortement dépendant des conditions climatiques et de la qualité de l'environnement, le changement climatique pourrait avoir des conséquences non seulement pour les régions touristiques mais aussi pour l'ensemble de l'économie (chapitre 5).
- Les échanges internationaux jouent un rôle important dans l'économie. Les exportations représentaient 57 % du PIB en 2011 et les importations 54 %, soit plus que les moyennes de l'OCDE Europe qui s'établissent à 43 % pour les exportations et 41 % pour les importations (annexe I.A).
- Le taux de chômage, de 4.3 % en 2012, est relativement faible comparé aux 8 % de l'ensemble de l'OCDE (annexe I.B).
- Les inégalités de répartition des revenus sont plus faibles que les moyennes de l'OCDE et de l'Europe (annexe I.B). En 2011, les 20 % de la population autrichienne percevant les revenus nets les plus élevés gagnaient 3.8 fois plus que les 20 % percevant les plus faibles revenus, alors que cet indicateur était de 5.1 pour l'UE. Le taux de pauvreté est inférieur à la moyenne de l'OCDE (annexe I.B).

#### Les finances publiques

- La situation budgétaire de l'Autriche est bonne par rapport aux autres pays de la zone euro, même si ses finances publiques se sont nettement dégradées durant la crise économique et financière. Les mesures d'assainissement des finances publiques ont permis de ramener en 2012 le déficit à 3.1 % du PIB (il était de 3.3 % dans la zone euro) après qu'il ait plafonné à 4.5 % en 2010 (chapitre 3). La dette publique a augmenté pour atteindre 83 % du PIB en 2012 (contre 100.6 % dans la zone euro) et devrait continuer de s'alourdir (OCDE, 2012b).
- Les dépenses publiques ont été généralement élevées. En 2011 elles équivalaient à 50.5 % du PIB de l'Autriche, ce qui est le huitième chiffre le plus élevé de la zone de l'OCDE. Les dépenses publiques générales de protection de l'environnement représentaient 0.5 % du PIB en 2010, ce qui est l'un des pourcentages les plus bas de l'OCDE (chapitre 3).

Encadré 1.1. **Contexte économique et social** (suite)

- Le ratio impôts/PIB est également important : il atteignait 42 % en 2011, alors que la moyenne de l'OCDE était de 33.8 %. La fiscalité met fortement l'accent sur l'impôt sur les revenus du travail et les cotisations sociales (chapitre 3).
- Les taxes liées à l'environnement représentaient 2.6 % du PIB et 6.1 % de l'ensemble des recettes fiscales en 2011, soit plus que les moyennes de l'OCDE, qui étaient respectivement de 1.6 % et 5.8 % (chapitre 3).

**La population**

- L'Autriche comptait 8.4 millions d'habitants en 2011. La densité de population est relativement élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE (100 habitants au kilomètre carré contre 34 pour l'ensemble de l'OCDE), bien que l'Autriche soit le 10<sup>e</sup> pays européen le moins densément peuplé de la zone OCDE (annexe I.B).
- Environ 24 % de la population vivent en ville et 46 % dans les campagnes, ce qui est l'inverse de la répartition observée dans l'ensemble de l'OCDE.
- La population autrichienne vieillit : la proportion de personnes de 65 ans et plus est passée de 15 % en 2000 à 17 % en 2011, chiffre supérieur à la moyenne de l'OCDE qui s'établit à 14.7 %.
- Comme dans les autres pays de l'OCDE, l'espérance de vie à la naissance s'est progressivement améliorée, passant de 78.2 ans en 2000 à 80.7 ans en 2010, ce qui place l'Autriche parmi les 15 premiers pays de l'OCDE.
- Le niveau d'éducation est généralement bon : 82.5 % de la population en âge de travailler (groupe des 25-64 ans) a achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (annexe I.B). Toutefois, le pourcentage de personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur au sein du même groupe d'âge n'était que de 19 % en 2009, c'est-à-dire les deux-tiers de la moyenne de l'OCDE (30 %).
- Selon le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves, 20 % des élèves autrichiens de 15 ans avaient le meilleur niveau de compétences en sciences environnementales, ce qui est légèrement plus que la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2009).

L'intensité de carbone de l'économie autrichienne a diminué durant la deuxième moitié des années 2000 et reste basse par rapport à celle des autres pays. L'intensité énergétique de l'économie est en effet relativement faible et le renouvelable occupe une place importante dans l'offre énergétique et la production d'électricité. La consommation d'énergie a toutefois augmenté dans tous les secteurs de l'économie. Le transport, principalement routier, est le premier consommateur d'énergie et la deuxième source d'émissions de gaz à effet de serre (GES) du pays. La périurbanisation et les modes de déplacements quotidiens qui s'y attachent, de même que le volume de fret international et en transit expliquent en partie cette situation. Environ 30 % des émissions de GES du secteur des transports sont à mettre au compte du carburant acheté en Autriche mais consommé à l'étranger. En dépit de la baisse enregistrée depuis le milieu des années 2000, les émissions de GES demeurent supérieures aux niveaux de 1990 et à l'objectif défini dans le protocole de Kyoto (section 2.1).

L'Autriche a fait des progrès en améliorant la productivité matières de son économie, mais elle devra redoubler d'efforts pour atteindre son objectif national à long terme. La richesse économique produite par unité de matière utilisée en Autriche est supérieure à la

moyenne de l'OCDE Europe. La mise en œuvre d'une politique efficace de gestion des déchets a contribué à ce bon résultat en améliorant les taux déjà élevés de recyclage des matières et de valorisation des déchets. Des progrès ont été par ailleurs accomplis pour réduire la production de déchets municipaux mais les efforts doivent être poursuivis pour parvenir à la découpler de la consommation privée. La quantité d'ordures ménagères par habitant reste bien supérieure à la moyenne de l'OCDE Europe (section 2.2).

Les montagnes occupent environ 60 % du territoire autrichien et les forêts, près de la moitié. Les zones habitables se concentrent dans les vallées et les bassins hydrographiques et ne représentent que 38 % du territoire. La topographie expose la population à divers aléas naturels, principalement au risque de crues, que pourrait encore aggraver le changement climatique (chapitre 5). L'important dispositif de protection contre les inondations, le très large recours à l'hydroélectricité et la conversion de zones humides en terres agricoles ont mis à mal l'écologie des rivières et des lacs. Des investissements massifs seront nécessaires pour rétablir le bon état/potentiel écologique des cours d'eau (section 3).

Le territoire cultivable et les pâturages ont continué de se contracter depuis 2000 en raison de la progression de l'aménagement de logements et d'infrastructures. Le taux d'artificialisation des sols a dépassé le taux de croissance démographique et l'objectif national, d'où des pressions sur les espaces naturels et les écosystèmes. Quelque 28 % des terres bénéficient d'un régime de protection de la nature, ce qui est l'un des meilleurs chiffres de la zone OCDE. Toutefois, l'état de conservation des habitats et des espèces est relativement défavorable, et plusieurs espèces clés se trouvent exposées à un niveau de risque relativement élevé (section 3). L'agriculture biologique occupe près d'un cinquième du territoire agricole, ce qui place le pays au premier rang de l'UE. Cette situation conjuguée à l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement a contribué à réduire l'intensité d'utilisation d'engrais, dont le niveau est actuellement le plus bas de la zone OCDE. En conséquence, les excédents d'éléments nutritifs ont diminué et seules quelques nappes souterraines semblent désormais exposées à des risques de pollution par les nitrates (sections 2.2 et 3.2).

La population autrichienne semble en moyenne plus satisfaite de la qualité de l'environnement que la population européenne, même si la proportion de personnes se déclarant insatisfaites a progressé depuis le milieu de la dernière décennie. La charge de morbidité imputable à l'environnement est l'une des plus basses d'Europe. La qualité sanitaire de l'eau autrichienne est l'une des meilleures du monde grâce au taux de raccordement très élevé de la population à des stations d'épuration assurant un haut niveau de traitement. Toutefois, l'exposition à la pollution par les particules et l'ozone dans les zones urbaines est toujours élevée. Bien que les émissions des principaux polluants atmosphériques aient sensiblement reculé, les émissions d'oxydes d'azote ( $\text{NO}_x$ ) ont dépassé le plafond national. Les transports routiers sont la première source d'émissions de  $\text{NO}_x$ , en raison principalement du fort pourcentage de véhicules diesel dans la flotte automobile, qui continue d'augmenter (section 4).

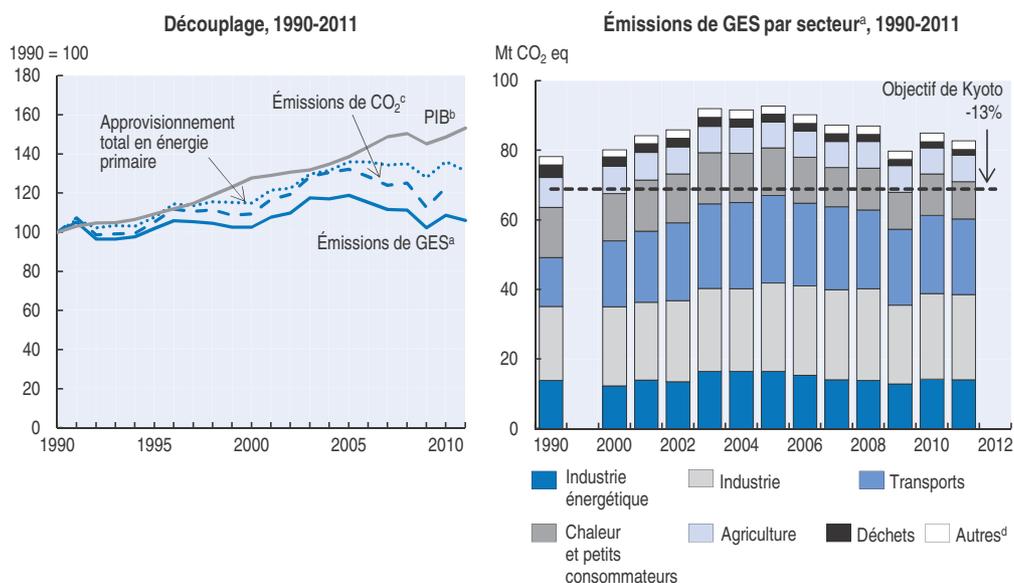
## 2. Transition vers une économie sobre en carbone, en énergie et en ressources

### 2.1. Intensité de carbone et intensité énergétique

#### Émissions de gaz à effet de serre

- L'intensité d'émissions de GES de l'Autriche est faible comparée à celle des autres pays : elle s'établissait à 286 grammes par dollar de PIB (aux PPP de 2005) en 2010, alors que la moyenne OCDE était de 430 grammes (annexe I.C). Ce chiffre témoigne de l'intensité énergétique relativement faible de la structure économique et d'une palette énergétique à faibles émissions de carbone (voir ci-dessous).
- En 2011, l'Autriche était loin d'avoir atteint l'objectif de réduction des émissions de GES fixé dans le cadre du protocole de Kyoto qui prévoyait une réduction de 13 % en 2008-12 par rapport aux niveaux de 1990. Les émissions brutes de GES dépassent depuis 1995 les niveaux de l'année de référence (graphique 1.2). En 2011, les émissions de GES, hors UTCATF (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie), dépassaient de 6 % leur niveau de 1990. L'Autriche doit pour cette raison acheter de grandes quantités de crédits Kyoto pour atteindre son objectif (chapitre 2).

Graphique 1.2. Émissions de GES et objectif de Kyoto



a) Hors émissions/absorptions de CO<sub>2</sub> au titre de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie.

b) PIB aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

c) Émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'énergie uniquement ; approche sectorielle ; exclut les soutages maritimes et aériens internationaux.

d) Gaz fluorés et autres gaz.

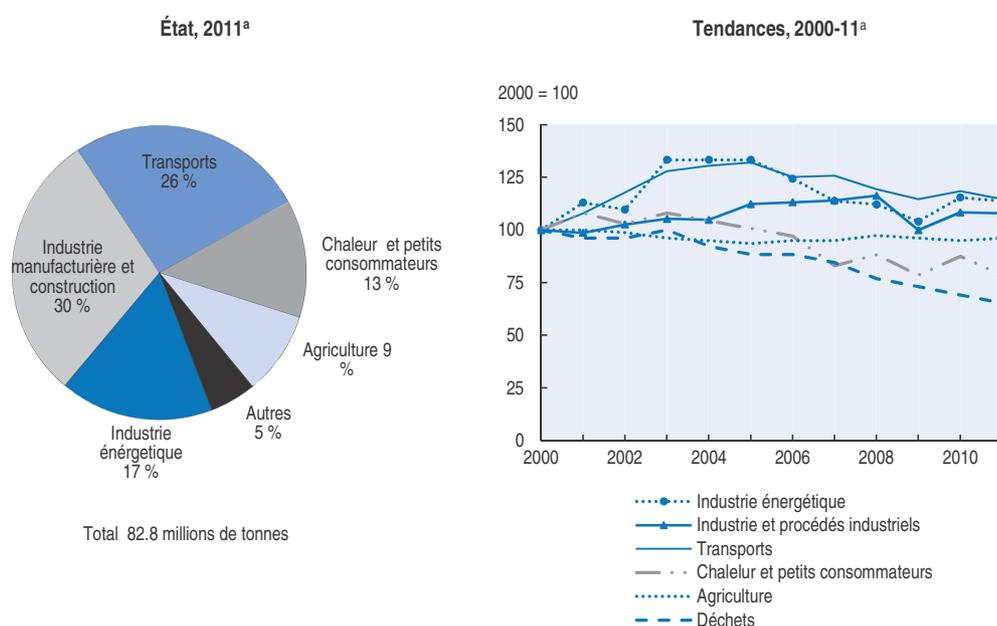
Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE n° 91 (base de données)* ; OCDE-AIE (2012), *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion (base de données)* ; OCDE-AIE (2012), *Energy Balances of OECD Countries (base de données)* ; Umweltbundesamt (2013), *Austria's Annual GHG Inventory 1990-2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984839>

- La hausse des émissions a été particulièrement marquée durant la première moitié des années 2000, en raison de l'intensification de l'activité du secteur des transports et de l'accroissement de la demande énergétique liée à la croissance économique. Comme dans beaucoup d'autres pays, les émissions se sont tassées dans la deuxième moitié des années 2000.

- L'Autriche est parvenue à assurer un découplage absolu entre ses émissions de GES et sa croissance économique entre 2005 et 2008. Les émissions de GES ont cependant suivi l'évolution du PIB depuis 2009 (graphique 1.2).
- De nombreux facteurs ont contribué au recul des émissions, notamment l'explosion des prix du pétrole, le renouvellement du parc automobile, les aides en faveur de l'utilisation d'énergies renouvelables et de biocarburants et les mesures d'économies d'énergie dans les bâtiments, ainsi que le ralentissement de l'activité économique à la fin de la décennie et la douceur de l'hiver 2011 (Umweltbundesamt, 2013) (chapitres 2 et 3).
- Le secteur manufacturier et celui des transports sont les principales sources d'émissions de GES ; en 2011, 30 % des émissions totales étaient à mettre au compte du premier et 26 %, du second (graphique 1.2 et 1.3). Bien qu'elles se soient infléchies dans la seconde moitié des années 2000, en 2011, les émissions de GES de l'industrie restaient supérieures de 8 % à leur niveau de 2000, et celles des transports, de 15 % (graphique 1.3).

Graphique 1.3. Émissions de GES par secteur



a) Hors émissions/absorptions de CO<sub>2</sub> au titre de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie.  
Source : Umweltbundesamt (2013), Austria's Annual GHG Inventory 1990-2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984858>

- Font partie des émissions du secteur des transports les émissions correspondant aux carburants achetés en Autriche mais consommés ailleurs. Ce « tourisme à la pompe » qui attire les automobilistes des pays voisins et les conducteurs de véhicules commerciaux a fortement augmenté (chapitre 3). Selon les estimations, 30 % environ des émissions de GES du secteur des transports sont imputables au tourisme à la pompe (Agence autrichienne de l'énergie ; Umweltbundesamt, 2012).
- L'industrie énergétique est la troisième source d'émissions de GES (graphique 1.3) : à la fin de la décennie, ses émissions dépassaient de 14 % leur niveau de 2000. En revanche,

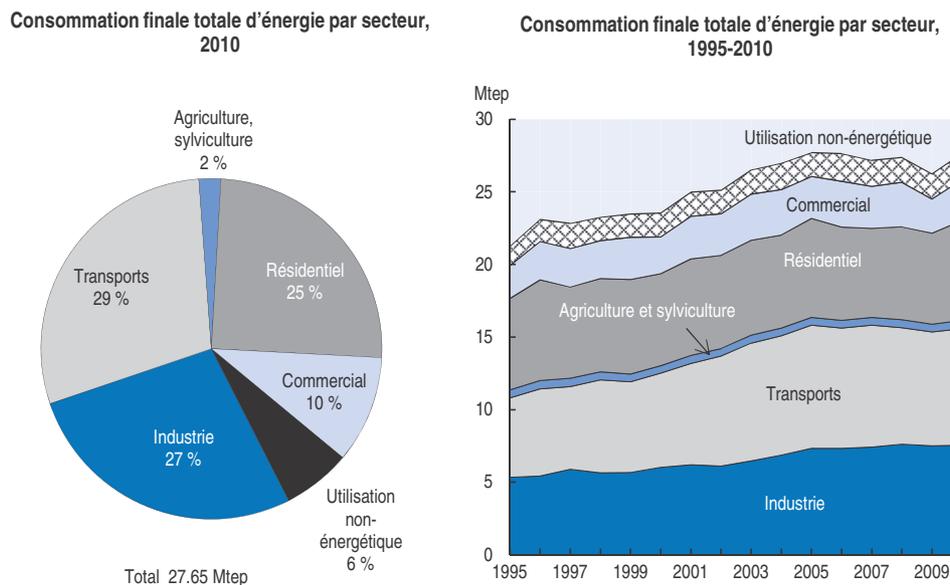
les émissions des secteurs commercial et résidentiel (chauffage et petits consommateurs) ont considérablement diminué durant ces dix années.

- Pour l'avenir, les projections indiquent que l'Autriche devra mettre en œuvre de nouvelles mesures pour atteindre en 2020 son objectif de réduction des émissions de GES dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission, qui est de 16 % par rapport aux niveaux de 2005 (Umweltbundesamt, 2011).

### Intensité énergétique

- La consommation d'énergie a enregistré une hausse dans tous les secteurs économiques. Cette tendance s'est accélérée dans la première moitié des années 2000, où la croissance de la demande énergétique, plus particulièrement dans l'industrie et les transports, a dépassé celle du PIB (graphique 1.4).

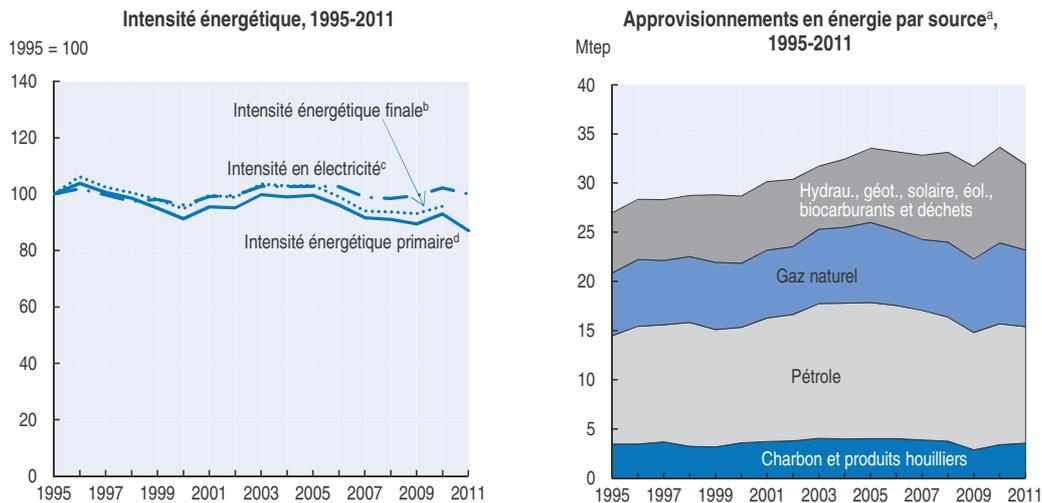
Graphique 1.4. **Consommation finale d'énergie**



Source : OCDE-AIE (2012), *Energy Balances of OECD Countries* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984877>

- En conséquence, les approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) de l'Autriche ont aussi progressé plus vite que le PIB en 2000-05, d'où une hausse de l'intensité énergétique de l'économie (graphique 1.5). Globalement, les ATEP ont augmenté de 11 % entre 2000 et 2011.
- La demande d'énergie, du secteur des transports et des bâtiments (commercial-résidentiel) notamment, a accusé une baisse à partir du milieu de la décennie (graphique 1.4), qui explique le recul des émissions de GES (graphiques 1.2 et 1.3). L'intensité énergétique de l'Autriche a par conséquent également diminué depuis le milieu des années 2000 (graphique 1.5), et s'est maintenue à des niveaux inférieurs à ceux de nombreux autres pays de l'OCDE (annexe I.A).

Graphique 1.5. **Intensité et structure énergétique**

a) Approvisionnements totaux en énergie primaire. La répartition exclut le commerce de l'électricité.

b) Consommation finale totale d'énergie par unité de PIB aux niveaux de prix et parités des pouvoirs d'achat de 2005.

c) Consommation d'électricité par unité de PIB.

d) Approvisionnements totaux en énergie primaire par unité de PIB aux niveaux de prix et parités des pouvoirs d'achat de 2005.

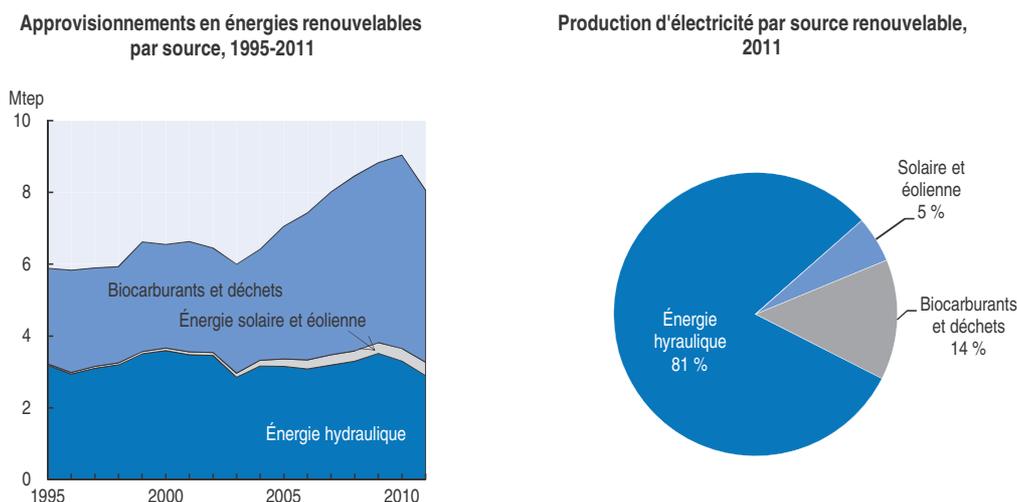
Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE no 91* (base de données) ; OCDE-AIE (2012), *Energy Balances of OECD Countries* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984896>

- Les économies d'énergie réalisées en 2010 étaient environ 2.7 fois supérieures à l'objectif intermédiaire que l'Autriche s'est fixée en réponse à la directive de l'UE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (2006/32/EC). Cependant, au rythme actuel, l'Autriche pourrait manquer de peu son objectif pour 2016 qui prévoit une réduction de 9 % de sa consommation par rapport à la moyenne de 2000-05 (BMWFJ, 2011a).

### Palette énergétique

- La palette énergétique de l'Autriche est relativement sobre en carbone. Les sources d'énergie renouvelables représentaient 27 % des ATEP en 2011, soit plus de trois fois la moyenne de l'OCDE. Le reste des approvisionnements étaient des combustibles fossiles. L'Autriche n'utilise pas d'électricité nucléaire (annexe I.B). Les combustibles fossiles, pétrole et charbon en particulier, ont légèrement régressé (graphique 1.5).
- S'agissant de l'énergie de sources renouvelables, l'offre a augmenté d'environ 23 % entre 2000 et 2011. La production, toutes sources confondues, a progressé sauf celle d'hydroélectricité qui est soumise aux variations météorologiques. Les politiques publiques en faveur de la biomasse (chapitre 3) ont stimulé l'utilisation de biocombustibles/carburants et de déchets renouvelables qui a connu une forte hausse (graphique 1.6), pour atteindre près de 60 % de l'offre d'énergie renouvelable en 2011.
- La majeure partie de l'électricité produite (68 % en 2011) provient de sources renouvelables. Environ 20 % sont à mettre au compte du gaz naturel, et le reste, principalement du charbon. L'hydroélectricité compte pour plus de la moitié de l'électricité produite et représente plus de 80 % de l'électricité d'origine renouvelable (graphique 1.6).

Graphique 1.6. **Énergie de sources renouvelables**

Source : OCDE-AIE (2012), *Energy Balances of OECD Countries* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984915>

- Les capacités de production d'énergie éolienne et photovoltaïque ont considérablement augmenté depuis 2000 (elles ont été globalement multipliées par 25), mais elles continuaient d'occuper une place relativement mineure dans la production d'électricité renouvelable en 2011 (graphique 1.6).
- D'une façon générale, l'Autriche est bien partie pour atteindre son objectif qui est de porter à 34 % la part du renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie à l'horizon 2020, en application de la directive de l'UE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (2009/28/EC). Comme l'indique le tableau 1.1, la part du renouvelable toutes sources comprises était à peine inférieure à l'objectif intermédiaire en 2010, mais les objectifs étaient dépassés pour les catégories chauffage et refroidissement et transport.

Tableau 1.1. **Progrès du renouvelable au regard des objectifs pour 2020**

Utilisation des sources renouvelables	Place du renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie				Estimation des émissions de GES évitées Mt CO <sub>2</sub> éq.
	% atteint		% visé		
	2005	2010	2010	2020	2010
Chauffage et refroidissement	24.3	32.2	30.5	32.6	11.7
Production d'électricité	60.8	65.3	69.3	70.6	18.2
Transport	2.3	7.9	6.8	11.4	-
Total	24.4	30.8	31.1	34.2	29.9

Source : BMWF (2010 ; 2011b).

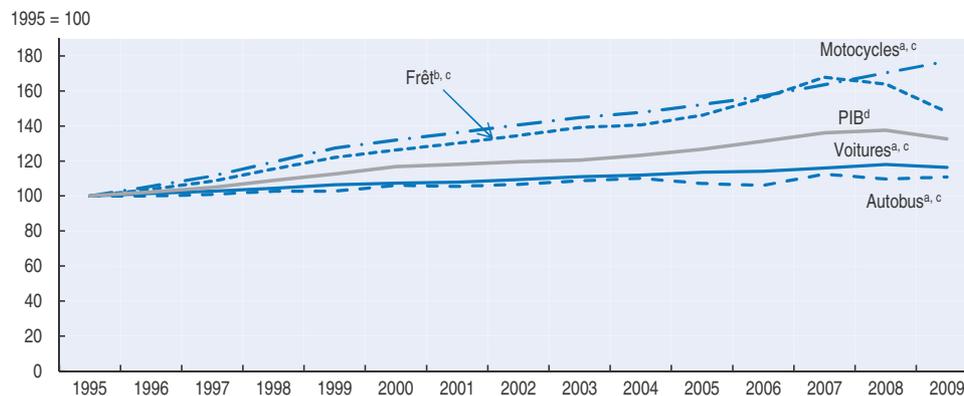
### Transport

- Le secteur des transports demeure le premier consommateur d'énergie (29 % de la consommation finale d'énergie) et, partant, la deuxième source d'émissions de GES

(graphiques 1.3 et 1.4). Comme dans les autres pays, la consommation d'énergie et les émissions de GES de ce secteur sont majoritairement imputables au transport routier.

- Le transport routier a progressé en volume pendant pratiquement toutes les années 2000, en raison notamment de l'élargissement de l'UE. Le transport routier de marchandises et l'usage de motocycles ont enregistré une croissance bien supérieure à celle du PIB (graphique 1.7). Le fléchissement du trafic de marchandises depuis 2007 peut être attribué en partie au ralentissement de l'activité économique et à la hausse des prix des carburants (chapitre 3).

Graphique 1.7. **Évolution du transport routier**



a) Évolution de l'indice depuis 1995 sur la base des valeurs exprimées en passager-kilomètre.

b) Évolution de l'indice depuis 1995 sur la base des valeurs exprimées en tonne-kilomètre.

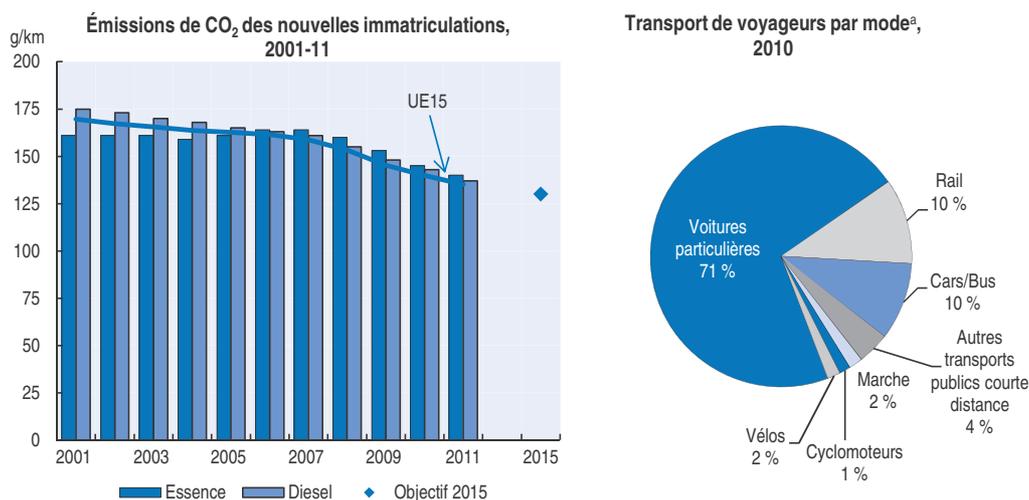
c) Les données concernent les véhicules nationaux uniquement.

d) PIB aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données) ; BMLFUW (2013), *Indikatoren für die gesamthafte Bewertung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984934>

- Comme dans la plupart des pays, la répartition modale du transport de fret et de voyageurs laisse la part belle à la route. En 2010, 32 % du transport intérieur de marchandises se faisaient par chemin de fer (BMVIT, 2012), chiffre supérieur aux résultats de nombreux pays de l'OCDE. Le plan national de transport prévoit de porter à 40 % la part du fret ferroviaire d'ici à 2025.
- La répartition modale du transport de voyageurs n'a que faiblement évolué au cours des dix dernières années, en faveur du transport ferroviaire. Les modes de transport respectueux de l'environnement (transports publics urbains, rail, bicyclette et marche) représentaient 27.5 % du trafic de voyageurs en 2010 (graphique 1.8). Plus de 70 % des déplacements se faisaient en voiture, pourcentage qui reste inférieur toutefois à ceux qu'affichent la plupart des pays de l'OCDE (annexe I.A).
- L'Autriche, où l'on compte 53 voitures privées pour 100 personnes, affiche l'un des taux de motorisation les plus élevés de l'OCDE (annexe I.A). Les nouvelles immatriculations ont une bonne efficacité carbone qui va s'améliorant, mais les émissions restent légèrement supérieures à la moyenne de l'UE (graphique 1.8).
- L'Autriche possède un réseau de transport public étendu et bien développé. La majeure partie de la population a accès aux transports publics, mais il existe des différences régionales (tableau 1.2). Un pourcentage croissant de la population s'installe cependant

Graphique 1.8. **Transport de passagers**

a) Sur la base des valeurs exprimées en passager-kilomètre.

Source : BMLFUW (2013) *Facts and Figures* (base de données) ; AEE (2012), *Monitoring CO<sub>2</sub> emissions from new passenger cars in the EU : summary of data for 2011*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932984953>

Tableau 1.2. **Accès de la population aux transports publics**

Länder	Accessibilité <sup>a</sup> 500 m		Accessibilité <sup>a</sup> 1 500 m	
	%	Variation 1995-2005 (%)	%	Variation 1995-2005 (%)
Burgenland	72	-12	93	-6
Carinthie	76	6	96	-1
Basse-Autriche	75	-6	94	-3
Haute-Autriche	73	7	95	2
Salzbourg	80	5	96	-1
Styrie	67	-1	90	-5
Tyrol	80	7	97	-1
Vorarlberg	90	4	98	-1
Vienne	100	..	100	..
Autriche (sans Vienne)	75	2	90	-2
Autriche (avec Vienne)	80	..	95	..

a) Pourcentage de la population vivant dans un rayon de 500 m ou 1 500 m d'un arrêt de transports publics.

Source : BMLFUW (2011a).

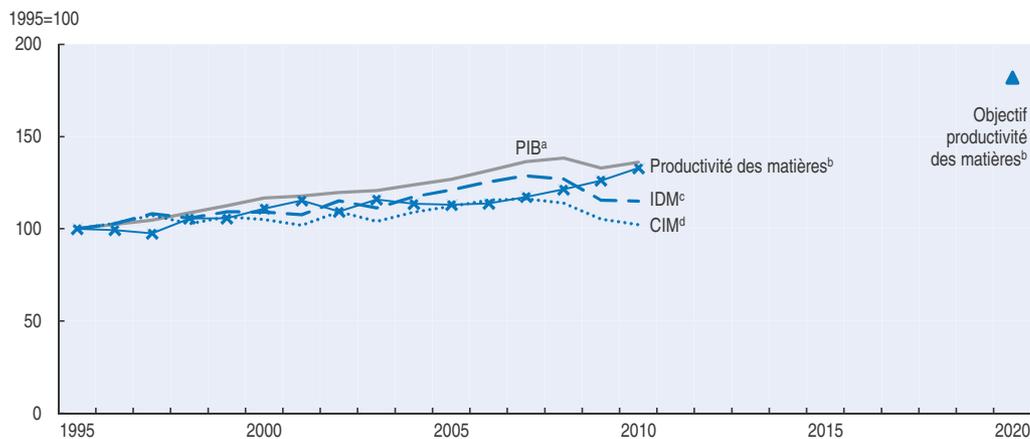
à la périphérie des villes, et s'éloigne ainsi des lignes de transport public (BMLFUW, 2011a). Cette tendance se traduit par un étalement des villes et un accroissement des migrations journalières.

## 2.2. Efficacité d'utilisation des ressources

### Productivité des matières

- L'économie autrichienne est fortement dépendante de ses importations de matières premières (en particulier de combustibles fossiles et de métaux), pour sa consommation intérieure mais aussi, de plus en plus, pour ses exportations.

- La production de richesse économique de l'Autriche par unité de matière utilisée est supérieure à la moyenne de l'OCDE Europe. La consommation intérieure de matières (CIM)<sup>1</sup> est caractérisée par une proportion relativement élevée de biomasse (élevage et production forestière) et une faible proportion de combustibles fossiles (annexe I.C).
- Entre 1995 et 2010, la croissance du PIB ayant été beaucoup plus rapide que celle de la CIM, la productivité matières a cru de 33 %. Les progrès récents s'expliquent principalement par le ralentissement des activités de construction suite à la crise (graphique 1.9).

Graphique 1.9. **Productivité des matières**

a) Aux prix constants.

b) La productivité des matières désigne le montant du PIB généré par unité de matières consommée. Elle représente le ratio du PIB à la consommation intérieure de matières (CIM), dans lequel CIM est calculé comme la somme de l'extraction intérieure de matières (matières premières) utilisée par une économie et sa balance commerciale physique. Une augmentation de la productivité des matières équivaut à une diminution de l'intensité matérielle (c.à.d. CIM/PIB).

c) Par intrant matériel direct (IMD) on entend les flux des matières qui entrent physiquement dans le système économique aux fins de transformation ou de consommation directe. Il renvoie à l'extraction intérieure de matières utilisée par une économie majoré par les importations.

d) La consommation intérieure de matières (CIM) désigne la somme de l'extraction intérieure (matières premières) utilisée par une économie et sa balance commerciale physique.

Source : Statistik Austria (2013), *Material Flow Accounts as of 1995* (base de données).

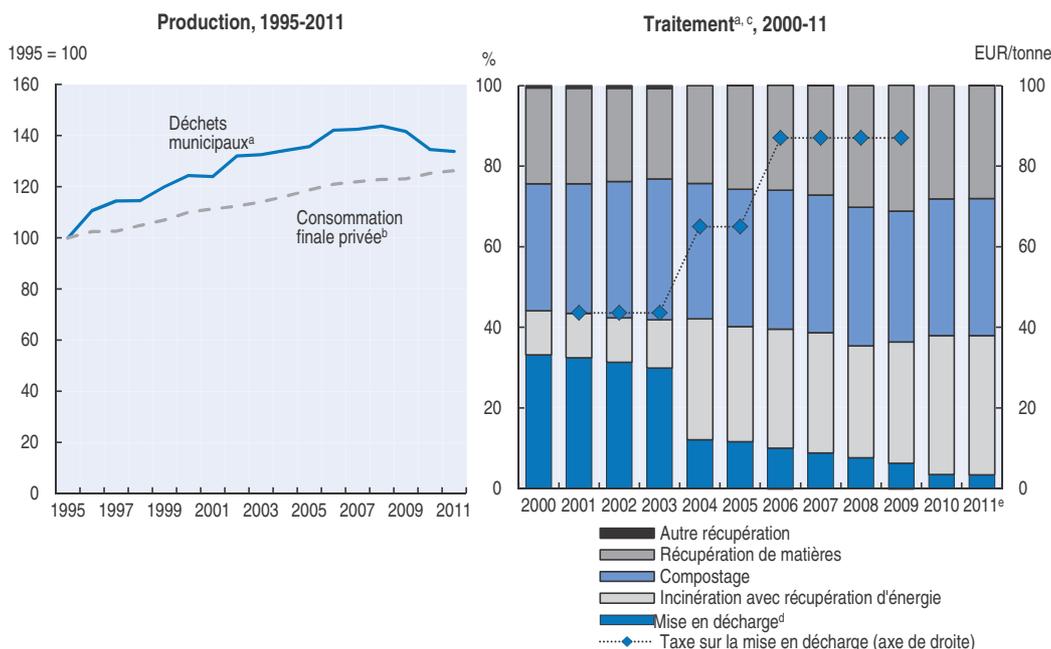
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984972>

- Dans un scénario de statu quo, la productivité des ressources devrait en principe augmenter de 1.2 % par an (Eisenmenger et al., 2011). Des efforts seront nécessaires pour accroître la productivité des ressources de 50 % d'ici à 2020 (par rapport au niveau de 2008) et atteindre l'objectif à long terme de « Facteur 4 » prévu dans le Plan d'action pour l'efficacité d'utilisation des ressources de 2012.

### **Production de déchets et valorisation**

- La production totale de déchets (à l'exclusion des déblais) a augmenté de 8 % entre 1999 et 2008, pour ensuite diminuer en écho à la récession économique (BMLFUW, 2011b). L'intensification des travaux de construction des chemins de fer fédéraux autrichiens a fait sensiblement augmenter la production de déblais (+ 27 % jusqu'en 2008).
- Bien que la production de déchets municipaux, de jardinage et d'entretien des espaces verts notamment, ait récemment diminué, les efforts doivent être poursuivis pour découpler la production de déchets municipaux de la consommation privée (BiPRO, 2012 ; graphique 1.10).

Graphique 1.10. Déchets municipaux



a) Déchets collectés par ou pour les municipalités. Ils comprennent les déchets produits par les ménages et les activités commerciales, les déchets encombrants et les déchets similaires traités dans les mêmes installations. Ils excluent les déchets de construction et les déchets verts des services municipaux compostés sur le site.

b) Aux prix constants 2005.

c) Jusqu'en 2003, le traitement total inclut des double contages.

d) Les données 2000 incluent des résidus issus d'autres opérations (environ 30 %).

e) Estimations.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données).

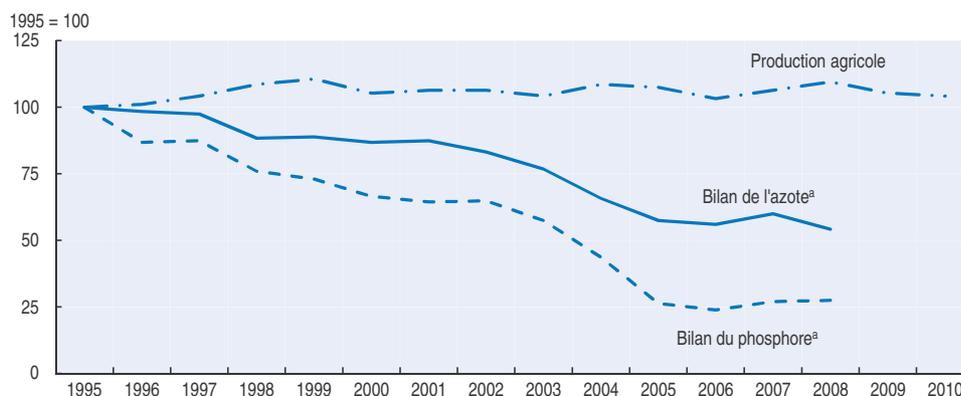
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932984991>

- Avec une production de 550 kg de déchets municipaux par personne, l'Autriche demeure largement au-dessus de la moyenne de l'OCDE Europe qui s'établit à 500 kg (annexe I.C).
- La mise en décharge des déchets a reculé au profit du traitement thermique en réponse à l'interdiction, en 2004, de la mise en décharge des déchets municipaux non traités, et au relèvement progressif de la taxe de mise en décharge (graphique 1.10 et chapitre 3) (AEE, 2013).
- En 2011, l'Autriche a affiché le meilleur taux de compostage des déchets municipaux de toute l'Union européenne, qui a atteint 34 %, contre 15 % en moyenne dans l'UE, et obtient le deuxième meilleur résultat pour la valorisation des matières (62 %, contre 40 % en moyenne dans l'UE).
- L'Autriche a dépassé les objectifs de l'UE en ce qui concerne le recyclage de divers types de déchets, dont les emballages, les véhicules en fin de vie et les déchets d'équipements électriques et électroniques.

#### Bilan des éléments fertilisants et intrants agricoles

- La production agricole est restée stable dans les années 2000 mais les excédents d'azote et de phosphore ont régulièrement baissé (graphique 1.11), ce qui a eu des conséquences positives pour la qualité de l'eau (section 3). Les excédents d'azote ont diminué de 5.4 % par an et ceux de phosphore de 10.3 % par an entre 1998-2000 et 2007-09, baisses

Graphique 1.11. Bilans des éléments fertilisants



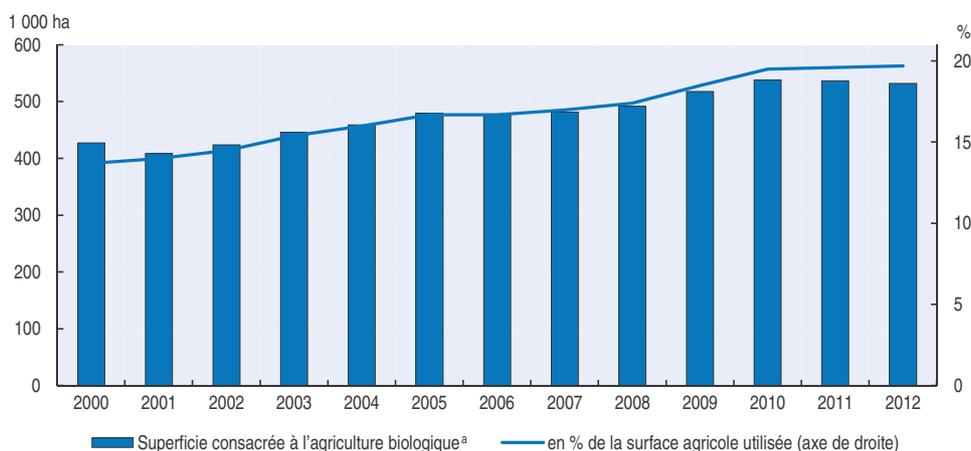
a) Bilans bruts des éléments nutritifs ; moyennes mobiles sur trois ans.  
Source : OCDE (2013), *Indicateurs agro-environnementaux* (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985010>

beaucoup plus marquées que dans la zone OCDE où elles se chiffraient à 1.4 % et 5.4 % respectivement (OCDE, 2013).

- La contraction du cheptel et de l'utilisation d'engrais a contribué à ce résultat. L'Autriche fait partie des dix pays de l'OCDE affichant la plus faible consommation d'engrais azotés au kilomètre carré de terre cultivée (annexe I.C). Elle le doit en partie à l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et à la croissance de l'agriculture biologique, qui bénéficient de l'appui de programmes agro-environnementaux fédéraux (chapitre 2).
- La superficie agricole consacrée à l'agriculture biologique<sup>2</sup> a progressé de 26 % entre 2000 et 2011 pour atteindre 19 % du territoire agricole utilisé (graphique 1.12). Ce pourcentage est le plus élevé de l'UE mais reste légèrement inférieur à l'objectif national de 20 % en 2010, fixé dans le Programme d'action 2008-10 pour l'agriculture biologique.

Graphique 1.12. Agriculture biologique



a) Superficie affectée à l'agriculture biologique subventionnée dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC).  
Source : BMLFUW (2013), *Facts and Figures* (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985029>

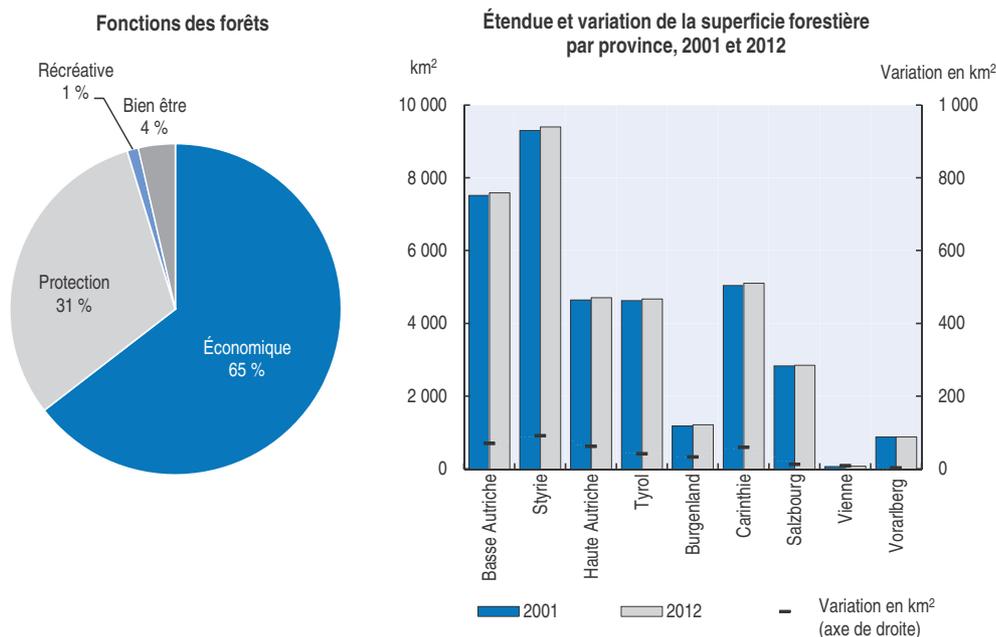
- La quantité de pesticides vendus par kilomètre carré de terres agricoles a eu tendance à augmenter depuis 2000, alors que la production agricole est restée stable (chapitre 5). L'intensité d'utilisation de pesticides en Autriche demeure toutefois inférieure à la moyenne de l'OCDE Europe (annexe I.C).

### 3. Gérer les ressources naturelles

#### 3.1. Biodiversité et écosystèmes

- Les montagnes occupent environ 60 % du territoire autrichien dont seulement 32 % se trouvent à moins de 500 mètres au-dessous du niveau moyen de la mer. Ainsi, les zones habitables ne représentent qu'environ 38 % du territoire et se concentrent dans les vallées et les bassins hydrographiques. Cela expose la population à divers aléas naturels, principalement au risque de crues, que pourrait encore aggraver le changement climatique (chapitre 5).
- Les forêts sont un élément essentiel du paysage autrichien : 47 % (près de la moitié) du territoire national sont classés zone forestière, 21 % pâturages et 17 % environ, terres arables. Le stock sur pied des forêts et autres espaces boisés autrichiens est l'un des plus importants de l'OCDE (annexe I.C)<sup>3</sup>.
- Les forêts ont diverses fonctions en Autriche et contribuent notamment à la protection des sols, des ressources en eau et des écosystèmes. Plus de 40 % de la superficie forestière sont classés dans la catégorie correspondant à un niveau de dégradation modéré, et un quart est occupé par des forêts naturelles ou semi-naturelles (BMLFUW, 2010a). La superficie forestière a progressé d'environ 1 % depuis 2001, dans le prolongement de la tendance à long terme observée dans toutes les régions (graphique 1.13).

Graphique 1.13. **Forêts**

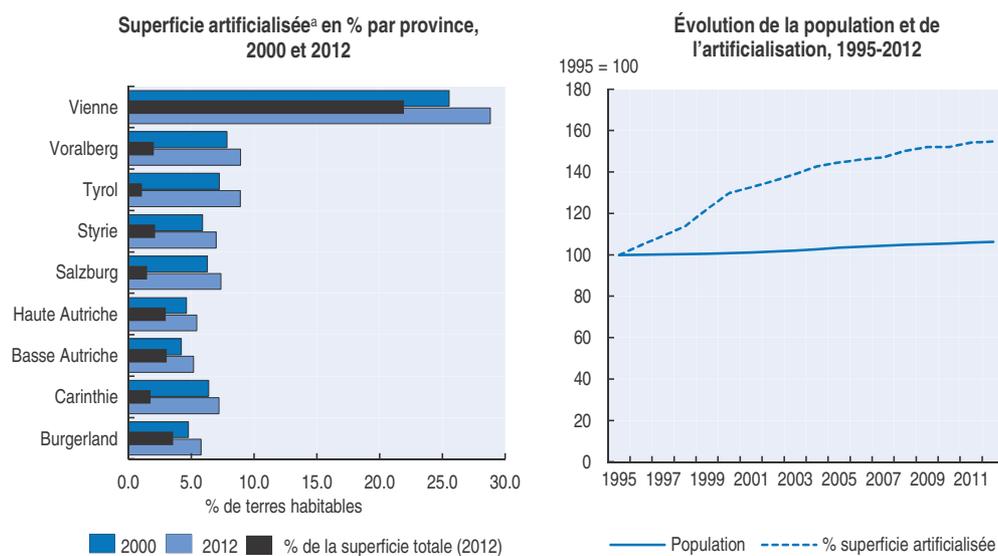


Source : BMLFUW (2013), *Facts and Figures* (base de données) ; BMLFUW (2013), *Indikatoren für die gesamthafte Bewertung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich* (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985048>

- La superficie de pâturages et de terres cultivables a été amputée de plus de 1 000 km<sup>2</sup>, soit 30 ha par jour, entre 2001 et 2012. Près d'un tiers des espaces soustraits ont été boisés et le reste a été utilisé pour des projets d'habitations et d'infrastructures (BMLFUW, 2011a).
- Les cultures énergétiques occupaient un peu plus de 50 000 ha de terres agricoles en 2010. Rien ne semble indiquer que la progression de l'utilisation de biomasse et de biocombustibles/carburants ait entraîné un changement d'affectation des terres en Autriche, ni qu'elle ait eu des répercussions sur la biodiversité ou l'eau (BMWFJ, 2011b).
- La conversion de terrains non aménagés pour la construction de logements, d'infrastructures de transport et d'autres ouvrages (artificialisation des sols) s'est poursuivie en 2000. En 2012, les espaces artificialisés occupaient 2.3 % de l'ensemble du territoire et 6 % environ de la superficie des zones habitables, avec de très importantes variations régionales (graphique 1.14).
- Bien que le taux d'artificialisation se soit tassé au cours des dix dernières années, il reste très supérieur au taux de croissance démographique. Il dépasse de près de huit fois l'objectif d'artificialisation d'un hectare par jour, visé par la Stratégie autrichienne de développement durable (BMLFUW, 2011a).
- Quelque 28 % des terres bénéficient d'un régime de protection de la nature. Ce pourcentage est resté pratiquement le même depuis 2000 et figure parmi les plus élevés de l'OCDE (annexe I.C). Les sites Natura 2000 représentent près de 15 % des terres et couvrent pratiquement 90 % des habitats et des espèces présents en Autriche et mentionnés dans la directive Habitats de l'UE.

Graphique 1.14. Artificialisation des sols



a) La superficie artificialisée est l'ensemble des zones construites (« bâties » et « revêtues », prises en compte à 100 % et « zones à usage non spécifié », prises en compte à 30 %) et d'autres zones (« voies routières », prises en compte à 60 %, et « autres zones » prises en compte à 10 %).

Source : BMLFUW (2013), *Indikatoren für die gesamthafte Bewertung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich* (base de données); OCDE (2013) *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données).

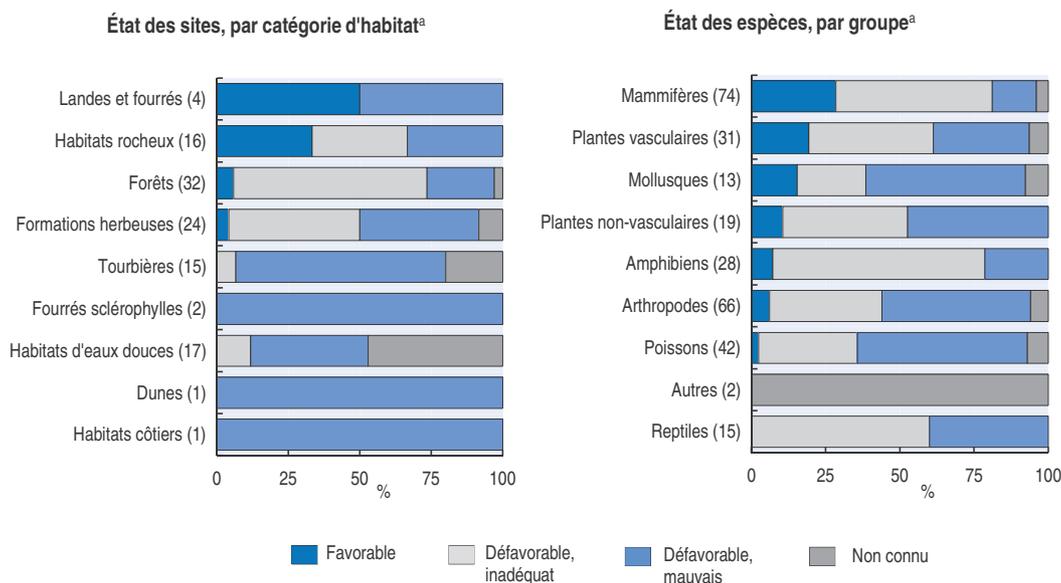
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985067>

Tableau 1.3. Aires protégées par la législation relative à la conservation de la nature en 2011

	Nombre	Superficie en ha	% du territoire fédéral
Paysages protégés	249	1 254 633	15.0
Sites Natura 2000, dont :	220	1 232 400	14.7
Sites protégés faisant l'objet d'une désignation nationale	181	1 081 043	12.9
Parcs naturels	48	402 042	4.8
Aires de conservation de la nature	453	300 432	3.6
Parcs nationaux	6	235 257	2.8
Autres aires protégées (à l'exception des monuments naturels)	36	148 331	1.8
Aires de conservation de la nature et du paysage	4	50 633	0.6
Éléments de paysage protégés	342	8 422	0.1

Source : BMLFUW (2012) ; CE (2011).

Graphique 1.15. État de conservation des sites et des espèces d'importance communautaire dans les années 2000

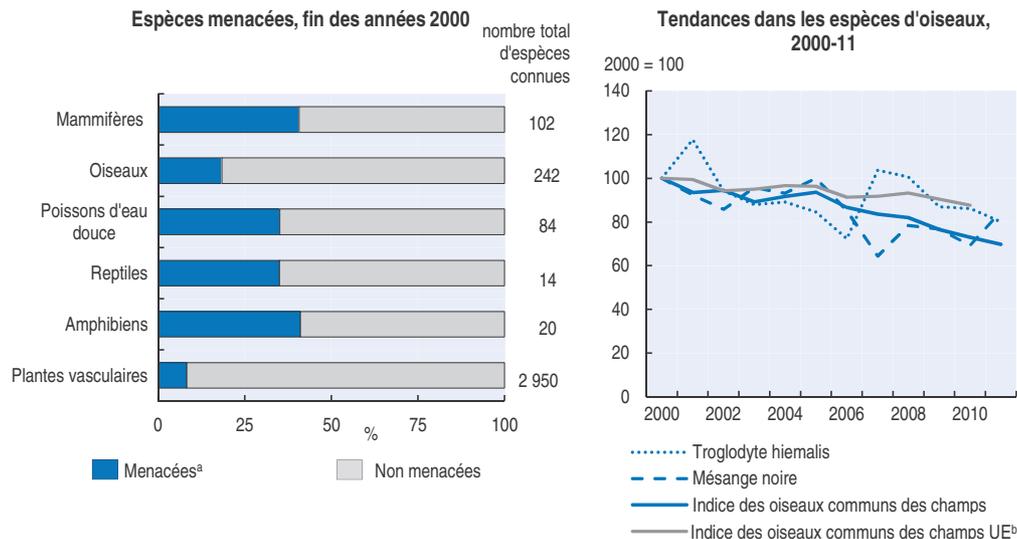


a) Le nombre d'occurrences pour chaque catégorie/groupe est indiqué entre parenthèses.

Source : European Topic Centre on Biological Diversity (2008), rapport national établi en application de l'article 17 de la directive « Habitats » de l'UE (92/43/CEE), 2001-06.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985086>

- Les zones protégées relèvent de divers régimes donnant lieu à différentes désignations qui varient souvent au niveau des Länder (tableau 1.3). Environ 18 % du territoire sont des aires protégées relevant des catégories V et VI (protection faible), et 7 % des catégories I à IV (haut niveau de protection de la nature) de l'UICN (AEE, 2012a).
- Cependant, l'état de conservation des habitats et des espèces est relativement défavorable (graphique 1.15). Globalement, quelque 18 % seulement des types d'habitats et 11 % des espèces d'importance communautaire présents en Autriche affichent un état de conservation favorable (BMLFUW, 2010a).

Graphique 1.16. **Espèces végétales et animales**

a) Espèces « gravement en danger », « en danger » et « vulnérables » selon la classification UICN en % des espèces connues.

b) Indice agrégé pour l'UE incorporant 37 espèces d'oiseaux communs qui utilisent et ont une dépendance vis-à-vis des terres cultivées.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données) ; BMLFUW (2013), *Indikatoren für die gesamthafte Bewertung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich* (base de données) ; Eurostat (2013), *Statistiques sur l'environnement et l'énergie* (base de données).

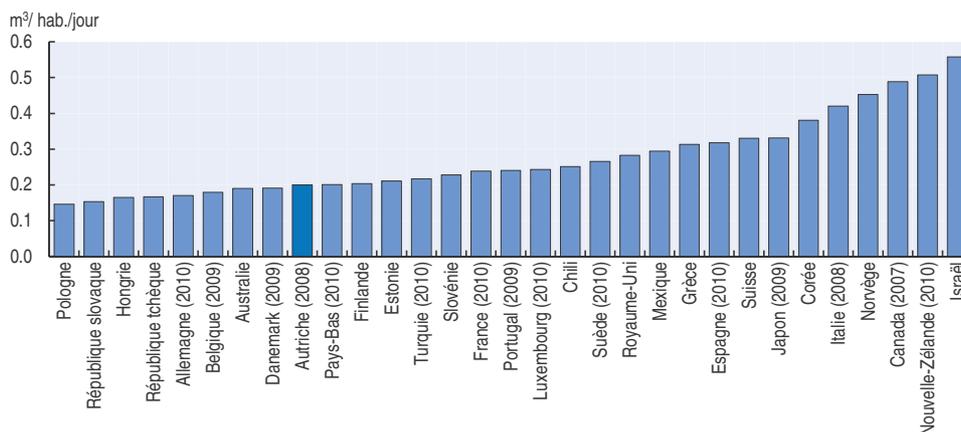
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985105>

- Les populations de certaines espèces d'oiseaux vivant dans les espaces agricoles et les forêts ont légèrement diminué, tendance générale observée en Europe (graphique 1.16). Ce déclin pourrait indiquer une dégradation de la qualité des habitats (BMLFUW, 2011a).
- La proportion d'espèces de mammifères, d'oiseaux, de poissons d'eau douce et de plantes vasculaires en danger est relativement élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 1.16 ; annexe I.C). L'état de conservation de certaines populations s'est toutefois considérablement amélioré grâce aux programmes de protection (BMLFUW, 2010a)<sup>4</sup>.

### 3.2. Ressources en eau

- L'Autriche dispose d'abondantes ressources en eau dont elle n'utilise qu'une faible part : les prélèvements annuels représentent environ 4 % du total des ressources en eau disponibles (annexe I.C).
- Les prélèvements d'eau douce pour les besoins du réseau public sont demeurés pratiquement constants depuis la fin des années 90 et figurent parmi les plus faibles de l'OCDE (graphique 1.17). Pratiquement toute l'eau de boisson consommée dans le pays provient des nappes souterraines ou de sources (Umweltbundesamt, 2010).
- Le gros de la demande d'eau (61.5 %) va à l'industrie, suivie du réseau d'eau potable (30.8 %) et de l'agriculture (7.7 %) (Umweltbundesamt, 2010).
- L'important dispositif de protection contre les inondations et de production d'hydroélectricité (section 2.1) a modifié la morphologie des cours d'eau et les conditions hydrologiques.

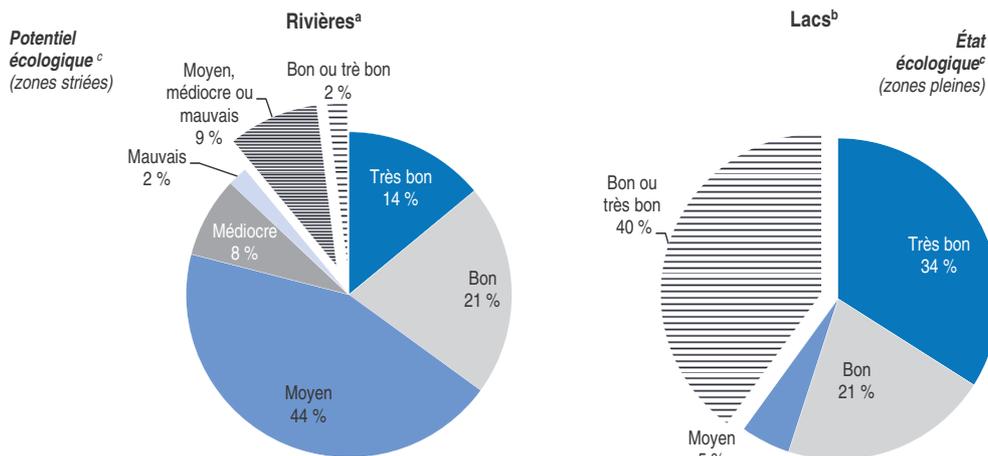
Graphique 1.17. **Quantité d'eau prélevée en 2011 pour le réseau public de distribution dans les certains pays de l'OCDE**



Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985124>

Graphique 1.18. **État et potentiel écologiques des masses d'eau en 2009**



a) Eau vive et bassin versant > 10 km<sup>2</sup> (31 466 km au total).

b) 62 lacs > 50 ha.

c) État écologique des cours d'eau naturels ; potentiel écologique des masses d'eau profondément modifiées ou artificielles.

Source : BMLFUW (2013), *Facts and Figures* (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985143>

- En conséquence, 11 % des masses d'eau superficielles ont subi de profondes modifications ou sont artificielles. Plus de 80 % des cours d'eau fortement modifiés ou artificiels ne satisfont pas aux critères de « bon potentiel écologique » de la directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'UE (graphique 1.18).
- En outre, plus de 60 % des cours d'eau naturels et 8 % des lacs naturels ne parviennent pas à satisfaire aux critères de « bon état écologique » de la DCE (graphique 1.18). L'Autriche mettra à profit le délai supplémentaire qui lui a été accordé jusqu'en 2027

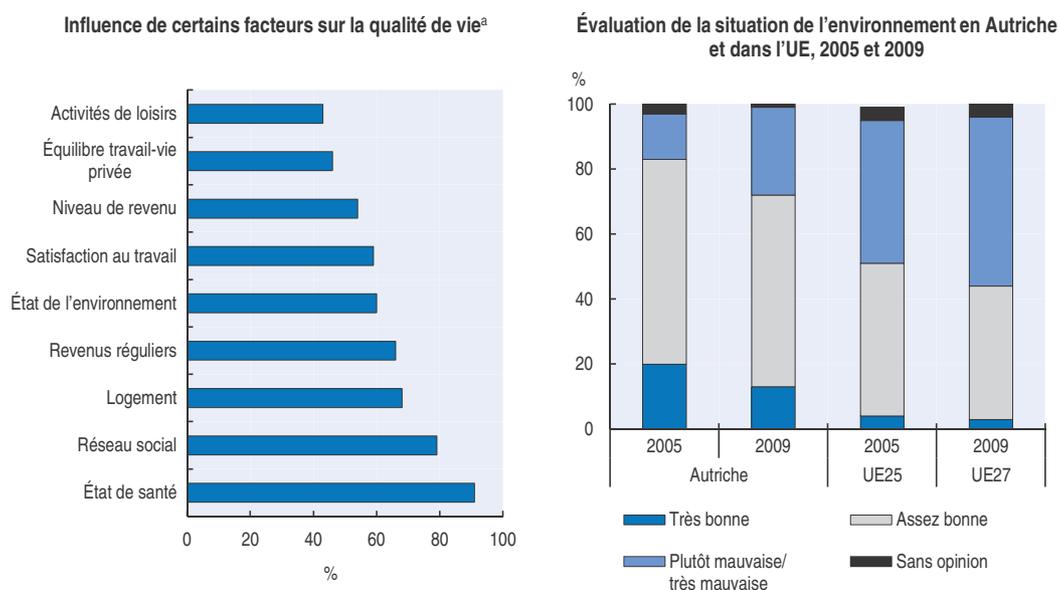
pour se mettre en conformité avec cette directive, mais il lui sera malgré tout difficile d'atteindre les premiers objectifs intermédiaires d'état et de potentiel écologiques<sup>5</sup>.

- Les eaux de surface sont très faiblement polluées. Seulement 2 % des masses d'eau superficielles ne sont pas conformes aux normes nationales de pollution, et 0.3 % ne répondent pas aux critères de bon état chimique prescrits par la DCE (BMLFUW, 2011a). Toutefois, on relève dans les cours d'eau des concentrations élevées de plusieurs substances chimiques présentes dans les pesticides pour lesquelles aucune norme n'a encore été adoptée (encadré 4.8).
- En 2011, plus de 98 % des eaux de baignade intérieures sous surveillance respectaient les valeurs obligatoires fixées par la directive de l'UE sur les eaux de baignade, contre 92 % dans l'ensemble de l'UE. La proportion d'eaux de baignade d'excellente qualité a atteint 83.5 %, alors que la moyenne est de 77 % dans l'UE (AEE, 2012b)<sup>6</sup>.
- La qualité des eaux souterraines est généralement bonne. Seulement 3 des 136 nappes souterraines ne sont pas conformes aux critères de bon état chimique de la DCE. Ces nappes se concentrent dans les zones agricoles d'Autriche orientale, où le renouvellement des eaux souterraines est plus lent en raison de plus faible niveau des précipitations (Umweltbundesamt, 2010).
- Les nitrates sont l'une des principales causes de dégradation de la qualité de l'eau. La pollution par les nitrates et les excédents d'azote sont en recul depuis 2000 (graphique 1.11). En 2009, moins de 12 % des sites de surveillance des eaux souterraines indiquaient un risque de pollution par les nitrates (concentrations supérieures à 45 mg/litre) (BMLFUW, 2011a).
- Les concentrations d'autres polluants, y compris de pesticides, ont aussi baissé dans les nappes souterraines. Les valeurs relevées sur certains sites de surveillance continuent de dépasser les valeurs seuil, mais cela n'affecte pas le bon état chimique des eaux souterraines. Depuis l'interdiction de l'utilisation d'atrazine comme herbicide, la proportion de sites de surveillance affichant des chiffres supérieurs à la limite s'est régulièrement infléchi, pour tomber à 1.8 % en 2009 (BMLFUW, 2011a).
- En somme, la qualité de l'eau s'est généralement améliorée grâce au progrès des technologies de traitement des eaux usées, à l'accroissement du taux de raccordement à une station d'épuration (section 4), aux programmes d'action engagés pour réduire les nitrates et à la généralisation des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, qui ont tous bénéficiés d'aides publiques à l'investissement (chapitres 2 et 3).

## 4. Amélioration de la qualité de vie environnementale

### 4.1. Environnement et bien-être

- Dans une enquête réalisée en 2009, 60 % des personnes interrogées ont indiqué que l'état de l'environnement avait une très grande importance pour leur qualité de vie (graphique 1.19), l'environnement arrivant au cinquième rang immédiatement après un revenu régulier (BMLFUW, 2010b).
- Dans l'ensemble, les Autrichiens semblent davantage satisfaits de la qualité de leur environnement que la moyenne des Européens : en 2009, 72 % de la population autrichienne considéraient que la qualité de l'environnement était plutôt bonne ou très bonne dans leur pays, contre 44 % en moyenne dans l'UE (graphique 1.19).

Graphique 1.19. **Qualité de vie environnementale**

a) Pourcentage de personnes ayant répondu « forte » à la question « comment évaluez-vous l'influence de ces facteurs sur votre qualité de vie » (forte, modérée ou faible ?)

Source : BMLFUW (2010), *Well-being of Austrian people*.

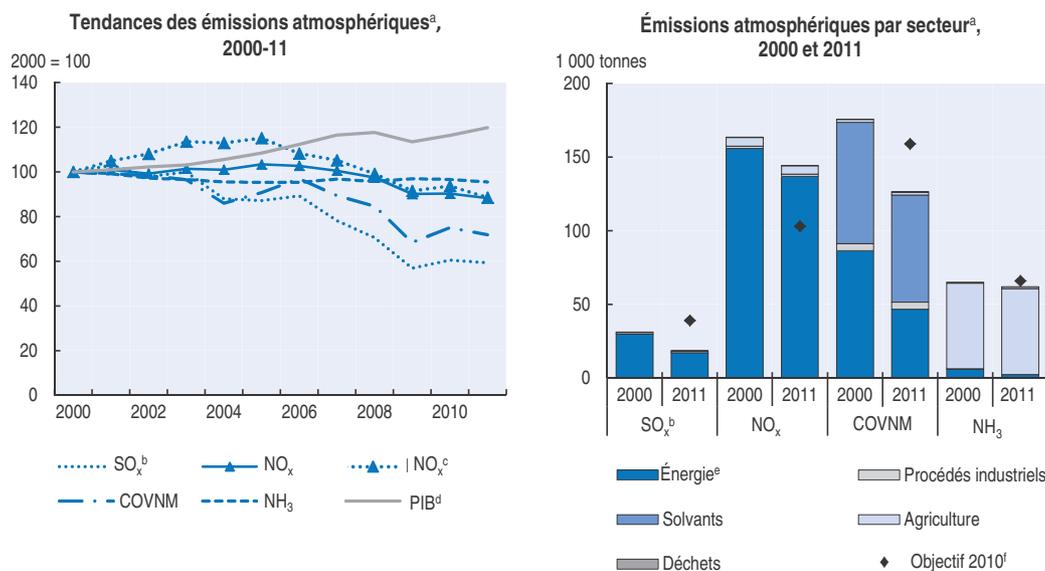
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985162>

- Toutefois, la proportion de personnes insatisfaites a augmenté plus rapidement en Autriche qu'en Europe entre 2005 et 2009 (graphique 1.19). Cette évolution peut s'expliquer par l'importance croissante de l'environnement dans le débat public et la sensibilisation accrue de la population à ces questions, et pourrait en fin de compte refléter une montée des exigences (BMLFUW, 2010b).
- Le niveau de satisfaction du public est supérieur à 90 % en ce qui concerne la qualité des cours d'eau et des lacs, la qualité de l'eau de boisson ainsi que l'abondance et l'état des espaces verts. Ce chiffre tombe à quelque 80 % en ce qui concerne la qualité de l'air et 65 % pour l'exposition au bruit (BMLFUW, 2010b).
- La proportion de la population autrichienne qui souffre du bruit pendant la journée, la nuit ou les deux, est passée de 29 % en 2003 à 39 % en 2007. La source de bruit citée le plus fréquemment est le trafic routier (BMLFUW, 2011a).

#### 4.2. Émissions atmosphériques et qualité de l'air

- Les émissions d'oxydes de soufre et d'azote (SO<sub>x</sub> et NO<sub>x</sub>) ont continué de régresser depuis 2000 (graphique 1.20), mais plus lentement que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Les émissions de SO<sub>x</sub> et de NO<sub>x</sub> par unité de PIB en Autriche restent inférieures à la moyenne de l'OCDE Europe (annexe I.C).
- Entre 2000 et 2011, les émissions de SO<sub>x</sub> ont chuté de 41 %, celles de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) de 28 % et celles d'ammoniac de 4.5 %. Toutes ont été découplées de la performance économique, surtout dans la seconde moitié de la décennie. Cela a permis à l'Autriche d'atteindre ses objectifs pour 2010 au titre de la directive de l'UE fixant les plafonds d'émission nationaux (PEN) (graphique 1.20).

Graphique 1.20. Émissions atmosphériques



a) Exclut les émissions liées aux exportations de carburants.

b) En SO<sub>2</sub>.

c) Inclut les émissions liées aux exportations de carburants.

d) Aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

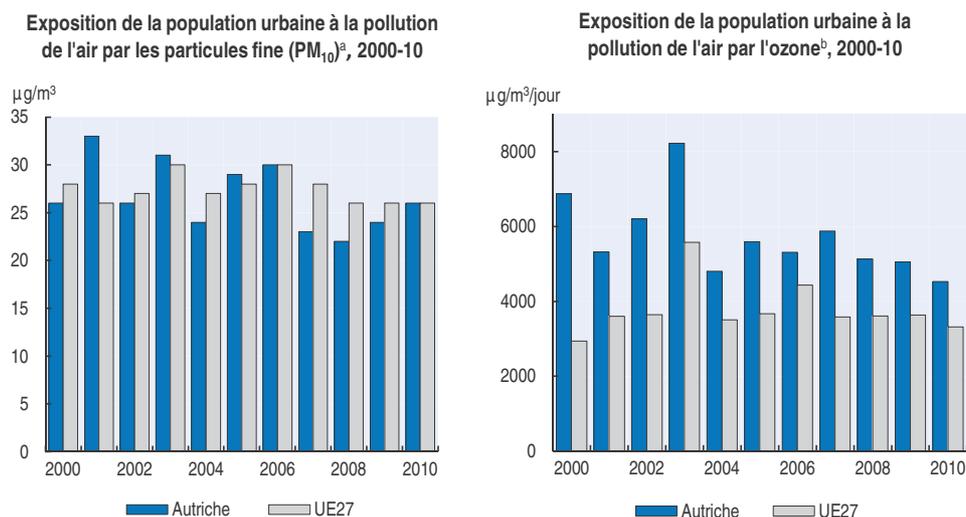
e) Inclut les émissions des centrales de production d'énergie, transports et autres sources mobiles, combustion industrielle et autres combustion.

f) Objectifs fixés par la directive européenne 2001/81/CE (directive NEC) sur les plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données) ; OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE no 91* (base de données) ; Umweltbundesamt (2012), *Austria's Annual Air Emission Inventory 1990-2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985181>

- Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat : adoption de techniques de réduction des gaz de combustion dans l'industrie et les centrales électriques, généralisation des convertisseurs catalytiques et resserrement des normes d'émission des véhicules, désaffection toujours marquée pour les combustibles solides au profit du gaz et des sources renouvelables (section 1.1), amélioration de la qualité des combustibles et carburants (abaissement de la teneur en soufre), réduction des effectifs du bétail et des quantités d'engrais utilisées (section 1.2), hausse des prix des combustibles et carburants et ralentissement de l'activité économique à la fin de la décennie (chapitre 3).
- Cependant, bien qu'elles aient diminué de près de 11 %, les émissions de NO<sub>x</sub> continuaient de dépasser de 40 % l'objectif fixé par la directive PEN en 2011. Les transports et les autres sources mobiles, notamment le trafic de transit et le tourisme à la pompe, constituent la première source d'émissions de NO<sub>x</sub> (graphique 1.20). L'accroissement du pourcentage de véhicules diesel dans le parc automobile (55 % en 2010 contre 37 % en 2000) a aussi pesé dans cette évolution<sup>7</sup>.
- Les émissions totales de particules fines ont continué de reculer entre 2000 et 2010 : de 12 % pour les PM<sub>2,5</sub> et de 9 % pour les PM<sub>10</sub>. Les principales sources de particules sont les équipements de chauffage résidentiel utilisant des combustibles solides, le transport routier, les procédés industriels et l'agriculture (Umweltbundesamt, 2010).
- La limite journalière (50 µg/m<sup>3</sup>) a continué toutefois d'être dépassée pour les PM<sub>10</sub> dans toutes les régions, et plus particulièrement dans les grands centres urbains et dans le sud-est du pays, lequel est exposé à la pollution transfrontière et souffre de conditions

Graphique 1.21. **Pollution par les particules et l'ozone**

a) Somme annuelle pondérée, en fonction de la population, des concentrations des particules sur les stations de surveillance de la pollution urbaine de fond dans les agglomérations.

b) Somme annuelle pondérée, en fonction de la population, des dépassements du maximum journalier de la moyenne sur huit heures fixé à 70 µg/m<sup>3</sup>, relevées pendant une années sur les stations de surveillance de la pollution urbaine de fond dans les agglomérations.

Source : Eurostat (2013), *Statistiques sur l'environnement et l'énergie* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985200>

défavorables nuisant à la dispersion atmosphérique dans les vallées (Umweltbundesamt, 2010).

- L'exposition de la population urbaine aux particules a oscillé autour de la moyenne de l'UE tout au long des années 2000, pour ensuite augmenter à partir de 2008 (graphique 1.21). Globalement, les taux d'exposition à la pollution par les particules et l'ozone dans les villes figuraient parmi les plus élevés de l'UE en 2010.
- L'exposition à l'ozone a diminué après avoir culminé en 2003, mais elle n'est cependant jamais descendue en dessous de la moyenne de l'UE (graphique 1.21). Les émissions de NO<sub>x</sub>, qui viennent en partie de l'étranger, demeurent importantes et entraînent des dépassements de la valeur limite journalière de protection de la santé humaine (120 µg/m<sup>3</sup>) dans plusieurs zones.
- Les émissions de cadmium, de mercure et de plomb se sont sensiblement contractées depuis 1990. Les émissions de cadmium et de mercure sont cependant reparties à la hausse, en raison principalement de l'utilisation accrue de biomasse dans les centrales électriques et l'industrie, et de la hausse de la production d'acier et de fer (graphique 4.4 et chapitre 5).
- Les émissions de polluants organiques persistants, notamment de dioxines et d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) ont chuté grâce aux progrès des technologies utilisées dans l'industrie et d'incinération de déchets. Les installations de combustion et fours de petite taille et à usage privé sont aujourd'hui les principales sources d'émissions de HAP et de dioxine (chapitre 4).

### 4.3. Approvisionnements en eau et assainissement

- L'eau de boisson, distribuée par quelque 5 500 entreprises à environ 90 % de la population autrichienne, répond à des normes de qualité très strictes. Les 10 % restants tirent leur eau de sources et de puits qui doivent être soumis à des contrôles réguliers.
- La proportion de la population raccordée à une station publique d'épuration a augmenté, de 88 % en 2001 à 94 % en 2010, chiffre parmi les plus élevés d'Europe. Toutes les installations de traitement des eaux usées assurent un traitement secondaire/ou tertiaire et sont conformes aux exigences de l'UE (annexe I.C).

### 4.4. Incidences sur la santé

- Selon la dernière évaluation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 13 % de la charge de morbidité en Autriche sont imputables à des facteurs d'environnement, soit moins que les 14 % relevés dans la précédente évaluation (OMS, 2007 et 2009)<sup>8</sup>. Ce chiffre est parmi les plus bas d'Europe.
- La charge de morbidité associée aux problèmes d'eau, d'assainissement et d'hygiène est l'une des plus faibles du monde. Les estimations de l'OMS indiquent que 1 200 décès par an en Autriche peuvent être attribués à la pollution atmosphérique (OMS, 2009).
- Selon les études de modélisation, dans certains *Länder*, la pollution par les PM<sub>2,5</sub> entraîne une réduction de l'espérance de vie supérieure à la moyenne de l'UE (AEE, 2012c ; Umweltbundesamt, 2010)<sup>9</sup>.
- Les résultats des enquêtes de biosurveillance ont indiqué une imprégnation corporelle en produits chimiques dangereux (en phthalates, notamment) chez la population autrichienne en général et en métaux lourds chez les femmes enceintes, les bébés et les enfants d'âge scolaire (chapitre 4).

### Notes

1. La CIM se définit comme l'ensemble des matières premières extraites du territoire national utilisées dans l'économie, auquel s'ajoute la balance commerciale physique (importations physiques diminuées des exportations physiques de matières premières et de produits manufacturés).
2. L'agriculture biologique utilise de plus faibles taux d'engrais chimiques de synthèses et de pesticides, et réduit par conséquent l'impact de l'agriculture sur la biodiversité, les sols et les ressources en eau. Dans l'UE, l'agriculture biologique doit se conformer aux dispositions du Règlement du Conseil (CE) n° 834/2007.
3. Le stock sur pied est le volume sur pied des arbres vifs dans un massif forestier ou une zone boisée.
4. Sont notamment concernés le grand-duc, la loutre d'Europe, le faucon pèlerin, la cigogne noire, l'outarde barbue et le rollier d'Europe (BMLFUW, 2010a).
5. L'Autriche s'est engagée à assurer le « bon potentiel écologique » de 23 % de ses masses d'eau artificielles et fortement modifiées à l'horizon 2015, de 57 % à l'horizon 2021 et de 100 % à l'horizon 2027. S'agissant de l'état écologique des masses d'eau naturelles, ses objectifs sont : 42 % de l'ensemble des cours d'eau naturels en 2015, 50 % de l'ensemble des cours d'eau et des lacs naturels en 2021, et tous les cours d'eau naturels en 2027.
6. Les eaux de baignade respectent les valeurs guides les plus strictes.
7. Les moteurs diesel génèrent plus d'émissions de NO<sub>x</sub> et de particules.
8. La charge de morbidité mesurée par l'OMS est exprimée en nombre d'années de vie perdues du fait d'une mauvaise santé ou d'une invalidité et pour cause de décès prématuré (années de vie corrigées du facteur d'invalidité ou AVCI).
9. La pollution par les PM<sub>2,5</sub> réduit l'espérance de vie d'en moyenne 8.6 mois dans l'ensemble de l'UE (AEE, 2012c).

## Bibliographie

- AEE (2012a), *Protected Areas in Europe: An Overview*, rapport de l'AEE n° 5/2012, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- AEE (2012b), *Bathing Water Results 2011: Austria*, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague, [www.eea.europa.eu/themes/water/status-and-monitoring/state-of-bathing-water/country-reports-2011-bathing-season](http://www.eea.europa.eu/themes/water/status-and-monitoring/state-of-bathing-water/country-reports-2011-bathing-season).
- AEE (2012c), *Air Quality in Europe: 2012 Report*, rapport de l'AEE n° 4/2012, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- AEE (2013), *Municipal Waste Management in Austria*, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- Agence autrichienne de l'énergie (2012), *Energy Efficiency Policies and Measures in Austria: Odyssee – Mure 2010, Monitoring of EU and national energy efficiency targets*, Agence autrichienne de l'énergie, Vienne, [www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/austria\\_nr.pdf](http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/austria_nr.pdf).
- BiPRO (2012), *Screening of Waste Management Performance of EU Member States*, rapport préparé pour la Commission européenne dans le cadre du projet « Support to Member States in improving waste management based on assessment of Member States' performance », BiPRO, Munich, [http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf).
- BMLFUW (2010a), *4th National Report to the Convention on Biological Diversity: Austria*, Ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des Eaux, Vienne.
- BMLFUW (2010b), *Well-being of the Austrian People*, ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des Eaux, Vienne.
- BMLFUW (2011a), *Sustainability Barometer 2011: Headline Indicators*, ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des Eaux, Vienne.
- BMLFUW (2011b), *Federal Waste Management Plan 2011*, ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des Eaux, Vienne.
- BMLFUW (2012), *Facts and Figures 2012*, ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des Eaux, Vienne.
- BMVIT (2012), *Gesamtverkehrsplan für Österreich* (Plan général de transport de l'Autriche), ministère fédéral du Transport, de l'Innovation et de la Technologie, Vienne.
- BMWFJ (2010), *National Renewable Energy Action Plan 2010 for Austria under Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council*, ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, Vienne.
- BMWFJ (2011a), *Second National Energy Efficiency Action Plan of the Republic of Austria 2011*, ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, Vienne.
- BMWFJ (2011b), *Progress Report 2011 about the National Renewable Action Plan 2010 for Austria under Directive 2009/28/EG of the European Parliament and of the Council*, ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, Vienne.
- CE (2011), *Natura 2000 Barometer*, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm) (consulté en avril 2013).
- Eisenmenger, N. et al. (2011), *Ressourcennutzung in Österreich: Bericht 2011* (L'utilisation des ressources en Autriche : rapport 2011), BMLFUW et BMWFJ, Vienne.
- OCDE (2009), *Green at Fifteen?: How 15-Year-Olds Perform in Environmental Science and Geoscience in PISA 2006*, PISA, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264063600-en.
- OCDE (2011), *Vers une croissance verte : Suivre les progrès : Indicateurs de l'OCDE*, Études de l'OCDE sur la croissance verte, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264111370-fr.
- OCDE (2012a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2012/1, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/eco\_outlook-v2012-1-fr.
- OCDE (2012b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2012/2, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/eco\_outlook-v2012-2-fr.
- OCDE (2013), *OECD Compendium of Agri-environmental Indicators*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264186217-en.

- OMS (2007), *Country Profiles of Environmental Burden of Disease: Austria*, Organisation mondiale de la santé, Genève.
- OMS (2009), *Country Profiles of Environmental Burden of Disease: Austria*, Organisation mondiale de la santé, Genève.
- Statistik Austria (2012), *A Tourism Satellite Account for Austria*, Statistik Austria, Vienne, [www.statistik.at/web\\_en/statistics/tourism/tourism\\_satellite\\_accounts/value\\_added/index.html](http://www.statistik.at/web_en/statistics/tourism/tourism_satellite_accounts/value_added/index.html) (consulté en mars 2013).
- Statistik Austria (2013), *The Environmental Goods and Services Sector (EGSS)*, Statistik Austria, Vienne, [www.statistik.at/web\\_en/statistics/energy\\_environment/environment/eco\\_industries\\_environmentally\\_goods\\_and\\_services/index.html](http://www.statistik.at/web_en/statistics/energy_environment/environment/eco_industries_environmentally_goods_and_services/index.html) (consulté en mars 2013).
- Umweltbundesamt (2010), *State of the Environment Report 2010*, Agence fédérale de l'environnement, Vienne.
- Umweltbundesamt (2011), *GHG Projections and Assessment of Policies and Measures in Austria, Reporting under Decision 280/2004/EC*, Agence fédérale de l'environnement, Vienne.
- Umweltbundesamt (2012), *Austria's National Inventory Report 2012*, soumission au titre de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique et le protocole de Kyoto, Agence fédérale de l'environnement, Vienne.
- Umweltbundesamt (2013), *Austria's Annual Greenhouse Gas Inventory 1990-2011*, soumission au titre de la Décision 280/2004/CE, Agence fédérale de l'environnement, Vienne.



## PARTIE I

### Chapitre 2

# Contexte de l'élaboration des politiques

*Depuis 2000, l'Autriche a consolidé et affiné son cadre de la politique de l'environnement, qui était déjà de bonne qualité. Ce chapitre passe en revue les principales stratégies et initiatives adoptées au cours de la dernière décennie en matière de développement durable et de gestion de l'environnement. Il examine la gouvernance de l'environnement, le cadre réglementaire de la protection de l'environnement et les activités visant à faire respecter les prescriptions environnementales. Les mécanismes en place pour améliorer la coordination horizontale et verticale sont également analysés, tout comme les instruments utilisés pour évaluer de façon systématique les incidences des politiques économiques et sectorielles sur l'environnement. Enfin, ce chapitre examine les avancées en ce qui concerne la promotion de la démocratie environnementale par l'accès universel à l'information et la participation accrue du public à la prise de décision.*

## Évaluation et recommandations

Beaucoup d'Autrichiens sont membres d'organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l'environnement ou d'associations alpines, ce qui témoigne du vif intérêt porté par la population à la politique de l'environnement. Riche de cette tradition, l'Autriche a souvent joué un rôle de pionnier dans les évolutions environnementales au niveau de l'Union européenne mais aussi du monde, bien qu'elle soit moins active depuis quelques années.

Durant les années 2000, la demande de qualité de l'environnement et de meilleure intégration des politiques environnementales, sociales et économiques s'est également traduite par l'adoption de deux stratégies de développement durable. La première, qui remonte à 2002, a fait entrer le principe de durabilité dans les politiques et mesures fédérales ; la seconde, adoptée en 2010 au niveau des *Länder* et réaffirmée en 2011 au niveau fédéral, a défini un cadre d'action commun à l'échelon fédéral et à celui des *Länder*. L'Autriche a été le premier pays fédéral d'Europe à adopter une telle approche. Ces mesures ont été accompagnées par des Agendas 21 locaux qui, en 2012, concernaient 19 % des communes et la moitié environ des districts. Si des mesures ont été prises pour coordonner la mise en œuvre des deux stratégies de développement durable, leur coexistence a été source d'incertitudes et nuit à l'institutionnalisation du développement durable. Les efforts doivent être poursuivis pour actualiser la stratégie fédérale de 2002, rendre plus cohérentes et plus systématiques les initiatives de développement durable et favoriser une participation plus active des ministères fédéraux et de ceux des *Länder*.

Les directives de l'UE ont joué un rôle croissant dans l'évolution du cadre de la politique nationale de l'environnement. L'Autriche est bien placée par rapport aux autres pays en ce qui concerne la transposition de la législation environnementale de l'UE : entre 2007 et 2012, le nombre de manquements aux obligations environnementales en Autriche est resté inférieur à la moyenne européenne. Toutefois, certaines questions environnementales relèvent exclusivement des *Länder*, lesquels n'ont souvent pas la possibilité ou la volonté de mobiliser les ressources requises pour assumer leurs responsabilités. De ce fait, la législation environnementale est relativement éclatée et pâtit de lacunes et d'incohérences dans la mise en œuvre.

Le cadre de la politique de gestion de l'air est bien établi et parfaitement conforme à la politique de l'UE. L'Autriche a été à la pointe de la politique de gestion des déchets, et fait partie des pays les mieux notés par la Commission européenne pour sa conformité aux principaux éléments de la politique européenne dans ce domaine. Bien qu'elle ait adopté une Stratégie nationale de la biodiversité en 2005, l'Autriche doit redoubler d'efforts pour atteindre ses objectifs de lutte contre l'érosion de la biodiversité et la dégradation des sols. Ce problème est lié au manque de cohésion des approches adoptées par les *Länder*, lesquels sont responsables de ces questions, de même qu'à l'absence de stratégie nationale cohérente d'aménagement de l'espace, capable d'assurer un équilibre satisfaisant entre la croissance des zones bâties et la conservation des espaces naturels et de la biodiversité.

L'Autriche fait partie des rares pays ayant adopté une approche intégrée pour l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) et l'octroi d'autorisations. Cette approche ne s'applique toutefois pas aux projets fédéraux concernant les liaisons routières et ferroviaires à grande vitesse, ce qui a pesé sur la durée et le coût des procédures, créé des incertitudes juridiques et compromis l'acceptation de grands projets d'infrastructures de transport par la société. Des évaluations indépendantes ont constaté que le système d'EIE respecte généralement la législation mais qu'il pourrait être encore amélioré. Les progrès accomplis par l'Autriche dans la délivrance d'autorisations aux grandes installations relevant de la directive de l'UE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) sont supérieurs à la moyenne de l'UE. Bien souvent cependant, le système d'autorisations IPPC a alourdi la charge administrative et les coûts supportés par les exploitants et les autorités, au niveau des *Länder* en particulier. La mise en œuvre de la directive relative aux émissions industrielles, qui a remplacé la directive IPPC, donne l'occasion d'apporter des réponses à certains de ces problèmes.

La décentralisation des fonctions de contrôle de l'application des politiques environnementales s'est soldée par un éclatement des responsabilités. Les autorités ont créé un portail électronique de gestion des données afin d'appuyer les activités visant à faire respecter la législation partout dans le pays. Une initiative associant les autorités fédérales et celles des *Länder* a été lancée en vue de mettre en place un système national d'inspection environnementale. Cela pourrait contribuer à harmoniser davantage les règles du jeu en matière d'environnement par l'application d'une méthode cohérente fondée sur le risque. Une approche plus uniforme s'imposerait également en ce qui concerne les sanctions infligées aux contrevenants qui tirent un bénéfice financier du non-respect de la législation.

Divers mécanismes d'évaluation *ex ante* des politiques, y compris environnementales, sont en place, notamment des dispositifs d'évaluation environnementale stratégique et d'analyse d'impact de la réglementation. L'application de ces instruments a été, semble-t-il, conforme aux prescriptions mais n'a eu que peu d'effets sur l'élaboration des politiques. Les procédures utilisées devraient être revues pour faire en sorte que les résultats obtenus puissent apporter le moment venu des éclairages utiles à la prise de décisions. Pour leur donner plus d'impact, des outils et documents d'orientation appropriés pourraient en outre être préparés et des formations dispensées aux professionnels.

L'Autriche est dotée d'un système bien établi d'indicateurs d'environnement et de développement durable et a lancé une série d'initiatives pour mesurer le bien-être. Rien ne semble confirmer cependant que les rapports de suivi et les indicateurs sont systématiquement utilisés pour éclairer la prise de décisions. S'agissant de l'information du public, l'Autriche se montre relativement ouverte et répond généralement favorablement aux demandes de renseignements, encore que les pratiques varient selon les *Länder*. On constate que l'enseignement scolaire joue un rôle important dans l'acquisition de connaissances sur l'environnement, les politiques publiques mettant depuis longtemps l'accent sur l'éducation à l'environnement, dans le cadre notamment du réseau d'« écoles vertes ».

La participation du public à la prise de décisions a été fortement influencée par le système unique en son genre de « partenariat social » de l'Autriche, qui assure un accès privilégié à des groupes d'intérêts officiellement reconnus constitués d'entreprises, de salariés et d'agriculteurs. Bien qu'elles ne fassent pas partie de ce partenariat social,

certaines ONG environnementales très actives et disposant de ressources relativement importantes ont apporté une contribution positive aux processus décisionnels, en s'appuyant dans certains cas sur des prescriptions explicites de la législation. Tous les *Länder* ont des médiateurs chargés de l'environnement qui sont indépendants des autorités et œuvrent pour la protection de l'environnement au nom de la population locale. Bien que leur action soit appréciée des ONG et du public, elle ne saurait se substituer à l'application des dispositions légales assurant l'accès à la justice en matière de décisions environnementales.

### Recommandations

- Promouvoir une approche plus cohérente et efficace du développement durable en unifiant les deux stratégies de développement durable sous la forme d'une stratégie fédérale révisée, en suscitant une participation plus active des principaux ministères et en renforçant les liens entre les initiatives nationales, régionales et locales.
- Élaborer une stratégie nationale d'aménagement de l'espace faisant intervenir tous les niveaux d'administration afin de trouver un meilleur équilibre entre les activités d'aménagement nécessitant de convertir de nouveaux espaces et la réalisation des objectifs de la Stratégie nationale de la biodiversité.
- Appliquer les procédures intégrées d'évaluation et d'autorisation aux projets fédéraux dans le domaine des transports ; étudier comment renforcer la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, en tenant compte des recommandations des évaluations indépendantes ; rechercher comment simplifier les procédures d'autorisation et en réduire le coût.
- Revoir les procédures d'évaluation environnementale stratégique et d'analyse d'impact de la réglementation pour faire en sorte que les résultats des études puissent apporter en temps opportun des éclairages utiles à la prise de décisions ; poursuivre la mise au point des outils d'aide et des orientations, y compris des exemples de bonnes pratiques, et dispenser des formations aux professionnels.
- Élaborer une stratégie nationale cohérente d'inspection et de respect des prescriptions environnementales associant les autorités fédérales et les *Länder*, avec notamment une plate-forme d'information commune, une approche du contrôle de l'application fondée sur le risque et des sanctions proportionnelles aux avantages financiers dont ont bénéficié les contrevenants.
- Revoir les dispositions régissant l'accès à la justice en matière d'environnement afin d'assurer leur conformité aux dispositions de la Convention d'Aarhus.

## 1. Cadre institutionnel du développement durable et de la gestion de l'environnement

L'Autriche est un État fédéral. Les États fédérés et les communes y détiennent d'importantes compétences en matière d'environnement (encadré 2.1), et les parties prenantes participent largement à l'élaboration des politiques dans le cadre du « partenariat social » (section 6).

### 1.1. Principales institutions

Depuis 2000, le ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau (ci-après le BMLFUW, mais qui est aussi appelé de façon moins formelle

### Encadré 2.1. Le système de gouvernance multiniveaux

L'Autriche est une république fédérale constituée de neuf États (*Länder*). Les compétences gouvernementales y sont réparties entre trois niveaux d'autorité territoriale : la fédération (*Bund*), les *Länder* et les 2 358 communes. Le Parlement comprend deux chambres : le *Nationalrat* et le *Bundesrat*. Les membres du *Nationalrat* sont élus tous les quatre ans par l'ensemble de la population, tandis que les membres du *Bundesrat* sont nommés par les parlements des *Länder*. Un vote du *Bundesrat* peut être annulé par le *Nationalrat* à la majorité simple, sauf dans certains cas où l'approbation des deux chambres est requise. Chaque *Land* est doté d'un corps législatif élu et d'un gouvernement.

Les pouvoirs législatifs et exécutifs sont répartis entre la fédération et les *Länder* conformément à la loi constitutionnelle (amendée en 2007). Les pouvoirs attribués sont considérés comme exclusifs : un domaine législatif ou exécutif est assigné de façon explicite et exclusive à la fédération ou aux *Länder*, sans chevauchement des processus décisionnels. Les litiges sont résolus par la Cour constitutionnelle (OCDE, 2010). Le gouvernement fédéral est responsable du système judiciaire, de nombreux aspects des politiques économiques, de la défense, de la plupart des questions éducatives et de l'enseignement supérieur, des télécommunications et d'une grande partie du système de santé. Les *Länder* sont responsables de l'aménagement et du zonage, de la protection de la nature, de la chasse, la pêche et l'agriculture, de la protection de la jeunesse et de certaines questions concernant la santé et le bien-être publics ; ils sont aussi habilités à percevoir certains impôts.

En cas de non-respect de la législation de l'UE et des traités internationaux par un *Land*, le gouvernement fédéral ne peut pas forcer celui-ci à prendre des mesures tant qu'il n'a pas été condamné par la Cour de justice européenne. Ce processus demande du temps mais il constitue un moyen efficace d'inciter les *Länder* à la conformité. Pour réduire au minimum de telles difficultés, le gouvernement fédéral et le *Land* concerné peuvent conclure un traité officiel, en particulier lorsque la fédération ne dispose pas des pouvoirs législatifs requis pour traiter une question spécifique alors qu'une approche coordonnée à l'échelon supraprovincial paraît souhaitable (OCDE, 2003).

*Lebensministerium* ou « ministère de la vie » ) est le principal organe fédéral chargé des questions environnementales. Le fait que l'agriculture et l'environnement relèvent des compétences d'un seul ministère a, dans une certaine mesure, facilité la coordination et la résolution des conflits entre ces deux grands domaines de l'action publique. D'une manière générale, les ressources financières du BMLFUW n'ont pas subi de coupes importantes pendant les années 2000, bien que les restrictions générales des dépenses publiques imposées au début des années 2010 aient entraîné une réduction du budget de l'environnement comme de celui des autres ministères. Le BMLFUW employait 2 554 agents en équivalent temps plein en 2011, soit 2 % des effectifs de la fonction publique fédérale. Son personnel a diminué de 81 équivalents temps plein entre 2009 et 2011. D'autres ministères fédéraux exercent des compétences dans certains domaines en rapport avec l'environnement, comme l'énergie et les transports, l'investissement, l'éducation environnementale et la fiscalité énergétique<sup>1</sup>.

L'Agence autrichienne de l'environnement (*Umweltbundesamt*) apporte un soutien technique au BMLFUW dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des politiques environnementales. Elle constitue aussi le centre national de collecte et de traitement des données sur l'environnement. Ces données servent à évaluer régulièrement l'état de

l'environnement (section 5), à établir les rapports exigés par la législation de l'UE et d'autres textes internationaux, et à produire régulièrement des publications sur un large éventail de questions environnementales. L'Agence autrichienne de l'environnement est devenue une société à responsabilité limitée en 1999, ce qui lui a permis de réaliser des projets pour des institutions gouvernementales et non gouvernementales et des entreprises privées, et de recueillir des fonds auprès d'elles<sup>2</sup>. Elle emploie 470 experts. L'Agence autrichienne de l'environnement apporte un soutien technique à la conception et à la mise en œuvre des politiques de l'énergie et gère plusieurs programmes dans le domaine énergétique, notamment *klima:aktiv* (section 3).

Les *Länder* et les communes sont dotés de compétences majeures dans le domaine environnemental. Si la législation concernant la gestion de l'eau, les substances chimiques, les déchets dangereux et les forêts (entre autres domaines) relève de l'échelon fédéral, la plupart des autres pouvoirs législatifs et de mise en œuvre reviennent par défaut aux *Länder*. Les administrations locales et régionales sont les principales autorités chargées de la délivrance des autorisations et des inspections ; elles définissent les priorités des politiques environnementales à l'échelon infranational, conçoivent et mettent en œuvre les instruments d'action, appliquent les programmes d'investissement et soutiennent financièrement les investissements relatifs à l'environnement (chapitre 3). Chaque *Land* dispose d'un ministre ou d'un ministère chargé des questions environnementales, qui s'occupe aussi souvent de la coordination des questions de développement durable. Dans quelques cas, c'est le bureau du gouverneur du *Land* qui est compétent en matière de développement durable. Les compétences environnementales des communes comprennent l'approvisionnement en eau, l'assainissement, la gestion des déchets municipaux et les permis de construire (OCDE, 2003).

### **1.2. Coordination horizontale et verticale**

Comme dans beaucoup d'autres pays, la coordination horizontale à l'échelon national ne va pas sans difficultés, plusieurs ministères étant dotés de compétences environnementales. La loi de 1986 sur les ministères fédéraux (modifiée pour la dernière fois en 2012) attribue au BMLFUW un rôle de coordination. En pratique, plusieurs groupes de travail interministériels ad hoc examinent les questions pour lesquelles une coordination est nécessaire comme, par exemple, la délivrance des autorisations environnementales aux installations industrielles et les normes d'émission des véhicules. Dans certains cas, une ordonnance ministérielle requiert l'approbation d'autres ministères, ce qui nécessite une coordination.

Le mécanisme le plus important de coordination verticale est la Conférence des ministres régionaux de l'environnement, au sein de laquelle les responsables de l'environnement de la fédération et des *Länder* se réunissent annuellement pour examiner et coordonner la mise en œuvre par les *Länder* des lois et règlements fédéraux (par exemple, sur la durabilité, la gestion de l'eau, la gestion des déchets ou la pollution atmosphérique). De nombreux sous-groupes se réunissent par ailleurs. À plusieurs reprises, la conférence a réaffirmé la nécessité de renforcer la coopération entre les différents échelons, et les *Länder* ont fait valoir qu'ils continuaient de rencontrer des problèmes de mise en œuvre de la législation et de la réglementation fédérales pour cause de ressources humaines et financières limitées.

Des mécanismes spécifiques de coordination des politiques relatives au changement climatique sont depuis longtemps en place. Le Comité interministériel de coordination des

mesures de protection du climat mondial (Comité interministériel sur le climat), créé en 1991 dans le cadre de ce qui est maintenant le BMLFUW, comprend des représentants des ministères fédéraux concernés, des partenaires sociaux (section 5) et des *Länder*. Il discute et décide des propositions soumises à adoption par le conseil des ministres fédéral. Le Forum de Kyoto, créé en 1999, regroupe des représentants de haut niveau des *Länder*, des associations de communes et d'autres acteurs locaux.

Le principal dispositif institutionnel de coordination des politiques de développement durable à l'échelon national est la Commission pour une Autriche durable, à laquelle les *Länder* sont invités à participer. Créée en 2002 sous la forme d'un organe interministériel pour diriger la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable (section 2), elle regroupe une trentaine de représentants de haut niveau des ministères fédéraux, des partenaires sociaux et des *Länder*. Depuis 2010, la commission est coprésidée par la chancellerie fédérale et le BMLFUW. Un Groupe de pilotage national du développement durable coordonne les activités de développement durable des ministères fédéraux.

D'autres dispositifs institutionnels promeuvent la coopération entre les niveaux d'administration national et infranational dans le domaine du développement durable. En 2000, la Conférence des ministres régionaux de l'environnement a créé la Conférence spécialisée des coordinateurs nationaux et régionaux du développement durable, qui se réunit deux fois par an. Elle se compose de 15 fonctionnaires nommés coordinateurs du développement durable par le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder*. Le Réseau d'acteurs pour une Autriche durable facilite le travail en réseau entre les coordinateurs nationaux, régionaux et locaux du développement durable.

D'une manière générale, cependant, d'après un rapport de 2010 de la Cour des comptes autrichienne, les compétences en matière de développement durable ne sont pas clairement définies et la coopération entre les organes qui s'occupent de cette question ne va pas sans difficultés (Rechnungshof, 2010).

## 2. Cadre d'action pour le développement durable

L'Autriche a établi un cadre détaillé – mais complexe – pour le développement durable, qui repose sur deux stratégies. La première est la Stratégie nationale de développement durable (NSTRAT), adoptée en 2002, qui a pour but la prise en compte systématique du principe de durabilité dans les politiques et mesures adoptées au niveau fédéral. Elle définit 20 objectifs clés dans les domaines de la qualité de la vie, de la compétitivité, de l'environnement et de la responsabilité internationale. La NSTRAT a mis en place un cadre de gouvernance général établissant des mécanismes institutionnels de coopération (section 1.2), des règles de gestion, des indicateurs et des procédures de suivi. Sa mise en œuvre devait être assurée au moyen de programmes de travail annuels prévoyant des mesures spécifiques et l'établissement de rapports d'avancement annuels. Cependant, deux programmes de ce type seulement ont été adoptés, en 2003 et 2004, et le dernier rapport d'avancement a été publié en 2006. Cette même année, l'Autriche a également lancé un système fondé sur des indicateurs pour suivre les progrès sur la voie du développement durable (section 5).

Pendant la deuxième moitié des années 2000, l'action en faveur du développement durable a été recentrée sur la mise au point d'une stratégie pouvant servir de cadre commun aux politiques et initiatives de la fédération et des *Länder*. Le conseil des ministres a adopté la Stratégie autrichienne de développement durable (ÖSTRAT) en 2010. C'était la

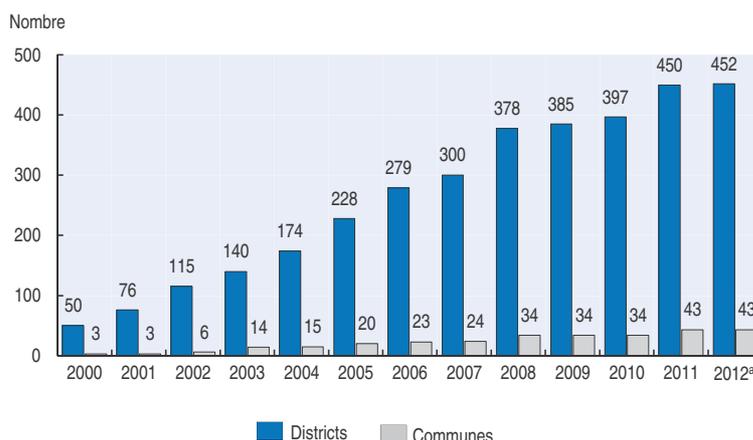
première fois en Europe qu'un État fédéral adoptait une stratégie de durabilité commune impliquant à la fois les échelons national et régional (REDD, 2012). L'ÖSTRAT a renforcé les mécanismes institutionnels de coordination entre les niveaux national et infranational (section 1.2). Elle prévoit l'établissement de rapports de suivi publiés tous les deux ans, et la réalisation d'une évaluation complète tous les quatre ans.

La coexistence de deux stratégies de développement durable a été source de confusion et entravé l'intégration effective des questions de développement durable dans les processus décisionnels. Dans son rapport 2010, la Cour des comptes autrichienne note que jusqu'en 2009, le BMLFUW était le seul organe de l'administration centrale faisant montre d'un véritablement attachement au développement durable, et que les approches et cadres organisationnels utilisés à cet égard dans les *Länder* étaient très variables. Des indicateurs du développement durable n'étaient appliqués qu'à l'échelon national (Rechnungshof, 2010). Alors que l'ÖSTRAT requiert de tous les *Länder* qu'ils adoptent leur propre stratégie de développement durable, jusqu'ici le Tyrol est le seul à l'avoir fait, même si une stratégie est en cours d'élaboration au Burgenland et au Vorarlberg (REDD, 2012).

La Cour des comptes a également appelé à réviser la NSTRAT et ce travail était en cours au moment de la rédaction du présent rapport. Cette révision vise à mettre à jour les objectifs, y compris chiffrés, de la stratégie et à mieux rendre compte des enjeux socioéconomiques nouveaux et en mutation dans des domaines comme la croissance économique verte, la démographie, la crise financière, l'emploi, l'éducation et la santé.

La NSTRAT et l'ÖSTRAT s'appuient sur les Agendas 21 locaux pour leur mise en œuvre au niveau local et pour assurer une plus large participation du public à l'élaboration des politiques. Les programmes de travail ÖSTRAT prévoient le lancement d'initiatives Action 21 dans 600 communes et 50 districts d'ici à 2013. Les autorités locales recourent depuis 2000 à ces initiatives qui, en 2012, concernaient quelque 19 % des communes et la moitié environ des districts. Toutefois, le développement des initiatives Action 21 s'est depuis peu ralenti et il sera donc difficile d'atteindre l'objectif prévu (graphique 2.1). Le BMLFUW supervise ces initiatives et apporte diverses formes d'aide technique et financière (REDD,

Graphique 2.1. **Agendas 21 locaux**



a) Données provisoires.

Source : BMLFUW (2013), *Indikatoren für die gesamthafte Bewertung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985219>

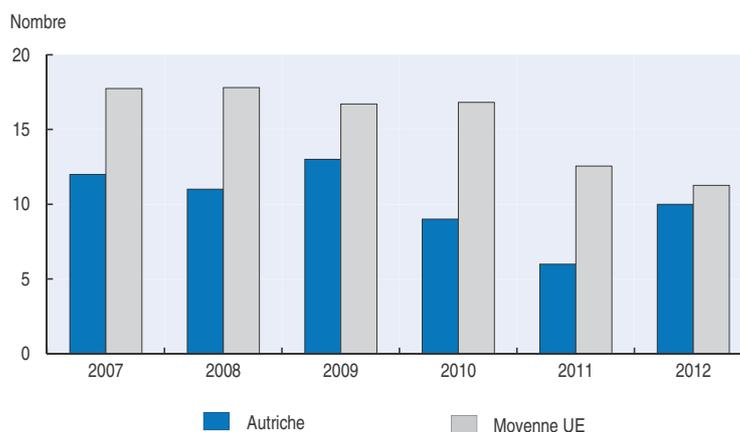
2012). Un groupe de travail interprovincial, auquel participe le BMLFUW, a été créé en 2003 pour soutenir les processus en cours et définir des critères de qualité pour les initiatives locales Action 21. Néanmoins, la qualité des processus engagés au niveau local demeure très variable (Rechnungshof, 2010) et leur efficacité comme moyen de promouvoir le développement durable dans le pays n'apparaît pas clairement.

### 3. Cadre des politiques de gestion de l'environnement

Les politiques de l'environnement ont une longue histoire en Autriche. Comme dans beaucoup d'autres pays, les fondements législatifs de la protection de l'environnement sont déterminés par divers textes de loi sectoriels. La plupart des politiques et des textes législatifs dans le domaine de l'environnement ont évolué pendant de nombreuses années en fonction des directives de l'UE et des accords multilatéraux sur l'environnement, bien qu'ils aient anticipé dans certains cas les prescriptions européennes et internationales. Cette situation, conjuguée à l'autonomie législative partielle des *Länder*, a conduit à une certaine fragmentation de la législation et créé des problèmes de mise en œuvre.

D'une manière générale, l'Autriche est bien placée par rapport aux autres pays de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation environnementale européenne. L'environnement est le domaine d'intervention où les problèmes de conformité sont les plus fréquents dans l'ensemble de l'UE : en 2011, les infractions à la législation environnementale représentaient 17 % des cas d'infraction en instance dans l'UE (CE, 2011). Pour l'Autriche, en revanche, les six procédures en cours en 2011 pour des infractions à la législation environnementale ne représentaient que 9.2 % des procédures visant le pays<sup>3</sup>. Entre 2007 et 2012, le nombre de manquements aux obligations environnementales en Autriche est resté inférieur à la moyenne européenne (graphique 2.2). Pourtant, comme dans beaucoup d'autres pays, la plupart des plaintes adressées à la Commission européenne par des organisations ou des citoyens autrichiens concernent des irrégularités présumées dans la mise en œuvre de la législation environnementale, notamment en matière d'études d'impact, d'accès à la justice et de protection de la nature (EC, 2011)<sup>4</sup>.

Graphique 2.2. **Procédures d'infraction à la législation environnementale de l'UE**



Source : Commission Européenne (2013), Statistiques sur les infractions à la législation environnementale, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985238>

Comme le montre le chapitre 3, l'Autriche a progressé dans l'utilisation d'instruments économiques au service de la politique de l'environnement. Elle continue néanmoins à s'appuyer fortement sur les outils réglementaires et les normes. Ces derniers sont accompagnés par divers programmes d'aide financière et des instruments volontaires qui se sont révélés efficaces pour améliorer les performances environnementales, même si leur efficacité économique est discutable. Les initiatives d'éducation et de sensibilisation lancées à tous les niveaux d'administration ont contribué à améliorer l'adhésion du public aux politiques environnementales (section 6).

### 3.1. Changement climatique et politique énergétique

L'Autriche est Partie à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et au protocole de Kyoto<sup>5</sup>. Elle a adopté en 2002 une stratégie sur le changement climatique, qu'elle a depuis mise à jour. En outre, la plupart des *Länder* ont adopté leur propre programme sur le changement climatique, en tenant compte des spécificités régionales et de leurs domaines de compétence. La loi de 2011 sur la protection du climat précise les responsabilités incombant aux autorités publiques pour atteindre l'objectif de l'Autriche en vertu du protocole de Kyoto, à savoir une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 13 % en 2008-12 par rapport au niveau de 1990. Elle a été modifiée en 2013 et comprend désormais des objectifs de réduction sectoriels à l'horizon 2020. En 2012, l'Autriche a lancé une Stratégie nationale d'adaptation (chapitre 5).

Comme d'autres pays, l'Autriche a pris des mesures économiques, réglementaires et d'information pour réduire les émissions de GES et atteindre son objectif aux termes du protocole de Kyoto. La plupart de ces mesures concernent l'énergie et les transports (voir plus bas) et s'ajoutent au Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) auquel participe l'Autriche (chapitre 3). Un programme-phare d'information et de sensibilisation, *klima:aktiv*, a été mis en place en 2004 (encadré 2.2). En 2011 a été lancé *klima:aktiv pakt 2020*, une nouvelle initiative reposant sur la participation de grandes entreprises qui s'engagent volontairement à prendre des mesures contre le changement climatique. Neuf grandes entreprises autrichiennes ont depuis adhéré à ce pacte.

#### Encadré 2.2. L'initiative *klima:aktiv*

Le programme *klima:aktiv* vise à favoriser la maîtrise de l'énergie et l'utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables dans tous les secteurs de l'économie, de façon à réduire les émissions de GES et à stimuler les possibilités de développement commercial et d'emploi dans les secteurs de l'« économie verte ». Il s'agit d'un programme fondé sur l'information qui prévoit la fourniture de services de conseil et d'une aide technique ou d'informations, ainsi que des activités d'éducation et de sensibilisation. En outre, un soutien financier est prévu dans le cadre de son sous-programme axé sur la mobilité. Le but est d'accroître l'efficacité et l'efficacité d'autres mesures telles que règlements, incitations fiscales et subventions. Le programme est géré par l'Agence autrichienne de l'énergie et supervisé par le BMLFUW. *Klima:aktiv* comprend quatre sous-programmes : mobilité, économies d'énergie, énergies renouvelables, construction et rénovation. Globalement, il a contribué avec d'autres mesures à éviter l'émission de 1.4 Mt de CO<sub>2</sub> en 2010.

### Encadré 2.2. **L'initiative klima:aktiv** (suite)

*Klima:aktiv mobil* aide les entreprises et les collectivités locales à définir et mettre en œuvre des mesures pour réduire les émissions de GES dans les transports. Ce sous-programme est axé sur : i) la gestion de la mobilité pour améliorer la logistique et promouvoir des transports publics flexibles et orientés vers la demande ; ii) le renouvellement du parc au profit de véhicules plus propres fonctionnant, par exemple, à l'électricité ou aux énergies renouvelables ; et iii) la promotion du vélo et de la marche. Depuis 2007, le BMLFUW et le Fonds pour le climat et l'énergie ont alloué 56.3 millions EUR à 3 800 projets présentés par les entreprises, collectivités locales, écoles et opérateurs de tourisme participant à *klima:aktiv mobil*.

*Klima:aktiv mobil* appuie également la mise en œuvre du plan directeur pour la promotion du vélo adopté en 2006, qui vise à accroître la part du vélo dans les transports quotidiens. Le BMLFUW a apporté un soutien financier aux collectivités locales pour le développement de programmes spécifiques. Le nouveau plan directeur pour 2011-15 ambitionne de porter la part du vélo à 10 % en 2015. Il prévoit entre autres initiatives des campagnes nationales de sensibilisation et de promotion de l'usage combiné du vélo et des transports publics.

*Klima:aktiv économies d'énergie* fournit des informations sur le rendement énergétique des produits électroniques (via le site Internet *topprodukte.at*), ainsi que des services de formation, de conseil et d'audit aux consommateurs et aux entreprises qui souhaitent améliorer leur efficacité énergétique. Un programme apparenté appelé *e5* récompense les collectivités locales qui améliorent leur efficacité énergétique et développent l'utilisation des énergies renouvelables. En 2012, 116 collectivités y ont participé.

*Klima:aktiv énergies renouvelables* apporte aux entreprises et aux associations un savoir-faire et des réseaux pour l'utilisation de technologies comme les chaudières à biomasse, les systèmes solaires et les pompes à chaleur. Par exemple, l'un de ses projets soutient la conception et la construction d'installations de chauffage à biomasse à haut rendement en offrant des services de gestion de la qualité et de formation spécialisée. En 2013, quelque 1 100 installations de chauffage participaient à ce projet de gestion de la qualité. Les installations participantes améliorent leur rendement d'environ 10 % en moyenne.

Le but de *Klima:aktiv construction et rénovation* est d'améliorer la part de marché des bâtiments résidentiels et tertiaires écologiques à l'aide de mesures comme les normes de construction *klima:aktiv*. Ces normes reposent sur un système de points (par exemple, 700 points pour une maison *klima:aktiv*, 1 000 pour une maison passive *klima:aktiv*), qui sont attribués après attestation de la conformité à des normes particulières ou de l'installation de certaines technologies. Outre les normes *klima:aktiv* pour les bâtiments de logements et de bureaux, des normes spécifiques pour les hôtels, les écoles, les maternelles et les établissements d'accueil médicalisés ont été publiées à la fin 2011.

Source : Agence autrichienne de l'énergie (2011).

Ces mesures et les résultats économiques en demi-teinte du pays ont contribué à une baisse des émissions de GES pendant la seconde moitié des années 2000. Cependant, les données de 2011 ont montré que l'Autriche ne pouvait atteindre les objectifs du protocole de Kyoto uniquement à l'aide de mesures intérieures, loin de là (chapitre 1), et le gouvernement s'est donc engagé à acquérir à l'étranger des droits d'émission correspondant à 45 Mt d'équivalent CO<sub>2</sub>. L'Autriche devra prendre des mesures

supplémentaires pour atteindre son objectif de réduire d'ici à 2020 les émissions de GES des secteurs hors SCEQE de 16 % par rapport au niveau de 2005.

L'Autriche a adopté une nouvelle stratégie énergétique en 2010 afin de mettre ses politiques énergétiques en phase avec le paquet « énergie-climat » de l'UE. Elle a en outre soumis son Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables à la Commission européenne en 2010, et son Plan d'action pour l'efficacité énergétique en 2011. Le gouvernement a adopté un large éventail de mesures pour promouvoir les économies d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables, dont des aides à l'investissement, des normes de rendement énergétique et des tarifs d'achat de l'électricité d'origine renouvelable (chapitre 3). D'une manière générale, les politiques énergétiques de l'Autriche mettent fortement l'accent sur le recours accru à la biomasse pour le chauffage et aux biocarburants dans les transports. Comme l'indique le chapitre 1, ces politiques ont contribué à faire progresser l'utilisation de renouvelables et à réduire la consommation d'énergie. L'Autriche est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs énergétiques.

### **3.2. Gestion de l'air et transports**

Le cadre d'action concernant la gestion de l'air est solide et pleinement conforme aux dispositions de l'UE. La loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et les règlements connexes transposent dans le droit interne la plupart des directives de l'UE sur la qualité de l'air<sup>6</sup>. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* ont adopté un certain nombre de mesures réglementaires pour réduire la pollution atmosphérique. Dans le secteur des transports, la réglementation couvre notamment les normes d'émission des véhicules, les limitations de vitesse et l'interdiction de la circulation des voitures âgées<sup>7</sup>. Le trafic international de transit contribuant notablement aux émissions atmosphériques et à la pollution de l'air en Autriche (chapitre 1), les poids lourds sont soumis dans tout le pays à des restrictions de circulation la nuit et même interdits de circulation sur certains tronçons d'autoroute (ce qui est contraire à l'avis de la Commission européenne). Une ordonnance de 2012 jette les bases de la création de zones à faibles émissions en Autriche. Bien que de telles zones se soient révélées efficaces pour réduire la pollution atmosphérique dans de nombreuses villes européennes, notamment Berlin et Milan (OCDE, 2012 et 2013), les efforts en ce sens se sont heurtés à une très vive opposition au niveau local en Autriche.

Les mesures réglementaires se sont accompagnées de programmes de sensibilisation comme l'initiative sur le « bon chauffage », qui fournit des informations sur les chaudières moins polluantes, ainsi que klima:aktiv mobil et le plan directeur pour le vélo (encadré 2.2), dont le but est la promotion de modes de transport plus respectueux de l'environnement. Certains outils économiques sont également en place, par exemple des péages routiers et des taxes sur les véhicules, qui seront abordés au chapitre 3. Ces mesures ont aidé à réduire les émissions atmosphériques et à améliorer la qualité de l'air. Cependant, les normes de qualité de l'air sont encore fréquemment dépassées dans certaines zones urbaines (chapitre 1).

En 2012, le gouvernement fédéral a publié un plan national pour l'électromobilité, dont la mise en œuvre devrait contribuer à la réalisation de l'objectif de l'UE consistant à porter à 10 % la part des énergies renouvelables dans le secteur des transports d'ici à 2020. Toujours en 2012, le ministère fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie a adopté un nouveau schéma directeur des transports qui définit des objectifs quantitatifs pour 2025. Ces objectifs incluent la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, PM<sub>2,5</sub> et NO<sub>x</sub> liées aux

transports, l'augmentation de la part du fret ferroviaire et le développement de l'utilisation des transports publics et des voitures électriques<sup>8</sup>. Le schéma directeur souligne aussi la nécessité de mieux prendre en compte les coûts environnementaux dans le prix du transport routier et de mieux coordonner l'aménagement de l'espace et la planification des transports afin d'assurer l'accès le plus large aux services de transport<sup>9</sup>.

### 3.3. Gestion des déchets

L'Autriche a été à la pointe de la politique de gestion des déchets. Elle a adopté de nombreuses mesures, comme celles visant à éviter la mise en décharge des déchets municipaux biodégradables, avant l'entrée en vigueur de la législation pertinente de l'UE (AEE, 2013). La législation clé au niveau fédéral est la loi sur la gestion des déchets (2002) : cette loi et les règlements connexes instaurent un cadre réglementaire national pour la gestion des déchets dangereux et non dangereux, et établissent une hiérarchie des options de gestion conforme à la politique de l'UE en ce domaine<sup>10</sup>. En outre, les neuf *Länder* sont tous dotés d'une législation propre sur la collecte, la tarification et le traitement des déchets non dangereux.

La loi sur la gestion des déchets requiert du BMFLUW l'établissement au moins tous les six ans d'un projet de plan fédéral de gestion des déchets. Le dernier plan a été approuvé en 2011. Pour promouvoir la prévention et la récupération des déchets, le ministère a lancé une stratégie de prévention et de recyclage en 2006 et adopté un programme de prévention en 2011. En outre, le plan d'action de 2012 pour l'efficacité d'utilisation des ressources a établi un cadre de mesures en vue d'atteindre l'objectif d'une amélioration de la productivité des ressources de 50 % en 2020.

La gestion des déchets repose sur un assortiment de mesures réglementaires et tarifaires. L'Autriche fait partie des quelques pays où l'ensemble des communes imposent une redevance sur les déchets calculée en fonction du volume de déchets produit (CE, 2012). De 2004 à 2008, elle a progressivement interdit la mise en décharge des déchets non traités, et relevé parallèlement la taxe de mise en décharge et d'incinération (chapitre 3). Ces mesures conjointes ont permis d'obtenir des résultats très positifs en matière de gestion des déchets, bien que la production de déchets municipaux ait augmenté plus rapidement que la consommation privée pendant presque toutes les années 2000 (chapitre 1). On observe aussi des écarts de performances entre régions, dues sans doute aux différences des politiques adoptées dans chaque *Land*. Une enquête de la Commission européenne montre que l'Autriche a obtenu de bons résultats dans tous les domaines clés de la gestion des déchets à l'exception du découplage, arrivant en tête des pays de l'UE *ex aequo* avec les Pays-Bas (BiPRO, 2012)<sup>11</sup>.

### 3.4. Gestion de l'eau

La loi sur l'eau est le principal texte législatif autrichien sur la gestion de l'eau. Elle a été révisée en 2003 afin de transposer dans le droit interne la directive-cadre sur l'eau de l'UE (DCE, 2000/60/CE) et de prendre en compte l'approche intégrée de la gestion de l'eau de l'UE. Aux termes de cette loi, le BMLFUW est responsable de la gestion intégrée des ressources en eau dans les districts hydrographiques du Danube, du Rhin et de l'Elbe, bien que les autorités locales jouent un rôle important dans la mise en œuvre.

Comme le requiert la loi sur l'eau, le BMLFUW a lancé un programme de surveillance fondé sur la DCE en 2007 et adopté, en coopération avec les *Länder*, un plan national de gestion des districts hydrographiques en 2009. Ce plan recense les masses d'eau dont l'état

chimique et écologique n'est pas conforme aux prescriptions de la DCE. Il définit un calendrier et des mesures pour la réalisation des objectifs de la DCE, avec des dates butoirs fixées à 2015, 2021 et 2027<sup>12</sup>. D'après les estimations du gouvernement, le coût du rétablissement de l'état ou du potentiel écologique des masses d'eau de l'Autriche pourrait atteindre 1 milliard EUR. Le ministère a aussi publié des catalogues de bonnes pratiques pour réduire les pressions liées aux eaux usées urbaines, à l'agriculture et aux processus hydrologiques et morphologiques, ainsi que pour assurer une meilleure prise en compte des questions de protection de l'eau dans le développement de l'hydroélectricité. Ces documents contiennent également des informations utiles pour le calcul des coûts et avantages des mesures.

La transposition de la directive européenne sur les nitrates (91/676/CEE), moyennant l'adoption du Programme d'action sur les nitrates en 2003, et de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (91/271/CEE), ont permis de réduire les rejets agricoles, urbains et industriels de substances polluantes dans les cours d'eau (chapitre 1). Le gouvernement fédéral a fourni des subventions à l'investissement pour soutenir les stations d'épuration municipales et industrielles et les initiatives de coopération des agriculteurs, et pour restaurer le statut écologique des masses d'eau. Outre ces normes et subventions, l'Autriche impose systématiquement des redevances sur l'eau pour couvrir les coûts des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement (chapitre 3).

Le BMLFUW travaille activement à l'analyse des effets potentiels du changement climatique sur l'état chimique et écologique des masses d'eau. Il a aussi adopté une stratégie de réduction des risques d'inondation qui anticipait en grande partie la directive Inondations de l'UE (2007/60/CE). Elle témoigne du caractère hautement prioritaire de cette question au niveau politique, en particulier depuis les inondations catastrophiques de 2002 (chapitre 5).

### 3.5. Biodiversité

La protection de la nature relève principalement des compétences des *Länder*, mais le gouvernement fédéral est responsable de la gestion des forêts. En 2005, la Commission nationale sur la biodiversité a adopté une stratégie nationale actualisée qui a pour objectif global de stopper le recul de la biodiversité dans le pays<sup>13</sup>. Les priorités de cette stratégie sont compatibles avec celles de la Convention sur la diversité biologique, que l'Autriche a ratifiée en 1994. Bien qu'elle ait été conçue à l'échelon national, sa mise en œuvre incombe dans une large mesure aux *Länder*, qui peuvent adopter des approches assez différentes en matière de gestion (AEE, 2012). Un processus participatif a été lancé à la fin 2012 en vue de produire une nouvelle stratégie pour la biodiversité en 2013.

L'Autriche a aussi adopté des plans et stratégies visant des aspects spécifiques de la gestion de la biodiversité, comme le plan d'action de 2004 sur les espèces exotiques envahissantes et la stratégie de 2010 relative aux parcs nationaux. Cette stratégie, qui a pour but d'améliorer la gestion des zones naturelles protégées, définit les objectifs à atteindre d'ici à 2015. Les zones protégées sont l'élément clé de la politique de gestion de la nature de l'Autriche. Elles couvrent 28 % du territoire, ce qui est l'un des pourcentages les plus élevés de l'OCDE (chapitre 1). Les catégories de zones protégées et leur gestion varient grandement d'un *Land* à l'autre (AEE, 2012).

L'action publique en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité passe principalement par des mesures réglementaires, des instruments

volontaires et des subventions. Ces dernières comprennent une série de programmes agro-environnementaux, dont les plus récents ont été adoptés en 2007, qui visent à soutenir financièrement des pratiques agricoles plus écologiques comme l'agriculture biologique, et à réduire ainsi l'impact des activités agricoles sur la biodiversité, les sols et l'eau. L'Autriche est l'un des leaders européens de l'agriculture biologique et a presque atteint son objectif national en ce domaine. Néanmoins, certains indicateurs semblent indiquer que les diverses formes d'intervention publique n'ont pas été suffisantes pour améliorer la situation en matière de conservation de la biodiversité et réduire l'aménagement et le morcellement des espaces naturels (chapitre 1). La coopération entre niveaux d'administration et la prise en compte des questions de biodiversité dans d'autres domaines de l'action publique, notamment les transports et le changement climatique, demeurent insuffisantes.

### **3.6. Aménagement de l'espace**

Chaque *Land* dispose d'une législation sur l'aménagement de l'espace et les autorités locales établissent des plans d'occupation des sols, notamment des plans d'urbanisme et des règlements de zonage détaillés. La Conférence autrichienne sur l'aménagement régional, qui regroupe des représentants de l'administration fédérale, des *Länder* et des collectivités locales, établit un « Schéma autrichien d'aménagement du territoire » valable dix ans. L'aménagement du territoire national est étroitement lié à la planification forestière par le biais du plan de développement des forêts, qui définit des priorités à long terme pour chacune des fonctions assignées aux espaces boisés (économique, sociale, protection des sols, loisirs et protection contre les catastrophes naturelles).

Dans l'ensemble, un renforcement de la coordination entre les niveaux d'administration et une meilleure intégration de l'aménagement régional avec d'autres politiques semblent nécessaires. L'objectif national d'une limitation de la croissance des zones bâties nouvelles, afin de freiner le recul de la biodiversité et des espaces naturels, n'a pas été atteint. L'étalement urbain s'est poursuivi en contribuant à l'augmentation des déplacements domicile-travail (chapitre 1). Les politiques d'aménagement régional et des transports devraient aussi être mieux intégrées pour assurer un bon raccordement des aires d'habitation aux transports publics. L'Autriche pourrait envisager de développer une stratégie nationale d'aménagement du territoire avec la participation de tous les acteurs concernés au niveau des communes, des *Länder* et de l'État fédéral, pour améliorer la gouvernance et réduire la perte d'espaces naturels (OCDE, 2013).

## **4. Autorisations, répression des infractions et respect de la réglementation en matière d'environnement**

### **4.1. Normes et autorisations environnementales**

Les normes et prescriptions environnementales sont généralement définies au niveau fédéral et appliquées de façon uniforme dans tout le pays, mais il existe des exceptions (par exemple, les normes relatives aux installations de chauffage domestique). Dans des cas légitimes, les autorités infranationales peuvent durcir les normes ou les assouplir temporairement (dans le cas des eaux usées, par exemple), pour les adapter au contexte environnemental local. Les compétences en matière d'autorisation des installations industrielles sont partagées entre la fédération et les *Länder*. Il est d'ailleurs parfois difficile de déterminer la législation applicable à une installation particulière (Milieu, 2011).

L'Autriche, comme les autres pays de l'UE, doit se conformer à la directive de l'UE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC, 2008/1/CE) lors de la délivrance d'autorisations à des installations dont l'impact environnemental est potentiellement élevé<sup>14</sup>. Ces autorisations fixent des valeurs limites et peuvent prescrire l'utilisation des meilleures techniques disponibles pour prévenir ou réduire la pollution de l'eau, de l'air et des sols. Comme de nombreux pays, l'Autriche a harmonisé très tardivement sa législation nationale avec la directive (CE, 2005)<sup>15</sup>. Des retards ont aussi été constatés dans la délivrance des autorisations, malgré l'accélération du processus<sup>16</sup> : à la date butoir de 2007, l'Autriche avait délivré 74.4 % des autorisations requises pour les installations existantes (Entec, 2009). Les résultats se sont ensuite améliorés : en 2009, l'Autriche avait accordé 93 % des autorisations requises, la moyenne étant de 89.7 % pour l'ensemble de l'UE.

L'Autriche a révisé ses règles générales contraignantes, qui dataient d'avant l'adoption de la directive IPPC, afin de prendre en compte les meilleures techniques disponibles<sup>17</sup>. Au niveau fédéral, l'introduction des autorisations intégrées et l'application de règles générales contraignantes a aidé à rationaliser les procédures d'autorisation et à améliorer la transparence et l'accès du public à l'information. Plusieurs procédures d'autorisation ont été fusionnées et la loi sur les études d'impact sur l'environnement prévoit une procédure groupée d'évaluation et d'autorisation (section 4.2).

Néanmoins, comme dans d'autres pays de l'UE, les autorisations ne sont pas toujours – ou pas suffisamment – basées sur les meilleures techniques disponibles (CE, 2010a). L'Autriche a en outre rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de la directive IPPC pour des raisons tenant, par exemple, à l'augmentation du coût du processus d'autorisation et aux contraintes dues au manque de ressources humaines, en particulier avant la date butoir fixée à 2007 pour les installations existantes. Dans nombre de cas, la directive s'est traduite par des charges et des frais administratifs accrus à la fois pour les exploitants et pour les autorités, en particulier au niveau des *Länder*, sans qu'il en résulte des bénéfices manifestes pour l'environnement. La directive relative aux émissions industrielles (2010/75/UE), qui a remplacé la directive IPPC et plusieurs autres, devrait normalement résoudre certains de ces problèmes. Le BMLFUW prévoit d'en achever la transposition en 2013.

#### **4.2. Études d'impact sur l'environnement**

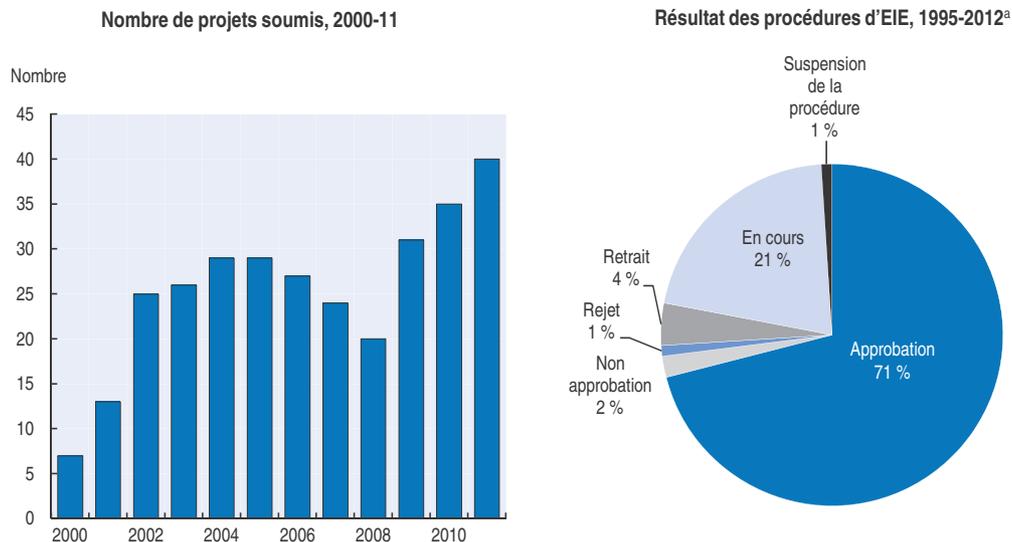
La procédure d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) se caractérise en Autriche par l'application de la méthode du « guichet unique ». Seuls quelques pays comme l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas emploient cette méthode pour certaines catégories de projets (IMPEL, 2012). Les projets font l'objet d'une procédure d'autorisation « regroupée » comprenant l'EIE et l'ensemble des procédures d'autorisation pertinentes (qualité de l'air, gestion des déchets, protection de la nature, etc.). Cette approche ne s'applique toutefois pas aux projets fédéraux dans les domaines routier et ferroviaire à grande vitesse, et cette situation se répercute défavorablement sur la durée et le coût des procédures, crée des incertitudes juridiques et compromet l'acceptation des grands projets d'infrastructures de transport par la société (Rechnungshof, 2012).

L'Agence autrichienne de l'environnement participe à chaque procédure d'EIE. Le BMLFUW rend compte tous les trois ans au Parlement de l'application des procédures d'EIE. Le rapport remis en 2012 indique que, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'EIE en 1993 jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2012, en tout 329 EIE ont été réalisées, 258 portant sur des

installations et 71 sur des projets routiers ou ferroviaires à grande vitesse fédéraux (BMLFUW, 2012). Le nombre d'EIE a augmenté pendant la première moitié des années 2000 suite à l'extension de leur champ d'application. Depuis le milieu des années 2000, ce nombre reflète l'évolution de l'investissement dans l'énergie éolienne et les performances économiques globales du pays (graphique 2.3). D'autre part, plus d'une trentaine d'EIE transfrontières ont été réalisées entre l'Autriche et les pays voisins, dont 14 portaient sur des installations nucléaires<sup>18</sup>.

La plupart des projets assujettis à une EIE concernent des installations commerciales ou industrielles de grande taille<sup>19</sup>. Celles-ci ont représenté 27 % des projets déposés entre 1995 et 2012 ; viennent ensuite les projets dans le domaine de l'énergie (20 %, principalement des parcs éoliens et des centrales thermiques), les routes fédérales (15 %) et les installations de traitement de déchets (10 %). Plus de 70 % des procédures d'EIE réalisées entre 1995 et 2012 ont abouti à l'approbation du projet (graphique 2.3). Ces procédures sont achevées en moyenne en moins d'un an, avec certains écarts selon le type de projet. Leur durée a régulièrement diminué au fil des ans (BMLFUW, 2012)<sup>20</sup>.

Graphique 2.3. **Procédures d'étude d'impact sur l'environnement**



a) Jusqu'au 1er mars 2012.  
Source : BMLFUW (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985257>

Les rapports du BMLFUW, bien que très utiles pour identifier le nombre et le type d'EIE qui ont effectivement été réalisées, ne disent rien de la qualité des études d'impact sur l'environnement (par exemple en ce qui concerne les impacts cumulés) ou de l'efficacité des mesures d'atténuation. Les évaluations indépendantes des EIE commandées par l'Agence autrichienne de l'environnement en 2000 et 2006 ont conclu que, même si les EIE sont généralement conformes aux prescriptions légales et contribuent non seulement à améliorer l'environnement mais aussi à éviter les conflits entre acteurs publics et privés au stade de la planification, des améliorations sont possibles. L'étude réalisée en 2006 a formulé une vingtaine de recommandations portant notamment sur : le renforcement des capacités (juridiques et techniques) au niveau des *Länder*, le développement des outils et

listes de contrôle pour l'identification et l'évaluation des impacts environnementaux, le recensement des pratiques exemplaires et le financement de la participation des groupes de citoyens (Klaffl et al., 2006). On ignore dans quelle mesure ces recommandations ont été suivies d'effet.

### 4.3. Inspections et sanctions

L'Autriche ne dispose pas d'un système d'inspection centralisé. Les autorités responsables de la délivrance des autorisations dans les *Länder* sont également chargées des inspections. La plupart des *Länder* ont établi un plan d'inspection conformément à la Recommandation de l'UE sur les critères minimaux applicables aux inspections environnementales (2001/331/CE). Un rapport de 2007 de la Commission européenne a conclu que, d'une manière générale, l'Autriche avait partiellement mis en œuvre la recommandation pendant la première moitié des années 2000, mais il est possible que des progrès aient eu lieu depuis à cet égard (CE, 2007).

Le BMLFUW est chargé des inspections relatives aux transferts de déchets et à certains flux de déchets, et il est responsable de la coordination des mesures d'application de la loi<sup>21</sup>. Des experts du ministère et de l'agence de l'environnement participent dans certains cas aux inspections menées par les autorités des *Länder*. Les installations IPPC font l'objet de contrôles conjoints de leur conformité à la réglementation sur les déchets, l'eau et la qualité de l'air. Autrement, les inspections ont généralement lieu sur la base d'une réglementation spécifique ou bien elles visent un secteur particulier. Il existe certains accords de coopération entre les autorités chargées de l'application de réglementations différentes, comme celles relatives aux substances chimiques et à la santé au travail (chapitre 4). Étendre le recours à de tels accords pourrait contribuer à améliorer l'efficacité des inspections.

Les statistiques sur les inspections sont incomplètes. D'après les données disponibles, le personnel d'inspection représente environ 120 équivalents temps plein et inspecte un millier d'installations par an, soit un tiers du total. La fréquence d'inspection des installations varie de un à six ans selon le secteur et le *Land*<sup>22</sup>. À l'exception des installations d'élimination et de valorisation des déchets, le respect des prescriptions énoncées dans les autorisations est assuré principalement par l'autosurveillance, que complète un système de déclaration<sup>23</sup>.

Les résultats des inspections sont systématiquement détaillés et communiqués aux exploitants. Les rapports sont également accessibles au public. Selon les autorités autrichiennes, la quasi-totalité des installations se conforment à l'obligation de détention d'une autorisation, les cas d'infraction concernant en général la non-conformité à certaines prescriptions énoncées dans l'autorisation (CE, 2007).

La législation autrichienne prévoit une large gamme de mesures en cas de non-conformité. Le non-respect des conditions fixées dans les autorisations environnementales donne lieu le plus souvent à une ordonnance exigeant du détenteur du permis qu'il se mette en conformité dans un délai déterminé. En outre, les infractions à la réglementation environnementale sont réprimées par des sanctions dites « administratives pénales » (amendes ou peines d'emprisonnement) en cas de négligence ou d'infraction délibérée. La loi précise le niveau minimum et maximum de ces sanctions selon la nature et la gravité des infractions<sup>24</sup>. Les dommages causés à l'environnement et la pollution peuvent également être sanctionnés par une amende ou une peine d'emprisonnement au titre du code pénal, mais seulement s'ils résultent de la violation

d'une disposition réglementaire ou administrative. Certains analystes sont d'avis que cette restriction a pour effet d'affaiblir l'effet dissuasif des sanctions (Milieu, 2011).

Dans l'ensemble, les sanctions réprimant l'exploitation d'une installation sans l'autorisation environnementale requise ou le non-respect des conditions édictées dans l'autorisation se situent à un niveau intermédiaire par rapport à celles en vigueur dans les pays voisins (dont les systèmes de sanctions sont différents)<sup>25</sup>. Le produit des amendes est versé aux autorités du *Land* où l'infraction a eu lieu. Celui des amendes infligées pour infraction à la loi sur l'eau sert à financer l'inspection et la surveillance des masses d'eau et des stations d'épuration.

Le système de contrôle décentralisé permet aux *Länder* et aux collectivités locales de mieux surveiller le respect de la législation sur leur territoire. Cependant, l'absence d'une politique nationale de contrôle et de sanction se traduit par l'application de régimes différents dans le pays. Les données sur les inspections, les taux de conformité et les amendes, ainsi que sur l'efficacité et le coût du contrôle de l'application de la loi sont incomplètes et disséminées. La mise en place d'une politique d'assurance de la conformité à l'échelon national pourrait aider à réduire à la fois la charge administrative et les risques pour l'environnement. Des mesures ont été prises en ce sens avec la création d'un portail électronique de gestion des données qui vient à l'appui des activités de délivrance des autorisations et de contrôle. Un groupe composé de représentants de certains ministères fédéraux et des *Länder* travaille à l'élaboration d'un système national d'inspection environnementale des installations IPPC en vue d'assurer la mise en œuvre sans délai de la directive sur les émissions industrielles. Le BMLFUW attend de la transposition de cette directive qu'elle contribue à renforcer la coopération entre inspecteurs et améliore l'efficacité du contrôle de l'application des normes.

#### **4.4. Responsabilité environnementale**

La loi autrichienne sur la responsabilité environnementale a été approuvée en 2009<sup>26</sup>. Comme beaucoup d'autres pays, l'Autriche a transposé la directive de l'UE sur la responsabilité environnementale (2004/35/CE) dans la législation nationale avec un retard important, et la mise en œuvre des dispositions a été lente (CE, 2010b). Les exploitants d'installations désignées comme potentiellement nuisibles à l'environnement sont responsables des dommages causés aux espèces protégées, aux habitats, aux sols et à l'eau<sup>27</sup>. Ils doivent supporter le coût de toutes les mesures prises pour prévenir les accidents et remédier aux dommages subis par l'environnement en cas d'accident. S'il n'est pas possible d'identifier l'exploitant ou si celui-ci n'est pas financièrement en mesure d'agir, les autorités doivent prendre les mesures correctives qui s'imposent. La législation n'oblige pas les exploitants à obtenir une garantie bancaire, contracter une assurance ou se prémunir d'une autre façon contre le risque de dommages environnementaux.

Comme dans la plupart des pays de l'UE, les entreprises n'ont généralement pas connaissance des dispositions concernant la responsabilité environnementale. Cela est particulièrement vrai des petites et moyennes entreprises, dont la plupart n'avaient pas encore adapté volontairement leurs polices d'assurance afin de couvrir les risques environnementaux au deuxième semestre 2009 ; certaines d'entre elles ignoraient même l'existence d'un système de responsabilité. Cette situation est peut-être due au retard de la transposition de la directive européenne, qui a créé une incertitude juridique et freiné le travail de sensibilisation (CE, 2010b).

## 5. Suivi et évaluation des politiques environnementales

### 5.1. Suivi et rapports

L'Autriche dispose d'un système bien développé de statistiques sur l'environnement et le développement durable. Elle a lancé en 2006 un système à base d'indicateurs pour surveiller les progrès accomplis sur la voie du développement durable, mais ce système n'est pas directement lié au suivi de la mise en œuvre des deux stratégies de développement durable (section 2)<sup>28</sup>. Des rapports d'étape analysant les tendances au regard de ces indicateurs « MONE » sont publiés tous les deux ans depuis 2007, et s'accompagnent de rapports sur les indicateurs phares et de rapports de synthèse appelés « baromètres du développement durable ». Par ailleurs, l'Agence autrichienne de l'environnement publie tous les trois ans un rapport détaillé sur l'état de l'environnement. Le BMLFUW est aussi tenu de faire rapport au Parlement, par exemple sur les EIE (section 4.2) et sur les aides publiques à l'investissement dans le domaine de l'environnement (chapitre 3).

Statistik Austria, l'office national de la statistique, a établi et maintient un système détaillé de comptes satellites sur l'environnement en coopération avec le BMLFUW. Ce système comprend des informations sur les flux de matières, les dépenses de protection de l'environnement, le secteur des biens et services environnementaux, la matrice comptable nationale incluant les comptes environnementaux et les taxes liées à l'environnement.

Au début des années 2010, l'Autriche a lancé un certain nombre d'initiatives afin de mesurer et suivre le bien-être au-delà du PIB, y compris les composantes du bien-être liées à l'environnement. Le ministère de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, conjointement avec l'Institut autrichien de recherche économique, a publié en 2012 une étude qui complète les données prises en compte dans l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE par des informations jugées particulièrement pertinentes pour les Autrichiens. La même année, Statistik Austria a lancé sous le titre « Comment va l'Autriche » un ensemble de données incluant 30 indicateurs clés sur la richesse matérielle, la qualité de vie et la viabilité écologique. Le BMLFUW a aussi mis au point avec Statistik Austria un projet de mesure de la prospérité, de la qualité de vie et du bien-être, afin d'évaluer la place que tient l'environnement dans le bien-être de la population (chapitre 1).

Ces rapports d'avancement, indicateurs et statistiques sont tous mis largement et rapidement à la disposition du public. Néanmoins, la Cour des comptes autrichienne indique qu'ils n'ont pas été utilisés pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs des deux stratégies de développement durable (Rechnungshof, 2010). D'une manière générale, il n'existe guère d'éléments montrant que les rapports de suivi et les indicateurs sont utilisés de façon systématique pour éclairer les processus de décision.

### 5.2. Évaluation des plans et des politiques

#### *Analyse des impacts sur l'environnement et le développement durable*

L'Autriche a transposé la directive de l'UE sur l'évaluation environnementale stratégique (EES) (2001/42/CE), bien qu'avec un certain retard, et ratifié le protocole à la Convention d'Espoo de la CEE-ONU relatif à l'EES. Il n'existe pas de législation-cadre sur l'EES en Autriche mais l'obligation d'effectuer une EES est inscrite dans la législation relative à certains secteurs comme les transports et l'eau. Le BMLFUW et l'Agence autrichienne de l'environnement ont créé un site Internet sur l'EES qui fournit des

indications utiles pour réaliser cette évaluation (trousse à outils EES), ainsi que des exemples concrets à ce sujet.

L'Autriche a appliqué très largement l'EES aux plans sectoriels<sup>29</sup>. Les diverses dispositions régissant l'EES exigent expressément qu'un délai suffisant soit prévu pour assurer la participation du public et que les résultats de l'EES soient pris en compte dans la décision finale, mais il n'apparaît pas clairement si ces obligations sont toujours respectées en pratique. L'application de l'EES aux plans d'infrastructure de transport, notamment, a donné lieu à diverses critiques. Celles-ci ont porté notamment sur le fait que l'EES intervient trop tard dans le processus de décision, que les commentaires du public et des autorités environnementales ne sont pas suffisamment pris en compte et que le délai entre le processus d'évaluation et la décision effective est trop long, ce qui a pour conséquence que les décisions sont prises principalement à l'échelon politique (Konrad et Alge, 2007). D'une manière générale, comme dans la plupart des pays de l'UE, la procédure d'EES aboutit fréquemment en Autriche à certaines modifications – pas toujours très importantes – des plans et des programmes (CE, 2009).

En 2008, l'Autriche a instauré l'obligation de soumettre tout texte de loi ou de réglementation nouveau à un test d'impact sur le climat. Aujourd'hui remplacé par une procédure révisée d'analyse d'impact de la réglementation (voir plus bas), ce test avait pour but d'évaluer l'impact potentiel de la législation sur les émissions de GES et l'aptitude de l'Autriche à réagir au changement climatique (chapitre 5). Le BMLFUW a commencé à travailler sur un nouveau type d'évaluation de l'impact sur le développement durable appelé « Pacemaker de l'Autriche pour le développement durable ». Il s'agit d'un outil participatif visant à assurer l'élaboration d'une législation et de politiques conformes aux exigences du développement durable. Il comprend 12 étapes, notamment le recensement et l'évaluation dans les textes proposés des aspects pertinents dans l'optique du développement durable. Dans le cadre d'un projet pilote, cet outil a été appliqué aux lignes directrices de l'Autriche sur les subventions environnementales. Il s'agissait principalement d'une activité de sensibilisation, mais la transparence du processus décisionnel a ainsi pu être améliorée. De nouvelles applications sont prévues. Comme le recommande la Cour des comptes (2010), il est nécessaire de soumettre plus systématiquement les décisions des pouvoirs publics à des procédures d'évaluation de leur impact sur le développement durable afin de permettre une réflexion plus approfondie sur la durabilité à un stade précoce du processus décisionnel.

### **Analyse d'impact de la réglementation**

Tous les ministères fédéraux sont tenus d'évaluer l'impact financier potentiel de leurs projets de loi et de règlement. En outre, dans le cadre des efforts visant à réduire les charges administratives imposées aux entreprises et aux citoyens par la réglementation, le gouvernement fédéral effectue depuis 2007 une évaluation préalable des charges associées aux nouveaux règlements fédéraux<sup>30</sup>.

Des prescriptions plus générales en matière d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) sont en vigueur depuis 2001. Tous les ministères sont censés évaluer les effets financiers, économiques et environnementaux « essentiels » des nouveaux textes législatifs, ainsi que leurs effets sur la protection des consommateurs, et les décrire dans une déclaration accompagnant le projet législatif. Cependant, en pratique, il n'existe aucun dispositif systématique permettant d'assurer que cette analyse ne se limite pas à l'évaluation de l'impact financier. L'obligation semble être respectée sur la forme, mais la

qualité des analyses et des estimations est souvent sujette à caution. Il n'existe pas d'indications pour le calcul des coûts et avantages des autres solutions réglementaires envisageables, et le processus lui-même n'est pas soumis à un contrôle efficace pour assurer la conformité aux prescriptions en matière d'AIR. Dans l'ensemble, les ressources allouées à la réalisation d'analyses préalables ont été insuffisantes et les possibilités de formation, très limitées (OCDE, 2010).

Des efforts en vue du développement d'une AIR mieux structurée ont été engagés dans certains *Länder* comme la Haute-Autriche et le Vorarlberg. Le nouveau système d'AIR instauré au niveau fédéral au début 2013 va dans le bon sens<sup>31</sup>. Il oblige les ministères fédéraux à évaluer tous les impacts « essentiels », y compris sur l'environnement, dans un processus à deux étapes. Seuls les impacts dépassant certains seuils (encore à définir) devront faire l'objet d'une analyse approfondie. L'élaboration d'orientations complètes et d'une trousse à outils pour les AIR, qui préciseraient notamment la méthode à suivre pour l'évaluation des coûts et avantages environnementaux, serait utile pour améliorer l'application de ces analyses.

## 6. Promotion de la démocratie environnementale

Il existe en Autriche des mécanismes légaux et administratifs bien développés pour faciliter l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public aux processus de décision sur l'environnement et l'accès à la justice. Le pays a ratifié en 2005 la Convention d'Aarhus de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998) et transposé les directives pertinentes de l'UE. Des informations sur la mise en œuvre de la convention sont publiées sur un site spécifique ([www.partizipation.at](http://www.partizipation.at)). Comme le montrent les sections suivantes, le bilan de l'Autriche est positif en ce qui concerne les deux premiers axes de la convention : l'accès à l'information et la participation du public aux processus décisionnels concernant l'environnement. Le pays a aussi fait des progrès au regard du troisième axe – l'accès aux tribunaux en matière environnementale – mais des améliorations sont encore possibles.

### 6.1. Participation du public et accès à l'information sur l'environnement

#### Participation du public

Le système de partenariat social (*Sozialpartnerschaft*) constitue un aspect important de l'élaboration des politiques en Autriche<sup>32</sup>. Les partenaires sociaux sont quatre grandes organisations, qui représentent les intérêts des employés (Fédération autrichienne des syndicats et Chambre fédérale du travail), des agriculteurs et des zones rurales (Chambre de l'agriculture) ainsi que des entreprises (Chambre économique autrichienne). Ces organisations ont toutes des sections dans chacun des *Länder*.

Aussi bien à l'échelon fédéral qu'à celui des *Länder*, la coopération entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux a lieu de façon volontaire et informelle et n'est pas régie par la législation, même si plusieurs textes de loi autrichiens spécifient le droit de certains acteurs ou institutions de participer au processus de consultation<sup>33</sup>. Ce système de coopération ne couvre pas seulement les relations du travail mais s'étend à presque tous les domaines d'intervention économiques et sociaux, y compris les politiques environnementales. Le partenariat social passe en grande partie par des canaux informels et confidentiels qui ne sont pas normalement accessibles au grand public. Les groupes

d'intérêt officiellement reconnu bénéficiant donc de fait d'une voix privilégiée dans l'élaboration des politiques.

L'Autriche continue à promouvoir la participation des citoyens à l'élaboration et l'administration des politiques. En 2008, un groupe de travail interministériel composé de représentants des groupes d'intérêts, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'experts, a établi un projet de normes de participation du public, qui a été adopté par le conseil des ministres. Ces normes ne sont pas contraignantes, mais il est recommandé à toutes les autorités de l'échelon fédéral et des *Länder* de les appliquer lors de l'élaboration de politiques, de règlements et de textes législatifs. La consultation du public est normalement soumise à des procédures uniformisées (encadré 2.3).

### Encadré 2.3. **Procédures de consultation publiques**

Les consultations publiques organisées à l'échelon fédéral comprennent normalement deux étapes. La première, celle des « cycles de consultation préparatoire », présente souvent un caractère informel. À cette étape, seuls les acteurs les plus importants (généralement les partenaires sociaux, les *Länder* et la Cour des comptes) sont consultés par le ministère qui est à l'origine du projet de loi ou de règlement.

Vient ensuite une étape de consultation formelle plus ouverte. Un nombre plus important d'organisations, auxquelles est présenté le projet de législation issu de la première étape, y participent. Les normes de 2008 sur la participation du public recommandent une durée de consultation de six semaines, qui peut être prolongée lorsque le projet est complexe ou controversé, ou lorsque les parties prenantes à consulter sont nombreuses. Les services ministériels concernés publient généralement les projets sur leur site Internet. Tous les projets pour lesquels une consultation est en cours sont en outre publiés sur le site Internet du Parlement.

Les avis et les commentaires recueillis au cours d'une consultation sont examinés par le ministère de tutelle et intégrés le cas échéant au projet de loi. Le degré de prise en compte des commentaires à ce stade est variable. Aucune règle ou norme n'exige en général de donner des informations sur la prise en considération des résultats de la consultation dans la version finale du projet. Cependant, un retour d'information est habituellement fourni de façon informelle aux parties prenantes. Il n'est pas effectué de contrôle centralisé de la qualité des consultations avant de soumettre le projet de loi au gouvernement pour décision. Aucune disposition ne prévoit non plus le renvoi d'un projet pour réexamen si la consultation ne s'est pas déroulée correctement.

Après la présentation du projet de loi au Parlement, aucune consultation publique n'a lieu, sauf s'il s'agit d'un projet politiquement sensible et controversé, auquel cas le Parlement peut organiser des auditions publiques et/ou d'experts.

Source : OCDE (2010).

Il existe depuis longtemps des ONG environnementales en Autriche (OCDE, 2003). En 2012, 40 organisations étaient officiellement accréditées pour participer aux procédures EIE, dont deux organisations faïtières : l'Umweltdachverband et l'Ökobüro<sup>34</sup>. On estime que le nombre total d'adhérents des ONG environnementales et des associations alpines représente 20 % de la population autrichienne. Plusieurs dispositions légales prévoient expressément la consultation des ONG environnementales lors des processus de décision,

notamment en relation avec les EIE, les EES, la DCE et les procédures d'autorisation. En outre, l'information concernant les autorisations doit être librement accessible.

### **Accès à l'information sur l'environnement**

L'Autriche met depuis longtemps des informations sur l'environnement à la disposition du public. La loi sur l'information environnementale, qui date du début des années 90, a été modifiée en 2004 pour transposer la directive de l'UE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (2003/4/CE). La loi fédérale et les lois correspondantes des *Länder* précisent les procédures d'accès, en général gratuites, à l'information environnementale détenue par les administrations et établissements publics. Elles définissent également le cadre des systèmes d'information sur l'environnement de l'administration fédérale et des *Länder*, de la fourniture de données en ligne et de la préparation de rapports sur l'état de l'environnement (section 5.1). Un inventaire des émissions et transferts de matières polluantes a en outre été créé afin de permettre aux citoyens d'obtenir via Internet des informations sur les rejets polluants des installations industrielles (chapitre 5). Un groupe de travail sur l'administration électronique constitué dans le cadre de la plate-forme *Digitales Österreich* (Autriche numérique) s'emploie à améliorer encore la diffusion des informations sur l'environnement par l'intermédiaire des sites Internet des autorités publiques.

Il n'existe pas de statistiques nationales complètes sur les demandes d'information mais, d'après les autorités autrichiennes, le nombre de ces demandes a généralement augmenté, en particulier à propos des grands projets importants du point de vue de l'environnement. En 2007-08, l'Agence autrichienne de l'environnement a reçu environ 4 000 demandes d'information, qui portaient principalement sur les substances chimiques, les biocides, les transports, les déchets et les sites contaminés. On a pu observer que les demandes d'information adressées aux autorités publiques étaient d'autant moins nombreuses que la qualité de l'information environnementale accessible au public en ligne était élevée. En général, les administrations et institutions autrichiennes répondent de manière positive aux demandes d'information : les cas de demandes rejetées, de retard prolongé dans le traitement d'une demande ou de recours aux tribunaux sont assez peu nombreux, encore que les choses varient d'un *Land* à l'autre.

### **6.2. Éducation à l'environnement**

L'Autriche a depuis longtemps pour politique de promouvoir l'éducation à l'environnement à tous les niveaux de l'enseignement. Elle a participé à plusieurs réseaux européens et internationaux d'éducation à l'environnement. En 2008, elle a adopté une stratégie d'éducation au développement durable, élaborée conjointement par les ministères de l'Environnement et de l'Éducation, qui promeut des approches innovantes en la matière.

De nombreuses initiatives publiques remontent aux années 80 et 90. Parmi elles, il faut citer la création du Forum pour l'éducation à l'environnement, qui fonctionne comme une agence spécialisée de promotion des projets dans ce domaine. Le Fonds d'éducation à la santé et au développement durable soutient financièrement l'éducation à l'environnement dans les écoles. Il a financé quelque 2 000 projets depuis sa création en 1992, moyennant des dépenses annuelles de 140 000 EUR.

Le réseau d'« écoles vertes » (*Ökolog*) demeure l'initiative phare de l'Autriche dans le domaine de l'éducation à l'environnement. Reposant sur une approche à l'échelle de

l'établissement tout entier, cette initiative combine le développement d'activités d'éducation spécifiques avec l'engagement des écoles participantes en faveur de l'environnement et de l'amélioration de leurs performances en la matière. Le réseau Ökolog, qui regroupe plus de 380 écoles, est soutenu par le ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture et par le Forum pour l'éducation à l'environnement.

Pendant les années 2000, l'Autriche a lancé ou relancé des concours d'éducation à l'environnement et de performance environnementale dans les écoles et les établissements d'enseignement supérieur. Ces concours reposent également sur une approche à l'échelle de l'établissement tout entier. Ils suscitent un large intérêt qui continue à se développer, comme le montre le nombre croissant d'institutions participantes<sup>35</sup>.

Comme dans d'autres pays, l'école joue apparemment un rôle clé comme source de connaissances sur les problèmes environnementaux. Les élèves de quinze ans interrogés dans le cadre du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) ont indiqué s'être familiarisés avec les problèmes environnementaux à l'école, leur pourcentage atteignant 59 % pour les pénuries d'énergie et 81 % pour la pollution atmosphérique. L'enseignement scolaire semble d'ailleurs être en Autriche une source de connaissances sur l'environnement plus importante qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE (tableau 2.1). La grande majorité des Autrichiens de 15 ans interrogés avaient connaissance des problèmes environnementaux et ont déclaré que ces problèmes constituaient un grave sujet de préoccupation, à la fois pour eux-mêmes et pour d'autres personnes dans le pays (OCDE, 2009).

Tableau 2.1. **L'école comme source d'apprentissage sur l'environnement**

Problème d'environnement	Autriche <sup>a</sup>	OCDE <sup>a</sup>
Pollution atmosphérique	80.6	75.7
Disparition d'espèces végétales et animales	76.5	70.1
Déforestation	75.4	64.4
Déchets nucléaires	63.2	58.4
Pénuries d'eau	62.8	58.6
Pénuries d'énergie	59.3	59.6

a) Pourcentage d'élèves de 15 ans ayant déclaré avoir étudié les problèmes d'environnement à l'école dans l'enquête PISA 2006.

Source : OCDE (2009).

### 6.3. Accès à la justice

L'Autriche n'a pas adopté de législation reprenant spécifiquement les dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement. Les autorités affirment que le système en vigueur protège les intérêts individuels et collectifs en matière d'environnement et que d'autres moyens de recours existent, en particulier les médiateurs de l'environnement.

Chaque *Land* est doté d'un médiateur de l'environnement, institution très appréciée des ONG. La plupart des médiateurs n'ont pas de comptes à rendre au gouvernement et sont assez indépendants (Milieu, 2007). Leur objectif premier est de défendre la protection de l'environnement dans l'intérêt de la population locale. Ils veillent à ce que le grand public et les ONG environnementales soient informés et participent aux consultations sur les EIE et la protection de la nature. Les médiateurs participent aux procédures et leur

responsabilité est engagée si leur manque de participation entraîne des atteintes à l'environnement. Ils sont aussi habilités à saisir les tribunaux administratifs en cas de non-respect des procédures administratives en matière d'environnement. Cependant, du fait de différences de législation, les médiateurs de l'environnement ne disposent pas des mêmes prérogatives dans tous les *Länder*.

Le public (individus, ONG et autres groupes) peut signaler des violations présumées de la législation environnementale aux autorités, qui décident ensuite d'initier ou non une procédure. Les citoyens peuvent aussi déposer un recours contre des mesures ou décisions administratives devant les chambres administratives indépendantes locales.

Néanmoins, la législation autrichienne ne prévoit pas de procédure administrative pour l'accès du public à la justice en matière d'environnement. Le public ne dispose en général d'aucune capacité juridique dans les procédures civiles et administratives mettant en cause des intérêts publics en matière d'environnement : seules les personnes dont les intérêts privés sont en jeu jouissent d'une telle capacité. Certaines ONG déclarées disposent cependant du droit de saisir les tribunaux, mais uniquement dans les affaires qui concernent des installations de traitement de déchets, des installations IPPC ou des décisions relatives à une EIE ; les autres membres du public ne sont pas habilités à le faire. La capacité juridique a été étendue en partie aux ONG déclarées dans le cadre du régime de responsabilité en matière d'environnement (section 4.4). Même si les médiateurs de l'environnement représentent dans une certaine mesure le public, le système est assez restrictif s'agissant de l'accès aux tribunaux (Milieu, 2007 ; Justice and Environnement, 2010).

En outre, alors que les procédures administratives autrichiennes sont généralement peu coûteuses, les frais encourus en pratique peuvent avoir un effet dissuasif. Les procédures d'EIE, par exemple, exigent de faire appel à des experts techniques et juridiques, dont les services sont coûteux, pour analyser la documentation et comparaître devant le tribunal<sup>36</sup>. Il a été proposé à cet égard de créer un fonds de participation du public, afin de financer l'aide juridique et les avis d'experts nécessaires aux ONG et aux organisations locales qui participent aux procédures d'EIE.

## Notes

1. Par exemple, le ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse est chargé des questions énergétiques au niveau fédéral, le ministère des Transports s'occupe des politiques des transports, le ministère des Finances décide du montant des taxes sur l'énergie et le ministère de l'Éducation partage avec le BMLFUW la responsabilité de l'éducation environnementale.
2. Outre son budget annuel de 15 millions EUR, l'Agence autrichienne de l'environnement reçoit 10 millions EUR par an du BMLFUW et environ 9 millions EUR d'autres sources telles que les entreprises privées et l'UE.
3. Les domaines d'intervention dans lesquels l'Autriche a rencontré de sérieuses difficultés pour mettre en œuvre les directives de l'UE sont les suivants : transports, marché intérieur et services, entreprises et industrie (CE, 2011).
4. Toutes les plaintes ne débouchent pas sur une procédure d'infraction.
5. L'Autriche a ratifié la CCNUCC en 1994 et le protocole de Kyoto en 2002.
6. Ces directives comprennent la directive PEN (2001/81/CE) et la directive sur la qualité de l'air (2008/50/CE). D'autres textes ciblant des polluants ou des secteurs spécifiques ont été harmonisés avec la législation européenne pertinente : l'Ordonnance sur les solvants a été modifiée pour transposer la directive Decopaint (2004/42/CE) et la loi sur l'ozone a été révisée afin de transposer la directive relative à l'ozone dans l'air ambiant (2002/3/CE). La loi sur les véhicules à moteur reprend les normes d'émission des véhicules de l'UE.

7. Des limitations de vitesse plus rigoureuses que la réglementation nationale sont appliquées depuis 2010 sur les routes du Tyrol. Des interdictions de circulation des voitures âgées (immatriculées avant janvier 1992) sont en vigueur au Burgenland, en Basse-Autriche, au Tyrol et à Vienne, et une mesure de ce type est en cours de mise en place en Styrie.
8. En 2025, par exemple, le rail devra représenter 40 % du transport de fret, et les émissions de CO<sub>2</sub>, PM<sub>2.5</sub> et NO<sub>x</sub> liées au transport devront avoir diminué respectivement de 19 %, 50 % et 70 %, par rapport aux niveaux de 2010.
9. Le schéma directeur indique, par exemple, que d'ici à 2020 la moitié des nouveaux bâtiments devront se trouver à 500 mètres au maximum d'un arrêt de transport public prévu ou existant.
10. Prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation et enfin élimination.
11. Les principaux critères pris en compte dans l'enquête étaient les suivants : découplage de la production de déchets municipaux des dépenses finales de consommation des ménages ; application concrète de la hiérarchie des déchets ; utilisation d'instruments économiques et réglementaires pour favoriser les options de gestion des déchets du haut de la hiérarchie ; adéquation de l'infrastructure de traitement et qualité de la planification de l'infrastructure ; réalisation des objectifs ; et procédures d'infraction.
12. Un bon état chimique devra être rétabli en 2015 pour 4 masses d'eau, en 2021 pour 5 autres et en 2027 pour les 11 restants ; 42 % des masses d'eau naturelles devront retrouver un bon état écologique avant 2015, 50 % des cours d'eau et tous les lacs avant 2021 et les cours d'eau restants avant 2027, la priorité étant donnée au rétablissement des migrations de poissons et aux débits résiduels. Le potentiel écologique de 23 % des plans d'eau modifiés ou artificiels devra être rétabli avant 2015, et cette proportion devra passer à 57 % en 2021 puis à 100 % en 2027.
13. La stratégie est organisée autour de quatre grands domaines d'action : conservation de la biodiversité, utilisation durable de la biodiversité, recherche et suivi, et coopération.
14. La directive IPPC a fait l'objet de modifications substantielles à plusieurs reprises. Elle a été codifiée en 2008.
15. En 2004, la Cour de justice de l'Union européenne a statué que la législation autrichienne transposait de façon incomplète la directive IPPC.
16. Plus de 11 fois plus d'autorisations ont été délivrées pendant les deux années précédant la date butoir de 2007 qu'au cours des deux années précédentes (Entec, 2009).
17. Les règles générales contraignantes désignent les valeurs limites ou autres minimums directement applicables lors de la délivrance d'autorisations aux exploitants industriels. Elles prennent principalement la forme d'ordonnances fédérales de limitation des émissions et s'appliquent également à certaines activités non concernées par la directive IPPC. Des règles générales contraignantes ont été établies pour les décharges, l'incinération des déchets, le traitement des huiles usées, les installations de combustion, le frittage de minerai de fer, la sidérurgie, les fonderies, la production de métaux non ferreux, la production de ciment, les fours à briques des installations industrielles et minières, la production de verre, les installations COV, la production de substances chimiques inorganiques et d'explosifs, le lavage, la finition et le traitement de textiles, et la fabrication de produits dérivés du bois.
18. L'Autriche est Partie à la Convention d'Espoo de la CEE-ONU sur les études d'impact environnemental dans un contexte transfrontalier (1991).
19. Cela englobe les parcs d'attractions ou de loisirs, les stades, les terrains de golf, les routes secondaires, les pipelines, les centres commerciaux et les domaines skiables.
20. Le rapport 2012 sur les EIE indique que la durée des procédures relatives aux projets d'investissement (transports non inclus) n'est plus que d'environ 10 mois, contre plus de 12 mois en 2009. Le délai requis pour traiter les EIE concernant des projets d'infrastructure de transport est en gros de 9 mois après avoir diminué d'environ 1 mois (BMLFUW, 2012).
21. De 2006 à 2012, le BMLFUW a effectué environ 22.5 inspections de sites de gestion de déchets par an. Le ministère contrôle les transferts transfrontières de déchets, et il réalise aussi une centaine d'inspections par an pour vérifier l'application de la législation sur les emballages et environ 35 inspections concernant les déchets d'équipements électriques et électroniques.
22. Les services d'inspection des Länder doivent, par exemple, inspecter les installations de traitement des déchets au moins une fois tous les cinq ans.

23. La loi sur l'eau exige, par exemple, des exploitants de station d'épuration qu'ils fassent inspecter leur installation par des experts extérieurs au moins une fois tous les cinq ans à leurs frais. Le rapport d'inspection est transmis à l'autorité des eaux qui peut décider le cas échéant d'un réexamen.
24. Par exemple, les infractions à la réglementation concernant les stations d'épuration sont sanctionnées par une amende de 3 630 EUR à 36 340 EUR ou par une peine d'emprisonnement de six semaines maximum ; les infractions à la loi sur la gestion de l'eau sont passibles d'une amende de 360 EUR à 36 340 EUR. En cas d'infraction grave et de risque sérieux pour la santé humaine, les autorités peuvent retirer la licence commerciale et industrielle de l'exploitant et ordonner la fermeture de tout ou partie de l'installation.
25. Le montant maximum de l'amende administrative est, par exemple, de 72 600 EUR en Autriche, contre 50 000 EUR en Allemagne. Cependant, les infractions pénales en matière d'environnement sont passibles d'une amende d'un montant maximum de 1.8 million EUR et d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, contre 10.8 millions EUR et trois ans d'emprisonnement en Allemagne (Milieu, 2011).
26. La loi fédérale vise les dommages causés aux sols et à l'eau. Le cadre de responsabilité environnementale comprend également neuf lois spécifiques adoptées au niveau des Länder, qui couvrent les atteintes à la biodiversité et aux terres.
27. Il s'agit d'une responsabilité « pour faute » ou « sans faute » (c'est-à-dire indépendamment de la conformité aux autorisations pertinentes), selon le type d'activité et de dommages.
28. Le système comprend 82 indicateurs, dont 26 indicateurs phares, qui couvrent deux « sphères » : homme/société et environnement.
29. Le Plan fédéral de gestion des déchets, le Programme de prévention des déchets et le Plan national de gestion des districts hydrographiques font partie des plans pour lesquels une EES a été réalisée.
30. Cette évaluation repose sur la méthode des coûts standards.
31. Ce système a été introduit dans la loi de finances fédérale de 2009.
32. Le partenariat social autrichien a été établi au début des années 50, sur une base volontaire et informelle, pour maîtriser l'inflation de l'après-guerre. Il a ensuite évolué pour devenir un système général de consultation sur les politiques économiques et sociales.
33. Par exemple, le « droit de commentaire » de la Chambre économique autrichienne est inscrit dans la loi.
34. L'Umweltdachverband regroupe 39 organisations comptant environ 1.3 million d'adhérents, l'Ökobüro représente 16 organisations.
35. Le nombre d'universités participant au concours de développement durable est passé, par exemple, de 13 (42 projets) en 2007 à 22 (77 projets) en 2012.
36. L'expérience montre que le coût d'une procédure d'EIE pour le public concerné se situe entre 10 000 EUR et 30 000 EUR (Justice and Environnement, 2010).

## **Bibliographie**

- AEE (2012), *Protected Areas in Europe: An Overview*, EEA Report n° 5/2012, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- AEE (2013), *Municipal Waste Management in Austria*, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- Agence autrichienne de l'énergie (2011), *Klima:Aktiv Annual Report 2011*, ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne.
- BiPRO (2012), *Screening of Waste Management Performance of EU Member States*, prepared for the European Commission under the project « Support to Member States in Improving Waste Management Based on Assessment of Member States' Performance », Beratungsgesellschaft für integrierte Problemlösungen, Munich, [http://ec.europa.eu/environnement/waste/studies/pdf/Screening\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environnement/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf).
- BMLFUW (2012), 5. *UVP-Bericht an den Nationalrat 2012 : Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft an den Nationalrat gemäß n 44 UVP-G 2000 über die Vollziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich (5<sup>e</sup> Rapport EIE au Conseil national 2012 : Rapport du ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau au Conseil*

- national conformément à la loi EIE §44 2000 sur la mise en œuvre de l'étude d'impact sur l'environnement en Autriche), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne, [www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/UVP\\_SUP\\_EMAS/UVP-Gesetz/5\\_UVP-Bericht\\_NR\\_2012.pdf](http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/UVP_SUP_EMAS/UVP-Gesetz/5_UVP-Bericht_NR_2012.pdf).
- CE (2005), *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Rapport de la Commission concernant la mise en œuvre de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution*, Commission européenne, Bruxelles, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0540fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0540fr01.pdf).
- CE (2007), *Report on the Implementation of Recommendation 2001/331/EC Providing for Minimum Criteria for Environmental Inspections*, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/environnement/legal/law/pdf/sec\\_2007\\_1493\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environnement/legal/law/pdf/sec_2007_1493_en.pdf).
- CE (2009), *Study Concerning the Report on the Application and Effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC): Final Report*, Commission européenne, Bruxelles, <http://ec.europa.eu/environnement/eia/pdf/study0309.pdf>.
- CE (2010a), *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Rapport de la Commission concernant la mise en œuvre de la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et de la directive 1999/13/CE relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations*, Commission européenne, Bruxelles, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0593:FIN:FR:PDF>.
- CE (2010b), *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, Commission européenne, Bruxelles, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:FR:PDF>.
- CE (2011), *29<sup>e</sup> Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE*, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/eu\\_law/docs/docs\\_infringements/annual\\_report\\_29/sg\\_annual\\_report\\_monitoring\\_eu\\_law\\_121130.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf).
- CE (2012), *Use of Economic Instruments and Waste Management Performances*, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/environnement/waste/pdf/final\\_report\\_10042012.pdf](http://ec.europa.eu/environnement/waste/pdf/final_report_10042012.pdf).
- Entec (2009), *Monitoring of Permitting Progress for Existing IPPC Installations*, report prepared for the European Commission Directorate General Environment by Entec UK Limited in partnership with the Institute for European Environmental Policy, Gosforth/Londres.
- IMPEL (2012), *The Implementation of the Environmental Impact Assessment on the Basis of Precise Examples*, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles, <http://impel.eu/wp-content/uploads/2013/01/IMPEL-EIA-Report-final.pdf>.
- Justice and Environnement (2010), *Access to Justice in Environmental Matters*, Justice and Environnement, Brno (République tchèque).
- Klaffl, I. et al. (2006), *UVP-Evaluation: Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich*, (Évaluation-EIE : Évaluation de l'étude d'impact environnemental en Autriche), Agence autrichienne de l'environnement, Vienne.
- Konrad, C. et T. Alge (2007), *Legal Analysis on SEA Infrastructure Implementation : Austria*, Justice and Environnement, Brno (République tchèque), [www.justiceandenvironnement.org/\\_files/file/2009/06/sea-wp07-austria-final-analysis.pdf](http://www.justiceandenvironnement.org/_files/file/2009/06/sea-wp07-austria-final-analysis.pdf).
- Milieu (2007), *Measures on Access to Justice in Environmental Matters (Article 9(3))*: Country Report for Austria, Milieu Ltd, Bruxelles.
- Milieu (2011), *Overview of Provisions on Penalties Related to Legislation on Industrial Installations in the Member States*, Milieu Ltd, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/environnement/air/pollutants/stationary/pdf/overview\\_penalties\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/environnement/air/pollutants/stationary/pdf/overview_penalties_study.pdf).
- OCDE (2003), *Examens environnementaux de l'OCDE : Autriche 2003*, Éditions OCDE, Paris, doi: 10.1787/9789264018914-fr.
- OCDE (2009), *Green at Fifteen? How 15-Year-Olds Perform in Environmental Science and Geoscience in PISA 2006*, PISA, Éditions OCDE, Paris, doi: 10.1787/9789264063600-en.
- OCDE (2010), *Better Regulation in Europe: Austria 2010*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264094772-en.

- OCDE (2012), *Examens environnementaux de l'OCDE : Allemagne 2012*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264169388-fr.
- OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Autriche 2013*, Éditions OCDE, Paris.
- Rechnungshof (2010), *Bericht des Rechnungshofes : Nachhaltige Entwicklung in Österreich* (Rapport de la Cour des comptes : le développement durable en Autriche), Rechnungshof, Vienne, [www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/berichte/teilberichte/bund/bund\\_2010\\_12/Bund\\_2010\\_12\\_3.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/berichte/teilberichte/bund/bund_2010_12/Bund_2010_12_3.pdf).
- Rechnungshof (2012), *Bericht des Rechnungshofes : Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder* (Rapport de la Cour des comptes : procédures conjointes de l'État fédéral et des Länder pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement), Rechnungshof, Vienne, [www.rechnungshof.gv.at/en/audit-reports/view/detail/verfahrenskonzentration-bei-umweltvertraeglichkeitspruefungen-auf-ebene-des-bundes-und-der-laender-9.html](http://www.rechnungshof.gv.at/en/audit-reports/view/detail/verfahrenskonzentration-bei-umweltvertraeglichkeitspruefungen-auf-ebene-des-bundes-und-der-laender-9.html).
- REDD (2012), *Single country profile : Austria*, Réseau européen du développement durable, Vienne, [www.sd-network.eu/?k=country%20profiles&s=single%20country%20profile&country=Austria](http://www.sd-network.eu/?k=country%20profiles&s=single%20country%20profile&country=Austria) (consulté en mars 2013).

## PARTIE I

### Chapitre 3

# Vers une croissance verte

*L'Autriche a lancé plusieurs initiatives en faveur de la croissance verte. Ce chapitre examine dans quelle mesure elle s'est appuyée sur la politique fiscale pour poursuivre des objectifs environnementaux, ainsi que les avancées dans l'élimination des incitations fiscales qui peuvent déclencher des effets pervers pour l'environnement. Il fait le point sur l'investissement public et privé dans les services et les infrastructures liés à l'environnement, ainsi que sur le recours aux subventions pour encourager des investissements respectueux de l'environnement. Ce chapitre analyse aussi le développement d'un secteur des biens et services environnementaux compétitif sur le plan international, ainsi que les possibilités de voir ce secteur jouer un rôle moteur dans la croissance économique et l'emploi. Pour finir, les efforts faits par l'Autriche pour intégrer l'environnement dans les programmes de coopération pour le développement sont examinés.*

## Évaluation et recommandations

Non seulement le développement durable a servi de fil directeur pour l'intégration des politiques économiques, sociales et environnementales, mais l'Autriche a aussi lancé plusieurs initiatives en faveur de la croissance verte. Celles-ci ont essentiellement porté sur le secteur des biens et services environnementaux (BSE), les « emplois verts » et les liens entre croissance économique et bien-être. Dans le même temps, l'utilisation des instruments au service de la croissance verte a évolué.

Si la réglementation, les normes et les subventions à vocation environnementale restent au cœur de l'action gouvernementale pour l'environnement, l'Autriche mise à présent davantage sur les instruments économiques. Cela lui a permis d'améliorer la tarification des externalités environnementales, même si elle n'a pas réussi à tirer pleinement parti des avantages des taxes et redevances d'environnement. Le dispositif de taxes et de redevances pourrait être restructuré et élargi, et les subventions exerçant des effets pervers sur l'environnement pourraient être revues. Ces mesures pourraient faire partie d'une « réforme fiscale socio-écologique » plus globale, dont l'objectif serait de réduire les taxes relativement élevées frappant le travail, de promouvoir la croissance et l'emploi, et d'appuyer le programme d'assainissement des finances publiques.

Le produit des taxes liées à l'environnement a fortement progressé au cours des dix dernières années, et atteint un pourcentage du PIB et des recettes fiscales totales qui dépasse la moyenne de l'OCDE. Toutefois, les taxes sur l'essence et le gazole sont inférieures à la moyenne de l'UE, si bien que les carburants coûtent moins cher que dans certains pays voisins. Cet écart de prix explique en partie pourquoi d'importantes quantités de carburants vendues en Autriche sont consommées à l'étranger, en particulier par des transporteurs de marchandises, situation qui a fait augmenter les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur des transports. Bien que le gouvernement ait supprimé certains avantages fiscaux bénéficiant aux utilisateurs de combustibles et carburants, d'autres exemptions persistent, lesquelles risquent de nuire aux incitations en faveur de la maîtrise de l'énergie. Ce soutien profite en grande partie aux industries à forte intensité énergétique. Comme dans les autres pays, si l'on rapporte les taxes énergétiques à la teneur en carbone des combustibles, on constate d'importantes variations selon les combustibles et les utilisateurs. Par exemple, le gazole est moins taxé que l'essence, ce qui a favorisé la diésélisation du parc automobile et la hausse des émissions de NO<sub>x</sub>. Comme tous les pays de l'UE, l'Autriche doit réussir à associer sa fiscalité énergétique et le système d'échange de quotas d'émission de l'UE afin d'adresser un signal de prix du carbone cohérent à l'échelle de toute l'économie.

En 2008, la taxe à l'achat des véhicules a été partiellement restructurée pour tenir compte de leurs émissions de CO<sub>2</sub>, de NO<sub>x</sub> et de particules, ce qui a contribué à améliorer l'efficacité carbone du parc automobile. La majeure partie des taxes sur les véhicules est cependant perçue sur les primes d'assurance annuelles des automobiles, qui sont calculées en fonction de la puissance du moteur. Par ailleurs, il apparaît que les péages

routiers auxquels sont soumis les transporteurs de marchandises, dont le montant varie selon la catégorie d'émission, ont contribué à réduire la distance totale parcourue sur les autoroutes autrichiennes et encouragé l'utilisation de poids lourds à faibles émissions. En revanche, les voitures de tourisme et les utilitaires légers, qui représentent une part importante du trafic de marchandises, ne sont pas soumis à ce péage, pas plus que le réseau routier secondaire. L'Autriche n'applique pas d'autres formes de tarification routière (redevances de pollution et de congestion, par exemple). Le régime fiscal favorable dont bénéficient les voitures de fonction, l'abattement fiscal au titre des déplacements domicile-travail et le stationnement gratuit pour les employés, ainsi que le niveau élevé des subventions au logement, encourageant l'usage de la voiture particulière, les migrations pendulaires longue distance en voiture et l'étalement des villes. Tout cela fait augmenter la consommation de carburant et les émissions de GES, ainsi que les émissions de polluants atmosphériques locaux et les risques de pollution sonore, de congestion et d'accidents. Ces subventions non seulement exercent des effets négatifs sur l'environnement et grèvent le budget de l'État, mais elles s'avèrent aussi régressives dans la mesure où elles favorisent les plus riches.

L'État a également eu largement recours à des subventions et des dotations en capital pour atteindre ses objectifs environnementaux. Cela tient au fait qu'il doit trouver un consensus avec les partenaires sociaux et inciter les *Länder* et les autorités locales à agir dans les domaines placés sous leur responsabilité. En 2011, les subventions à visées environnementales ont représenté plus de 40 % des dépenses d'environnement des administrations publiques, une proportion plus de quatre fois plus élevée que la moyenne de la zone euro. Ces aides qui se concentraient au départ sur les infrastructures publiques, du secteur de l'eau notamment, ont évolué au fil des ans pour tenter de mobiliser des investissements privés dans des secteurs tels que les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. La production d'électricité d'origine renouvelable est aussi encouragée au moyen de tarifs d'achat, dont le coût est répercuté sur les utilisateurs finals. Ces mesures de soutien ont certes encouragé l'investissement vert, mais on peut se demander si de tels investissements n'auraient pas eu lieu de toute façon et s'interroger sur les profits inattendus, le verrouillage technologique et les effets rebond. Le morcellement des responsabilités entre les différents niveaux d'administration et le manque de coordination peuvent aussi entraîner des pertes d'efficacité. Il pourrait être intéressant, dans ces conditions, de faire un bilan général de la politique de soutien environnemental pour en évaluer le rapport coût-efficacité.

Les dépenses en protection de l'environnement ont continué de progresser dans les années 2000 pour atteindre 3.8 % du PIB, ce qui est élevé par rapport aux autres pays. En dépit de la hausse des investissements liés au climat, les dépenses de gestion des déchets et des eaux usées restent les plus importantes. Des systèmes de tarification incitative sont utilisés dans tout le pays pour les déchets municipaux et permettent d'une façon générale de couvrir les coûts du service. Les redevances de gestion des déchets, les programmes de responsabilité élargie des producteurs et la taxe de mise en décharge/incinération ont permis d'accroître les taux de recyclage, de réduire les quantités de déchets mis en décharge et d'impliquer davantage le secteur privé dans la gestion des déchets. Cependant, le niveau des redevances semble trop faible pour inciter comme il convient les ménages à produire moins de déchets. Le recours aux redevances est fréquent dans le secteur de l'eau. Le niveau de recouvrement des coûts est toutefois relativement faible, en particulier

auprès des utilisateurs industriels et agricoles, ce qui tient en partie au fait que ceux-ci font assez peu appel aux infrastructures publiques de distribution d'eau et d'assainissement. Le niveau de participation du secteur privé est limité, l'infrastructure de distribution d'eau et d'assainissement est en grande partie financée sur fonds publics.

L'existence d'un cadre d'action environnementale solide, conjugué à un important dispositif d'aides financières a favorisé le développement d'un secteur des BSE aussi dynamique qu'innovant. En 2011, ce secteur comptait pour 10.8 % du PIB et 4.8 % de l'emploi total. Au cours des dernières années, les exportations de technologies environnementales ont augmenté plus rapidement que celles de produits manufacturés. Il y a lieu de penser que le secteur des BSE a joué un rôle positif dans la création d'emplois. En 2010, le ministère de l'Environnement a lancé le Plan directeur pour l'emploi vert dont l'objectif est de créer 100 000 emplois dans ce secteur d'ici à 2020. L'Autriche devrait prendre en compte les changements structurels qu'implique la transition vers une économie plus verte et agir dans une optique plus large pour chercher, au-delà de la promotion d'emplois verts, à accompagner le marché du travail dans cette transition. Il s'agirait notamment de coordonner les politiques de l'environnement et du marché du travail pour faire en sorte que les personnes arrivant sur le marché du travail et quittant les industries en perte de vitesse aient les compétences requises pour travailler dans une économie plus « verte ».

L'un des atouts du secteur autrichien des BSE réside dans ses bonnes performances en matière d'éco-innovation. Les indicateurs de l'innovation technologique dans le domaine de l'environnement et du climat sont particulièrement remarquables depuis quelques années et font de l'Autriche l'un des pays les plus éco-innovants. Comme dans beaucoup de pays, l'effort s'est déplacé des technologies de gestion de l'environnement vers les technologies climatiques et énergétiques. La politique d'éco-innovation intervient largement du côté de l'offre, en soutenant notamment la recherche et le développement. Toutefois, les instruments agissant du côté de la demande, dont les normes, l'étiquetage et les achats publics verts, ont joué un rôle croissant. Pour continuer de progresser, il faudra apporter des réponses à un certain nombre de questions, dont certaines sont inhérentes au cadre général de la politique de l'innovation. Citons à ce propos le morcellement de la structure de gouvernance, la multiplicité et les possibles chevauchements des mécanismes de financement, et les obstacles auxquels se heurtent les petites et moyennes entreprises pour trouver ressources et financements.

L'aide publique au développement (APD) nette de l'Autriche a accusé une forte baisse à la fin des années 2000. En 2012, elle représentait l'équivalent de 0.28 % du revenu national brut, soit beaucoup moins que l'objectif intermédiaire de l'UE pour 2010, qui est de 0.51 %. Compte tenu des coupes budgétaires, il est peu probable que l'objectif international de 0.7 % à l'horizon 2015 soit atteint. En dépit du recul des flux d'APD, l'aide bilatérale en faveur de l'environnement, des renouvelables, de l'eau et l'assainissement a sensiblement augmenté depuis dix ans, ce qui indique un fort engagement en faveur de l'environnement dans le cadre de l'aide au développement. Les programmes liés à l'environnement n'ont cependant représenté que 11.5 % de l'APD totale ventilable par secteur en 2010-11, ce qui est peu par rapport à de nombreux autres membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Les Orientations stratégiques de 2009 sur l'environnement et le développement définissent le cadre de référence pour l'intégration des objectifs environnementaux dans la coopération pour le développement au niveau fédéral. Le filtrage des projets est le principal outil utilisé pour assurer cette intégration. Toutefois, des études d'impact sur l'environnement ou des évaluations environnementales stratégiques n'ont pas été systématiquement réalisées.

Le système de coopération pour le développement de l'Autriche continue de souffrir d'un manque de personnel et de compétences dans le domaine de l'environnement et du climat, et c'est pourquoi il est important de se concentrer sur un petit nombre de priorités si l'on veut assurer l'efficacité de l'aide.

### Recommandations

- Élargir l'application des taxes liées à l'environnement dans le cadre d'une vaste réforme fiscale socio-écologique visant à i) mettre en place une taxe carbone efficace sur les combustibles utilisés dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE ; ii) poursuivre la restructuration de la fiscalité automobile afin qu'elle reflète mieux le coût environnemental de l'utilisation des véhicules ; iii) assurer que les externalités autres que celles liées au carbone soient correctement tarifées ; et iv) réduire la charge fiscale sur le travail.
- Analyser les possibles impacts environnementaux négatifs des subventions et des avantages fiscaux existants, éventuellement au moment de l'examen annuel du soutien budgétaire par le gouvernement ; réformer les subventions dommageables pour l'environnement telles que les subventions au logement et les exemptions de taxes sur l'énergie dont bénéficient les industries à forte intensité énergétique.
- Réduire les incitations perverses à l'usage de la voiture, en révisant le traitement fiscal des voitures de fonction et l'abattement fiscal au titre des déplacements domicile-travail ; envisager d'étendre le système de tarification routière basé sur la distance aux utilitaires légers et aux voitures de tourisme, ainsi qu'au réseau secondaire ; envisager la mise en place de redevances de pollution et/ou de congestion dans les villes exposées à des concentrations élevées de polluants imputables au trafic.
- Évaluer systématiquement le rapport coût-efficacité des mesures de soutien à visées environnementales au niveau fédéral et infranational ; simplifier les mécanismes de financement en faveur de l'investissement dans le domaine de l'environnement et du climat (notamment les tarifs d'achat d'énergie renouvelable) en vue de réduire les chevauchements et les éventuels effets opportunistes.
- Renforcer la fonction d'incitation des redevances sur les déchets municipaux pour qu'elles encouragent davantage les ménages à réduire leur production de déchets ; accroître progressivement la contribution de l'agriculture et de l'industrie au recouvrement des coûts des services de l'eau.
- Continuer de promouvoir l'innovation en assurant un bon équilibre entre soutien public à la R-D, mesures du côté de la demande (normes et incitations économiques propices à l'innovation) et partenariats avec le secteur privé ; améliorer la coopération entre les autorités fédérales et infranationales, les établissements universitaires et les entreprises pour mettre en œuvre la politique d'éco-innovation, notamment pour développer les programmes d'éducation et de formation nécessaires à la transition vers une croissance verte.
- Continuer de renforcer la composante environnementale de l'aide publique au développement, tout en accroissant progressivement l'aide totale conformément aux engagements de l'UE et autres engagements internationaux ; rendre l'aide environnementale encore plus efficace en privilégiant un petit nombre de priorités en fonction des besoins des pays partenaires et de l'avantage comparatif de l'Autriche (adaptation au changement climatique, par exemple) ; appliquer plus systématiquement les procédures d'étude d'impact sur l'environnement et d'évaluation environnementale stratégique.

## 1. Initiatives en faveur de la croissance verte

Le développement durable est à la base du principal cadre d'action visant à promouvoir l'intégration des politiques économiques, sociales et environnementales en Autriche (chapitre 2). L'Autriche n'a pas encore de cadre d'action pour la croissance verte mais elle a lancé un certain nombre d'initiatives dans ce domaine. En 2010, le ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau (BMLFUW) a lancé le Plan directeur pour l'emploi vert, qui vise à créer 100 000 emplois verts supplémentaires d'ici à 2020. Ce plan est lié à d'autres initiatives de soutien aux technologies environnementales de l'Autriche et à son secteur des biens et services environnementaux (BSE). Ces initiatives comprennent notamment un plan directeur visant à stimuler l'innovation dans les technologies environnementales et leur commercialisation et une initiative pour l'exportation, qui soutient les efforts internationaux des entreprises autrichiennes du secteur des technologies environnementales (section 6).

En 2008, le BMLFUW, en coopération avec d'autres organismes publics et groupes de réflexion, a créé la plate-forme « Croissance en transition » pour renforcer le dialogue sur la croissance durable. Cette entité est destinée à promouvoir la « croissance qualitative » (amélioration du bien-être et de la qualité de vie) plutôt que celle du PIB. En liaison avec cette approche, il existe plusieurs programmes visant à mesurer le bien-être (chapitre 2). Fin 2012, « Croissance en transition » a organisé sa deuxième conférence internationale, qui a conclu ses travaux par un programme de recommandations général en dix points, en vue de favoriser : le développement durable ; la qualité de la vie et du lieu de travail ; la mesure du bien-être ; les sources d'énergie renouvelables ; l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ; l'engagement des citoyens dans le processus politique ; l'équité générationnelle et les liens sociaux ; la qualité des espaces de vie urbains et ruraux ; l'appréciation du patrimoine naturel ; et l'agriculture durable (OCDE, 2013a).

Globalement, l'approche du gouvernement fédéral à l'égard de la croissance verte consiste à promouvoir le secteur des BSE et les emplois verts, tout en mettant en avant les aspects sociaux de la croissance et ceux touchant à l'équité. Cependant, la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte tend à démontrer qu'une démarche focalisée exclusivement sur l'éco-industrie et les emplois verts est trop restrictive. Elle recommande de mettre l'accent sur les gains de bien-être et les effets nets sur l'emploi qui découlent d'une transformation plus générale de l'économie au profit de modes de production et de consommation pouvant « favoriser la croissance économique et le développement de telle sorte que les actifs naturels puissent continuer de fournir les ressources et les services écosystémiques dont dépend notre bien-être » (OCDE, 2011a). La Stratégie recommande que chaque pays, suivant son degré de développement, identifie et supprime les contraintes ou distorsions dans l'économie limitant le rendement de l'innovation et des investissements qui permettraient une utilisation plus efficace de l'environnement. Parmi ces contraintes figurent les prix du marché qui ne reflètent pas convenablement les coûts sociaux des dommages environnementaux. Les politiques de croissance verte devraient être conçues de manière à réduire le plus possible les effets redistributifs préjudiciables touchant les catégories vulnérables de la société et à assurer une transition en douceur du marché du travail. Cela implique de promouvoir de nouveaux emplois dans les activités vertes innovantes qui apparaissent, mais aussi de faciliter le redéploiement des travailleurs des secteurs classiques en déclin vers les activités en expansion plus respectueuses de l'environnement.

## 2. Vers une fiscalité plus verte

### 2.1. Vue d'ensemble

Des réformes fiscales successives ont contribué à réduire la pression fiscale en Autriche au cours de la dernière décennie. Le ratio recettes fiscales/PIB (42 % en 2011) reste néanmoins largement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (33.8 %). Par comparaison avec la structure fiscale de beaucoup d'autres pays, celle de l'Autriche grève particulièrement le travail, notamment en raison d'une imposition des revenus personnels et de cotisations de sécurité sociale supérieures à la moyenne (OCDE, 2013a). Parmi les pays de l'UE à système fédéral, l'Autriche est celui où les *Länder* collectent la part la plus faible du total des recettes fiscales : moins de 10 %, contre environ 20 % en Belgique, en Allemagne ou en Espagne. Les collectivités locales reçoivent près de 12 % des recettes fiscales, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE (Eurostat, 2012). Les *Länder* et les collectivités locales sont encore loin de jouir d'une autonomie budgétaire effective, étant donné qu'ils ne disposent pas d'un plein pouvoir de décision concernant la plupart des impôts locaux et qu'ils dépendent fortement des transferts et subventions du budget fédéral.

Les recettes des taxes liées à l'environnement ont augmenté de 23 % en termes réels de 2000 à 2011. Elles atteignaient 2.6 % du PIB et 6.1 % du total des recettes fiscales en 2011, soit plus que les moyennes correspondantes de l'OCDE. Le produit de ces taxes s'est néanmoins stabilisé dans la seconde moitié de la décennie 2000, aussi bien en montant absolu qu'en pourcentage du PIB et du total des recettes fiscales (graphique 3.1). Cela s'explique en grande partie par la baisse de la consommation de carburants et de l'intensité énergétique de l'économie, ainsi que par l'importance accrue des petits véhicules, qui sont plus faiblement taxés, dans les ventes de voitures et le parc automobile (section 2.3). L'augmentation des prix des carburants depuis 2003 et les hausses plus récentes de la fiscalité sur les carburants ont contribué à la stabilisation des recettes en stimulant l'adoption de véhicules plus petits et plus économes et en modérant la demande de transport, le trafic de transit et le tourisme à la pompe.

Comme dans tous les autres pays de l'OCDE, la fiscalité liée à l'environnement comprend principalement des taxes sur les produits énergétiques et sur les véhicules (graphique 3.1). Au niveau des *Länder* et des communes, l'Autriche perçoit aussi des taxes sur l'élimination et le traitement des déchets (taxes de mise en décharge et d'incinération), sur les permis de chasse ou de pêche et pour la protection des paysages et de la nature (par exemple, la redevance pour la protection des arbres à Vienne). Toutefois, les taxes sur les ressources naturelles et la pollution représentent une part minime du produit des taxes liées à l'environnement (moins de 1 % en 2011). La taxe de mise en décharge et d'incinération fournit plus de 80 % des recettes des taxes sur les ressources naturelles et la pollution. Son montant est calculé par tonne de déchets traités ou éliminés, avec un tarif différencié suivant le type de déchets (le plus bas s'applique aux déchets de construction et de démolition) et la méthode de gestion (il est plus élevé pour la mise en décharge que pour l'incinération) (CE, 2012a). Le traitement biologique, le recyclage et la réutilisation ne sont pas taxés. Les recettes de cette taxe sont affectées à la prévention de la pollution et à la dépollution des sites contaminés. On observe que l'augmentation graduelle du tarif de la taxe, ainsi que l'interdiction de la mise en décharge de déchets non traités, ont stimulé le recours au traitement thermique des déchets (chapitre 1).

L'Autriche applique de manière généralisée des redevances pour les services environnementaux tels que le ramassage des déchets, le traitement des eaux usées et

l'approvisionnement en eau, et pour l'utilisation des routes. Le produit de ces redevances a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie pour atteindre 1.2 % du PIB en 2011 (Petrović, 2012), ce qui s'explique principalement par l'instauration, en 2004, d'un péage en fonction de la distance parcourue pour les poids lourds. La part liée aux transports dans le produit total des redevances est passée de 16 % en 2000 à 37 % en 2011. Les redevances afférentes aux déchets ont représenté 19 % des recettes totales et celles afférentes à l'eau, 44 %.

L'Autriche devrait envisager d'étendre encore l'application des taxes et redevances liées à l'environnement, éventuellement dans le contexte d'une réforme fiscale plus large. Le pays débat depuis longtemps de la possibilité d'une « réforme fiscale socio-écologique » (OCDE, 2003). D'après une estimation de l'Institut autrichien de recherche économique (WIFO), le relèvement de la taxe sur les produits pétroliers, l'instauration d'une taxe CO<sub>2</sub> sur tous les combustibles fossiles à 30 EUR/tonne de CO<sub>2</sub> et l'augmentation du prélèvement sur l'électricité pourraient chacun générer des recettes additionnelles comprises entre 0.5 milliard EUR et 1 milliard EUR par an, suivant l'étendue des exemptions accordées aux industries et aux ménages (Böheim et al., 2010). L'expérience des autres pays montre que les taxes liées à l'environnement peuvent rendre la fiscalité plus propice à la croissance si leurs recettes sont utilisées pour financer l'abaissement de taxes plus distorsives, comme celles qui s'appliquent au travail et aux entreprises. Cette démarche pourrait être porteuse de gains importants pour l'Autriche étant donné sa pression fiscale sur le travail qui est supérieure à la moyenne et la nécessité de financer un secteur public solide mais coûteux (OCDE, 2013a). Plus généralement, une augmentation du rendement des taxes liées à l'environnement pourrait contribuer au programme d'assainissement budgétaire du gouvernement. Des mesures dans ce sens ont été prises en 2011 avec l'instauration d'une taxe sur les vols aériens, la poursuite de l'adaptation de la taxe d'immatriculation des voitures de manière à prendre en compte leurs niveaux d'émission de CO<sub>2</sub>, l'augmentation des droits d'accise sur les carburants pour les transports et la suppression d'exonérations de taxe sur les carburants.

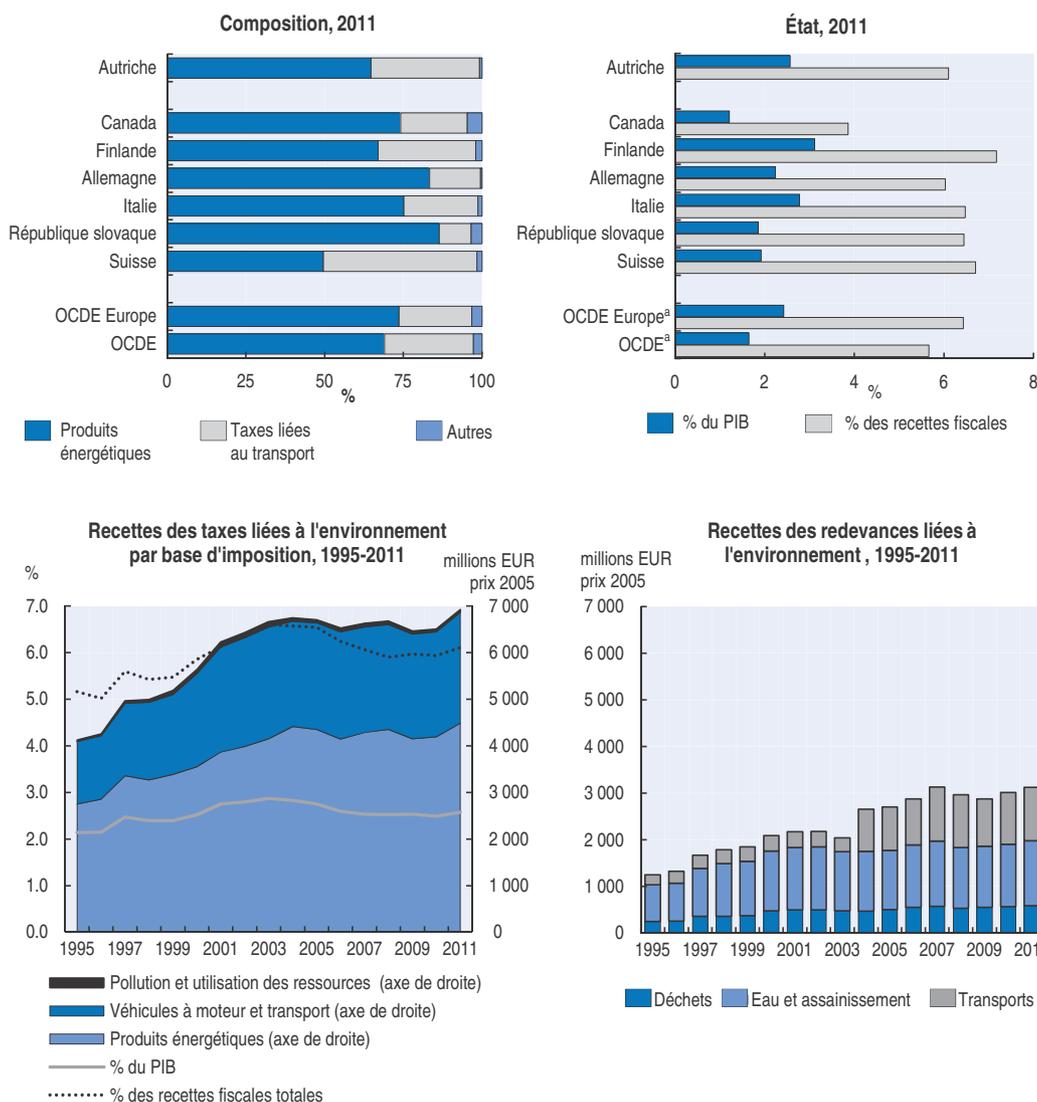
## **2.2. Taxes sur les produits énergétiques**

Les taxes sur les produits énergétiques représentaient en 2011 près de 65 % des recettes des taxes liées à l'environnement, ce qui est moins que dans beaucoup de pays de l'OCDE (graphique 3.1). Tous les combustibles employés à des usages fixes (comme le chauffage ou les processus industriels), ainsi que les carburants pour les transports, sont taxés. Une taxe sur le charbon a été instaurée en 2004, et la taxe sur les produits pétroliers applicable aux combustibles de chauffage est calculée depuis 2008 en fonction de la teneur en soufre de ceux-ci. Comme dans la plupart des pays, le produit des taxes sur les carburants pour les transports est prédominant. Les droits d'accise sur les produits énergétiques sont supérieurs aux niveaux minimums requis par la législation de l'UE, mais il existe un certain nombre d'exonérations partielles ou totales (section 3).

Le montant nominal des taxes sur les principaux carburants (essence et gazole) a été relevé de manière répétée dans les années 2000 et au début des années 2010, ce qui a évité son érosion par l'inflation. Néanmoins, l'augmentation des prix mondiaux du pétrole a entraîné une baisse du pourcentage des taxes dans le prix des carburants (graphique 3.2). En 2012, les droits d'accise représentaient 36 % du prix de l'essence et 31 % du prix du gazole.

## Graphique 3.1. Taxes et redevances liées à l'environnement

## Recettes des taxes liées à l'environnement

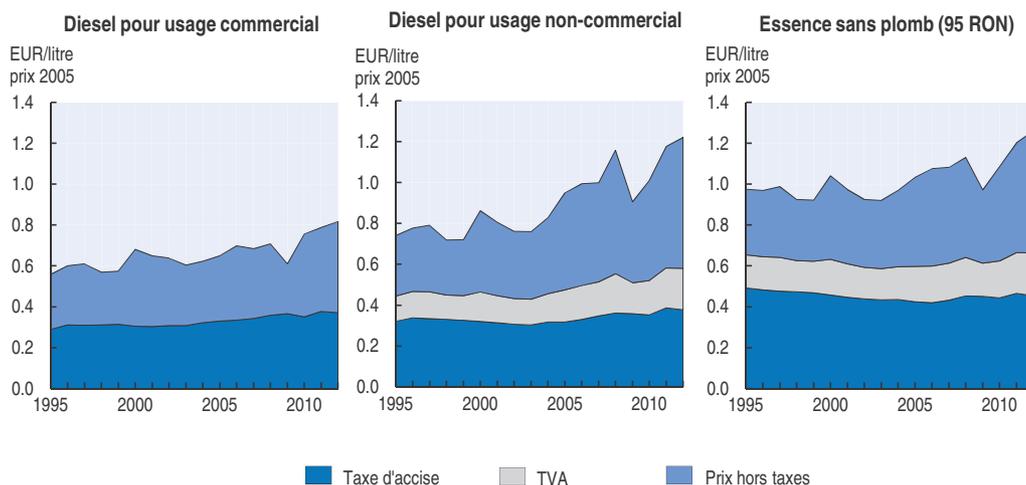


a) Moyenne pondérée.

Source : OCDE-AEE (2012), Base de données sur les instruments utilisés pour la politique environnementale et la gestion des ressources naturelles ; OCDE (2012), Perspectives économiques de l'OCDE no 91 ; Petrović, B. (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985276>

Malgré ces augmentations, les taxes sur l'essence et le gazole restent relativement modiques en Autriche et il en va de même pour les prix hors taxes, si bien que les prix des carburants sont plus bas que dans les pays voisins, notamment l'Allemagne et l'Italie. Cette différence incite les transporteurs et les automobilistes des pays voisins ou en transit à faire le plein en Autriche, favorisant ainsi le « tourisme à la pompe », c'est-à-dire l'achat en Autriche de carburant qui est consommé à l'étranger. Le transit et le transport international de marchandises représentent environ deux tiers de ce phénomène (Molitor et al., 2009). Le tourisme à la pompe a contribué à l'augmentation de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur des transports,

Graphique 3.2. **Prix et fiscalité des carburants routiers**

Source : OCDE-AIE (2013), *Energy Prices and Taxes* (base de données).

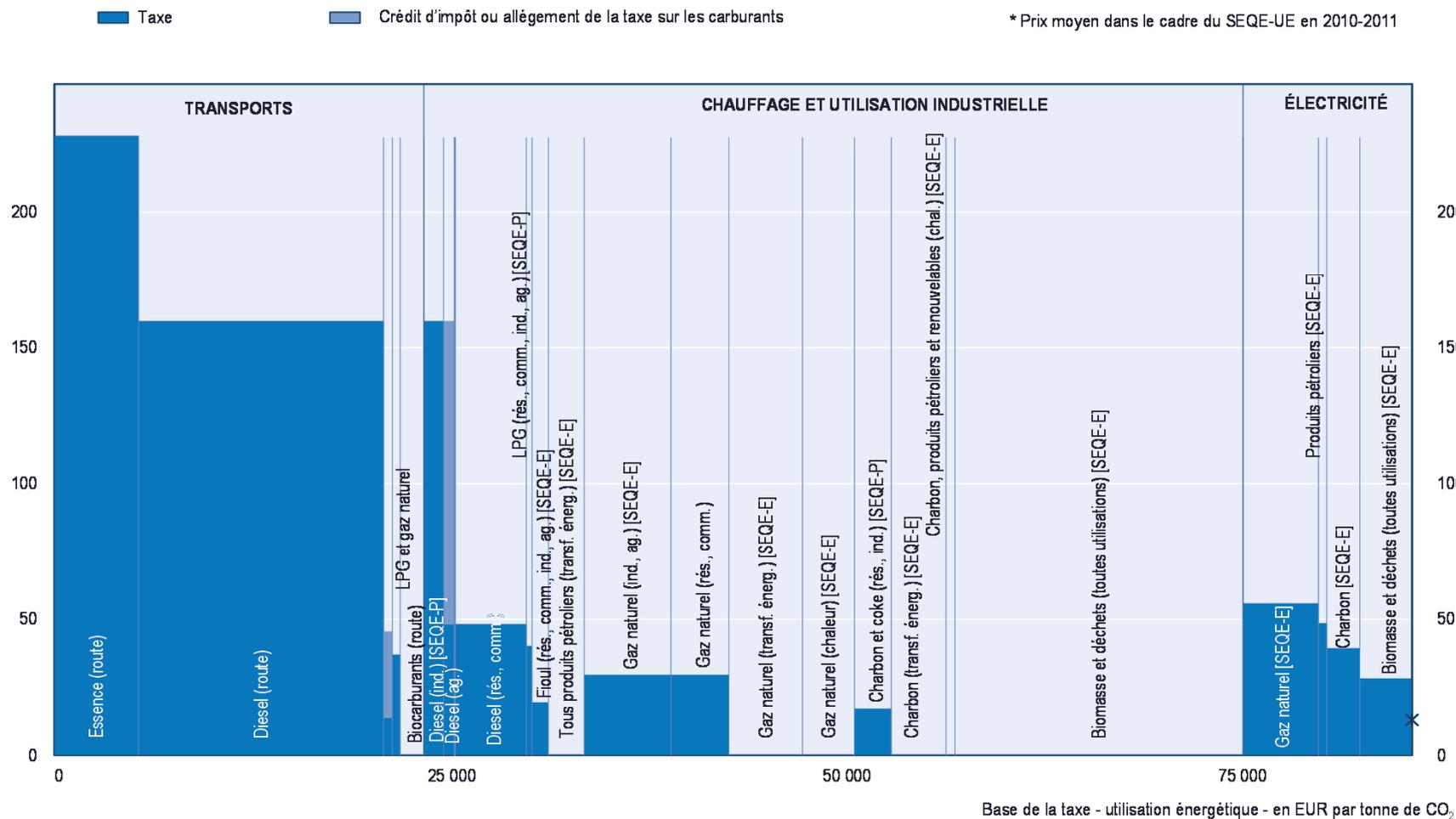
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985295>

représentant environ 30 % des émissions de GES liées au transport (Umweltbundesamt, 2012). Les augmentations des taxes en 2007 et en 2011 ont réduit l'écart de prix et, avec le ralentissement économique, ont fait baisser les émissions provenant des transports (chapitre 1). D'après certaines estimations, une hausse supplémentaire des taxes de 0,05 EUR/litre réduirait de 10 % le tourisme à la pompe, ce qui entraînerait une diminution de 1 % des émissions de GES d'ici à 2020 (OCDE, 2013a). Un relèvement des taxes sur les carburants portant les prix au niveau de ceux des pays voisins augmenterait vraisemblablement le produit de ces taxes (Molitor et al., 2009).

Il y aurait aussi lieu de restructurer le barème des taxes, étant donné que la fiscalité actuelle de l'énergie ne tient pas pleinement compte des externalités environnementales, notamment celles touchant au changement climatique et à la pollution atmosphérique. En particulier, elle ne produit pas un signal-prix cohérent pour le carbone. Comme dans d'autres pays, quand on rapporte le montant des droits d'accise à la teneur en carbone des carburants et qu'on prend en compte les diverses exemptions, on constate que les droits varient fortement suivant les carburants et les utilisateurs (graphique 3.3) (OCDE, 2013b). Le gazole est moins taxé que l'essence bien qu'il contienne davantage de carbone et que sa combustion émette plus de polluants locaux tels que les NO<sub>x</sub> et les particules fines. Cette situation a contribué à une forte hausse de la part des voitures à moteur diesel dans le parc automobile, qui a atteint 55 % en 2010. L'écart de fiscalité a diminué avec le temps et le gouvernement a appliqué une taxe carbone virtuelle de 20 EUR/tonne de CO<sub>2</sub> dans le cadre du relèvement des taxes opéré en 2011, de telle sorte que les droits d'accise sur le gazole ont plus augmenté que ceux sur l'essence. Il n'en reste pas moins que le droit d'accise nominal sur le gazole était encore inférieur de 17 % à celui de l'essence en 2012, et que l'écart était de 30 % si le montant des taxes est rapporté aux émissions de CO<sub>2</sub>.

Comme dans d'autres pays, les droits d'accise sur l'essence et le gazole impliquent des prix du carbone nettement plus élevés que dans le cas des combustibles utilisés dans d'autres secteurs de l'économie, et bien supérieurs à tous les prix observés dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (encadré 3.1). Le niveau plus élevé de ces prix

Graphique 3.3. Taxation de l'énergie rapportée aux émissions de carbone



[[SEQE-E] = entièrement soumis au SEQE-UE  
 [SEQE-P] = partiellement soumis au SEQE-UE

Montants des taxes au 1er avril 2012 ; consommation d'énergie : d'après les données de l'AIE pour 2009.

Abréviations : rés. = résidentiel ; comm. = commerce ; ind. = industrie ; ag. = agricole ; transf. énerg. = transformation de l'énergie ; chal. = production et commercialisation de chaleur

Source : OCDE (2013), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*.

### Encadré 3.1. Participation de l'Autriche au système d'échange de quotas d'émission de l'UE

Le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE a été lancé en 2005. Il couvre maintenant environ un tiers des émissions de GES de l'Autriche (76 % des émissions industrielles et 88 % des émissions des industries de l'énergie) et plus de 200 installations industrielles et grandes centrales électriques, ainsi que les émissions des compagnies aériennes ayant des vols au départ ou à destination des aéroports autrichiens. Au cours des deux premières périodes d'échanges (2005-07 et 2008-12), l'Autriche, comme tous les autres pays participants, a institué un plafond sur les émissions et attribué des quotas aux installations sur la base de deux plans nationaux d'allocation.

L'Autriche, comme la plupart des pays de l'UE, a attribué trop de quotas aux installations industrielles couvertes par le SEQE dans le cadre de son premier plan national d'allocation. Les quotas ont été attribués gratuitement. Cette surallocation a toutefois été moins marquée en Autriche que dans d'autres pays : l'écart entre les quotas attribués gratuitement et les émissions vérifiées a été égal à seulement 0.3 % des quotas alloués en Autriche, contre une moyenne de 1.7 % pour l'ensemble des pays participants. L'Autriche a été un des rares pays à afficher des émissions vérifiées supérieures aux quotas lors d'au moins une année de la première période d'échanges. Certains éléments tendent à montrer que le SEQE, conjugué aux mesures qui (avec un certain chevauchement) visent à promouvoir les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, a contribué à faire baisser les émissions du secteur de l'énergie entre 2005 et 2007 (BMLFUW, 2010).

Le plafond d'émissions national pour la deuxième période d'échanges était inférieur de près de 7 % à celui de la première période sur une base annuelle. Une part négligeable des quotas a été attribuée par voie d'enchères. L'allocation s'est avérée supérieure aux émissions vérifiées de l'Autriche pour chaque année de la deuxième période d'échanges à l'exception de 2008. Globalement, le surplus de quotas en Autriche a été plus élevé que la moyenne du marché (4.6 % des quotas alloués en Autriche, contre 1.3 % pour le SEQE dans son ensemble), avec toutefois des différences d'un secteur à l'autre. Les émissions industrielles sont restées très inférieures aux quotas alloués, tandis que l'inverse est vrai dans le secteur de la production d'électricité.

Malgré l'abaissement du plafond pour la deuxième période, l'Autriche et le reste de l'Europe ont vu leur surplus de quotas augmenter, ce qui a entraîné un effondrement du prix des quotas et a notablement affaibli le signal-prix. Cela s'explique en grande partie par la crise économique déclenchée à la fin de 2008, qui a fortement abaissé les émissions et la demande de quotas.

En vue d'améliorer l'efficacité du système, plusieurs modifications ont été apportées au fonctionnement du SEQE pour la troisième période d'échanges, qui a débuté en 2013. En particulier, le plafond a été encore abaissé et fixé au niveau de l'ensemble de l'UE, et la proportion de quotas attribués par voie d'enchères augmentera progressivement. Cependant, les projections indiquent que le surplus de quotas persistera sur la plus grande partie de cette période d'échanges, et cela peut remettre en question la capacité du SEQE de susciter de manière efficiente les réductions des émissions de GES fixées comme objectif par l'UE. Le prix des quotas pourrait demeurer trop bas ou trop instable pour créer des incitations suffisantes à l'investissement dans les technologies bas-carbone. Comme tous les pays de l'UE, l'Autriche doit combiner la fiscalité énergétique avec le SEQE pour internaliser complètement les externalités environnementales associées aux émissions de GES et produire un signal de prix clair dans l'ensemble de l'économie. Afin de réduire le plus possible le coût pour la société, il convient de combiner les deux d'une façon qui évite à la fois les lacunes et une double réglementation (Braathen, 2011).

implicites du carbone pourrait se justifier en considérant que les taxes sur les carburants routiers répondent à plusieurs objectifs de politique budgétaire, dont le financement des coûts de l'infrastructure routière, et que le transport routier génère des externalités telles que des encombrements, des accidents de la circulation, du bruit et de la pollution locale, en plus des émissions de GES (OCDE, 2013b). Quand on prend en compte ces externalités, les prix implicites du carbone qui découlent des taxes sur l'essence et sur le gazole appliquées en Autriche sont beaucoup plus bas et même négatifs pour le gazole (OCDE, 2013a).

### **2.3. Taxes et redevances afférentes aux transports**

L'Autriche applique depuis longtemps différentes taxes sur les véhicules, couvrant l'achat, la possession et l'assurance. Ces taxes sont en partie conçues pour faire évoluer la composition du parc automobile au profit des véhicules plus propres et plus économes en carburant. En 2008, la taxe à l'achat des véhicules de tourisme, qui reposait déjà sur des paramètres de consommation de carburant, a été modifiée de manière à inclure un mécanisme de bonus-malus en fonction des niveaux d'émission de CO<sub>2</sub>, de NO<sub>x</sub> et de particules : la taxe est réduite pour les véhicules alternatifs (par exemple, à moteur hybride ou fonctionnant au gaz naturel, aux biocarburants ou à l'hydrogène) et pour ceux dont les émissions de CO<sub>2</sub> sont inférieures à 120 g/km, et elle est majorée pour les voitures qui rejettent plus de 150 g CO<sub>2</sub> au kilomètre et pour les voitures diesel sans filtre à particules<sup>1</sup>. Les véhicules électriques en sont exemptés. Toutefois, cette taxe ne représente qu'une part relativement mineure de la taxation totale des véhicules, ce qui peut limiter son effet incitatif. Le plus gros de la pression fiscale passe par la taxe annuelle sur l'assurance, qui ne dépend que de la puissance du moteur. Il existe enfin une taxe mensuelle sur la possession d'un véhicule, qui est calculée en fonction de la puissance pour les voitures de tourisme et en fonction du poids pour les poids lourds. C'est d'ailleurs la seule taxe appliquée aux poids lourds.

Il serait donc possible de restructurer dans une certaine mesure les taxes sur l'assurance des véhicules et sur leur possession de manière à prendre en compte des paramètres environnementaux comme les émissions de CO<sub>2</sub> et de polluants atmosphériques locaux, afin de renforcer leur fonction incitative. L'Autriche pourrait aussi envisager d'étendre aux poids lourds les taxes sur l'assurance et à l'achat. Les taxes sur la possession d'un véhicule sont théoriquement moins efficaces économiquement que les taxes sur les carburants et les redevances routières en vue de réduire les émissions (OCDE, 2009), mais l'expérience de nombreux pays, y compris de l'Autriche, montre qu'elles peuvent inciter les conducteurs à choisir des véhicules plus propres.

De plus en plus, l'Autriche recourt aussi aux péages routiers. Elle a introduit en 2004 un péage autoroutier pour les poids lourds (au-dessus de 3.5 tonnes) qui varie en fonction de la distance parcourue. Depuis 2010, le péage est également différencié suivant les catégories d'émission des véhicules, conformément aux prescriptions de l'UE. Des éléments tendent à montrer que l'instauration du péage a réduit les distances parcourues et stimulé l'utilisation de poids lourds satisfaisant à de meilleures normes d'émission (Withana et al., 2012)<sup>2</sup>. Il existe aussi des péages spéciaux pour certaines routes ou tunnels, principalement pour la traversée des Alpes. En revanche, les propriétaires d'utilitaires légers et de voitures de tourisme paient une redevance annuelle fixe (vignette) indépendante de la distance parcourue et de la catégorie d'émission. L'Autriche pourrait donc envisager d'étendre la tarification à la distance aux voitures de tourisme et aux

utilitaires légers, qui représentent une assez large part du transport de marchandises, ainsi qu'au réseau routier secondaire. D'après Steininger et al. (2012), l'extension du système au réseau secondaire contribuerait à réduire les émissions liées aux transports tandis que des transferts budgétaires pourraient permettre de compenser un effet négatif éventuel sur les économies régionales. L'application de redevances de pollution et/ou de congestion pourrait aussi être une option dans les grandes villes qui enregistrent de fortes concentrations de polluants du fait des émissions automobiles (particules et NO<sub>x</sub>) (chapitre 1). Cela pourrait aider à rééquilibrer globalement les incitations, qui, avec le prix relativement bas des carburants, favorisent aujourd'hui exagérément l'utilisation de la voiture particulière (section 3.2).

### 3. Supprimer les incitations qui ont un effet dommageable sur l'environnement

L'Autriche consacre des sommes importantes à des subventions et transferts en faveur des ménages et des entreprises. Par exemple, les dépenses fédérales en subventions et transferts en capital au bénéfice des entreprises représentaient 5.9 % du PIB en 2011, soit plus du double de la moyenne de la zone euro (2.5 % du PIB). Cette proportion n'a guère changé depuis 2000. Elle reste supérieure à la moyenne même si l'on considère que plus de la moitié des subventions aux entreprises a pour bénéficiaires des entreprises publiques comme la compagnie de chemins de fer, des hôpitaux et des sociétés municipales de services publics (Pitlik et al., 2010). Cette forte utilisation des aides et subventions est enracinée dans l'action publique en Autriche, qui se caractérise par la nécessité de réaliser un consensus dans le cadre du partenariat social et de stimuler l'action des autorités infranationales dans les domaines relevant de leur responsabilité (chapitre 2).

On ne possède pas d'informations détaillées sur les subventions et dépenses fiscales susceptibles de nuire à l'environnement. D'après les estimations d'une étude pilote de Statistik Austria, les subventions et dépenses fiscales potentiellement dommageables pour l'environnement représentaient un montant de 4.9 milliards EUR en 2007, soit environ 1.7 % du PIB (Baud, 2009). Toutefois, cette étude n'a pas eu de suite. Le ministère des Finances examine chaque année les aides budgétaires, mais ses rapports n'évaluent pas le possible impact environnemental des subventions. En 2013, le ministère a mis en place une base de données en ligne sur les subventions (« base de données pour la transparence ») dans le but d'éliminer les financements qui font double emploi et d'améliorer la transparence, le ciblage et l'efficacité des transferts publics. Au moment de la rédaction du présent rapport, la base de données ne couvrait que le soutien à l'agriculture et à la pêche financé par l'UE et les fonds relatifs à l'environnement relevant du BMLFUW (section 4). L'Autriche pourrait établir un mécanisme d'examen systématique des subventions potentiellement dommageables pour l'environnement en s'appuyant sur les rapports annuels et sur la base de données des subventions. Cela permettrait d'accroître encore la transparence du système fiscal et des dépenses publiques et pourrait servir de point de départ à des réformes ultérieures des subventions et des régimes fiscaux spéciaux qui n'ont pas de justification économique, sociale ou environnementale.

#### 3.1. Allègements de taxes sur la consommation d'énergie

L'Autriche a progressé sur la voie de la suppression des exemptions ou dégrèvements fiscaux sur les carburants et combustibles utilisés dans certains secteurs. L'exonération de taxe énergétique pour le gaz de pétrole liquéfié (GPL) utilisé dans les transports publics locaux, l'allègement de la taxe énergétique pour le gazole utilisé dans le transport

ferroviaire et les dégrèvements pour le gazole utilisé dans l'agriculture ont expiré à la fin de 2012.

D'autres exemptions, qui abaissent les prix pour l'utilisateur final et peuvent réduire les incitations à une utilisation rationnelle de l'énergie, restent toutefois en vigueur. Cela comprend les exonérations pour le kérosène destiné à d'autres usages que le transport, le GPL employé pour produire de l'électricité, le combustible utilisé dans les centrales de cogénération et dans les installations industrielles à forte consommation d'énergie, ainsi que le carburant des avions et le combustible des navires sur certaines lignes commerciales. Le remboursement de la taxe énergétique aux industries grosses consommatrices d'énergie, établi en 1996, reste la principale forme de soutien à l'utilisation de combustibles fossiles (tableau 3.1). Cette mesure permet aux entreprises de récupérer le montant des taxes sur la consommation d'énergie au-dessus d'un seuil de 0.5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise (elles doivent payer au moins les taux minimums stipulés par la directive sur la taxation de l'énergie). Depuis 2011, le secteur des services n'a plus droit à ces remboursements. En outre, les utilisateurs gros consommateurs d'électricité échappent en partie à la surtaxe sur l'électricité destinée à financer les tarifs d'achat de l'électricité d'origine renouvelables (section 5).

Tableau 3.1. **Soutien à la consommation de combustibles fossiles**

	Millions EUR						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>1</sup>
Remboursement de la taxe énergétique aux industries grosses consommatrices d'énergie	329	379	312	310	374	329	329
Exonération de taxe énergétique pour le GPL utilisé dans les transports publics <sup>2</sup>	4	4	4	4	4	4	4
Allègement de la taxe énergétique pour le gazole utilisé dans les trains des chemins de fer autrichiens <sup>2</sup>	18	13	15	15	15	10	10
Dégrèvements pour le gazole utilisé dans l'agriculture <sup>2</sup>	39	39	44	44	49	49	49
<b>Total</b>	<b>390</b>	<b>435</b>	<b>375</b>	<b>373</b>	<b>442</b>	<b>392</b>	<b>392</b>
% du PIB	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
% des recettes de la taxe énergétique	9.0	10.3	8.4	8.1	9.9	8.6	7.8

1. Données préliminaires.

2. Dispositions supprimées fin 2012.

Source : OCDE (2013c), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*.

L'OCDE (2013c) estime que les dispositions fiscales spéciales appliquées aux énergies fossiles ont coûté au budget public environ 400 millions EUR par an entre 2005 et 2011, soit l'équivalent de près de 8 % du produit de la taxe énergétique et de 0.1 % du PIB en 2011 (tableau 3.1). Ce montant devrait baisser du fait de la suppression de certaines exonérations. Par exemple, le ministère des Finances estime que l'exclusion du secteur des services du remboursement de la taxe énergétique permettra d'économiser environ 100 millions EUR par an.

### 3.2. Incitations dommageables à l'utilisation des véhicules

L'Autriche accorde un traitement fiscal favorable aux voitures de fonction et subventionne les allers et retours entre le domicile et le lieu de travail. Une voiture de fonction utilisée à des fins privées augmente le revenu imposable du salarié d'un montant égal à 18 % du coût d'acquisition du véhicule, quel que soit le niveau de ses émissions. Comme cette augmentation du revenu imposable est plafonnée à 7 200 EUR par an, elle

bénéficie davantage aux grosses voitures les plus coûteuses. Les coûts de carburant supportés par l'entreprise ne sont pas pris en compte dans le calcul de la base d'imposition du salarié. En conséquence, les salariés n'ont pas d'incitation à choisir des voitures à faible consommation ni à limiter leur utilisation des voitures de fonction. On estime la subvention annuelle moyenne à 1 342 EUR, ce qui incite les salariés à percevoir une partie de leur salaire sous la forme d'un véhicule. Le nombre de voitures de fonction a d'ailleurs fortement augmenté au cours de la dernière décennie : elles représentent plus de la moitié des nouvelles immatriculations. La perte de recettes fiscales imputable à ce traitement favorable a été estimée à 609 millions EUR ou 0.2 % du PIB en 2012 (OCDE, 2012a).

Les salariés bénéficient d'un abattement fiscal en compensation de leurs dépenses de déplacement domicile-travail. En 2011, cet avantage fiscal fédéral a été accru et les taxes sur les véhicules ont été réduites pour compenser les dernières augmentations en date des taxes sur les carburants. L'abattement augmente avec la distance parcourue et est plus élevé en cas d'inaccessibilité des transports publics<sup>3</sup>, ce qui offre une prime aux navetteurs qui habitent dans des zones mal desservies par ces transports, en décourage l'utilisation et encourage les travailleurs à habiter loin de leur lieu de travail. On estime que l'abattement fiscal fédéral au titre des déplacements domicile-travail surcompense d'un montant de 80 millions EUR les coûts réels de ces déplacements. La perte de recettes publiques est estimée entre 250 et 320 millions EUR par an (Withana et al., 2012). En plus de l'abattement fédéral, la plupart des *Länder* appliquent eux aussi des allègements fiscaux au titre des déplacements domicile-travail.

En plus de leur coût pour le budget public, le traitement fiscal des voitures de fonction et l'abattement fiscal fédéral sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives pour la répartition des revenus. Les voitures de fonction sont généralement octroyées à des personnes qui ont des revenus moyens ou élevés. En ce qui concerne l'abattement fiscal au titre des déplacements domicile-travail, près de la moitié de ses bénéficiaires gagnent plus de 35 000 EUR par an, et 10 % ont un revenu brut annuel supérieur à 70 000 EUR (Withana et al., 2012).

Du point de vue environnemental, ces mesures ont tendance à encourager l'utilisation de la voiture particulière, l'allongement des distances domicile-travail et l'étalement urbain. Elles augmentent, en conséquence, la consommation de carburants et les émissions de GES, ainsi que les émissions de polluants atmosphériques locaux, le bruit, les encombrements et les risques d'accident. Il ressort d'estimations pour les pays de l'UE que ce traitement fiscal des voitures de fonction accroît en moyenne de 4 à 8 % la consommation de carburant et les émissions de GES (Copenhagen Economics, 2010). L'OCDE (2013d) estime les impacts environnementaux de la sous-taxation des voitures de fonction à 112 milliards EUR par an en moyenne pour l'ensemble des pays membres. En outre, la mise à disposition d'une place de stationnement par l'employeur n'augmente que très faiblement le revenu imposable des salariés, ce qui amplifie l'incitation à aller au travail en voiture (surtout aux heures de pointe et au départ ou à destination de zones particulièrement encombrées) et aggrave les encombrements et les problèmes environnementaux.

La politique autrichienne de subventions au logement contribue elle aussi à l'étalement urbain et à l'emprise croissante de l'habitat et de l'infrastructure de transport sur les terres (chapitre 1), avec des conséquences négatives en termes d'utilisation des ressources, de consommation d'énergie et de flux de circulation. Cela va à l'encontre de

l'objectif de la Stratégie de développement durable de l'Autriche consistant à réduire l'artificialisation des sols. En particulier, le programme de subventions au logement géré par les *Länder* (*Wohnbauförderung*) offre des subventions directes aux accédants à la propriété pour l'achat ou la construction de leur logement. Plus de 40 % des accédants à la propriété bénéficient de ces fonds, qui couvrent une part importante du prix d'achat de la résidence principale. On observe que les titulaires de revenus élevés bénéficient plus que les autres de ces subventions directes, les titulaires de bas revenus étant généralement moins susceptibles d'investir dans l'achat d'un logement (Albacete et Wagner, 2009).

Globalement, l'Autriche devrait envisager de réviser cet ensemble de subventions distorsives, en particulier pour renforcer la fonction incitative de la tarification des routes et de la fiscalité des carburants. À compter de 2013, les salariés qui utilisent une voiture de fonction à des fins privées n'ont plus droit à l'abattement fiscal au titre des déplacements domicile-travail, ce qui est une mesure bienvenue. Toutefois, il conviendrait de rendre moins généreux le régime fiscal des voitures de fonction et éventuellement d'établir un lien avec le niveau d'émission du véhicule, comme cela se fait au Royaume-Uni. L'abattement fiscal au titre des déplacements domicile-travail ne devrait plus dépendre de la distance parcourue, et/ou il devrait être lié à des critères environnementaux (par exemple, la consommation de carburant du véhicule) ou être révisé de manière à récompenser l'utilisation des transports publics. Il serait aussi possible de corriger les subventions au logement. Bien qu'elles intègrent des considérations environnementales comme l'efficacité énergétique dans certains *Länder*, d'autres paramètres pourraient entrer en ligne de compte dans leur octroi, comme l'utilisation de bâtiments et de zones construites déjà existants et l'accès aux transports publics. Les taxes foncières, qui sont relativement basses par rapport à celles pratiquées dans d'autres pays, pourrait être modifiées afin qu'elles tiennent compte de ces mêmes aspects. On pourrait étendre les redevances spéciales d'aménagement actuellement appliquées dans certains *Länder* (par exemple, la Styrie) et en augmenter le taux pour le changement d'affectation de terrains non aménagés.

#### 4. Mieux cibler les subventions à finalité environnementale

L'Autriche utilise depuis longtemps des fonds publics pour soutenir et stimuler l'investissement lié à l'environnement. Elle recourt largement aux subventions et aux transferts en capital dans la plupart des domaines de l'action gouvernementale (section 3). En 2011, les subventions et transferts en capital en faveur de la protection de l'environnement représentaient un pourcentage minime du PIB et 3.6 % du total de cette catégorie de dépenses publiques. Néanmoins, ils s'avèrent un outil majeur pour atteindre les objectifs environnementaux : ils représentaient en 2011 plus de 40 % des dépenses de protection de l'environnement des administrations publiques, contre 9 % dans la zone euro, et 12 % du total des dépenses publiques en Autriche. Ces chiffres sont restés relativement stables depuis 2000.

De même, les subventions et les transferts en capital entrent pour 56 % dans les dépenses publiques consacrées à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche. Une part importante et croissante de ces transferts cible des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, telles que l'agriculture biologique, principalement par le biais de programmes agro-environnementaux. En 2011, près de 550 millions EUR ont été dépensés dans le cadre du programme agro-environnemental (ÖPUL) 2007-13, ce qui équivaut à 70 % des subventions et transferts en capital publics destinés à l'agriculture, la sylviculture et la pêche. L'ÖPUL ne vise pas seulement les zones écologiquement sensibles mais s'applique

sur l'ensemble du territoire. En 2011, 74 % des exploitations agricoles représentant près de 90 % de la surface agricole utilisée y participaient, ce qui est une forte proportion par comparaison avec l'étranger. Cette politique de subventions a stimulé l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, aidé l'Autriche à devenir un pays en pointe dans l'agriculture biologique et réduit in fine les impacts de l'agriculture sur la biodiversité, les sols et l'eau (chapitre 1).

Le soutien budgétaire à l'investissement environnemental découle principalement de la loi sur les aides en faveur de l'environnement, qui remonte à 1993 mais a été modifiée plusieurs fois depuis. Cette loi a regroupé un certain nombre de programmes de subventions et établi un cadre pour les aides fédérales en faveur de l'environnement, sous l'égide de ce qui est maintenant le BMLFUW. Elle prévoit aussi le suivi et l'évaluation des programmes d'aide financière et la production de rapports à l'intention du Parlement à intervalles réguliers.

Cette loi prévoit le versement d'aides financières directes aux autorités locales, aux industriels, aux agriculteurs et aux ménages pour des investissements concernant principalement les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, la gestion de l'eau, les sites contaminés, les transports et la mobilité (encadré 3.2). Le principe de cette loi est qu'il faut un soutien pour stimuler certains investissements environnementaux quand l'investisseur ne peut en assumer intégralement le coût et a besoin d'aide pour combler l'écart entre le financement de base (par exemple, assuré par des prêts commerciaux ou un cofinancement) et le montant nécessaire pour réaliser l'investissement environnemental, ou lorsque celui-ci n'est pas économiquement viable parce que d'autres solutions, moins respectueuses de l'environnement, sont moins chères. Dans ce dernier cas, le soutien sert à faire pencher la balance en faveur de l'investissement environnemental (OCDE, 2003).

Les programmes de subventions relevant de la loi sur les aides en faveur de l'environnement allouent des montants forfaitaires ou correspondant à un pourcentage du coût total d'investissement. Le taux de subventionnement est compris entre 15 % et 30 % des coûts d'investissement suivant le type de projet. Il a diminué en moyenne au fil du temps avec la révision des lignes directrices pour le financement, qui a abaissé le taux d'aide par projet, ainsi que l'évolution vers des projets de moindre taille qui bénéficient d'un taux de financement plus bas (BMLFUW, 2011)<sup>4</sup>.

En 2011, les subventions allouées dans le cadre de cette loi se sont élevées à 350.5 millions EUR et ont contribué à 2 milliards EUR d'investissements. Les principaux domaines concernés étaient la gestion municipale des eaux, la rénovation thermique des bâtiments et l'investissement environnemental des entreprises privées. Au fil du temps, l'orientation de l'aide a évolué, passant de la mise en place d'infrastructures, notamment d'infrastructures de l'eau, à la stimulation de l'investissement environnemental dans le secteur privé (graphique 3.4).

Environ 24 % de ces aides ont été versées par le biais de l'*Umweltförderung im Inland* (UFI), instrument qui vise les entreprises privées. L'UFI a contribué à près de 580 millions EUR d'investissements en 2011, quasiment trois fois plus qu'en 2000 (BMLFUW, 2011). Les projets financés portaient en grande majorité sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, ce qui témoigne d'un glissement de l'investissement des entreprises des projets de lutte contre la pollution atmosphérique et de gestion des déchets vers ceux liés au changement climatique (graphique 3.4). Le Fonds pour le climat et l'énergie a alloué 100 millions EUR supplémentaires à des projets concernant les énergies renouvelables et les transports sobres en énergie et respectueux du climat (encadré 3.2).

### Encadré 3.2. Soutien budgétaire à l'investissement environnemental

Les programmes de subventions appliqués en vertu de la loi sur les aides en faveur de l'environnement de 1993 soutiennent :

- la dépollution des sites ou des nappes aquifères contaminés (par exemple, anciennes installations de production, décharges) et les projets de recherche dans ce domaine ;
- la gestion des eaux usées industrielles dans les entreprises ;
- la gestion municipale des eaux, notamment les projets d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées menés par les autorités locales et les syndicats et coopératives de gestion de l'eau, la protection des eaux souterraines et les projets de recherche dans ce domaine ;
- les investissements « d'écologie de l'eau » réalisés par les autorités locales et les exploitants de centrales hydrauliques afin de restaurer la continuité des eaux et améliorer la situation hydromorphologique du réseau hydrographique ;
- l'investissement environnemental des entreprises privées (*Umweltförderung im Inland*), en rapport principalement avec le changement climatique (renouvelables et efficacité énergétique), la lutte contre la pollution atmosphérique et le bruit, et la réduction de la production de déchets dangereux.

Parmi les autres mécanismes d'aide liée à l'environnement, on peut mentionner :

- l'initiative pour la rénovation thermique des bâtiments, lancée en 2011 et dotée d'un budget annuel de 100 millions EUR sur la période 2011-2016, qui apporte une aide aux projets dans ce domaine dans le secteur résidentiel et tertiaire ;
- le programme de subventions *klima:aktiv mobil*, lancé en 2007 dans le cadre du programme plus général *klima:aktiv* (encadré 2.2), qui finance l'action des autorités locales et provinciales, des professionnels du tourisme et des fournisseurs d'équipements cyclables en vue de promouvoir les déplacements à vélo, la marche, l'utilisation des transports publics, le renouvellement des flottes de véhicules au profit de modèles plus propres et la mise en place de systèmes de gestion de la mobilité ;
- le fonds pour le climat et l'énergie, créé en 2007 pour soutenir des projets de maîtrise de l'énergie et de recours aux énergies renouvelables ainsi que d'autres actions visant à réduire les émissions de GES dans les entreprises et les ménages.

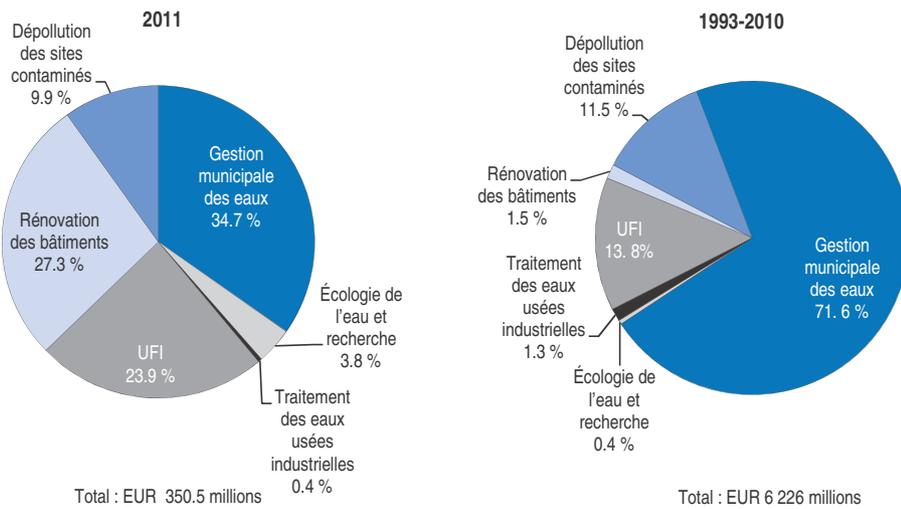
Kommunalkredit Public Consulting (KPC), filiale d'une banque d'investissement publique, gère les programmes de subventions fédéraux, les fonds de l'UE alloués à l'investissement environnemental et au développement rural, et certains programmes de soutien des *Länder* ciblant principalement les investissements relatifs au climat et à l'énergie. KPC sert de guichet unique auquel peuvent s'adresser les investisseurs potentiels pour bénéficier de certains programmes de subventions (mais non tous) au niveau fédéral ou à celui des *Länder*.

Source : KPC (2011).

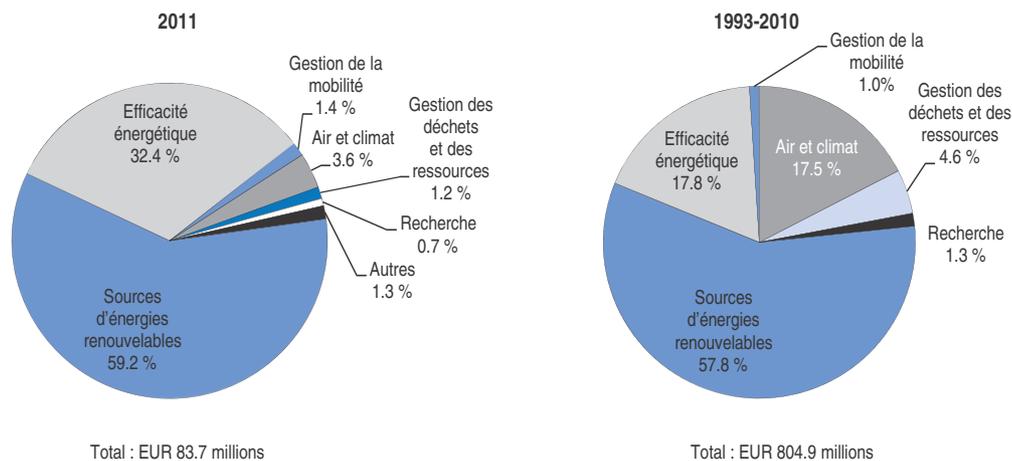
Globalement, les programmes de subventions fédéraux énumérés dans l'encadré 3.2 ont contribué à la réalisation d'environ 2.5 milliards EUR d'investissement en 2011 (KPC, 2011), soit 3.6 % de la formation brute de capital de l'Autriche<sup>5</sup>. Des estimations indiquent que les projets financés ont entraîné des réductions notables de la consommation de ressources, des émissions et de la pollution. En particulier, ils ont permis une baisse des émissions de CO<sub>2</sub> d'environ 12 Mt sur la durée de vie des investissements (KPC, 2011). La plus grande partie de la réduction des rejets de CO<sub>2</sub> est attribuable à l'investissement dans

### Graphique 3.4. Soutien budgétaire à l'investissement environnemental

Programmes de subventions relevant de la loi sur les aides en faveur de l'environnement de 1993



#### Umweltförderung im Inland – UFI<sup>a</sup>



a) UFI : investissement environnemental des entreprises privées.  
Source : BMLFUW (2011) ; calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985314>

les énergies renouvelables (BMLFUW, 2011). Des analyses indiquent aussi qu'en 2011, les fonds UFI et l'initiative pour la rénovation thermique ont apporté à la croissance du PIB et à l'emploi une contribution qui n'aurait pas eu lieu en l'absence des investissements qu'ils ont aidé à financer (tableau 3.2). En outre, le coût de ces subventions pour les finances publiques a été largement compensé par le surcroît de recettes fiscales et par les économies dans les dépenses de soutien du marché du travail que ces mesures ont générés (BMLFUW, 2011 ; Kletzan-Slamanig et Steininger, 2010).

Ces mécanismes de financement ont été utiles pour encourager les opérateurs publics et privés et les ménages à réaliser des investissements en faveur de l'environnement, principalement en abaissant les coûts initiaux et en rendant l'investissement

Tableau 3.2. **Effets économiques des programmes fédéraux de soutien en faveur de l'environnement en 2011**

	Unité	UFI	Initiative pour la rénovation des bâtiments
Volume des investissements	Million EUR	578.8	802.5
Aide financière	Million EUR	83.7	95.7
Taux de subvention	%	14 %	12 %
Réduction des émissions de CO <sub>2</sub> (sur la durée de vie des investissements)	Mt CO <sub>2</sub>	7.8	4.3
Subvention par tonne d'émissions de CO <sub>2</sub> évitées	EUR/t CO <sub>2</sub>	10.7	22.3
Variation annuelle du PIB	%	0.14	0.19
Effet sur l'emploi	Emplois	8 600	12 038
Recettes fiscales supplémentaires	Million EUR	360	503.1
Dépenses de soutien du marché du travail économisées	Million EUR	110	165.3

Source : BMLFUW (2011) ; calculs de l'OCDE.

environnemental économiquement viable. Toutefois, en plus d'avoir un coût budgétaire, les subventions ne sont généralement pas l'instrument le plus rentable pour atteindre des objectifs environnementaux. Les taxes qui incorporent directement aux prix du marché le coût des atteintes à l'environnement sont généralement plus efficaces pour faire pencher la balance en faveur de l'investissement environnemental, et le soutien au crédit (par exemple, les garanties de prêt) est plus approprié pour remédier aux défaillances des marchés financiers (OCDE, 2012b). Un problème clé des aides financières publiques tient au fait que beaucoup de bénéficiaires réaliseraient l'investissement même en l'absence d'aide. Comme il est difficile de déterminer le niveau exact de subventionnement nécessaire pour déclencher un changement dans les décisions d'investissement, les programmes de subventions peuvent susciter d'importants effets d'aubaine. En outre, en ciblant un ensemble restreint de technologies ou d'activités « plus propres », les mesures à base de subventions encouragent les entreprises et les consommateurs à adopter les solutions subventionnées même quand d'autres options seraient plus efficaces. Elles tendent ainsi à produire un verrouillage technologique. Enfin, comme les subventions abaissent le coût de l'activité soutenue, elles peuvent avoir l'effet pervers d'en augmenter le volume et, en conséquence, la consommation d'énergie et de ressources naturelles et la pollution (effet rebond) (OCDE, 2012b).

En général, la politique de subventions de l'Autriche présente un certain manque d'efficacité en raison de la fragmentation des responsabilités entre les différents niveaux d'administration, du manque de coopération entre eux et d'insuffisances dans la communication de l'information, notamment au niveau infranational. L'OCDE (2011b) constate que « de nombreux programmes de dépenses établis de longue date absorbent traditionnellement un volume important de ressources, avec le soutien de différents groupes défendant des intérêts catégoriels sans tenir compte de l'intérêt réel de ces programmes pour la collectivité ni de leur coût ». Cela vaut pour les subventions environnementales, qui présentent aussi un risque de double emploi. Par exemple, l'investissement dans les énergies renouvelables et dans l'efficacité énergétique peut être financé par l'UFI et par le Fonds pour le climat et l'énergie, même si des mécanismes de coordination sont en place pour éviter un double financement. Les programmes infranationaux accentuent cette multiplicité de fonds. Pitlik et al. (2010) estiment qu'en réduisant les subventions générales aux entreprises et en améliorant leur cadre de gestion,

il serait possible d'économiser jusqu'à 5 milliards EUR par an à long terme. Les financements fédéraux relevant de la loi sur les aides en faveur de l'environnement font l'objet d'un suivi et de rapports réguliers, mais la politique générale de soutien en faveur de l'environnement tirerait avantage d'une évaluation approfondie de son rapport coût-efficacité. Cet examen devrait couvrir les fonds engagés aussi bien au niveau fédéral qu'infranational et évaluer dans quelle mesure les résultats effectifs des projets d'investissement subventionnés répondent aux attentes (résultats espérés) et à quel coût.

## 5. Investir dans l'environnement pour promouvoir la croissance verte

### 5.1. Composantes environnementales des plans de relance budgétaire

En réponse à la crise financière et économique mondiale de 2008-09, l'Autriche a rapidement mis en place des plans de relance d'assez grande ampleur au niveau fédéral et à celui des *Länder*. Les plans fédéraux adoptés en 2009 et en 2010 équivalaient à environ 3.5 % du PIB (Breuss et al., 2009). Le montant des mesures liées à l'environnement a été estimé à près de 8 % du total des plans, soit 0.3 % du PIB. Il s'agissait principalement de mesures d'investissement dans l'infrastructure ferroviaire et l'efficacité énergétique des bâtiments publics (tableau 3.3). Elles visaient des secteurs particulièrement touchés par la récession, notamment l'automobile, le bâtiment et les travaux publics, et elles ont contribué à atténuer la baisse de l'investissement dans la construction (CE, 2011a).

Tableau 3.3. Composantes environnementales des plans de relance budgétaire

Mesure	Description	Budget
Rénovation thermique (privée)	Financement de la rénovation thermique des bâtiments dans le secteur résidentiel et tertiaire	100 millions EUR
Rénovation thermique (publique) <sup>a</sup>	Financement de la rénovation thermique des bâtiments publics appartenant à la Société immobilière fédérale (écoles, universités, bâtiments des administrations publiques)	292 millions EUR
Prime à la casse des automobiles	Prime de 1 500 EUR pour l'achat d'une voiture neuve respectant au minimum la norme Euro 4, et la mise à la casse d'un véhicule de plus de 13 ans	22.5 millions EUR
Investissements dans l'infrastructure ferroviaire	Investissements s'ajoutant à ceux prévus au Programme cadre d'investissement ferroviaire ordinaire de l'ÖBB pour 2009-14	350 millions EUR
Infrastructure haut débit		10 millions EUR
Total		774.5 millions EUR

a) En supposant qu'un tiers du budget alloué à la Société immobilière fédérale (875 millions EUR) était destiné à la rénovation énergétique.

Source : Breuss et al. (2009) ; IHS Global Insight (2010).

Kletzan-Slamanig et Steininger (2010) estiment que la rénovation thermique a contribué à la réalisation de quelque 584 millions EUR d'investissement et généré un gain net d'environ 1 100 emplois. Sur la base de ces résultats, le gouvernement a prolongé cette initiative jusqu'à 2016. La prime à la casse avait essentiellement pour but de soutenir les ventes de voitures, bien qu'elle ait aussi contribué à renouveler le parc automobile avec des véhicules plus économes en carburant. La seule exigence environnementale, outre l'ancienneté du véhicule éliminé, était que le véhicule acheté soit conforme à la norme d'émission Euro 4, obligatoire dans l'UE depuis 2005. Les véhicules mis à la casse étaient plus anciens et plus émetteurs de carbone que dans la moyenne des pays d'Europe appliquant des programmes similaires, et le niveau moyen d'émission des voitures nouvellement immatriculées a été ramené à 150.7 g CO<sub>2</sub>/km, contre 154.2 g CO<sub>2</sub>/km dans le

scénario au fil de l'eau (IHS, 2010). En général, les programmes de prime à la casse ne constituent pas un moyen efficace par rapport à son coût d'atteindre des objectifs environnementaux tels que la réduction des émissions de GES. En outre, comme dans beaucoup d'autres pays, les plans de relance de l'Autriche comprenaient des mesures susceptibles d'avoir des impacts environnementaux négatifs, telles que l'investissement dans la construction de routes.

## **5.2. Dépenses afférentes à la protection de l'environnement et à l'approvisionnement en eau**

Les dépenses de protection de l'environnement<sup>6</sup> ont augmenté de 60 % en termes réels entre 2000 et 2009 pour atteindre 3.8 % du PIB, niveau relativement élevé par comparaison avec les autres pays. Ces dépenses ont progressé dans tous les domaines environnementaux, mais particulièrement dans la protection de l'air et du climat, la protection des sols et la préservation de la biodiversité, toutefois à partir de niveaux relativement bas. Ces trois secteurs ont gagné progressivement en importance pour représenter environ 26 % des dépenses en 2009 (graphique 3.5). La gestion des déchets et des eaux usées absorbait la moitié des dépenses environnementales en 2009, contre plus de deux tiers au début de la décennie, mais elle reste le principal poste de dépenses. La croissance des dépenses s'explique principalement par une augmentation des dépenses courantes, puisque la part de l'investissement dans le total est tombée de 26 % en 2000 à 14 % en 2009. Comme dans la plupart des autres pays développés, cette tendance reflète une hausse des dépenses d'exploitation et d'entretien des infrastructures construites dans le passé.

Le secteur public entre pour une faible part dans les dépenses de protection de l'environnement (11 % en 2009). Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les autorités infranationales sont à l'origine d'une très large part des dépenses environnementales publiques, avec environ 60 % attribuables aux autorités locales et 14 % aux *Länder* en 2009. Durant la décennie 2000, les producteurs spécialisés publics ou privés, c'est-à-dire les entités spécialisées dans la fourniture de services environnementaux<sup>7</sup>, ont représenté en moyenne environ deux tiers des dépenses environnementales, suivis par le secteur des entreprises (20 %) et le secteur public (12 %)<sup>8</sup>. Les producteurs spécialisés ont été les auteurs de la plus grande partie des dépenses dans le secteur des déchets et celui de l'eau, et leurs dépenses ont particulièrement augmenté durant la seconde moitié de la décennie (graphique 3.5). Cette augmentation s'explique par le recours accru à des sous-traitants pour la fourniture de services environnementaux, notamment en ce qui concerne les déchets. Comme dans beaucoup d'autres pays d'Europe, les entreprises ont consacré des dépenses croissantes à la protection de l'air et du climat, principalement en raison de l'évolution des préoccupations gouvernementales, de plus en plus tournées vers la lutte contre le changement climatique et moins vers les problèmes de pollution classiques.

### **Infrastructures et services de gestion des déchets et de l'eau**

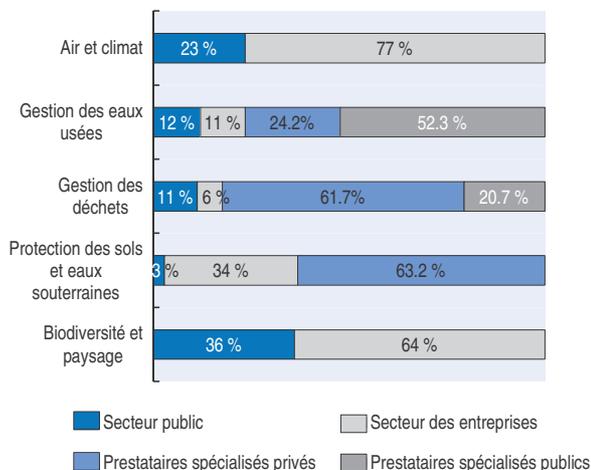
L'Autriche possède une solide infrastructure de traitement des déchets accessible dans tout le pays. Le secteur de la gestion des déchets est dominé par les opérateurs privés, qui représentent plus de 60 % des dépenses (graphique 3.5) et 80 % du chiffre d'affaires. Les *Länder* ont la responsabilité de la politique de gestion et de tarification des déchets municipaux. L'Autriche est un des rares pays de l'UE où des systèmes de tarification en aval sont appliqués sur l'ensemble du territoire (CE, 2012a). En général, les tarifs ont pour base

### Graphique 3.5. Dépenses de protection de l'environnement

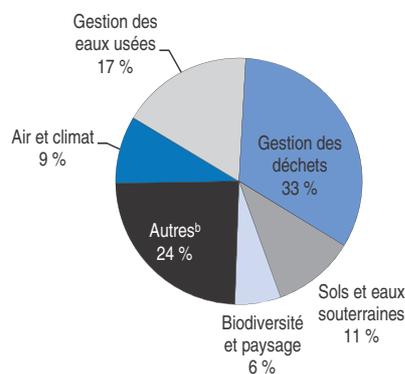
Dépenses de protection de l'environnement, 2001-09



Dépenses de protection de l'environnement selon le principe d'exécution<sup>a</sup>, 2009



Dépenses par domaine environnementale, 2009



a) Dépenses liées aux activités directement exécutées par un secteur économique (secteur public, secteur des entreprises et producteurs spécialisés de services de protection de l'environnement).  
 b) Services relatifs aux bâtiments, activités paysagères et autres activités rattachées au conseil technique, à la construction et aux services financiers.  
 Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données) ; OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE no 91* (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985333>

le volume de la poubelle du ménage et la fréquence du ramassage, et ils sont conçus pour couvrir les coûts de l'enlèvement et du traitement des déchets. D'après les enquêtes gouvernementales, le recouvrement des coûts est généralement assuré : environ 60 % des communes récupèrent au moins 95 % des coûts des services. Des systèmes de responsabilité élargie des producteurs sont en place pour les autres flux de déchets, tels que les emballages usagés, les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipements

électriques et électroniques<sup>9</sup>. L'Autriche est un des rares pays de l'UE où les producteurs couvrent la totalité ou la plus grande partie des coûts de gestion de ces déchets. Les programmes de responsabilité élargie des producteurs et la tarification des déchets ont contribué à accroître les taux de recyclage et à réduire la mise en décharge (chapitre 1). Toutefois, les tarifs appliqués en Autriche pour les déchets municipaux, bien qu'ils aient pour base le volume de déchets produit, sont relativement bas et ne paraissent pas suffisants pour encourager la prévention de la production de déchets au niveau des ménages (CE, 2012a).

Le rôle des opérateurs privés dans le secteur de l'eau est relativement limité, en concordance avec l'idée répandue dans la société autrichienne que les services de l'eau constituent un élément d'intérêt public essentiel et doivent faire l'objet d'une gestion publique. Les producteurs spécialisés publics, qui sont principalement gérés par les communes, représentent plus de la moitié des dépenses de gestion des eaux usées (graphique 3.5). L'investissement dans les infrastructures de traitement des eaux usées et d'approvisionnement en eau est largement subventionné par le gouvernement fédéral. En 2011, les transferts en capital représentaient plus de 95 % des dépenses publiques consacrées à l'approvisionnement en eau, part restée stable depuis 2000. Les subventions fédérales destinées aux infrastructures municipales de distribution d'eau et d'assainissement et au traitement des eaux usées industrielles sont régies par la loi sur les aides en faveur de l'environnement (section 4). L'investissement dans le traitement des eaux usées absorbe une très large part des transferts fédéraux depuis 1993, date d'adoption de la loi, et bénéficie d'un taux de subventionnement plus élevé en moyenne (tableau 3.4). Cela cadre avec la priorité gouvernementale d'accroître le taux de raccordement aux stations d'épuration et de réduire la pollution des eaux. En 2010, 94 % de la population était raccordée à une station d'épuration publique, et toutes ces installations assuraient un traitement secondaire et/ou tertiaire (chapitre 1 et annexe I.C).

Étant donné que l'aide publique vise à maintenir les prix à un niveau abordable pour l'utilisateur final, le taux de subventionnement augmente avec les coûts d'investissement. En 2011, les transferts fédéraux couvraient en moyenne 22 % des coûts d'investissement dans l'infrastructure de l'eau, ce qui est inférieur au taux moyen enregistré sur la période 1993-2010 (tableau 3.4). Cela concorde avec la tendance générale de baisse des taux de subventionnement et est lié à la diminution de la taille des projets (section 4)<sup>10</sup>. La plupart des coûts d'investissement restants sont couverts par des subventions additionnelles des *Länder*, des prêts et des apports de fonds propres, mais aussi, à hauteur d'environ 10-15 %, par le produit des droits de raccordement aux réseaux.

Tableau 3.4. **Subventions fédérales aux infrastructures de l'eau<sup>a</sup>**

	2011				1993-2010			
	Coût d'investissement	Subventions	Taux de subventionnement moyen <sup>b</sup>	% du total	Coût d'investissement	Subventions	Taux de subventionnement moyen <sup>b</sup>	% du total
	Millions EUR		%		Millions EUR		%	
Traitement des eaux usées	384.7	93.5	24	76	12 853.6	4 053.2	32	89
Approvisionnement en eau	162.6	29.5	18	24	2 661.4	485.4	18	11
Total	547.3	123.0	22	100	15 515.0	4 538.6	29	100

a) Dans le cadre de la loi sur les aides en faveur de l'environnement.

b) Rapport subventions/coût d'investissement.

Source : BMLFUW (2011), *Umweltförderungen des Bundes 2011*.

En plus des droits de raccordement, les communes perçoivent des redevances qui sont directement ou indirectement liées à la consommation d'eau ou aux rejets d'eaux usées. Certaines communes appliquent une surtaxe sur les eaux usées en fonction de leur charge de pollution. Les redevances municipales doivent rester comprises dans une fourchette fixée par la réglementation fédérale et satisfaire aux exigences réglementaires. D'après les estimations, les redevances sur l'eau couvrent en moyenne 85 % des coûts annuels supportés par les communes pour fournir ces services. Toutefois, la méthode de calcul des coûts annuels et le degré de prise en compte des coûts d'investissement varient entre les communes (Heidler et Prandstetten, 2008). Les ménages contribuent pour 70 à 75 % au recouvrement des coûts des services de l'eau, l'industrie pour 20 à 25 % et l'agriculture pour 2 à 5 % (CE, 2012b).

### **5.3. Investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique**

Depuis 2000, l'Autriche, comme beaucoup de pays, investit de plus en plus pour développer le recours aux énergies renouvelables dans la production d'électricité, le chauffage, le refroidissement et les transports. La production d'énergie à partir de sources renouvelables a augmenté d'environ 23 % entre 2000 et 2011, et l'Autriche est bien partie pour atteindre son objectif qui prévoit de porter à 34 % en 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie (chapitre 1).

Le système de tarifs d'achat établi par la loi sur l'électricité verte de 2002 est le principal mécanisme de financement du développement des énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité. La production d'électricité subventionnée provenant de sources renouvelables, à l'exclusion des centrales hydrauliques de puissance inférieure ou égale à 20 MW, a été multipliée par plus de 11 entre 2002 et 2011. L'éolien, la biomasse et le photovoltaïque ont enregistré les taux de croissance les plus élevés. En 2011, le système de tarifs d'achat a subventionné environ 10 % de l'électricité injectée dans le réseau national. En conséquence, les paiements associés à ce système (après déduction du prix de marché moyen de l'électricité) sont passés de 139 millions EUR en 2003 à 308 millions EUR en 2011 (E-Control, 2012).

La loi sur l'électricité verte a été modifiée plusieurs fois pour adapter les mécanismes de tarifs d'achat à l'évolution du marché. Pour maîtriser les coûts, les paiements annuels dans le cadre de ce système sont plafonnés, avec des quotas variables suivant la source d'énergie. Ce dispositif peut être moins efficient qu'un plafond général qui laisserait aux investisseurs le choix de la technologie. Les tarifs qui s'appliquent aux nouvelles installations sont fixés chaque année par décret, ce qui peut engendrer de l'incertitude pour la planification de l'investissement. Les tarifs d'achat moyens ont augmenté, à l'exception de ceux appliqués aux installations photovoltaïques. En 2011, les tarifs s'élevaient en moyenne entre 5.67 EUR/MWh (petites centrales hydrauliques) et 49 EUR/MWh (installations photovoltaïques), à comparer au prix du marché de l'électricité de 5.65 EUR/MWh. Le coût de ce système est répercuté sur les utilisateurs finals sous la forme d'une surtaxe sur le prix de l'électricité, qui a représenté entre 34 et 40 EUR par ménage en 2011 (E-Control, 2012). Comme dans d'autres pays tels que l'Allemagne, les entreprises industrielles grosses consommatrices d'électricité sont partiellement exonérées de la surtaxe. Elles ne supportent que 3 % des coûts du système de tarifs d'achat (BMWFJ, 2011)<sup>11</sup>.

En outre, le gouvernement fédéral recourt largement aux transferts financiers directs pour promouvoir les énergies « propres ». En 2011, quelque 270 millions EUR provenant des crédits affectés à l'application de la loi sur les aides en faveur de l'environnement et du

Fonds pour le climat et l'énergie ont été dépensés pour soutenir l'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. L'investissement correspondant s'est élevé au total à plus de 1.7 milliard EUR et a concerné principalement l'efficacité énergétique et la rénovation thermique des bâtiments. L'investissement dans les énergies renouvelables a ciblé principalement les installations photovoltaïques et les systèmes de chauffage par la biomasse. Comme l'indique la section 4, le recours aux subventions pour les investissements lié à l'énergie et au climat a considérablement augmenté avec le temps, si bien que ceux-ci représentent aujourd'hui 68 % des investissements environnementaux bénéficiant des programmes de subventions fédéraux. Les *Länder* apportent un soutien additionnel, par exemple pour les projets de rénovation des bâtiments qui élèvent les performances énergétiques au-dessus du niveau exigé par les normes de construction actuelles.

## 6. Développer les marchés et l'emploi liés à l'environnement

Des réglementations environnementales établies de longue date et une aide financière substantielle à l'investissement lié à l'environnement et au climat ont contribué au développement d'un secteur des biens et services environnementaux solide, innovant et dynamique en Autriche<sup>12</sup>. D'après les données de Statistik Austria, le chiffre d'affaires du secteur des BSE s'est élevé au total à 32.6 milliards EUR en 2011, soit 10.8 % du PIB, ce qui est supérieur à la contribution au PIB d'autres secteurs économiques importants comme la construction (6.7 %) ou le tourisme (5.5 %). L'emploi dans le secteur des BSE s'élevait à environ 171 245 équivalents temps plein en 2011, soit 4.8 % de l'emploi total.

Le secteur des BSE a enregistré une croissance de 5.1 % sur la période 2008-11, pendant que l'économie dans son ensemble progressait de 6.4 %. Alors que l'emploi total a augmenté de 0.4 %, l'emploi dans les BSE a crû de 2 %. Le secteur des BSE a bien résisté à la récession de 2008-09 : son chiffre d'affaires a reculé dans des proportions moindres que le PIB, et l'emploi y a augmenté d'environ 1 % tandis qu'il baissait de près de 1.5 % dans l'ensemble de l'économie (graphique 3.6). La croissance n'est pas uniforme à l'intérieur du secteur : certaines activités (protection de la biodiversité et des paysages, énergies renouvelables, gestion des déchets, etc.) ont connu une croissance très supérieure à la moyenne, alors que d'autres (gestion de la flore et de la faune sauvages, protection de la qualité de l'air ambiant et du climat, lutte contre le bruit et les vibrations, par exemple) ont diminué.

Comme dans d'autres pays, le secteur des BSE a connu une transformation structurelle ces dix dernières années, avec un recentrage sur les technologies, biens et services énergétiques et bas carbone. Les activités de gestion des ressources (qui visent à préserver et entretenir le stock de ressources naturelles) représentaient environ 63 % du chiffre d'affaires et 45 % de l'emploi en 2011. Pour leur part, les activités de protection de l'environnement, qui visent à prévenir, réduire ou éliminer la pollution et la dégradation de l'environnement, ont fourni la majeure partie des emplois dans le secteur des BSE (55 %), mais n'ont produit que 37 % de son chiffre d'affaires (graphique 3.6). Le chiffre d'affaires du secteur de la gestion de l'énergie dépassait de loin celui des autres catégories, poussé par un boum des activités aussi bien dans les énergies renouvelables que dans l'efficacité énergétique : les premières représentaient 36 % du chiffre d'affaires et la seconde, 14 %. La gestion des déchets et des eaux usées et la protection des sols et des ressources en eau étaient les autres grands sous-secteurs. En 2011, les énergies renouvelables étaient avec

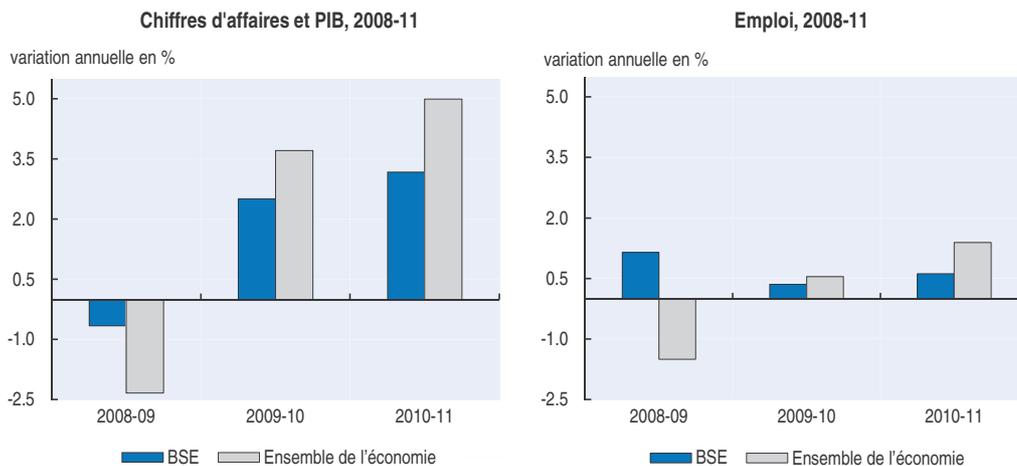
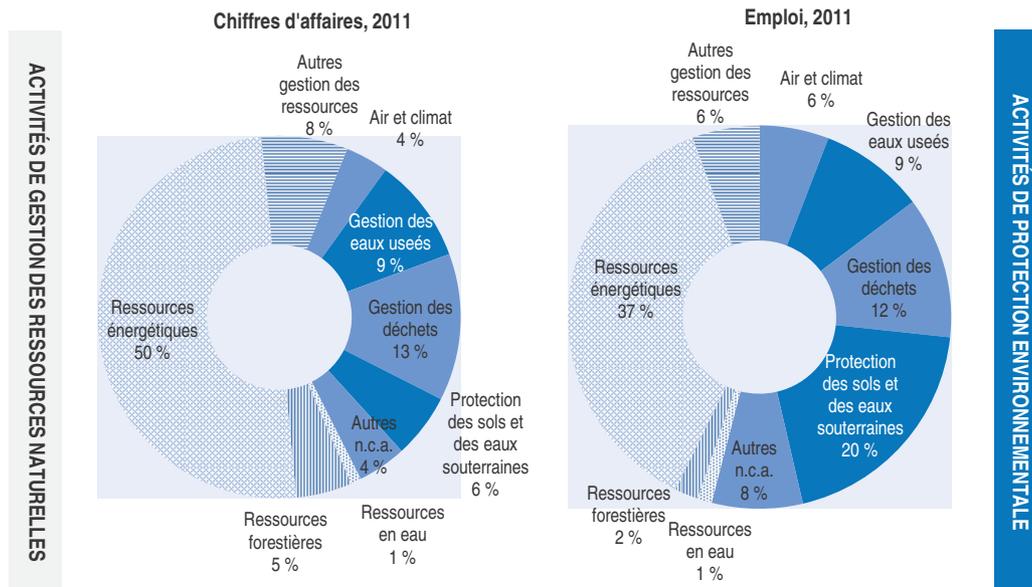
environ 22 % des emplois le premier employeur du secteur des BSE, devant la protection des sols et des ressources en eau (20 %) et l'efficacité thermique/énergétique (15 %).

Les services environnementaux (par exemple, le traitement des déchets et des eaux usées et les activités de maîtrise de la consommation d'eau et d'énergie) ont généré 44 % du chiffre d'affaires des BSE en 2011. La production de biens moins polluants ou plus économes en ressources, notamment les produits de l'agriculture biologique et les véhicules peu polluants, était à l'origine de 36 % des ventes de BSE, suivie par la production des technologies environnementales, notamment les technologies des énergies renouvelables, avec 18 %.

Les entreprises autrichiennes sont généralement tournées vers l'exportation, et c'est particulièrement visible dans le secteur des BSE. D'après une enquête de l'Institut autrichien de recherche économique, les exportations de technologies environnementales ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 11 % entre 2007 et 2011, c'est-à-dire presque 10 % de plus que les exportations du secteur manufacturier dans son ensemble. Les entreprises autrichiennes se sont de plus en plus diversifiées en direction des marchés extérieurs à l'UE, bien qu'elles restent principalement orientées vers le marché de l'Union. Les exportations de l'Autriche ont représenté 1.5 % du marché mondial des technologies environnementales au cours de la période 2009-11. Cette part est relativement mineure, mais elle est légèrement supérieure à la part de l'Autriche sur le marché mondial des biens manufacturés et comparable à celle d'autres pays de l'UE comme le Danemark ou la Suède. D'autres indicateurs tendent à montrer que la position concurrentielle de l'Autriche dans ce secteur est solide et en progression, aussi grâce à sa forte intensité de recherche et d'innovation (Köppl et al., 2013) (section 7). En 2005, le BMLFUW et la Chambre économique fédérale autrichienne ont lancé une initiative pour les exportations de technologies environnementales destinée à aider les entreprises de BSE à développer les marchés extérieurs. À la fin de 2010, environ 270 entreprises avaient participé à cette initiative (Pirgmaier et Schreiber, 2011).

Les programmes de subventions à l'investissement environnemental décrits dans la section 4 se sont avérés un instrument clé pour stimuler la demande intérieure de BSE, favorisant ainsi le développement de ce secteur. Le gouvernement publie de plus en plus d'informations concernant l'impact de ces subventions sur la croissance du PIB, les exportations et l'emploi. Souvent, les estimations mettent en évidence des effets très positifs. Par exemple, l'initiative pour la rénovation thermique des bâtiments a créé plus de 12 000 emplois en 2011 (tableau 3.2), le programme *klima:aktiv mobil* en a créé 4 600 depuis son lancement en 2007 et le système de tarifs d'achat de l'électricité d'origine renouvelable produira une augmentation nette de l'emploi de 64 000 postes d'ici à 2020 (E-Control, 2011). Toutefois, on ne sait pas toujours exactement comment ces effets sont calculés ni dans quelle mesure les différentes estimations sont comparables. Il s'avère que la croissance des emplois verts occupe une place importante dans les discussions sur le soutien à apporter aux investissements liés à l'environnement et au climat, et plus généralement sur l'action publique en matière d'environnement.

En 2010, le BMLFUW a lancé le Plan directeur pour l'emploi vert, qui vise à créer 100 000 « emplois verts » supplémentaires d'ici à 2020. Cela signifie que l'emploi dans le secteur des BSE augmenterait de plus de 50 % par rapport au niveau de 2010. Ce plan directeur est axé sur l'agriculture et la sylviculture, les technologies environnementales et les énergies renouvelables, ainsi que le secteur du tourisme et des loisirs. Il distingue six

Graphique 3.6. **Chiffre d'affaires et emploi dans le secteur des biens et services environnementaux**

Source : Statistik Austria (2013), *Environment Statistics* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985352>

principaux domaines d'action pour atteindre l'objectif fixé : éducation et formation pour l'industrie de l'environnement ; soutien à l'innovation ; promotion de la constitution de réseaux et de la coopération entre les acteurs de l'économie verte (industrie, établissements de recherche et d'enseignement, institutions publiques, etc.) ; promotion des exportations ; incitations ciblées en faveur de l'investissement et en direction des consommateurs pour stimuler la demande de produits, technologies et services plus propres ; et sensibilisation. Le Plan directeur est en partie fondé sur une évaluation ex ante de l'impact potentiel net d'un certain nombre de mesures sur l'emploi. Cette évaluation a conclu à la possibilité de créer près de 20 000 emplois équivalents temps plein supplémentaires par rapport au scénario au fil de l'eau en promouvant les exportations de

technologies environnementales, l'écotourisme et l'utilisation de la biomasse agricole et sylvicole comme source d'énergie et de matériaux. Plus des deux tiers de ces emplois seraient créés dans l'écotourisme (Meyer et al., 2010). Les mesures évaluées ont été ensuite incluses dans le Plan directeur, qui a également donné lieu à la création d'un portail sur les carrières dans les emplois verts (green-jobs.at) destiné à servir de plaque tournante aux demandeurs d'emploi et aux employeurs.

Pour maintenir les effets bénéfiques de l'expansion du secteur des BSE sur l'emploi, il faudra probablement améliorer la coordination entre la politique de l'environnement et celle du marché du travail en vue de pourvoir les travailleurs des nouvelles compétences nécessaires dans une économie plus verte et de faciliter leur passage des secteurs « perdants » aux secteurs « gagnants ». Une bonne coordination contribuerait à éviter que des pénuries de compétences grèvent l'efficacité des mesures environnementales (rénovation énergétique des bâtiments, par exemple) ou que des programmes de formation verts surestiment la demande future de BSE et conduisent au chômage une partie des travailleurs nouvellement formés. L'initiative *klima:aktiv* (encadré 2.2) est un bon exemple de cette coordination des politiques (OCDE, 2012c) : elle prévoit la formation de travailleurs dans le cadre d'un train de mesures en faveur des secteurs verts<sup>13</sup>. Plus généralement, l'Autriche pourrait donner plus d'ampleur à sa politique en ne se contentant pas de promouvoir le secteur des BSE, mais en renforçant aussi la capacité du marché du travail de s'adapter à l'évolution vers la croissance verte. Une réforme fiscale socio-écologique pourrait être utile à cet égard : un basculement partiel de la charge fiscale du travail vers les éléments nuisibles à l'environnement pourrait favoriser l'emploi (section 2).

Les projections indiquent à long terme une poursuite de la croissance des secteurs verts à l'échelle mondiale et l'Autriche est prête à en profiter. Toutefois, l'instabilité de la situation économique, l'arrêt progressif des plans de relance et la mise en œuvre de mesures d'austérité dans les pays de l'UE pourraient affaiblir les perspectives à court terme (Köppl et al., 2013). En outre, la concurrence sur les marchés internationaux, provenant notamment des économies émergentes, s'intensifie. La capacité de l'Autriche de maintenir et de continuer à améliorer sa position concurrentielle dépendra donc de façon critique du progrès technologique et des gains de productivité du pays. Cela nécessiterait un cadre d'action renforcé en vue de promouvoir l'éco-innovation (section 7), ainsi que des efforts continus pour faciliter l'accès aux marchés étrangers, sur le modèle de l'initiative pour l'exportation.

## 7. Promouvoir les technologies environnementales

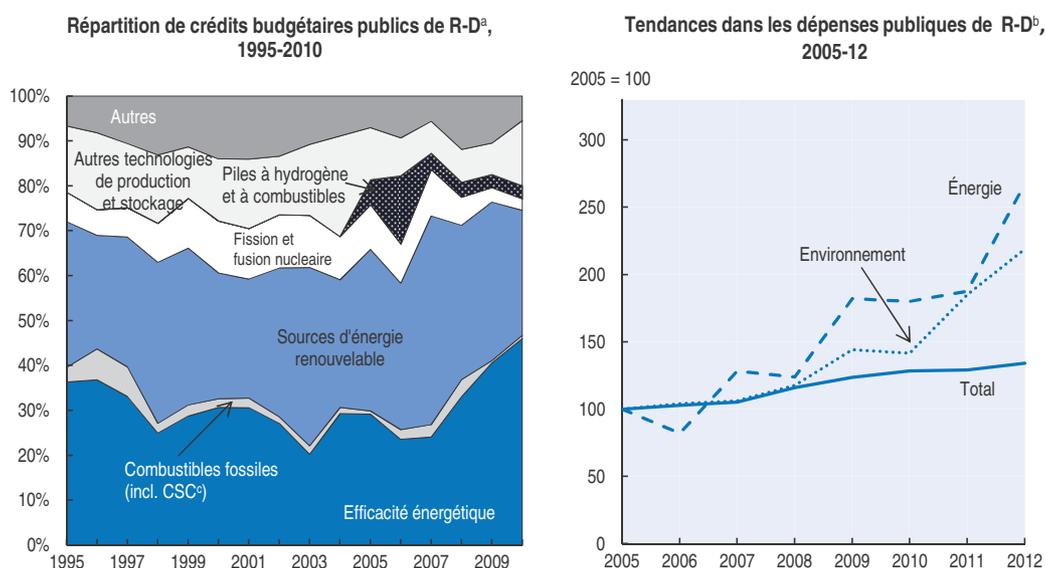
### 7.1. L'innovation dans les technologies liées à l'environnement

Les performances de l'Autriche en matière d'innovation sont parmi les meilleures de l'OCDE. En 2011, la dépense brute de recherche-développement (R-D) représentait 2.75 % du PIB, bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Entre 2005 et 2011, elle a augmenté au rythme de 3.6 % par an, le plus élevé de l'OCDE. La Stratégie 2011 pour la recherche, la technologie et l'innovation vise à atteindre 3.76 % du PIB d'ici à 2020. En 2011, l'industrie a financé 45 % de la dépense de R-D, ce qui indique l'existence de liens solides entre l'industrie et la recherche (OCDE, 2012d). Avec une moyenne annuelle de 150 demandes de brevet déposées au titre du Traité de coopération en matière de brevets (PCT) par million d'habitants, l'Autriche s'est classée dixième des pays de l'OCDE sur la période 2008-10.

Tandis que le budget public de la R-D augmentait de 34 % entre 2005 et 2012, le budget de la R-D environnementale a plus que doublé. Il s'élevait à 2.6 % du total du budget public

de R-D en 2012, ce qui est plus que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Seul le budget public de la R-D dans le domaine de l'énergie a connu une croissance plus rapide, quoique à partir de niveaux plus bas, ce qui témoigne de la priorité accordée à ce secteur par les pouvoirs publics (graphique 3.7). Les dépenses consacrées aux technologies de maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables ont nettement augmenté vers la fin de la décennie 2000. Ces deux domaines, depuis longtemps prédominants dans la recherche énergétique, représentaient en 2012 près de trois quarts du budget public de la R-D consacrée à l'énergie. Les entreprises exécutent plus de 90 % de la recherche liée à l'environnement, ce qui met en lumière une forte intensité de R-D dans l'industrie des technologies environnementales. D'après une enquête de l'Institut autrichien de recherche économique, pour la plupart des entreprises du secteur des technologies environnementales, l'augmentation de l'investissement dans la R-D a eu pour résultat d'améliorer la compétitivité sur le marché et d'accroître l'emploi (Köppl et al., 2013).

**Graphique 3.7. Dépenses publiques de R-D dans les domaines de l'énergie et de l'environnement**



a) Crédits budgétaires publics de R-D et Demonstration (RD-D). Sur la base de données exprimées en USD aux prix constant 2011.

b) Crédits budgétaires publics de R-D ; ventilation selon la classification NABS 2007. Sur la base de données exprimées en USD aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

c) Captage et stockage du carbone.

Source : OCDE-AIE (2013), *Energy Technology and RD&D Statistics* (base de données) ; OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE de la science et technologie et de la R-D* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985371>

L'Autriche a acquis un avantage comparatif dans les technologies environnementales (mesuré par l'avantage technologique révélé), bien qu'elle ait perdu du terrain ces dernières années (OCDE, 2012d). Les demandes de brevet pour des technologies liées à l'environnement et au climat continuent d'augmenter depuis 2000. Étant un petit pays, l'Autriche n'est pas à l'origine d'une large part des inventions des pays de l'OCDE dans ces domaines. Toutefois, avec une moyenne annuelle de plus de 17 brevets déposés au titre du PCT par million d'habitants sur la période 2008-10, elle se classe parmi les pays les plus innovants dans les technologies liées à l'environnement et au climat (graphique 3.8). Ces

technologies ont représenté 11 % du total des brevets de l'Autriche sur la période considérée.

Depuis la fin des années 1990, les demandes de brevet dans le domaine classique de la gestion environnementale (air, eau et déchets) ont augmenté plus lentement que dans les autres domaines technologiques, y compris les technologies non environnementales (graphique 3.8). Ce phénomène est commun à de nombreux pays. Le ralentissement est particulièrement visible dans les domaines de la gestion des déchets solides et du traitement de l'eau ou des eaux usées, et il s'explique en partie par le fait que ces domaines ont atteint une certaine maturité (OCDE, 2011c).

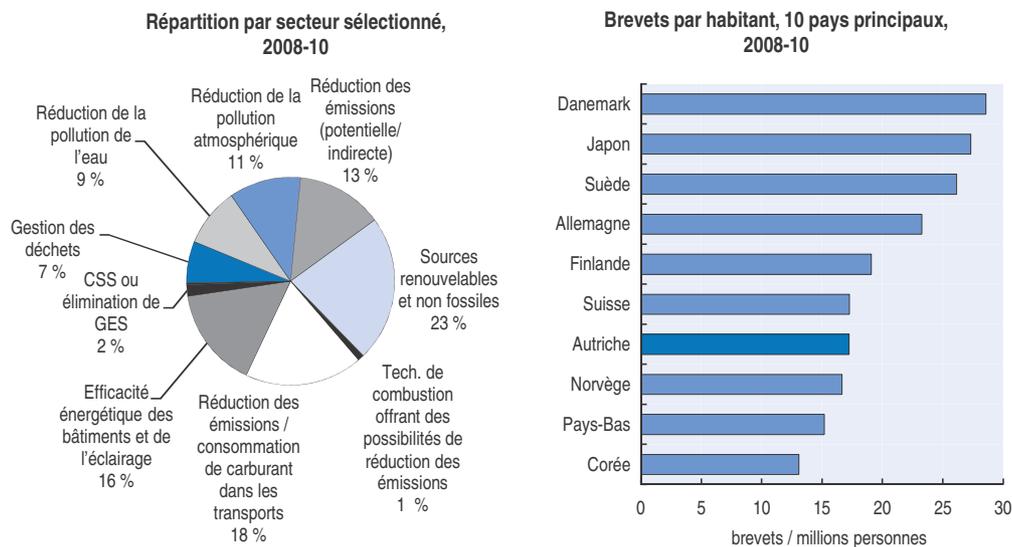
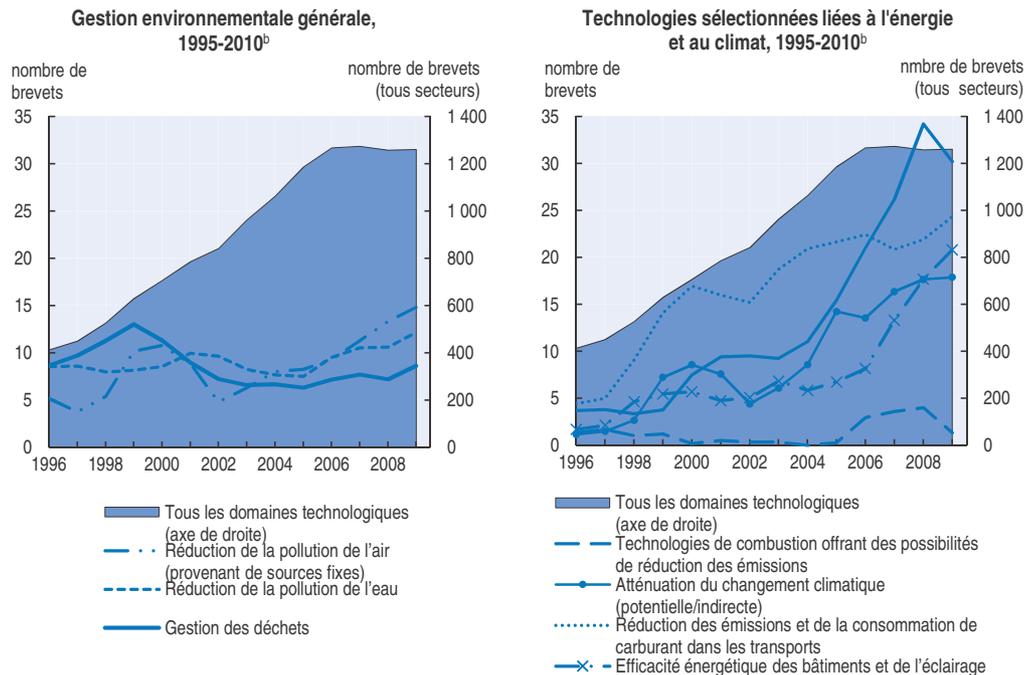
À l'inverse, les technologies liées à l'énergie et au climat affichent un plus haut taux d'innovation que les autres domaines technologiques dans leur ensemble. On le constate particulièrement en ce qui concerne les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique dans les bâtiments et la réduction des émissions et de la consommation de carburant dans les transports. Sur la période 2008-10, les technologies des énergies renouvelables ont représenté près d'un quart des innovations liées à l'environnement et au changement climatique, devant les technologies en rapport avec les transports et l'efficacité énergétique des bâtiments (graphique 3.8). Cette tendance, elle aussi commune à de nombreux pays, s'explique en partie par la demande accrue de ces technologies, en particulier dans l'UE en conséquence des objectifs européens en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de GES. Dans le cas de l'Autriche, d'autres facteurs ont également joué : importance accordée par les pouvoirs publics à la réduction des émissions polluantes des véhicules et, plus récemment, à la mobilité électrique ; large utilisation de mécanismes de financement et d'incitation en faveur de l'investissement relatif au climat (section 4) ; et, comme on l'a noté ci-dessus, augmentation du financement public de la R-D.

## **7.2. Cadre d'action en matière d'éco-innovation**

La politique générale de la recherche, de la technologie et de l'innovation est formulée et mise en œuvre par trois ministères fédéraux : Science et Recherche ; Transports, Innovation et Technologie ; Économie, Famille et Jeunesse. Le dispositif institutionnel en matière d'éco-innovation comprend aussi le BMLFUW. Le cadre institutionnel et administratif en matière d'innovation – et d'éco-innovation – se caractérise ainsi par une division entre les politiques visant la recherche fondamentale, la recherche appliquée et l'industrie, qui sont du ressort de différents ministères. Ce système, conjugué à une coordination interministérielle inadéquate, a souvent entraîné un manque de cohérence ou de synergie entre l'innovation et les autres domaines de l'action gouvernementale (Chancellerie fédérale, 2011 ; Pirgmaier et Schreiber, 2011). En vue d'améliorer le système de gouvernance de l'innovation, l'Autriche a lancé en 2011 une nouvelle stratégie pour la recherche, la technologie et l'innovation, qui désigne le changement climatique et la rareté des ressources en énergie et matérielles comme des préoccupations prioritaires de la politique de l'innovation.

Parmi les initiatives stratégiques spécifiquement en faveur de l'éco-innovation figure le Plan directeur pour les technologies environnementales, lancé en 2007 par le BMLFUW et le Land de Basse-Autriche. Ses priorités sont les suivantes : promotion des exportations ; recherche et éducation ; financement ; et renforcement du marché intérieur des technologies environnementales. Ce plan vise un large éventail de domaines d'application des technologies environnementales, parmi lesquels l'eau, les déchets, l'air et l'énergie,

Graphique 3.8. Demandes de brevets<sup>a</sup> dans les technologies liées à l'environnement et au climat



a) Les demandes de brevets sont fondées sur la date de priorités et le pays de résidence de l'inventeur selon un comptage fractionnaire des demandes déposées en vertu du Traité de coopération en matière de brevets (PCT) dans la phase internationale (désignations de l'Office européen des brevets).

b) Moyenne mobile sur trois ans.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur les brevets* (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985390>

alors que la plupart des autres pays de l'UE ont tendance à privilégier les technologies relatives au changement climatique et aux énergies propres (WIFO, 2009). Le Fonds pour le climat et l'énergie est un instrument clé de la mise en œuvre du plan (encadré 3.2).

L'action de l'Autriche en faveur de l'éco-innovation passe en grande partie par des mesures de stimulation de l'offre, mais moins que dans beaucoup de pays de l'UE. Le soutien à la R-D, la promotion des centres de compétences (comme Austrian Clean Technology) et des pôles d'éco-innovation (comme Eco World Styria), l'éducation et la formation, et les services de conseil sont des thèmes prédominants (Pirgmaier et Schreiber, 2011 ; WIFO, 2009). Les instruments d'action du côté de la demande, notamment les normes, les labels et les achats publics verts, jouent un rôle croissant. Par exemple, la Basse-Autriche exige que les nouveaux bâtiments publics satisfassent aux normes avancées de construction passive. Comme on l'a déjà vu, la loi sur les aides en faveur de l'environnement, le Fonds pour le climat et l'énergie, *klima:aktiv* et le système de tarifs d'achat de l'électricité d'origine renouvelable ont contribué à stimuler la demande intérieure de BSE. Cependant, l'adoption de technologies environnementales innovantes a progressé lentement et le marché intérieur est resté relativement petit (Pirgmaier et Schreiber, 2011). Cela laisse penser que les entreprises autrichiennes ont une préférence pour les technologies confirmées et que les financements destinés à l'investissement environnemental n'encouragent pas suffisamment les nouvelles solutions technologiques. La mise en place d'un système de vérification des technologies environnementales au niveau de l'UE pourrait aider à surmonter cet obstacle. Le Plan directeur pour les technologies environnementales a entre autres pour objectifs de mettre au point des mécanismes de marchés publics novateurs et des instruments de financement ciblés, et de « renforcer les composantes écologiques du système fiscal » en vue de faire progresser la demande intérieure de technologies environnementales.

Globalement, l'Autriche a mis en œuvre un large éventail de mesures destinées à promouvoir l'innovation dans les technologies liées à l'environnement et au climat et la diffusion de ces technologies. Des indicateurs comme les brevets par habitant ou la contribution du secteur des BSE au PIB tendent à montrer que ces mesures sont efficaces. Toutefois, il reste quelques points faibles, dont beaucoup sont communs à la politique de l'innovation en général, tandis que d'autres sont en relation avec les risques inhérents au développement de technologies nouvelles dans le secteur de l'environnement. Ces points faibles sont notamment le morcellement de la structure de gouvernance, ainsi que la multiplicité des mécanismes de financement et le risque de doubles emplois entre eux. En outre, la difficulté d'accès aux subventions est perçue comme un obstacle majeur à l'éco-innovation (CE, 2011b), en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont des moteurs essentiels de l'innovation dans le secteur des technologies environnementales. Les PME ont moins de possibilités d'accès au crédit et au capital-risque que les grandes sociétés, et elles peuvent avoir des difficultés à supporter les coûts initiaux souvent élevés de la R-D. Il faudrait également développer les capacités managériales et techniques des PME de manière à faciliter leurs contacts avec les institutions d'enseignement et de recherche et leur accès aux connaissances et aux résultats de la recherche.

## 8. Intégrer pleinement l'environnement à la coopération pour le développement

La planification et la coordination de la politique de coopération pour le développement sont du ressort du ministère fédéral des Affaires européennes et internationales (BMEIA). L'Agence autrichienne de développement (ADA) est chargée de la mise en œuvre des programmes et projets bilatéraux dans les pays partenaires, et elle gère une petite partie des flux de l'aide publique au développement (APD) nationale. Il n'y a pas

de budget global pour l'APD, et au moins huit ministères fédéraux et les *Länder* financent sur leurs budgets des activités en rapport avec l'aide. De ce fait, ce système est fragmenté et la cohérence des politiques pourrait en pâtir (OCDE, 2010).

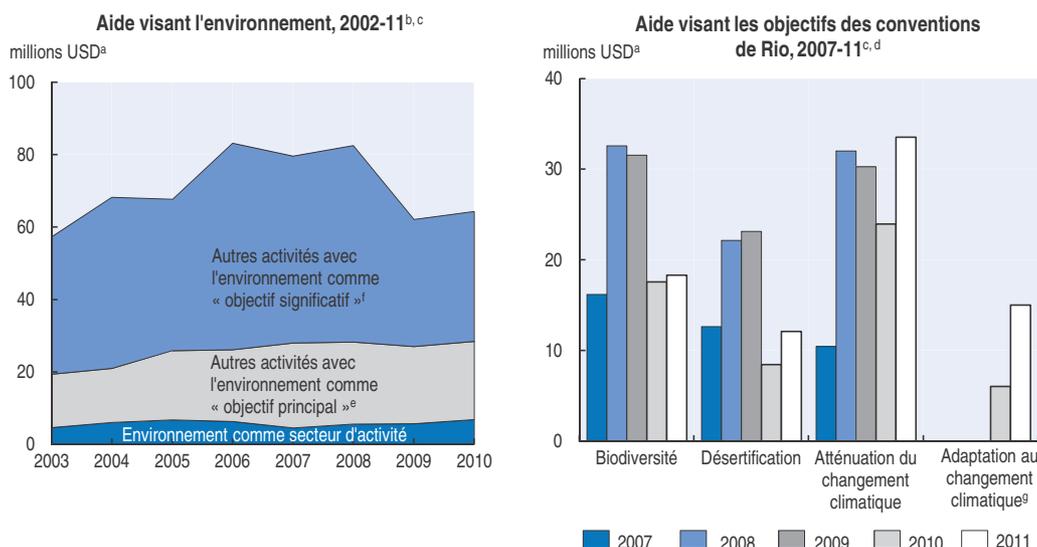
L'Autriche étant un petit pays, sa part dans l'APD mondiale est relativement faible. Ses efforts portent principalement sur les pays d'Europe centrale et orientale hors UE, en partie pour des raisons historiques et de proximité, et sur les pays les moins avancés en Afrique subsaharienne. L'APD nette de l'Autriche a augmenté de près de 70 % en termes réels entre 2001 et 2007, mais elle a ensuite notablement baissé. En 2012, elle ne s'élevait plus qu'à 1.11 milliard USD, légèrement au-dessus du niveau de 2001. Cela équivaut à 0.28 % du revenu national brut (RNB), bien au-dessous de l'objectif intermédiaire de l'UE de 0.51 % pour 2010. L'Autriche a réaffirmé son engagement à atteindre l'objectif international de 0.7 % pour le ratio APD/RNB. Elle reconnaît toutefois qu'elle ne sera pas en mesure de le faire d'ici à 2015 (date butoir fixée au niveau de l'UE), en raison des restrictions budgétaires qui dureront jusqu'en 2014 (OCDE, 2012e).

L'Autriche a mené des efforts croissants pour intégrer pleinement l'environnement et le climat à la coopération pour le développement. La loi fédérale sur la coopération pour le développement de 2003 dispose que « la préservation de l'environnement et la protection des ressources naturelles en vue d'assurer un développement durable » forment l'un des trois objectifs clés de cette coopération (les autres étant de réduire la pauvreté et d'assurer la paix et la sécurité). Dans un contexte de diminution des apports d'APD, l'aide bilatérale destinée aux programmes ciblant le secteur environnemental et/ou ayant l'environnement comme objectif fondamental ont augmenté de 47 % en termes réels entre 2002-04 et 2009-11 (moyenne annuelle). L'aide bilatérale destinée aux activités ayant l'environnement comme objectif significatif, mais secondaire, a suivi la même tendance que l'APD en général en diminuant notablement vers la fin de la décennie 2000 (graphique 3.9).

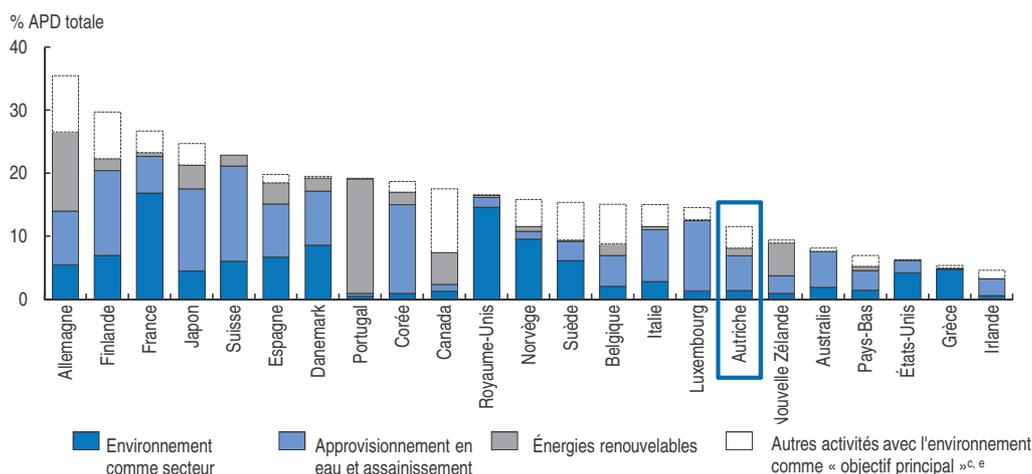
Globalement, sur la période 2010-11, l'aide bilatérale aux programmes liés à l'environnement (c'est-à-dire pour l'environnement en tant que secteur, les énergies renouvelables, l'eau et l'assainissement, et les activités ayant l'environnement comme objectif fondamental) équivalait à 11.5 % de l'APD ventilable par secteur. Cette proportion est faible par comparaison avec beaucoup d'autres membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (graphique 3.9). L'eau et l'assainissement représentaient près de 48 % de l'aide liée à l'environnement et devançaient les autres activités ayant l'environnement comme principal objectif (29 %). Les engagements de l'Autriche au regard des objectifs des Conventions de Rio sur les changements climatiques, la désertification et la biodiversité ont augmenté en 2008 et fortement diminué ensuite. L'aide liée aux conventions n'a recommencé à croître qu'en 2011, notamment dans les domaines du changement climatique et de la désertification (graphique 3.9). La lutte contre le changement climatique est prépondérante, mais l'aide bilatérale de l'Autriche est aussi de plus en plus tournée vers l'adaptation, ce qui s'explique en partie par l'importance politique grandissante de cette question sur le plan intérieur (chapitre 5).

En 2009, le BMEIA et le BMLFUW, en consultation avec les ONG, ont adopté les « Lignes directrices stratégiques sur l'environnement et le développement dans la politique autrichienne de développement », qui forment le cadre de référence pour l'intégration des objectifs environnementaux à l'activité de coopération pour le développement au niveau fédéral. Ces lignes directrices, qui étaient attendues depuis longtemps, constituent un pas vers une meilleure cohérence de l'action des divers ministères en faveur du

Graphique 3.9. Aide bilatérale en faveur de l'environnement



APD visant l'environnement, l'eau et les énergies renouvelables<sup>h</sup>, 2010-11



- a) Engagements d'APD bilatérale, aux prix et taux de change de 2011.
  - b) Le taux de couverture pour les activités examinées au regard du marqueur « politiques de l'environnement » est de 84 % de l'aide totale ventilable par secteur.
  - c) Les valeurs du marqueur ne permettent pas une quantification exacte des montants alloués ou dépenses. Elles donnent une indication de ces apports d'aide et montrent dans quelle mesure les donateurs adressent l'environnement et les objectifs des Conventions de Rio dans leurs programmes d'aide.
  - d) La plupart des activités ciblées sur les objectifs des conventions de Rio répondent à la définition de « l'aide ciblée sur l'environnement » mais la couverture n'est pas tout à fait la même. Une activité peut être ciblée sur les objectifs de plusieurs conventions, et il ne faut donc pas additionner les apports d'aide respectifs.
  - e) Activités dans lesquelles l'environnement est un objectif explicite et constitue un élément fondamental de la conception de l'activité en question.
  - f) Activités dans lesquelles, l'environnement est un objectif important, mais secondaire, de l'activité en question.
  - g) Les marqueurs sur l'adaptation au changement climatique existent uniquement depuis 2010.
  - h) Engagements d'APD bilatérale en pourcentage de l'APD bilatérale totale ventilable par secteur.
- Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données) ; calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985409>

développement. Elles comprennent une analyse des enjeux en rapport avec l'environnement, énoncent des principes opérationnels, formulent une stratégie commune de mise en œuvre et résument les activités prévues pour tous les ministères concernés au moyen d'une « matrice de mise en œuvre ». Les lignes directrices distinguent

quatre domaines prioritaires : parvenir à une gestion durable des ressources naturelles, combattre la désertification et préserver la biodiversité (par exemple, promotion de l'agriculture biologique et de la gestion durable des forêts) ; changement climatique (par exemple, efficacité énergétique et sources renouvelables, adaptation) ; eau et assainissement ; et gestion écologique des produits chimiques et des déchets. Toutefois, le personnel et les compétences techniques disponibles pour traiter les questions liées à l'environnement et au climat restent limités dans le système autrichien de coopération pour le développement, y compris au sein du BMEIA et de l'ADA. Dans ces conditions, un resserrement du nombre des priorités pourrait accroître l'efficacité de l'aide, comme l'a recommandé l'OCDE (2010). Il serait préférable que les priorités de la coopération pour le développement soient mises en phase avec les domaines où l'Autriche possède un avantage comparatif (par exemple, adaptation, agriculture biologique et énergies renouvelables) et avec les besoins des pays partenaires.

En tant que thème transversal, l'environnement est traité comme une composante à part entière des activités de développement plutôt que dans des programmes séparés. L'examen préalable des projets est le principal outil employé pour assurer sa prise en compte. Tous ceux qui demandent un financement à l'ADA (ONG et gouvernements des pays partenaires compris) doivent répondre à un ensemble de questions relatives à l'environnement. L'ADA évalue ensuite les menaces et les perspectives des propositions de projet sur le plan environnemental, ainsi que leur pertinence au regard des Conventions de Rio. Une étude d'impact sur l'environnement est entreprise si l'ADA le juge nécessaire, ce qui est rare. Les politiques de développement et les programmes par pays ne font pas systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale stratégique, et il pourrait être utile de recourir plus largement à ce type d'évaluation (OCDE, 2010). Une évaluation stratégique de la coopération pour le développement de l'Autriche dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie est prévue en 2014.

## Notes

1. Entre 2005 et 2008, les voitures diesel équipées de filtres à particules bénéficiaient d'une remise sur la taxe perçue à l'achat.
2. La part des camions Euro 0 à Euro III dans le kilométrage parcouru sur les routes à péage autrichiennes, qui était d'environ 65 % au début de 2010, est tombée à 35 % à la fin de 2011. La part des camions à faible niveau d'émission est passée de 1 % à 16 % sur la même période (Withana et al., 2012).
3. Le montant déductible peut atteindre 3 672 EUR par an en cas de distance supérieure à 60 km, et si l'on juge qu'il n'y a pas d'accès aux transports publics (parce que ceux-ci ne sont disponibles que sur moins de la moitié de la distance entre le domicile et le lieu de travail ou que leur utilisation entraîne un temps de trajet qui dépasse un certain seuil) ou si la personne souffre de graves difficultés à marcher.
4. En moyenne, les fonds alloués dans le cadre de cette loi subventionnaient les coûts d'investissement à hauteur de 17.6 % en 2011, contre une moyenne annuelle de 29 % sur la période 1993-2010. Le taux des subventions pour l'investissement privé dans le cadre de l'UFI a également baissé, passant de 19 % des coûts d'investissement en moyenne sur la période 1993-2010 à 14 % en 2011.
5. Ce chiffre est sans doute sous-estimé, du fait qu'il exclut d'autres fonds gérés au niveau fédéral et ceux des *Länder*.
6. La protection de l'environnement englobe toutes les activités visant directement à la prévention, la réduction et l'élimination de la pollution ou de toute autre dégradation de l'environnement résultant de processus de production ou de l'utilisation de biens et de services. Les dépenses comprennent les investissements et les dépenses courantes de tous les secteurs de l'économie: secteur public, secteur privé, producteurs spécialisés et ménages.

7. Les producteurs spécialisés désignent les services municipaux distincts chargés de la gestion des déchets ou des eaux usées au sein des grandes communes, ainsi que les entreprises privées ou publiques ayant pour activité principale la fourniture de services de protection de l'environnement (principalement la gestion des déchets ou des eaux usées et l'approvisionnement en eau).
8. Les dépenses du secteur des entreprises comprennent les investissements et les dépenses courantes associés aux mesures prises par les entreprises pour traiter ou prévenir la pollution générée par leur activité opérationnelle. Les dépenses des sociétés spécialisées dans la fourniture de services environnementaux sont exclues de cette catégorie.
9. De manière générale, les programmes de responsabilité élargie des producteurs obligent ces derniers à prendre en charge ou à soutenir financièrement le recyclage, la réutilisation ou le traitement de flux de déchets spécifiques.
10. Dans le secteur de l'eau, l'investissement subventionné a baissé, passant de plus de 1.5 milliard EUR en 2000 à environ 0.5 milliard EUR en 2011 (BMLFUW, 2011).
11. Les gros consommateurs d'énergie paient une somme forfaitaire annuelle de 35000 EUR.
12. Les données de Statistik Austria sur les BSE sont conformes à la définition du secteur retenue par Eurostat : activités de production qui génèrent des produits environnementaux (lesquels sont définis comme des produits qui ont été fabriqués aux fins de la protection de l'environnement ou de la gestion des ressources). Les BSE relèvent des catégories suivantes: services environnementaux spécifiques, produits à finalité uniquement environnementale (produits connexes), biens adaptés et technologies de l'environnement. Le champ du secteur des BSE est défini en concordance avec la classification des activités de protection de l'environnement et la classification des activités de gestion des ressources.
13. Par exemple, dans le cadre de klima:aktiv, 8000 professionnels (plombiers, entrepreneurs en bâtiment, aménageurs, consultants en énergie, moniteurs d'auto-école, etc.) ont reçu une formation.

### **Bibliographie**

- Albacete, N. et K. Wagner (2009), « Housing Finance of Austrian Households », *Monetary Policy and the Economy*, Q3/09, Österreichische Nationalbank, Vienne.
- Baud, S. (2009), *Potentially Environmentally Harmful Subsidies in Austria: Final Technical Implementation Report*, Statistik Austria, Vienne.
- BMLFUW (2010), *Fifth National Communication of the Austrian Federal Government in Compliance with the Obligations under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol*, ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne.
- BMLFUW (2011), *Umweltförderungen des Bundes 2011* (aides en faveur de l'environnement 2011), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne.
- BMWFJ (2011), *Progress Report 2011 about the National Renewable Action Plan 2010 for Austria under Directive 2009/28/EG of the European Parliament and of the Council*, ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, Vienne.
- Böheim, M., H. Handler et M. Schratzenstaller (2010), « Options for Revenue-based Fiscal Consolidation », *Austrian Economic Quarterly*, n° 2/2010, Institut autrichien de recherche économique, Vienne.
- Braathen, N.A. (2011), « Interactions Between Emission Trading Systems and Other Overlapping Policy Instruments », *OECD Green Growth Papers*, n° 2011/02, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/5k97gk44c6vf-en.
- Breuss, F., S. Kaniowski et M. Schratzenstaller (2009), « Macro-economic Effects of the Fiscal Stimulus Measures in Austria », *Austrian Economic Quarterly*, n° 4/2009, Institut autrichien de recherche économique, Vienne.
- CE (2011a), « Assessment of the 2011 National Reform Programme and Stability Programme for Austria », Commission staff working paper accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the National Reform Programme 2011 of Austria and delivering a Council Opinion on the updated stability programme of Austria, 2011-2014, SEC(2011) 728 final, Commission européenne, Bruxelles.

- CE (2011b), « Attitudes of European Entrepreneurs towards Eco-innovation: Analytical Report », *Flash Eurobarometer 315*, mars, The Gallup Organization à la demande de la Direction générale Environnement, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_315\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_315_en.pdf).
- CE (2012a), *Use of Economic Instruments and Waste Management Performances*, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf).
- CE (2012b), Commission staff working paper “Member State: Austria” accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC), River Basin Management Plans, SWD(2012) 379 final, Commission européenne, Bruxelles.
- Chancellerie fédérale (2011), *Becoming an Innovation Leader: Strategy for Research Technology and Innovation of the Austrian Federal Government*, Vienne.
- Copenhagen Economics (2010), *Company Car Taxation Subsidies, Welfare and Environment*, European Commission Taxation Paper No. 22/2010, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- E-Control (2012), « Ökostrombericht 2012, Bericht der Energie-Control Austria gemäß §52 Abs 1 Ökostromgesetz » (Rapport sur l'électricité verte 2012, rapport d'Energie-Control Austria conformément à l'art. 52 paragraphe 1 de la loi sur l'électricité verte), Energie-Control Austria, Vienne.
- Eurostat (2012), *Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Fiscalité et Union douanière, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2012/report.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2012/report.pdf).
- Heidler, S. et C. Prandstetten (2008), « Financing in the Field of Communal Water Supply and Sewage Disposal Services in Austria », *Water Utility Management International*, décembre 2008.
- IHS Global Insight (2010), *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles: Economic, Environmental, and Safety Impacts*, rapport final rédigé pour la Commission européenne, IHS Global Insight, Englewood, CO.
- Kletzan-Slamanig, D. et K.W. Steininger (2010), *Gesamtwirtschaftliche Effekte der klimarelevanten Maßnahmen im Rahmen der Umweltförderung im Inland 2009* (effets macroéconomiques des mesures relatives au climat dans le contexte des aides pour l'environnement en Autriche 2009), Institut autrichien de recherche économique, Vienne.
- Köppl, A., D. Kletzan-Slamanig et K. Köberl (2013), *Österreichische Umwelttechnikindustrie Export und Wettbewerbsfähigkeit (Kurzfassung)* (exportations et compétitivité de l'industrie des technologies environnementales autrichienne [résumé]), Institut autrichien de recherche économique, Vienne.
- KPC (2011), *Leistungsbericht 2011* (rapport d'activité 2011), Kommunalkredit Public Consulting, Vienne.
- Meyer, I., K. Kratena et F. Sinabell (2010), *Volkswirtschaftliche Evaluierungen für einen Masterplan “Green Jobs”* (évaluation économique pour un Plan directeur pour l'emploi vert), Institut autrichien de recherche économique, Vienne.
- Molitor, R. et al. (2009), *Abschätzung der Auswirkungen des Kraftstoffexports im Tank auf den Kraftstoffabsatz und die Entwicklung der CO<sub>2</sub> und Luftschadstoffemissionen in Österreich: Aktualisierung 2007 und Prognose 2030* (évaluation de l'impact des exportations de carburant dans le réservoir sur les ventes de carburant et l'évolution des émissions de CO<sub>2</sub> et de polluants atmosphériques en Autriche : mise à jour 2007 et prévision 2030), rédigé pour le BMLFUW et le ministère fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie, Trafico/Technische Universität Graz/Energie Markt Analyse/Energy Agency Austria, Vienne/Graz.
- OCDE (2003), *Examens environnementaux de l'OCDE : Autriche 2003*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264018914-fr.
- OCDE (2009), « The scope for CO<sub>2</sub>-based differentiation in motor vehicle taxes: in equilibrium and in the context of the current global recessions », document interne de l'OCDE, Session conjointe des experts sur la fiscalité et l'environnement.
- OCDE (2010), « Examen du CAD par les pairs : Autriche », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. 10/3, doi: 10.1787/journal\_dev-10-5km7v0wxtm0r.
- OCDE (2011a), *Vers une croissance verte*, Études de l'OCDE sur la croissance verte, Éditions OCDE, Paris, doi: 10.1787/9789264111332-fr.

- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Autriche 2011*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/eco\_surveys-aut-2011-fr.
- OCDE (2011c), *Invention et transfert de technologies environnementales*, Études de l'OCDE sur l'innovation environnementale, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264168497-fr.
- OCDE (2012a), « The tax treatment of company cars and commuting expenses », document interne de l'OCDE, Session conjointe des experts sur la fiscalité et l'environnement, novembre.
- OCDE (2012b), « Tax preferences for the environment: use, limitations and preferred practices », document interne de l'OCDE, Session conjointe des experts sur la fiscalité et l'environnement, juin.
- OCDE (2012c), « The Jobs Potential of a Shift Towards a Low-Carbon Economy », *OECD Green Growth Papers*, n° 2012/01, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/5k9h3630320v-en.
- OCDE (2012d), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/sti\_outlook-2012-fr.
- OCDE (2012e), *Coopération pour le développement : rapport 2012 : Comment intégrer durabilité et développement*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/dcr-2012-fr.
- OCDE (2013a), *Études économiques de l'OCDE : Autriche 2013*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/eco\_surveys-aut-2013-en.
- OCDE (2013b), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264183933-en.
- OCDE (2013c), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264187610-en.
- OCDE (2013d), « Environmental impacts of the tax treatment of company cars and commuting expenses », document interne de l'OCDE, Session conjointe des experts sur la fiscalité et l'environnement, mai.
- Petrovič, B. (2012), « Umweltgesamtrechnungen Modul Öko-Steuern, Zeitreihe 1995 bis 2011 » (Comptes de l'environnement – module éco-taxes ; séries chronologiques 1995-2011), rapport de projet, Statistik Austria, Vienne.
- Pirgmaier E. et J. Schreiber (2011), *Eco-innovation in Austria: EIO Country Profile 2011*, Eco-Innovation Observatory, Commission européenne, DG Environnement, Bruxelles, [www.eco-innovation.eu](http://www.eco-innovation.eu).
- Pitlik, H., K. Budimir et N. Gruber (2010), « Options for Budget Consolidation on the Expenditure Side », *Austrian Economic Quarterly*, n° 2/2010, Institut autrichien de recherche économique, Vienne.
- Steininger, K.W., C. Schmid et A. Tobi (2012), « Regional and climate mitigation impacts of expanding the heavy duty vehicle charge to the secondary road network: A quantitative analysis for Austria », *Empirica*, vol. 39, n° 2, pp. 261-78, doi : 10.1007/s10663-012-9184-9.
- Umweltbundesamt (2012), *Austria's national inventory report 2012: Submission under the United Nations Framework Convention on Climate change and under the Kyoto Protocol*, Agence fédérale de l'environnement, Vienne.
- WIFO (2009), *ENV-MAP Project Task 2, Assessment of ETAP Roadmaps with Regard to their Eco-innovation Potential*, rapport final rédigé pour la Direction de l'environnement de l'OCDE, Institut autrichien de recherche économique, Vienne, [http://ec.europa.eu/environment/ecoap/pdfs/env-map\\_projektt2\\_finalreport\\_maindocument\\_final\\_030910.pdf](http://ec.europa.eu/environment/ecoap/pdfs/env-map_projektt2_finalreport_maindocument_final_030910.pdf).
- Withana, S. et al. (2012), *Study Supporting the Phasing out of Environmentally Harmful Subsidies*, Institute for European Environmental Policy, Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit Amsterdam.

## PARTIE II

# **Progrès sur la voie de la réalisation de certains objectifs environnementaux**



## PARTIE II

### Chapitre 4

# Gestion des produits chimiques

*L'Autriche a adopté une approche volontariste dans sa politique des produits chimiques, tant au plan national que dans le cadre de l'UE. Ce chapitre examine la politique et le cadre institutionnel de l'Autriche en matière de gestion des risques associés aux produits chimiques. Il évalue la mise en œuvre de la législation de l'UE dans ce domaine, en particulier le Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques (REACH). Le chapitre passe aussi en revue les catégories de substances dangereuses présentes dans le corps humain et dans l'environnement, sur la base d'un éventail de programmes de surveillance. Enfin, les mesures prises par l'Autriche pour promouvoir la « chimie verte » et le leasing chimique sont examinées.*

## Évaluation et recommandations

En Autriche, la gestion des risques liés aux produits chimiques est en grande partie encadrée par la législation et les politiques de l'UE. L'Autriche a généralement anticipé le développement de la politique de l'UE et fait œuvre de pionnier dans certaines initiatives qui ont été adoptées au niveau de l'Union (réglementation des composés organiques volatils, des gaz à effet de serre fluorés et des métaux lourds, par exemple). Plus récemment, elle a joué un rôle de premier plan dans la réflexion et le débat sur la gestion des risques sanitaires et environnementaux potentiels associés aux nanomatériaux.

En 2007, le Règlement de l'UE sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques (REACH) a pris effet et modifié sensiblement le cadre de la gestion des produits chimiques en Autriche et dans l'Union européenne. Les règlements de l'UE relatifs à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage ainsi qu'aux produits biocides ont subi d'importants changements ces dernières années. REACH a complètement redéfini la gestion des produits chimiques en renversant la charge de la preuve de la sécurité des substances chimiques, qui appartient désormais non plus aux pouvoirs publics mais à l'industrie. L'Autriche et les autres pays de l'UE, ainsi que l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), doivent désormais veiller à ce que l'industrie produise suffisamment d'informations sur les effets sanitaires et environnementaux des produits chimiques et, le cas échéant, exiger une autorisation ou des restrictions pour l'utilisation de certaines substances chimiques.

Le règlement REACH permettra certes d'obtenir plus d'informations sur les risques chimiques, mais sa mise en œuvre ne fait que commencer et reposera largement sur l'apprentissage par la pratique. Le suivi de la présence de produits chimiques chez l'homme et dans l'environnement apporte des informations sur les risques potentiels mais, même lorsque de telles données existent, il est très difficile de les extrapoler pour évaluer les impacts sanitaires et environnementaux. L'Autriche a lancé de nombreuses initiatives afin de recenser les substances chimiques prioritaires, mais les ressources humaines et financières dont elle dispose sont très limitées par rapport aux objectifs à atteindre. Les efforts doivent par conséquent être poursuivis pour améliorer l'efficacité et l'efficacités de ces initiatives. Il pourrait être utile à cet égard d'élaborer des indicateurs de performance pour guider les activités de réduction des risques et suivre les progrès accomplis, de rechercher des gains d'efficacité, par exemple en renforçant l'intégration des activités concernant les biocides et les produits phytopharmaceutiques ; et d'associer plus étroitement les programmes scientifiques et de surveillance à la prise de décisions concernant la réduction des risques.

Le gouvernement autrichien et les autres parties prenantes concourent à l'élaboration et la mise en œuvre de la législation sur les produits chimiques. La coopération horizontale et verticale entre les institutions fonctionne bien et la répartition des tâches est claire. La coopération entre l'industrie et les pouvoirs publics, qui existe de longue date dans le pays, est particulièrement solide. Plusieurs forums et plates-formes ont été créés pour faciliter le

dialogue. Le gouvernement et l'industrie collaborent pour soutenir le service d'assistance (Helpdesk) REACH et élaborer des documents d'orientation. L'élaboration du Plan d'action sur les nanotechnologies a bénéficié d'une étroite coopération entre l'industrie et les pouvoirs publics, à laquelle ont également pris part d'autres acteurs concernés. Toutefois, les entreprises chimiques, notamment les PME, auront beaucoup de mal à respecter les prescriptions de REACH. Les efforts pourraient être intensifiés pour aider les PME, en particulier celles qui produisent ou utilisent des produits chimiques très dangereux, et pour simplifier encore les procédures administratives.

Les pays de l'UE doivent préparer des dossiers pour les substances chimiques candidates à autorisation. Si l'enregistrement est confirmé, leur commercialisation doit respecter les conditions de l'autorisation. L'inscription d'un produit sur la liste des substances candidates à autorisation déclenche certaines obligations pour l'industrie qui doit fournir des informations supplémentaires. L'Autriche a été l'un des pays les plus actifs dans l'identification de substances chimiques candidates à autorisation ; depuis 2008, elle a préparé des dossiers pour neuf substances, et s'est fixé pour objectif d'inscrire chaque année deux à trois substances sur la liste. Pour identifier les substances candidates, elle utilise une approche fondée sur le risque, en s'appuyant sur les données de suivi. L'approche adoptée semble fondée et pourrait servir de modèle à d'autres pays.

En Autriche, la mise en œuvre de REACH et du règlement relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage incombe aux neuf *Länder*. Le pays compte environ 25 inspecteurs des produits chimiques, dont les responsabilités ont été étendues depuis la mise en œuvre de REACH. La formation, la planification, l'orientation et la coordination semblent bien organisées. De bons rapports de coopération ont été établis avec les inspecteurs chargés de la santé et de la sécurité. Une coopération avec ceux responsables de la gestion de l'eau doit voir le jour en 2013. Ce type d'arrangement pourrait être utilement étendu à d'autres domaines intéressant l'environnement et les produits chimiques. Par ailleurs, de nouveaux efforts pourraient être consacrés au développement d'indicateurs mettant en relation la performance des inspecteurs et la réduction des risques liés aux produits chimiques. Des sanctions plus sévères pourraient être appliquées aux contrevenants à mesure que l'expérience de REACH se développe ; à l'heure actuelle les mesures d'exécution se limitent généralement à des demandes de mise en conformité.

L'Autriche a mis en place un registre des rejets et transferts de polluants (RRTP) en 2007. Elle fait partie des derniers pays de l'UE à l'avoir fait. Le RRTP respecte ou devance à présent toutes les prescriptions de l'UE en matière de notification. Certains éléments donnent à penser qu'il a été utile aux décideurs, mais les efforts devraient être poursuivis pour améliorer encore sa transparence et sa facilité d'utilisation et le rendre plus accessible au public.

Une évaluation de la mise en œuvre de la directive Seveso datant de 2008 a conclu que si les informations communiquées par l'industrie au public sur la préparation et l'intervention en cas d'accidents graves s'étaient bien améliorées, à l'instar des niveaux de sécurité en général, les opérateurs et les autorités publiques devaient se montrer plus volontaristes. Les implications des risques d'accidents majeurs pour l'aménagement du territoire devraient aussi être prises en compte dans le processus de réglementation, même si cela risque d'être compliqué pour des questions de juridiction.

L'un des objectifs de REACH est d'améliorer la compétitivité de l'industrie chimique de l'UE, notamment en offrant des incitations plus efficaces en faveur du développement de

solutions plus sûres pour remplacer les substances dangereuses. L'Autriche a œuvré dans ce sens en établissant des plateformes d'échange d'informations entre les acteurs sur la « chimie verte » et sur les substituts des substances dangereuses. En collaboration avec l'Allemagne et l'UE, elle a créé, à partir de ces plates-formes, un portail offrant un panorama mondial de la substitution des produits chimiques dangereux. L'Autriche a également ouvert la voie du leasing chimique, qui permet aux entreprises de fournir des produits chimiques pour certaines fonctions, tout en conservant la propriété, et de les récupérer lorsque l'utilisateur n'en a plus besoin. Il ressort des études qu'un plus large recours au leasing chimique pourrait avoir d'importantes retombées positives pour l'économie et l'environnement. La réflexion devrait se poursuivre pour déterminer les obstacles à une évolution dans ce sens, et les moyens de les surmonter.

### Recommandations

- Continuer de prendre une part active et de jouer un rôle de chef de file dans la mise en œuvre de REACH et dans les travaux de l'Agence européenne des produits chimiques.
- Étudier les moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacités globales de la gestion des produits chimiques, par exemple en élaborant des indicateurs de performance pour guider et suivre la mise en œuvre des mesures de contrôle des produits chimiques et en associant plus étroitement les programmes de recherche et de surveillance et la prise de décisions concernant la réduction des risques.
- Mettre au point une approche intégrée cohérente de la gestion des produits chimiques et des déchets ; renforcer la coopération entre les programmes sur les biocides et les produits phytopharmaceutiques, par exemple dans les domaines de l'évaluation des dangers, des procédures d'autorisation et de l'exposition professionnelle.
- Renforcer les moyens permettant d'améliorer le respect de la législation relative aux produits chimiques dans les *Länder* ; intensifier la coopération entre les organes d'inspection dans des domaines tels que les substances chimiques, la protection des consommateurs et des travailleurs, les déchets, les installations chimiques et l'urbanisme ; élaborer une stratégie de contrôle de l'application pour assurer la conformité des biocides à la directive « Biocides » de l'UE.
- Apporter aux PME une aide plus ciblée pour les aider à satisfaire aux prescriptions de REACH, en particulier lorsqu'elles produisent ou utilisent des substances chimiques très dangereuses.
- Faciliter l'accès du public au RRTP et son utilisation, en le rendant plus transparent et facile à utiliser.
- Faire le bilan de la mise en œuvre du Plan d'action sur les nanotechnologies et spécifier les mesures supplémentaires éventuellement nécessaires pour atteindre ses objectifs.
- Continuer de promouvoir le leasing de produits chimiques et examiner les obstacles à son développement.

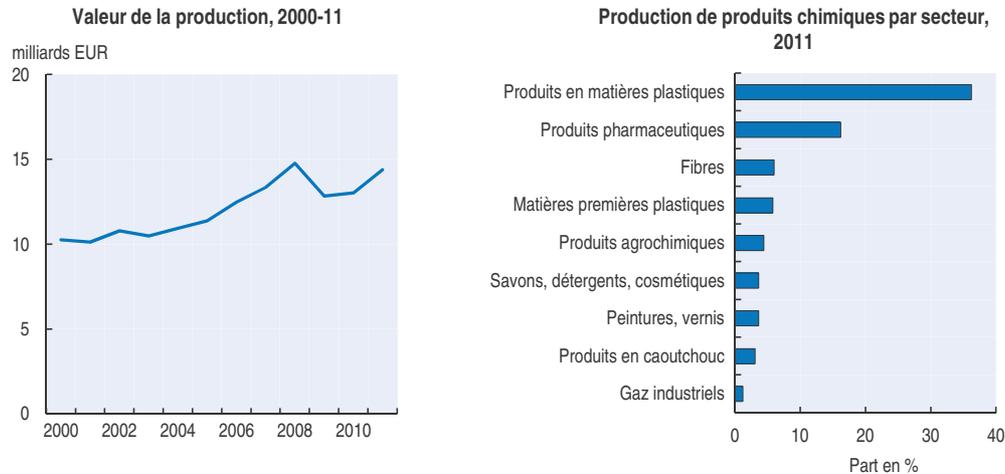
## 1. L'industrie chimique en Autriche

L'industrie chimique se classe au deuxième rang des industries autrichiennes les plus importantes ; en 2011, elle représentait 10 % environ de la valeur de la production industrielle et 12 % de la valeur ajoutée (ABA, 2011). La même année, elle comptait pour

10 % environ de l'emploi industriel en Autriche, 13.5 % des dépenses de R-D et 17 % des dépenses industrielles pour la protection de l'environnement.

En 2011, la valeur de la production chimique s'élevait à 14.4 milliards EUR, soit une hausse de 10.5 % par rapport à 2010, marquant une reprise après la crise financière mondiale (graphique 4.1). Ces dix dernières années, la production de produits chimiques a connu une hausse globale de 42 %. Plus des deux tiers des produits chimiques fabriqués en Autriche sont exportés<sup>1</sup>. La valeur des importations et des exportations de produits chimiques a augmenté au cours des sept dernières années<sup>2</sup>. En 2011, 85 % des importations provenaient de pays européens et près de 83 % des exportations étaient destinées à des pays de la même région. Beaucoup d'entreprises chimiques autrichiennes possèdent des filiales étrangères ou font office de siège social pour l'Europe centrale et orientale au bénéfice de grandes entreprises multinationales. Leurs activités dans les nouveaux pays de l'UE ont joué un rôle important dans la croissance récente de l'industrie chimique autrichienne<sup>3</sup>.

Graphique 4.1. La production de produits chimiques



Source : Association of the Austrian Chemical Industry (FCIO), 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985428>

En 2011, l'industrie chimique comptait 273 entreprises (contre 349 en 2001) et employait près de 44 000 personnes (soit 400 de plus environ qu'en 2001). Elle est composée principalement d'entreprises de taille moyenne, comptant en moyenne 145 salariés ; seules 17 entreprises emploient plus de 500 salariés. Les entreprises chimiques sont disséminées sur tout le territoire autrichien, avec des pôles d'activités en Haute-Autriche près de Linz et dans la région de Vienne.

Les plastiques (matières premières et produits) représentaient plus de 40 % de la valeur de la production de produits chimiques en 2011, suivis par les produits pharmaceutiques (16.2 %). Les produits agrochimiques en représentaient 4.4 % (graphique 4.1). Au cours des dix dernières années, l'investissement dans l'industrie chimique a connu d'importantes fluctuations, à la hausse comme à la baisse. Il a culminé en 2007, avant la crise économique mondiale, mais demeure aujourd'hui supérieur de 11 % au niveau de 2001 (WIFO, 2012).

## 2. Cadre de l'action publique

L'Autriche a adapté sa législation sur les produits chimiques aux exigences de l'UE bien avant son adhésion à l'Union européenne en 1995. Dans certains cas, les interdictions et restrictions applicables à des substances dangereuses telles que les substances qui appauvrissent la couche d'ozone et les composés organiques volatils étaient plus strictes en Autriche que celles en vigueur à l'époque au sein de l'UE (encadré 4.1). Au début des années 2000, l'Autriche gérait les produits chimiques dans le cadre de diverses directives européennes datant des années 70, comme la directive « Substances dangereuses » (1967/548/CEE), la directive « Préparations dangereuses » (1999/45/CE) et le règlement « Substances existantes » (1993/793/CEE). L'Autriche a mis en place son propre système national d'enregistrement des substances, et établi des mesures de contrôle et d'application visant à assurer le bon fonctionnement du système.

### Encadré 4.1. Restrictions applicables aux composés organiques volatils : l'exemple de l'Autriche

Les composés organiques volatils (COV) sont des gaz émis par certains solides ou liquides. Les COV contiennent divers produits chimiques, dont certains peuvent avoir des effets néfastes sur la santé à court terme ou à long terme. Les concentrations de nombreux COV sont systématiquement plus élevées (jusqu'à dix fois plus) à l'intérieur qu'à l'extérieur des locaux. Les COV sont émis par des milliers de produits, dont les peintures et laques, les décapants, les produits de nettoyage, les pesticides, les matériaux de construction et d'ameublement, le matériel de bureau (photocopieurs, imprimantes, etc.), les liquides correcteurs et le papier autocopiant sans carbone, les articles de graphisme et d'artisanat tels que les colles et adhésifs, les marqueurs permanents et les solutions photographiques.

En 1995, l'Autriche a été le premier pays de l'UE à imposer des restrictions sur les COV, fournissant ainsi un modèle de gestion des risques pour la réglementation des COV à l'échelle de l'UE. La directive 1999/13/CE porte sur les émissions de COV dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations (directive relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants). Aujourd'hui, pour être en conformité avec la législation de l'UE, l'Autriche surveille chaque année entre 150 et 200 échantillons de produits de peintures et de vernis afin d'en vérifier la teneur en COV.

### 2.1. Principaux règlements de l'UE sur les produits chimiques et les biocides

Pendant les années 2000, l'Union européenne a conclu que le cadre législatif relatif aux produits chimiques était insuffisant pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les produits chimiques (encadré 4.2). Au terme de longues négociations, le règlement concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) a été adopté ; il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2007. Avec le Règlement sur la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et des mélanges (CLP) et le Règlement relatif aux produits biocides (RPB), REACH fournit le cadre indispensable de la gestion des risques sanitaires et environnementaux liés aux produits chimiques<sup>4</sup>. La loi fédérale sur les produits chimiques récemment modifiée transpose dans le droit autrichien les principaux éléments des politiques de l'UE sur les produits chimiques, en précisant que le ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau (BMLFUW) est la principale autorité de coordination en la matière (section 3)<sup>5</sup>.

#### Encadré 4.2. **Genèse de la nouvelle politique de l'UE en matière de produits chimiques**

Avant REACH, le cadre législatif de l'UE sur les produits chimiques avait évolué de manière disparate, pour former une mosaïque de directives et de règlements. Au début des années 2000, les pays de l'UE ont convenu que ce cadre ne protégeait pas suffisamment les populations et l'environnement contre les effets potentiellement néfastes des produits chimiques.

L'ancien système faisait la distinction entre les substances « existantes » et les substances « nouvelles », c'est-à-dire commercialisées après 1981. Ces dernières devaient être notifiées aux autorités, et celles produites en quantités supérieures à 10 kg par an devaient être soumises à des essais. Aucune obligation ne s'appliquant aux quelque 100 000 substances existantes, présentes sur le marché avant 1981. Certaines données sur les propriétés des substances existantes étaient disponibles, mais elles étaient jugées insuffisantes pour une évaluation et un contrôle adéquats des substances. Entre autres, ce système incitait à poursuivre le développement des substances existantes et décourageait la recherche et l'innovation visant des substances nouvelles.

L'évaluation des risques liés aux substances relevait de la responsabilité des pouvoirs publics et non des entreprises. Elle n'était pas ciblée ni spécifique mais globale, et relativement peu de substances existantes y étaient soumises. Aussi n'existait-il que très peu de restrictions à la commercialisation et à l'utilisation des substances chimiques pour des raisons de protection de la santé et de l'environnement, et le processus visant à imposer ces restrictions était lent.

Par ailleurs, seuls les fabricants et les importateurs étaient tenus de fournir des informations sur la sécurité des substances chimiques ; les utilisateurs en aval, notamment les utilisateurs et les formulateurs industriels, n'étaient généralement pas soumis à la même obligation. Ainsi, les informations indiquant si les utilisations en aval étaient appropriées étaient rares.

Source : CE (2007).

Le règlement REACH vise à améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les risques potentiels liés aux produits chimiques tout en renforçant la compétitivité de l'industrie chimique de l'UE. Il encourage également le recours à des méthodes d'évaluation des risques alternatives visant à réduire les essais sur animaux.

Aux termes de REACH, il incombe aux entreprises et non plus aux autorités d'apporter la preuve de la sécurité des produits chimiques, selon le principe « pas de données, pas de marché ». Pour être en conformité avec le règlement, les entreprises doivent identifier et gérer les risques liés aux substances qu'elles fabriquent et commercialisent dans l'UE. Elles doivent démontrer comment la substance peut être utilisée en toute sécurité, et communiquer les mesures de gestion des risques aux utilisateurs. Si les risques ne peuvent être gérés, les autorités peuvent restreindre l'utilisation des substances de diverses manières. À terme, les substances les plus dangereuses devraient être remplacées par des substances moins dangereuses (encadré 4.3).

Étant donné que cette législation n'est en vigueur que depuis cinq ans et que sa mise en œuvre se fait par étapes, il n'est pas encore possible d'évaluer l'efficacité et l'efficacité

de cette mise en œuvre. Les avantages du système REACH devraient apparaître progressivement, à mesure que le nombre de substances soumises aux exigences du règlement augmente. Les délais d'enregistrement que le règlement impose à l'industrie sont 2010, 2013 et 2018, selon le tonnage et la classification des substances.

#### Encadré 4.3. Le processus REACH

REACH établit des procédures pour la collecte et l'évaluation d'informations sur les propriétés et les dangers des produits chimiques. Les entreprises doivent enregistrer les substances, et pour ce faire collaborer avec les autres entreprises qui enregistrent les mêmes substances. Elles doivent fournir des informations sur les propriétés physicochimiques des substances et leurs effets sur la santé humaine et l'environnement, afin qu'il soit possible de déterminer comment utiliser ces substances en toute sécurité.

L'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) reçoit les dossiers d'enregistrement et évalue leur conformité ; les pays évaluent certaines substances sélectionnées pour répondre aux préoccupations initiales concernant la santé humaine ou l'environnement. L'évaluation selon REACH comporte trois volets : l'examen des propositions d'essais soumises par les déclarants, le contrôle de la conformité des dossiers transmis et l'évaluation des substances. L'ECHA évalue les propositions d'essais formulées dans chaque dossier, en vérifiant si le dossier est conforme aux exigences. L'Agence coordonne également l'évaluation des substances, à laquelle les pays procèdent pour obtenir des informations plus détaillées sur les substances préoccupantes.

La procédure d'autorisation a pour objet de faire en sorte que les risques résultant des substances extrêmement préoccupantes soient valablement maîtrisés et que ces substances soient progressivement remplacées par des solutions appropriées tout en assurant le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE. Les substances dotées de certaines propriétés dangereuses (carcinogènes, par exemple) peuvent être considérées comme des substances extrêmement préoccupantes. À l'issue d'une procédure réglementaire en deux étapes, les substances extrêmement préoccupantes peuvent être incluses dans la liste des substances candidates à autorisation, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être mises sur le marché ni utilisées, sauf si une autorisation pour une utilisation spécifique est accordée, ou si l'utilisation est exemptée d'autorisation. Les entreprises qui demandent une autorisation doivent démontrer que les risques associés à l'utilisation de la substance sont valablement maîtrisés ou que les avantages socio-économiques de l'utilisation de la substance l'emportent sur les risques qu'elle entraîne.

La deuxième étape correspond aux restrictions, un outil visant à protéger la santé humaine et l'environnement contre les risques inacceptables liés aux produits chimiques. Les restrictions peuvent limiter ou prohiber la fabrication, la mise sur le marché ou l'utilisation d'une substance. Elles s'appliquent à des substances telles qu'elles ou contenues dans des mélanges ou des articles, même s'ils ne sont pas soumis à enregistrement. Elles peuvent également s'appliquer aux importations. Un pays – ou l'ECHA, à la demande de la Commission européenne – peut proposer des restrictions s'il estime que les risques associés à une substance doivent être traités à l'échelle de l'UE.

Source : ECHA (2013).

Les pays de l'UE sont également tenus de mettre en œuvre le règlement CLP, qui est entré en vigueur en 2009 et dont la période de transition est prévue jusqu'à 2015. Le CLP exige de la part des industriels le classement et l'étiquetage des produits chimiques, afin

que les travailleurs et les consommateurs de l'Union européenne soient informés des risques associés. Avant de placer des substances chimiques et des mélanges sur le marché, les industriels doivent déterminer leurs risques potentiels pour la santé humaine et l'environnement, en les classant selon les risques identifiés. Les produits dangereux doivent aussi être étiquetés selon un système normalisé permettant aux travailleurs et aux consommateurs de connaître leurs effets avant de les manipuler. Les risques sont communiqués au moyen de phrases types et de pictogrammes figurant sur les étiquettes et dans les fiches de données de sécurité. Le CLP, qui est basé sur le Système général harmonisé des Nations Unies, remplace deux textes législatifs précédents.

Le RPB concerne la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides – produits constitués de substances actives qui servent à protéger les êtres humains, les animaux, les matériaux et les articles contre les organismes nuisibles, tels que les parasites et les bactéries. Approuvé en 2012, il est applicable à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, avec une période de transition pour certaines dispositions. Tous les biocides destinés à être mis sur le marché sont soumis à autorisation, et les substances actives dont ils sont constitués doivent avoir été approuvées au préalable. Le RPB vise à harmoniser le marché au niveau de l'Union européenne, à simplifier l'autorisation et l'approbation des substances actives et à instaurer des délais au terme desquels les pays doivent avoir évalué les substances, rendu un avis et pris une décision. Le RPB favorise également la réduction des essais sur les animaux en rendant obligatoire le partage de données et en encourageant le recours à des méthodes d'essai alternatives.

## **2.2. Autre législation relative aux produits chimiques**

Les risques chimiques sont également gérés dans le cadre de plusieurs autres textes législatifs de l'UE, tels que la législation sur les gaz fluorés. La mise en œuvre de la directive Seveso pour la prévention, la préparation et l'intervention en matière d'accidents chimiques dans les installations dangereuses figure dans une ordonnance sur les informations devant être fournies par les responsables d'établissements présentant un risque d'accident majeur<sup>6</sup>. Le public susceptible d'être affecté doit être informé des mesures de sécurité et de la conduite à tenir en cas d'accident. L'Autriche va plus loin que les dispositions de la directive, en exigeant que ces informations soient fournies également par les responsables d'établissements à quantité-seuil faible (installations commerciales fabriquant des produits chimiques, par exemple) (section 9).

Dans le cadre du protocole de la CEE-ONU de 2003 sur les Registres des rejets et transferts de polluants (RRTP), l'Union européenne doit mettre en place, à l'échelle de l'UE, un RRTP reprenant les données issues des inventaires nationaux de chaque pays de l'UE<sup>7</sup>. En Autriche, un RRTP publiquement accessible a été mis en ligne en 2007. Cet inventaire prend en compte les obligations aux termes du protocole de la CEE-ONU qui dépassent le cadre législatif de l'UE (section 9)<sup>8</sup>.

Les produits chimiques sont également régis par plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement, dont la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

### 3. Le cadre institutionnel de la gestion des produits chimiques

L'autorité chargée d'appliquer la législation en matière de gestion des biocides et des autres produits chimiques est le BMLFUW. Le ministère de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse (BMWFJ) est responsable de la législation relative aux accidents chimiques. D'autres ministères tels que le ministère de la Santé, dont l'Agence de sécurité sanitaire des aliments coordonne, avec le BMLFUW, la sécurité des substances actives contenues dans les pesticides, assument une responsabilité partielle ou jouent un rôle de coordination. Les autorités douanières interviennent dans l'application de la législation sur les produits chimiques.

Les travaux du BMLFUW sur les produits chimiques ont pour objectif général de gérer les activités menées au titre de REACH et du CLP, et de veiller à ce que l'Autriche prenne une part active dans le système de gestion des produits chimiques de l'UE. Les travaux du ministère sur la gestion des produits chimiques sont coordonnés par ses Directions des produits chimiques et des biocides, composées de 27 personnes réparties dans des unités dont les activités portent sur REACH et le CLP, l'autorisation des biocides et des pesticides, les détergents, les restrictions applicables à certains produits chimiques (gaz fluorés, solvants, etc.) et la mise en œuvre des conventions et instruments de l'ONU. Les unités chargées des biocides et des produits chimiques sont amenées à fusionner, ce qui devrait accroître leur efficacité et leur efficacité. Récemment, la Direction chargée de la politique des produits chimiques a fusionné avec la Direction générale chargée des questions de gestion des déchets, l'objectif étant d'améliorer la coordination de ces deux domaines. Le BMLFUW s'emploie également à renforcer les liens entre gestion des déchets et produits chimiques au niveau de l'action publique<sup>9</sup>.

Le ministère est soutenu par l'Agence autrichienne de l'environnement, qui gère le service d'assistance (Helpdesk) REACH, sert de point d'accès de l'Autriche au système central de déclaration en ligne (REACH-IT) et conseille les autorités de contrôle et le ministère sur les procédures d'évaluation, d'autorisation, de restriction, de classification et d'étiquetage aux termes de REACH et du CLP. De plus, l'Agence conçoit et met en œuvre des programmes de surveillance, et accueille des laboratoires qui mènent des travaux d'analyse, tels que l'analyse d'échantillons. Son unité des produits chimiques et des biocides emploie 25 personnes.

Le BMLFUW coopère avec d'autres institutions par le biais d'un forum informel appelé la plate-forme REACH autrichienne. Les participants incluent les autorités de contrôle au niveau des *Länder* ; le BMWFJ ; le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des Consommateurs (BMAK) ; le ministère des Finances ; les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales (ONG).

Comme dans d'autres domaines, les pouvoirs publics et l'industrie travaillent en étroite collaboration au développement et à la mise en œuvre de la législation. Cette démarche repose sur une longue tradition de coopération avec le secteur privé, connue sous le nom de *Sozialpartnerschaft* (chapitre 2). Globalement, le mode de gestion des produits chimiques adopté par l'Autriche bénéficie d'un large soutien du public. Tous les groupes de parties prenantes, y compris les ONG environnementales, sont impliqués dans la mise en œuvre et sont généralement satisfaits des progrès réalisés à ce jour.

La fédération professionnelle de l'industrie chimique est l'Association de l'industrie chimique autrichienne (FCIO), qui fait partie de la Chambre économique autrichienne

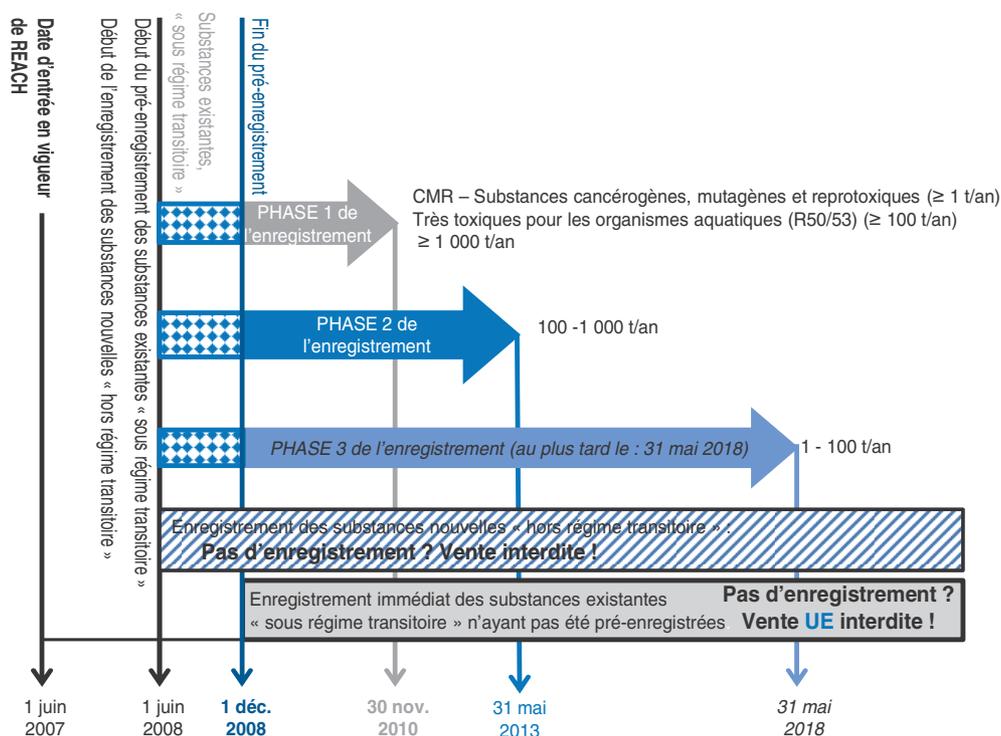
(WKÖ). Celle-ci ayant traditionnellement le droit de participer aux prises de décisions du gouvernement, l'industrie et le gouvernement coopèrent étroitement à l'élaboration de la législation au niveau national et au niveau de l'UE, voire au niveau international.

## 4. Mise en œuvre des règlements REACH et CLP

### 1.1. Enregistrement

REACH exige des entreprises chimiques qu'elles soumettent à l'ECHA des données sur les caractéristiques et les propriétés des substances, selon un calendrier basé sur des tonnages d'importation et de production et des critères de toxicité (cancérogénicité, par exemple) (graphique 4.2)<sup>10</sup>. Le respect des échéances fixées par REACH et le CLP représente un défi important pour toutes les parties prenantes, mais surtout pour les petites et moyennes entreprises (PME) de l'industrie chimique et des secteurs utilisant des produits chimiques (automobile, peinture, etc.) qui doivent se conformer à ces règlements pour certains groupes de produits. S'agissant des PME, qui représentent 90 % des entreprises soumises aux exigences en matière d'enregistrement, la mise en conformité aux exigences de REACH est plus difficile et onéreuse que pour les grandes entreprises. Selon une évaluation de l'impact potentiel de REACH menée en 2005 à la demande des ministères de l'Environnement et de l'Économie, de la WKÖ et de la Chambre fédérale du travail, la mise en œuvre de REACH coûterait aux grandes entreprises moins de 2 % de leur chiffre d'affaires annuel contre près de 8 % pour les PME (DENKSTAAT et al., 2005).

Graphique 4.2. **REACH : Calendrier d'enregistrement des produits chimiques**



Source : D'après le site des services de représentant exclusif REACH ([www.reachor.com](http://www.reachor.com)).

Les pouvoirs publics et l'industrie ont noué une relation de travail étroite et ouverte pour surmonter les difficultés liées à la mise en œuvre de REACH et veiller à ce que les entreprises reçoivent les informations adéquates. La FCIO et la WKÖ, avec le soutien actif des ministères de l'Environnement et de l'Économie, ont organisé des conférences et des ateliers sur le CLP et REACH au niveau national et au niveau des *Länder*. Les pouvoirs publics ont soutenu l'élaboration de documents d'orientation destinés aux PME. Le BMLFUW et l'Agence autrichienne de l'environnement travaillent également avec l'industrie, par le biais de la WKÖ, pour aider les entreprises, notamment les PME, à appliquer la législation de l'UE.

Le contenu et la politique de communication du service d'assistance (Helpdesk) REACH font aussi l'objet d'une coopération étroite entre les pouvoirs publics et l'industrie<sup>11</sup>. Non seulement ce service donne des conseils sur les moyens de se mettre en conformité avec les obligations de REACH et du CLP, mais il fournit également des informations aux consommateurs sur les substances extrêmement préoccupantes présentes dans les produits qu'ils achètent. Selon une étude du Bureau européen des unions de consommateurs, le taux de réponse des entreprises autrichiennes aux demandes de consommateurs est élevé par rapport à celui de la plupart des autres pays de l'UE, mais la répartition des responsabilités tout au long de la chaîne de renseignements aux consommateurs demeure la plupart du temps opaque sur tout le territoire de l'UE, et des améliorations sont nécessaires (Mauer, 2012).

Malgré les diverses initiatives prises de concert par les pouvoirs publics et l'industrie, il est nécessaire de continuer à prêter assistance aux entreprises, et notamment aux PME, si l'on veut que les échéances d'enregistrement de 2013 et de 2018 soient tenues. Il faut s'employer à rationaliser la charge que font peser sur les PME les tâches administratives liées à la mise en œuvre des règlements et au contrôle de la conformité. Des démarches de promotion de la conformité mieux adaptées aux besoins de certains secteurs spécifiques pourraient être élaborées (Mazur, 2012). Le BMLFUW prévoit de collaborer avec l'Inspection du travail du BMASK pour informer les PME des obligations qu'elles doivent remplir en matière d'enregistrement en 2013, ce qui serait également utile à cet égard.

#### **4.2. Autorisation**

En ce qui concerne les substances extrêmement préoccupantes, les pays de l'UE doivent préparer des dossiers (dossiers annexe XV) sur les risques que présentent certaines substances extrêmement préoccupantes afin que l'on puisse déterminer si ces substances doivent figurer sur la liste des substances candidates à autorisation<sup>12</sup>. L'inclusion d'une substance sur cette liste déclenche d'autres obligations REACH pour les fabricants, les importateurs et les utilisateurs de la substance. Depuis 2008, l'Autriche a préparé des dossiers pour neuf substances, ce qui en fait l'un des pays de l'UE les plus actifs en la matière<sup>13</sup>. Elle consacre environ 50 000 EUR par an à l'identification des substances et à la préparation de dossiers de substances candidates.

Dans la loi fédérale de 2012 relative aux produits chimiques, l'Autriche s'est fixé comme objectif à long terme la désignation de deux à trois substances par an à inscrire sur la liste des substances candidates, parfois en collaboration avec la Belgique, la Pologne ou l'Allemagne. L'Agence autrichienne de l'environnement a développé une procédure de sélection de substances candidates à partir de données recueillies par le biais de programmes scientifiques de surveillance consacrés aux niveaux de substances extrêmement préoccupantes chez les êtres humains et dans l'environnement, y compris

de données d'exposition professionnelle. L'intérêt se polarise d'abord sur les substances connues pour être cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, puis sur celles qui sont persistantes, bioaccumulables et toxiques, et enfin sur les substances potentiellement extrêmement préoccupantes qui n'ont pas été classées dans ces catégories (perturbateurs endocriniens et produits sensibilisants, par exemple). La décision finale d'inscrire une substance sur la liste des substances candidates – ou de soumettre des dossiers d'autorisation et de restriction suite à l'évaluation de la substance – est une décision politique fondée non seulement sur des critères sanitaires et environnementaux, mais aussi sur des considérations telles que la disponibilité et le coût des substituts. La décision est prise par plusieurs ministères<sup>14</sup>.

#### **4.3. La coopération internationale pour la mise en œuvre de REACH et du CLP**

L'expérience des instruments d'autorisation et de restriction en vue de la réduction des risques au sein de l'UE, en particulier en ce qui concerne le processus d'évaluation au titre de REACH, reste limitée et continue d'évoluer. L'Autriche, comme d'autres pays de l'UE, est toujours en phase d'apprentissage par la pratique. Les pays ont généralement peu d'expérience de la collaboration directe dans le cadre de REACH et du CLP. Néanmoins, l'Autriche a donné l'exemple en coopérant avec d'autres pays sur des questions telles que la politique d'autorisation et l'élaboration de documents d'orientation sur les produits chimiques entrant dans la composition d'articles tels que les vêtements et les emballages.

Compte tenu de la complexité des exigences de REACH et du CLP, la mise en œuvre ne peut réussir qu'à condition d'une coopération, d'une coordination et d'un échange d'informations satisfaisants non seulement entre les autorités nationales, mais aussi avec la Commission européenne et l'ECHA. Cette dernière joue un rôle important en matière de communication en fournissant des plates-formes aux autorités qui traitent d'aspects spécifiques de REACH et du CLP par le biais de son Conseil d'administration (présidé par l'Autriche de 2008 à 2012), de ses comités (Comité des États membres, Comité d'analyse socio-économique, Comité d'évaluation des risques), de réunions avec les autorités compétentes et d'un forum destiné aux autorités nationales chargées de la mise en œuvre du règlement.

Le tableau 4.1 montre que l'Autriche participe activement aux activités de l'UE consacrées à la mise en œuvre de la réglementation sur les produits chimiques. Malgré les ressources limitées disponibles, par habitant, l'Autriche a fait passer par ces systèmes plus de substances que tout autre pays de l'UE depuis 2007 (via des inscriptions sur la liste des substances candidates, des évaluations de substances, des dossiers de classification et d'étiquetage harmonisés, des missions de rapporteur, etc.).

#### **4.4. Application de REACH et du CLP**

L'application de REACH et du CLP incombe aux États. Chaque pays de l'UE doit s'assurer qu'il dispose d'un dispositif de sanctions approprié, qui soit efficace et proportionnel et qui incite au respect de la réglementation. L'application implique généralement une série de mesures prises à l'initiative des autorités nationales pour vérifier que les titulaires de droits respectent les prescriptions de REACH et du CLP. Le rôle des autorités nationales consiste à vérifier si les substances ont été enregistrées ou pré-enregistrées et à vérifier la disponibilité et l'exactitude des fiches de données de sécurité.

Les activités de surveillance concernent les producteurs, les importateurs, les grossistes et les détaillants ainsi que les utilisateurs en aval. Si le CLP ne modifie pas

**Tableau 4.1. Participation de l'Autriche aux activités de l'ECHA relatives aux règlements REACH et CLP en 2007-11**

Description de l'activité	Indicateurs
Accès REACH-IT reçu (date)	31 mai 2010
Participation aux réunions HelpNet	L'Autriche a assisté à 12 réunions sur 13
Nombre de questions HelpEx posées par l'Autriche <sup>a</sup>	14
Nombre de commentaires de l'Autriche sur des questions HelpEx	160
Participation aux groupes d'experts partenaires	L'Autriche a assisté à 13 réunions sur 21
Participation aux réunions du forum	L'Autriche a assisté aux 12 réunions
Participation aux groupes de travail du forum	L'Autriche a assisté à 5 réunions sur 8
Activité de l'Autriche dans le portail d'information pour l'application du règlement REACH (connexions ou équivalents)	168
Activité dans le Réseau de communication sur les risques (RCN)	Les représentants autrichiens de REACH et du CLP ont assisté à 5 réunions entre 2008 et 2011 <sup>b</sup>
Activité de l'Autriche dans le projet d'instrument d'aide de préadhésion	Néant
Participation aux réunions du Comité des États membres	L'Autriche a assisté aux 23 réunions
Activité de rapporteur dans le cadre du Comité des États membres.	Néant
Participation aux réunions du Comité d'évaluation des risques	L'Autriche a assisté à 17 réunions sur 20
Activité de rapporteur dans le cadre du Comité d'évaluation des risques	L'Autriche a joué le rôle de rapporteur ou de corapporteur lors de 11 réunions sur 187
Nombre de membres du Comité d'évaluation des risques désignés par l'Autriche	4
Participation aux réunions du Comité d'analyse socio-économique	L'Autriche a assisté aux 14 réunions
Activité de rapporteur dans le cadre du Comité d'analyse socio-économique	L'Autriche a joué le rôle de rapporteur ou de co-rapporteur lors de 2 réunions
Nombre de membres du Comité d'analyse socio-économique désignés par l'Autriche	4
Enregistrements soumis par l'Autriche (dossiers)	496
Notifications de classification et d'étiquetage présentées par l'Autriche (dossiers)	2 664
Notifications de substances présentes dans des articles présentées par l'Autriche	21
Rapports d'utilisateurs en aval soumis par l'Autriche	2
Participation de l'Autriche au groupe d'experts sur les propriétés persistantes, bioaccumulables et toxiques des produits chimiques	Oui
Participation de l'Autriche au Réseau d'échange sur les scénarios d'exposition	Oui
Préparation des dossiers de classification et d'étiquetage harmonisés	Sur les 175 dossiers soumis, l'Autriche en a préparé 43
Préparation des dossiers sur les substances extrêmement préoccupantes	Sur les 90 dossiers soumis, l'Autriche en a préparé 6
Nombre de substances proposées par l'Autriche aux fins d'évaluation dans le cadre du plan d'action continu communautaire	L'Autriche a préparé les 3 dossiers
Amendements de REACH proposés par l'Autriche	Néant

a) HelpEx est une plate-forme sécurisée de discussion en ligne permettant aux membres de l'ECHA qui y participent de débattre de questions délicates.

b) Les activités du RCN ont été suspendues en 2012, les priorités de l'ECHA ayant dû être redéfinies du fait des contraintes pesant sur les ressources.

Source : ECHA.

fondamentalement le système législatif en vigueur depuis des années, son application doit maintenant tenir compte à la fois du système actuel et de la transition vers le nouveau système. Bien que ce dernier soit entré en vigueur en 2012, la période de transition durera plusieurs années.

En Autriche, la législation sur l'environnement est rendue effective par les neuf *Länder*, qui appliquent et font respecter la loi fédérale par le biais des services d'inspection. Les 25 inspecteurs des *Länder* procèdent à des contrôles sur la base des orientations et de la formation fournies par l'Agence autrichienne de l'environnement. Le nombre d'inspecteurs des produits chimiques n'a pas changé depuis la mise en œuvre de REACH,

ce qui signifie que les inspecteurs assument désormais plus de responsabilités. Les plans d'inspection sont préparés par les services d'inspection et sont coordonnés avec le BLMFUW, afin de veiller à ce que les obligations découlant de REACH soient mises en œuvre de manière aussi complète que possible. Des questions particulières (entreprises, branches, produits) sont régulièrement sélectionnées comme thèmes à traiter par les autorités de contrôle. Les services d'inspection des produits chimiques font rapport au BLMFUW sur leur activités ; de plus, ils se réunissent deux fois par an à des fins de formation mais aussi pour planifier et coordonner les activités d'inspection applicables non seulement à REACH mais aussi à d'autres règlements et directives, tels que ceux sur les COV, les polluants organiques persistants (POP), les substances appauvrissant la couche d'ozone, les gaz fluorés et les biocides.

Depuis 2010, les chargés d'exécution des services d'inspection des produits chimiques des *Länder* coopèrent avec les chargés de mise en œuvre de la législation relative à la santé au travail en ce qui concerne l'utilisation des produits chimiques sur les lieux de travail. L'Autriche prévoit d'établir des accords de coopération similaires entre les services d'inspection des produits chimiques et les autorités de contrôle de l'application des dispositions sur la protection de l'eau, en organisant dans un premier temps des séminaires et des ateliers conjoints.

Nombre d'inspecteurs des produits chimiques assument d'autres tâches que l'application de la législation sur les produits chimiques, de sorte que la capacité effective est plus faible que ne le laisse supposer le nombre d'inspecteurs. Pourtant, entre 2007 et 2009, 630 inspections REACH ont été menées en Autriche : contrôles sur le terrain, échantillonnages, revues documentaires, etc. Environ 57 % des inspections ont amené à vérifier que les informations étaient disponibles tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Les sanctions pour non-conformité et manquement aux obligations en matière d'enregistrement et d'autorisation ont été codifiées dans un système en plusieurs étapes qui prévoit des sanctions administratives (amendes) et des sanctions pénales pour infraction à REACH. Les mesures d'exécution appliquées jusqu'à présent sont plus coercitives que punitives, et consistent à demander au contrevenant de se conformer aux prescriptions juridiques (Milieu, 2010). L'application de peines plus sévères pour cause de non-respect peut se révéler nécessaire au fur et à mesure de l'acquisition d'expérience avec REACH.

L'ECHA n'a pas de responsabilités en matière de mise en œuvre, car il s'agit d'une institution de l'UE, mais elle accueille le Forum d'échange d'informations sur la mise en œuvre, composé de représentants des autorités nationales chargées de la mise en œuvre. Ce forum facilite l'échange d'informations et la coordination des activités de mise en œuvre liées à REACH et au CLP. L'Autriche est très active dans ce forum et donne la priorité absolue aux projets européens qu'il permet de développer<sup>15</sup>.

## 5. Produits biocides

L'Autriche a conçu un cadre juridique spécifique pour mettre en œuvre la législation européenne sur les biocides. Les procédures d'autorisation pour la commercialisation des produits biocides ont commencé en 2010. La législation autrichienne sur les produits chimiques s'applique à tous les produits biocides, sous l'autorité du BLMFUW. Selon une évaluation de la conformité aux directives de l'UE sur les produits biocides menée par le Réseau européen pour le contrôle de l'application de la législation sur les produits chimiques (CLEEN), l'Autriche est l'un des cinq pays de l'UE qui comptent le plus de produits non conformes (encadré 4.4).

**Encadré 4.4. CLEEN : Réseau de contrôle de l'application de la législation sur les produits biocides**

L'Autriche participe au réseau européen informel pour le contrôle de l'application de la législation relative aux produits chimiques, qui coordonne et améliore la mise en application de la réglementation de l'UE sur les produits chimiques et biocides. Sous l'égide du CLEEN, les inspecteurs des produits chimiques des États membres de l'UE et d'autres pays européens fixent des priorités pour des projets d'application conjoints afin de faciliter l'échange d'informations et de formuler des recommandations à l'attention de la Commission européenne au sujet de la mise en œuvre de REACH. Lancé en 2005, le projet EuroBiocides (CLEEN) a pour objectif de montrer dans quelle mesure l'industrie se conforme aux exigences de la directive de 1998 sur les produits biocides, et de donner une idée de l'applicabilité de cette directive. Le rapport final, publié en mai 2011, a révélé qu'en Autriche et dans quatre autres pays (Norvège, Danemark, Belgique et Finlande), le nombre de produits non conformes était de 10 % à 50 % supérieur à celui enregistré dans d'autres pays. Le rapport a recommandé aux gouvernements de :

- sensibiliser le public aux problèmes existants et de mettre en évidence le besoin d'information du public et de suivi général des questions relatives aux biocides ;
- informer les utilisateurs en aval, les professionnels, les détaillants et les grossistes sur la législation, le statut des substances actives et les autres questions relatives aux biocides ;
- soutenir des stratégies de contrôle de la mise en œuvre et produire des informations permettant de réduire le nombre de produits non conformes à la directive.

Source : CLEEN (2011).

Les produits phytosanitaires et les biocides feront l'objet de procédures d'autorisation très similaires à compter de l'entrée en vigueur du RPB en septembre 2013 (section 2.1). L'évaluation des risques liés aux substances actives entrant dans la composition des biocides et des produits phytosanitaires – qui sont souvent les mêmes – est menée de la même façon, suivant les procédures élaborées pour les produits phytosanitaires. L'évaluation de l'exposition professionnelle aussi est similaire. Les mêmes limites maximales de résidus s'appliquent aux deux si un biocide est utilisé dans un produit phytosanitaire<sup>16</sup>. L'évaluation des risques liés aux produits biocides diffère, selon celui des 23 groupes de produits auquel ils appartiennent, mais présente de nombreuses similitudes avec l'évaluation écotoxicologique des produits phytosanitaires. Les prescriptions relatives aux essais présentant de nombreux points communs, l'expertise nécessaire pour interpréter leurs résultats est en grande partie identique. Récemment, une série de dossiers de classification et d'étiquetage harmonisés ont été soumis pour des biocides et des produits phytosanitaires. L'un des objectifs à long terme de l'Autriche est de présenter deux dossiers de ce type par an. Étant donné que l'Autriche commence à mettre en œuvre le règlement relatif aux produits biocides, une coopération accrue en ce qui concerne l'évaluation des risques, les procédures d'autorisation et l'évaluation de l'exposition professionnelle, par exemple, renforcerait la cohérence et l'efficacité du programme de gestion des produits phytosanitaires et des biocides.

## 6. Nanomatériaux

Un débat sur la réglementation des nanomatériaux a été lancé en Autriche en 2006. Une première enquête parlementaire a été ouverte en 2007. La même année, la Commission de bioéthique de la Chancellerie fédérale a adopté une recommandation sur les nanotechnologies. En 2008, plusieurs conférences ont eu lieu et le débat s'est intensifié. En 2010, le Plan d'action sur les nanotechnologies a été adopté. Le gouvernement est en train de réfléchir à une réglementation sur les nanotechnologies, qui traiterait également de la sûreté des nanomatériaux.

Le Plan d'action sur les nanotechnologies met l'accent sur les avantages et les risques liés aux nanomatériaux, ainsi que sur la coopération et l'échange d'informations (BMLFUW, 2009). Il présente 50 recommandations dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la sécurité, dont la mise en œuvre devait être effective en 2012 (encadré 4.5). D'autres actions peuvent être proposées en fonction de l'expérience acquise. Il importe que les nombreuses mesures prévues dans le plan bénéficient d'un suivi adéquat, assorti de financements appropriés, dans les années à venir.

Le plan d'action a été élaboré suite à un vaste processus de consultation, coordonné par le BMLFUW et impliquant un large éventail de parties prenantes et cinq ministères<sup>17</sup>. Ce processus est généralement considéré en Autriche comme un bon modèle à suivre pour parvenir à un consensus sur le traitement d'une question scientifiquement controversée (OCDE, 2012). Lors du processus de suivi, un dialogue permanent avec les experts des pays germanophones voisins (Allemagne, Liechtenstein, Suisse) a été établi. Ce « Nanodialogue » est destiné à établir un cadre de référence pour les stratégies applicables aux nanomatériaux<sup>18</sup>.

### Encadré 4.5. Les principales mesures du Plan d'action sur les nanotechnologies

Le plan d'action présente 50 recommandations d'action au niveau national, au niveau de l'UE et au niveau international. Fondé sur un consensus entre les parties prenantes, il vise à fournir un cadre stratégique pour la gouvernance des nanotechnologies et des nanomatériaux et à coordonner les différentes activités autrichiennes en la matière. Les principales recommandations sont les suivantes :

- créer une plate-forme d'information sur les nanotechnologies pour faciliter le dialogue entre experts d'horizons très divers et le dialogue avec les autres parties prenantes et le public ;
- communiquer sur ces questions dans un langage accessible au public et renforcer la coopération avec les médias par le biais des structures et des meilleures pratiques existantes ;
- revoir le cadre juridique en vue de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine, et de fournir une base à la formulation de la position de l'Autriche dans l'UE et lors d'autres discussions internationales ;
- renforcer la recherche, y compris la coopération entre pouvoirs publics et industrie et la coopération internationale ;
- aborder des questions telles que le financement, qui pourraient ralentir le développement des entreprises de nanotechnologies, y compris des PME ;
- renforcer les capacités de résoudre les éventuels problèmes de santé, d'environnement et de sécurité liés aux nanomatériaux.

Source : BMLFUW (2009).

## 7. Surveillance des substances dangereuses

L'Autriche dispose de nombreux programmes de surveillance des produits chimiques dangereux. Le contexte de la surveillance varie et tient compte des exigences de l'UE (la directive-cadre sur l'eau, par exemple) et de la nécessité de sélectionner les substances candidates à autorisation ou à restriction au titre de REACH en fonction de critères scientifiques. Cependant, le grand nombre de programmes de surveillance ne facilite pas la planification et la coordination. Il affaiblit également la contribution de la surveillance à la prise de décisions.

### 7.1. Perturbateurs endocriniens et phtalates

En réponse aux préoccupations croissantes du public, l'Autriche a entrepris il y a une dizaine d'années de surveiller les produits chimiques soupçonnés de perturber le système endocrinien, tels que le bisphénol A et certains phtalates utilisés dans les matières plastiques. Un projet achevé en 2003 visait à décrire le devenir et le comportement de certains perturbateurs endocriniens dans les masses d'eau autrichiennes (Bursch et al., 2004). Ce projet a montré que la contamination des écosystèmes d'eau douce autrichiens par ces substances était relativement faible, et qu'il n'y avait aucune preuve de risque pour la santé humaine, mais que la décomposition de certains détergents et produits pharmaceutiques présentait un risque pour les poissons. Il a souligné l'importance non seulement de prévoir un traitement adéquat des eaux usées, mais aussi de remplacer certains perturbateurs endocriniens par des produits plus sûrs. Les mesures de gestion des risques liés à ces produits chimiques prévues par REACH devraient inciter à mettre au point des solutions de remplacement plus sûres.

Dans le cadre de la mise en œuvre de REACH, un programme de surveillance des zones sensibles a été conçu pour mesurer l'exposition aux produits chimiques utilisés dans l'anthroposphère<sup>19</sup>. Il servira à la préparation des dossiers de substances candidates à autorisation. Ce programme de surveillance comprend des sites de surveillance fixes (eaux souterraines, eaux de surface, usines de traitement des eaux usées, intérieur des locaux, etc.), qui sont sélectionnés et analysés en fonction de la répartition attendue de la substance étudiée. Les phtalates ont été l'un des axes prioritaires des activités de surveillance. Les autorités autrichiennes ont envisagé de soumettre les phtalates à une procédure d'autorisation REACH, notamment en raison de leur effet potentiel sur le système reproducteur et de leurs propriétés présumées de perturbateurs endocriniens (encadré 4.6). Un cas récent impliquait la surveillance de 13 phtalates dans les poussières domestiques, les boues d'épuration et les sédiments. Cette étude a amené l'Autriche à inscrire certains d'entre eux sur la liste de substances candidates à autorisation en tant que substances extrêmement préoccupantes.

En 2009, une étude de biosurveillance humaine (Umweltbundesamt, 2011) a été lancée à l'initiative du BMLFUW ; il s'agissait d'une étude transversale visant à déterminer l'exposition de la population générale autrichienne à certains polluants présents dans l'environnement (encadré 4.7). La charge chimique corporelle a été mesurée pour plusieurs tranches d'âge. Des échantillons d'urine ont été analysés afin de déterminer la concentration de métabolites de phtalates, de triphosphates, d'octylphénol, de nonylphénol et de bisphénol A. La concentration de polybromodiphényléthers (PBDE) a été mesurée à partir de prélèvements sanguins et celle de méthylmercure à partir de prélèvements capillaires. Les résultats ont montré une imprégnation de l'organisme en

#### Encadré 4.6. **La surveillance des phtalates en Autriche**

Les phtalates sont utilisés comme adjuvants pour assouplir les matières plastiques. Beaucoup d'entre eux font l'objet d'une utilisation à grande dispersion et sont présents dans l'environnement (l'eau, les sédiments, les eaux usées, le milieu biologique, etc.), dans l'air intérieur et dans de nombreux produits de consommation courante, comme les chaussures, les jouets et les accessoires cosmétiques tels que les brosses. Les phtalates sont des substances très persistantes, qui sont produites en grandes quantités. On en a parfois décelé de très fortes concentrations, notamment dans des matrices où ils peuvent s'adsorber sur des particules (sédiments, boues d'épuration, poussières domestiques, particules PM<sub>10</sub> et PM<sub>2,5</sub>, etc.). Les récentes mesures de la charge corporelle en phtalates portaient sur les métabolites de phtalates présents dans l'urine.

En 2008, l'Autriche a déposé des dossiers d'identification du benzylbutylphtalate et du dibutylphtalate comme substances extrêmement préoccupantes. Ces substances ont été inscrites à l'annexe XIV de REACH en février 2011, et leur utilisation sera prochainement soumise à autorisation.

phtalates et en PBDE dans la population autrichienne. Les enfants sont particulièrement exposés à ces substances, présentes dans les produits de consommation. Des triphosphates ont été décelés dans trois échantillons. De faibles concentrations de méthylmercure, lequel est ingéré principalement suite à la consommation de poisson, ont été décelées par rapport aux pays qui consomment beaucoup de poisson et de fruits de mer.

Dans le cadre d'un programme de l'UE, une étude de biosurveillance a été menée à Bratislava et Vienne afin de mesurer les concentrations de métaux lourds, de méthylmercure, de bisphénol A et de composés perfluorés chez les femmes enceintes et les nouveau-nés. D'autres études de biosurveillance autrichiennes ont permis de détecter la présence de métaux lourds dans l'organisme des écoliers (Umweltbundesamt, 2011). Les études de biosurveillance se sont limitées jusqu'à présent à quelques produits chimiques dangereux. L'extension de la biosurveillance humaine à un plus grand nombre de substances est nécessaire pour établir de nouvelles priorités en matière de gestion des risques liés aux substances chimiques préoccupantes.

#### Encadré 4.7. **Biosurveillance humaine**

Le recours massif et diversifié aux produits chimiques industriels engendre une exposition accrue de l'homme aux produits chimiques. Des études révèlent qu'une série de substances synthétiques peuvent d'ores et déjà être détectées dans l'organisme. Ces produits sont absorbés via diverses voies d'exposition puis stockés dans les tissus corporels ou bien métabolisés et excrétés. La biosurveillance humaine permet de détecter la présence de certaines substances ou métabolites dans l'organisme. Des échantillons d'urine, de sang, de lait, de cheveux et de tissus sont le plus souvent utilisés pour identifier l'imprégnation de l'organisme. Des études démontrent les tendances d'exposition, les différences entre sous-populations (groupes particulièrement vulnérables tels que les enfants – en particulier les tout-petits – et les femmes enceintes) ainsi que les différences locales et régionales.

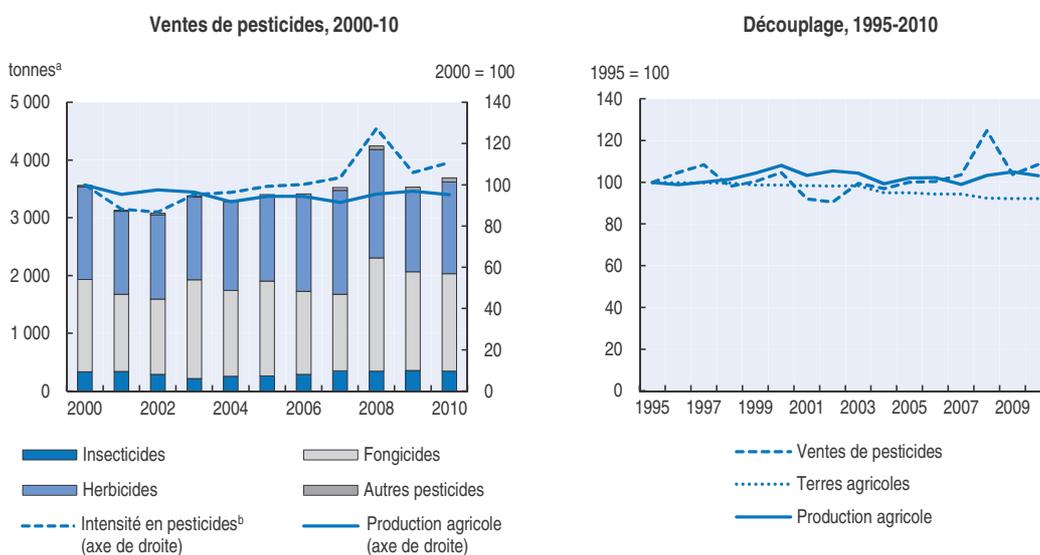
## 7.2. Substances dangereuses (pesticides et tensioactifs) dans les masses d'eau

Dans le cadre de la législation antipollution, les masses d'eau font l'objet d'une surveillance régulière. Quelque 2 000 sites de surveillance des eaux souterraines, 250 sites fluviaux et 360 sites de sédiments font l'objet de prélèvements plusieurs fois par an. Les seules substances préoccupantes qui dépassent les valeurs limites sur certains sites sont les nitrates, l'atrazine (pesticide) et son métabolite, le déséthylatrazine. Cependant, les concentrations ne cessent de diminuer depuis quelques années. L'état de près de 80 % des points de prélèvement situés dans des cours d'eau ou des lacs autrichiens a été jugé « bon » ou « très bon » au regard de la teneur en substances dangereuses mesurée (Umweltbundesamt, 2010a).

En 2010, un programme spécial de surveillance de 121 pesticides et composants de pesticides a été mené à bien dans certains sites de surveillance des eaux souterraines et des cours d'eau considérés comme exposés à un risque de contamination par les pesticides (encadré 4.8). Les mesures ont montré que dans l'ensemble, les normes de qualité environnementale étaient respectées. Il ressort néanmoins des conclusions de ce programme de surveillance que l'utilisation durable et contrôlée des pesticides est importante pour protéger le milieu aquatique et l'approvisionnement en eau potable et pour que les concentrations dans les masses d'eau restent aussi faibles que possible (Umweltbundesamt, 2010b).

Malgré d'importantes subventions en faveur du développement rural durable et de l'agriculture biologique, cependant, les ventes de pesticides en Autriche n'ont pas diminué au cours des années 2000. La quantité de pesticides vendue par kilomètre carré de terres agricoles a eu tendance à croître pendant cette période tandis que la production agricole est globalement restée la même (graphique 4.3). L'Autriche pourrait souhaiter réfléchir à d'autres moyens de réduire le recours aux pesticides, par exemple une taxe sur les pesticides.

Graphique 4.3. Ventes de pesticides



a) Tonnes d'ingrédients actifs.

b) Les données sont exprimées en termes de kg d'ingrédients actifs per km<sup>2</sup> de terres agricoles.

Source : FAO (2013), FAOSTAT (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985447>

**Encadré 4.8. Les pesticides dans les eaux souterraines et les cours d'eau**

Les zones aquifères s'étendent sur près d'un tiers du territoire autrichien. La quasi-totalité de l'eau potable consommée dans le pays est de l'eau souterraine, une situation unique en Europe. En 2010, un programme spécial de surveillance a été lancé sur certains sites de surveillance des eaux souterraines et des cours d'eau susceptibles d'être menacés de contamination par les pesticides. Une attention particulière a été portée aux substances actives de pesticides et de leurs métabolites qui n'avaient pas été contrôlées auparavant ; au total, 121 substances ont été contrôlées sur 201 sites. Sur 92 sites (soit 46 % environ), les valeurs mesurées dépassaient les valeurs seuils pour au moins une substance. Sur 33 sites, plusieurs dépassements ont été relevés. Sur les 121 substances contrôlées, 50 ont pu être détectées dans les eaux souterraines, mais à des doses bien inférieures aux doses journalières acceptables définies pour l'eau potable. Les types de contamination des eaux souterraines différaient souvent de manière significative et ont pu être corrélés aux usages agricoles. Les mesures effectuées dans les stations de surveillance des cours d'eau n'ont pas révélé de dépassement des normes actuelles de qualité de l'environnement, mais plusieurs substances pour lesquelles aucune norme n'a encore été définie étaient présentes à des concentrations élevées.

Source : Umweltbundesamt (2010b).

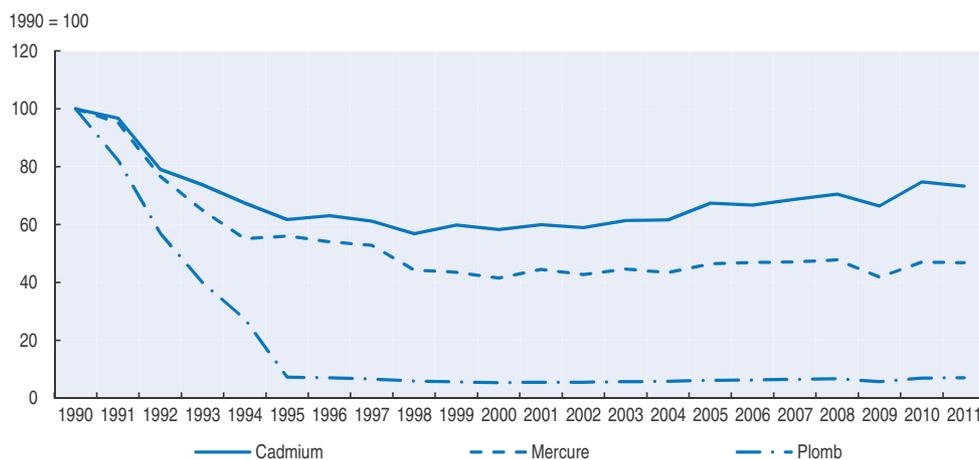
Le règlement de l'UE 648/2004/CE relatif aux détergents fixe les limites de biodégradabilité des tensioactifs tels que les alkylbenzènesulfonates linéaires (LAS), qui sont toxiques pour l'appareil reproducteur. En 1994-95, les concentrations de LAS mesurées dans les petits cours d'eau sur les sites fluviaux atteignaient 820 µg/L environ, mais en 2009-10, elles avaient sensiblement baissé, ne dépassant pas 23 µg/L. Cette amélioration a été attribuée non seulement à la législation relative aux détergents, mais aussi à la construction d'installations de traitement des eaux usées.

**7.3. Substances dangereuses dans l'air ambiant**

Les concentrations atmosphériques de substances dangereuses telles que les polluants organiques persistants, les métaux lourds et d'autres polluants sont surveillées régulièrement et rapportées dans l'Inventaire autrichien des émissions, conformément aux exigences de divers accords conclus au niveau international et de l'UE et à la législation nationale en matière de lutte contre la pollution atmosphérique<sup>20</sup>. L'analyse des tendances (Umweltbundesamt, 2012) montre que les rejets de cadmium, de mercure et de plomb, qui ont des effets néfastes sur la santé de l'homme, ont sensiblement diminué au cours des vingt dernières années, mais que les émissions de cadmium et de mercure sont de nouveau en hausse (graphique 4.4)<sup>21</sup>. L'interdiction de l'essence au plomb et le moindre recours au charbon et au mazout, ainsi que les technologies d'épuration des gaz de combustion, expliquent la chute des émissions de plomb. La hausse des émissions de cadmium et de mercure de ces dernières années est due principalement à une utilisation accrue de biomasse dans les centrales électriques et l'industrie, et à l'augmentation de la production sidérurgique. La légère réduction des émissions de métaux lourds en 2008-09 reflète le ralentissement de l'activité économique ces années-là.

La même analyse montre que les émissions de dioxines en Autriche ont diminué de 76 % au cours des vingt dernières années, avec seulement 39 g émis en 2010. Les émissions d'hexachlorobenzène ont chuté de 55 % pour atteindre 41 kg. Les émissions

Graphique 4.4. Émissions de métaux lourds



Source : UNECE/EMEP (2013), WebDab (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985466>

d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) ont baissé de 54 % durant la même période, pour atteindre 8 tonnes. Ces évolutions sont dues aux mesures prises par l'industrie et par les installations d'incinération des déchets pour réduire les émissions par le biais d'innovations en matière de procédés et de technologies. Les installations de combustion et fours de petite taille et à usage privé sont les principales sources d'émission (60-70 %) de HAP et de dioxines. La publication et la diffusion d'une brochure sur le chauffage destinée aux consommateurs et aux professionnels tels que les ramoneurs a été une mesure importante de réduction des risques. Cette brochure, publiée par le BMLFUW, explique les modes de chauffage et de combustion qui évitent le rejet de grandes quantités de ces polluants (BMLFUW, 2010).

Dans le cadre des obligations qui incombent à l'Autriche en vertu de la Convention de Stockholm, une série de programmes de surveillance ciblent les polluants organiques persistants (POP). Des études visant à mesurer les concentrations de POP et d'autres polluants organiques à distance des sources d'émission ont démontré l'omniprésence des POP dans les sols des prairies autrichiennes (Umweltbundesamt, 2010c).

Un autre projet, réalisé en coopération avec l'Allemagne, l'Italie, la Slovénie et la Suisse (le projet MONARPOP), vise à surveiller les POP dans les régions alpines reculées pour évaluer des aspects tels que la propagation à longue distance, les principales sources émettrices, les variations de concentration en fonction de l'altitude et les effets biologiques possibles des concentrations mesurées. D'une façon générale, de fortes concentrations de POP ont été détectées dans les zones périphériques des Alpes, tandis que les Alpes centrales sont moins polluées. Les données factuelles montrent que les Alpes jouent un rôle de barrière contre la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Une série de projets de surveillance sont menés en coopération avec d'autres pays, notamment le projet UM-MuKi avec la République slovaque.

Il n'est pas certain que les résultats de ces études de surveillance influent toujours sur la prise de décisions en matière de mesures de réduction des risques en Autriche. On peut citer à cet égard l'augmentation des émissions de mercure et de cadmium et les concentrations de POP dans les sols des prairies. En revanche, le recours à des études de

surveillance des phtalates a bel et bien déclenché la préparation de dossiers détaillés sur les substances extrêmement préoccupantes à examiner dans le cadre de la procédure d'autorisation REACH (encadré 4.6).

## 8. L'inventaire des émissions et des transferts de matières polluantes

L'Autriche informe le public de façon généralement cohérente, conviviale et efficace. *Chem News*, publié tous les deux ans environ, est un bon exemple en la matière. Des consultations publiques sont organisées régulièrement au fur et à mesure de l'élaboration de la législation.

Dans son dernier *Examen environnemental*, l'OCDE a recommandé à l'Autriche de « mettre en place un inventaire des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP) et d'assurer l'accès du public aux données recueillies dans ce cadre » (OCDE, 2003). L'Autriche a effectivement établi un inventaire national en 2007, étant ainsi l'un des derniers pays de l'UE à le faire, même si depuis 2001, elle respectait ses obligations de notification des émissions de 50 substances dans le cadre du registre européen des rejets et des transferts de polluants. L'IETMP autrichien est géré par l'Agence de l'environnement, qui tient à jour une base de données nationale en ligne accessible au public, et contenant des informations provenant de quelque 150 grandes installations industrielles autrichiennes, dont des fabricants de produits chimiques. Cependant, étant donné que l'industrie chimique a recours à de nombreux procédés et fabrique une grande diversité de produits, il est difficile d'estimer quels procédés entraînent le rejet de substances soumises à inventaire et de gaz à effet de serre en quantités supérieures à la valeur seuil<sup>22</sup>.

Depuis 2009, l'Autriche, comme tous les pays de l'UE, rend compte chaque année des rejets dans l'air, l'eau et le sol, des transferts de déchets hors site et des transferts hors site de polluants (y compris de métaux lourds, pesticides et dioxines) dans les eaux usées. Elle rend compte également des rejets et transferts de 91 polluants principaux. Outre les données requises par le règlement de l'UE, l'Autriche inclut les rejets dans l'air et dans l'eau en provenance de sources diffuses (telles que les transports ou les ménages) (OCDE, 2010).

L'objet d'un IETMP est de fournir au grand public, à l'industrie et aux pouvoirs publics des informations destinées à faciliter la prise de décisions pour limiter l'impact des polluants sur la santé humaine et sur l'environnement. Il semble que les informations qui alimentent l'IETMP, en particulier celles sur la pollution de l'air et de l'eau, soient utilisées par les pouvoirs publics<sup>23</sup>, mais que le public autrichien ne les consulte pas autant que celui des autres pays de l'UE. Il manque à l'IETMP autrichien la transparence et la convivialité nécessaires pour qu'il soit accessible au public. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour remédier à ces problèmes et mieux atteindre les objectifs attendus d'un IETMP.

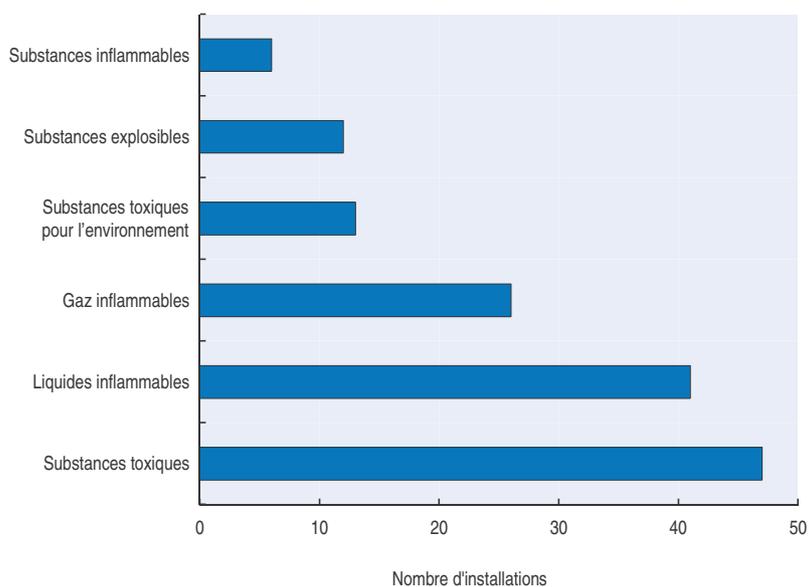
## 9. Accidents chimiques

Le ministère de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse est responsable de la mise en œuvre de la directive Seveso, mais le BMLFUW assume certaines responsabilités connexes, tout comme le ministère de l'Intérieur (sur les effets transfrontières des accidents majeurs). Les inspecteurs des *Länder* procèdent à des inspections sous l'égide du ministère de l'Économie. L'Autriche compte 148 installations abritant suffisamment de substances dangereuses pour être classées Seveso. Ce chiffre n'a pratiquement pas changé depuis dix ans. La liste des installations est disponible auprès du bureau central d'enregistrement du ministère de l'Économie, qui publie des rapports annuels sur les

accidents. Très peu d'accidents ont été signalés dans le système européen de notification des accidents majeurs (MARS), qui recense les accidents majeurs en application de la directive Seveso : un accident en 2003, un en 2004, trois en 2006 et un en 2008.

Un rapport de 2008 rédigé à la demande du BMLFUW analysait les effets de la mise en œuvre de la directive Seveso en Autriche. Ce rapport concluait que la conformité de l'industrie en matière d'information du public sur la préparation et l'intervention en matière d'accidents majeurs n'était pas au même niveau dans toutes les installations, même si elle s'était nettement améliorée sous la directive Seveso II, tout comme le niveau de sécurité global en Autriche (Binter, 2008). Toutefois, le rapport laissait à penser que les opérateurs et les pouvoirs publics devaient être plus proactifs. Une autre difficulté tient au fait que le processus réglementaire doit prendre en compte les répercussions des risques d'accidents majeurs sur la planification de l'occupation des sols. La situation est compliquée en Autriche, où les politiques d'urbanisme relèvent de différentes juridictions.

Graphique 4.5. Installations Seveso par groupe de substances



Source : Binter (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985485>

## 10. Chimie verte

Des exigences réglementaires plus strictes incitent les producteurs à développer des solutions de chimie verte, autrement dit à concevoir des produits et procédés chimiques qui réduisent ou éliminent l'utilisation ou la production de substances dangereuses et, plus généralement, leurs impacts environnementaux. Le système autrichien de financement de la recherche offre des incitations supplémentaires. Les dépenses de recherche et développement représentent 17,5 % des dépenses de l'industrie chimique, laquelle compte parmi les secteurs les plus fortement orientés vers la recherche en Autriche. Les investissements étrangers dans la recherche en entreprise en Autriche sont deux fois plus élevés que la moyenne de l'UE.

En 2011, Année internationale de la chimie, le BMLFUW a organisé un colloque sur la chimie verte. Ce colloque a réuni des scientifiques, des groupes d'intérêt, des parties prenantes et des experts des administrations qui ont examiné les travaux de recherche en

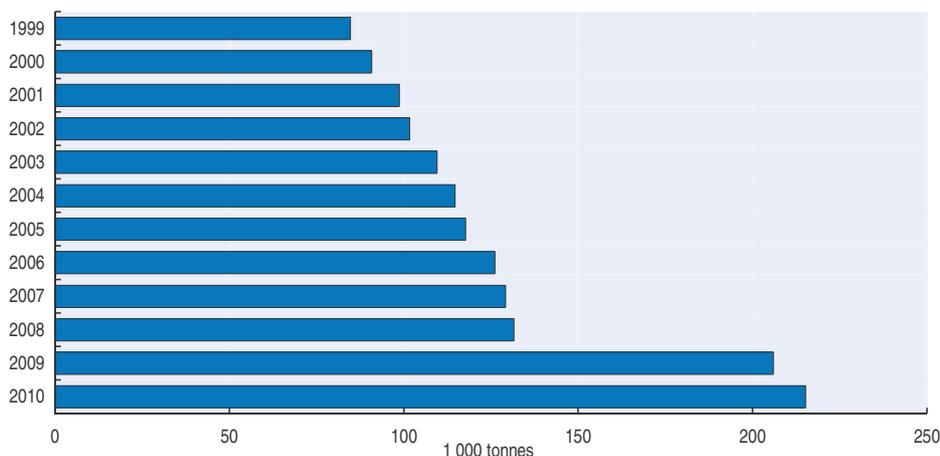
cours et défini des pistes d'activités futures. À l'issue du colloque, une plate-forme de discussion permanente sur la chimie verte a été créée, et un projet d'étude visant à faire la synthèse des activités de chimie verte est en cours.

De plus, une plate-forme d'échange d'informations sur la substitution des produits chimiques dangereux par des solutions moins nocives a été instituée. Cette initiative, qui a été lancée dans le cadre de l'ancien Forum intergouvernemental sur la sécurité des produits chimiques, a débouché sur la création d'un projet de « portail de la substitution » soutenu par l'UE, l'Allemagne et l'Autriche, et destiné à fournir un panorama mondial des démarches de substitution<sup>24</sup>. Ce portail sera lié à l'initiative autrichienne de « leasing chimique » (voir ci-dessous) ainsi qu'aux activités de l'Autriche dans le volet « autorisation » de REACH, dont la substitution constitue un élément phare.

### 10.1. Améliorer les performances environnementales des procédés de fabrication des produits chimiques

Le secteur des produits chimiques a amélioré les performances environnementales de ses procédés de fabrication en Autriche et, globalement, en Europe<sup>25</sup>. Ainsi, le recyclage des produits chimiques entrant dans la composition des matières plastiques s'est considérablement développé (graphique 4.6). Les entreprises chimiques se tournent de plus en plus vers les technologies de pointe en matière de valorisation et de recyclage pour récupérer les hydrocarbures contenus dans les matières plastiques et les polymères usagés et mis au rebut, réduisant ainsi leur impact sur l'environnement<sup>26</sup>. L'entreprise autrichienne de recyclage des matières plastiques Altstoff Recycling Austria a recyclé 215 165 tonnes de plastique en 2010<sup>27</sup>. Les granulés obtenus servent à fabriquer de nouveaux produits en matière plastique. Ils servent aussi de matière première pour l'industrie chimique et l'incinération avec récupération de chaleur.

Graphique 4.6. Les emballages en plastique recyclé



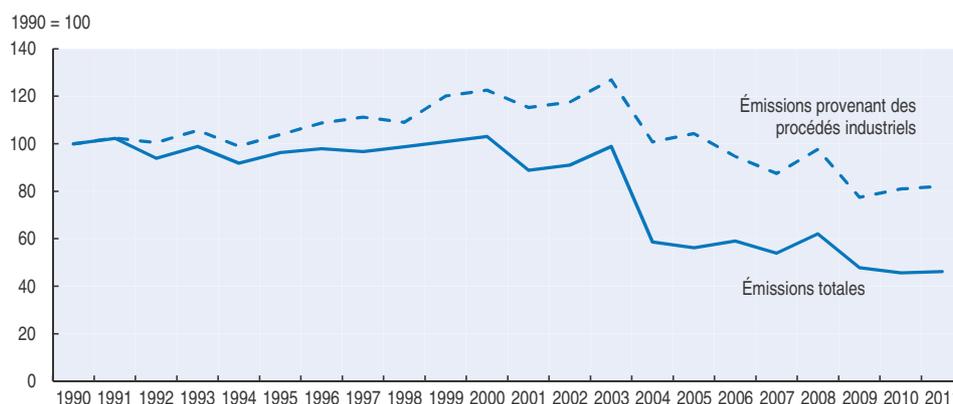
Source : Chambre économique fédérale autrichienne ; Austrian Plastic Recycling.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985504>

Les efforts en matière de production propre et d'utilisation efficace de l'énergie et des matières premières ont permis de nettement découpler les émissions de gaz à effet de serre (GES) et la production de l'industrie chimique. Les émissions de GES liées aux procédés industriels chimiques (hormis les émissions issues de l'énergie utilisée dans ce

secteur) ont diminué de plus de 50 % entre 2000 et 2011 (graphique 4.7). Selon un rapport de 2009, en adoptant une démarche fondée sur l'ensemble du cycle du carbone, pour chaque unité de GES émise par le secteur des produits chimiques, les produits du secteur permettraient des économies de GES représentant deux à trois fois les émissions – voir quatre fois si les conditions s'y prêtent (ICCA, 2009). Cela équivaut à des économies pouvant aller jusqu'à 5.2 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>. L'étude a également indiqué des solutions qui permettraient au secteur des produits chimiques de contribuer à des économies plus importantes en matière de GES grâce au développement de produits verts tels que mousses isolantes dans les bâtiments, substances agrochimiques, systèmes d'éclairage, emballages en plastique, plastiques automobiles, détergents à basse température, techniques de motorisation efficace, textiles synthétiques et revêtements marins antisalissure.

Graphique 4.7. **Émissions de gaz à effet de serre de l'industrie chimique autrichienne**



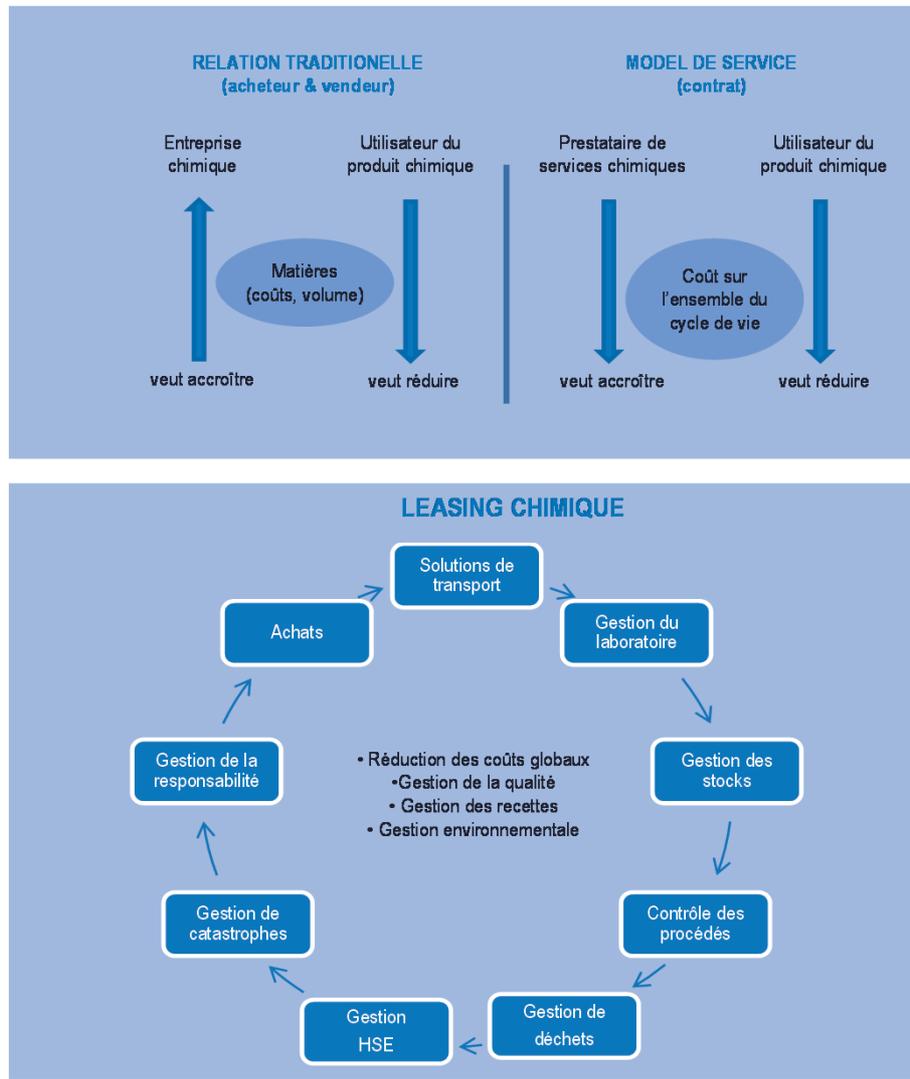
Source : CCNUCC (2013), UNFCCC Data Interface (database).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985523>

## 10.2. Leasing de produits chimiques

L'Autriche fait figure de pionnière en matière de leasing de produits chimiques, un moyen de réduire encore les risques pour la santé humaine et l'environnement liés à l'utilisation de produits chimiques. Traditionnellement, les fournisseurs ont intérêt à vendre aux utilisateurs finaux la plus grande quantité possible de produits chimiques. À l'inverse, les utilisateurs finaux ont intérêt à acheter le moins de produits chimiques possible, et doivent mettre en place des systèmes de gestion des risques potentiels pour la santé et l'environnement associés à l'utilisation et à l'élimination des produits chimiques. Le leasing chimique modifie la structure des incitations. Le fournisseur vend des services fournis par les produits chimiques (revêtements en poudre, teinture, peinture, etc.) mais conserve la propriété des produits chimiques. L'utilisateur final paie uniquement ces services, et non le volume de produits chimiques consommés, tout en conservant la propriété des machines et la responsabilité du processus de fabrication (graphique 4.8). Ainsi, les fournisseurs et les utilisateurs finaux ont un même intérêt à revoir la conception des processus afin de minimiser les pertes de produits chimiques dans l'environnement. En découplant le paiement de la consommation de produits chimiques, le leasing chimique peut favoriser une meilleure gestion des produits chimiques, générant ainsi à la fois des avantages environnementaux et économiques (ONUDI, 2011).

Graphique 4.8. Le concept de leasing chimique



Source : Adapté de l'initiative de l'ONUDI sur le leasing chimique ([www.chemicalleasing.com](http://www.chemicalleasing.com)).

L'Autriche considère le leasing de produits chimiques comme un moyen de se conformer aux obligations de REACH. Le leasing chimique et REACH reposent sur le même principe, celui d'assurer le respect du devoir de vigilance, et offrent un moyen de démontrer que les risques sont valablement maîtrisés. Les pouvoirs publics autrichiens et allemands travaillent de concert pour que le leasing chimique entre dans le champ de compétence de la politique et de la réglementation de l'UE en matière de produits chimiques.

Les études lancées à l'initiative du BMLFUW ont montré que, potentiellement, près de 4 000 entreprises autrichiennes pourraient tirer profit du leasing chimique, ce qui réduirait d'un tiers l'utilisation annuelle de 150 000 tonnes de produits chimiques. Une étude laisse entendre que le leasing chimique permet de réduire les coûts d'environ 15 % en moyenne (Jakl et Schwager, 2008). Cependant, le recours au leasing chimique n'a pas été à la hauteur de ses potentialités. En s'inspirant d'expériences similaires concernant l'efficacité

énergétique et la production propre, l'Autriche devrait examiner les obstacles à une application plus large du système afin de trouver les moyens de les surmonter.

L'Autriche a également pris une part active à la promotion du leasing chimique au niveau international. En 2004, le gouvernement autrichien et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel ont entamé une coopération dans ce sens. Cinq ans plus tard, le gouvernement allemand s'est joint à cette initiative. Des projets de leasing chimique ont été lancés en 2005 en Égypte, au Mexique et en Russie, puis en 2008 en Colombie, au Maroc, en Serbie et au Sri Lanka. Tous ces projets ont été parrainés par l'Autriche.

## 11. Coopération internationale en matière de gestion des produits chimiques

L'Autriche joue un rôle actif dans la coopération internationale en matière de gestion des produits chimiques. Elle travaille avec des partenaires régionaux, notamment les pays germanophones, et avec des partenaires bilatéraux dans le contexte de la gestion mondiale des produits chimiques pour prendre des initiatives de gestion des risques. Elle soutient le développement d'un nouvel instrument sur le mercure et la consolidation des institutions travaillant sur les questions relatives aux produits chimiques au niveau mondial pour remédier à la fragmentation des politiques et éviter la duplication des efforts. L'Autriche a ratifié les principales conventions sur les produits chimiques (voir ci-dessous). Cependant, elle n'a pas encore pleinement appliqué la Convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) (chapitre 2). Plus de transparence et de participation du public aux processus décisionnels sur des questions d'environnement telles que le choix du lieu d'implantation des installations industrielles, notamment celles qui produisent des produits chimiques et des pesticides, serait souhaitable en Autriche.

L'Autriche a ratifié la Convention de Vienne en 1987 et le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone en 1989, et a d'emblée participé activement aux négociations qui ont abouti à la suppression progressive des chlorofluorocarbones et des hydrochlorofluorocarbones.

L'Autriche a ratifié la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants en 2002. En 2012, elle a révisé son plan national de mise en œuvre sur l'élimination et la réduction des polluants organiques persistants pour y inclure un plan national d'action sur les POP produits involontairement (dibenzofurannes : PCDD/F, PCB, HCB, PeCB, PAH). Les principaux aspects du plan révisé sont la surveillance continue de ces substances dans l'espace alpin (MONARPOP) ; un contrôle strict de la conformité au règlement européen relatif aux POP<sup>28</sup>, en particulier en ce qui concerne les produits, qui est assuré par des inspecteurs spécialisés dans les *Länder* ; et la prévention de la pollution liée aux déchets contenant ou contaminés par des POP.

En 2002, l'Autriche a ratifié la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international. Conformément à cette convention, l'Autriche informe régulièrement les parties importatrices de son intention d'exporter des substances qui sont interdites ou strictement réglementées en Autriche et dans l'UE, et ne sont pas soumises à la procédure PIC<sup>29</sup>.

L'Agence autrichienne de l'environnement participe activement à des projets de « jumelage » financés par l'UE dans le domaine de la politique des produits chimiques. En concluant un partenariat étroit avec les institutions correspondantes dans les nouveaux et futurs pays de l'UE, ainsi que les pays partenaires d'Europe de l'Est et du sud de la Méditerranée, l'Agence soutient le développement et la mise en œuvre de programmes de gestion des produits chimiques dans ces pays conformément aux exigences de l'UE. Les activités se déclinent sous différentes formes : visites d'étude et détachements, conseils sur le rôle et l'organisation des autorités compétentes pour les questions relatives aux produits chimiques dans l'UE, transfert des meilleures pratiques en matière de gestion sûre des produits chimiques, soutien des programmes d'inspection et des laboratoires spécialisés. La Bulgarie, la Croatie, la Roumanie, la Serbie et d'autres pays ont été partenaires dans des projets de ce type. Les contacts établis dans ce cadre constituent une base précieuse pour la poursuite de la coopération.

L'Autriche participe aux efforts déployés pour mettre en œuvre l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM), adoptée en 2006 par la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques. L'objectif de cette initiative non contraignante de l'ONU est de parvenir à une gestion rationnelle des produits chimiques tout au long de leur cycle de vie, afin que, d'ici à 2020, les produits chimiques soient élaborés et utilisés de manière à ce que les effets néfastes graves sur la santé humaine et l'environnement soient réduits au minimum. Plus de 150 pays participent à cette initiative. Comme prévu dans la Stratégie politique globale de la SAICM, les activités initiales de renforcement des capacités visant à atteindre les objectifs de la SAICM sont soutenues par son Programme de démarrage rapide. Ce programme comprend un fonds d'affectation spéciale de durée limitée, qui est alimenté par des contributions volontaires et géré par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, et fait appel à une coopération aux niveaux multilatéral, bilatéral ainsi que sous d'autres formes. L'Autriche, qui est l'un des 21 bailleurs du fonds d'affectation spéciale, y contribue régulièrement contribué depuis sa création en 2006, et a apporté de près de 2 % du montant total des fonds alloués au QSP à ce jour.

L'Autriche assiste aux réunions du Comité des produits chimiques de l'OCDE et participe à certaines activités du Programme sur les produits chimiques de l'OCDE, notamment dans le cadre du Groupe d'étude sur les biocides, qu'elle préside depuis plusieurs années, et du Groupe de travail sur les nanomatériaux manufacturés, où elle a récemment joué un rôle central dans l'organisation en Slovénie d'un atelier sur la sensibilisation aux questions de nanosécurité. Elle participe également aux travaux sur les lignes directrices pour les essais et les bonnes pratiques de laboratoire, et a parrainé l'évaluation de sept produits chimiques dans le cadre du Programme de coopération de l'OCDE sur l'évaluation des produits chimiques, mais n'est toujours pas impliquée dans les travaux d'évaluation en coopération proprement dits.

## Notes

1. L'Allemagne est le premier producteur de produits chimiques en Europe, devant la France, l'Italie et les Pays-Bas. Ces quatre pays assurent à eux seuls 64 % des ventes de produits chimiques de l'UE en 2010, pour une valeur estimée à 315 milliards EUR. Cette part atteint 89 %, soit 437 milliards EUR, si l'on y ajoute le Royaume-Uni, l'Espagne, la Belgique et la Pologne. Les 19 autres pays de l'UE ont réalisé 11 % des ventes de produits chimiques de l'UE en 2010, pour un montant estimé à 54 milliards EUR, dont la moitié est attribuable à la Suède, à l'Autriche, à la République tchèque et à la Finlande (CEFIC, 2011).

2. La seule exception a été l'année 2009, où les importations et les exportations ayant chuté de 10 % environ par rapport à 2008.
3. Un millier d'entreprises internationales, dont beaucoup sont des multinationales, coordonnent leurs activités de sensibilisation des entreprises d'Europe orientale à partir de l'Autriche (ABA, 2011).
4. REACH: Règlement (CE) n° 1907/2006; CLP: Règlement (CE) n° 1272/2008; RPB: Règlement (CE) n° 528/2012.
5. Plusieurs autres lois s'appliquent également à la gestion des produits chimiques (législation relative aux toxines et aux gaz fluorés, par exemple), mais elles ne seront pas examinées plus avant dans le présent document.
6. Des accidents chimiques majeurs ont eu lieu dans le monde entier. En Europe, l'accident de Seveso de 1976 a donné lieu à l'adoption de textes législatifs visant la prévention et la maîtrise de ce type d'accidents. En 1982, la directive européenne 82/501/CEE, plus connue sous le nom de directive Seveso, a été adoptée. En 1996, elle a été remplacée par la directive 96/82/CE (dite Seveso II). Celle-ci a été amendée par la directive 2003/105/CE, qui s'applique aux milliers d'établissements industriels où des substances dangereuses sont présentes en quantités supérieures aux quantités seuils fixées. En 2012, la directive Seveso III (2012/18/UE) a été adoptée; elle entrera en vigueur en 2015. Elle comprend des exigences plus sévères en ce qui concerne l'information du public et l'accès à la justice.
7. Règlement (CE) n° 2006/166/CE.
8. D'autres réglementations sur la gestion des produits chimiques en vigueur en Autriche, telles que la loi de 2011 sur les toxines, qui réglemente les ventes de toxines et de préparations contenant des toxines par le biais d'une procédure d'autorisation, dépassent le cadre législatif de l'UE. La réglementation vise à garantir que seuls les clients jouissant d'une expertise avérée ou d'une expérience notoire ont le droit d'acheter ces produits extrêmement dangereux.
9. Les effets d'une substance devenue déchet doivent être pris en considération dans le cadre de la mise en œuvre de REACH; il existe beaucoup d'autres liens entre gestion des déchets et produits chimiques, et ces liens doivent également être mis en évidence. La délimitation entre « produit » et « déchet » étant d'une importance capitale pour la gestion du cycle de vie des produits chimiques, la mise en vigueur en Autriche insiste particulièrement sur cette question. En collaboration avec les organismes parties prenantes, le BMLFUW organise des ateliers axés sur des situations spécifiques et des cas limites, pour s'efforcer de trouver des moyens d'y faire face.
10. Les entreprises qui fabriquaient ou importaient des produits chimiques possédant certaines propriétés dangereuses pour la santé humaine ou l'environnement devaient enregistrer ces substances en 2010. Les prochaines échéances sont 2013 pour les substances fabriquées ou importées en quantités comprises entre 100 et 1000 tonnes par an et 2018 pour les substances fabriquées en quantités inférieures à 100 tonnes.
11. Service autrichien d'assistance (Helpdesk) REACH: [www.reachhelpdesk.at](http://www.reachhelpdesk.at).
12. Les substances extrêmement préoccupantes doivent remplir au moins l'un des critères suivants: cancérogènes de catégorie 1 ou 2; mutagènes de catégorie 1 ou 2; toxiques pour la reproduction de catégorie 1 ou 2; persistantes, bioaccumulables et toxiques (PBT); très persistantes et très bioaccumulables (vPvB); preuve d'un degré de préoccupation équivalent (perturbateurs endocriniens, par exemple).
13. Il s'agit des substances suivantes: benzylbutylphthalate, dibutylphthalate, 2-éthoxyéthanol, 2-méthoxyéthanol, acétate de 2-éthoxyéthyle, diglyme, tris-(2-chloroéthyl) phosphate, phthalate de diisopentyle et azodicarbonamide.
14. À savoir les ministères de l'Économie, des Affaires sociales, de la Santé et de l'Environnement.
15. Des projets de mise en œuvre coordonnée à l'échelle européenne ont été lancés grâce au forum en 2008. Le projet REACH-EN-FORCE-I avait pour objet de vérifier le respect par les fabricants et importateurs des obligations de REACH en ce qui concerne le préenregistrement et les fiches de données de sécurité. Le projet REACH-EN-FORCE-II va plus loin, en se concentrant sur les utilisateurs en aval et les formulateurs. REACH-EN-FORCE-III traite des douanes et du contrôle des frontières.
16. Les limites maximales de résidus sont les niveaux supérieurs de concentration de résidus de pesticides autorisés légalement dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, conformément au règlement (CE) n° 396/2005; elles visent à garantir le niveau

d'exposition le plus faible possible pour les consommateurs. Elles sont fondées sur les bonnes pratiques agricoles.

17. Plus de 20 organismes parties prenantes, représentant les entreprises, les milieux universitaires, les ONG, le grand public, etc., ont participé à son élaboration.
18. Chaque année, une conférence de deux jours permet aux représentants des autorités de ces pays de partager leurs expériences et de débattre d'exposés présentés par des experts.
19. L'anthroposphère est la partie de l'environnement qui est façonnée ou modifiée par l'être humain, et utilisée pour les activités et l'habitat humains.
20. La Convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et la directive 2001/81/CE fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques.
21. De 1990 à 2010, les émissions de cadmium ont diminué de 28 % pour atteindre 1.1 tonne, celles de mercure de 54 % pour atteindre 1 tonne et celles de plomb de 93 % pour atteindre 14.9 tonnes.
22. Il est particulièrement difficile d'estimer les rejets dans l'eau, car il n'y a pratiquement pas de données individuelles sur les rejets d'installations ou de processus particuliers. Cela est dû en partie au fait que dans certains grands parcs industriels, comme ceux situés près de Linz et de Vienne, plusieurs entreprises chimiques utilisent les mêmes installations de traitement des eaux usées (Umweltbundesamt, 1999).
23. En ce qui concerne les rejets dans l'eau, les analyses faites à partir des données de l'IETMP figurent dans des rapports basés sur la directive-cadre européenne sur l'eau. Au niveau national, le Plan de gestion de l'eau de l'Autriche exploite ces données. Les tendances et analyses en matière de rejets dans l'air figurent dans l'Inventaire autrichien des émissions atmosphériques.
24. Portail d'aide à la substitution: [www.subsport.eu](http://www.subsport.eu).
25. Par exemple, entre 1990 et 2005, l'industrie européenne des produits chimiques a réduit son intensité énergétique de 3.6 % par an. Les émissions absolues de gaz à effet de serre (GES) ont chuté, quant à elles, de près de 30 %.
26. Des polymères recyclés peuvent être produits par dépolymérisation, un procédé consistant à décomposer un polymère en monomères pour former de nouveaux polymères.
27. Altstoff Recycling Austria a mis en place sur tout le territoire des systèmes de collecte et de valorisation des déchets d'emballage ménagers et commerciaux. Elle a été fondée en 1993 par l'Union autrichienne du commerce et de l'industrie pour mettre en application le décret autrichien relatif aux déchets d'emballages pour le compte des entreprises concernées et pour assurer le fonctionnement d'un système de recyclage écologique des emballages.
28. Règlement (CE) n° 850/2004.
29. Étant donné que les produits chimiques sont interdits ou strictement réglementés dans l'UE, il incombe à la Commission européenne, et non à chaque pays, de notifier au secrétariat de la Convention les mesures réglementaires prises pour interdire ou réglementer sévèrement l'utilisation des produits chimiques en Europe, afin d'inscrire les produits chimiques concernés sur la liste des substances soumises à la procédure PIC.

## Bibliographie

- ABA (2011), « Invest in Austria: The Right Chemicals for Your Business », Agence autrichienne de promotion des investissements, Vienne.
- Binter, P. (2008), *Konkrete Effekte de Implementierung der Sveso-Richtlinien in Oesterreich* (Les effets concrets de la mise en œuvre de la directive Seveso en Autriche), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne.
- BMLFUW (2009), *Österreichischer Aktionsplan Nanotechnologie* (Plan d'action autrichien sur les nanotechnologies), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne, [www.lebensministerium.at/umwelt/chemikalien/nanotechnologie/nano-aktionsplan.html](http://www.lebensministerium.at/umwelt/chemikalien/nanotechnologie/nano-aktionsplan.html).
- BMLFUW (2010), *Richtig Heizen mit Holz* (Le chauffage au bois : un procédé propre), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne, [www.lebensministerium.at/umwelt/luft-laerm-verkehr/richtig-heizen.html3](http://www.lebensministerium.at/umwelt/luft-laerm-verkehr/richtig-heizen.html3).
- Bursch et al. (2004), « Endocrine disrupters in the aquatic environment: The Austrian approach », *Water Science and Technology*, vol. 50, n° 4, pp. 293-300.

- CE (2007), REACH in Brief, CE, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/publications/2007\\_02\\_reach\\_in\\_brief.pdf](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/publications/2007_02_reach_in_brief.pdf).
- CEFIC (2011), *Faits et Chiffres 2010*, Conseil européen de l'industrie chimique, Bruxelles.
- CLEEN (2011), *EuroBiocides Final Report*, Chemicals Legislation European Enforcement Network [www.cleen-europe.eu/projects/EuroBiocides.html](http://www.cleen-europe.eu/projects/EuroBiocides.html).
- DENKSTATT et al. (2005), « Folgenabschaetzung der neuen EU-Chemikalienpolitik (REACH) fuer Oesterreich » (Évaluation de l'impact de la nouvelle politique de l'UE sur les produits chimiques (REACH) pour l'Autriche), rapport soumis au ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau par DENKSTATT, Institut für Industrielle Ökologie, IWI et METIS, Vienne, [http://www.lebensministerium.at/umwelt/chemikalien/reach/studie\\_reach\\_folgen.html](http://www.lebensministerium.at/umwelt/chemikalien/reach/studie_reach_folgen.html).
- ECHA (2013), *Comprendre REACH*, Agence européenne des produits chimiques, Helsinki, <http://echa.europa.eu/fr/regulations/reach/understanding-reach>.
- ICCA (2009), « Innovations for Greenhouse Gas Reductions », International Council of Chemical Associations, Bruxelles, [www.icca-chem.org/ICCADocs/ICCA\\_A4\\_LR.pdf](http://www.icca-chem.org/ICCADocs/ICCA_A4_LR.pdf).
- Jakl, T. et P. Schwager (dir. publ.) (2008), *Chemical Leasing Goes Global, Selling Services Instead of Barrels: A Win-Win Business Model for Environment and Industry*, Springer, Vienne /NewYork.
- Mauer, S. (2012), « REACH and the Consumer's Right to Know », présentation du Bureau européen des unions de consommateurs, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/docs/events/enf-maurer\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/docs/events/enf-maurer_en.pdf).
- Mazur, E. (2012), « Transformation verte des petites entreprises : Satisfaire et dépasser les exigences environnementales », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement n° 47*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/5k92r8l82xxq-fr.
- Milieu (2010), *Report on the penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation*, Milieu Ltd., Bruxelles, <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report%20REACH%20penalties.pdf>.
- OCDE (2003), *Examens environnementaux de l'OCDE : Autriche 2003*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264018914-fr.
- OCDE (2010), « Rapport au Conseil sur la mise en œuvre des inventaires d'émissions et de transferts de matières polluantes (RRTP) », [C(2010)71], OCDE, Paris.
- OCDE (2012), « Current Developments in the Safety of Manufactured Nanomaterials », document interne de l'OCDE [ENV/CHEM/NANO(2012)3], OCDE, Paris.
- ONUUDI (2011), *Chemical Leasing: A Global Success Story*, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Vienne.
- Umweltbundesamt (1999), *NAMEA – Wasser (Matrice des comptes nationaux, y compris des comptes environnementaux – l'eau)*, Monographies, vol. 112, Agence autrichienne de l'environnement, Vienne.
- Umweltbundesamt (2010a), *Wasserguete in Österreich: Jahresbericht 2010 (Qualité de l'eau en Autriche : rapport annuel 2010)*, ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau et Agence autrichienne de l'Environnement, Vienne, [www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/wasser/wgev/jb2010/](http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/wasser/wgev/jb2010/).
- Umweltbundesamt (2010b), *GZÜV-Sondermessprogramm Pestizide und Metaboliten 2010*, (Règlement sur la surveillance des eaux souterraines – programme de surveillance des pesticides et de leurs métabolites 2010), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau et Agence autrichienne de l'environnement, Vienne, [www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/wasser/wgev/sondermessprogramm2010](http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/wasser/wgev/sondermessprogramm2010).
- Umweltbundesamt (2010c), *Organische Schadstoffe in Gruenlandboeden – Rapport final (Les polluants organiques dans les sols des pâturages)*, Agence autrichienne de l'environnement, Vienne, [www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REPO268.pdf](http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REPO268.pdf).
- Umweltbundesamt (2011), *Schadstoffe im Menschen: Ergebnisse einer Human-Biomonitoring-Studie in Österreich (Les substances dangereuses chez l'homme : résultats d'une étude de biosurveillance humaine menée en Autriche)*, Agence autrichienne de l'environnement, Vienne.

Umweltbundesamt (2012) *Emissionstrends 1990-2010: Ein Überblick über die Verursacher von Luftschadstoffen in Österreich* (Tendances des émissions 1990-2010 : panorama des causes de la pollution atmosphérique en Autriche), Agence autrichienne de l'environnement, Vienne, [www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REPO393.pdf](http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REPO393.pdf).

WIFO (2012), *Investitionstest – Fruehjahr 2012* (Enquête sur les investissements – printemps 2012), Institut autrichien de recherche économique, Vienne.



## PARTIE II

### Chapitre 5

# Adaptation au changement climatique et aléas naturels liés au climat

*L'Autriche possède de longue date un dispositif de gestion des aléas naturels liés au climat. L'adaptation au changement climatique est un nouveau domaine de l'action publique, dans lequel la phase de mise en œuvre des politiques a récemment commencé. Ce chapitre décrit les défis que doit relever l'Autriche en raison des conditions climatiques actuelles et futures. Il analyse le cadre d'action et les institutions, ainsi que les processus et les instruments utilisés pour définir les priorités des politiques d'adaptation au changement climatique. Il recense aussi les principales difficultés à surmonter pour mettre en œuvre la Stratégie nationale d'adaptation, y compris la mobilisation de financements et l'intégration effective de l'adaptation dans toutes les politiques sectorielles. Le soutien dispensé par l'Autriche à des activités d'adaptation menées dans d'autres pays est également examiné.*

## Évaluation et recommandations

L'Autriche est particulièrement exposée aux risques naturels en raison de sa topographie. Les pertes financières dues aux événements météorologiques extrêmes ont augmenté, en raison principalement de la progression des aménagements dans les zones à haut risque. Compte tenu de l'importance des impacts potentiels et de la fréquence des aléas naturels, les mesures de réduction des risques bénéficient d'un large soutien politique. Pour cette raison, l'Autriche dispose d'un système administratif efficace, très complet et doté d'un financement approprié, qui lui permet de gérer les conséquences des aléas naturels, principalement des crues. Les politiques ont cherché de plus en plus à privilégier une gestion intégrée des risques naturels, mettant l'accent sur les facteurs de vulnérabilité, notamment l'aménagement du territoire, en plus des mesures traditionnelles de maîtrise des crues. L'ensemble de ce dispositif constitue un bon point de départ pour faire face à certains effets du changement climatique, mais les pouvoirs publics devront également mieux coordonner leur action pour répondre à ce défi.

L'Autriche est le dix-septième pays de l'OCDE à avoir publié une Stratégie nationale d'adaptation (SNA) et sa stratégie est l'une des plus complètes. On y trouve des informations sur les changements climatiques et leurs impacts sectoriels probables et un panorama des initiatives d'adaptation en cours, ainsi qu'un ensemble de recommandations pour l'adaptation et de principes directeurs pour l'établissement des priorités. Cette stratégie n'ayant été approuvée qu'en 2012, il est encore trop tôt pour évaluer sa mise en œuvre. Le processus d'élaboration de cette stratégie a fait apparaître certains atouts évidents, mais aussi un certain nombre de difficultés qu'il faudra surmonter pour atteindre ses objectifs.

La stratégie a été élaborée en mettant à profit les solides capacités de recherche nationales et a bénéficié d'un important financement de l'État. La planification de l'adaptation s'est appuyée sur les observations concernant le changement climatique, des scénarios pour l'avenir et une évaluation qualitative de la vulnérabilité, qui ont constitué une bonne base de départ. Un rapport sur les initiatives en cours en matière d'adaptation a mis en évidence certaines lacunes. La SNA a par ailleurs misé sur une large mobilisation des acteurs intéressés et réussi à associer 100 organisations en trois ans. Cette approche, qui a mobilisé les acteurs bien au-delà de la pratique normale, a permis de dépasser la perspective scientifique de départ pour intégrer les préoccupations des autres groupes concernés et de faire mieux connaître les problématiques. Elle a aussi favorisé l'émergence d'une « communauté de l'adaptation au changement climatique ». Toutefois, la mobilisation et les activités d'adaptation restant concentrées au sein du ministère et de l'agence de l'environnement, il sera impératif à l'avenir d'obtenir le concours des autres secteurs et autres niveaux d'administration. Il apparaît donc nécessaire d'étendre et de renforcer le soutien politique et administratif en faveur de l'adaptation au changement climatique à tous les niveaux de gouvernement et de poursuivre le processus de participation des parties prenantes.

Il est également essentiel de définir clairement les responsabilités et les méthodes de mise en œuvre. La SNA désigne les acteurs potentiellement intéressés mais les échéances et les responsabilités ne sont pas précisées. Il pourrait donc être utile de renforcer les mécanismes de coordination, en indiquant clairement les rôles et les fonctions de chacun. La mise en œuvre de la SNA exigera une étroite coopération entre les autorités fédérales et celles des *Länder*, sachant que les compétences législatives de ces derniers couvrent de nombreux aspects clés de l'adaptation au changement climatique. Étant donné qu'il s'agit d'un domaine d'action relativement nouveau, il est particulièrement important de se doter d'un solide système de suivi et d'évaluation pour s'assurer que le programme est en bonne voie et affiner les phases ultérieures du programme national. Le fait qu'il n'existe pas actuellement d'objectifs précis ni de critères d'évaluation des progrès pourrait entraver le développement d'un tel système.

L'Agence autrichienne de l'environnement a créé une base de données en ligne sur les projets d'adaptation en cours ou achevés. On y trouve une liste de quelque 300 projets indiquant l'étendue des activités d'adaptation dans les différents secteurs et aux différents niveaux d'administration. La plupart sont des projets de recherche menés au niveau national. Bon nombre d'entre eux sont consacrés à la gestion des risques naturels et aux options « sans regrets ». Dans l'ensemble, la palette de projets semble bien correspondre à la vulnérabilité des différents secteurs. Il est probable cependant que certaines activités, menées par le secteur privé ou au niveau local notamment, ne soient pas répertoriées. Parallèlement à ces activités sectorielles, l'Autriche a pris des mesures pour intégrer systématiquement l'adaptation au changement climatique dans l'action gouvernementale. L'une de ces mesures a consisté à soumettre les projets de réglementations fédérales à une analyse d'impact climatique obligatoire axée sur l'atténuation du changement climatique et l'adaptation. Cette analyse a ensuite été intégrée dans le nouveau processus d'analyse d'impact de la réglementation, en vigueur depuis 2013. Il est encore trop tôt pour évaluer dans quelle mesure cette nouvelle procédure prend effectivement en considération les questions d'adaptation.

L'un des grands problèmes rencontrés par les pays de l'OCDE, et notamment l'Autriche, tient au décalage entre les données dont on dispose sur les impacts climatiques et celles que demandent les utilisateurs finals, en particulier les responsables des politiques. Il serait utile, en développant la base de données empiriques, d'étudier comment renforcer les liens organisationnels entre les producteurs et les consommateurs de données climatiques. Il serait par ailleurs profitable de poursuivre et d'améliorer la coopération avec les autres pays alpins, y compris à l'échelle locale. Le soutien aux activités d'adaptation dans les pays en développement fait aussi partie des priorités figurant dans les orientations stratégiques du gouvernement en matière de développement et d'environnement. Des ressources financières supplémentaires y sont désormais consacrées. Les financements restent cependant modestes comparés aux autres pays.

D'importants progrès peuvent encore être réalisés pour compléter la base d'informations empiriques sur les coûts et les avantages des investissements et des mesures visant l'adaptation. Ces informations sont essentielles pour guider les décisions concernant les dotations budgétaires et justifier le niveau de ressources allouées à l'adaptation. Contrairement à certaines autres stratégies nationales d'adaptation, la SNA ne contient pas d'estimation des fonds nécessaires pour financer sa mise en œuvre, ni encore les activités de recherche et de diffusion. Compte tenu des pressions sur les

finances publiques, l'obtention d'un niveau de financement adéquat constitue une véritable gageure et il importera d'étudier tout l'éventail des sources possibles. L'Autriche a déjà fait bon usage de la collaboration dans le cadre d'initiatives de l'UE et des pays alpins pour mobiliser des fonds supplémentaires. Il conviendrait en outre d'étudier comment recourir davantage aux marchés des assurances et aux partenariats public-privé. À l'heure actuelle, ni les individus ni les entreprises n'assument l'intégralité des coûts de leur exposition aux risques climatiques, situation qui revient en fin de compte à subventionner les zones à haut risque.

### Recommandations

- Renforcer les mécanismes officiels pour assurer la coordination horizontale et verticale des politiques d'adaptation, notamment des groupes de travail interministériels ou Fédération/Länder, en clarifiant les rôles et fonctions de chacun.
- Continuer d'intégrer l'adaptation au changement climatique dans les politiques gouvernementales, par exemple en incorporant les effets du changement climatique dans les procédures d'évaluation *ex ante* (étude d'impact sur l'environnement et évaluation environnementale stratégique, notamment).
- Définir clairement et hiérarchiser les mesures d'adaptation, en précisant leur calendrier et les coûts et avantages attendus et les comparer avec les autres usages possibles des fonds publics.
- Procéder systématiquement au suivi et à l'évaluation des progrès de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'adaptation, sur la base d'objectifs et de critères concrets, et d'une claire répartition des responsabilités.
- Allouer suffisamment de ressources financières à l'adaptation au changement climatique, en tenant compte des coûts et bénéfices, et étudier les possibilités d'impliquer davantage des sources de financement privées ainsi que de recourir aux marchés des assurances et aux partenariats public-privé.
- Améliorer encore les connaissances scientifiques concernant les vulnérabilités au changement climatique et les effets de ce dernier, y compris les aspects sociaux, à l'échelle régionale et locale, et intensifier la coopération de recherche avec les autres pays alpins ; renforcer le dialogue entre les scientifiques et les décideurs, par exemple en établissant un groupe de coordination et/ou en redéfinissant la mission d'un organe existant.

## 1. Introduction

Le relief montagneux de l'Autriche est à l'origine de nombreux risques naturels, comme les avalanches et les inondations. Ce relief a également des conséquences sur la manière dont le changement climatique affectera l'Autriche, et sur l'ampleur de ces effets. Certaines incidences du changement climatique ont déjà été étudiées dans des travaux antérieurs de l'OCDE (2007). En tant que pays doté d'une économie avancée, d'une main-d'œuvre instruite et de services publics de qualité, l'Autriche a toutes les cartes en main pour faire face aux effets du changement climatique. Le système efficace de gestion des aléas naturels qui s'est mis en place au cours des dernières décennies offre un potentiel d'actions permettant de réduire les coûts et d'exploiter les opportunités découlant du changement climatique. Toutefois, une action publique coordonnée sera nécessaire à la pleine exploitation de ce potentiel.

Comme de nombreux autres pays de l'OCDE, l'Autriche a mis en œuvre une Stratégie nationale d'adaptation (SNA) ayant pour objectif de diriger, de coordonner et de faire connaître l'action du gouvernement fédéral en matière d'adaptation. Cette stratégie a été arrêtée en mai 2012 et le Conseil des ministres l'a approuvée le 23 octobre 2012. À l'initiative de l'élaboration de cette stratégie, on trouve le Forum de Kyoto, qui est un groupe de coordination. Créé en 1999 par le ministère fédéral de l'Environnement, désormais dénommé le ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des Eaux (BMLFUW) afin d'améliorer la coordination des activités d'atténuation, ce forum réunit des représentants du BMLFUW, des *Länder*, des communes et des collectivités locales. L'appel à l'action du groupe a été influencé par la prise de conscience de plus en plus forte de la nécessité de se préparer aux effets du changement climatique, ainsi que par des initiatives européennes comme le Livre vert sur l'adaptation, et internationales comme les négociations relatives à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). La mise en œuvre d'une stratégie nationale a été intégrée dans le programme du gouvernement autrichien pour 2008-13.

Le BMLFUW était en charge de coordonner l'élaboration de la stratégie, avec un soutien considérable de l'Agence autrichienne de l'environnement. La communauté scientifique a largement contribué à la conception de la stratégie, par des projets visant à développer des projections climatiques plus précises et à mieux comprendre les impacts, les vulnérabilités et l'adaptation. Compte tenu de la nature multidisciplinaire des politiques d'adaptation, l'élaboration de la stratégie a impliqué un vaste processus de mobilisation et de consultation des parties prenantes.

Comme l'Autriche n'en est qu'au début de la mise en œuvre du cadre stratégique pour l'adaptation, il n'est pas encore possible d'en évaluer les résultats. Ce chapitre entend plutôt déterminer si les principaux éléments permettant une mise en œuvre efficace de la stratégie sont bien réunis. Il étudie également le bilan des politiques autrichiennes en matière de gestion des aléas naturels et procède à des comparaisons avec d'autres pays de l'OCDE à propos des processus d'élaboration des politiques d'adaptation en Autriche.

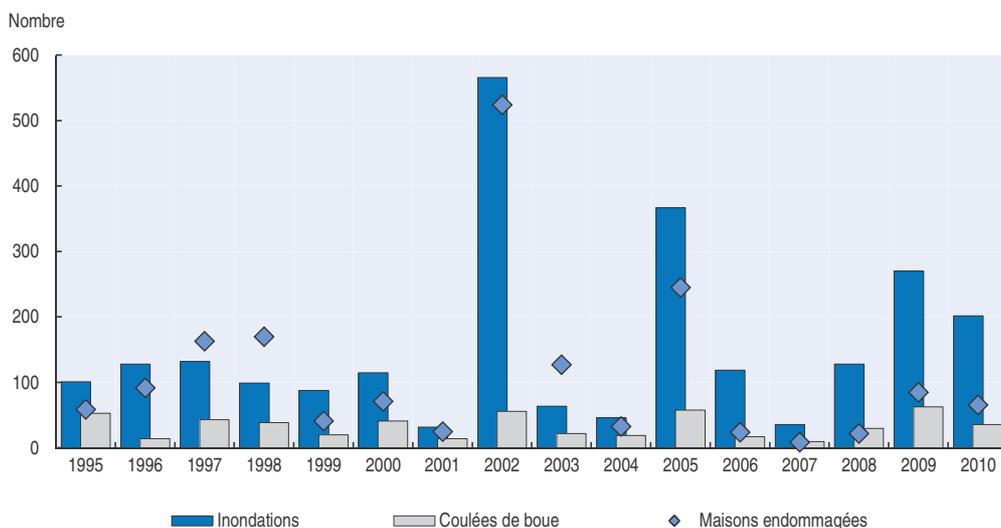
## 2. Effets actuels et prévus du changement climatique en Autriche

### 2.1. Conditions climatiques et physiques

Le climat autrichien est déterminé par le relief accidenté du pays. Dans l'Ouest et le Sud, le climat est alpin, et dans les plaines de l'Est et du Nord, il est tempéré. Ce relief diversifié engendre de fortes différences climatiques pour une zone relativement peu étendue. Par exemple, les précipitations annuelles moyennes varient considérablement entre l'Ouest (2 500 mm) et l'Est (500 mm).

Les deux principaux aléas naturels liés au climat en Autriche sont les inondations et les coulées de boue. Le graphique 5.1 présente la forte variation du nombre d'inondations en fonction des années, celles qui se sont produites en 2002 et 2005 ayant été particulièrement graves. Aucune tendance ne se dégage sur la période étudiée.

Certaines conséquences du changement climatique sont déjà perceptibles en Autriche, comme la fonte des glaciers, le dégel du pergélisol et le nombre accru de journées très chaudes (BMLFUW, 2012a). Deux aspects particulièrement importants de ces changements sont à noter. Le premier est que la température moyenne augmente plus vite en Autriche qu'au niveau mondial (AEE, 2008 et 2009). La température moyenne mondiale a augmenté de 0,8 °C depuis l'ère préindustrielle, alors que la hausse est d'environ 2 °C

Graphique 5.1. **Nombre d'inondations et de coulées de boue**

Source : BMLFUW (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985542>

dans la grande région alpine, dans laquelle se trouve l'Autriche. Entre les années 1980 et 2007, la température moyenne a augmenté de 1.2 °C dans la région alpine. Le second aspect concerne les tendances contraires des précipitations. Au cours du siècle dernier, elles ont augmenté dans la partie ouest du pays, plus humide, tandis qu'elles diminuaient dans la partie est plus aride (Auer et al., 2005).

En raison de leurs limites, les outils de modélisation donnent lieu à une incertitude considérable sur l'évolution future de ces tendances. Les modèles de circulation générale utilisés pour obtenir les projections climatiques ne sont pas bien adaptés aux régions montagneuses comme l'Autriche car leur faible résolution ne leur permet pas de saisir l'influence des caractéristiques géographiques sur le climat au niveau local. Un important investissement dans l'élaboration de modèles régionaux plus détaillés visant à combler cette lacune a abouti au projet *reclip:century* en 2011. Selon les conclusions de ce projet, à l'horizon 2050, l'augmentation des précipitations hivernales en Autriche et dans la grande région alpine se situera probablement entre 8 % et 13 %, et la hausse des températures, qui sera répartie sur toute l'année, atteindra de 1 à 2.5 °C en été et de 1.6 à 2.2 °C en hiver (IAT, 2013).

On s'attend à ce que ces changements climatiques prévus accentuent les mouvements en masse du sol et des débris rocheux dans les zones montagneuses, ce qui peut par ailleurs mettre en danger les zones de basse altitude, et les provinces du Sud-Est sont susceptibles de subir des périodes de sécheresse plus longues. Le problème posé par les vagues de chaleur devrait aller en s'aggravant, en particulier dans les zones urbaines. Le changement climatique devrait aussi entraîner une augmentation des aléas naturels (ClimChAlp, 2008 ; Korck et al., 2011) :

- probable augmentation de la fréquence et de l'ampleur des inondations ;
- élévation de la fréquence des avalanches et des distances parcourues ;
- débits extrêmement faibles pendant les périodes de basses eaux et sécheresses, principalement en été ;

- risques d'écroulements et d'éboulements ;
- intensification de l'érosion des sols ;
- risques accrus de feux de forêt.

## **2.2. Impacts économiques et secteurs économiques vulnérables**

Les aléas climatiques les plus importants du point de vue économique en Autriche sont actuellement les inondations et les orages. C'est ce qui ressort de la base de données EM-DAT sur les catastrophes (CRED, 2013), qui rassemble les données sur les catastrophes majeures (plus de 10 victimes ou de 100 personnes touchées, ou une déclaration de l'état d'urgence). Pour ces 20 dernières années, l'estimation des dommages provoqués par les dix catastrophes naturelles les plus importantes en Autriche s'élève à 5.4 milliards USD, les inondations représentant 3.5 milliards USD et les orages 1.3 milliard USD<sup>1</sup>. Le total des pertes économiques est considérablement plus élevé du fait des conséquences indirectes sur l'activité économique. Même s'il n'existe aucune preuve évidente d'un lien entre l'évolution tendancielle des catastrophes naturelles et l'apparition de phénomènes météorologiques de plus en plus graves, la croissance économique et démographique dans les zones à risque élevé a contribué à accroître les pertes économiques connexes. La faible pénétration des assurances privées contre les catastrophes naturelles signifie que la plus grande partie de ces coûts reste à la charge des individus directement touchés et du secteur public (section 4).

Le gouvernement autrichien estime que les secteurs qui pourraient être les plus directement touchés par le changement climatique sont l'agriculture et la sylviculture, le tourisme (hivernal), la gestion de l'eau et le secteur hydroélectrique. Pour ce qui est de leur importance pour l'économie, l'agriculture et la sylviculture représentaient environ 2 % de la valeur ajoutée brute en 2011, le tourisme y a contribué à hauteur de 5.5 %, et plus de la moitié de l'électricité produite est d'origine hydraulique (chapitre 1). Outre ces effets directs, le changement climatique devrait avoir des répercussions indirectes sur les autres secteurs économiques plus importants. Les perturbations causées aux infrastructures et à la production d'énergie par le changement climatique auront des effets en chaîne sur les secteurs de l'industrie et du commerce. Le secteur des services financiers et de l'assurance est aussi potentiellement menacé du fait de l'accroissement des dédommagements des dégâts causés aux biens assurés et de la variation de la performance des investissements.

Une étude antérieure de l'OCDE (2007) a analysé les conséquences du changement climatique sur le tourisme hivernal dans les Alpes. Elle conclut que l'augmentation des températures moyennes ne permettra plus de garantir la présence de neige. Le pays le plus exposé est l'Allemagne, suivi de l'Autriche, car le domaine skiable est comparativement moins élevé dans ces pays. Ainsi, selon l'étude, une hausse de 2 °C ferait passer le nombre de domaines skiables avec « enneigement garanti » de 199 à 155. Avec une hausse de 4 °C, ce nombre tomberait à 47.

Le secteur du ski autrichien investit déjà considérablement dans des mesures visant à garantir la praticabilité des pistes de ski. Le principal outil est l'utilisation de canons à neige qui permettent d'obtenir une couverture suffisante : selon les chiffres de l'Association autrichienne des remontées mécaniques, les investissements dans ce domaine ont atteint 800 millions EUR entre 2008 et 2013.<sup>2</sup> De ce fait, la neige est garantie sur 70 % des pistes en Autriche. Toutefois, l'augmentation des températures (ou de l'humidité, ou des deux) entraîne celle des quantités d'eau et d'énergie nécessaires, et

alourdit par conséquent les coûts. Comme indiqué dans OCDE (2007), il existe également une limite technique car les machines exigent généralement une température inférieure à -2 °C pour fonctionner. Enfin, la hausse des températures pourrait désavantager de plus en plus les pistes de ski autrichiennes au bénéfice des autres pays alpins disposant d'un domaine skiable plus en altitude, même si des opportunités de développer le tourisme estival peuvent se présenter.

### 2.3. Impacts sociaux

Comme les catastrophes majeures sont très rares en Autriche, on ne constate aucune tendance claire concernant les victimes des aléas naturels liés au climat. L'événement le plus significatif de ces dernières années a été la canicule de 2003, qui a entraîné un surplus de 345 décès par rapport à la moyenne pour cette période de l'année, selon Robine et al. (2007). Vient ensuite une avalanche en 1999 qui a provoqué la mort de 31 personnes. D'importantes inondations ont touché un grand nombre de citoyens, mais elles sont à l'origine de relativement peu de décès (CRED, 2013). En 2002, 60 000 personnes ont dû évacuer leur domicile à cause des inondations, et neuf décès ont été enregistrés.

Certains groupes sont particulièrement vulnérables aux conséquences des catastrophes liées au climat et du changement climatique. L'âge, le niveau d'instruction et la santé des individus peuvent influencer sur leur vulnérabilité à ces effets (GIEC, 2012). La SNA reconnaît l'importance de cet état de fait, et indique que les inégalités sociales peuvent être renforcées par cette vulnérabilité à l'environnement. Elle reprend également le message de la Stratégie autrichienne de développement durable de 2010, selon laquelle il est important de relever les défis économiques, sociaux et environnementaux de manière intégrée (chapitre 2).

On manque de données sur les répercussions sociales des aléas liés au climat et du changement climatique dans le contexte autrichien. Une étude financée par l'UE a utilisé la cartographie par SIG afin d'identifier les liens entre vulnérabilité physique et sociale dans le bassin de Salzbourg. Elle a établi une corrélation entre les deux formes de vulnérabilité, mais des travaux supplémentaires seront nécessaires pour déterminer si ces résultats peuvent être généralisés. En plus de cette cartographie, la SNA a recensé plusieurs questions essentielles sur la vulnérabilité sociale auxquelles la recherche devra répondre.

## 3. Cadre d'action et institutions

### 3.1. Objectifs et priorités en matière de gestion des risques naturels et d'adaptation au changement climatique

Ces dernières décennies, le gouvernement fédéral et les *Länder* ont mis en place un système administratif complet et efficace pour faire face aux risques liés aux aléas naturels. Les objectifs généraux visés sont les suivants :

- Maintenir à un niveau acceptable les risques existants pour la santé humaine, les biens matériels, les activités économiques et l'environnement, et prévenir l'apparition de nouveaux risques inacceptables, afin de préserver les bases d'un développement durable, à l'épreuve des aléas naturels et du changement climatique. Cette ambition exige une approche planifiée et à long terme.

- Réviser, en fonction du changement climatique, les mesures de protection structurelle en place afin d'évaluer leur situation, leur fonctionnalité et leur opérabilité, et maintenir ces informations à jour.
- Veiller à ce que les cartes des dangers et des risques soient à jour, en tenant compte des altérations pertinentes des systèmes naturels et anthropiques.
- Améliorer encore davantage la coordination et la coopération entre l'aménagement du territoire et la gestion des risques, par exemple en établissant un partenariat entre les autorités et les institutions chargées de l'aménagement du territoire et celles en charge des risques naturels afin de faire face aux aléas naturels d'origine gravitaire (éboulements et glissements de terrain par exemple).
- Renforcer l'état de préparation des citoyens et les mesures de précaution à leur niveau : a) en œuvrant à la sensibilisation du public ; b) en aidant les citoyens à renforcer/adapter leurs biens matériels par le biais d'une protection structurelle locale ; et c) en favorisant l'établissement de structures coopératives et de partenariats public-privé en matière de prévention des risques, notamment les conseils de l'eau et autres structures collaboratives.

L'objectif de la politique d'adaptation autrichienne est de réduire les incidences négatives du changement climatique par la gestion des risques potentiels et l'exploitation des éventuelles opportunités découlant de l'évolution du climat. En remplissant cet objectif, la SNA applique la typologie du développement durable, et souligne l'importance que revêt l'amélioration de la résilience de la société, de l'économie et des écosystèmes aux effets du changement climatique. Elle signale plus précisément aussi que certains effets du changement climatique représenteront des opportunités, et insiste sur la nécessité d'en tirer parti. L'approche proposée est semblable à celle utilisée dans les stratégies d'autres pays de l'OCDE (Mullan et al., 2013), mais le document stratégique autrichien est l'un des plus complets jamais élaborés. Il prévoit un cadre général (BMLFUW, 2012a), fournit des informations sur les effets probables du changement climatique et des options en matière d'adaptation, mais évalue aussi les éventuelles implications sociales et les lacunes scientifiques. La SNA présente une liste d'options d'adaptation dans 14 domaines d'activité, qui sont dévoilées en détail dans un plan d'action distinct (BMLFUW, 2012b).

Il est important de noter que les options figurant dans le plan d'action sont des recommandations concernant des mesures envisageables, mais ne représentent pas un engagement à l'égard de la mise en œuvre d'un ensemble de mesures concrètes d'adaptation. En général, les options d'adaptation proposées dans la SNA sont de portée générale, ce qui autorise une certaine flexibilité dans leur application. L'encadré 5.1 présente des exemples d'options d'adaptation, soulignant les opportunités pour les activités d'intégration transversale de cette problématique.

Afin d'aider les décideurs à hiérarchiser les mesures d'adaptation, l'Agence autrichienne de l'environnement et le Centre Wegener pour le climat et le changement planétaire de l'université de Graz ont dressé une liste de sept critères (tableau 5.1). Ces critères peuvent être évalués à l'aide d'un outil Excel dénommé SALDO. Chaque critère est lui-même composé de plusieurs indicateurs. Des questions sur chaque indicateur guident l'utilisateur tout au long du processus d'évaluation<sup>3</sup>. Certains indicateurs peuvent être quantifiés alors que d'autres nécessitent une évaluation qualitative. L'outil propose un menu d'options pour les indicateurs qualitatifs, comme : aucun potentiel/faible potentiel/fort potentiel pour prévenir des dommages irréversibles. En fonction des réponses, l'outil

**Encadré 5.1. Exemples d'options d'adaptation au changement climatique**

- Amélioration de la gestion de l'irrigation et mise en œuvre et soutien de procédés et de technologies économes en eau dans l'agriculture.
- Adaptation et diversification des essences forestières et gestion ciblée des forêts afin de favoriser la biodiversité et de régénérer les peuplements forestiers plus anciens. L'objectif de cette option est de renforcer la résilience des forêts aux nuisibles et d'accroître la stabilité et la diversité forestière en termes d'espèces, de structure, de génétique, de diversité des habitats, etc.
- Utilisation renforcée des outils de planification et de mesures techniques destinées à garantir l'approvisionnement en eau douce des zones pauvres en eau.
- Mesures et travaux d'infrastructure visant à améliorer la gestion des crues.
- Prise en compte stratégique des impacts du changement climatique dans les stratégies touristiques.
- Optimisation de l'infrastructure du réseau électrique afin de pouvoir assurer la desserte des clients à tout moment ou éviter les surcapacités prévisibles, et adaptation des moyens de production et des réseaux en fonction des projections de l'évolution du climat.

calcule automatiquement une valeur pour chaque critère. Sur la base de l'opinion d'experts sur la disponibilité actuelle d'informations sur le climat et selon l'importance relative de chaque item, les concepteurs de l'outil suggèrent d'utiliser les pondérations présentées dans le tableau 1 comme solution provisoire (Bednar-Friedl et al., 2011).

Les sept critères pour l'évaluation globale d'une option d'adaptation sont pondérés de manière égale dans le modèle par défaut afin de ne pas privilégier certains critères par rapport à d'autres. La SNA recommande de choisir les pondérations après consultation des parties prenantes, en tenant compte de la fiabilité des données climatiques disponibles. Globalement, ce système de hiérarchisation semble à la fois transparent et pragmatique, étant donné les limites en matière de disponibilité des données. Il porte sur le choix des options d'adaptation, mais ne permet pas d'étayer la comparaison entre des investissements dans l'adaptation et d'autres priorités gouvernementales, ni ne favorise l'émergence de compromis lorsque les décisions budgétaires doivent être prises (section 4).

**3.2. Gouvernance de la gestion des risques de catastrophes**

Le système permettant de gérer les aléas naturels en Autriche est complexe et généralement efficace. En fonction de l'ampleur de la catastrophe, la réponse est coordonnée par la plus petite unité possible, à savoir, la commune, le district, le *Land* ou l'administration fédérale. Il appartient à cette dernière d'intervenir en cas de catastrophes majeures, ce qu'elle fait par l'intermédiaire du SKKM (organe de gestion des crises et des catastrophes). Cet organisme, établi en 2004 et placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, regroupe tous les ministères, les *Länder* et les organismes de secours, dont les unités d'intervention travaillaient autrefois sans concertation. Le SKKM coordonne la réponse aux aléas naturels (ou autres) majeurs qui touchent une grande partie du territoire autrichien, durent relativement longtemps ou sont particulièrement complexes et exigent une coordination entre *Länder*. Le niveau fédéral est également responsable au premier chef de la gestion des pandémies, des accidents ferroviaires ou aériens, et des accidents majeurs liés au secteur forestier.

Tableau 5.1. **Sept critères pour hiérarchiser les mesures d'adaptation**

A	Importance	Potential de prévention des dommages	0.70
		Potential de prévention des dommages irréversibles	0.30
B	Urgence	Dommages actuels	0.30
		Dommages à venir	0.30
		Délai	0.20
		Durabilité/longévité	0.20
C	Objectifs des politiques climatiques	Synergies/conflits avec d'autres mesures de protection climatique	0.60
		Synergies/conflits avec l'adaptation dans d'autres domaines	0.40
D	Conséquences environnementales et sociales	Conséquences environnementales	0.40
		Impact sur les ressources naturelles protégées	0.20
		Conséquences sociales	0.40
E	Flexibilité	Marge d'incertitude	0.60
		Réorientation de l'action	0.40
F	Rationalité économique/avantages	« Option plus ambitieuse » : Coût pour atteindre un objectif spécifique et rapport coût/bénéfice pour différents scénarios climatiques	0.50 chacun
		« Option moins ambitieuse » : Investissement et coûts opérationnels	0.50 chacun
G	Faisabilité	Technique, institutionnelle/politique, sociale	Pas de pondération

Source : Bednar-Friedl et al. (2011).

Les *Länder* sont les premiers responsables de la plupart des secours apportés aux victimes de catastrophes naturelles, notamment de l'organisation des services de secours et de l'affectation des ressources pour l'aide d'urgence et les mesures d'accompagnement. Tous les *Länder* ont adopté une législation et mis en place des structures administratives qui définissent les responsabilités aux niveaux local, du district, et du *Land*. Des organisations rassemblant des bénévoles spécialement formés participent largement aux secours d'urgence. Plus de 400 000 personnes se sont portées volontaires en Autriche pour participer aux secours en cas de catastrophe (BMASK, 2009). Leurs efforts sont soutenus par l'administration fédérale et les *Länder*, qui fournissent les ressources nécessaires à leur formation et à leur équipement. Les deux principales organisations sont les sapeurs-pompiers autrichiens et la Croix-Rouge autrichienne. La coordination des bénévoles entre *Länder* en cas de problèmes transfrontières existe également de longue date. L'expérience semble indiquer que les systèmes actuels de collaboration sont efficaces pour partager les informations et coordonner les approches.

La prévention des risques est conduite par un grand nombre d'entités au niveau fédéral et des *Länder*. Par exemple, les *Länder* et les communes peuvent agir sur les niveaux de risque par leur contrôle de la planification de l'occupation des sols et des codes de construction. Au niveau fédéral, deux organismes relevant du BMLFUW jouent un rôle majeur dans la prévention des aléas naturels : le service de lutte contre les crues torrentielles et les avalanches, qui travaille dans les zones de haute altitude, et le service fédéral d'aménagement des eaux pour les zones plus basses, y compris les vallées. Tous deux coopèrent avec un réseau d'institutions et d'entités administratives dans le secteur de la prévention des aléas naturels et de la protection contre les catastrophes, notamment le Service hydrographique, l'Institut central de météorologie et de géodynamique, les services des forêts et les centres d'alerte des *Länder*, le service d'alerte avalanche, les géologues experts, les services d'incendie, les commissions sur les avalanches et les maires.

Le Service de lutte contre les torrents et les avalanches observe, évalue et gère les aléas naturels. Il est responsable de la collecte des informations ; de la planification des zones à

risque ; de la planification, de l'exécution et du suivi des mesures de protection ; de la gestion des finances allouées à la protection contre les aléas naturels ; il est également chargé d'apporter des réponses immédiates en cas d'événements liés à des torrents ou des avalanches, et de fournir des conseils et des analyses. Une autre tâche essentielle est le suivi des bassins des torrents et avalanches, qui se fait au niveau régional. Le Service de lutte contre les torrents et les avalanches est divisé en régions, qui correspondent le plus souvent aux *Länder*. Il dispose de trois unités indépendantes, dédiées à l'information géographique, à la géologie, et à la neige et aux avalanches. Le service fédéral d'aménagement des eaux coordonne la construction et le fonctionnement des structures destinées à la gestion des crues, et le classement des zones à risque et des zones d'expansion des crues. Dans de nombreuses régions, il est également chargé de rembourser les dommages subis par les personnes qui résident dans lesdites zones d'expansion des crues. Ses activités sont menées au niveau des *Länder*.

### **3.3. Gouvernance de la politique d'adaptation**

Dans le droit fil de l'approche adoptée par de nombreux pays de l'OCDE, la responsabilité principale en matière d'adaptation au changement climatique revient au BMLFUW. Dans l'objectif d'harmoniser les rôles en matière de responsabilité et de contrôle, il est utile que le ministère soit également en charge de certains secteurs clés sensibles aux effets du climat comme l'eau, la sylviculture, les risques naturels et l'agriculture. L'Agence autrichienne de l'environnement a apporté son expertise technique à l'élaboration et à la mise en œuvre de la SNA. Elle a également développé un site Internet<sup>4</sup> dédié à l'adaptation et géré le processus de participation des parties prenantes (voir ci-après).

Comme de nombreuses questions liées à l'adaptation dépassent les frontières institutionnelles établies, le gouvernement autrichien a utilisé avec pragmatisme les mécanismes de coordination permettant d'épauler l'élaboration de la stratégie. À la fin des années 90, le gouvernement a créé deux groupes chargés des politiques d'atténuation, et leurs attributions ont par la suite été étendues pour y inclure les politiques d'adaptation. Le Comité interministériel sur le changement climatique (CIM Climat) se charge de la coordination entre les ministères fédéraux. Il est dirigé par le BMLFUW et comprend des représentants exécutifs de divers ministères. Des représentants des principaux groupes d'intérêt et des *Länder* sont invités à ses réunions de manière ponctuelle. Le second groupe est le Forum de Kyoto, qui rassemble de manière plus systématique les différents niveaux d'administration, y compris les *Länder*.

En plus de ces dispositifs permanents, l'élaboration de la SNA est le fruit d'un vaste processus de consultation et de participation d'un large éventail de parties prenantes, qui compte environ 100 institutions. Le processus d'implication des différents acteurs a débuté en 2007 et s'est mis en place sur plusieurs années. Les démarches mises en œuvre pour obtenir cette participation ont été adaptées aux caractéristiques des publics visés :

- Pour le grand public, un questionnaire a été mis à la disposition de tous les citoyens sur Internet. Il permettait l'évaluation de certains thèmes, et, en fin d'enquête, les répondants pouvaient faire des suggestions et des commentaires. Un rapport sur les résultats publié en 2010 sur le site Internet du gouvernement indiquait que les résultats avaient été pris en compte lors de débats et d'ateliers organisés suite à l'évaluation du questionnaire.

- Pour les organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises, les autorités publiques et les autres organisations, les consultations ont été l'occasion de cerner les principaux problèmes, d'élaborer les premières recommandations et de repérer les difficultés de mise en œuvre et les lacunes que les recherches ultérieures devront combler. La première phase de ce processus (de l'automne 2008 à l'été 2010) a impliqué 43 institutions, et cinq ateliers d'une journée ont été organisés. Lors de la seconde phase (de l'automne 2010 à l'été 2011), 96 institutions ont participé. En outre, le BMLFUW a lancé trois cycles de consultations.
- Initialement, des contributions d'experts ont été sollicitées dans le cadre de l'initiative de recherche sur le climat « AustroClim ». Un processus plus large de participation des spécialistes s'est ensuite mis en place par l'intermédiaire de consultations écrites et de plusieurs mini-ateliers. Ces travaux sont à la base du premier document stratégique publié en juin 2009.

Même si l'élaboration de cette stratégie s'est faite dans le cadre d'un processus largement ouvert à toutes les parties intéressées, il demeure impératif de clarifier les responsabilités et les procédures de mise en œuvre. Pour chacune des actions à mener, la SNA recense les acteurs concernés, mais n'assigne pas clairement les responsabilités, ni ne définit de calendriers de réalisation, même si des échéances sont parfois implicites dans les recommandations. Il est particulièrement important d'impliquer activement tous les ministères concernés et d'organiser efficacement les modes de coopération (par exemple en établissant un groupe de travail interministériel spécial ou en renforçant les groupes institutionnels existants), avec des ententes claires sur les rôles et les fonctions du responsable et des partenaires. En outre, pour faciliter le processus de suivi et d'évaluation (section 6), il serait utile d'apporter plus de précisions aux calendriers et à la description des actions et des responsabilités connexes.

Il ne sera pas simple de faire de l'adaptation au changement climatique un réel objectif transversal traité conjointement aux niveaux fédéral et des *Länder*. Un mandat politique clair précisant les rôles et responsabilités de chacun, en particulier en dehors du BMFLUW, serait bien utile à cet égard. Il est indispensable d'étendre et d'intensifier le soutien politique et administratif à l'adaptation au changement climatique, car ce sont encore surtout le BMFLUW et l'Agence autrichienne de l'environnement qui s'intéressent à ce domaine et y consacrent des activités. Le risque, de ce fait, est que l'adaptation continue d'être perçue comme une question exclusivement environnementale, et que le soutien nécessaire à ces mesures se révèle alors difficile à obtenir en dehors de ce domaine, ce qui serait source de disparités dans leur mise en œuvre. Il sera essentiel de s'inspirer de l'expérience positive du processus de participation associant les parties prenantes pour sensibiliser à la problématique de l'adaptation les décideurs publics de haut niveau, notamment les ministres, les membres des commissions parlementaires concernées et les hauts fonctionnaires. Des opérations de communication ciblées constitueront un volet fondamental de ce processus. En plus de renforcer la coopération horizontale entre ministères, la coopération verticale avec les *Länder* et les communes sera indispensable à l'application de la SNA, car les autorités infranationales détiennent les pouvoirs législatifs et administratifs dans de nombreux domaines clés pour l'adaptation au changement climatique. L'implication du secteur privé, des partenaires sociaux et des ONG devra également être clarifiée. Le processus participatif mis en œuvre pour l'élaboration de la SNA constitue déjà, à cet égard, une base précieuse.

### 3.4. Améliorer les informations sur les incidences du changement climatique

La communauté scientifique spécialisée en climatologie est très active en Autriche, et elle publie des documents sur le climat, ses effets et l'adaptation à ces derniers. Les fonds publics consacrés à financer ses travaux axés sur les problèmes propres à l'Autriche ont toutefois également encouragé la coopération internationale en permettant de mobiliser des ressources plus importantes, en particulier dans le cadre d'initiatives financées par l'UE (tableau 5.2).

Suite aux graves inondations de 2002, la plate-forme de recherche StartClim a été créée pour susciter et coordonner la recherche climatique ; elle est financée par des fonds provenant de l'État autrichien et de plusieurs autres institutions. L'accent a été mis dans un premier temps sur la compréhension des événements extrêmes, puis les recherches se sont élargies pour inclure les impacts du changement climatique et les stratégies d'adaptation possibles. Les recherches sur le climat ont également profité de financements issus du Programme autrichien de recherche sur le climat. En plus de ces programmes de recherche nationaux, l'Autriche a activement participé à des travaux financés par l'UE, comme les projets CIRCLE I et II qui coordonnent le financement de la recherche internationale sur les effets du changement climatique, ainsi que sur la vulnérabilité et l'adaptation à ce changement.

Tableau 5.2. Programmes de recherche et financements nationaux

Institution/Programme	Axe	Durée	Budget
..	Recherche pour soutenir l'élaboration de la SNA	2008-11	..
Fonds pour le climat et l'énergie Programme : ACRP	Impacts du changement climatique, vulnérabilité et adaptation au changement climatique	2008-10	4-5 millions EUR par an
BMFLUW et autres ministères, BOKU, Agence autrichienne de l'environnement et autres institutions Programme : StartClim	Le thème peut varier en fonction des questions urgentes à traiter dans les recherches et la pratique	2003-en cours	Entre 100 000 EUR et 200 000 EUR par an
Ministère fédéral des Sciences et de la Recherche Programme	Impacts du changement climatique et adaptation au changement climatique	2002-06	3 millions EUR
Académie autrichienne des sciences Programme : Global Change	Impacts du changement climatique	1990-en cours	..

Source : BMFLUW ; Agence autrichienne de l'environnement.

Grâce aux recherches portant sur les observations du changement climatique, des scénarios d'évolution future et une évaluation qualitative de la vulnérabilité, la planification de l'adaptation repose sur des bases solides. Une avancée essentielle a été le développement de projections climatiques géographiquement détaillées : une série de modèles régionalisés fournit des projections jusqu'en 2050 pour les scénarios d'émissions de gaz à effet de serre (GES) A1B et B1<sup>5</sup>, avec un quadrillage de 10 km sur 10 km. Ces travaux sont actuellement prolongés afin d'obtenir des projections jusqu'en 2100 et de prendre en compte des émissions de GES plus élevées. L'évaluation qualitative de la vulnérabilité procure aux décideurs publics des informations complètes sur les secteurs les plus touchés (eau, tourisme, agriculture, sylviculture, électricité et énergie, logement et construction, santé, écosystèmes et biodiversité, et transports/infrastructures). Deux rapports découlant de ces travaux (Haas et al., 2008 ; Balas et al., 2010) ont constitué un socle solide pour l'élaboration de la SNA.

Pour marquer le début de l'élaboration de la SNA, le BMLFUW a également publié un état des lieux (Gingrich et al., 2008) afin de mettre en lumière l'ampleur des activités d'adaptation en cours à l'époque, y compris les options de gestion des risques et celles qui pourraient permettre d'exploiter des opportunités. Ces travaux ont par la suite constitué le fondement d'une base de données en ligne sur les mesures d'adaptation qui est aujourd'hui régulièrement mise à jour à mesure que de nouvelles données sont disponibles (section 5.2). Cette base de données peut favoriser l'apprentissage entre pairs et il y a matière à exploiter davantage ce potentiel en tant qu'outil de communication et d'aide à la décision. Elle ne contient cependant pas de renseignements sur les coûts financiers ou les bénéfices attendus des mesures.

De nombreux pays de l'OCDE, y compris l'Autriche, sont confrontés au problème de l'inadéquation entre les données qu'il est actuellement possible de fournir et celles dont l'utilisateur final a besoin. Ce problème se pose particulièrement dans la gestion des risques naturels, car les processus climatiques qui les causent se déroulent à petite échelle. En raison de la diversité géographique et de la variété des microclimats, il peut être trompeur d'appliquer des résultats moyens générés pour des zones plus vastes (PLANALP, 2012). Il serait bénéfique de poursuivre et d'intensifier les échanges et la coopération avec d'autres pays alpins pour enrichir la base de données factuelles. En 2011, l'Autriche a créé le Centre autrichien du changement climatique dans le but de renforcer les liens organisationnels entre ceux qui produisent les données climatiques et ceux qui les utilisent.

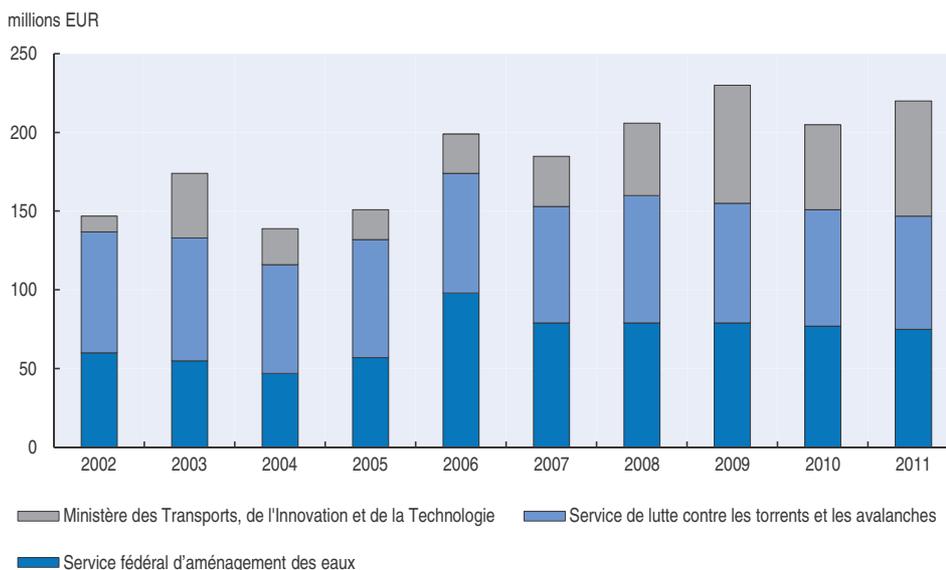
#### 4. Financement des politiques et des mesures d'adaptation

L'administration fédérale a dépensé plus de 200 millions EUR par an entre 2008 et 2011 pour la gestion des catastrophes naturelles (graphique 5.2). La plus grande partie de ces fonds provient du Fonds fédéral des calamités, qui reçoit 1.1 % des recettes fiscales fédérales. Environ trois quarts des fonds sont directement utilisés pour la prévention des catastrophes. Le reste sert à couvrir des dépenses dans divers domaines, comme des mesures indirectes de préparation aux catastrophes (par exemple fourniture d'équipement aux services d'incendie, et financement des systèmes d'alerte précoce), et l'indemnisation partielle des coûts des aléas naturels. Les ménages et les entreprises sont généralement remboursés à hauteur de 20-30 % de leurs pertes, les coûts étant partagés entre l'État fédéral (60 %) et les *Länder* (40 %). En outre, d'autres sources de financement plus modestes sont disponibles.

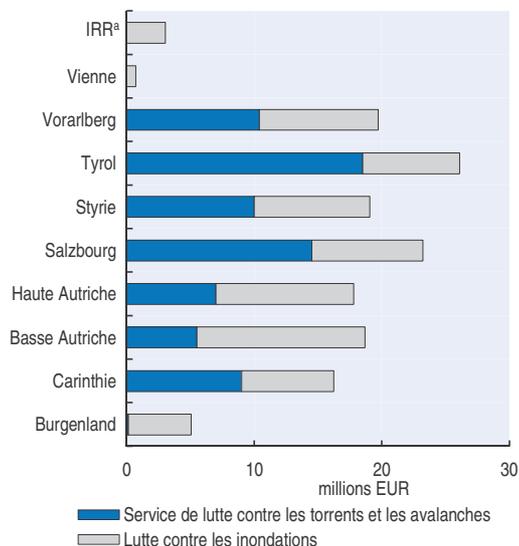
En dépit des ressources allouées à la gestion des risques de catastrophes, on observe une tendance à la hausse des pertes engendrées par les catastrophes naturelles. Ceci s'explique en partie par l'amélioration des systèmes de compte rendu, mais surtout par l'augmentation de la valeur des biens situés dans les zones à haut risque. Il est possible qu'un risque d'aléa moral découle de la conception du système d'indemnisation, même si ces dépenses ne couvrent qu'une partie des pertes totales. Le Fonds fédéral des calamités permettant aux *Länder* (en charge de l'aménagement du territoire) qu'aux individus et aux entreprises de ne pas supporter la totalité du coût de leur exposition aux risques. Il joue concrètement le rôle de subvention pour les zones à haut risque. Il est très difficile d'obtenir une assurance privée réellement exhaustive (dont les primes seraient en principe alignées sur les risques) car les assureurs considèrent que les risques trop élevés ne leur permettent pas de proposer des polices abordables. L'Association autrichienne des compagnies d'assurance a estimé que seuls 400 millions EUR des pertes générées par les

### Graphique 5.2. Dépenses fédérales pour la protection contre les aléas naturels

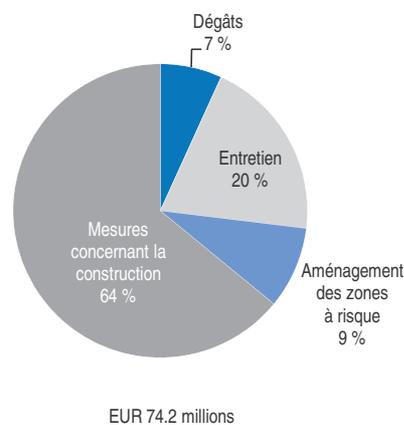
Dépenses fédérales par administration, 2002-11



Répartition des dépenses du BMLFUW par Land, 2011



Dépenses allouées à la lutte contre les inondations, 2010



a) Règlement international de régulation du Rhin.  
 Source : BMVIT et BMLFUW (2012) ; BMLFUW (2012), *Facts and Figures 2012*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932985561>

inondations de 2002 ont été couverts par des assurances privées, sur un montant total de 3 milliards EUR (Habersack et Moser, 2003). Toutefois, l'un des objectifs du plan d'action d'adaptation est d'encourager les souscriptions d'assurances privées afin de réduire les demandes déposées auprès du fonds des calamités.

Eu égard à la mise en œuvre de la SNA, le financement des politiques et des mesures d'adaptation demeure une lacune majeure. La stratégie ne fournit aucune donnée sur les coûts des actions inventoriées, pas plus qu'elle n'indique les sources de financement. La démarche actuellement adoptée par l'Autriche et de nombreux autres pays de l'OCDE est d'exiger que les ressources pour l'adaptation soient trouvées au sein des enveloppes budgétaires existantes. Cette approche présente l'avantage de garantir que toute dépense supplémentaire au titre des mesures d'adaptation remplit les critères d'optimisation des ressources en vigueur et est intégrée aux priorités plus générales du gouvernement.

Cependant, le risque de cette approche est que le manque de financement entraîne un manque d'action. Pour qu'une approche d'intégration transversale du financement soit efficace, il faut des incitations suffisantes pour que les décideurs prennent en compte l'adaptation, des outils pour évaluer les bénéfices tirés des mesures d'adaptation, et un système rigoureux de suivi et d'évaluation afin de déceler les déficits de mise en œuvre. Seuls certains de ces éléments sont actuellement en place. Le manque de données relatives aux coûts et avantages des actions d'adaptation en Autriche ne facilite pas la justification de dépenses additionnelles dans ce domaine, par rapport à d'autres priorités budgétaires. Pour remédier à cette situation, l'Autriche prévoit de mener une évaluation économique du coût de l'inaction et de parvenir à une estimation des coûts d'adaptation pour la mi-2015.

En raison des contraintes budgétaires, et aussi parce qu'il faut continuer d'enrichir les connaissances, il importe d'étudier toutes les possibilités en matière de sources de financement. L'Autriche a déjà fait bon usage de la collaboration dans le cadre d'initiatives de l'UE ou des régions alpines dans l'objectif d'attirer des fonds supplémentaires. Il pourrait être utile de voir s'il est possible d'augmenter la participation du secteur privé au financement des actions d'adaptation, ce qui réduirait la pression sur les finances publiques tout en renforçant la sensibilisation et les capacités du secteur privé.

## 5. Intégration systématique de l'adaptation

### 5.1. Intégration des priorités d'adaptation dans l'ensemble des activités gouvernementales

Des études d'impact sur l'environnement (EIE) sont nécessaires pour examiner une série d'incidences des projets, notamment leurs effets sur les émissions de GES. Le cadre juridique régissant les EIE indique clairement qu'il faut décrire les répercussions des projets sur les émissions et, le cas échéant, mentionner aussi des mesures de compensation. Aucune exigence équivalente n'existe à propos des effets du changement climatique, même si de nombreux types de projets faisant l'objet d'une EIE sont probablement tributaires aussi des conditions météorologiques. Une étude sur les activités menées dans les pays de l'OCDE (Agrawala et al., 2010) indique que plusieurs pays ont l'intention d'inclure l'adaptation au changement climatique dans les EIE. L'Espagne, par exemple, le prévoit dans sa stratégie d'adaptation au changement climatique. Il n'existe en Australie aucune obligation légale, mais il apparaît dans la pratique que les impacts climatiques sont pris en compte. Le pays à la pointe dans ce domaine est le Canada, où il est obligatoire d'intégrer les effets du changement climatique dans l'évaluation préalable des grands projets.

La procédure d'évaluation environnementale stratégique (EES) en Autriche est conforme à la directive de l'UE en la matière. Cette directive offre aux États membres une grande flexibilité concernant les éléments à inclure dans la procédure d'EES, pour autant

que celle-ci atteigne l'objectif global, qui est d'évaluer les aspects environnementaux, et si nécessaire de les traiter. Ici encore, l'usage des EES en Autriche n'exige pas précisément de tenir compte de l'adaptation au changement climatique, sinon indirectement du fait de l'obligation d'évaluer l'évolution probable de l'environnement dans le cas où le programme ou le plan ne serait pas lui-même évalué. Toutefois, l'absence de disposition imposant une évaluation de l'adaptation n'exclut pas qu'elle soit réalisée si elle apparaît pertinente.

L'exemple le plus clair de prise en compte systématique de l'adaptation dans les activités gouvernementales a été la mesure consistant à soumettre les projets de réglementations fédérales à une analyse d'impact climatique, laquelle est désormais intégrée dans l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) adoptée en 2013 (chapitre 2). Appliquée chaque fois que des réglementations fédérales étaient proposées ou modifiées, cette analyse portait tant sur l'adaptation au changement climatique que sur le volet atténuation. Elle avait été adoptée en 2008 dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie sur le changement climatique, et tout un éventail d'activités de renforcement des capacités, coordonnées par le BMLFUW, apportaient un soutien à sa réalisation. L'analyse d'impact climatique commençait par un premier examen minutieux visant à déterminer si le changement climatique était susceptible d'entrer en ligne de compte, et si c'était le cas, cet examen était suivi d'une évaluation, pour ensuite envisager différentes solutions pour faire face aux éventuels effets négatifs. En matière d'adaptation au changement climatique, les autorités réglementaires devaient évaluer les éventuels impacts climatiques dans quatre domaines : la santé humaine ; les infrastructures et les lieux d'implantation ; l'utilisation des sols, les paysages, les écosystèmes et la biodiversité ; ainsi que les ressources en eau. Il était supposé que l'option la plus favorable du point de vue du climat serait choisie. Des textes législatifs étaient nécessaires pour faire figurer dans l'analyse une déclaration sur l'importance de la loi et des solutions envisagées du point de vue du climat, et pour y ajouter une brève déclaration justificative si l'option retenue n'était pas la plus favorable des solutions possibles de ce point de vue.

En 2013, dans le cadre d'une révision plus large du processus d'analyse de l'impact de la réglementation, la Chancellerie autrichienne est en train de mettre au point un outil intégré d'analyse préalable et d'évaluation des politiques, dans le but de recourir à un seul processus pour analyser les questions intersectorielles, comme le changement climatique, au lieu de procéder à plusieurs analyses d'impact spécifiques. Cet outil pourrait alléger les tâches administratives liées aux analyses d'impact et sensibiliser au changement climatique ceux qui ne procèdent pas actuellement à ces analyses. De même que dans le cas de l'analyse d'impact climatique, cet outil est censé s'appliquer aux nouvelles réglementations et à celles qui feront l'objet de modifications sur le fond.

Dans l'ensemble, il est possible d'intensifier les efforts visant la prise en compte systématique de l'adaptation au changement climatique dans toutes les activités gouvernementales. Une première étape serait d'encourager la mise à jour du mécanisme d'intégration de l'adaptation actuellement à l'œuvre. La deuxième priorité dans ce domaine est d'élargir la portée des interventions afin de s'assurer que celles-ci ne laissent de côté aucune décision essentielle. L'analyse d'impact climatique était un bon point de départ, mais des orientations plus précises pourraient être données afin d'encourager la prise en compte de l'adaptation dans les EES, les EIE et les AIR. L'OCDE (2009) a relevé quelques domaines clés dans lesquels l'adaptation au changement climatique est à prendre en considération : la conception des politiques, l'affectation de ressources budgétaires, la passation de marchés et la mise en œuvre de projets. Les efforts déployés

jusqu'à présent en la matière étaient axés sur la conception des politiques, les autres domaines n'ayant pas encore été abordés. En particulier, le gouvernement pourrait étudier comment la passation de marchés et l'affectation de ressources budgétaires tiennent compte de l'adaptation. Étant donné les nombreuses compétences essentielles des *Länder*, il sera important aussi que l'adaptation soit prise en considération dans tous leurs systèmes et processus également.

## **5.2. Prise en compte systématique de l'adaptation dans les principaux secteurs vulnérables**

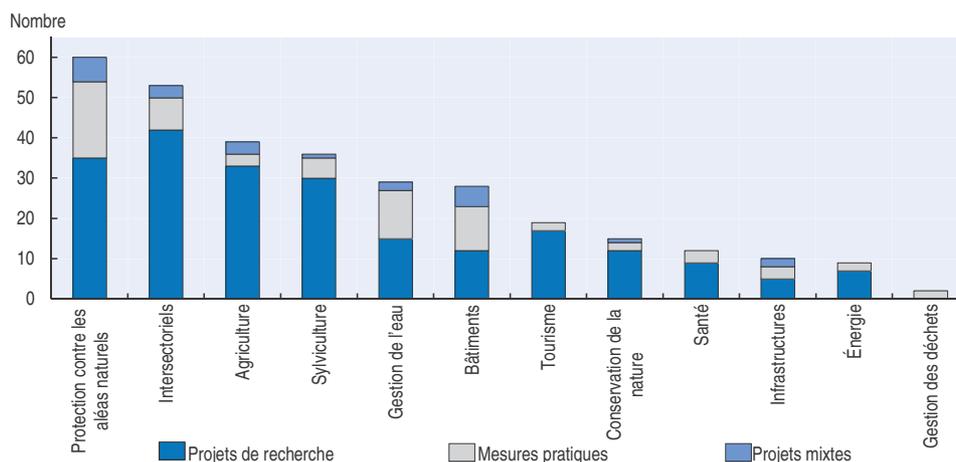
La base de données en ligne du gouvernement sur les projets d'adaptation en cours et achevés fournit des informations indicatives sur les efforts actuellement consentis en matière d'adaptation au changement climatique. Elle regroupe, en 2013, 312 exemples de projets d'adaptation : la plupart sont conduits à l'échelle nationale (185), 79 le sont au niveau des *Länder* et 48 autres au niveau de l'UE. Près de 70 % des projets sont dédiés à la recherche en vue d'évaluer les impacts potentiels du changement climatique et les options d'adaptation. Les mesures pratiques représentent 23 % des projets, le reste conjuguant des travaux de recherche et des mesures pratiques (graphique 5.3). S'agissant du milieu naturel, l'accent est mis sur la région alpine (49 projets) ainsi que sur les activités liées aux cours d'eau (34) et aux zones urbaines (31), mais les projets ne concernent, pour la plupart, aucun milieu naturel en particulier. Ces activités sont menées par une grande variété d'acteurs, surtout des instituts de recherche et des universités, mais aussi par des organismes publics à tous les niveaux, parfois en coopération avec des partenaires privés.

La base de données renseigne sur la portée des activités d'adaptation dans divers secteurs (graphique 5.3). La plupart des projets sont liés à la gestion des aléas naturels, domaine qui revêt une importance particulière pour l'Autriche indépendamment du changement climatique, et de nombreux projets sont multisectoriels. Ces informations permettent de se faire une idée de la répartition des activités entre les différents secteurs. L'ampleur et l'ambition des projets peuvent varier considérablement. On observe également que les rapports d'activité des différents types d'organisations peuvent être plus ou moins détaillés. Plus précisément, certains acteurs du secteur privé peuvent considérer l'adaptation comme une source d'avantage concurrentiel, ce qui les dissuade de divulguer leurs activités. Il se peut que certaines mesures visant à faire face à la variabilité du climat ne soient pas mentionnées en tant que telles (Agrawala et al., 2011). En particulier, il arrive que les informations sur des initiatives plus décentralisées et autonomes soient insuffisantes (Gingrich et al., 2008). La couverture sectorielle des projets semble bien correspondre à la vulnérabilité relative des secteurs et à la préférence accordée par le gouvernement autrichien aux options « sans regrets » qui joueraient un rôle important dans la gestion des aléas naturels, même en l'absence de changement climatique. On peut citer par exemple l'élaboration d'une approche plus structurée de la gestion des risques dans des communes du Tyrol, la documentation des aléas naturels dans la région alpine ou le développement d'une application mobile et d'un service de minime messages gratuits pour lancer des alertes en cas de phénomènes météorologiques graves.

Les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, du tourisme, de la gestion de l'eau et de l'énergie hydroélectrique sont particulièrement vulnérables au changement climatique. Les projets menés dans le secteur de l'agriculture et de la sylviculture sont surtout des projets de recherche. L'adaptation est souvent un avantage secondaire de ces projets, par exemple lorsque l'énergie solaire est utilisée pour le refroidissement ou lorsque des

mesures sont prises pour prévenir les feux de forêt. La gestion de l'eau est l'un des rares domaines où les projets comportent, pour une bonne part, un volet pratique. La plupart de ces projets sont également des options sans regrets, car les coûts des inondations augmentent avec l'accumulation des biens dans les zones à haut risque. En outre, une étude commandée par le BMLFUW et les organismes responsables de la gestion de l'eau dans les *Länder* (BMLFUW, 2010) a montré qu'aucune mesure pratique immédiate n'était nécessaire d'ici à 2050 en matière d'adaptation au changement climatique. Par exemple, les crues devraient varier, selon les projections, de -4 % à 10 % par rapport aux scénarios sans changement climatique. Un exemple de projet sans regrets est celui mené en coopération par le BMLFUW et le secteur de l'assurance visant la publication sur l'Internet du zonage des risques liés aux aléas naturels, notamment les inondations, permettant la visualisation à très haute résolution des zones à haut risque et des dégâts potentiels.

Graphique 5.3. Projets d'adaptation au changement climatique en 2013



Source : Umweltbundesamt (2013), Service de lutte contre les torrents et les avalanches ([www.klimawandelanpassung.at/datenbank/](http://www.klimawandelanpassung.at/datenbank/)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985580>

Il est intéressant de noter que relativement peu de projets concernent le secteur du tourisme, en dépit de sa vulnérabilité au changement climatique et de sa contribution importante à la balance commerciale (ANTO, 2013) et au PIB de l'Autriche. Cela pourrait tenir au fait que le secteur est perçu comme étant relativement capable de réagir avec souplesse aux changements progressifs du climat, par exemple en développant le tourisme estival pour compenser les déficits d'activités hivernales, ce qui expliquerait que les mesures d'adaptation puissent être prises plus tard. Pour exploiter pleinement les avantages potentiels du tourisme estival, il faudra toutefois anticiper la coordination et la planification. On note également une absence de mesures pratiques dans le secteur de l'énergie. Comme les analyses des impacts du changement climatique indiquent qu'il n'est pas immédiatement nécessaire de mettre en œuvre des mesures d'adaptation en ce qui concerne l'hydroélectricité (BMLFUW, 2010), les projets portent principalement sur la compréhension des effets du changement climatique, à l'exception de quelques mesures pratiques destinées à mettre en place des réseaux de froid urbains utilisant de la biomasse et des programmes de valorisation énergétique des déchets, propices en outre à l'atténuation du changement climatique.

### 5.3. Gestion des risques de catastrophe et prévention des inondations

Les effets du changement climatique ne sont actuellement pas considérés comme particulièrement significatifs pour la gestion des aléas naturels. Les conclusions de l'OCDE (2007) sont toujours valables : « de nombreux dangers étroitement associés à la modification du climat ont en fait une importance économique de moyenne à faible. » Les effets les plus nets concernent les zones glaciaires et de pergélisol, dont l'importance économique serait limitée du point de vue national, malgré des conséquences pour les collectivités locales qui pourraient être très importantes. « Pour leur part, les dangers qui pourraient avoir des retombées économiques et sociales beaucoup plus lourdes, comme les inondations et les tempêtes, ont des liens bien plus complexes et incertains avec les changements climatiques. » En dépit des incertitudes concernant l'incidence des changements climatiques sur les crues et les tempêtes hivernales, les risques liés à ces changements doivent être pris au sérieux étant donné les conséquences de ces événements et l'aggravation de la vulnérabilité des sociétés alpines sous l'effet des pressions démographiques, foncières et autres.

La SNA autrichienne inclut des options d'adaptation spécifiques dans le cadre de la gestion des aléas naturels afin d'améliorer la prévention et de répondre à de tels événements. La prise en compte des effets du changement climatique dans l'élaboration des politiques est en cours par l'application du concept d'« ajustement permanent ». Celui-ci reconnaît que le changement climatique n'est qu'un des nombreux processus naturels et socio-économiques qui conditionnent l'étendue et l'ampleur des aléas naturels. La récurrence des torrents, des avalanches et des autres aléas naturels est à l'origine d'une politique qui consiste à « vivre avec les risques et dangers naturels ». Il s'agit pour l'essentiel d'une approche plus large de la réduction des risques liés aux aléas naturels : en plus des mesures techniques de gestion des risques, elle englobe l'éducation, l'aménagement du territoire et les normes de construction. Parmi les options d'adaptation qui s'y rapportent dans la SNA autrichienne figurent notamment le soutien à la prévention et à la gestion individuelle des risques (guichet unique donnant accès à des informations sur l'adaptation au changement climatique et aux aléas naturels, diffusion d'informations ayant trait au climat, amélioration des systèmes d'alerte précoce, sensibilisation aux différentes solutions d'assurance privée, promotion de mesures techniques de protection des biens), l'aménagement durable du territoire afin d'éviter l'exposition des biens aux catastrophes naturelles, et la gestion des eaux moyennant des ouvrages de rétention et l'inondation volontaire pour écrêter les crues. De plus, la SNA prévoit un ensemble d'actions destinées à améliorer la gestion des risques de catastrophes, par exemple l'assouplissement des modes de financement des mesures à prendre pour parer aux risques de catastrophes et l'élargissement des formations afin de couvrir la gestion de ces risques.

Les inondations constituent une menace naturelle importante en Autriche : elles ont causé des dégâts estimés à 3.7 milliards EUR entre 2000 et 2010. La gestion des risques d'inondation s'appuie sur la directive européenne 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. La directive a été transposée en droit national par la directive inondation, qui est entrée en vigueur en 2011. Afin de faciliter sa mise en œuvre, un groupe de travail réunit toutes les entités qui travaillent à la prévention des inondations aux niveaux national et des *Länder*. Comme l'exige la loi, l'Autriche a réalisé une évaluation des risques d'inondation de tous les cours d'eau et a identifié les zones à haut risque. Des

cartes des risques et des dangers devraient être disponibles fin 2013, et l'Autriche prévoit d'élaborer des plans de gestion des risques d'inondations transfrontières avant la fin 2015.

Les investissements dans la protection contre les aléas se sont élevés à 1.8 milliard EUR entre 2002 et 2011. Le gouvernement estime que chaque euro investi a permis d'éviter des dommages d'une valeur près de deux fois plus élevée. Le système de protection contre les inondations est très complet et comprend des mesures techniques, comme des barrages et des bassins de rétention, ainsi que des mesures d'aménagement du territoire qui prévoient des espaces pour accueillir les surplus d'eau sans mettre les populations en danger, et des données sur les cours d'eau et l'évaluation des risques futurs. Le gouvernement communique des informations et des recommandations sur les crues afin d'aider les particuliers et les entreprises à gérer leurs propres risques. Les données actuelles suggèrent que les changements futurs concernant les risques d'inondation dus aux effets du changement climatique s'inscrivent dans les tolérances de conception actuelles des infrastructures de protection contre les inondations. Par conséquent, l'administration autrichienne ne prévoit pas de renforcer les normes techniques relatives à la protection contre les inondations pour l'instant. La situation sera réexaminée au fur et à mesure de l'évolution des données, conformément au concept d'« ajustement permanent » décrit ci-dessus.

## 6. Suivi et évaluation

Dans le cadre de l'application de la SNA, il sera nécessaire de mettre en place un système de suivi et d'évaluation. Le BMLFUW doit coordonner ce processus, et le premier rapport de mise en œuvre est attendu en 2014. Ce rapport devra fournir une analyse détaillée de l'avancement de la mise en œuvre de la SNA, sur la base d'une enquête par entretiens menée auprès des responsables concernés et de critères de suivi prédéfinis. De nouveaux rapports devront être établis tous les deux ans (BMLFUW, 2012a ; CE, 2012). Lors de la mise en place de ce cadre, le BMFLUW devra surmonter le problème posé par l'absence d'objectifs spécifiques ou d'indicateurs de réussite, qui rend difficile l'établissement d'un aperçu cohérent et rigoureux de l'état d'avancement de la mise en œuvre. Pour le moyen et le long terme, il est donc préférable d'adopter une approche plus systématique de suivi et d'évaluation, basée sur une spécification plus concrète des actions à mener.

Des travaux approfondis pourraient être consacrés aussi à l'articulation des procédures de suivi et d'évaluation avec le perfectionnement progressif des politiques. Il s'agit en partie d'une problématique technique, dans la mesure où la production de résultats doit être calée sur le cycle d'élaboration des politiques, mais aussi d'ordre méthodologique : il importe d'être particulièrement attentif à la mise en œuvre des mesures de la SNA, mais cela n'est pas suffisant pour éclairer les futures révisions de la stratégie. Certains autres pays de l'OCDE, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, sont en train de mettre au point des systèmes qui fournissent aussi des informations sur les principales tendances dans les secteurs sensibles aux effets du climat, par exemple sur l'évolution des pertes résultant des dégâts causés par les inondations. Recueillir et interpréter ces données peut aider à cerner les nouveaux problèmes et les changements de priorités concernant ceux déjà connus pour étayer l'élaboration des versions ultérieures des stratégies d'adaptation.

## 7. Coopération internationale

Plusieurs grandes voies navigables internationales traversent l'Autriche, notamment le Rhin, le Danube et son affluent la Mur. La directive européenne de 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (2007/60/CE) exige des États membres qu'ils coordonnent la gestion des cours d'eau transfrontaliers et, en particulier, qu'ils s'abstiennent de prendre des mesures qui augmenteraient les risques d'inondation dans les pays voisins (CEE-ONU, 2009). Toutefois, dans le cas de l'Autriche, il s'agissait surtout de la réaffirmation d'une pratique déjà en place. L'Autriche est un membre actif des commissions internationales qui ont un rôle à jouer dans le domaine des voies d'eau internationales.

L'Autriche est signataire de la Convention alpine, mécanisme juridique facilitant la coordination entre les pays alpins en vue de soutenir un développement durable. En 2006, la déclaration ministérielle sur le changement climatique de la convention a recensé neuf actions prioritaires pour s'atteler à l'adaptation au changement climatique. Un résultat durable a été l'intégration du changement climatique dans la plate-forme de partage des connaissances sur la gestion des aléas naturels et des expériences en la matière (PLANALP, 2012). Des experts de haut niveau des pays alpins se réunissent pour partager les expériences et les meilleures pratiques de gestion des aléas naturels, et le rôle de ce groupe est désormais élargi afin de mettre davantage l'accent sur les problèmes posés par les effets du changement climatique.

En plus de coopérer avec d'autres pays européens pour gérer les questions transfrontalières et le partage des connaissances, l'Autriche apporte son soutien à certaines initiatives d'adaptation au changement climatique dans des pays en développement. Cette aide est considérée comme une priorité dans les orientations stratégiques du gouvernement sur le développement et l'environnement. Ces orientations énumèrent une série de domaines d'action, notamment l'intégration systématique de l'adaptation dans les activités, son articulation avec la réduction des risques de catastrophes, ainsi que la promotion d'approches innovantes d'adaptation au niveau des communautés en Afrique.

L'action s'inscrit dans le cadre global du système autrichien d'aide publique au développement (APD). Le ministère des Affaires étrangères définit l'orientation stratégique générale, tandis que la mise en œuvre incombe à l'Agence autrichienne de développement (chapitre 3). Le financement provient des ministères fédéraux, des *Länder* et des communes. L'Autriche a versé 11 milliards USD d'APD en 2012, soit 0.28 % de son revenu national brut, pourcentage qui est légèrement inférieure à la moyenne des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Dans ce cadre, le total des financements expressément alloués aux mesures d'adaptation reste modeste. Selon les chiffres du CAD, en 2011, seuls 6.2 millions USD de l'APD bilatérale autrichienne (contre 2.3 millions USD en 2010) étaient destinés à des projets qui avaient pour objectif « principal » l'adaptation au changement climatique et 8.9 millions USD (contre 3.3 millions USD en 2010) étaient consacrés à des projets pour lesquels l'adaptation constituait un objectif « significatif ». Ainsi, 2.8 % de l'APD autrichienne ont servi à financer directement des projets d'adaptation, alors que la moyenne pour l'ensemble des membres du CAD était de près de 7.8 %. Il importe cependant de noter que les données relatives à l'adaptation ne sont disponibles que pour deux années, et que ces chiffres ne représentent donc qu'un instantané. En outre, comme

pour l'adaptation le système est nouveau, les pays n'appliquent pas encore tous de façon identique les marqueurs de Rio (graphique 3.9).

La base de données du CAD recense huit projets d'adaptation financés par l'Autriche, privilégiant plutôt le renforcement des capacités que l'application de mesures d'adaptation concrètes. D'après la description et la localisation des projets, ceux-ci ne semblent pas avoir été systématiquement conçus de manière à exploiter l'expérience acquise en Autriche sur la gestion des aléas naturels en zone montagneuse. Ils concernent plutôt une grande variété de contextes géographiques et de types d'intervention, depuis la réduction des risques climatiques en Éthiopie jusqu'au financement d'un centre de recherche dans un parc national au Costa Rica.

En plus de ces projets, l'Agence autrichienne de développement entend intégrer de manière systématique l'adaptation au changement climatique dans les activités de développement. Son objectif, énoncé dans la Cinquième communication nationale de l'Autriche à la CCNUCC, est d'utiliser l'aide au développement pour s'attaquer de façon ciblée aux causes profondes de la vulnérabilité aux effets du changement climatique. Ses efforts sont axés sur la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Ce processus d'intégration systématique devrait permettre de s'assurer que les fonds non destinés à l'adaptation contribuent néanmoins à la réduction de la vulnérabilité. Les activités de développement tel qu'on le conçoit habituellement peuvent dans certains cas contribuer à réduire la vulnérabilité aux effets du changement climatique, mais dans d'autres elles peuvent avoir l'effet contraire. L'OCDE et d'autres organismes ont donné des conseils pour faciliter ce processus (OCDE, 2009), mais l'approche adoptée par l'Agence autrichienne de développement pour faciliter l'intégration systématique de l'adaptation climatique dans ses travaux n'apparaît pas clairement.

On manque actuellement de données permettant de déterminer si cette approche a des effets bénéfiques sur l'affectation des crédits et la conception des projets. Un suivi et une évaluation explicites de cette approche aideraient à s'assurer que les objectifs escomptés sont atteints, et à éclairer l'élaboration des interventions ultérieures.

## Notes

1. Ces estimations ne tiennent pas compte des victimes.
2. Déclaration de Franz Hörl, président de l'Association autrichienne des remontées mécaniques, [http://portal.wko.at/wk/dok\\_detail\\_file.wk?angid=1&docid=1985021&conid=667225](http://portal.wko.at/wk/dok_detail_file.wk?angid=1&docid=1985021&conid=667225) (avril 2013).
3. Par exemple, dans la catégorie A, « Importance », l'utilisateur doit choisir le nombre de secteurs concernés par la mesure (Indicateur 1), estimer la valeur monétaire des dommages économiques que la mesure peut empêcher (Indicateur 2) et estimer s'il est possible d'éviter des dommages qui sont irréversibles ou impossibles à quantifier (Indicateur 3).
4. [www.klimawandelanpassung.at](http://www.klimawandelanpassung.at).
5. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a conçu 40 scénarios basés sur quatre canevas narratifs (A1, A2, B1, B2) afin de modéliser les évolutions possibles au cours du XXI<sup>e</sup> siècle. Le canevas A1 prévoit une croissance économique très rapide, une démographie mondiale qui atteint un maximum au milieu du siècle et qui décroît par la suite, et l'apparition rapide de techniques nouvelles et plus efficaces. Les grands thèmes sous-jacents sont la convergence économique et culturelle et le renforcement des capacités, avec une réduction sensible des différences régionales en matière de revenu par habitant. Le groupe A1B table en outre sur l'hypothèse d'un équilibre de toutes les sources dans l'évolution des techniques dans le système énergétique. Le canevas B1 prévoit un monde convergent avec une évolution rapide des structures économiques vers une économie axée sur les services et l'information, une réduction

de la consommation de matières, et l'apparition de techniques propres. On recherche des solutions de portée mondiale aux problèmes de viabilité économique, sociale et environnementale, et d'amélioration de l'équité, mais sans nouvelles mesures en faveur du climat. Les canevas A2 et B2 mettent davantage l'accent sur l'autosuffisance et les solutions locales, avec une croissance économique et une évolution des techniques moins rapides que dans les autres canevas.

## Bibliographie

- AEE (Agence européenne pour l'environnement) (2008), *Impacts of Europe's Changing Climate: 2008 Indicator-based Assessment*, rapport de l'Agence européenne pour l'environnement n° 4/2008, JRC Reference Report n° JRC47756, AEE, CCR, OMS, Copenhague.
- AEE (2009), *Regional Climate Change and Adaptation: The Alps Facing the Challenge of Changing Water Resources*, rapport de l'Agence européenne pour l'environnement n° 8/2009, AEE, Copenhague.
- Agrawala, S. et al. (2010), « Incorporating climate change impacts and adaptation in Environmental Impact Assessments: Opportunities and Challenges », *Document de travail de l'OCDE sur l'environnement* n° 24, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/5km959r3jcmw-en.
- Agrawala, S., et al. (2011), « Participation du secteur privé à l'adaptation au changement climatique : Approches de la gestion des risques climatiques », *Document de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 39, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/5k9cv8kpr220-fr.
- ANTO (2013), *Trade & Industry*, Office national du tourisme autrichien, [www.austria.info/au/about-austria/trade-industry-1161211.html](http://www.austria.info/au/about-austria/trade-industry-1161211.html), consulté le 21 février 2013.
- Auer, I. et al. (2005), « A New Instrumental Precipitation Dataset for the Greater Alpine Region for the Period 1800– 2002 », *International Journal of Climatology*, vol. 25, n° 2, pp. 139-166, doi : 10.1002/joc.1135.
- Balas, M. et al. (2010), *Klimaänderungsszenarien und Vulnerabilität – Aktivitätsfelder Gesundheit, Natürliche Ökosysteme und Biodiversität, Verkehrsinfrastruktur, Energie, Bauen und Wohnen* (Scénarios d'évolution du climat et vulnérabilité au changement climatique – Domaines d'activité : santé, écosystèmes naturels et biodiversité, infrastructures de transport, énergie, et logement), Fond pour le climat et l'énergie, Vienne.
- Bednar-Friedl, B. et al. (2011), *Die Gesellschaftlichen Kosten von Anpassung: Ansätze für eine Bewertung von Anpassungsoptionen (SALDO)* (Les coûts sociaux de l'adaptation : méthodes d'évaluation des options d'adaptation), rapport final de StartClim2010.C, BMLFUW, BMWF, BMWFJ, ÖBF, Graz et Vienne.
- BMASK (2009), *Freiwilliges Engagement in Österreich – 1. Freiwilligenbericht* (Bénévolat en Autriche – Premier rapport sur le bénévolat), ministère fédéral du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des Consommateurs, Vienne.
- BMLFUW (2010), *Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft* (Stratégies d'adaptation au changement climatique de la gestion de l'eau en Autriche), réalisé par ZAMG et TU Wien, ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne.
- BMLFUW (2011), *Indikatoren-Bericht für das Monitoring Nachhaltiger Entwicklung 2011* (Rapport sur les indicateurs de suivi du développement durable 2011), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne.
- BMLFUW (2012a), *Die Österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Teil 1 – Kontext* (La stratégie autrichienne d'adaptation au changement climatique, Partie 1 – Contexte), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, adoptée par le Cabinet le 23 octobre, Vienne.
- BMLFUW (2012b), *Die Österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Teil 2 – Aktionsplan: Handlungsempfehlungen für die Umsetzung* (La Stratégie autrichienne d'adaptation au changement climatique, Partie 2 – Plan d'action : recommandations d'action pour la mise en œuvre), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, adoptée par le Cabinet le 23 octobre, Vienne.
- BMVIT et BMLFUW (2012), *Schutz vor Naturgefahren in Österreich 2002-2011* (Protection contre les aléas naturels en Autriche 2002-2011), ministère fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie et ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne.

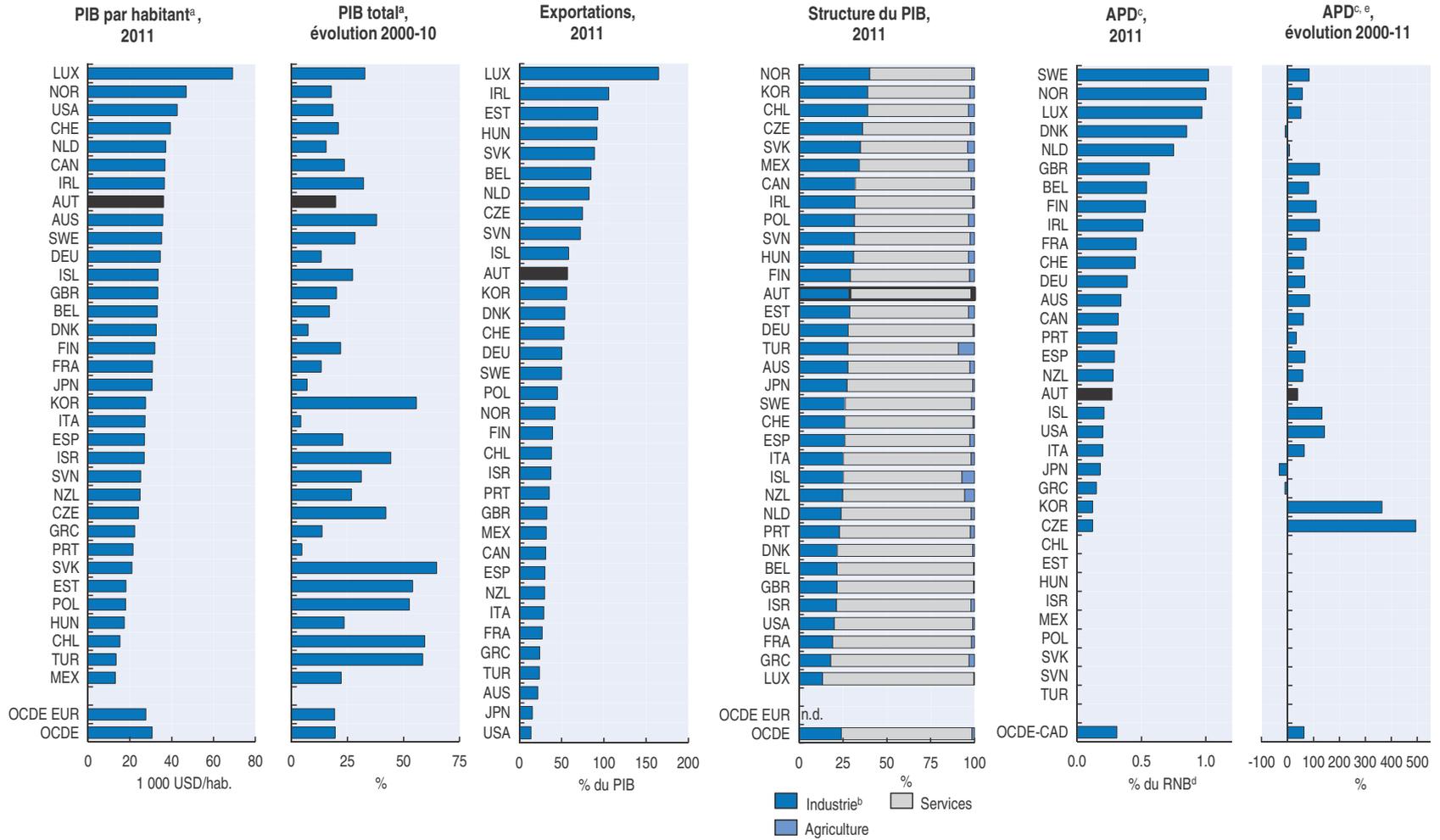
- CE (2012), *Climate-Adapt, European Climate Adaptation Platform: Austria*, Commission européenne, <http://climate-adapt.eea.europa.eu/countries/austria>, consulté le 2 avril 2013.
- CEE-ONU (2009), *Transboundary Flood Risk Management: Experiences from the UNECE Region*, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, Genève.
- ClimChAlp (2008), *ClimChAlp Common Strategic Paper*. ClimChAlp Partnership, Munich.
- CRED (2013), *EM-DAT – The International Disaster Database: Austria Country Profile*, Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, [www.emdat.be/result-country-profile](http://www.emdat.be/result-country-profile), consulté le 20 février 2013.
- GIEC (2012), *Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique*, Rapport spécial des Groupes de travail I et II du GIEC, GIEC, Cambridge University Press, Cambridge, R-U, et New York.
- Gingrich, S. et al. (2008), *Ist-Stand-Erhebung zur Anpassung an den Klimawandel in Österreich* (État des lieux en vue de l'adaptation au changement climatique en Autriche), Vienne.
- Haas, W. et al. (2008), *Identifikation von Handlungsempfehlungen zur Anpassung an den Klimawandel in Österreich: 1. Phase*, 2008, AustroClim (Recommandations concernant les actions d'adaptation au changement climatique en Autriche : 1<sup>re</sup> phase, 2008, AustroClim), Vienne.
- Habersack, H. et A. Moser (2003), *Ereignisdokumentation Hochwasser August 2002* (Documentation des événements, inondations août 2002), Universität für Bodenkultur, Vienne.
- IAT (Institut autrichien de technologie) (2013), *reclip:century – Project Background*, Institut autrichien de technologie, Vienne, [http://reclip.ait.ac.at/reclip\\_century/index.php?id=24](http://reclip.ait.ac.at/reclip_century/index.php?id=24).
- Korck, J., et al. (2011), *Climate Adaptation and Natural Hazard Management in the Alpine Space*, AdaptAlp Rapport final, Munich.
- Mullan, M., et al. (2013), « Planification nationale de l'adaptation – L'expérience des pays de l'OCDE », Document de travail de l'OCDE n° 54, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/5k483jp21xg0-fr.
- OCDE (2007), *Changements climatiques dans les Alpes européennes : Adapter le tourisme d'hiver et la gestion des risques naturels*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264031715-fr.
- OCDE (2009), *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264060296-fr.
- PLANALP (2012), *Alpine Strategy for Adaptation to Climate Change in The Field of Natural Hazards*, Plateforme Risques naturels de la Convention alpine, Berne.
- Robine, J.M., et al. (2007), *Report on excess mortality in Europe during summer 2003*, EU Community Action Programme for Public Health, Grant Agreement 2005114, 2003 Heat Wave Project, Commission européenne, Bruxelles.

## ANNEXE I

I.A. Données économiques* . . . . .	180
I.B. Données sociales . . . . .	183
I.C. Données sur l'environnement. . . . .	184

\* Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

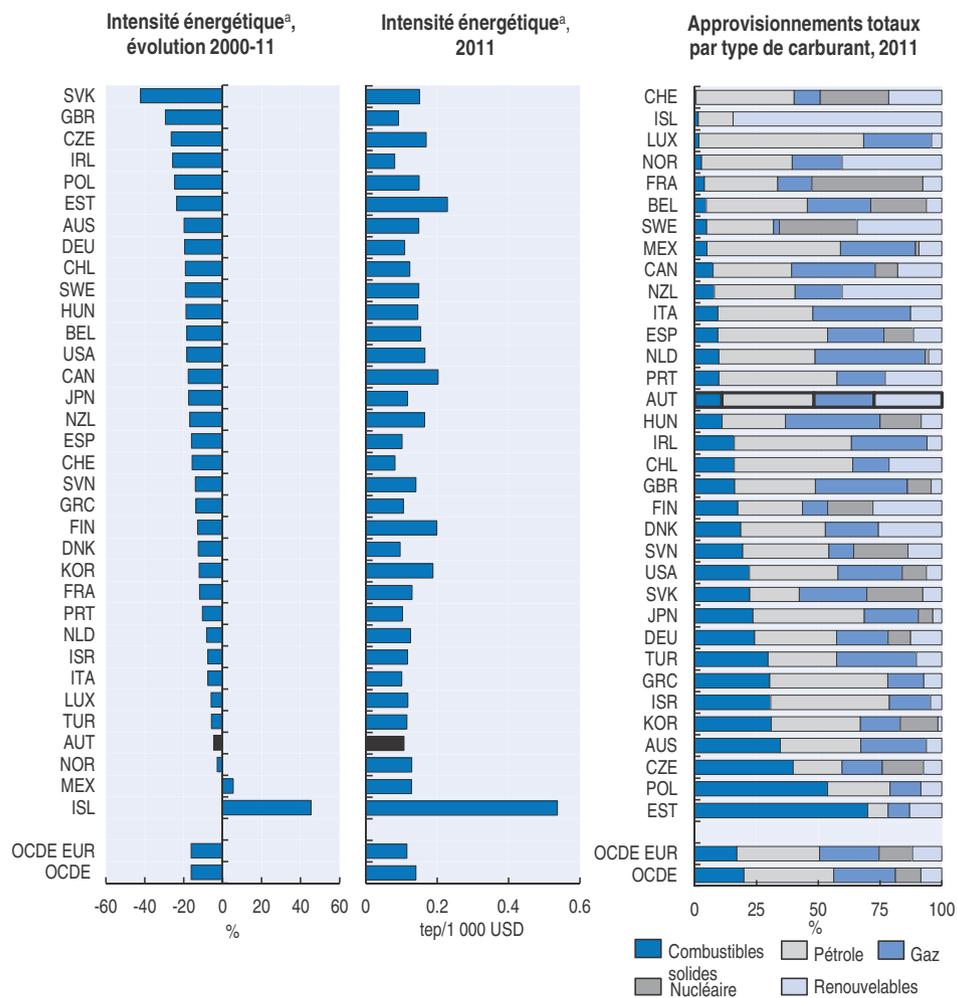
Annexe I.A. Données économiques\* – Contexte économique



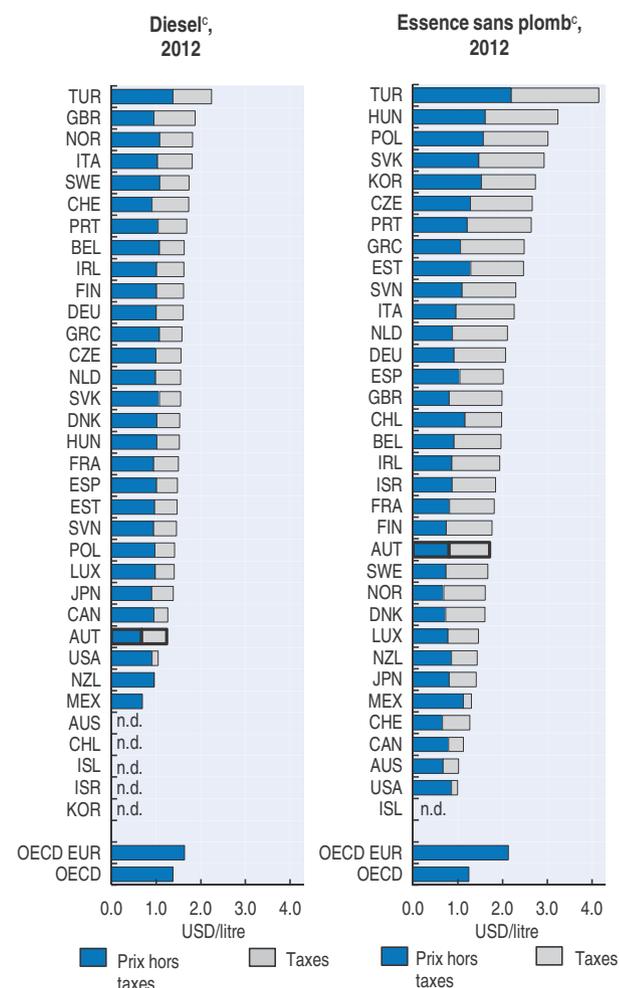
\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.  
 a) PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.  
 b) Industries extractives et manufacturières, électricité, gaz, eau, et construction.  
 c) Aide publique au développement des pays Membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Versements nets en dollars constants de 2010.  
 d) Revenu national brut.  
 e) Sur la base des données exprimées en dollars constants de 2010 ; (CZE, ISL et KOR sont devenus membres du CAD après l'an 2000).  
 Source : OCDE Données sur l'environnement.

## Annexe I.A. Données économiques\* - Énergie

### Approvisionnement totaux en énergie



### Prix des carburants routiers



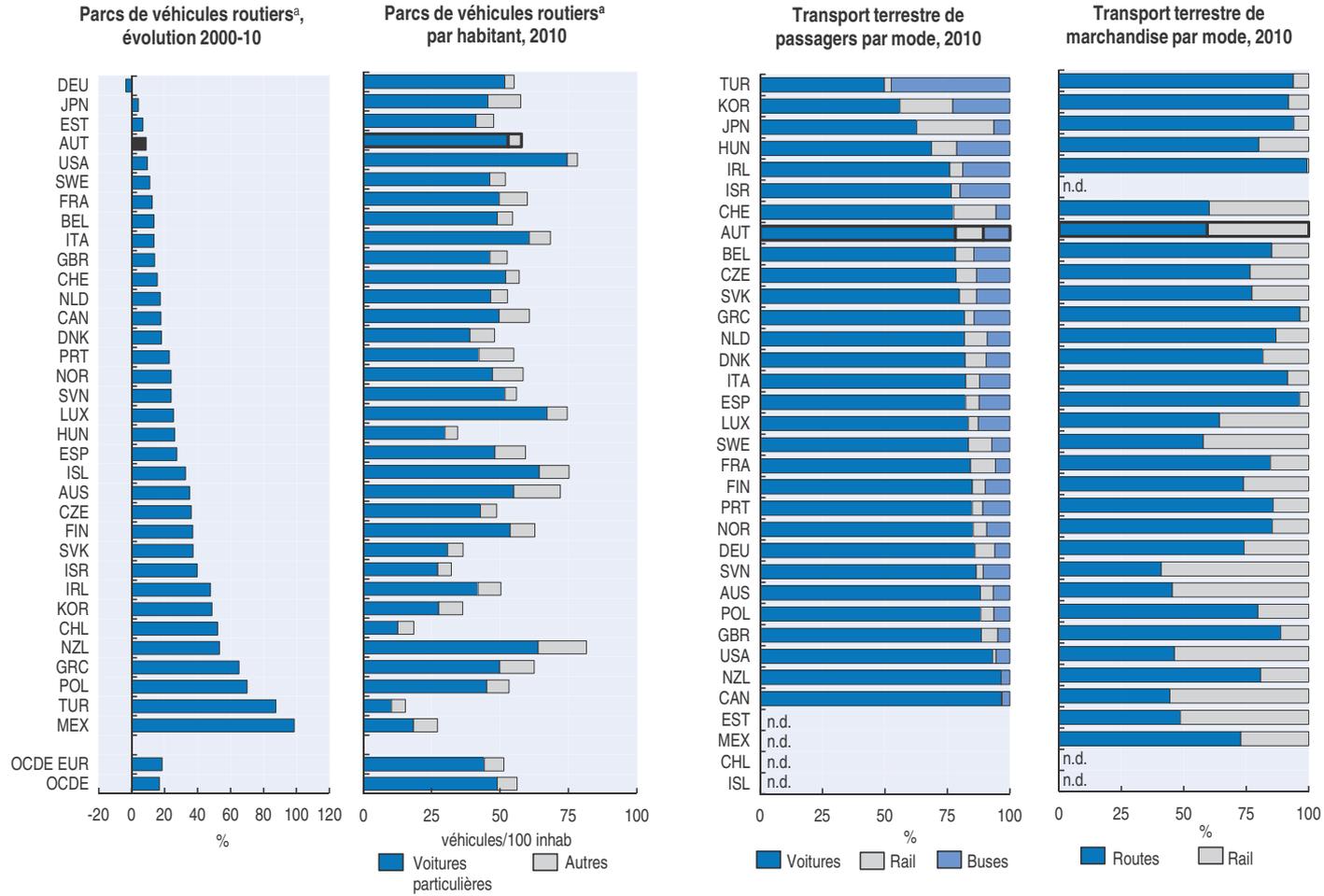
\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) Approvisionnement totaux en énergie primaire par unité de PIB aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

b) Diesel: diesel pour utilisation commerciale, USD aux prix et taux de change courants; Essence sans plomb: super sans plomb (RON 95) excetés JPN (ordinaire sans plomb) et NZL (RON 96): USD aux prix et parités de pouvoir d'achat courants.

Source : OCDE Données sur l'environnement.

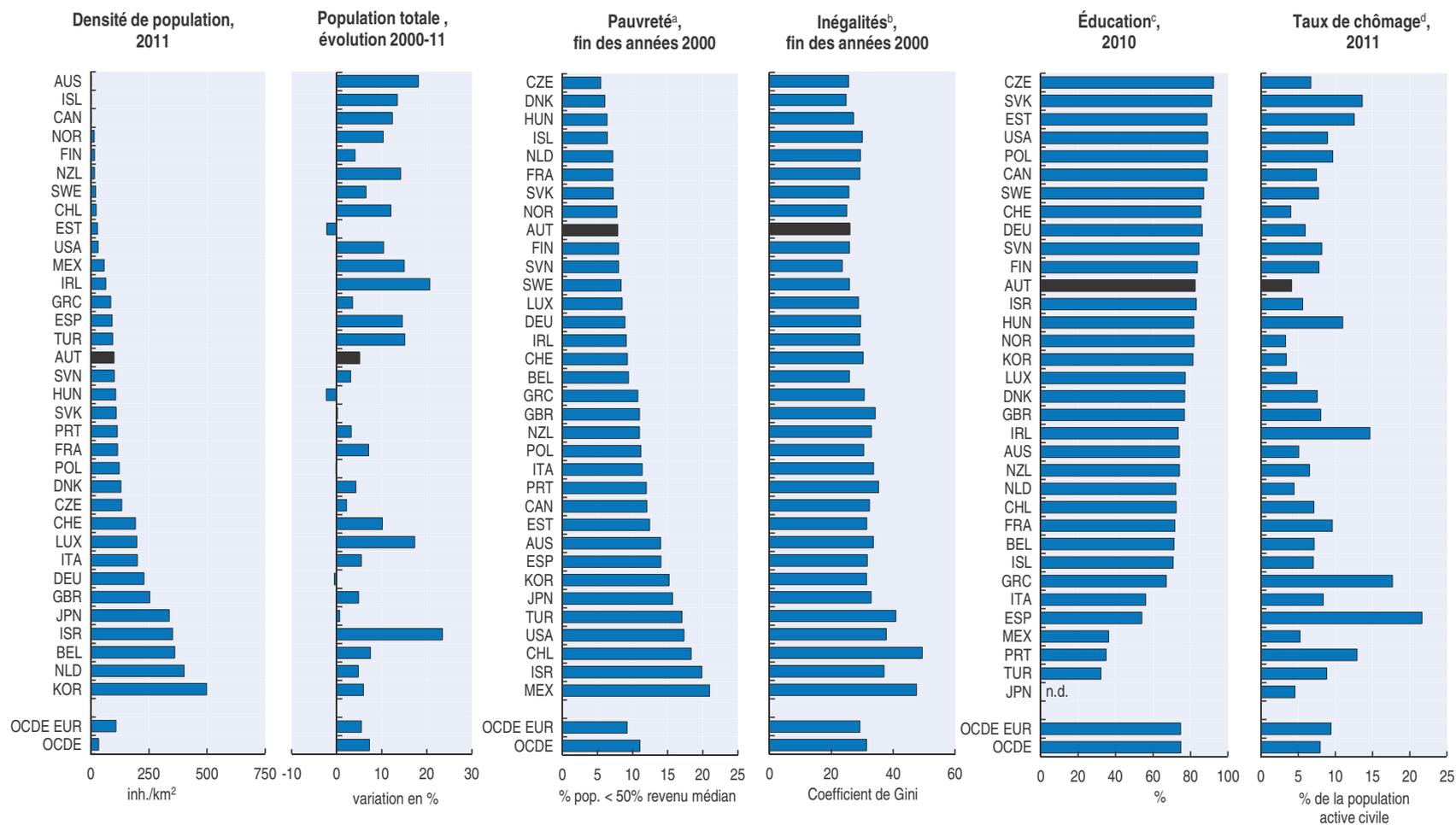
Annexe I.A. Données économiques\* – Transports



\* Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les totaux partiels sont indiqués par une ligne en pointillés.

a) Se rapporte aux véhicules routiers à quatre roues ou plus.  
 AUT) transport terrestre de passager par mode : véhicules nationaux seulement.  
 Source : OCDE Données sur l'environnement.

### Annexe I.B. Données sociales\* – Contexte social



\* Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) Pourcentage de la population avec un revenu inférieur à 50% du revenu médian.

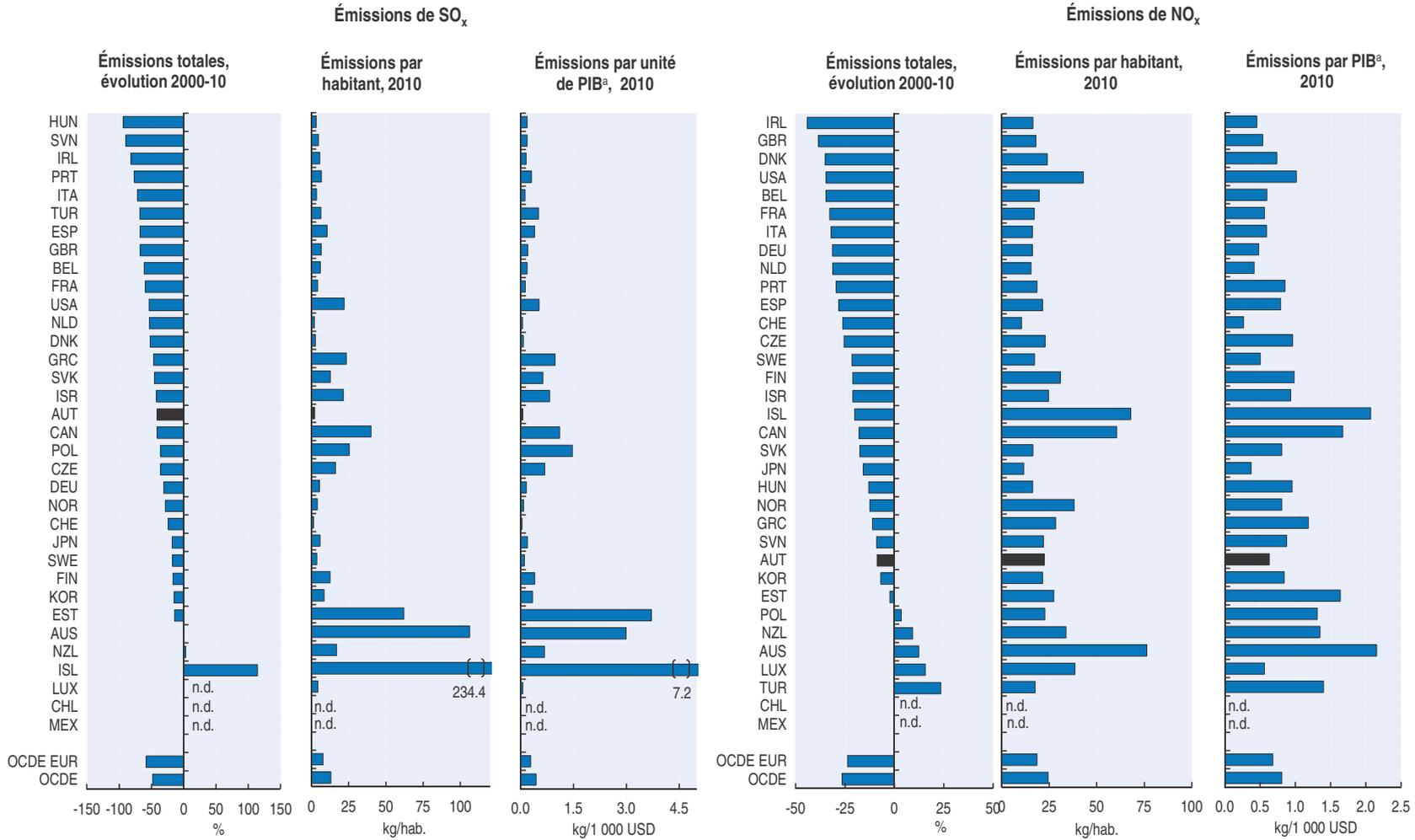
b) Distribution des revenus échelonnée de 0 (égale) à 100 (inégal) ; les chiffres se rapportent au revenu disponible total (comprenant tous les revenus, impôts et avantages) pour la population totale. OCDE : moyenne des taux.

c) Part de la population entre 25 et 64 ans, ayant suivi au moins un enseignement secondaire ou supérieur. OCDE : moyenne des taux.

d) Taux de chômage harmonisés.

Source : OCDE Données sur l'environnement ; OCDE (2011), *Base des données OECD.Stat* (Statistiques de l'OCDE sur les dépenses sociales ; Statistiques de l'OCDE sur l'éducation ; Principaux indicateurs économiques).

Annexe I.C. Données sur l'environnement\* – Air



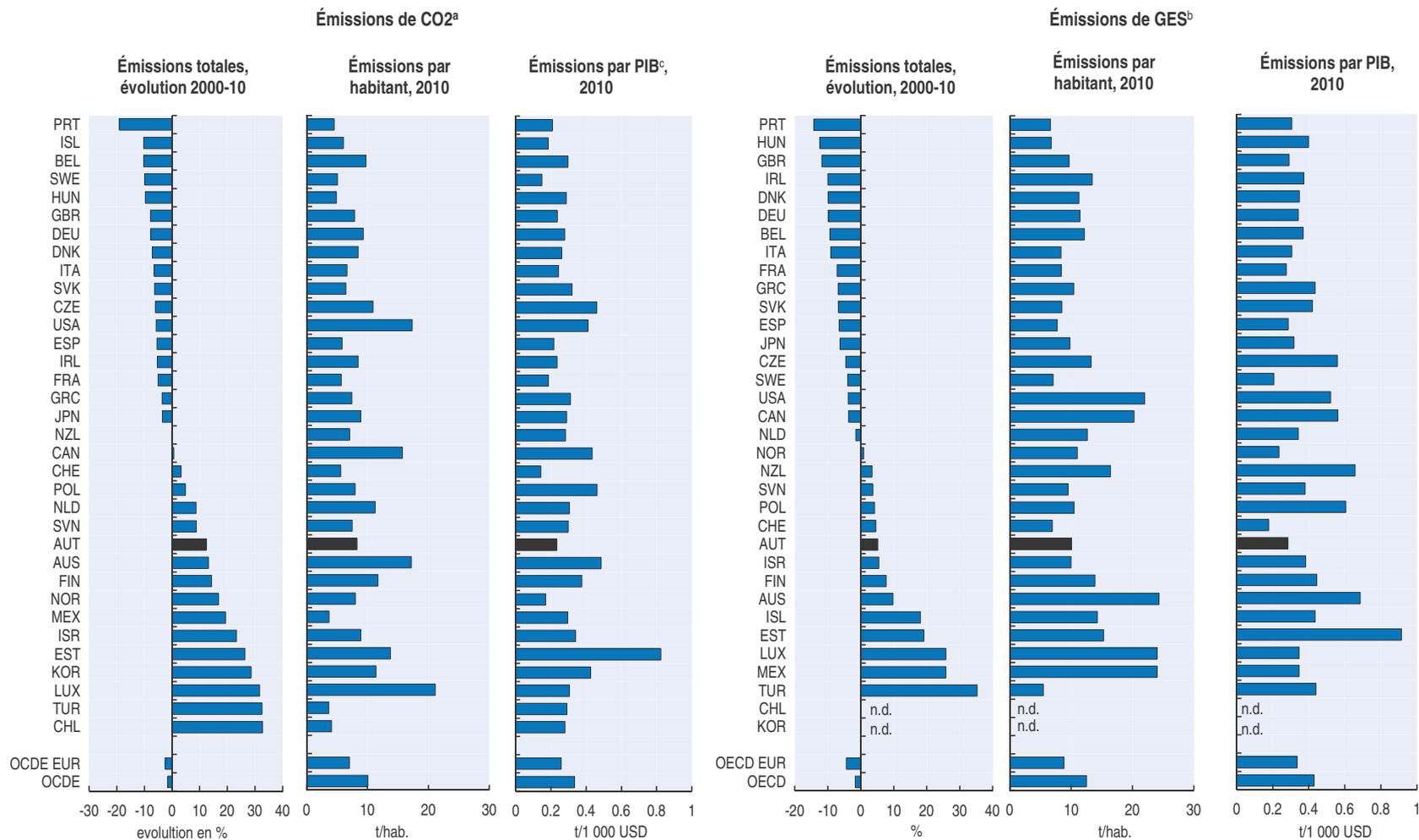
\* Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définition peuvent limiter la comparabilité entre pays. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

ISL : les données sur les émissions de SO<sub>x</sub> incluent les émissions de l'énergie géothermique (182 kg/habitant en 2010). KOR : les données se rapportent à 2006. LUX : émissions de NO<sub>x</sub> - données 2009 excluant les émissions du "tourisme à la pompe".

Source : OCDE Données sur l'environnement.

### Annexe I.C. Données sur l'environnement\* – Climat



\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définition peuvent limiter la comparabilité entre pays. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) CO<sub>2</sub> dû à l'utilisation d'énergie uniquement; approche sectorielle; les soutages maritimes et aériens internationaux sont exclus; approche sectorielle.

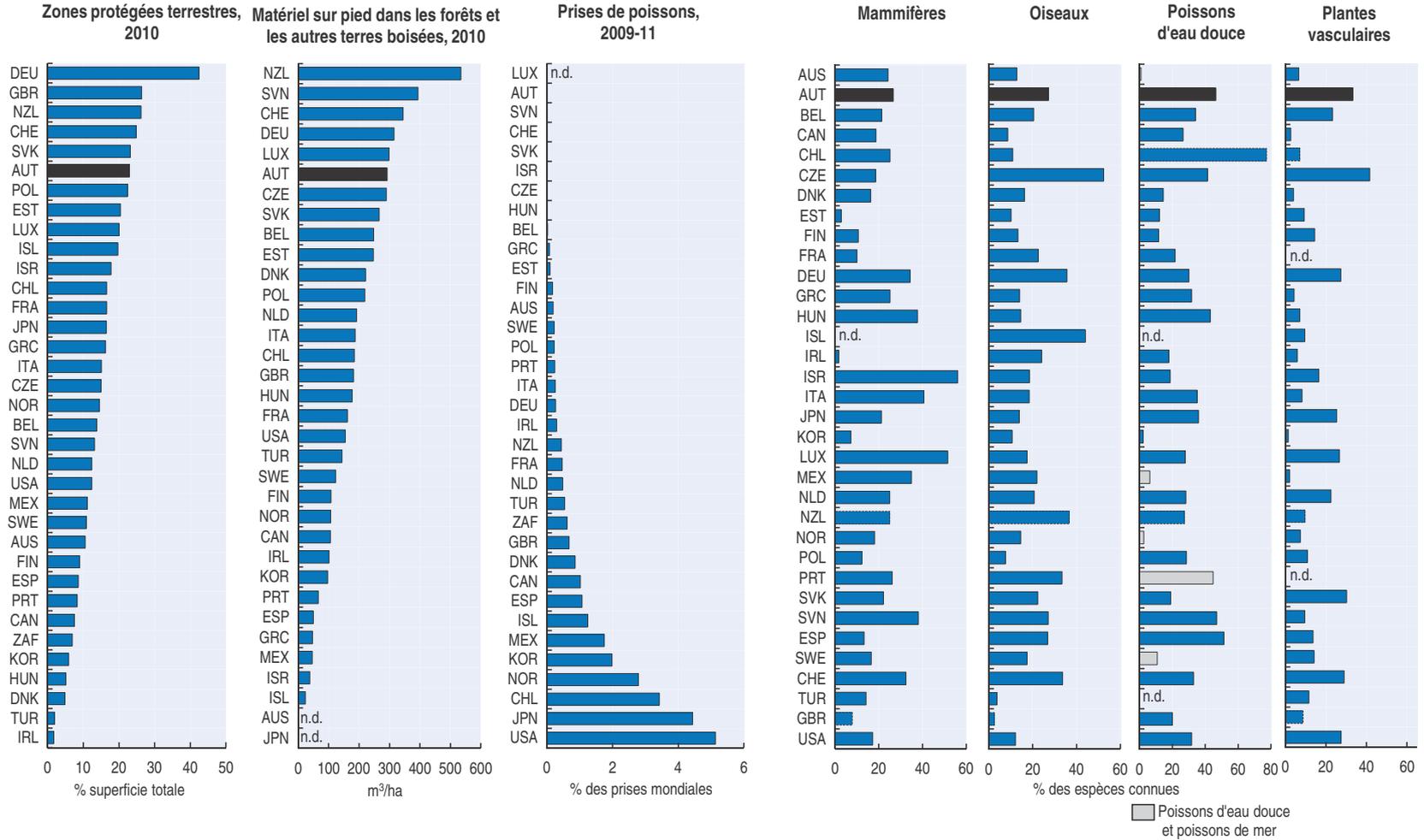
b) Hors émission/absorption associées à l'utilisation des terres, au changement d'utilisation des sols et à la sylviculture (UTCATF). ISR : les données 2000 excluent les gaz fluorés.

c) PIB aux niveaux des prix et des parités de pouvoir d'achat de 2005.

Source : OCDE Données sur l'environnement.

Annexe I.C. Données sur l'environnement\* –Conservation et utilisation durable de la biodiversité

Espèces menacées, fin des années 2000



\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définition peuvent limiter la comparabilité entre les pays.

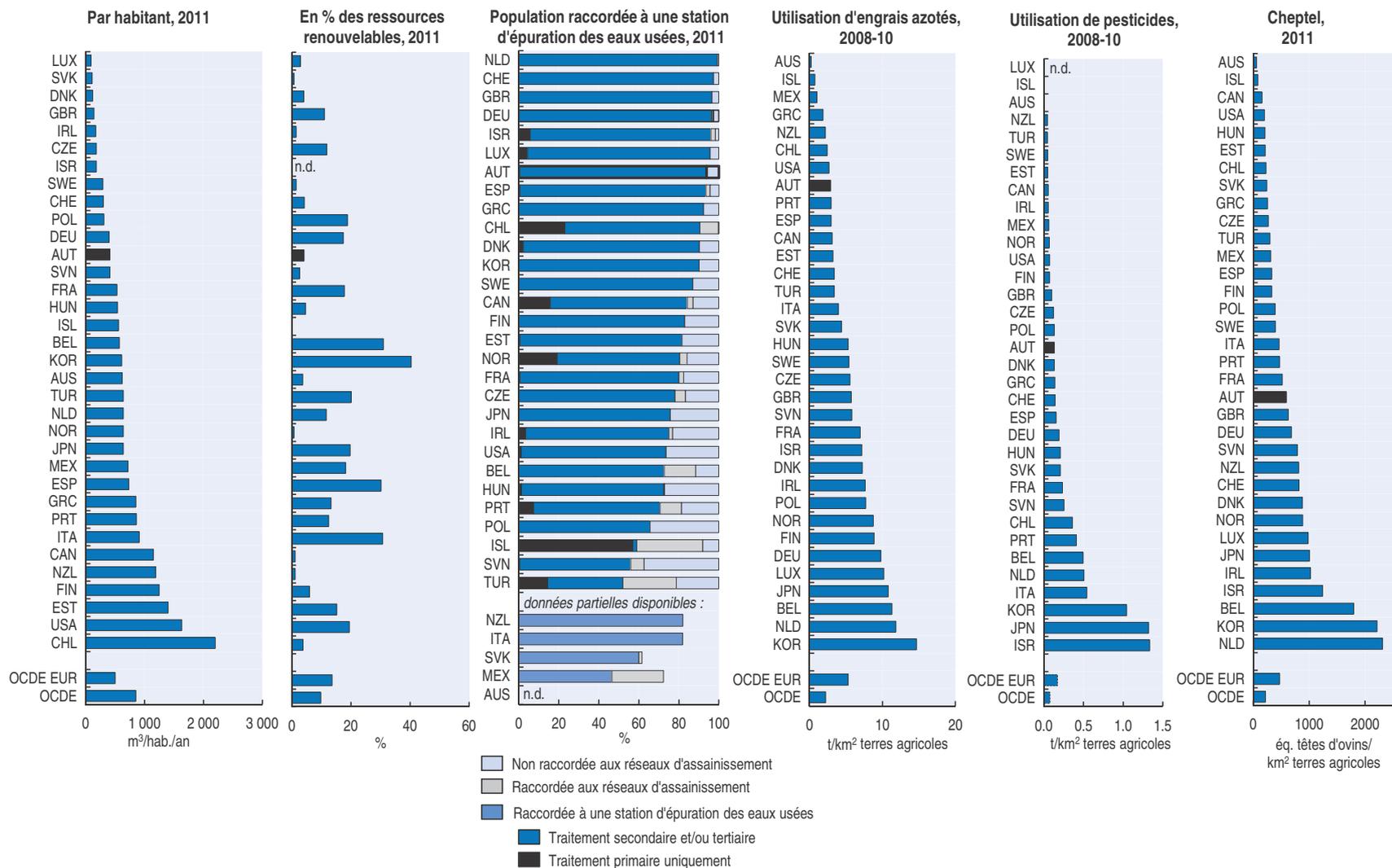
a) Zones protégées terrestres désignées. Les données se rapportent à différents niveaux de protection parmi les catégories I-VI de l'UICN. Les classifications nationales peuvent être différentes. Poissons menacés : les données concernant les espèces indigènes sont indiquées par des lignes en pointillés. NOR : Poissons menacés: espèces marines uniquement.

Source : OCDE Données sur l'environnement.

## Annexe I.C. Données sur l'environnement\* –Eau et terres

Prélèvements d'eau<sup>a</sup>

Intrants agricoles



<sup>1)</sup> Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définition peuvent limiter la comparabilité entre pays.

<sup>2)</sup> Pour certains pays les données font référence aux permis d'exploitation et non aux prélèvements réels.

<sup>3)</sup> HL : traitement public des eaux usées : population des zones urbaines uniquement. GBR : prélèvements d'eau et traitement public des eaux usées : Angleterre et Pays de Galles uniquement ; utilisation de pesticides : Grande Bretagne uniquement

Source : OCDE données sur l'environnement.



## ANNEXE II

### Abréviations

<b>AEE</b>	Agence européenne pour l'environnement
<b>AIE</b>	Agence internationale de l'énergie
<b>AIR</b>	Analyse d'impact de la réglementation
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>ATEP</b>	Approvisionnements totaux en énergie primaire
<b>AVCI</b>	Années de vie corrigées du facteur d'invalidité
<b>BMASK</b>	Ministère fédéral du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des Consommateurs
<b>BMEIA</b>	Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales
<b>BMLFUW</b>	Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau
<b>BMVIT</b>	Ministère fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie
<b>BMWFF</b>	Ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse
<b>BSE</b>	Biens et services environnementaux
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement (OCDE)
<b>CCNUCC</b>	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CEE-ONU</b>	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
<b>CIM</b>	Consommation intérieure de matières
<b>CLEEN</b>	Réseau européen pour le contrôle de l'application de la législation sur les produits chimiques
<b>CLP</b>	Classification, étiquetage et emballage
<b>CO<sub>2</sub></b>	Dioxyde de carbone
<b>COV</b>	Composé organique volatil
<b>COVNM</b>	Composé organique volatil non méthanique
<b>CRED</b>	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
<b>CSC</b>	Captage et stockage du carbone
<b>DCE</b>	Directive-cadre sur l'eau de l'UE
<b>ECHA</b>	Agence européenne des produits chimiques
<b>EES</b>	Évaluation environnementale stratégique
<b>EIE</b>	Étude d'impact sur l'environnement
<b>EMAS</b>	Système de management environnemental et d'audit de l'UE
<b>EM-DAT</b>	Base de données internationale sur les catastrophes
<b>EUR</b>	Euro
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FCIO</b>	Association de l'industrie chimique autrichienne
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre

<b>GIEC</b>	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
<b>GPL</b>	Gaz de pétrole liquéfié
<b>HAP</b>	Hydrocarbures aromatiques polycycliques
<b>IAT</b>	Institut autrichien de technologie
<b>ICCA</b>	Conseil international des associations chimiques
<b>IETMP</b>	Inventaire des émissions et des transferts de matières polluantes
<b>IMPEL</b>	Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement
<b>IPPC</b>	Prévention et réduction intégrées de la pollution
<b>KPC</b>	Kommunalkredit Public Consulting
<b>LAS</b>	Alkylbenzènesulfonates linéaires
<b>MONARPOP</b>	Monitoring Network in the Alpine Region for Persistent Organic Pollutants
<b>N<sub>2</sub>O</b>	Hémioxyde d'azote
<b>NO<sub>x</sub></b>	Oxydes d'azote
<b>NSTRAT</b>	Stratégie nationale de développement durable
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONUDI</b>	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
<b>ÖPUL</b>	Programme agro-environnemental
<b>ÖSTRAT</b>	Stratégie autrichienne de développement durable
<b>PBDE</b>	Polybromodiphényléthers
<b>PCB</b>	Polychlorobiphényles
<b>PCDD</b>	Polychlorodibenzo-p-dioxines
<b>PCT</b>	Traité de coopération en matière de brevets
<b>PEN</b>	Plafonds d'émission nationaux (UE)
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIC</b>	Consentement préalable en connaissance de cause
<b>PISA</b>	Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves
<b>PLANALP</b>	Plate-forme Risques naturels de la Convention alpine
<b>PM</b>	Particules
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>POP</b>	Polluants organiques persistants
<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat
<b>QSP</b>	Programme de démarrage rapide
<b>RCN</b>	Réseau de communication sur les risques
<b>R-D</b>	Recherche-développement
<b>REACH</b>	Règlement de l'UE sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques
<b>REDD</b>	Réseau européen du développement durable
<b>RNB</b>	Revenu national brut
<b>RPB</b>	Règlement relatif aux produits biocides
<b>SAICM</b>	Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques
<b>SEQE</b>	Système d'échange de quotas d'émission
<b>SKKM</b>	Organe fédéral de gestion des crises et des catastrophes
<b>SNA</b>	Stratégie nationale d'adaptation
<b>SO<sub>x</sub></b>	Oxydes de soufre

---

<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UFI</b>	Umweltförderung im Inland
<b>UICN</b>	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources
<b>USD</b>	Dollar des États-Unis
<b>WIFO</b>	Institut autrichien de recherche économique
<b>WKÖ</b>	Chambre économique autrichienne



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

# Examens environnementaux de l'OCDE

## AUTRICHE

Les examens environnementaux de l'OCDE sont des évaluations indépendantes des progrès accomplis par les pays pour tenir leurs engagements environnementaux nationaux et internationaux. Ils contiennent également des recommandations de politique publique. Ces examens ont pour objectif de favoriser les échanges de bonnes pratiques et l'apprentissage entre pairs, d'aider les gouvernements à rendre compte de leurs politiques auprès des autres pays et de l'opinion publique et d'améliorer la performance environnementale, individuelle et collective, des pays. Les analyses s'appuient sur un large éventail de données économiques et environnementales. Au cours de chaque cycle d'examens environnementaux, l'OCDE passe en revue l'ensemble de ses pays membres ainsi que certains pays partenaires. Les derniers pays examinés sont le Mexique (2013), l'Italie (2013) et l'Allemagne (2012).

Ce rapport est le troisième examen environnemental de l'Autriche. Il évalue les progrès accomplis par l'Autriche en termes de développement durable et de croissance verte, avec un accent particulier sur la gestion des produits chimiques et l'adaptation au changement climatique.

### Sommaire

#### Partie I. Progrès sur la voie du développement durable

Chapitre 1. Principales tendances environnementales

Chapitre 2. Contexte de l'élaboration des politiques

Chapitre 3. Vers une croissance verte

#### Partie II. Progrès sur la voie de la réalisation de certains objectifs environnementaux

Chapitre 4. Gestion des produits chimiques

Chapitre 5. Adaptation au changement climatique et aléas naturels liés au climat

Pour de plus amples informations, n'hésitez pas à consulter le site Internet du programme d'examens environnementaux de l'OCDE : [www.oecd.org/fr/env/examens-pays/](http://www.oecd.org/fr/env/examens-pays/).

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202948-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

