



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CEP/AC.11/2007/15
15 mai 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS, FRANÇAIS
et RUSSE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Groupe de travail préparatoire spécial composé de
hauts fonctionnaires «Un environnement pour l'Europe»

Quatrième réunion
Genève, 30 mai-1 juin 2007
Point 2 f) de l'ordre du jour provisoire

**ORDRE DU JOUR PROVISOIRE DE LA SIXIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE
«UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE»**

PARTENARIATS

**MOBILISER DES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LES PRIORITÉS
ENVIRONNEMENTALES : RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR¹**

Document de catégorie I proposé²

Document présenté par le PPC, Banque Mondiale, REC-CEE et le EAP Task Force³

¹ Le texte de ce document est identique à celui soumis par les auteurs.

² Documents destinés aux ministres pour suite à donner (décision de signer, d'entériner, d'approuver, d'adopter ou d'examiner), présentés par l'intermédiaire du Groupe de travail de hauts fonctionnaires et entérinés par celui-ci (ECE/CEP/AC.11/2006/5, section II).

³ Le Comité de Préparation des projets (PPC), Le Centre régional pour l'Environnement de l'Europe centrale et orientale (REC-CEE), et l'OCDE Groupe d'étude chargé de la mise en oeuvre du Programme d'action environnementale (EAP TF).

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Pages
Résumé		2
I. RECOMMANDATIONS	1	4
II. DEFIS ENVIRONNEMENTAUX ET NOUVELLES POSSIBILITES DE FINANCEMENT DANS LES PAYS DE L'EOCAC ET DE L'ESE		6
A. Défis environnementaux et flux financiers	2-6	6
B. Nouvelles possibilités pour le financement environnemental	7-10	8
III. LE ROLE DES RESSOURCES FINANCIERES NATIONALES		9
A. Ressources publiques	11-16	9
B. Le rôle du secteur privé	17-28	12
IV. LE ROLE DE L'AIDE FINANCIERE INTERNATIONALE		17
A. La nécessité de maintenir l'aide officielle au développement pour l'environnement	29-33	17
B. Optimiser l'utilisation de l'aide internationale	34-36	18
C. Améliorer les conditions d'emprunts extérieurs pour des améliorations environnementales	37-39	20
V. LA NECESSITE D'UNE PREPARATION EFFICACE DES PROJETS	40-44	21
Abréviations et sigles		24

Résumé

Ce document décrit les mesures que les acteurs du processus «Un environnement pour l'Europe» pourraient prendre afin que des niveaux de financement suffisants soient disponibles pour améliorer l'état de l'environnement dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et dans ceux de l'Europe du Sud-Est (ESE). Il fournit une brève évaluation des tendances en matière de dépenses pour l'environnement dans la région ; il examine le rôle des sources de financement publiques, privées et internationales dans la région et leur contribution possible à l'amélioration de l'état de l'environnement.

La plupart des pays de la région ont renoué avec une croissance économique soutenue, mais cette croissance n'a pas toujours profité au financement de l'environnement. Plusieurs raisons expliquent ce constat : les pays de la région ne mettent pas toujours l'environnement au cœur de leur stratégie de développement ; des défaillances dans la coordination et la planification, au niveau national et local ; un manque d'incitations à l'amélioration des performances

environnementales ; et des obstacles à la préparation de projets. Les pays à faible revenu souffrent d'un accès plus limité aux ressources financières.

Les gouvernements des pays de l'EOCAC et de l'ESE (plus précisément, les ministères de l'environnement), les bailleurs de fonds, les organismes internationaux et le secteur privé doivent trouver des voies innovantes pour optimiser les flux financiers pour l'environnement, notamment:

- a) en accordant la priorité à l'environnement dans les stratégies de développement nationales et locales et en gérant les dépenses publiques dans le domaine environnemental conformément aux meilleures pratiques internationales ;
- b) en portant les dépenses environnementales exprimées en pourcentage du PIB et la part des investissements dans le total des dépenses à des niveaux comparables à ceux des pays de l'OCDE et d'Europe centrale et orientale (ECO) ;
- c) en soutenant des cadres budgétaires à moyen terme, au sein desquels des programmes d'investissement pour l'environnement sont élaborés, en coopération avec les ministères des finances ;
- d) en mettant en œuvre dès que possible des cadres juridiques et institutionnels qui permettent de tirer parti de nouveaux instruments pour le financement de l'environnement, notamment les marchés financiers locaux, les mécanismes de financement carbone et les échanges dette/environnement ;
- e) en stimulant les financements privés, par des réformes politiques et institutionnelles favorables au marché ;
- f) en alignant les plans d'aide des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales sur les programmes d'investissement pour l'environnement ; les instruments d'aide fondés sur la performance pourraient créer des incitations plus claires aux résultats ;
- g) en rendant les ressources financières internationales accessibles aux collectivités locales dans les pays à revenu moyen ; en rendant les prêts des institutions financières internationales accessibles aux pays à faible revenu, par un cofinancement par des aides non remboursables ;
- h) en développant les capacités locales pour la préparation de projets d'investissement viables dans le domaine de l'environnement.

I. RECOMMANDATIONS

1. À la 6^e Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» à Belgrade, les ministres pourraient souhaiter examiner les recommandations ci-dessous, qui visent à promouvoir la mobilisation des ressources financières environnementales dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE au-delà de 2007.

Il conviendrait d'augmenter les ressources financières nationales et d'en faire un meilleur usage.

- a) Les pays de l'EOCAC et de l'ESE pourraient envisager de porter le niveau des dépenses publiques environnementales exprimées en pourcentage du PIB aux niveaux des pays de l'ECO et de les centrer sur les priorités nationales ; c'est déjà le cas dans les grands pays de l'EOCAC (Fédération de Russie, Kazakhstan et Ukraine), où le ratio est supérieur à 1,2 pour cent mais, dans les pays plus petits, ce ratio peut n'être que de 0,2 pour cent⁴;
- b) Les gouvernements pourraient adopter des cadres de dépenses à moyen terme, qui soutiendraient de manière prévisible les grands investissements publics prioritaires. Pour que la priorité accordée aux dépenses d'environnement soit renforcée dans ces cadres de moyen terme, les ministères de l'environnement pourraient élaborer des programmes environnementaux axés sur les résultats et économiquement viables, comprenant des propositions d'investissement de grande qualité et des stratégies de financement pour leur mise en œuvre. Les bailleurs de fonds devraient aligner leurs plans d'aide nationaux sur ces priorités d'investissement nationales. La conception et la mise en œuvre des cadres de dépenses d'environnement pourraient s'inspirer des meilleures pratiques internationales, notamment du projet de Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement (OCDE, 2006);
- c) Les gouvernements pourraient mobiliser des ressources financières supplémentaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en ce qui concerne l'accès à l'infrastructure environnementale municipale, mesuré au moyen d'indicateurs de qualité, de sécurité et de durabilité des services d'infrastructure. En particulier, les gouvernements pourraient encourager l'autonomie financière des services collectifs et des réformes des politiques tarifaires, de sorte que le fonctionnement et l'entretien des infrastructures et, à plus long terme, les investissements soient financés principalement par les redevances d'utilisation, tout en s'assurant que les utilisateurs à revenus modestes bénéficient d'une protection sociale suffisante;
- d) Les pays énumérés à l'annexe B du Protocole de Kyoto pourraient mobiliser des ressources financières pour l'environnement potentiellement importantes grâce aux échanges internationaux de crédits d'émission ; pour ce faire, ils doivent mettre rapidement en œuvre les procédures et les conditions nécessaires à l'approbation de projets de mise en œuvre conjointe et des programmes de négociation directe de crédits d'émissions (*Green Investment Schemes*).

⁴ Tendances en matière de financement des dépenses d'environnement, Groupe d'étude du PAE, 2007

Dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE, les autorités nationales pourraient mobiliser davantage de ressources financières en créant un climat plus favorable à la participation du secteur privé aux améliorations environnementales.

- a) Les gouvernements peuvent jouer un rôle essentiel pour inciter les marchés financiers et de capitaux à financer les services environnementaux, en particulier dans les domaines de l'efficacité énergétique, des sources d'énergie renouvelables, de l'agriculture, du tourisme, des forêts, des ressources en eau et de la gestion des déchets;
- b) Des améliorations du cadre réglementaire, en particulier en ce qui concerne les politiques de tarification des biens et des services environnementaux⁵, pourrait faciliter une plus grande participation du secteur privé à l'investissement dans les infrastructures environnementales;
- c) La réforme des autorisations environnementales et des instruments de mise en conformité peut inciter les entreprises privées et la communauté financière à investir dans l'amélioration des performances environnementales de long terme et à apurer les dettes environnementales passées. Cette réforme pourrait se fonder sur les meilleures pratiques internationales comme, par exemple, les normes de l'Union européenne et les *Principles of Effective Environmental Permitting Systems* (OCDE, 2007);
- d) Le recours aux instruments économiques dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE pourrait être renforcé, notamment en les utilisant plus pour inciter à la réduction des pollutions que pour générer des recettes fiscales;
- e) La communauté internationale pourrait contribuer en apportant des conseils pour la réforme des politiques, une expérience technique et un soutien financier catalyseur, alors que les pays de l'EOCAC et de l'ESE prendraient l'initiative et la responsabilité de leurs réformes.

Il conviendrait de maintenir des niveaux suffisants d'aide internationale à l'environnement dans la région et cette aide devrait appuyer les priorités nationales en matière d'environnement.

- a) Les prêts des institutions financières internationales pour les investissements environnementaux pourraient être rendus accessibles aux pays à faible revenu en prévoyant un cofinancement par des aides non remboursables;
- b) Les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds devraient aider les pays de l'EOCAC et de l'ESE à tirer parti des mécanismes de financement alternatifs tels que les financements carbone;
- c) Les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds devraient envisager de recourir à des instruments d'aide fondés sur la performance pour créer des incitations à l'amélioration et aux réformes environnementales.

⁵ [Financing Water Supply and Sanitation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia](#), OCDE, 2006.

Les pays de l'EOCAC et de l'ESE gagneraient à ce que les autorités locales aient un meilleur accès aux ressources financières environnementales.

- a) Il est possible d'améliorer les transferts intergouvernementaux et leur capacité à contribuer aux dépenses d'environnement⁶;
- b) Les marchés financiers et de capitaux locaux pourraient être mobilisés pour acheminer des ressources financières supplémentaires pour l'environnement vers le niveau local (voir *Local Capital Markets for Environmental Infrastructure*, OCDE, 2006);
- c) Les pays à revenu intermédiaire pourraient renforcer l'accès des collectivités locales aux financements internationaux en accordant la priorité aux projets d'investissement des institutions financières internationales et en faisant les réformes institutionnelles et sectorielles adéquates;
- d) Ces mesures seraient encore plus efficaces si les pouvoirs locaux amélioraient leurs capacités de planification (le *Toolkit for Multi-Year Investment Planning* et les documents de formation connexes élaborés par le Groupe d'étude du PAE pourraient être utiles à cet égard).

Les pays de l'EOCAC et de l'ESE pourraient avoir accès à plus de ressources financières pour les investissements d'environnement en développant leurs capacités de préparation de projets.

- a) Les autorités nationales et sous-nationales doivent être capables de définir les investissements prioritaires dans le domaine de l'environnement et d'aider les porteurs de projets, en particulier les services collectifs, à élaborer des projets d'investissements viables;
- b) Les gouvernements, les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds pourraient y contribuer en soutenant les réformes institutionnelles adéquates, en développant les capacités par l'implication des bénéficiaires dans le processus de conception et de mise en œuvre des projets d'investissement, et en développant l'offre locale de conseil pour la préparation des projets.

II. DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX ET NOUVELLES POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT DANS LES PAYS DE L'EOCAC ET DE L'ESE

A. Défis environnementaux et flux financiers

2. Malgré les progrès accomplis ces 15 dernières années dans toute la région, les pays de l'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et ceux d'Europe du Sud-Est restent confrontés à d'importants défis en matière d'environnement, comme l'expose en détail le rapport *L'environnement en Europe : quatrième évaluation*, établi par l'Agence européenne pour l'environnement, et le rapport *Progress in Environmental Management in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, établi pour le Groupe d'étude du PAE. Le risque existe que les

⁶ *Intergovernmental Transfers for Environmental Infrastructure*, OCDE, 2006.

Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui concernent l'environnement – notamment inverser la tendance à la déperdition des ressources environnementales et réduire de moitié la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau salubre et à l'assainissement – ne seront pas atteints dans certains pays de l'EOCAC et de l'ESE. En outre, les pays de l'ESE éprouvent des difficultés pour respecter les normes environnementales de l'Union européenne (UE) dans le cadre du processus d'adhésion.

3. La pollution de l'environnement est un problème persistant qui a des incidences graves à la fois sur les perspectives de croissance économique et sur la santé publique, en particulier pour les pauvres. L'accès à l'eau salubre et à l'assainissement varie fortement dans la région, en particulier dans les zones rurales et pour les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la population. Dans les zones urbaines, une proportion relativement importante de la population est raccordée à l'infrastructure centralisée d'eau et d'assainissement, mais une proportion beaucoup plus faible a accès à des services durables et sans risque. Par exemple, 33 pour cent des ménages au Tadjikistan et 21 pour cent en Albanie ont accès à un approvisionnement durable en eau salubre. S'agissant de l'accès à l'assainissement, la situation est encore plus sombre. Dans chacun de ces deux pays, moins de 10 pour cent de la population a accès à un système d'évacuation des eaux usées fiable et sans risque⁷. On estime qu'un doublement des niveaux actuels de financement serait nécessaire pour atteindre les OMD relatifs à l'eau, bien que les estimations actuelles des Nations Unies sous-estiment fortement l'ampleur de ce défi, ce qui a des implications négatives pour la priorité attribuée aux affectations financières au niveau national et international.

4. L'accès fiable aux ressources financières est essentiel pour relever ces défis environnementaux. Il englobe le financement privé et public pour les investissements en matière d'infrastructure environnementale, d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable, de maîtrise de la pollution, de gestion des ressources naturelles et de biodiversité. Toutefois, les rapports relatifs aux tendances des dépenses d'environnement dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE, établis respectivement par le Groupe d'étude du PAE et par le Centre régional pour l'environnement (CRE) pour l'Europe centrale et orientale, montrent que les dépenses actuelles, tant publiques que privées, peuvent être inégalement réparties entre les secteurs dans certains pays.

5. Dans les pays de l'EOCAC considérés globalement, les dépenses totales pour la protection de l'environnement exprimées en dollars constants ont augmenté depuis 2000. Dans certains pays (Arménie, Azerbaïdjan, République kirghize et Moldavie, par exemple), le niveau des dépenses demeure extrêmement faible en chiffres absolus et relatifs (moins de 5 USD par personne et par an)⁸. À l'exception de la Moldavie, la part des dépenses environnementales publiques dans les dépenses générales de l'État est marginale (inférieure à 0,5 pour cent). L'investissement représente moins de 15 pour cent des dépenses d'environnement, à l'exception de l'Arménie (35 pour cent en 2005, contre 7 pour cent en 2000). Ces pays dépensent leurs maigres ressources principalement dans le secteur des eaux usées, et très peu de dépenses sont consacrées à d'autres sous-secteurs. Les dépenses d'environnement ont connu une croissance régulière dans les trois grandes économies (Fédération de Russie, Kazakhstan et Ukraine) depuis

⁷ *Monitoring what Matters*, Banque mondiale 2007.

⁸ Les chiffres mentionnés dans la présente section sont empruntés au document de Catégorie II *Trends in Environmental Finance*, Groupe d'étude du PAE, 2007.

2002. Cela dit, le volume des dépenses reste faible par rapport au pays de l'ECO, la Russie constituant une exception remarquable. Dans ces économies de plus grande taille, les dépenses environnementales n'ont bénéficié que partiellement de la performance macro-économique vigoureuse. Le Kazakhstan est le seul pays où les dépenses environnementales rapportées au PIB ont augmenté depuis 2000.

6. La part la plus forte des dépenses d'environnement va à l'assainissement (entre 43 et 67 pour cent du total) ; l'atténuation de la pollution atmosphérique et le changement climatique s'arrogent une part importante du total dans les économies industrialisées (Kazakhstan, Fédération de Russie et Ukraine) et en Arménie et en Biélorussie ; les déchets font l'objet d'une attention relativement faible, sauf au Kazakhstan. Dans tous les pays de l'EOCAC, le secteur des entreprises et le secteur public ont des profils d'investissement contrastés : le secteur public se concentre sur les eaux usées, tandis que le secteur privé se concentre principalement sur l'atténuation de la pollution atmosphérique et sur le changement climatique. Les tendances récentes du financement de l'environnement dans les pays d'Europe du Sud et de l'Est sont décrites dans le document de Catégorie II, intitulé *Trends in Environmental Financing in SEE* (CRE pour l'Europe centrale et orientale, 2007).

B. Nouvelles possibilités pour le financement environnemental

7. Depuis la dernière conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» à Kiev en 2003, le contexte de la fourniture de ressources financières environnementales dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE a fortement évolué. L'élargissement de l'Union européenne à huit pays d'Europe centrale en 2004 a eu un impact majeur qui a créé de nouvelles possibilités d'accès aux ressources financières environnementales – tant publiques que privées – par les nouveaux États membres de l'Union européenne. Des progrès ont été accomplis dans le renforcement des institutions nationales, en partie grâce au processus d'élargissement de l'Union européenne.

8. L'élargissement de l'UE a déplacé le centre du processus «Un environnement pour l'Europe» en direction du sud et de l'est, vers les pays de l'EOCAC et de l'ESE. Il est de plus en plus important de prendre conscience de la nécessité d'approches différentes pour les différentes parties de la région. La nouvelle politique de voisinage de l'Union européenne offre de nouvelles possibilités de renforcement de la coopération environnementale internationale. Toutefois, tous les pays ne sont pas à même de bénéficier également de ces possibilités en raison des différences de situation budgétaire et de niveau de capacités administratives pour la gestion de l'environnement. La communauté internationale peut contribuer à apporter l'aide là où elle est la plus nécessaire en la reliant plus étroitement aux progrès dans les processus de réforme et en acheminant une aide financière supplémentaire qui peut jouer un rôle de catalyseur parallèlement aux ressources nationales. La Commission européenne a un rôle important dans le financement des améliorations environnementales dans les pays de l'ESE en raison de l'importance essentielle du processus d'adhésion à l'Union européenne qui, depuis la conférence de Kiev, s'est élargie à la Croatie et à l'ancienne république yougoslave de Macédoine.

9. Le redressement économique de la plupart des pays de l'EOCAC depuis la crise financière à la fin des années quatre-vingt-dix permet d'espérer un accroissement des ressources financières nationales allouées à l'environnement. Dans les pays de l'EOCAC à revenu intermédiaire qui sont riches en pétrole et en gaz (Azerbaïdjan, Fédération de Russie,

Kazakhstan), les excédents budgétaires importants créés par l'augmentation des prix du pétrole ont modifié la nature du défi : il s'agit désormais de jeter des bases solides pour le développement durable. Les pays de l'EOCAC à faible revenu (le reste du Caucase et l'Asie centrale) se heurtent à des difficultés spécifiques, en l'absence d'incitation liées à l'adhésion à l'Union européenne.

10. L'impact environnemental sans doute le plus fort depuis la conférence ministérielle de Kiev a été causé par l'augmentation substantielle du prix des combustibles fossiles, principalement du pétrole et du gaz sur le marché international. Cet impact, auquel s'ajoute la dimension politique du commerce de l'énergie, a placé l'efficacité énergétique et les sources d'énergie renouvelables au sommet des préoccupations des gouvernements et des entreprises. Les agences de l'environnement ont l'occasion de soutenir ces nouvelles priorités par des mesures concrètes, comme les mécanismes nationaux de soutien aux sources d'énergie renouvelables qui ont été mis en place dans les États membres de l'Union européenne. Cinq formes principales de mécanismes nationaux de soutien aux sources d'énergie renouvelables ont été utilisées : i) les tarifs de rachat garantis et les obligations de rachat ; ii) les certificats verts, généralement assortis d'obligations de reprise ; iii) les systèmes d'appels d'offres publics ; iv) les réductions ou exonérations fiscales ; v) les aides directes aux investissements.

III. LE RÔLE DES RESSOURCES FINANCIÈRES NATIONALES

A. Ressources publiques

11. Les ressources financières nationales, tant publiques que privées, resteront la source majeure de financement de l'environnement dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE au-delà de 2007. Les ressources publiques continueront de jouer un rôle essentiel dans la fourniture de services environnementaux qui apporteront des avantages collectifs significatifs, tels que la gestion des ressources en eau, la biodiversité ou les infrastructures environnementales locales. Les gouvernements des pays de l'EOCAC et de l'ESE doivent mettre en place les cadres nécessaires pour tirer le meilleur parti des dépenses environnementales actuelles. Un certain nombre de pays ont suivi l'expérience des pays de l'OCDE et d'Europe centrale et orientale et ont commencé à améliorer l'efficacité de l'affectation des budgets publics en adoptant des prescriptions formelles pour les cadres de dépenses (ou les cadres budgétaires) à moyen terme (CDMT ou CBMT) au niveau municipal (par exemple en Ukraine) ou au niveau national (Albanie, Arménie, Croatie, Fédération de Russie, Kazakhstan, Moldavie, Monténégro, Serbie et administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo). Dans les pays de l'ESE, l'intégration des dépenses environnementales dans des stratégies de développement économique plus larges est en cours dans le cadre du projet d'adhésion à l'Union européenne.

12. Des processus comme ceux-ci offrent aux agences environnementales la possibilité d'introduire des investissements environnementaux stratégiques dans les priorités soutenues par le budget général (voir encadré 1) et de garantir des affectations budgétaires plus prévisibles pour les investissements environnementaux à grande échelle, dont la préparation et la mise en œuvre requièrent plusieurs années. Toutefois, ces processus constituent également un défi pour les ministères de l'environnement, qui sont en concurrence avec d'autres ministères pour les ressources budgétaires et qui doivent coopérer efficacement avec les ministères des finances. Les ministères et les agences de l'environnement pourraient renforcer leur capacité à concevoir des programmes d'investissement de qualité et à hiérarchiser les projets au sein de ces programmes.

Le projet de Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement (OCDE, 2006) fournit des orientations utiles à cet égard.

13. Certains pays à faible revenu (comme la Géorgie) ont réussi à intégrer l'environnement dans les priorités budgétaires nationales par le biais du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Les Crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté offrent des mécanismes concrets de mise en œuvre et de financement pour ces priorités. Dans l'ESE, le *Priority Environmental Investment Programme for South Eastern Europe* a été élaboré et sa mise en œuvre est en cours⁹. Ce programme a aidé les ministères de l'environnement à choisir les investissements environnementaux prioritaires et à faciliter leur financement. Il a aussi aidé la communauté des bailleurs de fonds à cibler plus efficacement leur aide financière sur la région.

Encadré 1 : Cadres budgétaires (ou de dépenses) à moyen terme

Le CDMT est un mécanisme institutionnel qui représente une chaîne logique complète reliant les formulations, la planification et la budgétisation des politiques et complète la perspective à court terme liée à l'annualité budgétaire. Il contribue à une plus grande discipline budgétaire et à une plus grande efficacité dans l'affectation des ressources et dans le fonctionnement. Il garantit que les affectations budgétaires soient compatibles avec la politique des gouvernements et le choix des priorités stratégiques, compte tenu des ressources disponibles. Il représente un renoncement fondamental aux listes ponctuelles d'idées de projets au profit d'un modèle qui facilite des programmes d'investissement réalistes et abordables, soutenus par un ciblage stratégique des fonds publics limités. En Arménie, le CDMT accorde la prééminence aux secteurs spécifiés dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), à l'exclusion de l'environnement. Le Groupe d'étude OCDE/PAE a toutefois aidé le Comité d'État pour l'eau à élaborer une stratégie pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement et à intégrer cette stratégie dans le nouveau processus budgétaire¹⁰. Les grands résultats du projet sont un consensus sur des objectifs réalistes en matière d'infrastructure, une discussion plus objective de la politique tarifaire, une réflexion sur le réalisme des objectifs sociaux et environnementaux, et l'opportunité d'améliorer le dialogue avec le ministère des finances et d'incorporer les résultats dans le CDMT et le DSRP. La Banque mondiale a fourni une aide technique et des orientations pour faciliter les CDMT au Tadjikistan et en Ukraine.

14. Les agences environnementales centrales sont aussi confrontées au défi que constitue l'appui au transfert vers les collectivités locales des compétences pour la construction de l'infrastructure environnementale locale et pour la gestion des ressources environnementales. Transférer les compétences au niveau local implique obligatoirement un partage équitable des recettes entre le niveau central et le niveau local ainsi qu'une certaine autonomie budgétaire des pouvoirs locaux. Il est dans l'intérêt des ministères de l'environnement d'appuyer ces réformes, qui facilitent la prévisibilité des recettes et l'accès à un financement suffisant de la dette sur les marchés privés de capitaux. Les gouvernements nationaux peuvent aussi adopter des mesures qui incitent les pouvoirs locaux à affecter une juste part des budgets locaux aux investissements d'environnement. L'encadré 2 présente quelques exemples de transferts environnementaux intergouvernementaux dans les pays de l'EOCAC.

⁹ *Targeting the Environmental Investment Challenge in South Eastern Europe*, CRE, 2005.

¹⁰ *Implementation of a National Financing Strategy for the Water Supply and Sanitation Sector in Armenia (Task 1)*, OCDE, 2007.

Encadré 2 : Transferts intergouvernementaux pour financer l'investissement environnemental – enseignements des études de cas relatives aux pays de l'EOCAC¹¹

Les transferts intergouvernementaux sont des instruments que les gouvernements centraux peuvent utiliser pour améliorer le rendement et le contrôle des dépenses publiques et pour inciter à une meilleure cohérence entre les politiques publiques nationales et locales. L'incidence des aides intergouvernementales non remboursables sur l'efficacité, la discipline budgétaire et l'équité dépend dans une grande mesure de leur forme. Par ailleurs, des enseignements importants ont été tirés des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, où les transferts intergouvernementaux constituent une dimension essentielle des relations entre les différents niveaux de gouvernement et une source majeure de ressources financières pour les pouvoirs locaux. La plupart des pays de l'EOCAC comptent sur les transferts intergouvernementaux pour combler le besoin de financement entre les coûts des politiques et des services locaux et les recettes auxquels les autorités locales ont accès. Dans les pays de l'EOCAC, les transferts courants, généralement sous la forme de mécanismes de péréquation, sont souvent utilisés mais peuvent avoir des conséquences néfastes en ce qu'ils permettent aux budgets locaux d'accroître leurs dépenses sans créer de nouvelles recettes fiscales.

15. La plupart des collectivités locales de la région ont des marges de manœuvre pour augmenter les revenus financés par les utilisateurs des infrastructures environnementales, sans pénaliser les plus pauvres. En moyenne, même dans les pays à faible revenu de la région, les prix actuellement pratiqués pour les services de distribution d'eau et d'assainissement sont abordables. Dans les pays que la Banque mondiale a étudiés,¹² la facture d'un ménage moyen pour ces services n'a dépassé 3 pour cent du revenu du ménage que dans deux pays seulement : la Moldavie et le Kazakhstan. Les indicateurs d'accessibilité économique existants ne tiennent pas compte de la répartition des revenus et ne disent donc rien au sujet de cette accessibilité pour les catégories les plus pauvres et les plus vulnérables. L'accessibilité économique se fonde sur le niveau actuel de qualité des services, qui est faible, et il existe un cercle vicieux entre les prix bas et la mauvaise qualité des services. Bien que les possibilités d'augmentation des prix sont plus importantes que ce que l'on croit communément, les investissements requis pour porter les services de distribution d'eau et d'assainissement à un niveau soutenable risquent de peser lourdement sur le budget des ménages, en particulier des plus pauvres.

16. Les tarifs pour les services collectifs liés à l'environnement, comme l'eau et l'assainissement, doivent être fixés à des niveaux compatibles avec la qualité de ces services et qui garantissent l'accessibilité économique et la viabilité financière. Il convient de déterminer quelles sont les catégories les plus vulnérables de la population pour lesquelles le coût de ces services est inabordable, et de prévoir pour elles des filets de sécurité sociale alliant efficacité et coût réduit¹³. Ces réformes nécessitent des institutions complexes et des systèmes budgétaires solides pour offrir une protection sociale fiable. Des stratégies intelligentes de planification et de financement peuvent lever les contraintes budgétaires et de pauvreté pour les investissements d'infrastructure. Il serait aussi possible de lever les contraintes d'accessibilité économique en faisant des économies d'échelle, en optant pour des investissements plus importants à l'échelle de la région plutôt que pour de multiples petits projets d'infrastructure localisés.

¹¹ *Intergovernmental Transfers for Environmental Infrastructure. Lessons from Armenia, the Russian Federation and Ukraine*, OCDE, 2007.

¹² *Monitoring what Matters*, Banque mondiale 2007.

¹³ [Financing Water Supply and Sanitation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia](#), OCDE, 2006.

B. Le rôle du secteur privé

17. À la conférence ministérielle de Kiev, en 2003, les ministres ont reconnu le rôle potentiellement important du secteur privé dans la mobilisation de ressources financières pour l'environnement. Il existe un vaste éventail de types d'acteurs du secteur privé qui pourraient jouer un rôle dans le financement environnemental : utilisateurs de l'infrastructure environnementale, exploitants nationaux des services d'infrastructure environnementale, industries polluantes et, surtout, intermédiaires financiers comme les banques, les fonds d'investissement, les compagnies d'assurance, les caisses de retraite et les autres agents de financement à long terme¹⁴.

18. Des politiques publiques efficaces peuvent jouer un rôle important dans la mobilisation des financements privés pour l'environnement. Dans les démocraties et les marchés parvenus à maturité, il s'est avéré contreproductif à long terme, d'un point de vue économique et environnemental, d'utiliser l'argent public pour aider les pollueurs à ramener leurs pollutions à des normes légalement contraignantes. C'est la raison pour laquelle le principe «pollueur-payeur» a été largement admis comme pierre angulaire des politiques environnementales dans les pays de l'OCDE et de l'Union européenne. À mesure que les pays de l'EOCAC et de l'ESE continueront à mettre en place des systèmes politiques et de marché modernes, les dépenses publiques joueront un rôle de moins en moins important dans l'amélioration de l'état de l'environnement, sauf pour la mise en place d'infrastructures et la gestion des ressources naturelles. L'expérience des pays industrialisés de l'OCDE et l'expérience plus récente des nouveaux pays membres de l'Union européenne montrent que de bonnes incitations pour le secteur privé peuvent contribuer à améliorer l'état de l'environnement sans peser sur les budgets publics. Il s'agit notamment d'aligner les normes environnementales (tant de qualité que d'émission) sur les bonnes pratiques internationales et de réformer les systèmes de permis environnementaux pour les rendre plus efficaces et faciles à respecter (mais aussi équitables et compatibles avec l'investissement). L'encadré 3 présente quelques exemples d'implication du secteur privé dans les investissements d'infrastructure pour l'eau.

¹⁴ Forum mondial de l'OCDE sur le développement durable, «Partenariats public-privé dans la distribution de l'eau et l'assainissement – Évolutions récentes et nouvelles opportunités», Paris, France, 2006.

Encadré 3 : Implication du secteur privé dans les investissements d'infrastructure pour l'eau

Les espoirs d'une plus grande participation du secteur privé au financement du secteur de l'eau dans les pays de l'EOCAC ne se sont pas concrétisés ces dernières années. Les opérateurs internationaux sont devenus plus frileux, en partie en raison des incertitudes qui portent sur le cadre législatif et politique. La plupart se tournent vers des options où une étape initiale constitue un risque faible, comme les contrats de gestion, plutôt que vers des investissements proprement dits.

La Fédération de Russie et l'Arménie font exception à cette règle. Suite à certains signaux politiques positifs, des entreprises nationales privées avaient, en septembre 2004, conclu des contrats dans vingt villes pour la fourniture d'eau à quelque 11 pour cent de la population urbaine. Toutefois, la plupart de ces contrats sont des contrats de louage à court terme et la durabilité de leur implication dans le secteur de l'eau est incertaine. En Arménie, on estime que la conclusion de contrats de gestion et de louage avec des opérateurs internationaux privés, qui couvrent la quasi-totalité des grandes villes, a appuyé le processus de réforme et contribué à attirer d'importantes ressources en provenance de la communauté des bailleurs de fonds. L'expérience du secteur de l'eau montre donc que, même si le secteur privé ne fournit pas directement les ressources financières pour l'infrastructure environnementale, son implication dans la gestion de cette infrastructure peut malgré tout contribuer à attirer des fonds en provenance d'autres sources.

19. Le système réglementaire européen peut servir de référence pour les permis environnementaux qui sont intégrés à et issus de comparaisons internationales. Ces permis sont moins lourds et plus transparents à délivrer, et il est plus facile de les faire respecter que les systèmes existants dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE¹⁵. Ils encouragent par ailleurs l'amélioration permanente de la performance environnementale par les entreprises et empêchent la pollution ou la réduisent au minimum. Des instruments économiques comme les écotaxes ou les échanges de droits d'émission peuvent être appliqués pour modifier le comportement des pollueurs (voir encadré 4). Dans certains pays, les ministères de l'environnement peuvent être confrontés à des défis difficiles pour réduire l'orientation qui domine actuellement l'usage des instruments économiques (principalement les droits de pollution) et des amendes à des fins de collecte de recettes fiscales. Cette pratique pourrait donner des agences environnementales l'image d'institutions qui cherchent une rente plutôt que d'organismes qui fournissent des biens publics, et contribuer à détourner les capacités institutionnelles de l'application efficace d'instruments économiques comme les permis. En Europe du Sud et de l'Est, la mise en œuvre d'instruments économiques peut contribuer à la réalisation des priorités dans le domaine de l'environnement. Par exemple, en Croatie, le Fonds pour la protection de l'environnement et l'efficacité énergétique collecte des recettes liées à des redevances et des taxes environnementales.

20. Selon la bonne pratique internationale, les fonds publics peuvent fournir des incitations financières efficaces aux entreprises s'ils sont utilisés pour encourager l'amélioration de la performance environnementale au-delà des normes légales minimums et de la pratique commerciale ordinaire dans l'industrie. Les gouvernements peuvent aussi fournir un soutien efficace et peu coûteux à la réduction de la pollution en se concentrant sur l'aide aux investissements pour l'infrastructure collective de traitement (installations collectives de traitement des déchets et des eaux usées, par exemple), en particulier pour les petites et

¹⁵ *Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries*, OCDE, 2005.

moyennes entreprises. Les coûts de fonctionnement et d'entretien et aussi, idéalement, les coûts d'investissement devraient être récupérés auprès des utilisateurs de cette infrastructure afin de garantir sa durabilité.

21. Comme le montre l'encadré 3, la principale contribution du secteur privé à des infrastructures environnementales comme l'eau et l'assainissement dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE a été un fonctionnement plus efficace, plutôt que l'accès au capital. Les ressources financières et le savoir-faire du secteur privé ne circulent librement que lorsque le climat est attractif, que les coûts d'investissement (y compris les coûts de transaction) peuvent être récupérés, et là où le cadre réglementaire est prévisible. Les gouvernements pourraient améliorer le climat pour l'implication du secteur privé en créant une base et des procédures juridiques claires pour l'établissement et la gestion de partenariats public-privé en s'inspirant des enseignements positifs et négatifs tirés jusqu'ici. L'expérience des pays de l'ECO montre aussi que l'infrastructure municipale peut être gérée efficacement par les services collectifs pour autant que ceux-ci soient transformés en sociétés, et autonomes sur le plan financier et du fonctionnement.

Encadré 4 : Enseignements tirés de l'utilisation des instruments économiques de la politique d'environnement

Dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE, les redevances environnementales ne remplissent pas toujours correctement leurs fonctions. Les redevances s'appuient sur un trop grand nombre d'items pour être gérées efficacement et calculées correctement (par exemple, 1 217 items pour la redevance pour la pollution atmosphérique et 1 345 items pour la redevance pour la pollution de l'eau, rien qu'au Kazakhstan). Dans les pays de l'OCDE, les redevances en matière de pollution sont généralement centrées sur un ou deux polluants et rarement affectées à des fonds environnementaux (par exemple, les taxes sur les NO_x et le SO₂ dans les pays scandinaves). Telles qu'elles existent dans la région, les redevances n'offrent pas d'incitations efficaces à réduire la pollution, malgré des taux relativement élevés. Le calcul des paiements dus n'est pas transparent et est discrétionnaire. Ces caractéristiques font des redevances environnementales principalement un outil dont les fonctionnaires se servent pour soutirer des rentes sur l'industrie. Les entreprises les perçoivent comme telles et comme une possibilité de corruption. Sous cette forme, ces redevances sont des instruments budgétaires inefficaces qui dégagent des recettes insignifiantes pour les budgets locaux ; elles doivent être radicalement simplifiées. Dans la région, la plupart des redevances environnementales pourraient être supprimées sans grand dommage pour l'environnement ou le budget de l'État.

22. L'intervention et l'aide de l'État et des bailleurs de fonds peut aussi soutenir la participation du secteur privé en facilitant l'accès au crédit, ce qui peut se faire par des mécanismes de renforcement du crédit, le soutien aux services bancaires spécialisés pour les collectivités locales, ou des lignes de crédit ou des mécanismes de cofinancement bien conçus. Une manière de mieux utiliser les marchés locaux de capitaux pour financer les infrastructures environnementales consiste à permettre aux promoteurs de petits projets, par exemple les petites municipalités et les groupes communautaires, de regrouper leurs projets pour les rendre plus acceptables pour les marchés financiers.

23. Le protocole de Kyoto annexé à la Convention sur les changements climatiques prévoit une série de possibilités pour financer la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Des mécanismes souples basés sur des projets, comme l'application conjointe et le mécanisme de développement propre, acheminent les fonds étrangers directement vers les projets de réduction

des GES. Les entreprises bénéficiaires reçoivent les fonds nécessaires en partie directement pour la réalisation des projets, et en partie après que des réductions vérifiées des émissions ont été réalisées, tandis qu'un investisseur reçoit les crédits de réduction de GES qui en résultent. Ces mécanismes basés sur des projets possèdent d'ores et déjà des marchés mondiaux bien établis. Ils représentent une vaste possibilité nouvelle pour la plupart des économies des pays de l'EOCAC, grands émetteurs de carbone. Cela dit, ce marché est un marché en régime de concurrence et il convient de mettre en place immédiatement les institutions adéquates.

Encadré 5 : Sociétés de services énergétiques : un mécanisme pour mobiliser le savoir-faire du secteur privé en vue de stimuler l'efficacité énergétique

Les gouvernements peuvent aussi faciliter la création de sociétés spécialisées dans la gestion de projets, telle que les sociétés de services énergétiques, afin d'améliorer l'attrait financier et la faisabilité technique des projets d'efficacité énergétique détenus par des propriétaires de projets inexpérimentés et de taille modeste. Les sociétés de services énergétiques ont bénéficié d'un large soutien de la part de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en tant que modèle d'entreprise pour combler l'écart entre les utilisateurs finals et le financement. Il fait intervenir la participation du secteur privé et le financement par celui-ci, permet de libérer les utilisateurs finals et les financiers des risques techniques et comprend des incitations commerciales intrinsèques encourageant les sociétés de services énergétiques à mettre au point des projets de manière proactive. Les sociétés de services énergétiques peuvent aussi se spécialiser dans le regroupement de projets d'efficacité énergétique plus modestes, en combinant les marchés de biens de plusieurs projets et en assumant la performance des projets et les risques de crédit. Malgré des attributs prometteurs, il s'est avéré très difficile de créer des sociétés de services énergétiques solides et crédibles, sans parler de marchés complets de telles sociétés. Les pays manquent souvent de l'infrastructure juridique et financière requise pour s'adapter à ces modèles d'entreprise et les soutenir. Souvent, les nouvelles sociétés de services énergétiques n'ont pas les compétences voulues (gestion des entreprises, gestion financière et évaluation des risques de crédit, atténuation et gestion des risques, ventes) et jouissent dès lors d'une crédibilité limitée auprès des clients et financiers potentiels. Les pays de l'EOCAC et de l'ESE ont souvent des marchés des actions limités et peu d'investisseurs disposés à créer de nouvelles entreprises et à tenter de nouveaux types d'entreprises.

24. Les pays de l'EOCAC et de l'ESE sont potentiellement en mesure de suivre les exemples de pays qui, partout dans le monde, ont su mobiliser les ressources financières du secteur privé pour fournir des biens et des services environnementaux publics, comme la protection des bassins hydrographiques et de la biodiversité. Pour concrétiser ces potentialités, les gouvernements doivent créer les conditions qui permettent aux acteurs du secteur privé de capter les gains privés ou de rentabiliser la protection des ressources environnementales publiques. Les interventions réglementaires des gouvernements peuvent déclencher un flux de recettes vers le secteur privé en provenance d'activités propices à la biodiversité comme l'agriculture, le tourisme (en particulier dans les zones côtières) ou la gestion des zones humides pour protéger la quantité et la qualité des masses d'eau utilisées pour les loisirs ou comme eau potable. Des solutions novatrices peu coûteuses aux problèmes environnementaux, par exemple les techniques non conventionnelles de traitement des eaux usées par la gestion des écosystèmes, devraient être sérieusement envisagées, notamment par les systèmes de soutien aux investissements environnementaux financés par les bailleurs de fonds, en particulier dans les pays à faible revenu où les grandes infrastructures (canalisations, pompes et unités de traitement des eaux usées) peuvent être inabordables.

25. Si l'accumulation de la pollution industrielle est souvent une responsabilité publique (due au fait que l'État était précédemment le propriétaire de la plupart des sites industriels, aux mécanismes de privatisation peu clairs et à l'abandon des sites), la pollution permanente, en revanche, est généralement perçue comme une responsabilité du secteur privé. Les pouvoirs publics sont confrontés à la difficulté qui consiste à faire assumer cette responsabilité par les industries en croissance rapide, face à l'opposition de groupes d'intérêts puissants, y compris ceux qui craignent les incidences sociales comme les pertes d'emploi à court terme. Innovation et courage seront nécessaires dans le chef des agences environnementales pour concevoir et mettre en œuvre des politiques qui protègent efficacement l'environnement tout en étant neutres pour les budgets publics et compatibles avec les investissements et les marchés. Les pays industrialisés de l'OCDE et les pays de l'ECO offrent un certain nombre d'expériences positives de recours à des incitations stratégiques pour encourager les entreprises privées, en particulier les entreprises polluantes, à améliorer la performance environnementale, notamment la décontamination des héritages environnementaux, dans le cadre de la privatisation (voir l'encadré 6).

Encadré 6 : Incitations stratégiques pour encourager l'assainissement et le recyclage des friches industrielles et faciliter la réduction permanente de la pollution par l'industrie

Les sites contaminés dissuadent les investisseurs de réaliser des lotissements en raison des frais de décontamination que cela entraîne. Les promoteurs peuvent éviter les biens qu'ils croient contaminés, par crainte des responsabilités *futures* et parce que les coûts *directs* d'assainissement peuvent s'avérer trop élevés pour que le projet de développement soit viable. Les prêteurs peuvent aussi refuser de financer les projets qui concernent des friches industrielles pour éviter de voir leur responsabilité mise en cause sur le site, et/ou sous-estimer la valeur du bien donné en garantie pour le prêt. En particulier, la privatisation des entreprises d'État est plus efficace si les deux parties connaissent leurs responsabilités par rapport aux pollutions passées et si la responsabilité de l'assainissement est clairement précisée et imputée. Ensuite, les politiques destinées à encourager le financement de la remise en état des friches industrielles peuvent comporter différents éléments : a) l'exonération de responsabilité ; b) les incitations financières directes ; c) l'allégement réglementaire, sous la forme de procédures d'approbation accélérées et de normes de décontamination souples ; et d) l'assurance contre la responsabilité.

26. Les pollueurs réduiront la pollution courante sans subvention uniquement s'ils y sont incités par des instruments de politique environnementale, ou sous la pression de l'opinion publique ou des partenaires commerciaux. L'environnement réglementaire doit fournir à l'industrie des incitations à appliquer les meilleures techniques disponibles (MTD) qui évitent ou réduisent au minimum les incidences sur l'environnement. Corriger la structure des incitations peut nécessiter la modernisation du cadre réglementaire. Les permis environnementaux devraient évoluer vers une approche s'appuyant sur les MTD, les améliorations du suivi (y compris l'auto-surveillance), un régime de responsabilité environnementale moderne, des sanctions financières simplifiées et équitables mais dissuasives et appliquées rigoureusement, et un certain nombre de redevances environnementales doivent être radicalement réduites, tout en renforçant leurs fonctions d'incitation.

27. En Europe centrale et orientale, le réseau *Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession* (ECENA) a contribué de manière significative à la mise en œuvre et au respect de standards environnementaux. Il s'agit d'un réseau informel d'institutions en charge de l'environnement dans les pays en accession, les pays candidats et les pays en passe d'être candidats. Son principal objectif est d'aider ses membres à renforcer l'application et la

conformité des règles et standards dans le domaine de l'environnement, conformément aux obligations communautaires. Son programme de travail pluriannuel a aidé les pays membres à renforcer leur capacité à mettre en oeuvre la législation communautaire.

28. L'investissement privé intérieur peut être stimulé par l'investissement direct étranger (IDE). L'IDE peut contribuer à améliorer la performance environnementale des entreprises industrielles. L'OCDE a élaboré à cet égard des lignes directrices, par exemple, le chapitre Environnement des Principes directeurs pour les entreprises multinationales¹⁶, et l'analyse des mécanismes de transfert de technologies. Certains pays peuvent améliorer le climat pour l'investissement privé en adoptant des cadres réglementaires adaptés.

IV. LE RÔLE DE L'AIDE FINANCIÈRE INTERNATIONALE

A. La nécessité de maintenir l'aide officielle au développement pour l'environnement

29. Il existe de solides raisons de maintenir l'aide financière internationale pour l'environnement dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE. L'aide officielle au développement peut jouer un rôle de catalyseur dans la mise à disposition globale de ressources financières pour l'environnement. Il existe un lien étroit entre les préoccupations environnementales et celles qui concernent la réduction de la pauvreté, par exemple dans les Objectifs du Millénaire pour le développement et dans le lien entre l'environnement et la santé. L'apparition d'une nouvelle politique européenne de voisinage ouvre actuellement de nouvelles possibilités de coopération environnementales transfrontières effective qui transcende les frontières de l'Union européenne. L'état de l'environnement est aussi fortement relié aux préoccupations en matière de sécurité régionale par une série de problèmes, notamment les migrants environnementaux et les risques environnementaux transfrontaliers.

30. L'aide financière internationale pour l'environnement est principalement apportée sous la forme d'aides non remboursables et de prêts (assortis ou non de conditions favorables) provenant de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, d'institutions financières internationales et de mécanismes de financement spécifiques comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et les mécanismes du Protocole de Kyoto. Les aides non remboursables peuvent être fournies par des bailleurs de fonds gouvernementaux, des fondations pour l'environnement, des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises multinationales. Elles peuvent être acheminées par l'intermédiaire de programmes bilatéraux de bailleurs de fonds, des projets précis étant retenus dans le cadre d'un processus de négociation avec les gouvernements nationaux, les pouvoirs locaux ou les ONG. Elles peuvent aussi être fournies par l'intermédiaire de mécanismes de bailleurs de fonds créés en vue de soutenir des projets dans une région ou un secteur déterminés. Ces mécanismes sont souvent mis en place par un groupe de bailleurs de fonds sur base bilatérale, par exemple, le FEM.

31. Les prêts de financement sont accordés par les institutions financières internationales et par les banques multinationales et nationales. Certains gouvernements bailleurs de fonds (notamment l'Allemagne et le Japon) ont aussi des programmes de prêts bilatéraux. Les prêts consentis sont assortis de conditions de remboursement contractuelles spécifiques qui peuvent différer selon le taux d'intérêts, l'échéance, le différé d'amortissement et les sécurités ou garanties

¹⁶ Principes directeurs pour les entreprises multinationales, OCDE, 2000.

exigées. Les aides environnementales non remboursables sont généralement utilisées pour financer l'aide technique et les activités de développement institutionnel, même si elles peuvent jouer un rôle très important de soutien aux projets d'investissement en finançant une partie des dépenses d'équipement ou des activités de préparation des projets. Les prêts, par contre, sont utilisés d'ordinaire pour financer des projets d'infrastructure plus importants. Les conversions de dettes en investissements écologiques offrent actuellement une autre source nouvelle de financement environnemental international dans les pays fortement endettés envers des membres du Club de Paris (comme la Géorgie et la République kirghize). Elles peuvent élever le niveau des ressources disponibles pour les dépenses d'environnement, même s'il faut analyser soigneusement les possibilités et les risques qu'elles présentent avant de lancer ces mécanismes¹⁷.

32. Les priorités et les méthodes des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE ont quelque peu évolué depuis la conférence de Kiev en 2003. Comme le montre le rapport «Trends in Environmental Finance», établi par le Groupe d'étude du PAE (OCDE, 2007), les bailleurs de fonds bilatéraux ont progressivement réduit leurs programmes dans la région (de 200 millions d'USD en 2001 à moins de 100 millions en 2005), tandis que les institutions financières internationales ont porté leur aide sous forme de prêts d'environ 250 millions d'USD en 2001 à 450 millions en 2005. Les bailleurs de fonds ont aussi accompli d'importants progrès, en instaurant entre eux des méthodes de coopération plus stratégiques et coordonnées, par exemple par des initiatives à bailleurs de fonds multiples comme l'Initiative en faveur des pays aux premiers stades de la transition de la BERD. Certaines de ces méthodes de coopération possèdent une orientation environnementale spécifique, par exemple le Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la Dimension septentrionale, et la *Task force* Danube-mer Noire. Dans l'ESE, le Programme régional de reconstruction de l'environnement a joué un rôle important en facilitant l'aide des bailleurs de fonds axée sur les besoins des pays de l'ESE.

33. Par ailleurs, les bailleurs de fonds utilisent actuellement de nouveaux instruments d'aide, notamment l'aide budgétaire, en plus de l'approche plus classique par projets. Le passage à l'aide budgétaire a des implications pour la manière dont l'aide internationale est acheminée vers le secteur de l'environnement, étant donné que les pays bénéficiaires ont davantage leur mot à dire dans la façon dont les dépenses de l'aide sont réparties entre les secteurs. Il est dès lors particulièrement important de veiller à ce que, dans ces cas, les priorités environnementales figurent en bonne place dans les cadres de dépenses nationaux, comme indiqué au paragraphe 11 du présent document.

B. Optimiser l'utilisation de l'aide internationale

34. Une meilleure cohérence est nécessaire entre les dépenses d'environnement nationales et l'aide environnementale internationale. Une possibilité est le recours aux documents de stratégie de réduction de la pauvreté, et aux cadres de dépenses à moyen terme qui y sont associés, pour assurer cette cohérence en permettant aux bailleurs de fonds et aux institutions financières internationales de planifier leur aide en l'articulant autour d'approches conduites par les pays qui fixent explicitement les priorités nationales, y compris l'environnement. Dans le cadre des

¹⁷ *Pre-feasibility Study for Debt-for-Environment Swap in the Kyrgyz Republic*, OCDE, 2005 ; *Debt-for-Environment Swap in Georgia : Pre-feasibility Analysis, Institutional Options and Potential Project Pipelines*, OCDE, 2006.

nouveaux instruments d'aide de la Commission européenne – notamment l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP), l'Instrument européen de voisinage et de partenariat et l'Instrument de coopération au développement et de coopération économique –, l'aide environnementale de la Commission européenne sera acheminée de plus en plus par l'intermédiaire de programmes nationaux, de sorte que les projets d'investissement environnemental devront être reliés aux priorités nationales pour accéder au financement par les aides non remboursables de la Commission européenne.

35. Parallèlement à l'alignement de l'aide internationale sur les priorités nationales en matière de dépenses, l'aide internationale peut aussi être utilisée pour fournir des incitations pour les améliorations et les réformes environnementales (voir encadré 7). Par exemple, la Banque mondiale a élaboré des aides non remboursables et des instruments de prêt exécutés par le client avec des décaissements en fonction des résultats, notamment des prêts de politique de développement assortis d'indicateurs de performance environnementale et des crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté. De même, le processus de stabilisation et d'association de l'Union européenne et les ensembles d'aide associés, comme l'IAP dans les pays non adhérents de l'ESE, ont fourni de puissantes incitations pour les réformes et les améliorations environnementales. Plusieurs pays de l'ESE sont actuellement en train d'élaborer ou d'adopter des stratégies de développement durable.

Encadré 7 : L'aide basée sur les résultats

L'aide basée sur les résultats consiste à utiliser des subventions explicites fondées sur la performance pour compléter ou remplacer les redevances d'utilisation. Elle suppose l'externalisation de la fourniture des services de base (infrastructure, santé, éducation, etc.) à une tierce partie — sociétés privées, organisations non gouvernementales, organisations communautaires, voire un fournisseur de services publics — avec des paiements de subventions liées à la réalisation de produits définis préalablement (par connexion au réseau, ou par kilomètre de route construit ou entretenu, par exemple). Les gouvernements peuvent également en être les bénéficiaires et recevoir une aide par tranches lorsqu'ils atteignent des étapes ou des objectifs précis. Comme exemples d'applications possibles des aides basées sur les résultats, on peut citer le versement de subventions liées :

- a) au nombre de nouvelles connexions réalisées, lorsque le but est d'élargir l'accès aux services en réseau ;
- b) à la consommation vérifiée des ménages, égale à la différence entre un tarif social (payé par le ménage) et le tarif plein ;
- c) à la réalisation d'externalités positives (par exemple, subventions pour l'assainissement décaissées en échange de la réalisation de certains objectifs environnementaux).

36. Outre les aides non remboursables classiques des bailleurs de fonds et les prêts des institutions financières internationales, les pays de l'EOCAC et de l'ESE ont besoin d'une aide pour tirer parti de toutes les sources d'aide financière internationales pour l'environnement, y compris les initiatives à bailleurs de fonds multiples comme le Fonds pour l'environnement mondial et le Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la Dimension septentrionale.

C. Améliorer les conditions d'emprunts extérieurs pour des améliorations environnementales

37. Dans les pays à faible revenu de l'EOCAC et de l'ESE, les prêts des institutions financières internationales pour des améliorations environnementales doivent être rendus plus accessibles et plus abordables. Un cofinancement soutenu par les bailleurs de fonds est nécessaire à cet effet, et il faut augmenter le ratio aides non remboursables/prêts dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE afin de garantir que les prêts soient plus abordables et plus accessibles dans les pays les plus pauvres. Étant donné qu'en dernier ressort, ce sont les ressources intérieures des pays de l'EOCAC et de l'ESE qui serviront à rembourser les prêts des institutions financières internationales, il importe de veiller à ce que les investissements soient étalés d'une manière réaliste, en tenant compte de l'accessibilité économique et des contraintes budgétaires. C'est particulièrement important dans les pays à faible revenu, où le Fonds monétaire international impose des plafonds à l'emprunteur public.

38. Dans les pays à revenu intermédiaire de l'EOCAC et de l'ESE, les autorités nationales doivent pouvoir accorder la priorité aux projets qui conviennent pour l'investissement par les institutions financières internationales. Il est important d'intégrer le savoir-faire technique dans les trains d'aide de ces institutions, y compris le soutien au développement des capacités locales pour comprendre les prescriptions des institutions financières internationales. Par exemple, il peut être nécessaire de procéder à des réformes institutionnelles et sectorielles pour assurer la faisabilité et la durabilité des investissements. La décentralisation budgétaire, par exemple, peut être réalisée par des changements de politique qui permettent à leur tour aux pouvoirs publics d'emprunter directement ou d'offrir des garanties pour des prêts aux services collectifs sans qu'une garantie de l'État soit nécessaire. Dans certains cas, les gouvernements centraux pourraient envisager de revoir les procédures d'obtention de garanties des niveaux de pouvoir inférieurs de sorte que les municipalités pourraient au besoin avoir un accès plus direct aux ressources financières internationales pour les investissements environnementaux.

39. D'autres efforts seront nécessaires pour trouver les moyens d'attirer des ressources financières internationales pour des projets modestes, y compris ceux qui sont particulièrement centrés sur le développement ou la réduction de la pauvreté. Parmi les choix possibles, il y a la création de nouvelles possibilités de mécanismes de réaffectation des prêts et d'emprunt par les pouvoirs sous-nationaux. Les institutions financières internationales devraient aussi coopérer avec les banques commerciales locales pour ouvrir des lignes de crédit pour les petits projets d'infrastructure. Il convient de profiter de l'expérience de la Banque mondiale et de la BERD en matière d'utilisation des lignes de crédit et des intermédiaires financiers, des fonds municipaux et des sociétés de services énergétiques (voir encadré 8). Les institutions financières internationales devraient viser à coordonner les conditions financières et générales des lignes de crédit qu'elles appuient et s'efforcer de les harmoniser¹⁸.

¹⁸ OED Review of Bank Lending for Lines of Credit, Banque mondiale, 2004.

Encadré 8 : Enseignements tirés de l'expérience de la Banque mondiale et de la BERD en matière de lignes de crédit ciblées

Le recours aux lignes de crédit par la Banque mondiale a fortement régressé au cours des exercices budgétaires 1993-2003 et ne représentait plus que 2 pour cent du total des prêts d'investissement pour l'exercice 2003. Ce recul concernait toutes les régions et tous les secteurs. Le nombre d'annulations des engagements initiaux a été élevé et les résultats en matière de lignes de crédit soldées ont été médiocres. Etant donné ces mauvais antécédents, il convient d'envisager avec prudence et au cas par cas la nécessité de lignes de crédit axées sur les investissements environnementaux. Si elles sont jugées nécessaires pour atteindre des objectifs environnementaux précis, elles doivent être conçues avec soin en tenant compte des enseignements tirés de l'expérience au plan international. Les meilleurs résultats des lignes de crédit vont de pair avec des conditions macro-économiques stables dans un pays, des secteurs financiers plus solides et un nombre faible d'institutions financières appartenant à l'État, l'utilisation de critères d'admissibilité dans la sélection des intermédiaires financiers, et le recours aux seuls intermédiaires financiers du secteur privé.

La BERD a eu plus de succès en ce qui concerne le recours aux intermédiaires financiers. Dans beaucoup de cas, elle a appliqué des programmes de coopération technique en utilisant des ressources provenant de bailleurs de fonds pour engager des conseillers spécialisés et en organisant une formation financière et environnementale pour les intermédiaires financiers, afin qu'ils puissent mettre au point des procédures de prêt rapides pour les petites entreprises clientes. Étant donné que les banques locales hésitent moins à prêter aux micro- et petites entreprises, elles peuvent commencer à compléter les lignes de crédit des institutions financières internationales au moyen de leurs fonds propres. Toutefois, ce type de programmes peut nécessiter un délai de démarrage de deux ans au moins pour doter les banques locales des compétences gestionnaires et soutenir le mécanisme nécessaire pour développer les portefeuilles de prêts. La BERD a aussi géré un certain nombre de lignes de crédit dédiées à l'efficacité énergétique, qui ont débuté en Bulgarie et sont actuellement déployées en Fédération de Russie, en Géorgie, en République slovaque et en Roumanie.

V. LA NÉCESSITÉ D'UNE PRÉPARATION EFFICACE DES PROJETS

40. L'existence de concepts de projets environnementaux bien élaborés et viables peut constituer un goulet d'étranglement pour l'investissement environnemental, même lorsque les ressources financières sont disponibles. La préparation efficace des projets est essentielle pour accéder aux ressources financières environnementales provenant de sources publiques, privées et internationales, et pour équilibrer l'offre et la demande de moyens financiers. Par exemple, les études de faisabilité sont souvent centrées sur les aspects techniques de la préparation des projets plutôt que sur les aspects financiers et économiques ce qui, en fin de compte, rendra moins probable l'établissement d'un projet apte à bénéficier d'un concours bancaire.

41. La charge financière de la préparation des projets, en particulier dans les pays à faible revenu, devrait être allégée en appliquant des méthodes peu coûteuses et plus simples alignées sur les besoins des pays de l'EOCAC et de l'ESE, tout en préservant les normes de qualité. La conception des projets devrait éviter les propositions d'investissement de trop grande taille et les modèles d'entreprise irréalistes. Une attention plus grande devrait être portée à l'établissement

d'une préparation des projets à la fois efficace et peu coûteuse pour les projets de plus petite taille. Il est possible, par exemple, d'appliquer une conception novatrice des projets et de regrouper les petits projets en projets plus importants et plus aptes à bénéficier d'un concours bancaire.

42. Le renforcement des capacités de préparation de projets dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE est une priorité. Les auteurs des projets, y compris les autorités nationales et sous-nationales, et le secteur privé, doivent pouvoir coordonner et hiérarchiser l'identification et la préparation de projets d'investissement environnementaux. Le Fonds de développement municipal de Géorgie offre un bon exemple de la manière d'y parvenir. Le Fonds est une entité juridique créée en 1997 grâce au financement de la Banque mondiale et désignée par le gouvernement de la Géorgie comme l'unité centrale de gestion des projets pour tous les projets relatifs à l'eau et aux eaux usées. Il interagit étroitement avec les sociétés locales de distribution d'eau et les villes. En Croatie, les capacités de préparation de projets ont été renforcées par la mise au point de la stratégie ISPA (Instrument structurel de préadhésion) et l'établissement de listes de projets éligibles au titre de l'IAP. La stratégie environnementale croate liée à l'ISPA comprend des projets prioritaires pour le cofinancement par cet instrument dans le domaine de la gestion des déchets, de l'eau et de la pollution atmosphérique. La liste des projets a été hiérarchisée et certains projets ont été déterminés comme nécessitant une mise en œuvre rapide.

43. L'aide internationale à la préparation des projets d'environnement restera nécessaire, en particulier dans les pays à faible revenu comme les pays du Caucase, de l'Asie centrale et de l'Ouest des Balkans. Le développement des capacités devrait être un objectif premier de cette aide. Il convient de tirer les leçons des expériences des Programmes d'action conjointe pour l'environnement I et II de la Commission européenne. Il existe d'importantes possibilités de tirer parti de l'expérience et des capacités techniques des nouveaux États membres de l'Union européenne et de les appliquer dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE. Le processus «Un environnement pour l'Europe» pourrait continuer, après 2007, à jouer un rôle important de coordination de l'aide internationale à la préparation de projets.

44. L'aide étrangère à elle seule ne renforcera pas les capacités locales de préparation de projets. Les priorités pour une aide efficace à cette préparation pourraient notamment être les suivantes :

- a) *Encourager des réformes institutionnelles appropriées.* Par exemple, dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, il peut être utile de créer des services collectifs publics, financièrement viables qui soient autonomes par rapport aux autorités municipales. Ces services sont ainsi soumis à une discipline budgétaire plus rigoureuse et sont incités à acquérir un savoir-faire technique spécialisé et des capacités de gestion de projets. Dans certains pays, les rôles des différents ministères (par exemple les ministères de l'environnement, des finances, etc.) en ce qui concerne la préparation de projets devraient être précisés;
- b) *Développer des capacités de préparation de projets par la participation des clients à la conception et à la mise en œuvre des projets.* La constitution de capacités, au lieu d'être considérée comme une activité distincte, devrait être intégrée dans le processus de conception et de mise en œuvre des projets d'investissement

environnemental. L'aide et le soutien techniques aux réformes institutionnelles devraient être intégrés dans le processus des projets de manière à ce que les institutions clientes acquièrent un meilleur savoir-faire technique et des capacités de gestion des projets qui leur permettront de faire progresser d'autres projets environnementaux à l'avenir. Par exemple, la BERD inclut systématiquement des programmes d'aide au développement des entreprises pour les services de distribution d'eau dans le cadre de ses projets d'investissement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et propose également des bilans énergétiques gratuits pour les projets qui offrent des potentialités de fortes améliorations de l'efficacité énergétique;

- c) *Développer l'offre de conseil locale.* Les capacités pour la préparation de projets doivent exister non seulement dans le secteur public – un secteur privé local possédant l'expérience et les compétences requises et en mesure de fournir des services de conseil de grande qualité est également important. Les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds devraient tirer le meilleur parti du savoir-faire local existant en faisant participer au besoin les conseillers locaux au processus des projets, ce qui permettrait de transférer le savoir-faire et de mettre les conseillers locaux en contact avec les meilleures pratiques internationales. Certains dispositifs d'appui à l'investissement de la Commission européenne offrent un exemple de la manière dont l'aide internationale peut stimuler l'offre de conseil locale. Par exemple, la facilité d'investissement pour l'eau, financée par le programme TACIS (assistance technique à la Communauté des États indépendants) a fait largement appel à des conseillers locaux dans le cadre des études de faisabilité réalisées pour un certain nombre de projets d'investissement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Abréviations et sigles

BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CBMT	Cadres budgétaires à moyen terme
CDMT	Cadres de dépenses à moyen terme
CRE	Centre régional pour l'environnement
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECO	Europe centrale et orientale
EOCAC	Europe orientale, Caucase et Asie centrale
ESE	Europe du Sud-Est
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GES	Gaz à effet de serre
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
IDE	Investissement direct étranger
ISPA	Instrument structurel de préadhésion
MTD	Meilleurs techniques disponibles
NO _x	Oxydes d'azote
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAE	Programme d'action environnementale pour l'Europe centrale et orientale, Caucase et Asie centrale
PIB	Produit intérieur brut
SO ₂	Dioxyde de soufre
UE	Union européenne
