



**SIXIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE**  
**«UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE»**

BELGRADE, SERBIE  
10-12 octobre 2007

---

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

document soumis par

Le Comité de préparation des projets, le Centre régional pour l'environnement de l'Europe Centrale et Orientale, et le groupe d'étude de l'OCDE chargée de la mise en œuvre du Programme d'action environnementale dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale

par l'intermédiaire du Groupe de travail préparatoire spécial  
composé de hauts fonctionnaires



NATIONS UNIES





**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/BELGRADE.CONF/2007/22  
20 août 2007

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS, FRANÇAIS et  
RUSSE

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

Sixième Conférence Ministérielle  
«Un environnement pour l'Europe»  
Belgrade, 10-12 octobre 2007  
Point 6 (a) de l'ordre du jour provisoire

**PARTENARIATS**

**POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES, COMPETITIVITE INTERNATIONALES ET  
FINANCE : PEUT-ON S'OFFRIR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT ?**

**MOBILISER DES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LES PRIORITÉS  
ENVIRONNEMENTALES: RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR <sup>1</sup>**

**TABLE DES MATIÈRES**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
Résumé .....		2
I. RECOMMANDATIONS.....	1	3
II. DEFIS ENVIRONNEMENTAUX ET NOUVELLES POSSIBILITES DE FINANCEMENT DANS LES PAYS DE L'EOCAC ET DE L'ESE.....	2-10	6
A. Défis environnementaux et flux financiers.....	2-6	6
B. Nouvelles opportunités pour le financement de l'environnement .....	7-10	7

---

<sup>1</sup> Le texte de ce document est identique à celui soumis par les auteurs.

## TABLE DES MATIÈRES (continuée)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
III. LE ROLE DES RESSOURCES FINANCIERES NATIONALES.....	11-28	8
A. Ressources publiques.....	11-16	8
B. Le rôle du secteur privé .....	17-28	12
IV. LE ROLE DE L'AIDE FINANCIERE INTERNATIONALE.	29-39	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	19
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, notamment dans les pays qui n'ont pas bénéficié du processus d'accession à l'Union Européenne. 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 liées à l'environnement 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 inciter clairement à l'amélioration des 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<sup>e</sup> 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 d'augmenter les dépenses publiques pour l'environnement à un pourcentage du PIB qui soit compatible avec l'atteinte des objectifs nationaux ; et de les concentrer 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 et en Croatie, où il atteint 1,6 pour cent ; mais, dans les pays plus petits, ce ratio peut n'être que de 0,2 pour cent<sup>2</sup>;
- 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

---

<sup>2</sup> *Tendances en matière de financement des dépenses d'environnement dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale*, Groupe d'étude du PAE, 2007

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 de grande qualité pour les investissements 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) qui portent sur l'accès aux infrastructures environnementales municipales ; l'atteinte de ces objectifs serait mesurée au moyen d'indicateurs de qualité, de sécurité et de durabilité des services liés à ces infrastructures. En particulier, les gouvernements pourraient encourager l'autonomie financière des services collectifs et réformer les politiques tarifaires, de sorte que le fonctionnement et l'entretien des infrastructures et, à plus long terme, les investissements, soient financés principalement par les consommateurs, tout en s'assurant que les consommateurs les plus démunis bénéficient d'une protection sociale adéquate;

d) Les pays qui figurent à l'annexe B du Protocole de Kyoto pourraient mobiliser des financements nouveaux et potentiellement importants pour l'environnement grâce aux marchés de permis d'émission. Cela suppose qu'ils mettent 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*).

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

a) Les gouvernements ont un rôle essentiel à jouer pour inciter les marchés financiers et de capitaux à financer les services environnementaux, en particulier dans les domaines de l'efficacité énergétique, de l'énergie renouvelable, de l'agriculture, du tourisme, des forêts, des ressources en eau et de la gestion des déchets;

b) Le secteur privé serait plus enclin à investir dans les infrastructures environnementales si le cadre réglementaire était amélioré, en particulier les politiques de tarification des biens et des services environnementaux<sup>3</sup>;

c) La réforme des systèmes de permis et des instruments de mise en conformité peut inciter les entreprises privées et la communauté financière à investir pour améliorer les performances environnementales actuelles et remettre à niveau les environnements dégradés. 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);

---

<sup>3</sup> [Financing Water Supply and Sanitation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia](#), OCDE, 2006.

d) Les pays de l'EOCAC et de l'ESE pourraient mieux utiliser les instruments économiques, moins pour augmenter les recettes fiscales et plus pour inciter à la réduction des pollutions;

e) Les pays de l'EOCAC et de l'ESE pourraient prendre l'initiative et la responsabilité de leurs réformes, et la communauté internationale contribuerait en apportant des conseils, une expérience technique et un soutien financier catalyseur.

L'aide internationale à l'environnement dans la région devrait être maintenue à un niveau suffisant 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 inciter à l'amélioration et aux réformes environnementales.

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'environnement<sup>4</sup>;

b) Les marchés financiers et de capitaux locaux pourraient être mobilisés pour acheminer des ressources financières supplémentaires pour l'environnement au niveau local (voir *Local Capital Markets for Environmental Infrastructure*, OCDE, 2006);

c) Dans les pays à revenu intermédiaire, les collectivités locales pourraient bénéficier d'un meilleur accès aux financements internationaux si les projets soumis aux institutions financières internationales étaient hiérarchisés et si les réformes institutionnelles et sectorielles nécessaires étaient entreprises;

d) Ces mesures seraient encore plus efficaces si les collectivités locales amélioraient leurs capacités de planification (le *Toolkit for Multi-Year Investment Planning* et les supports de formation élaborés par le Groupe d'étude du PAE pourraient être utiles à cet égard).

---

<sup>4</sup> [\*Intergovernmental Transfers for Environmental Infrastructure. Lessons from Armenia, the Russian Federation and Ukraine\*, OCDE, 2006](#)

Les pays de l'EOCAC et de l'ESE pourraient accéder à plus de financements pour l'investissement dans l'environnement s'ils renforçaient leurs capacités de préparation de projets.

a) Les autorités nationales et les collectivités locales 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 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 de 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 *Politiques for a Better Environment : Progress in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, établi par le Groupe d'étude du PAE. Le risque existe que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) liés à l'environnement – notamment inverser la tendance à la perte des ressources environnementales et réduire de moitié la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau 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 à 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 plus démunis. L'accès à l'eau 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 aux infrastructures 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 potable. S'agissant de l'accès à l'assainissement, la situation est encore plus mauvaise. 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 risque<sup>5</sup>. On estime qu'un doublement des niveaux actuels de financement serait nécessaire pour atteindre les OMD relatifs à l'eau. Encore, les estimations actuelles des Nations Unies sous-estiment fortement l'ampleur de ce défi, ce qui tend à diminuer la priorité accordée au secteur dans les allocations de financements, au niveau national et international.

---

<sup>5</sup> *Monitoring what Matters*, Banque mondiale 2007.

4. Un accès fiable aux ressources financières est essentiel pour relever ces défis environnementaux. Cela comprend le financement privé et public de l'investissement dans les infrastructures environnementales, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la maîtrise de la pollution, la gestion des ressources naturelles et la biodiversité. Toutefois, les rapports sur les 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), montrent que les dépenses actuelles, tant publiques que privées, sont inégalement réparties entre les secteurs dans certains pays.

5. Dans les pays de l'EOCAC, 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)<sup>6</sup>. À l'exception de la Moldavie, la part des dépenses publiques pour l'environnement 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 secteurs. Les dépenses d'environnement ont connu une croissance régulière dans les trois grandes économies (Fédération de Russie, Kazakhstan et Ukraine) depuis 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 des bonnes performances macro-économiques. 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 pays industrialisés (Kazakhstan, Fédération de Russie et Ukraine) et en Arménie et en Biélorussie ; l'attention portée au secteur des déchets est 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 opportunités pour le financement de l'environnement**

7. Depuis la dernière conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» à Kiev en 2003, le contexte du financement de l'environnement 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 et a créé de nouvelles opportunités pour financer les dépenses liées à l'environnement – tant publiques que privées – pour les nouveaux États membres de l'Union

---

<sup>6</sup> Les chiffres mentionnés dans la présente section sont empruntés au document de Catégorie II *Trends in Environmental Finance in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Groupe d'étude du PAE, 2007.

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 spécifiques pour chaque groupe de pays dans la région. La nouvelle politique de voisinage de l'Union européenne offre de nouvelles possibilités pour renforcer la coopération environnementale internationale. Toutefois, les pays sont inégalement à même de bénéficier de ces possibilités en raison de leur situation budgétaire et de leur capacité administrative à gérer l'environnement. La communauté internationale peut contribuer à apporter l'aide là où elle est la plus nécessaire en la liant plus étroitement aux progrès en matière de réforme et en allouant des financements supplémentaires qui peuvent jouer un rôle de catalyseur en complément des ressources nationales. La Commission européenne joue un rôle clé dans le financement des améliorations environnementales dans les pays de l'ESE en raison de l'importance du processus d'adhésion qui, depuis la conférence de Kiev, s'est élargie à la Croatie et à l'ancienne république yougoslave de Macédoine.

9. Après la crise financière à la fin des années quatre-vingt-dix, le redressement économique de la plupart des pays de l'EOCAC permet d'espérer un accroissement des ressources financières nationales allouées à l'environnement. Dans les pays de l'EOCAC à revenu intermédiaire riches en pétrole et en gaz (Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Kazakhstan), les excédents budgétaires importants dus à l'augmentation du 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 de l'Asie centrale) se heurtent à des difficultés spécifiques, et ne bénéficient pas des incitations liées à l'adhésion à l'Union européenne.

10. L'évènement qui a eu l'impact environnemental le plus fort depuis la conférence ministérielle de Kiev a sans doute été l'augmentation substantielle du prix des combustibles fossiles, principalement du pétrole et du gaz, sur le marché international. Avec la dimension politique du commerce de l'énergie, cela a placé l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables en tête 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 programmes nationaux de soutien aux énergies renouvelables qui ont été mis en place dans les États membres de l'Union européenne. Cinq types de mesures ont été utilisés : 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 principale source 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 génèrent 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'utilisation des ressources budgétaires en formalisant des cadres de dépenses (ou des cadres budgétaires) de moyen terme (CDMT ou CBMT) au niveau local (par exemple en Ukraine) ou 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 est en cours, dans le cadre du projet d'adhésion à l'Union européenne.

12. Ce genre de processus permet aux agences environnementales d'introduire des investissements environnementaux stratégiques dans les priorités soutenues par le budget général (voir encadré 1) et de garantir des ressources budgétaires plus prévisibles pour les grands investissements environnementaux 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. Dans l'ESE, le *Priority Environmental Investment Programme for South Eastern Europe* a été élaboré et sa mise en œuvre est en cours<sup>7</sup>. 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 son aide financière sur la région.

---

<sup>7</sup> *Targeting the Environmental Investment Challenge in South Eastern Europe*, CRE, 2005.

**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 de projets, au profit d'un modèle qui facilite des programmes d'investissement réalistes et abordables, soutenus par un ciblage stratégique de 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 du PAE a 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 budgétaire<sup>8</sup>. Ce projet a contribué à 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. Il a favorisé une amélioration du dialogue avec le ministère des finances et l'incorporation des 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 des infrastructures locales liées à l'environnement 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 collectivités locales. Il est dans l'intérêt des ministères de l'environnement d'appuyer ces réformes, qui rendent les recettes plus prévisibles et qui facilitent l'accès aux 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 dans le domaine de l'environnement. L'encadré 2 présente quelques exemples de transferts environnementaux intergouvernementaux dans les pays de l'EOCAC.

---

<sup>8</sup> *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'EOCAC<sup>9</sup>**

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 démunis. 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<sup>10</sup>, 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 maîtrise des coûts<sup>11</sup>. 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 d'une région plutôt que pour de multiples petits projets d'infrastructure localisés.

<sup>9</sup> [Intergovernmental Transfers for Environmental Infrastructure. Lessons from Armenia, the Russian Federation and Ukraine](#), OCDE, 2007.

<sup>10</sup> *Monitoring what Matters*, Banque mondiale 2007.

<sup>11</sup> [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 susceptibles de jouer un rôle dans le financement environnemental : utilisateurs des infrastructures, exploitants locaux des services liés aux infrastructures environnementales, industries polluantes et, également, les intermédiaires financiers comme les banques, les fonds d'investissement, les compagnies d'assurance, les caisses de retraite et autres gestionnaires de fonds de long terme<sup>12</sup>.

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 aux niveaux admis. 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 celle 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.

### **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.

<sup>12</sup> 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.

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 faciles à faire respecter, leur gestion est plus transparente que les systèmes existants dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE<sup>13</sup>. 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 réorienter l'usage principal des instruments économiques (principalement les droits de pollution) et des amendes et qui privilégie la collecte de recettes fiscales. Cette pratique tend à donner des agences environnementales l'image d'institutions qui cherchent une rente plutôt que d'organismes qui fournissent des biens publics ; elle contribue 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 les meilleures pratiques internationales, 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 minimums légaux et des standards du secteur. 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 les infrastructures collectives de traitement (installations collectives de traitement des déchets et des eaux usées, par exemple), en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Les coûts de fonctionnement et d'entretien et aussi, idéalement, les coûts d'investissement devraient être récupérés auprès des utilisateurs afin de garantir la durabilité de ces infrastructures.

21. Comme le montre l'encadré 3, dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE, l'apport du secteur privé aux infrastructures environnementales comme l'eau et l'assainissement a plus porté sur l'efficacité du fonctionnement que sur 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 instituer un climat favorable à 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 les infrastructures municipales peuvent être gérées efficacement par les services collectifs pour autant que ceux-ci soient transformés en sociétés et soient autonomes sur le plan financier et du fonctionnement.

---

<sup>13</sup> [Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries](#), OCDE, 2005.

**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<sub>x</sub> et le SO<sub>2</sub> 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 peuvent 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 communautés, de regrouper leurs projets pour les rendre plus attrayants 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 disposent d'ores et déjà de marchés mondiaux bien établis. Ils représentent une possibilité nouvelle et importante pour la plupart des économies des pays de l'EOCAC, grands émetteurs de carbone. Cela dit, ce marché est un marché concurrentiel 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 d'en tirer un bénéfice 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 la pollution industrielle passée est souvent une responsabilité publique (due au fait que l'État était précédemment le propriétaire de la plupart des sites industriels, que les mécanismes de privatisation ont été peu clairs et que des sites sont abandonnés), les pollutions nouvelles, en revanche, sont généralement perçues 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. Les agences environnementales ont besoin de créativité et de courage 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 leur performance environnementale, notamment en remédiant aux pollutions passées, 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 de partenaires commerciaux. L'environnement réglementaire doit fournir à l'industrie des incitations pour qu'elle applique 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 ; le nombre de redevances environnementales doit être radicalement réduit, tout en renforçant leur fonction 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 oeuvre 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 domestique 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 multinationales<sup>14</sup>, et l'analyse des

<sup>14</sup> [Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales](#), OCDE, 2000.

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 bonnes 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 environnement et santé. L'apparition d'une nouvelle politique européenne de voisinage ouvre de nouvelles possibilités de coopération environnementales transfrontières qui transcende les frontières de l'Union européenne. L'état de l'environnement est aussi fortement relié aux questions de sécurité dans la région, par une série de problèmes, tels que les migrations liées à l'environnement 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 particulières) 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 multilatérale, par exemple, le FEM.

31. Les prêts 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 sont assortis de conditions de remboursement contractuelles spécifiques : le taux d'intérêt, l'échéance, le différé d'amortissement et les sécurités ou garanties 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 mécanismes<sup>15</sup>.

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 in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*», 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 mieux coordonnées, par exemple par des initiatives 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 le groupe de travail 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 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. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté et les cadres de dépenses à moyen terme qui y sont associés permettent aux bailleurs de fonds et aux institutions financières internationales de s'assurer de cette cohérence en planifiant leur aide et en l'articulant autour d'approches conduites par les pays, qui fixent explicitement les priorités nationales, y compris l'environnement. Dans le cadre des 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.

---

<sup>15</sup> [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.

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 aux politiques 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 internationale pour l'environnement, y compris les initiatives de 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. Cela nécessite un cofinancement par les bailleurs de fonds et il convient d'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 peuvent être financés par les institutions financières internationales. Il est important que l'offre des institutions financières internationales comprenne une expertise technique, y compris un soutien au développement des capacités locales pour comprendre les prescriptions des institutions financières internationales. Par exemple, des réformes institutionnelles et sectorielles peuvent être nécessaires pour assurer la faisabilité et la durabilité des investissements. Typiquement, la décentralisation budgétaire 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 aux niveaux de pouvoir inférieurs, de sorte que les municipalités puissent 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 plus petits, y compris ceux qui sont particulièrement centrés sur le développement ou la réduction de la pauvreté. Parmi les options possibles figure des mécanismes de réaffectation des prêts et la capacité d'emprunt des collectivités locales. 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 relatives aux lignes de crédit, aux intermédiaires financiers, fonds municipaux et 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 harmoniser<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> *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. Étant 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. Le manque de concepts de projets dans le domaine de l'environnement, 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 ; en fin de compte, cela rendra moins probable la définition de projets susceptibles de 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 des standards de qualité. La conception des projets devrait éviter les propositions d'investissement surdimensionné et les modèles économiques irréalistes. Il faudrait réfléchir à des méthodes peu coûteuses pour développer de petits projets. Cela peut passer par des méthodes innovantes de conception de

projets, ou le regroupement de 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 porteurs de projets, y compris les autorités nationales et locales, 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. Il a été désigné par le gouvernement de la Géorgie comme l'unité centrale de gestion des projets pour tous les projets relatifs à l'eau et à l'assainissement. Il interagit étroitement avec les sociétés locales de distribution d'eau et les municipalités. 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, d'Asie centrale et de l'Ouest des Balkans. Le développement des capacités devrait être un objectif prioritaire 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 est également possible 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 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 dans ce domaine 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, 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.* Le renforcement de capacités, au lieu d'être considéré comme une activité distincte, devrait être intégré 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 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 ; elle 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 ne doivent pas se limiter au 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 les conseillers locaux au processus des projets, lorsque cela est pertinent. Cela permettrait de transférer le savoir-faire et de mettre les consultants 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 dans 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 <sub>x</sub>	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 <sub>2</sub>	Dioxyde de soufre
UE	Union européenne

\*\*\*\*\*