



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CEP/1999/3
13 juillet 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

(Sixième session, 20-24 septembre 1998)
(Point 9 d) de l'ordre du jour provisoire)

**INTÉGRATION DE CONSIDÉRATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS
LES POLITIQUES SECTORIELLES**

Note du secrétariat

1. L'intégration des politiques de l'environnement dans les autres politiques est un outil stratégique essentiel à la promotion du développement durable conformément au programme Action 21. Le Programme écologique pour l'Europe, qui est destiné à rendre le programme Action 21, particulièrement ses dispositions relatives à l'intégration des politiques, plus opérationnel dans le contexte européen, établit que les politiques de l'environnement devraient interpeller tous les pouvoirs publics et que tous les niveaux décisionnels devraient donner l'exemple en atténuant les retombées néfastes, sur l'environnement, de leurs propres activités. L'une des principales recommandations de ce programme tendait à :

"**VEILLER** à l'intégration, dans le processus décisionnel, des considérations environnementales et notamment à la prise en compte des coûts et avantages pour l'environnement, à l'évaluation des risques et à l'application du principe de précaution dans tous les secteurs clefs, et prendre des mesures supplémentaires pour encourager les partenariats entre les ministères, les parlements, les milieux commerciaux et industriels, les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres grands groupes." (ECE/CEP/25)

2. En réponse à un appel lancé par les Ministres de l'environnement à Århus (Danemark) pour que le Comité des politiques de l'environnement continue d'examiner attentivement le Programme écologique pour l'Europe afin de mettre en oeuvre des mesures prioritaires à l'échelon paneuropéen (ECE/CEP/41, annexe II, par. 63), le Comité a décidé en particulier, à sa cinquième session, de lancer un programme destiné à améliorer l'intégration des préoccupations d'environnement dans les politiques sectorielles en tenant pleinement compte des activités d'autres organismes internationaux. Le Comité devrait normalement, à sa sixième session, prendre une décision au sujet des modalités concrètes de ce programme.

3. La présente note, qui a été établie en consultation avec le Bureau, contient des propositions détaillées concernant la teneur éventuelle du programme du Comité en matière d'intégration des politiques ainsi qu'une méthode de travail. Il renseigne aussi sur les activités récentes, en cours ou prévues de grands organismes internationaux dans le domaine de l'intégration des politiques de l'environnement dans les politiques sectorielles (annexe).

I. PERSPECTIVE ET MÉTHODES DE TRAVAIL QUI POURRAIENT ÊTRE RETENUES POUR LE PROGRAMME DU COMITÉ

4. Il ressort clairement des activités menées par d'autres organisations que certains acteurs internationaux (à l'exception du Comité du développement durable) travaillent séparément sur des questions liées à l'intégration des politiques avec la participation d'un petit nombre de pays dont l'économie est en transition, voire en l'absence de tout pays relevant de cette catégorie. On ne s'est pas encore employé à aborder les multiples aspects de l'intégration des politiques de manière globale, en tenant pleinement compte des impératifs particuliers de tous les pays en transition. La CEE elle-même n'est pas en reste. Néanmoins, certaines de ses réalisations intéressent directement la question de l'intégration des politiques de l'environnement dans les politiques sectorielles. On en donnera pour exemples *les Directives pour une gestion intégrée de l'environnement dans les pays en transition* (1994), *le Programme écologique pour l'Europe* (1995), *le rôle des instruments économiques dans l'intégration de la politique écologique aux politiques sectorielles* (1998), *les Directives sur la conservation de l'énergie en Europe* (1998), *le Programme d'action commune adopté par la Conférence régionale sur les transports et l'environnement* (1997), les conventions sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et la participation du public et les études sur la performance environnementale de la Croatie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la République de Moldova, de la Slovénie et de l'Ukraine (1996-1999).

5. On pourrait constituer un groupe constitué de responsables gouvernementaux de haut niveau qui serait chargé d'élaborer un ensemble de recommandations de politique générale à l'intention des gouvernements des pays membres de la CEE, sous la forme de directives ou d'une charte, sur l'intégration de la politique écologique dans les politiques sectorielles. Feraient partie de ce groupe les décideurs des Ministères de l'environnement qui sont chargés de la coopération avec les secteurs économiques. Ce groupe élaborerait le premier jet de ces directives/charte vers la fin du premier semestre 2001, ce texte pouvant être examiné lors d'un atelier avec la participation de hauts responsables des ministères techniques de la région

de la CEE. Les administrations locales, le secteur privé, les organisations internationales et les ONG d'environnement y seraient également représentés. Les conclusions de cet atelier seraient alors intégrées dans le texte définitif de ces directives.

II. PROPOSITION DE MANDAT POUR UN GROUPE DE HAUT NIVEAU

6. Les travaux porteraient précisément sur certains secteurs dont les modalités concrètes d'intégration des politiques pourront être examinées dans le détail. En se fondant sur l'expérience acquise aux niveaux national et international, ce groupe de haut niveau définirait, et recommanderait, les moyens pratiques :

- De promouvoir l'initiative au niveau des différents secteurs et rendre les secteurs eux-mêmes responsables au premier chef de la mise en oeuvre;
- D'élargir l'utilisation des mécanismes de prix afin de promouvoir l'intégration des politiques;
- D'améliorer la coordination et les partenariats entre les autorités chargées de l'environnement et les ministères techniques, les administrations locales, les milieux commerciaux et les autres grands groupes;
- D'adapter les politiques de l'environnement et les fonctions des autorités chargées de l'environnement aux impératifs de l'intégration des politiques.

7. Les instruments et les mécanismes permettant d'intégrer efficacement les considérations environnementales dans les politiques sectorielles pourraient être, entre autres :

- L'évaluation stratégique, au plan de l'environnement, des initiatives prises au niveau des politiques sectorielles;
- L'évaluation économique des externalités environnementales des activités sectorielles;
- Les indicateurs et les objectifs sectoriels en matière d'environnement;
- Les rapports sectoriels sur l'environnement;
- Les procédures des gouvernements centraux et des administrations locales en matière d'achats écologiques;
- Les perspectives écologiques adoptées volontairement par les secteurs économiques;
- La prévention intégrée de la pollution, de sa maîtrise et de sa comptabilité par les entreprises.

8. Le groupe de haut niveau pourrait identifier des ensembles, ou combinaisons, éventuels des meilleurs instruments pratiques d'intégration des politiques à retenir sur la base de critères précis tels que :

- L'efficacité écologique;
- Les coûts d'administration et de mise en oeuvre raisonnables;
- L'applicabilité dans plusieurs pays;
- L'acceptabilité par le public.

9. En outre, le groupe de haut niveau pourrait recommander des stratégies de mise en oeuvre et des mécanismes efficaces de contrôle de l'intégration à différents niveaux. Il accorderait une attention particulière au rôle des mécanismes internationaux de promotion de l'intégration des politiques que sont, notamment :

- Les conventions dans le domaine de l'environnement;
- Les conventions sectorielles (par exemple les conventions de la CEE);
- Les programmes d'action (par exemple le Programme écologique pour l'Europe, le Programme d'action commune de Vienne sur les transports et l'environnement et la Déclaration de principe d'Århus sur l'efficacité énergétique);
- Les études de performance environnementale;
- Les études économiques et sectorielles (par exemple les études sur l'économie et les études annuelles sur l'énergie, les transports et le bois réalisées par la CEE).

10. Les conclusions de ces travaux seraient présentées au Comité des politiques de l'environnement qui les adopterait et les transmettrait à la Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe" (Kiev, 2002) pour approbation.

* * *

À sa sixième session, le Comité pourrait confier à un groupe de haut niveau le mandat susmentionné et inviter les gouvernements intéressés à fournir des contributions volontaires pour financer les dépenses de voyage des membres de ce groupe en provenance des pays membres de la CEE en transition qui sont non membres de l'OCDE.

Annexe

ACTIVITÉS D'AUTRES ORGANISATIONS

1. Étant donné l'ampleur et la portée des questions d'intégration des politiques, les informations données dans la présente annexe ne sont pas complètes. Il pourrait être néanmoins utile de cerner les aspects de cette intégration qui n'ont pas encore reçu suffisamment d'attention dans les pays de la région de la CEE en général, et dans les pays en transition en particulier.

Commission du développement durable (CDS) de l'ONU

2. À ses sessions annuelles de 1995 à 1997, la CDS a examiné des rapports sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énoncés au chapitre 8 du programme Action 21 (Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement). Ces rapports traitaient de questions telles que les stratégies nationales de développement durable, les initiatives locales et régionales en faveur d'Action 21, les conseils nationaux et l'utilisation de moyens d'action aux fins du développement durable (études d'impact sur l'environnement, indicateurs du développement durable, systèmes de gestion de l'environnement, prévention et réduction intégrées de la pollution, registres des émissions et des transferts de polluants, comptabilité économique et environnementale intégrée et évaluation stratégique de l'environnement).

3. Dans son programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21, adopté à sa session extraordinaire en juin 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies mentionnait l'intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux parmi les domaines nécessitant des mesures d'urgence. Elle a reconfirmé qu'il ne saurait y avoir de développement durable sans un renforcement de l'intégration à tous les niveaux décisionnels ainsi qu'aux niveaux opérationnels. Afin d'assurer l'efficacité et la rentabilité des approches intégrées, l'Assemblée générale a appelé à mettre au point un ensemble de moyens d'intervention, notamment d'instruments réglementaires et économiques, de prévoir l'internalisation des coûts environnementaux dans les prix du marché, d'analyser les conséquences environnementales et sociales et de diffuser l'information. Elle a invité la Commission du développement durable à promouvoir des politiques propres à intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales de la durabilité.

4. En conséquence, la Commission du développement durable a inscrit à son programme de travail pour 1998-2002 l'examen approfondi des questions liées à l'intégration des politiques des grands secteurs économiques. Ces débats devraient donner l'occasion d'un dialogue interactif entre les représentants des pouvoirs publics, les milieux commerciaux, les syndicats, les organisations non gouvernementales, d'autres groupes importants et les organisations internationales. En 1998, la Commission du développement durable s'est concentrée sur l'intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans l'élaboration des politiques et la prise de décisions

dans le secteur industriel. L'année 1999 était consacrée au tourisme, 2000 le sera à l'agriculture et 2001 à l'énergie/transports.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

5. Le PNUE a aidé les pays, principalement les pays en développement, à renforcer leurs capacités d'intégration des considérations environnementales dans la planification du développement et la prise de décisions connexes par la mise au point et l'application d'outils tels que les études d'impact sur l'environnement (EIE), l'évaluation de l'environnement, la comptabilité des ressources naturelles et les instruments économiques au niveau national. Il a également prêté son concours à la mise en oeuvre d'accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement.

6. En 1996, le PNUE a lancé un manuel pratique de formation à l'étude de l'impact sur l'environnement (*Environmental Impact Assessment Training Resource Manual*) dont l'objectif principal était de donner aux formateurs les moyens d'élaborer des stages de formation adaptés aux différents groupes cibles intéressés. Le volume qui lui fait pendant, consacré aux questions, tendances et pratiques (*Issues, Trends and Practice*), a été conçu pour renforcer les capacités d'élaborer des directives nationales en matière d'EIE. À la fin de 1998, le PNUE avait achevé un manuel opérationnel de comptabilité de l'environnement et des ressources naturelles destiné à encourager l'application des méthodes et approches permettant d'intégrer des éléments écologiques et sociaux dans la comptabilité du revenu national. Il a publié aussi un recueil de monographies nationales sur l'application des méthodes d'évaluation en 1998. Des monographies nationales concernant l'application des instruments économiques ont paru dans un autre recueil.

7. En collaboration avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le PNUE a lancé un programme d'assistance technique dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement axé sur le renforcement des capacités des pays d'évaluer l'impact, sur l'environnement, de la politique de libéralisation du commerce et l'élaboration d'ensembles de mesures d'intervention en vue de l'intégration de considérations écologiques dans la politique commerciale. L'UNEP a lancé aussi deux initiatives pour contribuer aux efforts internationaux de promotion et de facilitation, au sein du secteur des services financiers, de l'investissement écologiquement responsable.

8. En février 1999, le Conseil d'administration du PNUE a invité son Directeur exécutif à intensifier les activités relatives à l'intégration des aspects écologiques dans les programmes de l'ONU.

Union européenne

9. L'objectif qui consiste à intégrer l'environnement à tous les niveaux des autres politiques a été introduit pour la première fois dans l'Acte unique européen et s'est vu accorder la priorité dans le 5ème Programme de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable. Le Traité d'Amsterdam contient une disposition ayant force juridique obligatoire rendant impérative l'intégration de la protection de l'environnement dans toutes les

politiques et activités de la Communauté. À cette fin, la Commission a rédigé une stratégie proposant des mesures concrètes pour appliquer le principe d'intégration dans les travaux au jour le jour des institutions de la Communauté en 1998. Dans ses directives pour un partenariat en vue de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques, la Commission prévoit :

- L'introduction d'une évaluation détaillée des incidences, sur l'environnement, de toutes les initiatives politiques majeures;
- La prise en compte expresse des impératifs écologiques dans les décisions relatives aux propositions nouvelles;
- Le bilan des politiques en vigueur et l'élaboration de stratégies d'intégration (dont la définition des indicateurs d'intervention et de performance et la fixation d'objectifs indicatifs comme instruments de base du contrôle de leur application) dans les secteurs clefs;
- Le bilan des arrangements organisationnels en vigueur pour assurer l'intégration des politiques.

10. À sa réunion de Cardiff (Royaume-Uni), en juin 1998, le Conseil européen s'est félicité de la stratégie de la Commission tendant à intégrer les préoccupations d'environnement dans la politique de l'Union. Il a souscrit au principe selon lequel les propositions de la Commission quant aux grandes mesures politiques devraient s'accompagner d'une appréciation de leur impact sur l'environnement. Il a invité tous les organes compétents du Conseil à établir, dans le cadre de leurs domaines techniques respectifs, leur propre stratégie en matière de développement durable et d'intégration des considérations d'environnement. Le Conseil européen fera le bilan de cette opération lors de sa réunion d'Helsinki, à l'automne 1999.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

11. Les activités menées par l'OCDE dans le domaine de l'intégration des politiques sont centrées sur les mécanismes de prix (selon les lois du marché) et les aspects institutionnels (suivant les prérogatives des pouvoirs publics). Pour étudier le potentiel des instruments économiques, l'OCDE a réalisé des études sur les taxes d'environnement, les permis négociables, les systèmes de consigne, les subventions et la tarification des ressources naturelles (eau et diversité biologique). Il a rédigé des manuels sur l'appréciation économique des projets et politiques de protection de l'environnement. Il a réalisé également une étude des tendances récentes de la réforme de la réglementation de la protection de l'environnement dans ses pays membres. L'écologie a été prise en considération dans l'étude réalisée, à l'échelle de l'OCDE, sur les tous derniers résultats de la réforme de la réglementation économique. L'OCDE a effectué plusieurs études de caractère général portant sur la notion d'intégration économique à proprement parler, dont celle intitulée *Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s* (intégration de l'environnement et de l'économie : progrès réalisés dans les années 90).

12. En avril 1998, les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE ont reconfirmé la nécessité d'encourager l'intégration des politiques économiques, sociales et environnementales. Ils ont exprimé l'espoir que d'autres ministres intégreront des considérations d'environnement dans leurs politiques, tout en s'engageant eux-mêmes à intégrer des considérations sociales et économiques dans les politiques de l'environnement. Les ministres sont convenus de promouvoir une stratégie intégrée qui encourage la cohérence entre les politiques économiques, environnementales et sociales, en s'attachant à :

- Favoriser des modes de consommation et de production écologiquement viables;
- Favoriser l'éco-efficience;
- Veiller à ce que les prix des ressources naturelles reflètent les véritables coûts environnementaux et sociaux de la production;
- Y associer les ministres responsables d'autres domaines clefs afin qu'ils intègrent la dimension environnementale dans leurs politiques sectorielles;
- Améliorer la performance environnementale des actions gouvernementales, des politiques d'achats publics et d'investissement, et des mécanismes de prise de décisions.

13. Les ministres ont appelé l'OCDE à intensifier ses travaux sur l'intégration des préoccupations d'environnement dans les politiques des secteurs économiques clefs, y compris ses activités dans les domaines suivants :

- La composante environnementale des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales;
- Les aspects environnementaux du soutien public aux crédits à l'exportation;
- Les retombées économiques, sociales et écologiques des mesures de parade face aux changements climatiques;
- Les indicateurs du développement durable;
- Les transports viables du point de vue de l'environnement.

14. Le programme de travail pour 1999-2000 de la Direction de l'environnement de l'OCDE traduit ces priorités. Ainsi, son activité de programme 2, intitulée "Intégration des politiques économiques et des politiques de l'environnement", vise à encourager la compatibilité et le renforcement mutuel des politiques économiques et des politiques d'environnement par les moyens suivants :

- L'identification des moyens permettant d'éliminer les mesures de soutien économique néfastes pour l'environnement;

- L'analyse des instruments économiques et des accords volontaires en vue de réaliser les objectifs d'environnement au moindre coût;
- La mise au point d'instruments et de stratégies d'intégration des politiques agricoles et fiscales.

Équipe spéciale pour l'application du Programme d'action pour l'environnement (PAE) en Europe centrale et orientale

15. Une session spéciale consacrée au thème de l'intégration des préoccupations d'environnement dans la politique de développement économique, sous la forme d'une réunion-débat, a été organisée lors de la dixième réunion de l'Équipe spéciale de la PAE à Paris, en octobre 1998. Le programme de travail de l'Équipe spéciale pour la période 1998-2000 comprend plusieurs éléments liés à l'intégration des préoccupations d'environnement dans les autres politiques.

16. Dans le cadre d'un sous-programme pour l'Europe centrale et orientale (activité intéressant l'intégration de l'environnement dans les autres politiques), on prévoit de rassembler des éléments d'information sur les meilleures pratiques et approches du développement durable, d'élaborer un ouvrage de référence sur les instruments économiques, de mettre au point des lignes directrices sur l'évaluation stratégique de l'environnement et d'étudier l'intégration de considérations relatives à la diversité biologique dans le développement rural et les pratiques agricoles.

17. Un sous-programme à l'intention des États nouvellement indépendants prévoit des activités sur les instruments efficaces de la politique environnementale (instruments économiques, réforme de la réglementation et mécanismes de conformité), le renforcement du soutien du public et des pouvoirs publics à l'environnement, l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques et de plans d'action en matière de protection de l'environnement aux niveaux local et régional, l'appui et le financement dans le domaine de l'environnement.

Conseil de l'Europe

18. Le Conseil de l'Europe a lancé dernièrement deux projets dans le cadre du thème d'action 2 intitulé "Intégration de la diversité paysagère et biologique dans les secteurs" de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère. Le projet "Transports et environnement" vise à élaborer un code d'usages afin de veiller à ce qu'il soit davantage tenu compte de la diversité biologique et paysagère dans les politiques de transport routier, ferroviaire et aérien. Le projet "Tourisme et environnement" encourage la réalisation d'études pilotes en vue de la conception d'un tourisme viable du point de vue de l'environnement dans les zones naturelles et appuie la formation des professionnels du tourisme à la gestion de l'environnement.

19. En application d'une disposition de la Déclaration ministérielle d'Århus, le Conseil pour la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère a constitué, à sa troisième réunion, en avril 1999, un Groupe de

travail chargé de la préparation de propositions concrètes en vue d'une conférence qui pourrait se tenir en 2001 sur l'agriculture durable et la diversité biologique et paysagère.

Baltique 21

20. Dans le cadre d'Action 21, un programme pour la région de la mer Baltique - Baltique 21 - a été adopté en juin 1998 par les Gouvernements allemand, danois, estonien, finlandais, islandais, letton, lituanien, norvégien, polonais, russe et suédois. Ce programme est centré sur l'agriculture, l'énergie, la pêche, les forêts, l'industrie, le tourisme, les transports et l'aménagement du territoire. Des objectifs et des scénarios de développement durable ont été fixés pour chaque secteur. Ce programme d'action se compose de trois parties : des actions communes portant sur des questions intersectorielles, des interventions spécifiques, par secteur, et des activités d'aménagement du territoire. Les Ministres de l'environnement ont joué un rôle en tant qu'agents de lancement et de liaison mais ce sont les secteurs eux-mêmes, et les ministères techniques, qui étaient responsables de l'élaboration et de la mise en oeuvre de Baltique 21.

21. Le programme Baltique 21 appelle à la prise en compte des liens et des dépendances qui existent entre le développement sectoriel et l'aménagement du territoire et entre les différents secteurs eux-mêmes, ainsi qu'à l'élaboration plus dynamique de priorités et stratégies communes. Il souligne le rôle important que joue la planification des investissements dans la mesure où elle contribue à rassembler les parties chargées de la planification, des finances, de l'environnement, des ministères techniques et des municipalités afin de parvenir à un consensus sur les priorités de manière officielle et structurée.
