



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CEP/2002/2
8 août 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT
(Neuvième session, 4-6 novembre 2002)
(Point 4 de l'ordre du jour provisoire)

ENJEUX ET NOUVELLES ORIENTATIONS DES POLITIQUES
ENVIRONNEMENTALES DE LA CEE

Ébauche d'un rapport de synthèse destiné à fournir des indications et des repères
au Comité et à son Bureau pour l'élaboration d'un programme à long terme*

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>
Introduction	1 – 4
<u>Chapitres</u>	
I. ACTIVITÉS PASSÉES ET PRÉSENTES DE LA CEE POUR PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT: ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS ET DES POINTS À AMÉLIORER.....	5 – 24
II. ÉVOLUTION DE LA SITUATION: LES TENDANCES ET LES FAITS NOUVEAUX QUI INFLUENT SUR L'ENVIRONNEMENT DANS LA RÉGION DE LA CEE	25 – 44
III. VERS UN DÉVELOPPEMENT DURABLE: PROBLÈMES ET OPTIONS POUR L'AVENIR.....	45 – 51
IV. POSSIBILITÉS DE COOPÉRATION: UN DÉFI INSTITUTIONNEL	52 – 62
V. CONCLUSIONS	63 – 64
VI. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE	

* Établi par M. B. Bošnjaković, consultant auprès du secrétariat de la CEE, pour faire suite à la demande du Comité (ECE/CEP/80/par. 26).

Introduction

1. Avec la tenue du Sommet mondial pour le développement durable puis de la Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe», l'exercice biennal 2002-2003 offre une occasion exceptionnelle aux États membres de la CEE et au Comité des politiques de l'environnement de faire le point et de réfléchir aux questions suivantes:

a) Les résultats obtenus par le Comité et les organes directeurs des conventions de la CEE au cours des cinq à dix dernières années;

b) Les tendances actuelles et nouvelles et leur incidence sur l'environnement dans la région de la CEE;

c) Les exigences qu'impose le principe du développement durable eu égard aux activités de base du Comité et aux options stratégiques pour l'avenir;

d) La coopération entre le Comité des politiques de l'environnement et les organes directeurs des conventions et les autres parties prenantes dans la mise en œuvre de ces options.

2. Une stratégie devrait aider le Comité à traiter des questions susmentionnées. Elle ne pourra toutefois apporter de réponses immédiatement: son élaboration devrait nécessiter beaucoup d'efforts et de consultations. Elle devrait également tenir compte des résultats du Sommet de Johannesburg (Afrique du Sud) de 2002 et des décisions de la Conférence ministérielle de Kiev en 2003.

3. La stratégie pourrait, une fois adoptée, aider le Comité des politiques de l'environnement à agencer et à adapter en permanence son programme de travail au cours des cinq à dix prochaines années. Elle devrait permettre d'assurer et de renforcer les synergies avec les autres acteurs, en particulier avec les organes directeurs des conventions et les autres comités de la CEE, les commissions régionales et les autres organes compétents des Nations Unies ainsi qu'avec des organisations mondiales, régionales et sous-régionales.

4. Pour appliquer la stratégie, le Comité devrait être le maître d'œuvre de la coopération avec les différentes parties intéressées des secteurs public, associatif et privé dans la société et l'économie.

I. ACTIVITÉS PASSÉES ET PRÉSENTES DE LA CEE POUR PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT: ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS ET DES POINTS À AMÉLIORER

5. La CEE constitue une région extrêmement hétérogène et dynamique, responsable d'environ les trois quarts de la production, des échanges et de la pollution dans le monde. Elle s'est avérée une instance exceptionnelle pour mettre en commun et produire des idées, analyser et élaborer des politiques et concevoir des méthodes propres à aider les États membres à résoudre leurs problèmes nationaux, sous-régionaux et régionaux. Après des années d'expansion, durant lesquelles la Division de l'environnement et de l'habitat a fourni les services d'appui nécessaires, le temps est venu de faire le point et de préparer l'avenir. De manière tout à fait opportune, ce moment coïncide avec le lancement par le Secrétaire général d'un examen du programme de

travail du Secrétariat, conjugué à une évaluation de ses procédures de gestion et de ses structures d'appui.

A. Résultats obtenus

6. Le Comité des politiques de l'environnement ainsi que les organes créés dans les divers secteurs d'activité, en particulier les organes directeurs des conventions juridiquement contraignantes, représentent un cadre exceptionnel et efficace qui favorise le rapprochement des points de vue et où les gouvernements peuvent examiner les questions environnementales et fixer des priorités à l'échelon de l'ensemble de l'Europe.

7. Dans le domaine de l'environnement, la CEE a obtenu des résultats dans cinq grands secteurs.

1. Élaboration de normes et de politiques environnementales ayant ou n'ayant pas force obligatoire

8. Cinq conventions et neuf protocoles ont été négociés sous les auspices de la CEE. Toutes les conventions, ainsi que certains de leurs protocoles, sont actuellement en vigueur (on trouvera plus de précisions sur le site Web de la CEE à l'adresse suivante: www.unece.org). La volonté politique dont témoignent leurs Parties et Signataires pour se conformer à ces conventions est la preuve de l'importance qu'ils y attachent. De plus, les négociations qui ont débouché sur l'adoption de normes puis la coopération technique bilatérale et régionale qui s'en est suivie ont conduit à la création d'actifs réseaux de spécialistes.

9. Les conventions de la CEE et leurs principes directeurs sont à l'origine de nombreux programmes et projets fructueux de protection de l'environnement. Parmi les résultats ainsi obtenus, on peut citer: une réduction sensible des émissions de plusieurs types de polluants atmosphériques, un programme pilote pour surveiller et évaluer les eaux transfrontières, un nombre croissant d'évaluations transfrontières de l'impact sur l'environnement, un système d'alerte précoce des accidents industriels ayant des effets transfrontières, l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans d'autres conventions.

10. Les travaux qui ont conduit à l'adoption des conventions et les activités entreprises actuellement dans leur cadre ainsi que dans celui des principes directeurs s'inscrivent dans une dynamique vigoureuse d'élaboration des politiques; cette dynamique a permis de dégager et de traiter les questions qui se posent aux pouvoirs publics ainsi que les problèmes institutionnels et juridiques, comme par exemple:

- Les liens existants entre les conventions;
- Le respect des dispositions des conventions;
- L'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques;
- La responsabilité civile en cas de dommages transfrontières;
- Les registres des rejets et des transferts de polluants (RRTP).

11. Du fait de sa nature paneuropéenne, la CEE sert d'instance multilatérale où l'UE et les pays n'appartenant pas à l'Union dialoguent sur les questions d'environnement et de développement durable qui nécessitent des accords régionaux ou des débats entre les gouvernements. En particulier, dans le domaine des normes et des règles, les instruments juridiquement contraignants de la CEE sont souvent traduits dans la législation de l'UE tandis que cette dernière sert parfois de modèle lorsqu'il s'agit de rédiger des instruments juridiques à l'intérieur de la CEE pour l'ensemble de la région. Ainsi, l'Union européenne peut tirer pleinement partie du cadre multilatéral de la CEE afin de diffuser ses meilleures pratiques. L'UE est Partie à toutes les conventions de la CEE dans le domaine de l'environnement sauf à la Convention d'Aarhus, et ses représentants participent activement aux débats d'orientation et aux travaux dans le cadre de ces conventions.

12. Les remarquables progrès obtenus jusqu'à présent ont été accompagnés, et permis, par un profond changement dans les méthodes de travail et par l'adoption de pratiques de participation et de dialogue: de nombreuses organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes assistent désormais aux réunions des signataires ou parties, ainsi qu'à de nombreux groupes de travail.

2. «Un environnement pour l'Europe»

13. La série de conférences ministérielles paneuropéennes sur l'environnement (Dobris, Lucerne, Sofia, Aarhus et Kiev) ont été à l'origine d'importantes décisions des pouvoirs publics et des actions prioritaires connues sous le nom de processus «Un environnement pour l'Europe». La CEE assure les services nécessaires et contribue à plusieurs activités dans le cadre de ce processus. Les programmes de travail du Comité et des organes directeurs des conventions comprennent divers éléments qui contribuent au processus:

- Le programme d'études de performance environnementale (EPE), adopté à Lucerne en 1993;
- Le programme écologique pour l'Europe, adopté à Sofia en 1995;
- La Convention d'Aarhus, le Protocole relatif aux polluants organiques persistants et le Protocole relatif aux métaux lourds, adoptés à Aarhus en 1998;
- Les négociations sur de nouveaux instruments juridiques (évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, responsabilité civile, RRTP) en vue de la prochaine conférence ministérielle de Kiev en 2003.

14. La CEE assure également les services d'appui d'autres activités prioritaires à l'échelon paneuropéen tels que les préparatifs régionaux du Sommet mondial pour le développement durable.

15. La mise en œuvre des actions prioritaires a donné à la CEE la responsabilité de réunir les principaux acteurs et parties prenantes à l'échelon paneuropéen. Elle a aussi permis de développer la solidarité entre les États membres auxquels elle a fait prendre conscience de l'urgence d'une action commune.

3. Analyse des politiques et des performances

16. Depuis 1994, près de 20 pays ont fait l'objet d'une étude de performance environnementale (pour plus de précisions on se reportera au site Web de la CEE à l'adresse suivante: www.unece.org). Les quatre principaux objectifs du programme d'EPE sont les suivants:

- a) Aider les pays en transition à améliorer leur gestion de l'environnement;
- b) Favoriser un dialogue constant entre les pays membres de la CEE;
- c) Contribuer à intégrer les politiques environnementales aux politiques sectorielles;
- d) Contribuer à mettre davantage l'accent sur les aspects sanitaires de la performance environnementale.

17. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié un rapport sur les résultats, les enseignements et les conclusions de son programme d'EPE. Le secrétariat procède actuellement à un examen analogue pour les pays en transition faisant l'objet du programme d'EPE de la CEE. Dans ce contexte, un certain nombre de questions sont actuellement en débat:

- Comment aider les pays à mettre en pratique les recommandations issues des EPE?
- Comment tirer parti des enseignements tirés à l'échelon national pour identifier les tendances et les besoins à l'échelle régionale et sous-régionale, par exemple dans certains secteurs?
- Comment renforcer la coordination et l'harmonisation entre la surveillance de l'environnement [assurée par exemple par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)] et la politique de l'environnement/les analyses de performance (mises en œuvre par la CEE et l'OCDE)?

4. Coopération intersectorielle

18. Chaque fois que les gouvernements se sont trouvés confrontés à de nouveaux problèmes, des liaisons, des activités et une collaboration intersectorielles ont été mises en place avec d'autres organes de la CEE et d'autres organisations internationales [par exemple l'Organisation mondiale de la santé (OMS)], en particulier dans les secteurs des transports, de la santé et de l'énergie. Dans le même sens, la relation entre le Comité des politiques de l'environnement et les organes directeurs des conventions élaborées sous les auspices de la CEE devrait bénéficier d'une attention plus soutenue à l'avenir.

5. Appui opérationnel et renforcement des capacités

19. Les activités opérationnelles et l'assistance technique aux États membres font partie des travaux du Comité et des organes directeurs des conventions. Il s'agit notamment d'ateliers, de projets pilotes et de projets. Par ailleurs, le Conseiller régional a fourni une assistance technique, principalement dans un contexte sous-régional (Asie centrale, Transcaucasie, Europe

du Sud-Est). Le Comité et les organes directeurs des conventions sont informés de ces activités mais ne sont responsables ni de leur conception ni de leur réalisation.

20. Les questions d'assistance technique actuellement débattues sont les suivantes:

- La nécessité de renforcer la coopération avec les autres commissions régionales et avec les autres fournisseurs d'assistance technique, en particulier à l'échelon sous-régional;
- Comment intégrer l'assistance technique à la stratégie globale du Comité.

B. Points à améliorer

21. Il faut lancer de nouvelles initiatives ou renforcer les activités existantes afin:

- a) De faciliter l'adhésion des pays membres aux conventions de la CEE dans le domaine de l'environnement et à leurs protocoles;
- b) D'intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles;
- c) De s'attacher aux secteurs où les progrès demeurent insuffisants: gestion des déchets urbains et impact de l'agriculture et du tourisme sur l'environnement.

22. Un certain nombre de pays gagneraient à obtenir une assistance dans les domaines suivants: élaboration des procédures et des mesures nécessaires pour ratifier les conventions, clarification de la relation entre la législation et les politiques nationales et les conditions à remplir pour devenir partie à un accord, compréhension des obligations sur le plan des ressources financières et humaines, création de programmes pour mettre en valeur et attirer ces ressources. Ces buts et ces activités sont étroitement liés au processus général «Un environnement pour l'Europe». Afin d'améliorer la gouvernance globale, on a proposé de simplifier les réunions ministérielles où sont déterminés les objectifs, de mieux coordonner les nombreux mécanismes qui ont des objectifs similaires et de donner à toutes ces activités une base financière solide.

23. Si le principe de l'intégration des préoccupations environnementales est largement admis au niveau intergouvernemental et à l'intérieur des structures nationales, sa mise en pratique s'avère lente. Cela ne pourra changer que si l'on adopte une nouvelle perspective et si l'on consent des efforts plus soutenus, aux niveaux tant national que régional. L'intégration de l'environnement et des politiques sanitaires est particulièrement importante. Le Comité pourrait envisager de remplir une mission mieux ciblée et plus vigoureuse et intensifier ses activités touchant l'intégration des politiques sectorielles.

24. Les atteintes à l'environnement dans les domaines de la gestion des déchets urbains, de l'agriculture et du tourisme sont celles que le grand public a le plus sous les yeux. Les politiques tant nationales que régionales se doivent de mettre au point des mécanismes et de dégager des recettes pour y remédier. Le Comité ne s'est jusqu'à présent pas penché sur ce problème mais pourrait envisager de le faire.

II. ÉVOLUTION DE LA SITUATION: LES TENDANCES ET LES FAITS NOUVEAUX QUI INFLUENT SUR L'ENVIRONNEMENT DANS LA RÉGION DE LA CEE

25. La région de la CEE a connu des changements politiques, économiques et sociaux qui ont un profond effet sur l'environnement. Les tendances et les faits nouveaux les plus importants ont été: la mondialisation, le développement économique et les problèmes sociaux, les questions de sécurité, l'élargissement de l'UE et la transition.

A. Mondialisation

26. Au cours des 15 dernières années, les perspectives globales d'évolution politique, économique, sociale et sur le plan de la sécurité ont complètement changé sous l'influence:

- a) De l'acceptation de plus en plus répandue des institutions démocratiques et de l'économie de marché;
- b) De la libéralisation des échanges et des flux internationaux de capitaux;
- c) De l'augmentation du nombre et de l'influence des sociétés transnationales;
- d) De la rapidité de l'innovation technologique, en particulier des techniques d'information et de communication.

27. Ces facteurs constituent autant de gageures pour l'environnement. Par exemple, la mondialisation et les nouvelles technologies peuvent contribuer à des modes de développement économique plus respectueux de l'environnement mais les progrès technologiques peuvent être annulés par la pollution et une surexploitation des ressources due à un développement de l'activité économique faisant fi de la protection de l'environnement. De manière analogue, l'intégration économique exige la poursuite de la libéralisation des échanges, des investissements et des flux financiers, qui peuvent contribuer à la prospérité des nations. Cependant, si la libéralisation ne s'accompagne pas de l'adoption de cadres juridiques efficaces, alors la criminalité, la désintégration sociale et la détérioration de l'environnement et de la santé publique risquent d'être au rendez-vous.

28. La mondialisation et une croissance économique soutenue ont nui à la qualité de l'environnement. En général, une croissance importante du PIB par habitant et de la production industrielle s'accompagne de modifications des structures de production, les services prenant le pas sur les secteurs gros consommateurs de matières premières et d'énergie. Elle se traduit aussi par une réorientation de la politique dans le domaine de l'environnement. Les améliorations de l'efficacité ont été compensées par l'augmentation générale du volume de la consommation et de la mise au rebut des biens et services. Les gains d'efficacité dans le secteur de l'énergie sont contrebalancés par l'augmentation de la consommation de pétrole, source d'émissions accrues de CO₂ et d'autres polluants.

29. La mondialisation se caractérise par une internationalisation croissante des séquences cause-effet-réaction pour l'environnement et par des changements dans les responsabilités et les relations entre le secteur public et le secteur privé.

B. Développement économique et problèmes sociaux

30. Le processus de transition vers l'économie de marché, la participation au processus décisionnel et l'intégration régionale et sous-régionale ont fait apparaître voire intensifié, les disparités entre les pays et les groupes sociaux pour ce qui est de leurs capacités à faire face à de nouveaux problèmes, en particulier dans le domaine de l'environnement.

31. Les pressions que la consommation exerce sur l'environnement se sont intensifiées et risquent de s'aggraver dans de nombreux domaines par suite de l'accroissement des revenus et de modes de vie grands consommateurs de ressources et fortement polluants. Les modes de consommation des pays en transition d'Europe centrale et orientale et des nouveaux États indépendants diffèrent encore beaucoup, à certains égards, de ceux des pays occidentaux, mais ils devraient suivre la même évolution.

32. La pauvreté continue à être un grave problème social dans de nombreuses parties de la région. Dans plusieurs pays en transition, plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil national de pauvreté. Le niveau relativement élevé du chômage en Europe permet de douter de la durabilité de la croissance et du développement humain. La pauvreté et le chômage entraînent souvent insécurité, mauvaise santé, perte de l'estime de soi, sentiment d'échec et exclusion sociale. Une corruption générale et la criminalité entravent les réformes économiques et s'opposent à l'adoption d'une législation adaptée et efficace dans le domaine de l'environnement. Des conditions sociales aussi difficiles ne sont pas propices à l'introduction ni à la mise en œuvre d'importants principes de politique environnementale tels que le principe pollueur-payeur.

33. Concilier les préoccupations fondamentales en matière d'environnement et de santé et les dures contraintes sociales apparaît quasiment impossible dans certains pays en transition. Il est indispensable de ne pas perdre de vue de telles disparités ainsi que leur évolution et de concevoir des mesures de nature à empêcher la dérive de certaines sous-régions.

C. Environnement et sécurité

34. On assiste depuis ces dernières années à une évolution des causes, des types et des conséquences des conflits armés et des autres conflits, sur les plans qualitatif et quantitatif, qu'il s'agisse de terrorisme, d'insurrections armées, de conflits ethniques ou de conflits militaires entre États au plein sens du terme. Une dizaine d'États membres de la CEE ont connu des conflits armés au cours de la décennie écoulée.

35. Les questions d'environnement et de ressources naturelles peuvent contribuer pour beaucoup à l'apparition de conflits, au cours d'affrontements armés et après l'atténuation des hostilités. Bien qu'elles ne soient généralement pas la cause déterminante du déclenchement de celles-ci, elles peuvent y contribuer, comme par exemple la pénurie de réapprovisionnement en eau dans certaines régions. Même lorsqu'elles ne débouchent pas sur des hostilités ouvertes, les questions environnementales transfrontières peuvent néanmoins compromettre, voire mettre en péril, les relations bilatérales entre États. L'existence et l'application d'une législation internationale dans le domaine de l'environnement peut contribuer à prévenir de telles situations ou à régler les différends susceptibles de surgir.

36. La plupart des conflits armés s'accompagnent de dommages collatéraux, parfois volontaires, pour l'environnement. De tels dégâts peuvent être directs (par exemple une contamination) ou indirects (par exemple la destruction d'infrastructures). La gestion des situations d'après-conflit peut avoir d'importantes composantes environnementales, comme par exemple le nettoyage de la contamination ou la réparation des infrastructures dans certains pays de l'Europe du Sud-Est touchés par des conflits militaires. Les projets environnementaux transfrontières (ou multiethniques) peuvent, de plus, contribuer à restaurer la confiance entre les différentes communautés.

D. Élargissement de l'UE

37. Au cours des décennies écoulées, l'UE a élaboré une politique et une législation dans le domaine de l'environnement en adaptant certaines dispositions législatives nationales et en négociant une législation entièrement nouvelle. La mise au point par la CEE de conventions dans le domaine de l'environnement, dans une perspective paneuropéenne, a également eu une grande influence, l'UE étant partie à toutes ces conventions sauf une.

38. Les programmes d'action de l'UE pour l'environnement traduisent la conception dynamique et stratégique de l'Union à l'égard de la protection de l'environnement. Parmi les priorités énoncées dans le sixième programme, on peut citer: i) la coopération avec les entreprises et les consommateurs pour promouvoir une production et une consommation respectueuses de l'environnement; ii) une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales dans les secteurs économiques tels que les transports, l'énergie et l'agriculture; iii) l'aménagement du territoire et le développement durable aux niveaux régional et local.

39. De nombreuses autres dispositions législatives de l'UE applicables à des secteurs tels que l'agriculture et l'énergie intéressent de très près la protection de l'environnement. Elles représentent des tentatives très ambitieuses pour concilier préoccupations écologiques, économiques et sociales.

40. L'acquis communautaire est l'un des principaux facteurs qui influe sur les politiques de protection de l'environnement non seulement dans les États membres de l'Union mais également dans les États candidats à l'adhésion, les autres États qui aspirent à en devenir membre et même les États de la région de la CEE qui ne peuvent pas prétendre en faire partie. Le respect de l'acquis communautaire est une condition pour pouvoir adhérer à l'Union et la législation de celle-ci dans le domaine de l'environnement pose un défi politique, institutionnel et financier très ardu à tous les pays qui veulent adhérer à l'Union. C'est ce qui apparaît tout particulièrement dans les efforts qu'ils déploient pour faire face au financement et à l'exploitation des infrastructures environnementales dans les zones urbaines et rurales, comme par exemple pour la gestion des déchets et des eaux usées.

41. Certains aspects économiques de l'intégration de l'UE pourraient toutefois aller à l'encontre de la législation et des projets dans le domaine de l'environnement. Par exemple, certains projets de transport risquent d'infliger de nouveaux dégâts à des écosystèmes déjà fragiles. Autre exemple, l'agriculture qui est d'une importance capitale pour les économies et l'emploi de la plupart des États candidats. Les conséquences sur l'environnement des politiques

et des pratiques actuelles en matière agricole, forestière et halieutique appellent une nouvelle réflexion tant au niveau européen qu'au sein de l'UE.

E. Transition

42. Du fait de la gabegie antérieure, de nombreuses régions et villes d'Europe centrale et orientale et des nouveaux États indépendants se retrouvent avec une infrastructure en décrépitude et inefficace. Les premières années de la transition ont été marquées par une réforme des financements publics et une rapide restructuration de l'économie. Dans le domaine de la gestion de l'environnement, on a beaucoup insisté sur les mécanismes du marché et les instruments fondés sur le marché. Cette démarche, souvent préconisée par la communauté internationale, s'est dans bien des cas avérée présomptueuse. On a continué à exploiter les anciennes centrales et entreprises génératrices de gaspillage. L'insuffisance générale de pouvoir d'achat a limité les possibilités de récupérer immédiatement l'intégralité des coûts dans les entreprises de service public et les capitaux à long terme indispensables ont fait défaut. La réglementation n'a pas été élaborée assez vite pour permettre une gestion efficace de l'environnement.

43. À quelques exceptions notables près, la plupart des pays ont souffert d'un brusque recul du niveau de vie. Par ailleurs, ils ont évolué dans des directions différentes et à des rythmes très divers. Cependant, on peut distinguer des démarches communes parmi leurs différentes initiatives. L'arbitrage entre gains économiques à court terme et préoccupations environnementales à plus long terme pose un problème beaucoup plus difficile aux pays en transition qu'aux pays plus développés de la région. Un grand nombre des premiers ont néanmoins adopté de nouvelles lois importantes pour renforcer la protection de l'environnement, créé de nouvelles institutions et mis en place de nouvelles sources d'information du public.

44. L'instauration de pouvoirs publics démocratiques et transparents qui soient à la fois équitables et efficaces a constitué l'aspect le plus pénible et le plus laborieux de la transition. Au début des années 90, de nombreux réformateurs préconisaient un État minimal, et encourageant par là une forte réduction de l'administration et des dépenses publiques et un désintérêt pour la qualité de l'administration publique. Il en est souvent résulté une faiblesse de l'État là où les services publics et privés nécessaires au développement humain et en particulier à la protection de l'environnement étaient inexistantes. La forte réduction des dépenses publiques a entraîné une perte de personnes hautement qualifiées.

III. VERS UN DÉVELOPPEMENT DURABLE: PROBLÈMES ET OPTIONS POUR L'AVENIR

45. Entre les acteurs et les parties concernées, un débat prend de l'ampleur: la protection de l'environnement n'a-t-elle pas jusqu'à présent été considérée dans une perspective trop étroite? On s'accorde en effet de plus en plus à penser que l'on ne peut obtenir de progrès notables en la matière que dans le cadre plus large du **développement durable**. Il en découle la nécessité de tenir compte, davantage que dans le passé, des préoccupations environnementales dans les autres secteurs, tant économiques que sociaux, au moyen de toute une série de mesures et d'incitations juridiques, institutionnelles, financières et de politique générale. Une telle réorientation est nécessaire dans tous les États membres de la CEE. Sa mise en œuvre exigera des efforts et un engagement soutenus de la part des responsables et des autres acteurs à tous les échelons: mondial, régional, national et local. Dans leur document qui a été examiné à sa quatrième session

par la Commission du développement durable constituée en Comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable, les Vice-Présidents ont souligné le rôle déterminant joué par les commissions régionales des Nations Unies dans la mise en œuvre aux échelons régional et sous-régional d'Action 21 et des résultats du Sommet.

46. Tant pour le Comité des politiques de l'environnement que pour les organes directeurs des conventions, le passage d'une politique de protection de l'environnement au sens étroit à une politique conçue dans le contexte plus large du développement durable soulève deux types de questions stratégiques:

a) Quels sont les objectifs fondamentaux et les principaux choix pour les cinq à dix prochaines années, compte tenu de l'évolution de la situation?

b) Comment le Comité des politiques de l'environnement, les autres organes de la CEE et les organes directeurs des conventions doivent-ils collaborer pour relever les grands défis du développement durable?

47. Si les réponses à ces questions doivent découler des conclusions et des résultats du Sommet mondial de Johannesburg, on peut néanmoins énoncer ici quatre grands objectifs. À la section suivante, nous examinerons les possibilités de coopération entre les divers organes, tant au sein de la CEE qu'en dehors de celle-ci.

Objectif 1: Performance environnementale et prise en compte des préoccupations environnementales dans les autres secteurs

48. Buts possibles:

a) Observer et analyser les tendances en matière d'intégration

Moyens pour ce faire:

- i) Observation des tendances de la performance environnementale aux niveaux régional et national;
- ii) Stratégie régionale intégrée coordonnant la surveillance, la collecte de données et l'évaluation;
- iii) Création d'une relation stratégique entre activités de surveillance et de performance environnementale;
- iv) Analyses des tendances et recommandations sur les conséquences des grandes politiques sectorielles (agriculture, transports, énergie, tourisme) pour l'environnement;
- v) Organe chargé de l'examen et de l'analyse en commun des stratégies nationales de développement durable;
- vi) Étude et application éventuelle de la notion d'«empreinte environnementale».

b) Élaborer des stratégies et faciliter le passage à la viabilité écologique

Moyens pour ce faire:

- i) Instruments (codes de bonne pratique, directives, stratégies) pour appliquer des stratégies de développement durable dans les secteurs économiques clefs, en vue de réformer les systèmes de subvention et d'internaliser les coûts externes;
- ii) Promouvoir l'intégration intersectorielle (eau, santé, transports, environnement) en élaborant des stratégies, directives ou instruments contraignants;
- iii) Programmes intersectoriels de renforcement des capacités à l'intention de parties prenantes de premier plan appartenant aux secteurs public, associatif et privé.

Objectif 2: Bonne gestion des affaires publiques et transparence

49. Buts possibles:

a) Élaborer de nouveaux instruments de nature à renforcer une bonne gestion des affaires publiques et la transparence

Moyens pour ce faire:

- i) Nouveaux protocoles aux conventions en vigueur, par exemple évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques ou responsabilité civile en cas de dommage écologique;
- ii) Indice de transparence environnementale;
- iii) Études et directives sur la prévention de la criminalité et de la corruption dans le domaine de l'environnement, en particulier dans un contexte transfrontière.

b) Encourager et renforcer les capacités institutionnelles et humaines

Moyens pour ce faire:

- i) Renforcement des capacités pour garantir un accès à une justice efficace, indépendante et impartiale en matière environnementale;
- ii) Renforcement des capacités pour encourager le respect effectif et l'application de la législation environnementale, en particulier dans un contexte transfrontière.

Objectif 3: Coopération transfrontière et sécurité régionale

50. Buts possibles:

a) Établir des liaisons entre les conventions

Moyens pour ce faire:

- i) Organe permettant de partager les données d'expérience, d'encourager les synergies et d'identifier les problèmes communs et les solutions offertes par les conventions relatives à l'environnement;
- ii) Directives sur les mécanismes permettant d'assurer le respect des engagements, leur application effective et leur surveillance dans le cadre des diverses conventions;
- iii) Instruments relatifs à la responsabilité civile en cas de dommage écologique transfrontière.

b) Prévention des conflits et règlement des différends

Moyens pour ce faire:

- i) Encourager la prévention des conflits, le règlement des différends et la gestion des situations après un conflit en ce qui concerne l'environnement et les ressources naturelles, au moyen de projets sous-régionaux et en coopération avec les autres organisations régionales, telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe;
- ii) Renforcer la coopération avec les autres commissions régionales en ce qui concerne les ressources naturelles (eau, énergie) dans les régions transfrontières.

c) Encourager et renforcer les capacités institutionnelles et humaines

Moyens pour ce faire:

- i) Service de consultation juridique pour faciliter la mise en œuvre effective des conventions régionales relatives à l'environnement et de leurs protocoles, par exemple au moyen d'accords bilatéraux;
- ii) Programme de renforcement des capacités à l'intention des jeunes gestionnaires et des autres parties prenantes des États membres de la CEE en ce qui concerne l'application des conventions dans le domaine de l'environnement.

Objectif 4: Qualité de la vie et cohésion sociale

51. Buts possibles:

a) Concilier préoccupations sociales, écologiques et économiques

Moyens pour ce faire:

- i) Encourager les initiatives locales et les partenariats menant à des modes de consommation durable;
- ii) Étudier la faisabilité d'introduire l'évaluation des effets sociaux en complément de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, y compris celle des décisions stratégiques;
- iii) Recommandations, méthodologies et directives pratiques concernant l'application du principe pollueur-payeur et du principe de l'utilisateur-payeur dans les principaux secteurs et dans diverses situations socioéconomiques;

b) Surmonter les disparités sociales

Moyens pour ce faire:

- i) Moyens d'action, incitations économiques, mécanismes financiers et sensibilisation pour améliorer et préserver la qualité de la vie dans l'environnement urbain et rural;
- ii) Directives pour concilier les préoccupations environnementales, les impératifs économiques et les contraintes sociales dans les zones urbaines et rurales les plus défavorisées sur les plans économique, social et environnemental, en ce qui concerne la tarification de l'eau et les services de gestion des déchets;
- iii) Programme pour surmonter les disparités (juridiques, institutionnelles, d'investissement) dans le domaine de l'environnement au cours du processus d'élargissement de l'UE et de la libéralisation de l'économie dans la région de la CEE.

IV. POSSIBILITÉS DE COOPÉRATION: UN DÉFI INSTITUTIONNEL

52. Le Comité des politiques de l'environnement peut jouer différents rôles à l'avenir. S'il choisit de poursuivre sa mission actuelle dans le domaine traditionnel de la protection de l'environnement (option 1), écartant les aspects économiques et sociaux du développement durable, sa tâche sera plus simple mais il devra affronter une concurrence de plus en plus sérieuse de la part d'autres instances. Parallèlement, il laissera échapper l'occasion d'acquérir un rôle central et de devenir un lieu naturel de discussion entre les gouvernements permettant de concilier les divers intérêts sectoriels au niveau régional.

53. En choisissant d'assumer un rôle central pour préparer la transition vers un développement véritablement durable dans la région de la CEE (option 2), le Comité choisirait une mission

beaucoup plus ambitieuse et exigeante, qui exigerait de lui qu'il revoit sa coopération avec les autres organes de la CEE, avec la CEE elle-même, les organes directeurs des conventions et les autres organisations qui s'occupent de développement durable en général et de la protection de l'environnement en particulier. À terme, cette option devrait logiquement déboucher sur la transformation du Comité en un comité du développement durable.

54. Une troisième option, intermédiaire, consisterait pour le Comité à conserver son mandat de base mais à développer et à renforcer son rôle central dans le processus du développement durable au sein de la CEE. À vrai dire, il devrait faire le bilan des activités d'harmonisation entreprises, les renforcer et encourager les synergies en articulant les perspectives régionales au sein d'un partenariat. Le renforcement de telles initiatives aiderait les pays membres à élaborer et à appliquer des plans, des programmes, des politiques et une législation de nature à satisfaire aux obligations internationales et permettant à l'action des pouvoirs publics d'atteindre des objectifs écologiquement rationnels et durables.

55. De toute évidence, la future stratégie du Comité dépendra de l'option qu'il retient. S'il choisit la première, il pourrait entreprendre assez rapidement de définir sa stratégie; il risquerait toutefois de se trouver isolé et limité à des domaines qui ne touchent pas aux grandes questions qui se posent aux gouvernements dans les domaines économique, social et de la sécurité. S'il choisit l'option 2 ou l'option 3, la définition d'une stratégie nécessitera davantage de temps et la participation, dès le début, de certains des autres acteurs, sinon de tous. Faute d'être consultés au tout début de l'élaboration de la stratégie, ces acteurs risquent de se sentir exclus et le processus pourrait échouer.

56. Parmi les organes à consulter aux divers stades, selon l'option retenue, on peut citer: les organes directeurs des cinq conventions de la CEE dans le domaine de l'environnement, le Comité des établissements humains et les divisions de l'énergie, des transports, du commerce, de statistique et des analyses économiques de la CEE.

57. Le Comité des politiques de l'environnement ne doit pas seulement réfléchir à l'option stratégique qu'il retiendra mais également à la procédure choisie pour adopter le document stratégique. Selon la procédure la plus lourde, la stratégie devrait être adoptée par tous les organes concernés. La procédure la plus simple consisterait à ce que seul le Comité l'adopte, après avoir consulté tous les organes compétents. Quelle que soit l'option retenue, l'approbation de la Commission économique pour l'Europe sera nécessaire.

58. Les consultations avec le Comité des établissements humains et des organes directeurs des conventions dépendront de l'option choisie. En tout état de cause, celles avec les divisions de la CEE ne devraient pas commencer avant que le Comité n'ait adopté les grandes orientations stratégiques en novembre 2002.

59. Quelle que soit la procédure retenue, les consultations et échanges de vues préalables au choix de la stratégie devraient prendre beaucoup de temps – environ deux années. Ce délai n'est pas excessif puisqu'il permettrait de prendre pleinement en considération les résultats tant du Sommet mondial de Johannesburg que de la Conférence ministérielle de Kiev.

60. Sur la base des débats en cours au sein du Comité préparatoire du Sommet mondial, on peut raisonnablement supposer qu'après ce dernier, une pression croissante s'exercera sur tous

les acteurs pour améliorer la coordination intrarégionale et renforcer le cadre institutionnel régional du développement durable.

61. De manière analogue, la stratégie du Comité et ses options concernant son application feront partie et dépendront des questions plus larges de gouvernance environnementale à l'échelle européenne abordées par son Président dans un récent document de synthèse.

62. Toutes les parties intéressées devraient participer à la mise en œuvre de la stratégie. Surtout si c'est l'option 2 ou l'option 3 qui est retenue, cette mise en œuvre nécessitera un appui continu de la part de la Commission économique pour l'Europe ainsi qu'un engagement en faveur d'une coopération intersectorielle de la part des organes subsidiaires compétents, y compris certaines modifications de leurs priorités et de l'affectation de leurs ressources.

V. CONCLUSIONS

63. Sur la base de l'examen des résultats obtenus, des discussions en cours au sein du Comité et des autres organes subsidiaires, de l'évolution de la situation et des nouveaux problèmes qui se posent à la région de la CEE, il est recommandé au Comité des politiques de l'environnement de contribuer au développement durable au niveau régional, sur la base de l'option stratégique 1, 2 ou 3.

64. On pourrait résumer comme suit les principaux objectifs stratégiques pour les cinq à dix prochaines années:

a) Déclarer que les questions environnementales, économiques et sociales constituent les trois grands piliers du développement durable;

b) Encourager une gestion démocratique, participative et transparente des affaires publiques dans l'ensemble de la région, préalable fondamental à une protection efficace de l'environnement;

c) Considérer que la prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles est indispensable à une véritable protection de l'environnement et à la revitalisation des économies et des sociétés des pays;

d) Promouvoir la coopération transfrontière et régionale, condition nécessaire du développement durable et de la sécurité en Europe;

e) Contribuer aux orientations stratégiques globales de la CEE telles que définies dans le Plan d'action de 1997, en tenant compte de l'examen en cours du programme de travail de la CEE.

VI. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

A. Publications des Nations Unies

Stratégie régionale pour la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (ECE/ENVWA/5)

The Aarhus Convention: an implementation guide (ECE/CEP/72)

Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable dans les établissements humains au XXI^e siècle (ECE/HBP/120)

Évaluation des progrès réalisés en matière de développement durable depuis le Sommet de Rio de 1992 dans les États membres de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (ECE/CEP/84)

B. Autres publications

Agence européenne pour l'environnement. L'environnement en Europe: deuxième évaluation. 1998

Équipe spéciale de la CEE sur la surveillance et l'évaluation, dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Directives sur la surveillance et l'évaluation des cours d'eau transfrontières. 2000

Équipe spéciale de la CEE sur la surveillance et l'évaluation, dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Directives sur la surveillance et l'évaluation des eaux souterraines transfrontières. 2000

Tanzi, Attila. Regional Integration and the Protection of the Environment: the UNECE Process on Water Law, in B. Conforti et divers collaborateurs, The Italian Yearbook of International Law, Volume X (2000), p. 71 à 112. Kluwer Law International 2001

Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice (Eds. Eileen Petzold-Bradley, Alexander Carius and Arpad Vincze). NATO Science Series, Environmental Security. Vol.78

R.J. Burdge et F. Vanclay (eds.): Environmental and Social Impact. Wiley, Chichester 1995

C. Documents du Comité des politiques de l'environnement

Liens existant entre les accords multilatéraux de la CEE relatifs à l'environnement: examen des synergies devant découler d'un resserrement de la coopération (CEP/2000/1)

Rapport sur les travaux de la huitième session du Comité des politiques de l'environnement (ECE/CEP/80)

Rapport du Groupe spécial d'experts des études de performance environnementale au Comité des politiques de l'environnement de la CEE (CEP/2001/5)

Rapport sur les principales questions qui se dégagent des études de la performance environnementale en cours (CEP/2001/4)

Participation du public dans le contexte des conventions de la CEE relatives à l'environnement (CEP/2001/6)

Gouvernance environnementale paneuropéenne (CEP/2002/9)

Rapport de la deuxième réunion de l'Équipe spéciale du respect et de l'exécution des normes environnementales (document officiel, en anglais seulement)

Overview of compliance mechanisms under ECE environmental conventions (document officiel)

Guidelines for review countries: first review (document interne)

D. Autres documents de la CEE

Instruments réglementaires et politiques pour protéger les eaux européennes contre les atteintes dues aux activités agricoles: état de la mise en œuvre (MP.WAT/2000/8)

Rapport de la session extraordinaire conjointe de la Réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et de la Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (ECE/ MP.WAT/7-ECE/CP.TEIA/5)

Rapport sur les travaux de la première réunion du Groupe de travail intergouvernemental sur la responsabilité civile (MP.WAT/AC.3/2001/2-CP.TEIA/AC.1/2001/2)

Code-cadre CEE-ONU de bonnes pratiques agricoles pour réduire les émissions d'ammoniac (EB.AIR/WG.5/2001/7)

Document de travail sur les processus concernant les transports, l'environnement et la santé au sein de la CEE et de l'OMS, 29 octobre 2001 (établi par les secrétariats de la CEE et de l'OMS pour la première réunion du Groupe spécial d'experts mixte CEE/OMS sur les transports, l'environnement et la santé, Genève, 26 et 27 novembre 2001)

Renforcement de l'Organisation – Une auto-évaluation par le secrétariat de la CEE. Commission économique pour l'Europe, cinquante-septième session, point 6. Document de séance n° 3, 26 avril 2002

E. Autres documents de l'ONU

Document élaboré par les Vice-Présidents concernant le cadre institutionnel du développement durable (A/CONF.199/PC/L.3)

Déclaration commune des commissions régionales – ECA, CEE, CEPALC, CESAP, CESAO (document interne, 1^{er} février 2002)

F. Autres documents

Organisation de coopération et de développement économiques. Examen des performances environnementales – Progrès dans les pays de l’OCDE, 2001

Organisation de coopération et de développement économiques. Examen des performances environnementales dans les pays de l’OCDE – Review of the reviews
[ENV/EPOC/GEP(2000)11/REV1]
