



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CEP/AC.11/2003/7
23 décembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT**

**Groupe de travail préparatoire spécial composé
de hauts fonctionnaires pour le processus
«Un environnement pour l'Europe»
(Cinquième session, 20 et 21 février 2003)
(Point 2 de l'ordre du jour provisoire)**

AVENIR DU PROCESSUS «UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE»

Document soumis par le Président du groupe «Avenir»¹

Résumé

Les Ministres participant à la réunion de Kiev souhaitent peut-être examiner la question générale des objectifs et des orientations futures du processus «Un environnement pour l'Europe (EpE)». Cet examen répondrait à la nécessité:

- a) De renforcer le cadre environnemental régional, notamment la mise en œuvre des instruments régionaux relatifs à l'environnement;
- b) De combler les écarts croissants existant dans les domaines de la qualité de l'environnement et de la santé entre l'Europe occidentale, d'une part, et l'Europe orientale, le Caucase et l'Asie centrale (EOCAC), d'autre part;
- c) De donner suite aux engagements politiques et au programme d'action adoptés lors du Sommet mondial pour le développement durable, à Johannesburg;
- d) D'adapter l'architecture du processus d'EpE aux nouveaux défis.

¹Établi à partir du projet de rapport CEP/2002/9 – CEP/AC.11/2002/26, compte tenu des débats de la quatrième session du Groupe de travail préparatoire spécial, des observations écrites reçues par la suite et des conclusions de la réunion du groupe «Avenir», tenue le 3 décembre 2003 à Genève.

Introduction

1. Le présent document passe en revue le cadre de coopération dans le domaine de l'environnement mis en place par les pays d'Amérique du Nord, d'Europe, du Caucase et d'Asie centrale et évalue les nécessités et les possibilités de renforcer et de mieux coordonner cette coopération. Il a pour but non seulement de stimuler les débats qui auront lieu à la Conférence ministérielle de Kiev, en mai 2003, mais aussi de présenter et d'évaluer quelques solutions permettant de renforcer le cadre environnemental régional. Il tient compte des résultats qui ont été obtenus à ce jour dans le cadre du processus d'EpE, de l'élaboration d'instruments régionaux relatifs à l'environnement, des changements politiques majeurs en cours dans la région, des nouveaux problèmes auxquels se heurte l'élaboration des politiques environnementales et des résultats du Sommet de Johannesburg ayant des incidences sur la coopération régionale dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

Première partie

ANALYSE

I. DE DOBRIS À KIEV: PRINCIPAUX RÉSULTATS

2. Le processus «Un environnement pour l'Europe» a été lancé en 1991 au château de Dobris, près de Prague, à l'initiative de M. Josef Vavrousek, Ministre de l'environnement de l'ancienne Tchécoslovaquie, qui a compris que l'environnement nécessitait la création de moyens de coopération dans l'ensemble de la région paneuropéenne. La réunion de Dobris a été le point de départ d'un nouveau processus dans la région visant à aider les pays effectuant la transition de l'économie centralisée et planifiée à l'économie de marché à atteindre le niveau de protection environnementale des démocraties occidentales tout en tentant d'élever ce niveau dans la région tout entière.

3. Pendant les conférences qui ont eu lieu par la suite à Lucerne (Suisse) en 1993, Sofia (Bulgarie), en 1995, et Aarhus (Danemark), en 1998, et les préparatifs de la cinquième, prévue à Kiev (Ukraine), en mai 2003, le processus a impliqué tous les pays d'Europe, d'Amérique du Nord, du Caucase et d'Asie centrale et des organisations et institutions internationales telles que la Commission européenne, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé (EURO-OMS), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, et des organisations de la société civile et d'autres groupes importants.

4. Les principaux éléments qui ont joué un rôle moteur dans le processus «Un environnement pour l'Europe» sont:

a) L'engagement des pays de toutes les parties de la région d'entreprendre en commun, à un niveau politique élevé, d'améliorer l'état de l'environnement;

b) La détermination des organisations internationales et des organisations non gouvernementales (ONG) qui interviennent dans la région à appeler l'attention sur leurs préoccupations dans un cadre de coopération unique;

c) Les conférences ministérielles elles-mêmes, dont l'organisation a obligé à sélectionner les questions de politique générale les plus importantes et à fixer des délais serrés pour faire aboutir les négociations sur les nouveaux instruments juridiques qui devaient être signés par les ministres et établir la documentation de fond;

d) La maîtrise des préparatifs de la Conférence par le pays hôte.

5. L'ordre du jour des conférences concernant le processus d'EpE a reflété les préoccupations prioritaires des pays de la région et respecté un équilibre entre les questions sous-régionales et régionales. Ce processus est devenu progressivement le «principal cadre politique paneuropéen de promotion, sur le long terme»¹ dans lequel il est possible d'examiner les principales questions de politique générale, d'élaborer des programmes, de rédiger des instruments juridiquement contraignants et de lancer différentes initiatives concernant notamment de nouvelles structures institutionnelles relatives à l'environnement.

6. En réponse à la nécessité urgente de promouvoir une réforme des politiques, de renforcer les institutions et d'encourager l'investissement en faveur de l'environnement dans les pays en économie de transition, la Conférence de Lucerne a adopté le Programme d'action écologique pour l'Europe centrale et orientale et créé une équipe spéciale pour ce programme et un comité de préparation des projets. L'Équipe spéciale joue un rôle efficace dans la promotion de la réforme des politiques environnementales et le renforcement des capacités dans les pays en transition, en particulier dans l'élaboration des programmes d'action nationaux relatifs à l'environnement, le financement des mesures environnementales et la gestion de l'environnement dans les entreprises. Le Comité de préparation des projets contribue de façon décisive à mobiliser des ressources financières internationales et à les affecter en vue de résoudre des problèmes environnementaux prioritaires dans les pays en transition, et à assurer la coordination entre les bénéficiaires, les pays hôtes, les donateurs et les institutions financières internationales.

7. C'est à Lucerne également que le processus «Un environnement pour l'Europe» a commencé d'étendre le programme d'études de performance environnementale de la CEE-ONU aux pays en transition. Depuis 1994, près de 20 pays ont été examinés dans ce cadre. Ce dernier a permis non seulement d'évaluer, par le biais du mécanisme international d'examen, l'efficacité des efforts faits par les pays pour gérer l'environnement, mais aussi de proposer aux gouvernements concernés des recommandations spécialement adaptées leur indiquant comment réduire la pollution globale, mieux intégrer les politiques environnementales dans les politiques sectorielles et renforcer la coopération avec la communauté internationale².

8. La publication de rapports d'évaluation périodique paneuropéens sur l'état de l'environnement est un autre succès au compte du processus «Un environnement pour l'Europe». Les rapports qui ont été établis par l'Agence européenne pour l'environnement en 1995 et 1998 ont aidé à identifier des menaces et difficultés majeures touchant l'application des politiques environnementales régionales. Ils ont préparé le terrain à l'élaboration du Programme écologique pour l'Europe qui a été approuvé par la Conférence de Sofia en tant que première tentative

de fixer des priorités environnementales à long terme au niveau paneuropéen et d'accroître l'opérationnalité du programme Action 21 dans le contexte européen³. La préparation en cours du troisième rapport (l'«Évaluation de Kiev») a donné lieu à un échange accru de données et d'informations environnementales entre les pays et les organisations internationales et à des efforts tendant à améliorer les systèmes nationaux de surveillance de l'environnement et de collecte, de traitement et de gestion des données, en particulier dans les pays en transition, et à assurer la compatibilité entre ces systèmes dans toute la région.

9. Les participants aux conférences ministérielles tenues dans le cadre du processus d'EpE ont adopté et signé un certain nombre d'instruments juridiquement contraignants importants destinés à promouvoir la protection de l'environnement et le développement durable dans la région, notamment la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et les Protocoles sur les métaux lourds et les polluants organiques persistants adoptés à Aarhus en 1998. En outre, les préparatifs de la Conférence de Kiev ont stimulé l'élaboration de protocoles sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, la responsabilité civile et les registres des rejets et transferts de polluants. Les activités législatives qui ont été entreprises dans le cadre du processus d'EpE ont enrichi la législation de l'Union européenne (par exemple dans le domaine de l'information et de la participation du public) et valorisé les initiatives mondiales du PNUE (notamment celles concernant les polluants organiques persistants). Les accords relatifs à l'environnement élaborés dans le cadre de ce processus complètent et renforcent l'infrastructure juridique régionale relative à l'environnement créée par les conventions relatives à la pollution de l'air, à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, aux eaux transfrontières et aux accidents industriels.

10. Les conférences concernant le processus d'EpE ont mis l'accent sur d'autres instruments de politique générale importants tels que la Stratégie paneuropéenne sur la diversité biologique et paysagère (SPDBP), la Déclaration de principes sur l'efficacité énergétique et les directives sur les économies d'énergie en Europe, ainsi que la Stratégie paneuropéenne visant à éliminer progressivement l'essence au plomb. Leur élaboration et leur application ont exigé la coopération et les efforts conjoints de différentes organisations internationales. C'est ainsi qu'il a été créé un secrétariat commun du PNUE et du Conseil de l'Europe pour la SPDBP. Une coordination a été également établie entre le processus d'EpE et d'autres processus ministériels paneuropéens engagés dans des domaines tels que l'environnement et la santé, les transports et l'environnement et la protection des forêts.

11. La préparation et l'organisation des conférences ministérielles ont permis d'associer les organisations de la société civile, les autorités locales, les syndicats et les entreprises commerciales et industrielles au processus d'EpE. Un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) de défense de l'environnement ont participé au processus organisé dans le cadre de la Coalition des ONG pour l'environnement, qui est devenue ensuite l'ECO-Forum. Le processus «Un environnement pour l'Europe» est à l'origine de la création de nouveaux centres régionaux pour l'environnement en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale. La Convention d'Aarhus est considérée comme l'entreprise la plus ambitieuse dans le domaine de la «démocratie environnementale» entreprise à ce jour sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies dans la mesure où elle jette un pont entre les pouvoirs publics et la société civile.

12. L'élaboration d'une stratégie de communication pourrait bien s'avérer nécessaire, peut-être même avant la Conférence de Kiev, pour faire en sorte que le processus «Un environnement pour l'Europe» soit reconnu par un éventail plus large d'intervenants ainsi que par le grand public.

II. DÉFIS À RELEVER

A. Problèmes récurrents à résoudre dans le cadre du processus

13. Nombreux sont les problèmes environnementaux de la région qui demeurent sans solution⁴ – les moindres n'étant pas ceux de l'Europe du Sud-Est, de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale – et il faudra une dynamique politique renforcée pour s'y attaquer dans le cadre d'une coopération plus étroite.

14. Au cours des conférences «Un environnement pour l'Europe», il a été convenu de s'attacher en priorité à faire en sorte que la collecte et l'évaluation des données nécessaires à la prise de décisions soient améliorées, que le public ait plus aisément accès à des informations fiables sur l'environnement, que les données et les critères de notification soient davantage compatibles à l'échelle de toute la région et que soit fournie l'information nécessaire à l'établissement des rapports paneuropéens sur l'état de l'environnement⁵. Un nouveau mécanisme intergouvernemental régional, auquel l'AEE est étroitement associée, a été mis en place pour se pencher sur ces questions. Le rapport d'évaluation qui sera présenté à la Conférence de Kiev couvrira, pour la première fois, la partie asiatique de la Fédération de Russie, le Caucase et l'Asie centrale. L'on pourrait également envisager d'associer l'Amérique du Nord aux évaluations régionales futures. L'amélioration de la coordination et l'optimisation des systèmes d'établissement de rapports sur l'environnement pourraient constituer un autre domaine d'intervention régionale concertée.

15. Des progrès ont certes été enregistrés dans bon nombre de pays pour ce qui est de renforcer les capacités nationales requises pour élaborer et mettre en œuvre des politiques de l'environnement qui soient efficaces et intégrer les considérations environnementales aux autres politiques, mais il reste beaucoup à faire, en particulier dans les pays en transition. Aucun effort n'a été fait pour traiter de manière globale les multiples aspects de l'intégration des politiques. Le processus d'EpE pourrait enclencher une puissante dynamique politique propre à favoriser les initiatives environnementales des secteurs eux-mêmes ainsi que le recours accru au mécanisme des prix pour appuyer l'intégration des politiques, éliminer les subventions qui introduisent des distorsions dans le commerce et nuisent à l'environnement et accroître l'accès au marché des biens et services écologiques.

16. Le financement des dépenses consacrées à l'environnement a été reconnu dans le cadre du processus d'EpE en tant que facteur vital d'amélioration de la situation de l'environnement dans les pays en transition. Le financement intérieur fondé sur le principe «pollueur-payeur» a certes été placé au premier plan, mais l'aide financière extérieure a été également jugée importante par son rôle de catalyseur des projets d'investissement et des programmes d'assistance technique dans le domaine de l'environnement dans les pays en transition⁶. Le processus d'EpE pourrait canaliser les efforts des institutions financières internationales, de l'Union européenne et des donateurs bilatéraux ainsi que ceux du secteur privé, afin de mobiliser des ressources financières et de les affecter à la solution des problèmes environnementaux prioritaires en Europe du Sud et

en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale, et de contribuer à harmoniser les approches et politiques de l'environnement de ces pays avec celles du reste de la région.

17. Il incombe tout particulièrement aux entreprises commerciales et industrielles de veiller à ce que la productivité, les innovations technologiques, ainsi que les méthodes de production, les produits et les services soient respectueux de l'environnement, en tenant compte des effets sur l'environnement et la santé tout au long du cycle de vie du produit. Lors des conférences «Un environnement pour l'Europe», les ministres de l'environnement ont, à de multiples reprises, invité le secteur des entreprises à un dialogue actif sur la manière de promouvoir des partenariats public-privé visant à atteindre des objectifs communs en matière d'environnement et, de manière plus générale, à promouvoir le développement durable. Toutefois, les progrès dans ce domaine demeurent assez limités. Un surcroît d'efforts serait nécessaire pour inciter en particulier les entreprises commerciales et industrielles à favoriser le transfert des connaissances et compétences écologiques vers les pays de l'EOCAC, de manière plus directe et pratique. Il y aurait lieu d'étudier les possibilités de relier les entreprises commerciales et industrielles à certains partenariats et initiatives précis.

18. Cinq conventions et neuf protocoles juridiquement contraignants ont été élaborés au plan régional depuis 1979 pour s'attaquer à des problèmes environnementaux communs. Ces instruments ont été mis au point pour répondre au souci, récent, de combler les lacunes du cadre environnemental régional. Des lacunes et des chevauchements préjudiciables à l'efficacité d'ensemble de ces textes⁷ subsistent. Une approche coordonnée tant de ces accords eux-mêmes que de leurs rapports avec les accords mondiaux et sous-régionaux créerait des synergies à tous les niveaux, par exemple en matière de respect et d'application effective desdits instruments, d'établissement des rapports et de participation du public. Dans bien des pays, l'application complète de ces conventions et protocoles exige un renforcement considérable des capacités locales, la formation et l'assistance étant des moyens d'améliorer cette situation. Cette tâche est rendue encore plus urgente par la conclusion prochaine de trois nouveaux protocoles régionaux sur l'environnement, et le processus d'EpE pourrait renforcer les actions qui ont déjà été entreprises par la CEE-ONU à cet égard.

B. Nouveaux enjeux

19. Les participants au Sommet de Johannesburg ont exprimé une vive préoccupation devant la dégradation continue de l'environnement mondial et ont décidé «de faire progresser, aux niveaux local, national, régional et mondial, le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, piliers interdépendants et complémentaires du développement durable»⁸. La région Europe a elle-même reconnu qu'elle est à l'origine de bon nombre des problèmes environnementaux dont souffre la planète, et les pays qui la composent ont à maintes reprises réaffirmé qu'il leur incombe plus particulièrement de contribuer au règlement de ces problèmes⁹.

20. Les ministres de l'environnement de la région pourraient se servir du processus d'EpE pour aider à définir «des objectifs, et notamment des objectifs et buts concrets, pour réduire les conséquences néfastes du développement actuel sur l'environnement, l'économie et la société dans la région et en dehors de celle-ci»¹⁰. Ils pourraient aussi envisager de lancer des initiatives et de promouvoir des partenariats et des dialogues entre les différentes parties prenantes afin d'appuyer la réalisation des objectifs du Plan d'application du Sommet de Johannesburg,

particulièrement ceux qui consistent à modifier les modes de consommation et de production non viables et à protéger et gérer les ressources naturelles qui sont le socle du développement économique et social.

21. Il est de plus en plus admis aujourd'hui que la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources peuvent provoquer ou amplifier les conflits et l'instabilité. Les problèmes d'environnement ou de ressources qui réduisent notablement les revenus ou l'emploi se traduisent par un développement de la pauvreté et de la criminalité, l'apparition de risques environnementaux et sanitaires, l'aggravation de l'insécurité, des tensions sociales et de l'instabilité politique et la mise en péril de la sécurité nationale. Par ailleurs, les conflits portant sur des ressources naturelles et écosystèmes partagés peuvent créer des tensions à l'intérieur des États et entre ceux-ci. Des conflits dans certaines parties de la région peuvent avoir également un effet sur d'autres parties, que ce soit directement ou indirectement. Tous ces facteurs sapent l'action que les pays eux-mêmes et la communauté internationale mènent pour promouvoir la prospérité économique et la rationalité environnementale et sociale dans la région. Le processus d'EpE pourrait contribuer à renforcer la sécurité de l'environnement et la sûreté des êtres humains dans la région, et ce, en étroite collaboration avec l'OSCE en particulier.

22. L'évaluation régionale¹¹ de l'application d'Action 21 a permis de mettre en lumière la diversité de la région et de faire ressortir les principaux problèmes qui freinent la progression de ses différentes sous-régions vers le développement durable. Les participants à la Réunion ministérielle régionale organisée en 2001 à Genève en prévision du Sommet mondial ont reconnu que «compte tenu des différents stades de développement économique auxquels sont parvenus les pays de la région, il pourrait être nécessaire d'appliquer des méthodes et des mécanismes différents pour mettre en œuvre Action 21»¹².

23. D'importantes initiatives sur l'environnement et le développement durable ont été définies ou sont déjà prises dans les sous-régions, notamment: la Stratégie environnementale pour les pays de l'EOCAC; le projet d'Action 21 pour l'Asie centrale; les travaux de l'OCDE sur le développement durable; la stratégie de développement de l'Union européenne; les travaux de la Commission nord-américaine sur la coopération dans le domaine de l'environnement; le projet d'Action 21 pour les États baltes; et le projet d'Action 21 pour la Méditerranée. Le processus d'EpE pourrait favoriser la mise en commun des données d'expérience et la coopération entre sous-régions et, partant, consolider le pilier environnemental du développement durable.

24. Le prochain élargissement de l'UE constitue un autre enjeu pour le processus d'EpE. Bientôt, près de 25 pays appliqueront les mêmes politiques, normes et règles dans le domaine de l'environnement. Les nouveaux membres de l'UE qui auront besoin d'un appui financier ou technique pourront faire appel aux fonds communautaires. Cette nouvelle situation aura aussi des répercussions sur l'élaboration des politiques au sein de l'UE et sur la coopération technique avec les pays en transition de l'Europe du Sud-Est et de l'EOCAC.

25. Les ressources du processus d'EpE seraient donc davantage concentrées sur ces derniers pays de manière à favoriser une convergence des politiques et des conditions dans le domaine de l'environnement¹³. L'on pourrait étudier, par exemple, les possibilités de conclure des accords de coopération bilatéraux ou sous-régionaux s'inscrivant dans une coopération régionale d'ensemble et rendant celle-ci plus efficace. Le développement du processus d'EpE devrait mettre l'accent sur la mise en œuvre et le suivi de la Stratégie environnementale des pays de

l'EOCAC. Les pays candidats à l'adhésion qui ont pu résoudre leurs problèmes écologiques les plus pressants pourraient communiquer l'expérience ainsi acquise aux pays de l'EOCAC.

III. OBJECTIFS DU PROCESSUS À L'ÉCHELLE DE TOUTE LA RÉGION

26. La région a parcouru un chemin très appréciable depuis 1991. Confrontés à une pression manifeste sur l'environnement, et bénéficiant de l'impulsion nouvelle donnée par leur unité retrouvée, les décideurs de la région ont exploré les possibilités de s'attaquer, par une action concertée, aux problèmes environnementaux à l'échelle de toute la région et d'harmoniser les outils et méthodes pour ce faire.

27. Le processus d'EpE a été à bien des égards une réussite. Il a constitué un processus multilatéral unique en son genre, qui rassemble tous les pays de la région sur un pied d'égalité. Il a favorisé l'apparition de synergies entre de nombreuses organisations internationales opérant conjointement. Il a ouvert un champ politique plus vaste aux initiatives des régions dans le domaine de l'environnement, ajoutant à l'efficacité et à la visibilité de ces initiatives. Enfin, il a favorisé une intervention active de la société civile.

28. Les participants à la Réunion ministérielle régionale en vue du Sommet mondial ont insisté sur le fait que le développement durable doit s'appuyer sur une démarche régionale commune. Ils ont considéré que les conférences «Un environnement pour l'Europe», ainsi que d'autres processus ministériels en cours dans la région, les conventions régionales relatives à l'environnement et les études de performance environnementale, devraient continuer de jouer un rôle important dans le développement durable de la région¹⁴. Le processus d'EpE pourrait soutenir la Commission du développement durable de l'ONU en consolidant le pilier environnemental du développement durable à l'échelon régional.

29. Compte tenu des problèmes actuels et des enjeux nouveaux, la région doit:

a) Promouvoir à l'échelle de la région une coopération dans les domaines de la surveillance et de l'évaluation de l'environnement, des interventions des pouvoirs publics, de l'intégration avec les deux autres piliers du développement durable et de la gouvernance, notamment la participation de la société civile et des entreprises commerciales et industrielles;

b) Renforcer la mise en oeuvre des instruments régionaux d'environnement, notamment les conventions, protocoles et autres textes engageant les États, et aider à assurer la cohérence et l'exhaustivité du cadre environnemental régional d'ensemble afin de rendre celui-ci plus efficace et plus efficient et de réduire les chevauchements;

c) Fournir un vaste cadre politique aux initiatives environnementales en faveur des sous-régions ou entreprises par celles-ci, essentiellement en Europe du Sud-Est et dans les pays de l'EOCAC (par exemple le Partenariat environnemental Est-Ouest: Stratégie environnementale des pays de l'EOCAC, et l'initiative lancée dernièrement par les pays d'Asie centrale dans le domaine des ressources en eau);

d) Améliorer la communication, et faciliter la synergie, entre les démarches régionales des organes et organismes des Nations Unies (en particulier celles de la CEE-ONU, du PNUE, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'EURO-OMS) et

d'autres organisations et institutions internationales telles que l'OSCE, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne;

e) Encourager les institutions financières internationales, l'Union européenne, les donateurs bilatéraux et le secteur privé à mobiliser des ressources financières et à établir des liens avec le Fonds pour l'environnement mondial afin de soutenir la mise en œuvre des instruments régionaux d'environnement et les initiatives sous-régionales et, notamment, le renforcement des capacités;

f) Appuyer la coopération interrégionale, par exemple avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), et les liens avec le régime environnemental mondial.

30. Une coopération à long terme en matière d'environnement à l'échelle de toute la région demeure nécessaire, aussi conviendrait-il de maintenir le processus «Un environnement pour l'Europe». S'agissant des possibilités de modifications ou de réforme qui pourraient, le cas échéant, s'avérer nécessaires pour accroître encore plus l'efficacité du processus, elles devraient viser à remédier aux déficiences et carences touchant aussi bien le processus lui-même que l'ensemble de la gouvernance de l'environnement au plan régional. Cela étant, aucune modification ni réforme ne devrait se traduire par une ambition moindre dans le domaine de l'environnement ni par un recul de la démarche axée sur les instruments juridiques par rapport à celle qui privilégie la coordination des politiques.

IV. AMÉLIORER LE PROCESSUS D'EpE

31. Si l'intervalle entre les conférences «Un environnement pour l'Europe» demeure aussi long que celui qui sépare la Conférence d'Aarhus de celle de Kiev, l'on sera contraint, ou tenté, de convoquer, pour le moins, des réunions ministérielles sous-régionales comme celles organisées à Szentendre (Hongrie) en juin 2000 et à Almaty (Kazakhstan) en octobre 2000. Par ailleurs, les ministres de l'environnement continueront de participer aux conférences «Environnement et santé» (la prochaine devant se tenir à Budapest en 2004) et aux réunions ministérielles ou de haut niveau «Environnement, santé et transports». De nombreux ministres de l'environnement ont participé à la Réunion régionale préparatoire en vue du Sommet mondial, qui s'est tenue en septembre 2001 à Genève, et le processus de suivi au plan régional pourrait imposer des réunions ministérielles similaires à l'avenir.

32. Le mécanisme préparatoire qui régit actuellement les conférences «Un environnement pour l'Europe» doit être affiné, en particulier pour éviter les doubles emplois avec les travaux du Comité des politiques de l'environnement de la CEE-ONU et du Groupe de travail préparatoire spécial. Les sujets à examiner au cours des conférences ministérielles pourraient être définis longtemps à l'avance afin d'éviter une concurrence superflue et une pléthore d'initiatives et de documents au cours des réunions.

33. Divers mécanismes et instruments institutionnels ont été mis en place dans la région pour s'attaquer à des problèmes environnementaux bien précis. Pour obtenir rapidement des résultats concrets répondant aux exigences politiques du moment, ces mécanismes et instruments institutionnels ont parfois été créés sans tenir compte de leur interaction future avec l'ensemble du système. La coordination de cet édifice institutionnel et instrumental polymorphe n'a pas été

sans poser des problèmes. Le risque existe aussi que des réunions, des processus et des documents juridiques consacrés à l'environnement dans la région traitent d'enjeux analogues, ce qui pourrait être un facteur de concurrence et de contradiction.

34. La multiplication des réunions impose aux ministères de l'environnement une lourde charge sur le plan des ressources humaines, en particulier dans les petits pays, et complique la coordination aux échelons tant national qu'international. Outre les réunions régulières des comités de l'environnement de la CEE-ONU, de l'OCDE et de l'Union européenne, les hauts fonctionnaires doivent aujourd'hui participer aux réunions de parties ou de signataires à un nombre croissant d'instruments régionaux et sous-régionaux juridiquement contraignants relatifs à l'environnement. Souvent, l'élément de haut niveau de ces réunions suppose la participation des ministres. Lorsque les trois protocoles attendus auront été signés à Kiev, le nombre des réunions sera encore plus important.

35. Il est actuellement demandé aux donateurs de contribuer financièrement aux processus préparatoires et aux réunions (couvrir les frais d'organisation, le coût du personnel international et les frais de voyage des experts des pays en transition et des ONG). Ces fonds proviennent de donateurs individuels, qui ne sont pas nombreux, qui ont leurs propres contraintes, tant politiques que bureaucratiques, et dont l'engagement année après année est très contraignant. Les efforts faits pour accroître le nombre des donateurs, simplifier les contraintes qu'ils imposent et obtenir leur engagement à long terme sont parfois couronnés de succès – mais un succès souvent de courte durée. Les propositions de changement à caractère plus structurel (cotisations, engagements pluriannuels, fonds en dépôt non liés) ne sont guère appuyées.

36. La difficulté réside dans la manière d'assurer une cohérence suffisante – tant dans le principe que par une mise en œuvre coordonnée des activités – au sein de tout cet ensemble d'institutions et de mécanismes qui s'est édifié depuis le début des années 90 et ce, dans un contexte politique très différent de celui de 1991. Entre autres solutions, on pourrait peut-être coordonner et regrouper les réunions, les programmes et les instruments.

37. Le regroupement pourrait être considéré comme un principe d'organisation applicable au traitement des questions communes et à la rationalisation des ressources, mais il ne constitue pas toujours la bonne solution pour tous les programmes et tous les instruments juridiquement contraignants. Pour adapter et renforcer le processus, une architecture plus efficace (évitant les chevauchements et les contradictions) et plus efficiente (utilisant de manière plus cohérente l'information, les fonds et les compétences) serait nécessaire en ce qui concerne aussi bien les instruments (conventions, stratégies et directives) que les institutions (organisations, processus et réunions).

38. S'agissant des possibilités envisageables, il faudra en tout état de cause instaurer des liens entre un processus d'EpE renouvelé et les régimes qui régissent l'environnement et le développement durable à l'échelle mondiale. Le Sommet mondial pour le développement durable a pris un certain nombre de décisions importantes en vue d'améliorer la gouvernance intergouvernementale. Il a préconisé aussi bien le renforcement des organismes internationaux qui s'occupent du développement durable tout en respectant leur mandat existant, que la consolidation des institutions régionales, nationales et locales compétentes. Il a instamment demandé à la communauté internationale, entre autres, d'appliquer pleinement les résultats de la décision I, relative à la gouvernance internationale, adoptée par le Conseil d'administration

du PNUE. Des dispositions précises du plan de mise en œuvre des résultats du Sommet mondial sont consacrées aux arrangements institutionnels d'ordre régional¹⁵.

39. La CEE-ONU dans son ensemble a lancé un processus de consultation à cette fin et devrait se prononcer sur un éventuel arrangement institutionnel au printemps de 2003. Le moment est venu pour la communauté régionale des spécialistes de l'environnement de se joindre à ces discussions et de présenter sa conception de la place et du rôle du processus d'EpE aussi bien dans l'infrastructure régionale future du développement durable que dans le régime de l'environnement mondial.

40. L'on devrait également envisager d'instaurer des liens avec la Commission du développement durable de l'ONU, qui serait renforcée et à laquelle le Sommet de Johannesburg a demandé, entre autres, de mieux tirer parti de l'expérience régionale¹⁶. L'expérience exceptionnelle acquise dans le cadre du processus «Un environnement pour l'Europe» pour ce qui est de définir un cadre commun associant des sous-régions très diverses dotées de besoins spécifiques, d'amener divers intervenants internationaux à travailler sur des programmes conjoints, d'associer les ministères sectoriels à la coopération sur les questions relatives à l'environnement et de susciter un appui accru du public par la participation active des organisations de la société civile, pourrait présenter un intérêt réel pour d'autres régions du monde.

Deuxième partie

CAP SUR LA RÉFORME

I. PROGRAMMES, INSTRUMENTS ET INSTITUTIONS

41. Pour répondre aux besoins exposés au chapitre III ci-dessus, il faudra élaborer une politique régionale de l'environnement sur le long terme. D'où la nécessité de mettre en place un programme régional d'action pluriannuel et d'organiser des examens périodiques afin de réviser, au besoin, les politiques qui ont été adoptées et dont les priorités demanderont peut-être à être revues. On pourrait ainsi aider les gouvernements à s'engager sur le long terme sur des questions liées aux politiques de l'environnement dans le contexte du développement durable.

42. Le Programme écologique pour l'Europe qui a été adopté par la Conférence de Sofia en 1995 pourrait servir d'instrument de programmation déterminant pour l'EpE. Les ministres réunis à Kiev pourraient étudier la manière de faire de ce programme un cadre nouveau qui relierait la coopération régionale en matière d'environnement à l'exécution des engagements pris à l'échelon mondial en faveur de l'environnement, particulièrement ceux qui sont inscrits dans le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable. Ils pourraient également se pencher sur les conclusions de l'Évaluation de Kiev afin de déterminer les questions qui pourraient faire l'objet d'une coopération régionale (le tourisme durable, la gestion des déchets et la pollution chimique héritée, par exemple). Ils pourraient aussi définir clairement les liens avec les programmes paneuropéens d'intégration sectorielle (par exemple, les programmes environnement et santé; environnement, santé et transports; et protection des forêts) et les grands programmes sous-régionaux (La Stratégie pour les pays de l'EOCAC et le Programme régional de remise en état de l'environnement).

43. La mise en œuvre des instruments régionaux d'environnement juridiquement contraignants pourrait être un thème récurrent pour les Conférences ministérielles. Les secrétariats de convention devront faire régulièrement rapport à ce sujet. Il faudra s'efforcer d'organiser, chaque fois que cela est possible, des réunions communes des bureaux et des comités scientifiques des organes directeurs des conventions afin d'améliorer la coopération sur les activités relatives aux politiques et aux programmes.

44. Les mesures prises pour assurer la coordination des activités relevant des accords régionaux relatifs à l'environnement devraient répondre à des problèmes concrets et être fondées sur une bonne analyse des relations qui existent entre les conventions et les protocoles, y compris leur administration, les problèmes d'environnement qu'ils ciblent et les mécanismes qui sous-tendent leur exécution. La coordination et la cohérence des règlements intérieurs et des lignes directrices pourraient être facilitées, sans être rendues obligatoires, par l'EpE. Les Conférences ministérielles pourraient examiner les relations entre les questions de mise en œuvre, de gestion et d'efficacité entre les différents instruments. Elles pourraient donner des orientations de caractère général à cet égard ainsi que des conseils politiques, le cas échéant. Le Comité des politiques de l'environnement pourrait continuer de se pencher périodiquement sur les questions présentant un intérêt commun que sont le respect des dispositions, le renforcement des capacités et la participation du public, et encourager l'élaboration de guides et de manuels de la mise en œuvre.

45. Il faudra revoir les institutions créées par le processus d'EpE – l'Équipe spéciale du Programme d'action écologique et le Comité de préparation des projets. Avec l'élargissement de l'Union européenne et la création de programmes régionaux de remise en état de l'environnement pour remédier aux problèmes particuliers aux pays des Balkans, le rôle de l'Équipe spéciale pour le Programme d'action écologique et celui du Comité de préparation des projets devront peut-être être revus.

46. Dans le même temps, le travail sur les pays de l'EOCAC semble être plus important que jamais. Pour répondre à l'évolution de la situation, on pourrait créer une nouvelle équipe spéciale qui viendrait appuyer la Stratégie de ces pays. À l'instar de l'Équipe spéciale du Programme régional de remise en état de l'environnement, cette équipe pourrait encourager la réforme de la politique environnementale, le renforcement des capacités et les investissements. Les pays de l'EOCAC et leurs partenaires des autres sous-régions, les donateurs, les organisations internationales et les institutions financières internationales, les centres régionaux pour l'environnement et les ONG pertinentes pourraient faire partie de cette équipe spéciale. Nombre des projets concernés pourraient être exécutés localement.

47. Le secrétariat de cette nouvelle équipe spéciale pourrait être basé dans la région de l'EOCAC, mais il pourrait être plus simple, dans un premier temps, de profiter de l'infrastructure régionale déjà en place comme celle qu'offrent la CEE-ONU ou l'Équipe spéciale du Programme d'action écologique et le Comité de préparation des projets. Le secrétariat de la CEE-ONU entreprend des études de la performance environnementale des pays de l'EOCAC ainsi que des activités de renforcement des capacités dans le cadre d'accords régionaux d'environnement. L'Équipe spéciale du Programme d'action écologique et le Comité de préparation des projets ont aidé les pays de l'EOCAC à consolider leurs institutions de protection de l'environnement, à renforcer leurs moyens de gestion et de financement des activités connexes et à mobiliser les ressources nécessaires. Le rôle du Comité international de

coordination des nouveaux centres régionaux pour l'environnement pourrait être défini dans n'importe quel type de cadre, les nouveaux centres régionaux pouvant se voir attribuer de plus en plus de responsabilités supplémentaires dans la mise en œuvre de la Stratégie pour les pays de l'EOCAC.

48. Le renforcement du processus d'EpE ne peut se faire sans un financement suffisant, prévisible et stable. Il est indispensable que des engagements financiers clairs soient pris lors des conférences ministérielles sur ce processus afin que des initiatives telles que la Stratégie pour les pays de l'EOCAC puissent être soutenues. Il faudrait établir un lien de financement entre ces conférences et les décisions du FEM concernant les sous-régions de la CEE-ONU. Des liens analogues devront être prévus entre les besoins des sous-régions de la CEE-ONU et les engagements de Monterrey, les politiques de la Banque mondiale et des banques régionales de développement compétentes, le mécanisme de coordination du financement du PNUD ainsi que les débats généraux qui se déroulent au Siège de l'ONU au sujet du budget de l'Organisation.

II. RÉUNIONS MINISTÉRIELLES

49. D'autres processus ministériels pourraient être regroupés dans le processus d'EpE afin de limiter le nombre de conférences ministérielles. Les deux processus ministériels distincts, à savoir «Environnement et santé» et «Environnement, santé et transports», devraient être fusionnés dans le processus EpE, si possible. Les ministres de l'environnement devraient toujours jouer un rôle de premier plan, mais d'autres ministres pourraient être invités à participer selon le principe de la rotation (transports, énergie, santé, etc.). De la sorte, chaque réunion, certes organisée systématiquement, aurait un caractère spécial. Il faudra également améliorer la coordination nationale des positions adoptées au titre des différents dossiers.

50. Chaque Conférence ministérielle serait structurée comme suit :

- a) Réunion commune avec les différents ministres;
- b) Réunions au niveau ministériel des organes directeurs d'accords multilatéraux d'environnement précis;
- c) Débats en séance plénière ou en groupe sur les évaluations, les priorités et les programmes;
- d) Réunion commune avec les ONG;
- e) Réunion de coordination.

51. De façon générale, les conférences ministérielles se tiendraient à Genève, ce qui devrait permettre, entre autres, d'obtenir davantage de contributions des États par l'intermédiaire de leur mission permanente, d'ouvrir davantage les réunions à la presse internationale et de mettre à profit les installations de l'ONU ainsi que ses services de traduction et d'interprétation. Néanmoins, les pays intéressés garderont la possibilité d'accueillir une conférence.

52. Lorsque les conférences se tiendront à Genève, le Comité des politiques de l'environnement et son bureau feraient office d'organe préparatoire de coordination et de comité exécutif, respectivement. Dans le cas des conférences tenues hors de Genève, le cadre actuel,

composé du Groupe de travail préparatoire spécial et de son comité exécutif (dirigés l'un et l'autre par le pays hôte), pourrait être au besoin utilisé. En tout état de cause, on s'efforcera d'organiser les réunions préparatoires en enfilade. Les candidats les plus évidents sont sans doute les réunions du Comité des politiques de l'environnement, de l'Équipe spéciale de la Stratégie pour les pays de l'EOCAC et du Groupe de travail préparatoire spécial.

53. S'agissant des conférences ministérielles, le Comité des politiques de l'environnement devra tenir compte des attributions de chaque organe indépendant qui participe au processus préparatoire: organes directeurs des accords multilatéraux relatifs à l'environnement, équipes spéciales, organes et organismes de l'ONU, autres institutions internationales, centres régionaux de l'environnement et ONG.

54. Pour ce qui est de la fréquence des conférences ministérielles, deux grandes options se présentent: une fois par an ou tous les trois ans.

55. La périodicité annuelle (en septembre, par exemple) rendrait le processus d'EpE plus stable et assurerait la continuité de la participation des ministres. En optant pour cette solution, on s'alignerait sur l'exemple du Forum ministériel mondial pour l'environnement et celui des réunions annuelles des ministres de l'environnement d'autres régions (d'Afrique, par exemple). Il n'y aurait plus lieu d'organiser des réunions préparatoires ministérielles sous-régionales entre les conférences du processus d'EpE. À l'occasion des conférences ministérielles annuelles, on examinerait plus précisément les questions prioritaires, passerait en revue l'application de certains instruments régionaux d'environnement, notamment les aspects liés au financement, et adopterait des politiques d'environnement mieux intégrées. Des évaluations de l'état de l'environnement de la région pourraient être établies à certains intervalles.

56. On pourrait aussi organiser les réunions ministérielles tous les trois ans, selon les questions qui surgissent et qui réclament l'attention des ministres. Ces réunions continueraient d'être accueillies par les pays intéressés, ce qui n'irait pas sans influencer sur l'ordre du jour. Ce dernier serait analogue à celui de la Conférence de Kiev, et on pourra y inscrire une partie évaluation ainsi qu'un examen des politiques de Kiev, des instruments politiques et des résultats des programmes sous-régionaux. Les débats seraient centrés sur des programmes d'action pluriannuels et, notamment, sur les besoins en matière de financement. Le mécanisme préparatoire pourrait rester inchangé moyennant, éventuellement, une fusion du Comité des politiques de l'environnement et du Groupe de travail préparatoire spécial. Il faudra sans doute continuer d'organiser des réunions ministérielles sous-régionales entre les conférences.

Notes

¹ Déclaration d'Aarhus, ECE/CEP/41, annexe II, par. 2.

² Environmental Policy in Transition: Lessons Learned from Ten Years of UN-ECE Environmental Performance Reviews, CEP/2003/2 – CEP/AC.11/2003/13:
<http://www.dev.unece.org/env/documents/2003/cep/cep.2003.2.e.pdf>

³ Environmental Program for Europe: <http://www.unece.org/env/europe/epe.htm>.

⁴ Voir, par exemple, les projets de chapitres du rapport d'évaluation destiné à la Conférence de Kiev: <http://www.unece.org/env/europe/meeting1.htm#special>.

⁵ Déclaration d'Aarhus, ECE/CEP/41, annexe II, par. 18.

⁶ Voir la Déclaration de Sofia, par. 11 à 19: «Un environnement pour l'Europe», troisième Conférence ministérielle, Sofia, 1995; la Déclaration d'Aarhus, ECE/CEP/41, annexe II, par. 4; et la Déclaration ministérielle au Sommet pour le développement durable, ECE/AC.22/2001/2, par. 47 à 53.

⁷ Voir Interlinkages between ECE multilateral environmental agreements. A review of synergies to be derived from closer cooperation, CEP/2000/1.

⁸ Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, par. 5 et 13:
http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/1009wssd_pol_declaration.doc.

⁹ ECE/AC.22/2001/2. Déclaration ministérielle au Sommet pour le développement durable, par. 2.

¹⁰ ECE/AC.22/2001/2, Déclaration ministérielle au Sommet pour le développement durable, par. 2.

¹¹ Le développement durable en Europe, en Amérique du Nord et en Asie centrale: Progrès réalisés depuis Rio, Organisation des Nations Unies, New York et Genève, 2002, ECE/CEP/84.

¹² ECE/AC.22/2001/2, Déclaration ministérielle au Sommet pour le développement durable, par. 2.

¹³ Déclaration d'Aarhus, ECE/CEP/41, annexe II, par. 4.

¹⁴ ECE/AC.22/2001/2, Déclaration ministérielle au Sommet pour le développement durable, par. 34 et 36.

¹⁵ Sommet mondial pour le développement durable, Plan d'application, par. 141 à 144:
http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.doc.

¹⁶ Sommet mondial pour le développement durable, Plan d'application, par. 130 c):
http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.doc.
