



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CEP/2004/5
5 août 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

(Onzième session, 13-15 octobre 2004)

(Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire)

**RAPPORT SUR LES PRINCIPALES QUESTIONS DE POLITIQUE
GÉNÉRALE QUI SE DÉGAGENT DES ÉTUDES DE
PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE**

Rapport du secrétariat

Résumé

1. À sa onzième session, le Comité des politiques de l'environnement examinera les performances environnementales de la Bosnie-Herzégovine et du Tadjikistan. Cet examen portera sur un certain nombre de points liés à la structure mise en place aux fins de la politique et la gestion de l'environnement, la gestion de la pollution et des ressources naturelles et l'intégration économique et sectorielle. Une table ronde sera organisée le 13 octobre pour permettre au Comité de débattre de deux des importantes questions intersectorielles qui se dégagent de ces deux études de performance environnementale. Les deux pays ont vécu des expériences récentes semblables qui ont des incidences sur les plans économique et environnemental. Les deux questions ci-après seront en particulier abordées à cette table ronde:

- a) L'intégration de la problématique environnementale dans d'autres secteurs, l'accent étant mis en particulier sur les dispositions institutionnelles nécessaires pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques environnementales; et
- b) La coopération régionale et sous-régionale.

Introduction

2. À sa onzième session, le Comité des politiques de l'environnement examinera les performances environnementales de la Bosnie-Herzégovine et du Tadjikistan.
3. Les membres du Groupe spécial d'experts des études de performance environnementale, qui se réuniront du 13 au 15 septembre à Genève, procéderont à un examen approfondi des performances environnementales de ces deux pays. La liste des thèmes qui seront abordés pour chaque pays figure en annexe au présent document.
4. Le Groupe spécial d'experts présentera ses conclusions au Comité des politiques de l'environnement à sa onzième session. Le 13 octobre, au cours de la séance de l'après-midi, le Comité pourra alors examiner toutes les questions abordées dans le cadre des études de performance environnementale. Le présent document a pour objet de servir de point de départ pour ce débat.

I. CONTEXTE

5. La Bosnie-Herzégovine et le Tadjikistan sont par bien des aspects assez dissemblables, mais ils ont malgré tout quelques points communs: ils ont tous deux fait partie d'une union (la République socialiste fédérative de Yougoslavie pour le premier de ces États et l'Union soviétique pour le second); ont tous deux figuré parmi les plus pauvres des républiques de leur union; et sont tous deux passés par une guerre civile prolongée, qui a lourdement pesé sur leur développement économique et social.
6. Pour toutes ces raisons, ces deux pays sont partis avec un handicap au moment difficile de construire la nation, et plus particulièrement d'asseoir une identité nationale. Tous deux s'efforcent de parvenir à la réconciliation et d'instaurer une société stable et démocratique.
7. Les préoccupations environnementales les plus évidentes communes à ces deux pays sont à l'heure actuelle:
 - La gestion de la biodiversité;
 - La gestion des déchets, y compris des déchets dangereux ou radioactifs;
 - La gestion de l'eau, y compris des ressources en eau transfrontières;
 - L'existence d'industries moribondes;
 - Les transports et la pollution atmosphérique urbaine;
 - L'émigration et les migrations internes (personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays); et
 - La dégradation des sols.

De plus, chaque pays doit résoudre des problèmes qui lui sont propres. Chacun de ces problèmes (voir l'annexe) fera l'objet d'une analyse approfondie au cours de l'examen auquel procéderont

les experts. Le Comité est également saisi des rapports complets concernant les études de performance environnementale (CEP/2004/3 et 4), rapports qui s'accompagnent de recommandations.

8. On trouvera dans le présent document une analyse de deux questions intersectorielles importantes pour les deux pays concernés, mais aussi pour beaucoup d'autres pays de la région, à savoir:

a) L'intégration de la problématique environnementale dans d'autres secteurs, l'accent étant mis en particulier sur les dispositions institutionnelles nécessaires pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques environnementales; et

b) La coopération régionale et sous-régionale.

II. INTÉGRATION ET RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS

9. La prise en compte des préoccupations et priorités environnementales dans les activités intéressant les autres secteurs suppose la mise en œuvre d'outils variés allant des politiques générales ou de la législation aux instruments économiques et à la privatisation, en passant par l'éducation et la participation du public. La façon dont l'administration chargée de la protection de l'environnement est organisée dans un pays revêt une importance primordiale car c'est son mode d'organisation qui peut déterminer son statut national, ses relations avec les autres ministères et commissions, son aptitude à attirer ou à mobiliser des financements et sa capacité de mise en œuvre.

10. La Bosnie-Herzégovine et le Tadjikistan sont, l'une comme l'autre, en pleine mutation institutionnelle, et les décisions qu'ils prennent aujourd'hui auront d'importantes répercussions sur les résultats qu'ils obtiendront en matière d'intégration des considérations environnementales dans l'ensemble du processus décisionnel.

A. Bosnie-Herzégovine

11. L'Accord de Dayton a divisé la Bosnie-Herzégovine en deux entités: la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska et, en 2002, le district de Brčko a été directement placé sous l'administration de l'État. Aux termes des constitutions de l'État et des entités, les responsabilités en matière environnementale sont en quasi-totalité déléguées aux entités et c'est pourquoi, jusqu'à récemment, les mesures dans ce domaine ont été prises par ces dernières.

12. De ce point de vue, le pays a fait d'importants progrès. Les entités, agissant à la fois individuellement et dans le cadre du Comité directeur interentités pour l'environnement établi en 1998, ont harmonisé et adopté une série de six lois traitant de la protection de l'environnement, de l'air, des ressources en eau et de la nature ainsi que de la gestion des déchets et portant création d'un fonds pour l'environnement.

13. Les entités ont aussi adopté un certain nombre de stratégies mais, à l'exception du Plan d'action national pour l'environnement et de la stratégie d'État pour la gestion des déchets solides, ces stratégies diffèrent d'une entité à l'autre. C'est ainsi que la Fédération de Bosnie-Herzégovine a adopté en 2002 un cadre de mise en œuvre de sa stratégie énergétique alors que la Republika Srpska n'a encore rien mis au point de comparable. À l'inverse, alors que

la Fédération de Bosnie-Herzégovine ne dispose pas de stratégie pour le développement du secteur touristique, la Republika Srpska s'est dotée d'une stratégie de développement du tourisme à long terme pour la période 2002 à 2020. Chacune des entités a un plan d'action national qui lui est propre en matière d'hygiène de l'environnement.

14. Les processus décisionnels diffèrent aussi selon l'entité. Si la Fédération est très décentralisée et comprend 10 cantons et 84 municipalités, la Republika Srpska, quant à elle, est plus centralisée: elle n'est pas divisée en cantons et ne compte que 65 municipalités.

15. Si l'on tient compte de la complexité de l'administration, le pays peut être fier de ses réalisations. Cela étant, le principal obstacle rencontré jusqu'ici est la difficulté d'assurer la cohérence des processus décisionnels en matière d'environnement au sein des entités et entre ces dernières et non pas de les intégrer dans les autres secteurs.

16. La situation commence à changer. Le Comité directeur national pour l'environnement et le développement durable a été constitué en 2002. La stratégie de lutte contre la pauvreté, ou stratégie à moyen terme (2004-2007) pour le développement, adoptée au niveau de l'État en 2004 a recensé un certain nombre de problèmes environnementaux sectoriels. En outre, le Conseil des ministres de l'État a décidé en 2002 d'élaborer une stratégie nationale pour la protection de l'environnement et le développement durable.

17. Des efforts ont par ailleurs été engagés pour créer un organisme de protection de l'environnement. En juillet 2004, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine (représentée par l'État et par chacune des deux entités) et la Commission des Communautés européennes ont signé un mémorandum d'accord sur le renforcement institutionnel dans le domaine de l'eau, dans lequel la Bosnie-Herzégovine est convenue de créer un organisme chargé de l'environnement au niveau de l'État. Ce mémorandum d'accord dresse une liste d'obligations précises que devra assumer l'organisme dans le domaine de la gestion de l'eau mais laisse ouverte la question des autres obligations qui pourraient également lui être conférées.

B. Tadjikistan

18. Le processus décisionnel du Tadjikistan en matière d'environnement repose sur un pouvoir central fort. Le pays a réalisé des progrès notables en adoptant plusieurs programmes nationaux intégrés, notamment, en 1996, le programme d'État pour l'environnement pour 1998-2008, et le programme d'État sur l'éducation en matière d'environnement pour la période 2000-2010, en 2003, les stratégie et plan d'action nationaux pour la conservation et l'utilisation rationnelle de la biodiversité, en 2003 également, le plan national pour l'atténuation du changement climatique et, en 2001, le Programme d'action national de lutte contre la désertification.

19. Institutionnellement, cependant, le Tadjikistan est lui aussi en mutation. En janvier 2004, le Ministère de la protection de la nature a été supprimé et remplacé par le Comité d'État pour la protection de l'environnement et la foresterie, changement qui a fait l'objet d'explications contradictoires. Pour certains, il s'agissait d'une réponse à une demande externe visant à restreindre le nombre de ministères au sein du Gouvernement, pour d'autres, d'une initiative destinée à renforcer la coordination environnementale dans la mesure où les comités d'État ont en principe plus de pouvoirs que les ministères en la matière, tandis que d'autres encore estimaient que ce changement n'était dicté par aucune considération particulière. Quelle que soit

la raison de son établissement, le fait est que le Comité d'État a dû en 2004 consacrer une bonne part de ses efforts à la mise en place de sa propre organisation.

20. Par conséquent, ce Comité n'a pas encore commencé à coordonner les activités interministérielles sur le front de l'environnement et sa structure définitive n'est toujours pas claire. De plus, les fonctions de ce Comité d'État sont plus larges que ne l'étaient celles du ministère, puisqu'il s'est aussi vu attribuer la responsabilité de la foresterie, une charge particulièrement ardue puisqu'elle englobe non seulement la protection des forêts, mais aussi un grand nombre d'entreprises de production et des effectifs de l'ordre de 2 000 personnes (contre environ 400 pour toutes les autres fonctions). L'Inspection des forêts (gardes forestiers d'État) s'est aussi développée de manière indépendante et sa relation avec les autres services d'Inspection de l'environnement (ressources en eau, air, animaux et plantes, sols et déchets) reste à définir.

Points à débattre

Les pays sont invités à faire part de leur expérience des dispositions institutionnelles prises pour promouvoir l'intégration, de même que l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de l'environnement:

1. Est-il utile de regrouper au sein d'un ministère ou d'un comité d'État les fonctions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et la responsabilité de chapeauter des entreprises commerciales? Comment une telle organisation doit-elle être conçue, en particulier pour veiller à ce qu'il n'y ait pas conflit d'intérêts? Quelle est la meilleure méthode pour combiner ces fonctions de manière à ce que le ministère ou le comité en question fonctionne de manière cohérente et intégrée?
2. Quel est le rôle d'un ministère, comparé à d'autres structures nationales pour la prise de décisions en matière d'environnement (comité d'État, par exemple)? Quels sont les avantages et inconvénients relatifs des différentes structures?
3. Comment peut-on le plus utilement aborder la gestion de l'environnement, ainsi que la coordination et les relations internationales dans le domaine environnemental au niveau de l'État dans un système décentralisé?
4. Quels devraient être le rôle et les fonctions d'un organisme chargé de l'environnement dans un système centralisé? Dans un système décentralisé?

III. COOPÉRATION RÉGIONALE ET SOUS-RÉGIONALE

A. Bosnie-Herzégovine

21. Depuis la signature de l'Accord de paix de Dayton, la Bosnie-Herzégovine a bénéficié d'une aide considérable, tant bilatérale que multilatérale. La forte présence et l'important soutien de la communauté internationale ont particulièrement influé sur les efforts du pays pour mettre en place une infrastructure institutionnelle adaptée et entreprendre des activités en faveur de l'environnement.

22. La coopération sous-régionale au titre du Programme régional de remise en état de l'environnement de l'Europe du Sud-Est a joué un rôle important, et en particulier contribué à améliorer la coopération avec les États voisins.

23. Plus récemment, la relation nouée par le pays avec la Commission européenne a acquis une importance centrale. Le Gouvernement de Bosnie-Herzégovine a déclaré que l'achèvement de la «Feuille de route pour l'Europe» en vue de l'adhésion à l'Union européenne et une progression rapide du processus de stabilisation et d'association constituaient des priorités absolues en septembre 2002 et ces objectifs avaient été «pratiquement réalisés». La prochaine étape du processus sera l'établissement d'un rapport de faisabilité pour évaluer si le pays est prêt à ouvrir des négociations en vue de la signature d'un accord de stabilisation et d'association.

24. Si elle entend se hisser au niveau de ses voisins, la Bosnie-Herzégovine doit accélérer les réformes et mettre en place des structures véritablement autonomes. Dans le domaine environnemental, elle doit s'efforcer, par exemple, de s'approcher du cadre législatif et politique de l'Union européenne relatif à la protection de l'environnement, ainsi que des normes de cette dernière en matière de gestion des ressources et de lutte contre la pollution. Il serait sans doute utile dans ce contexte de mettre également en place une autorité plus centralisée pour l'environnement, à tout le moins pour les engagements internationaux et la coordination entre les entités.

25. Le pays bénéficie pour ce processus du soutien considérable que lui accordent des donateurs, notamment la Commission européenne. Pour autant, les principales responsabilités à cet égard incombent aux autorités politiques et à la population du pays. Les réformes requises pour adopter les normes européennes seront coûteuses. Selon une estimation de la Banque mondiale, une mise en œuvre complète de la législation environnementale de l'Union européenne représenterait pour les pays candidats un coût de 50 à 100 milliards d'euros sur la prochaine décennie.

B. Tadjikistan

26. Le principal sujet de préoccupation du Tadjikistan en matière d'environnement est la question des ressources en eau. Le problème dépasse ses seules frontières. Les cinq républiques d'Asie centrale – Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan – se partagent les eaux de l'Amu-Darya et du Syr-Darya. Le système actuel de répartition des ressources en eau a été établi par l'Union soviétique à une époque où ces ressources en eau étaient attribuées de manière à favoriser le développement des cultures irriguées dans les pays en aval. C'est ainsi que des structures de régulation des eaux ont été construites sur les territoires des pays en amont, le Tadjikistan et le Kirghizstan, de manière à alimenter en eau les biefs d'aval. Les cultures irriguées étaient moins développées dans les pays situés en amont, qui, en contrepartie, recevaient des ressources énergétiques et des produits agricoles et industriels. Au moment de l'indépendance, les anciens principes régissant la répartition des ressources en eau sont restés en vigueur, comme convenu entre les cinq pays, mais le Tadjikistan, pays situé en amont, a été privé de la compensation dont il bénéficiait auparavant. C'est alors que, du fait de priorités économiques nationales discordantes, sont nés des conflits d'intérêts portant sur les modalités de débit.

27. Le régime des eaux dans le bassin du Syr-Darya est le principal sujet de négociation entre les Gouvernements depuis plus de 10 ans. Des protocoles et des accords ont été signés chaque année depuis 1995. Et pourtant, le problème n'est toujours pas résolu. Les besoins en énergie et en matière d'irrigation des cinq États sont à ce point divergents que les accords sont rarement respectés et que, chaque fois, de nouvelles négociations s'imposent.

28. De plus, il n'a, pour l'heure, pas été assez tenu compte d'un certain nombre de problèmes environnementaux qui se posent dans ce bassin hydrographique. Plus précisément, il est admis que les questions cruciales ci-après appellent une action conjointe: a) la conservation des glaciers et l'alimentation des cours d'eau par les glaciers; b) la stabilité des forêts d'altitude, qui jouent un rôle crucial dans les configurations d'écoulement des cours d'eau; c) l'érosion des pentes des montagnes; d) l'engorgement des sols du fait des réservoirs et de l'irrigation, entraînant des ruissellements; e) l'affaissement des sols de loess et les mesures de prévention; f) la sécurité des conditions de fonctionnement des décharges industrielles et municipales, y compris la prévention des fuites de substances radioactives, toxiques ou dangereuses à un autre titre dans les eaux de surface et les eaux souterraines; et g) la prévention des coulées de boue et de leurs conséquences sur l'environnement.

29. L'adoption d'accords sur des questions spécifiques pourrait être facilitée si les pays d'Asie centrale adoptaient une stratégie régionale sur l'eau qui établirait une approche commune de la répartition et d'une utilisation et d'une conservation rationnelles des ressources en eau.

Points à débattre

Les pays sont invités à faire part de leur expérience de la coopération sous-régionale et régionale.

1. La Bosnie-Herzégovine et le Tadjikistan se débattent tous deux contre la pauvreté, le chômage et les efforts de reconstruction après un conflit. Faire face à ces problèmes demande à la fois beaucoup d'attention et beaucoup de ressources. Quels avantages y a-t-il à tirer d'un renforcement de la coopération sous-régionale et régionale? Quel est le meilleur moyen de répondre à la fois aux besoins nationaux et aux préoccupations régionales?

2. La coopération sous-régionale s'est intensifiée au cours des dernières années en Asie centrale et plus particulièrement encore en Europe du Sud-Est. Le Pacte de stabilité et son Programme régional de remise en état de l'environnement ont compté parmi les forces motrices de cette évolution. Y a-t-il à tirer de cette expérience des leçons qui pourraient être utiles au renforcement de la coopération dans le domaine de l'eau et de l'environnement en Asie centrale?

Annexe

CONTENU DES ÉTUDES DE PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE

BOSNIE-HERZÉGOVINE

Introduction

PARTIE I CADRE DE LA POLITIQUE ET DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

- Chapitre 1 Cadre politique, juridique et institutionnel
- Chapitre 2 Instruments économiques et privatisation
- Chapitre 3 Information, participation du public et éducation
- Chapitre 4 Coopération internationale

PARTIE II GESTION DE LA POLLUTION ET DES RESSOURCES NATURELLES

- Chapitre 5 Gestion de la qualité de l'air
- Chapitre 6 Gestion des déchets et des sites contaminés
- Chapitre 7 Gestion des ressources en eau
- Chapitre 8 Biodiversité et aménagement forestier

PARTIE III INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET SECTORIELLE

- Chapitre 9 Tourisme et environnement
- Chapitre 10 Agriculture et environnement
- Chapitre 11 Problèmes environnementaux dans le secteur de l'énergie
- Chapitre 12 Santé humaine et environnement

TADJIKISTAN

Introduction

PARTIE I CADRE DE LA POLITIQUE ET DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

- Chapitre 1 Pauvreté, environnement et économie
- Chapitre 2 Cadre politique et juridique, y compris les dispositions institutionnelles
- Chapitre 3 Instruments économiques, dépenses en matière d'environnement et privatisation
- Chapitre 4 Information, participation du public et éducation dans le domaine de l'environnement
- Chapitre 5 Coopération internationale

PARTIE II GESTION DE LA POLLUTION ET DES RESSOURCES NATURELLES

- Chapitre 6 Gestion de la qualité de l'air
- Chapitre 7 Gestion des déchets
- Chapitre 8 Gestion des ressources en eau
- Chapitre 9 Biodiversité et gestion des forêts

PARTIE III INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET SECTORIELLE

- Chapitre 10 Agriculture et aménagement des sols
- Chapitre 11 Écotourisme, massifs montagneux et parcs nationaux
- Chapitre 12 Santé humaine et environnement
