



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/CEP/2007/4  
30 mars 2007

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

**COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT**

Quatorzième session

Genève, 29 mai 2007

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

Programme de travail pour 2007-2008

Contribution du Comité à la Conférence «Un environnement pour l'Europe»

**DES INTENTIONS AUX ACTES: ÉLIMINER LES BLOCAGES**

**L'APPLICATION DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT: PRINCIPAUX  
PROBLÈMES MIS EN ÉVIDENCE PAR LE PROGRAMME DE LA CEE  
POUR L'ÉTUDE LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE**

Établi par le secrétariat\*

---

\* Le présent document n'a pu être soumis avant la date susmentionnée en raison du manque de ressources.

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1	3
1. Renforcement du soutien politique visant à améliorer l'environnement..	2 – 17	3
1.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre .....	2 – 12	3
1.2 Enjeux pour l'avenir .....	13 – 16	6
1.3 Recommandation 1 .....	17	7
2. Création d'institutions environnementales compétentes et efficaces .....	18 – 30	7
2.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre .....	18 – 27	7
2.2 Enjeux pour l'avenir .....	28 – 29	10
2.3 Recommandation 2 .....	30	11
3. Trouver les moyens de financer les priorités environnementales.....	31 – 43	11
3.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre .....	31 – 39	11
3.2 Enjeux pour l'avenir .....	40 – 42	13
3.3 Recommandation 3 .....	43	14
4. Contrôle des progrès accomplis en matière d'environnement et réajustement des objectifs.....	44 – 53	14
4.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre .....	44 – 50	14
4.2 Enjeux pour l'avenir .....	51 – 52	17
4.3 Recommandation 4 .....	53	17
5. Intégrer la politique de l'environnement dans les politiques sectorielles.	54 – 67	17
5.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre .....	54 – 64	17
5.2 Enjeux pour l'avenir .....	65 – 66	20
5.3 Recommandation 5 .....	67	21

## **Introduction**

1. À leurs réunions tenues en février 2007, les délégués du Groupe spécial d'experts des études de performance environnementale, le Bureau du Comité des politiques de l'environnement (CPE) et le Comité exécutif de la Conférence «Un environnement pour l'Europe» ont examiné le projet de rapport d'EPE portant sur les principaux problèmes liés à l'application des politiques de l'environnement dans les pays d'Europe du Sud-Est et d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et sur l'élimination des blocages, et ils ont demandé que ce rapport soit établi sous forme définitive pour la session du Comité le 29 mai 2007 puis soumis pour accord à la prochaine session du Groupe de travail composé de hauts fonctionnaires. Les recommandations qu'il contient devraient être examinées et adoptées par les Ministres de l'environnement des pays de la CEE à la sixième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» à Belgrade (octobre 2007). Le résumé de ce rapport figure dans le document ECE/CEP/AC.11/2007/4.

### **1. Renforcement du soutien politique visant à améliorer l'environnement**

#### ***1.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre***

##### *Priorité accordée à l'environnement dans les préoccupations politiques*

2. Presque tous les pays sur lesquels portait l'examen ont élaboré des stratégies, des programmes et des plans pour l'environnement et fixé des objectifs ambitieux dans le but de s'aligner sur les pratiques en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne. Depuis la première série d'EPE, les stratégies environnementales nationales et les plans d'action nationaux pour l'environnement ont été révisés de manière à refléter l'évolution de la situation dans certains pays, ainsi que les nouveaux objectifs, et leur application s'en trouve améliorée. Par exemple, la politique de gestion des déchets définie dans le premier plan d'action (1996) de l'ex-République yougoslave de Macédoine devrait en principe être développée dans le deuxième plan d'action pour l'aligner sur les pratiques de l'Union européenne dans ce domaine. La Serbie devrait adopter en 2007 une stratégie environnementale nationale comme l'exige la loi de 2004 sur l'environnement, et des plans d'action sont en cours d'élaboration à cet effet.

3. Dans l'ensemble, des progrès ont été réalisés pour ce qui est de l'élaboration des stratégies et programmes environnementaux mais rares sont les pays qui ont établi des plans d'application précisant les actions prioritaires, les calendriers et les ressources financières nécessaires. Dans de nombreux cas, la coopération internationale influe sur les orientations adoptées au niveau national. En 2004, l'élargissement de l'Union européenne à 10 nouveaux pays a conduit à élaborer un plan d'action européen avec les nouveaux pays voisins. En Ukraine par exemple, la Commission européenne a soutenu l'application du Plan d'action de voisinage 2005, fixé des critères pour évaluer les progrès et aidé le pays à obtenir des résultats concrets, effectifs et mesurables, y compris en ce qui concerne l'environnement. Les pays de l'EOCAC ont élaboré et adopté (à la cinquième Conférence «Un environnement pour l'Europe» qui s'est tenue à Kiev en 2003) une stratégie environnementale sous-régionale couvrant les grandes questions. Des stratégies et des instruments législatifs nouveaux visant à réduire et à prévenir la pollution et la dégradation de l'environnement sont mis en place dans le cadre des conventions internationales et régionales comme la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements

climatiques, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et les Conventions de la CEE.

#### *Élaboration et application d'instruments juridiques*

4. Dans les pays soumis à l'examen, il existe en général des lois-cadres sur l'environnement qui servent de fondement juridique aux textes réglementaires. Toutefois, ces derniers sont souvent inexistantes ou incomplets et les lois sont peu appliquées. Dans de nombreux cas, la législation fait état d'un grand nombre de normes environnementales, ce qui rend encore plus difficile son application et l'imposition de sanctions en cas de non-respect. Sous la pression de la communauté internationale, de nombreux pays se sont donc employés à renforcer les mécanismes d'application. On peut citer à titre d'exemple le Code de l'eau arménien (adopté en 2002) dont l'application a été renforcée par la création de l'Agence de gestion des ressources en eau au sein du Ministère de la protection de la nature. Le Code de l'eau a établi un Conseil national de l'eau présidé par le Premier Ministre. Certaines dispositions de ce Code prévoient que des organismes publics participent à la protection et à l'utilisation des ressources en eau.

5. Ces dernières années, la plupart des pays soumis à l'examen ont considérablement progressé pour ce qui est de l'alignement de leur base législative sur l'acquis communautaire en matière d'environnement. La Serbie par exemple a adopté en 2004 un certain nombre de lois conformes aux pratiques de l'UE telles que la loi sur l'environnement, la loi sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution, la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et la loi sur l'évaluation stratégique environnementale. Toutefois, ces nouvelles lois ne précisent pas, le plus souvent, des éléments essentiels tels que les définitions conformes aux prescriptions de l'UE, les droits et obligations des personnes morales et physiques, les compétences juridiques des autorités, les normes à atteindre et les seuils à ne pas dépasser. Elles n'indiquent pas les étapes de la procédure et manquent parfois de précision et de cohérence. On peut citer comme exemple de loi incomplète relevé dans de nombreux pays, la loi concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE). Alors même que l'EIE a été le principal objectif des juristes chargés de l'élaboration des lois ces dernières années, dans la plupart des pays soumis à l'examen (par exemple Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, ex-République yougoslave de Macédoine), il n'existe aucun système d'EIE concret tout simplement parce que les détails de la procédure n'ont pas fait l'objet d'un texte réglementaire. En outre, les catégories de projets ou d'activités devant être ainsi évalués n'ont pas été clairement indiquées alors qu'il suffirait pour cela d'ajouter des annexes techniques à la loi. En fait, la plupart des lois renvoient à des textes réglementaires encore inexistantes. Il en va de même de la loi sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution, qui ne peut être vraiment applicable que si elle est assortie d'un certain nombre de décrets. En Serbie par exemple, une telle loi a été adoptée en 2004 mais la rédaction des actes réglementaires correspondants se poursuit encore en 2007.

6. Les actes réglementaires relatifs à l'environnement souffrent d'une autre insuffisance grave commune à tous les pays examinés, à savoir qu'ils ne suivent pas avec précision la législation. En effet, les dispositions de celle-ci sont trop générales et n'indiquent pas clairement ce qui doit être exigé par les règlements, d'où un risque de divergences par rapport aux actes normatifs approuvés par des résolutions du gouvernement ou des décisions ministérielles. En outre, les textes réglementaires n'étant pas promulgués en même temps que la loi, l'application de ladite loi peut être considérablement retardée. Ainsi, au Bélarus, l'adoption des actes réglementaires (par exemple sur la délivrance des permis) ne s'appuie pas toujours directement sur la loi mais

souvent sur un fondement juridique flou, ce qui est source de problèmes en cas de procès (y compris pour les procédures d'infraction).

*Application des accords multilatéraux sur l'environnement et respect de leurs dispositions*

7. Une volonté politique forte est indispensable pour promouvoir l'application et le respect des accords multilatéraux sur l'environnement. Il est encore difficile dans la plupart des pays examinés d'obtenir des gouvernements qu'ils accordent davantage d'importance aux conventions et protocoles régionaux et internationaux et renforcent leur appui et leur engagement dans ce domaine. Ces dernières années, un grand nombre de conventions, protocoles et accords ont été signés aux niveaux international et régional puis ratifiés par tous les pays et des plans ont été élaborés et mis en œuvre dans cette optique. Pourtant, la plupart de ces pays ne parviennent pas encore à s'acquitter totalement des obligations ainsi contractées en raison de l'absence de cadres législatifs appropriés et de la faiblesse des institutions et des ressources financières. Par exemple, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, la base juridique en vigueur ne prévoit qu'une application partielle de la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus, 1998). Une nouvelle législation nationale a été élaborée pour y remédier.

8. De nombreux pays se sont dotés de stratégies et de plans nationaux pour gérer les grandes questions environnementales, telles que la biodiversité, les bassins versants, les polluants organiques persistants, les déchets dangereux, la désertification ou les changements climatiques, dans le cadre de la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement. Ainsi, l'Arménie et le Bélarus viennent d'élaborer des plans pour la mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants tandis que le Kazakhstan et le Kirghizistan ont mis au point un projet pilote visant à appliquer les dispositions de la Convention des Nations Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (Convention d'Espoo) aux impacts transfrontières d'une mine d'or. Le Kazakhstan a adhéré à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et introduit de nouveaux règlements douaniers sur la déclaration de ces déchets, afin d'en empêcher l'importation sur son territoire sous forme de matières premières et de produits de récupération. Il a aussi ratifié la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et mis en place un programme de lutte contre la désertification pour la période 2005-2015. En 2003, la République de Moldova a créé une commission nationale chargée de l'application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de son Protocole de Kyoto.

9. L'application effective des accords bilatéraux sur l'environnement se heurte encore à de grandes difficultés<sup>1</sup>. Elle est habituellement fondée sur une législation nationale sans failles qui justifie l'action des inspecteurs et des agents nationaux chargés du contrôle et permet aux tribunaux d'intervenir de manière appropriée. Les directives du PNUE (2001) comme celles de la CEE (2003) concernant l'application effective et le respect des accords multilatéraux sur l'environnement, recommandent que cette législation soit élaborée avant la ratification (ou l'adhésion). Le pays est alors mieux à même de déterminer s'il existe des lacunes, des doubles emplois ou des contradictions dans les responsabilités et les pratiques de gestion des

---

<sup>1</sup> Voir le document sur l'application des Conventions de la CEE (ECE/CEP/2007/5), qui a été établi pour la Conférence de Belgrade.

ministères, des organismes publics et des autorités locales et de vérifier l'absence d'incompatibilité avec les obligations découlant des accords multilatéraux. Les capacités nationales, juridiques et institutionnelles s'en trouvent améliorées. Or, il arrive souvent que la législation soit élaborée après la ratification sans évaluation préalable de la nécessité de renforcer les capacités, notamment la dotation en personnel et les ressources financières.

### *Participation de la société civile aux prises de décisions environnementales*

10. Dans la plupart des pays étudiés, la société civile participe de plus en plus aux prises de décisions sur l'environnement. En Arménie, par exemple, les projets de loi soumis à l'Assemblée nationale font l'objet d'auditions publiques et la nouvelle loi sur «les connaissances spécialisées en écologie» a pour but de renforcer le rôle de la participation du public. Tous les ministères de l'environnement, à l'exception du Ministère tadjik, ont créé des sites Web sur lesquels sont affichés des documents d'information (Rio + 10, rapport de Kiev, rapports nationaux sur l'environnement), ainsi que des publications concernant l'application des accords, et divers ateliers, articles, etc. qui contribuent à sensibiliser le public aux questions d'environnement.

11. La ratification et l'application de la Convention d'Aarhus ont eu un rôle nettement positif dans le processus démocratique de participation du public aux prises de décisions sur l'environnement et le développement durable dans la région. De nombreux pays ont créé des centres d'information «Aarhus». L'Arménie par exemple en possède six sur son territoire. Les Ministres de l'environnement d'Azerbaïdjan, du Kazakhstan et d'Ukraine organisent depuis peu des réunions publiques régulières tandis que des conseils consultatifs publics auxquels participent des ONG ont été mis en place au Bélarus, au Kirghizistan et en Ukraine. Récemment, les associations des consommateurs d'eau ont été invitées à participer aux conseils de bassin au Kazakhstan et en Ouzbékistan. Par contre, en Bosnie-Herzégovine il n'existe pas de dispositions légales concernant la participation du public et l'accès du public à l'information pour ce qui des questions d'environnement et ce pays n'a pas encore adhéré à la Convention d'Aarhus.

12. Dans les pays étudiés, les ONG sont considérées comme jouant un rôle important dans les questions d'environnement. En Ukraine par exemple elles sont associées à l'élaboration des projets de loi sur l'audit écologique (2003) et leurs représentants siègent au Comité de décision (collegium) du Ministère de la protection de l'environnement. Au Monténégro, les ONG ont mené avec succès diverses activités et campagnes (par exemple pour protéger le fleuve Tara de la construction d'une grande centrale hydroélectrique). En outre, de nombreuses ONG qui s'occupent d'environnement, comme l'ECO-Forum, l'Union mondiale pour la nature (IUCN) et le WWF sont actifs dans les pays examinés, de même que les centres régionaux pour l'environnement (CRE). Néanmoins, il ne suffit pas de prévoir un financement global pour les initiatives destinées à assurer la participation du public et l'action est parfois freinée par la complexité et la longueur des procédures d'enregistrement des ONG, auxquelles s'ajoute la difficulté d'accès aux informations sensibles.

### **1.2 Enjeux pour l'avenir**

13. L'absence de volonté politique pour régler les problèmes et les questions d'environnement prioritaires et une économie exigeant beaucoup de ressources, ont provoqué la dégradation régulière de l'environnement dans les pays soumis à l'examen. Alors que l'activité économique régressait constamment au cours des années 90, les contraintes imposées à l'environnement n'ont pas diminué dans la même proportion et de nouveaux problèmes sont apparus pendant la période

de transition, dus à l'absence de ressources financières et à la réduction des moyens qui auraient permis une application effective de la législation. Au cours de cette phase de transition, les pays ont soutenu la croissance économique aux dépens de la protection de l'environnement.

14. Même si presque tous les pays ont adopté des politiques et une législation environnementales ou révisé les procédures inadéquates dans ce domaine, il faut réexaminer et renforcer les mécanismes d'application de la législation en vigueur. Depuis peu, plutôt que d'élaborer de nouvelles lois, on préfère rédiger des règlements, des décisions gouvernementales et des documents sur la méthodologie et les procédures qui indiquent mieux comment interpréter, mettre en œuvre et appliquer effectivement les lois existantes. En règle générale, les lois et réglementations concernant l'environnement manquent de cohérence et les textes réglementaires et mécanismes d'application restent à être élaborés et/ou demandent à être simplifiés.

15. Certes des progrès notables ont été accomplis pour ce qui est de la ratification des accords multilatéraux sur l'environnement mais il reste beaucoup à faire pour en assurer l'application et le respect. Dans de nombreux domaines, la législation nationale est inexistante ou insuffisante pour que les pays s'acquittent des obligations qu'ils ont contractées en vertu des accords internationaux. Le respect de ces accords est freiné également par l'absence d'engagement financier, le fait que le projet n'est pas clairement identifié et assorti d'un ordre de priorité, ainsi que l'insuffisance des moyens institutionnels et humains et le manque d'expérience.

16. Dans presque tous les pays soumis à l'examen, la participation de la société civile aux prises de décisions concernant l'environnement a été renforcée ces dernières années par l'amélioration de l'accès du public à l'information. Grâce à la sensibilisation accrue du public à ces questions, les organisations de la société civile ont su faire pression sur les gouvernements pour qu'ils agissent de manière plus efficace et plus responsable en faveur de la protection de l'environnement. Certains pays ont toutefois beaucoup de mal à sensibiliser le public et à instaurer des partenariats pour une meilleure gestion environnementale.

### ***1.3 Recommandation 1***

**17. Les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est devraient renforcer leur soutien politique en vue de résoudre les problèmes d'environnement persistants.** Ils devraient simplifier les priorités, rationaliser la législation et en renforcer l'application afin de promouvoir une approche plus durable du progrès économique, de rapprocher leurs pratiques environnementales de celles de l'Union européenne et de s'acquitter des obligations internationales qu'ils ont contractées en vertu des accords multilatéraux sur l'environnement auxquels ils sont Parties. Ils devraient aussi accroître le rôle de la société civile dans les prises de décisions relatives à l'environnement.

## **2. Création d'institutions environnementales compétentes et efficaces**

### ***2.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre***

#### *Structures institutionnelles pour la gestion de l'environnement*

18. Dans la plupart des pays étudiés, les gouvernements ont mis en place des ministères et des services régionaux ou locaux de l'environnement et il ne reste qu'un petit nombre de comités d'État pour la protection de la nature (par exemple en Ouzbékistan et au Tadjikistan). Toutefois,

les ministères de l'environnement sont rarement en mesure de faire en sorte que les questions d'environnement bénéficient d'une priorité élevée dans le programme gouvernemental. Le fait que leurs fonctions soient parfois associées à d'autres responsabilités (par exemple au tourisme au Monténégro) est à l'origine de conflits d'intérêt qui réduisent encore l'autorité et l'efficacité des ministères de l'environnement. Les structures institutionnelles dans ce domaine sont plutôt déficientes. En République de Moldova par exemple, le Ministère de l'écologie, de la construction et du développement du territoire fonctionnait en 2003 avec 105 fonctionnaires tandis que le Département de la protection de l'environnement de ce ministère ne disposait que de 41 fonctionnaires. En 2005, la création d'un nouveau Ministère de l'écologie et des ressources naturelles a ramené à seulement 25 le nombre de personnes affectées à la protection de l'environnement et ce chiffre n'était plus que de 18 en 2006.

19. Il est aujourd'hui difficile de recruter du personnel hautement qualifié car les salaires sont bas et les services publics ne sont pas tenus en grande estime. Pourtant, l'efficacité des services d'inspection, et par conséquent l'application effective des lois, dépendent de leurs effectifs (insuffisants dans de nombreux cas) ainsi que de leurs fonctions, lesquelles évoluent de la répression à un rôle consultatif. Par exemple, en République de Moldova, le système de surveillance de l'application des lois sur l'environnement est peu efficace en raison des faibles moyens mis à disposition des laboratoires et du faible effectif du Service d'État d'inspection de l'environnement. En Géorgie, les bureaux d'inspection régionaux ne disposent pas de personnel qualifié en nombre suffisant.

20. Dans la plupart des pays étudiés, les services de l'environnement n'ont que des ressources très limitées pour s'acquitter de leurs fonctions. Dans de nombreux cas, le budget ne couvre guère plus que les frais de personnel. En Arménie par exemple, les autorités chargées de l'environnement consacrent 70 % de leur budget au paiement des salaires et au Kirghizistan ce chiffre atteint 95 %, ce qui ne laisse presque rien pour les dépenses de fonctionnement et souvent rien du tout pour les investissements. Actuellement, l'Agence d'hydrométéorologie et le Service épidémiologique d'État du Tadjikistan n'ont pas les moyens d'entretenir ou de remplacer le matériel et sont confrontés à une réduction du personnel et à une diminution des normes d'inspection des laboratoires.

#### *Partage des tâches et coordination entre institutions*

21. Les fréquentes restructurations et/ou fragmentations des fonctions entre plusieurs institutions sans que les attributions soient clairement définies empêchent toute continuité de l'élaboration des politiques de l'environnement. Dans de nombreux cas, l'instabilité politique a conduit à des réorganisations répétées des structures nationales, régionales et locales entraînant des modifications de la couverture géographique et donc des transferts de dossiers, des changements du personnel de direction et des priorités, qui ont ralenti la mise en place des mécanismes de coordination interministériels. La faiblesse de ces mécanismes, qu'ils soient officiels ou informels, pose un problème crucial dans presque tous les pays examinés.

22. On constate aussi un chevauchement des attributions des organismes chargés de la gestion, de l'inspection et du contrôle de l'environnement. Dans la plupart des pays étudiés, la protection de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources naturelles, par exemple, sont gérées et contrôlées par plusieurs organismes. De même, s'agissant de la gestion de l'eau, les compétences juridiques sont réparties entre plusieurs ministères (cinq dans le cas de l'ex-République

yougoslave de Macédoine). Un autre problème tient à l'absence de coordination entre les services d'inspection du Ministère de l'environnement et ceux des autres ministères. Ils établissent chacun de leur côté leurs plans de visites ce qui aboutit à des inspections imparfaites et incomplètes, quelques entreprises pouvant être au contraire soumises à un trop grand nombre d'inspections, à des doubles emplois et à une utilisation peu rentable des ressources. Il n'existe pratiquement aucune coordination entre les services publics chargés de l'environnement pour ce qui est de l'emplacement des stations de surveillance, de l'échantillonnage ou de l'échange de données. Néanmoins, certains pays ont fait des efforts considérables pour résoudre ces problèmes. Comme d'autres pays qui étaient candidats à l'adhésion à l'UE, l'Estonie, avant d'adhérer, a procédé à des restructurations et précisé le partage des tâches pour ce qui est de la gestion de l'eau.

23. La coordination verticale entre ministères de l'environnement et agences locales de protection de l'environnement mérite aussi d'être examinée. Au Tadjikistan, par exemple, il semble qu'il y ait peu d'échanges de connaissances ou d'expériences entre les deux catégories d'organismes, de sorte qu'on ne sait jamais exactement qui, du bureau central ou du personnel des comités locaux, décide et exécute une inspection. En Ukraine, la réforme de l'administration publique à la fin des années 90 a transféré certaines responsabilités concernant l'environnement à l'oblast et aux conseils municipaux mais la répartition de ces fonctions n'est pas encore clairement précisée, ce qui a un effet délétère sur les relations entre ces deux catégories de structures et empêche une application effective des lois sur l'environnement.

#### *Questions relatives au respect des lois sur l'environnement et à leur application effective*

24. Dans la plupart des pays examinés, les mécanismes destinés à assurer le respect des politiques et des lois environnementales et leur application effective doivent être renforcés. Leur faiblesse s'explique par plusieurs raisons: les lacunes des lois et règlements sur l'environnement, la restructuration fréquente des organismes concernés, le manque de ressources financières pour l'application effective (formation, dotation en personnel, moyens techniques) et la faiblesse des systèmes de surveillance, notamment au niveau infranational.

25. Le manque d'efficacité de ces mécanismes va généralement de pair avec un fondement juridique incomplet et des structures institutionnelles insuffisantes. D'autres difficultés tiennent aux dispositions contradictoires de la législation et au caractère ambigu des définitions. Dans certains cas, les responsables de l'application des lois n'ont pas les pouvoirs qui leur permettraient d'imposer des sanctions appropriées et de procéder à des inspections à l'improviste sans avoir à obtenir une décision judiciaire à cet effet. On continue de mettre l'accent sur la coercition plutôt que d'aider à respecter les lois et de recourir parallèlement à des incitations et instruments économiques. Il en résulte que les exploitants ne sont incités à mettre en œuvre des mesures de protection de l'environnement que si celles-ci leur sont imposées. Les gouvernements n'associent pas étroitement des instruments contraignants et des instruments faisant appel à des moyens d'assistance et de promotion. Ils utilisent peu les méthodes dynamiques comme les campagnes d'information, les séminaires et les activités de formation destinés à porter à l'attention de la communauté concernée les nouvelles lois et autres faits nouveaux. Lorsqu'il existe, comme au Bélarus et en République de Moldova, un système de dégrèvement fiscal pour les investissements des exploitants qui visent à réduire la pollution, ces dégrèvements sont en général insuffisants pour inciter à introduire les meilleures techniques disponibles, lesquelles sont relativement onéreuses. À la fois, les services qui délivrent les

autorisations et les exploitants doivent donc supporter la charge administrative due au fait qu'aucune priorité n'est établie entre les sources de pollution. Pour être efficace, le système de délivrance des permis devrait tenir compte de la limitation des quantités de pollution rejetées et pas seulement des concentrations maximales admissibles.

26. Dans de nombreux pays, les organismes chargés du développement n'établissent pas de distinction entre les fonctions d'élaboration des politiques et celles qui touchent à l'application effective des lois, alors même que la pratique internationale indique qu'en séparant délivrance des permis et coercition, on accroît l'efficacité des deux processus tout en évitant les conflits d'intérêt. Au Bélarus par exemple, les services d'inspection de l'environnement qui contrôlent et surveillent l'environnement et délivrent les autorisations sont chargés aussi d'élaborer la législation et de mettre au point les instruments de son application. En Estonie au contraire, ce sont désormais les services d'inspection de l'environnement qui vérifient le respect des conditions du permis et l'application de la loi alors qu'auparavant les inspections étaient confiées au personnel des départements de l'environnement dans les comtés, lesquels délivraient aussi les permis. L'instabilité politique n'est pas favorable au respect des dispositions et à l'application effective des lois. La restructuration fréquente des ministères et autres organes chargés de l'environnement freine considérablement la mise en application des politiques adoptées. De tels changements ont un effet négatif sur les services de coercition, comme on peut le voir en Albanie, au Monténégro, en Serbie, en Ukraine et dans d'autres pays encore.

27. Dans les pays soumis à l'examen, l'application effective des lois est aussi gravement handicapée par l'absence de ressources financières pour les activités et initiatives environnementales. Les ressources allouées ne permettent pas de remplacer les équipements obsolètes et de renforcer les structures institutionnelles. Dans de nombreux pays dont l'Azerbaïdjan, la Géorgie et le Tadjikistan il est impossible de décider des inspections à la dernière minute, faute de véhicule et de moyens de communication. En République de Moldova, les services d'État d'inspection de l'environnement ne peuvent effectuer les échantillonnages et analyses pour la réduction des émissions faute d'appui financier et d'équipements modernes. De plus, le personnel n'est pas formé à l'application des nouveaux règlements et à la mise en œuvre des nouvelles techniques.

## **2.2 *Enjeux pour l'avenir***

28. Les institutions font l'objet de réforme mais les mesures prises restent partielles et les progrès sont très inégaux, une certaine amélioration étant constatée au niveau national mais très peu au niveau local. En général, le respect de la réglementation environnementale est axé davantage sur le nombre d'actions entreprises que sur la réalisation des objectifs environnementaux. Les institutions ne sont pas incitées à atteindre ces objectifs, ou ne disposent pas des moyens nécessaires. Elles sont handicapées par leur statut, des pratiques dépassées en matière de gestion et de prise de décisions, l'insuffisance de leurs ressources humaines et financières, le taux de renouvellement élevé des spécialistes de l'environnement et des fréquentes restructurations.

29. Compte tenu des problèmes divers, notamment d'ordre économique et social, qui ont marqué la période de transition, il a été difficile de mettre en œuvre immédiatement la législation, les normes et étalons récemment adoptés et de les faire appliquer effectivement. En pratique, un petit nombre de pays seulement ont renforcé leurs mécanismes d'application

effective et instauré un partage des tâches et une coopération efficaces entre les institutions. L'organisation et l'efficacité des services d'inspection de l'environnement restent médiocres. Il convient de renforcer les organes chargés de l'application des lois, de les doter de pouvoirs plus étendus et d'allouer des ressources financières à cet effet. Introduire de nouvelles obligations ou améliorer les pratiques existantes suppose que l'on renforce les compétences des autorités et organes concernés en assurant leur formation et leur recyclage. La formation devrait être un élément clef de toute stratégie d'amélioration.

### **2.3 Recommandation 2**

**30. Les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est devraient éliminer d'urgence les graves obstacles dus à la faiblesse des institutions environnementales.** Ils devraient renforcer le statut, les attributions et les structures des autorités chargées de l'environnement afin de les rendre plus compétentes et plus efficaces et devraient harmoniser les organes d'application des lois et leur donner les moyens d'agir, en particulier au niveau infranational. Ils devraient aussi préciser le partage des tâches entre les institutions en évaluant le rôle des organes chargés de l'environnement et améliorer les mécanismes de coordination entre les institutions, aussi bien sur le plan horizontal (entre autorités sectorielles, entre divisions du même ministère) que vertical (entre les niveaux national et infranational).

## **3. Trouver les moyens de financer les priorités environnementales**

### **3.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre**

#### *Financer les priorités environnementales*

31. Presque tous les pays soumis à l'examen ont élaboré des politiques et des stratégies environnementales mais nombre d'entre elles ne précisent ni les actions à mener en priorité ni les ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs. Dans certains cas, lorsque les financements nécessaires sont évalués, le gouvernement a d'autres priorités et ne fournit pas des moyens financiers. Comme il n'est pas précisé de calendrier ou de cible concrète, il est difficile d'évaluer les progrès accomplis.

32. La volonté politique qui permettrait de financer la protection de l'environnement est généralement absente et les crédits budgétaires sont régulièrement amputés. Dans certains cas, les fonds alloués ne suffisent même pas à assurer le fonctionnement courant des organismes publics. Le niveau des investissements consacrés à l'environnement est en général faible. La majeure partie des dépenses nationales pour l'environnement sert à entretenir et faire fonctionner les équipements et installations existantes, souvent dépassés et inefficaces; des montants très faibles sont consacrés à l'introduction des nouvelles technologies respectueuses de l'environnement. De plus, les dépenses des administrations sont en général mal coordonnées quoique certains pays comme le Kazakhstan, la République de Moldova, le Monténégro et la Serbie aient amélioré la gestion des ressources publiques par une budgétisation axée sur les résultats, l'élaboration de cadres de dépenses à moyen terme et un meilleur contrôle des ressources budgétaires.

33. La mise en œuvre des mesures de prévention applicables aux activités d'exploitation n'est satisfaisante pratiquement nulle part. Plusieurs exemples ont montré que le coût annuel d'application de ces mesures est inférieur au coût de la réhabilitation en cas de contamination. Ces dernières années, le secteur public et le secteur privé ont procédé à certaines réhabilitations mais le coût de ces activités est élevé et il est souvent difficile de déterminer qui est responsable des dégâts causés à l'environnement. Une lourde charge est ainsi imposée aux budgets publics tandis qu'on ne dispose pas de financement suffisant pour réhabiliter les sites orphelins. Par exemple, le nettoyage d'un seul site minier au Kazakhstan a été estimé à 62 millions d'euros alors que le coût annuel des mesures de sécurité qui sont prises actuellement pour réduire la contamination dans cette même mine est seulement de 2 millions d'euros environ.

#### *Mécanismes financiers de la protection de l'environnement*

34. Dans les années 90, suivant l'avis de la communauté internationale, la plupart des pays examinés ont introduit un certain nombre d'instruments économiques (taxes de pollution, impôts sur l'utilisation des ressources naturelles, taxes d'usager pour la fourniture de services environnementaux municipaux, etc.) afin d'augmenter les recettes disponibles pour l'environnement. Toutefois, dans la plupart des cas, ces instruments économiques n'ont pas été conçus comme des incitations mais plutôt pour financer les réformes générales et les déficits budgétaires. L'absence de contrôle et de transparence de leur mise en œuvre, le faible taux de recouvrement et le manque d'efficacité des incitations économiques dans le domaine de l'environnement les ont rendus à peu près inutiles.

35. Correctement conçus et bien appliqués, des outils tels que la taxation et la fixation du prix des services publics ont des effets positifs sur l'environnement en incitant à innover et en encourageant l'utilisation optimale des ressources de manière à évoluer vers un développement durable. Dans les pays examinés, les taxes environnementales sont très basses et parfois mal appliquées. Les tarifs de l'électricité, du chauffage, de l'approvisionnement en eau et de l'élimination des déchets restent souvent au-dessous du prix de revient et les usagers ne sont pas encouragés à économiser les ressources naturelles ou l'énergie. L'effet incitatif du système de taxation de la pollution se trouve encore réduit par le fait que, dans ces pays, la plupart des entreprises ne fonctionnent pas dans les conditions concurrentielles d'une économie de marché avec des contraintes strictes sur les coûts de production et bénéficient encore de mesures de protection sous forme d'exemptions et de subventions. Un grand nombre de ces subventions est caché et se traduit par exemple par un dégrèvement fiscal. De plus, les systèmes actuels de taxes pour l'environnement sont en général difficiles et coûteux à contrôler et à mettre en application car ils ne visent pas les gros pollueurs. Le nombre de substances couvertes par les taxes de pollution est très élevé; le montant des taxes est en général calculé sur la base des émissions autorisées et non sur les émissions réelles; enfin le nombre d'entreprises qui pourraient être soumises à ces taxes est théoriquement trop élevé pour pouvoir être géré correctement par l'administration.

36. Ces dernières années, quelques pays ont amélioré leur système de taxation. L'Arménie par exemple a adopté la loi sur la protection de la nature et sur les taxes d'utilisation des ressources naturelles ainsi que des textes réglementaires connexes, ce qui a fourni des résultats positifs. En 2001, le Bélarus a commencé à fixer des limites d'émissions fondées sur la production réelle des entreprises et non sur leur capacité nominale (comme il était d'usage dans tous les pays

examinés), ce qui a conduit à des chiffres plus proches de la réalité et par voie de conséquence à une augmentation des taxes et amendes pour dépassement des seuils de pollution.

37. Les pays ne font pas encore largement appel aux instruments économiques fondés sur les lois du marché telles que la fiscalité différentielle, les achats publics respectueux de l'environnement, l'échange de droits d'émissions et les incitations fiscales (déduction de l'impôt sur le revenu pour les investissements écologiques, crédits d'impôt pour investissements, amortissement accéléré, écoconversion de créances). Des initiatives de conversion de créances en mesures de protection de l'environnement ont débuté en Géorgie, suivant l'exemple de la Bulgarie.

38. Les fonds de protection de l'environnement qui ont été mis en place dans presque tous ces pays jouent un rôle important dans le financement des dépenses d'environnement. Leurs recettes ont plutôt augmenté au cours des dernières années mais l'aspect gestion des dépenses laisse à désirer. Dans un petit nombre de pays, une grande partie des dépenses concerne des activités autres que l'environnement. En règle générale, on ignore quel est le mode de fonctionnement des fonds, notamment comment sont prises les décisions relatives à la répartition des ressources et comment sont fixées les priorités. Dans de nombreux cas, les autres parties prenantes telles que les entreprises, les organisations scientifiques, les ONG qui s'occupent de l'environnement et l'ensemble de la population ne sont pas consultés au sujet de l'utilisation la plus efficace des fonds. Il est rare que les besoins financiers dans le domaine de la protection de l'environnement fassent l'objet d'une estimation et les procédures d'obtention d'un financement en vue de l'exécution d'un projet environnemental sont trop complexes.

#### *Faire appel aux donateurs internationaux*

39. Alors que les pays étudiés ont un besoin urgent de contributions étrangères pour assurer la protection et l'amélioration de l'environnement dans la plupart des cas, ce domaine n'a pas été classé comme prioritaire dans les stratégies et plans qui ont été élaborés pour attirer les donateurs internationaux, et les niveaux de financement restent peu élevés. Les pays n'ont pas non plus exploré tous les moyens possibles pour attirer l'assistance étrangère. Dans leur ensemble, les institutions nationales n'utilisent pas efficacement les différents instruments et mécanismes financiers qui permettent de financer des projets concernant l'environnement, par exemple les nouveaux programmes de voisinage européens, les programmes du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), et les mécanismes souples du Protocole de Kyoto. Une autre difficulté tient à ce qu'il n'existe pas de spécialistes dans des groupes de gestion des projets capables de traiter avec les institutions internationales et de préparer les projets. L'absence générale de communication entre les autorités et les donateurs ainsi que la constante restructuration des institutions ont également contribué à réduire la coopération internationale en faveur de l'environnement dans de nombreux pays.

### **3.2 Enjeux pour l'avenir**

40. Dans les pays étudiés, le financement de projets environnementaux se heurte à des obstacles politiques et institutionnels. Les instruments économiques utilisés actuellement ont été conçus pour la plupart de manière à augmenter les recettes plutôt qu'à encourager des changements de comportement. Récemment, la croissance économique a ouvert de nouvelles possibilités en matière de mobilisation des ressources internes mais les systèmes nationaux de

taxation pour l'environnement restent inefficaces. Afin de progresser dans la voie du développement durable, il faut élargir l'utilisation des instruments fondés sur les lois du marché (par exemple achats publics à visée écologique, fiscalité différentielle, incitations fiscales) et mettre en place des mécanismes de taxation efficaces (taxes sur la pollution, les produits, l'utilisation des sols et des ressources naturelles).

41. Parallèlement, il n'y a pas une volonté politique forte qui permettrait d'allouer les fonds nécessaires aux activités environnementales et le public n'est pas suffisamment sensibilisé aux questions d'environnement pour faire pression sur les gouvernements afin qu'ils prennent des mesures plus efficaces. Les investissements destinés aux infrastructures environnementales restent insuffisants et les avantages d'une meilleure gestion de l'environnement ne paraissent pas évidents. Une bonne infrastructure présente pourtant de nombreux avantages, non seulement pour l'environnement et la santé mais aussi du point de vue économique. Si les gouvernements eux-mêmes ne sont pas totalement convaincus de l'importance de protéger leur environnement, il est difficile d'attirer une aide technique internationale ou d'optimiser l'utilisation des ressources financières.

42. Certes des fonds pour l'environnement ont été créés dans presque tous les pays mais leur gestion n'est pas suffisamment bonne pour améliorer la situation de manière évidente. Obtenir le financement d'un projet à partir de ces fonds suppose des procédures trop complexes et des critères de sélection mal définis, ce qui nuit au financement des activités environnementales prioritaires et empêche une surveillance stricte de la performance s'agissant de l'utilisation de ces fonds.

### 3.3 *Recommandation 3*

43. **Afin d'augmenter l'efficacité du financement des activités environnementales, les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est devraient réviser les procédures, améliorer les structures institutionnelles et avoir recours aux instruments économiques.** Il convient de constituer une base solide sur laquelle s'appuyer pour identifier les projets et établir des priorités pour l'utilisation des fonds environnementaux et d'introduire systématiquement la transparence, la planification financière et la gestion des cycles de projets. Les investissements destinés aux infrastructures environnementales devraient être augmentés.

## 4. **Contrôle des progrès accomplis en matière d'environnement et réajustement des objectifs**

### 4.1 *Progrès accomplis et problèmes à résoudre*

#### *Évaluer les progrès de la situation nationale de l'environnement*

44. Aujourd'hui, tous les pays étudiés établissent divers types d'évaluations et de rapports sur l'environnement qui diffèrent par leur portée, leur niveau de précision et leur périodicité (rapports sur l'état de l'environnement, rapports statistiques, rapports sur des questions sectorielles, rapports nationaux sur l'application de certains accords multilatéraux sur l'environnement, etc.), qui se bornent pour la plupart à des descriptions et ne mentionnent pas d'indicateurs. Dans le cas où des indicateurs sont utilisés, ils ne sont pas normalisés et correspondent souvent à des chiffres bruts (tonnes et mètres cubes) qui n'aident pas les décideurs

et l'ensemble de la population à comprendre les causes et les effets de la situation de l'environnement, à établir un lien entre ces causes et effets et les conditions socioéconomiques, à évaluer la rentabilité des mesures prises dans le cadre des politiques de l'environnement ou à faire des comparaisons avec d'autres pays.

45. Il est difficile de procéder à une évaluation régulière de la situation de l'environnement dans la plupart de ces pays car il n'existe pas de réseaux de surveillance efficaces et d'équipements modernes pour améliorer la collecte, le traitement et la notification des données. Par exemple, les réseaux de surveillance de la qualité de l'air dans les pays de l'EOCAC ont été mis en place pour la plupart dans les années 70 et 80 selon les normes soviétiques. Dans certains pays, ces normes ont été récemment mises à jour et développées mais leur contrôle exhaustif et régulier est extrêmement difficile et onéreux en raison du nombre excessif de substances à surveiller (un héritage du passé). De plus, la surveillance se fait en général par échantillonnage manuel car il n'existe que très peu de dispositifs d'observation automatiques. De ce fait, aussi bien la surveillance que le contrôle de l'application par les autorités chargées de l'environnement restent des tâches impossibles.

46. Globalement, les résultats de la surveillance de l'environnement ne sont pas utilisés de façon rationnelle pour évaluer la situation, les facteurs de changement dans le domaine de l'environnement et l'efficacité des mesures de protection, et ne sont pas non plus utilisés avec efficacité pour prendre des décisions, élaborer des politiques ou sensibiliser le public. Il existe de grandes lacunes en matière d'information en raison de l'absence de surveillance et de notification nationales régulières sur l'environnement. Les parlements et les gouvernements ne reçoivent pas de rapports relatifs à l'état de l'environnement sur lesquels ils pourraient s'appuyer pour promulguer des lois et élaborer leurs politiques. En Ukraine, des rapports nationaux sur l'état de l'environnement étaient autrefois publiés tous les ans, en ukrainien et en anglais, mais ce n'est plus le cas depuis 2002.

47. L'absence de systèmes de notification bien conçus, couvrant à la fois la situation financière et les résultats en matière de performance, est aussi un obstacle important qui empêche de suivre les progrès accomplis en matière d'environnement, y compris ceux qui résultent des subventions fournies par les fonds de protection de l'environnement. L'autosurveillance par les entreprises industrielles est très rare de même que la notification volontaire par les entreprises. Il est souvent impossible d'établir un système d'autosurveillance faute de ressources financières ou d'instruments adaptés. En République de Moldova par exemple, les données sur le traitement des déchets sont incomplètes car certains pollueurs ne soumettent pas de rapports. De plus, les rapports qui sont soumis ne sont pas établis à l'aide des indicateurs internationaux et en suivant les directives internationales telles que les principes directeurs relatifs à l'élaboration des rapports nationaux sur l'état et la protection de l'environnement qui ont été approuvés par la Conférence ministérielle de Kiev «Un environnement pour l'Europe» (2003). Ils manquent de cohérence car ils sont fondés sur des indicateurs et des données obtenus à l'aide de méthodologies différentes, appliqués à différents domaines de surveillance et parce que les systèmes nationaux de normes et de classement environnementaux sont souvent incompatibles avec les systèmes internationaux.

48. Malgré ces insuffisances, on constate un certain progrès de la surveillance de l'environnement. L'Arménie et l'Azerbaïdjan s'emploient activement à mettre en place de nouveaux réseaux et à moderniser ceux qui existent déjà. L'échange de données et

d'informations sur l'environnement s'améliore par exemple au Bélarus et en Ukraine où des commissions de surveillance interinstitutions ont été mises en place. La République de Moldova a amélioré les méthodes de surveillance de la pollution atmosphérique. Pour surveiller l'état de l'environnement dans le pays, l'Ouzbékistan élabore avec le PNUD un projet mixte sur les indicateurs environnementaux. Un comité de surveillance et de protection de l'environnement et un centre d'information sur l'environnement ont été établis au sein du Ministère kazakh de protection de l'environnement dans le cadre de la réforme des institutions visant à moderniser le système de surveillance environnemental du pays. Ce ministère a aussi créé un centre régional de surveillance de la région de la mer Caspienne.

### *Importance des évaluations indépendantes pour la surveillance*

49. Les études de performances environnementales (EPE) de la CEE sont l'une des évaluations indépendantes les plus importantes effectuées dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est. L'EPE est un instrument très utile pour renforcer la gouvernance nationale en matière d'environnement. Elle analyse toutes les activités environnementales menées dans un pays et contribue à renforcer la coopération entre les divers secteurs économiques nationaux. Elle comprend aussi une analyse indépendante réalisée par des experts internationaux qui permet d'examiner de façon plus objective les problèmes nationaux. Les ministres de l'environnement utilisent ces études comme référence lors des consultations et négociations ainsi que pour l'élaboration des propositions de projets, des stratégies et des programmes. Les rapports des EPE et leurs recommandations sont également très utiles pour l'élaboration des politiques environnementales, l'harmonisation par rapport aux normes et prescriptions communautaires et l'intégration de la politique de l'environnement dans les politiques sectorielles. En Arménie par exemple, divers programmes menés conformément aux recommandations de l'EPE ont renforcé les capacités des intervenants concernés, notamment les autorités chargées de l'environnement, les services publics, la communauté des experts et les ONG. Globalement, les pays utilisent les EPE comme sources d'information pour les administrations, les organisations qui s'occupent des questions d'environnement (gouvernementales et non gouvernementales), le secteur des affaires et l'ensemble de la population. En faisant connaître plus largement le démarrage des EPE au niveau national et en mettant les rapports à disposition dans les langues nationales (à ce jour au Bélarus, en République de Moldova, en Ukraine, en Serbie et au Monténégro), on a facilité l'application pratique des recommandations et accru la participation de la société civile.

50. Les évaluations faites à l'OCDE par la Division des économies non membres, et en particulier par l'Équipe spéciale pour l'application du Programme d'action pour l'environnement (Équipe spéciale du PAE), ont eu un effet positif sur l'élaboration des politiques de l'environnement par les pays. Les pays examinés ont aussi saisi la possibilité de mettre en place des structures de surveillance et de notification dans le cadre du Groupe de travail CEE de la surveillance et de l'évaluation de l'environnement. En 2002, la Commission européenne et l'Agence européenne pour le développement ont conclu une convention de subventions destinée à renforcer les moyens d'information et d'observation relatives à l'environnement dans les pays de l'EOCAC. Dans le cadre de cet accord, la CEE et l'Union européenne pour le développement ont mis sur pied un projet de soutien des activités du Groupe de travail CEE de la surveillance et de l'évaluation de l'environnement afin de renforcer les structures et réseaux d'information et d'observation concernant l'environnement et donc de fournir des informations fiables et pertinentes sur l'état de l'environnement qui devraient permettre d'améliorer l'élaboration de politiques et sensibiliser davantage l'ensemble de la population. D'autres évaluations

indépendantes, telles que les analyses environnementales de pays faites par la Banque mondiale et les rapports d'évaluation établis par l'Agence européenne pour l'environnement, en collaboration avec le Groupe de travail de la surveillance et de l'évaluation de l'environnement, pour les cinquième et sixième Conférences ministérielles «Un environnement pour l'Europe», ont aussi contribué à évaluer plus précisément la situation de l'environnement dans la région.

#### **4.2 Enjeux pour l'avenir**

51. Bien que des progrès notables aient été réalisés dans certains pays, l'état de la surveillance et de la gestion de l'information demeure partout critique. La plupart des pays ont revu la conception de leurs systèmes de surveillance mais le manque de ressources financières a empêché tout progrès majeur. Des normes et des méthodes de mesure dépassées ainsi que des équipements obsolètes sont encore largement utilisés. Dans de nombreux cas, la surveillance est placée sous le contrôle d'organes différents dont les responsabilités sont souvent mal définies et/ou qui ont des compétences techniques très différentes. La plupart de ces pays doivent aussi renforcer les systèmes d'autosurveillance dont l'utilisation par les entreprises est souvent synonyme de meilleure performance des procédés et de production plus respectueuse de l'environnement, c'est-à-dire d'avantages économiques.

52. Ce qui handicape aussi le suivi des progrès de l'état de l'environnement est la faiblesse des systèmes nationaux de notification, notamment ceux qui sont utilisés par les entreprises pour faire rapport aux autorités. L'absence généralisée de rapports d'évaluation réguliers et le fait que les principaux indicateurs environnementaux n'indiquent pas de tendances empêchent de suivre facilement et d'évaluer l'application de la politique environnementale dans de nombreux pays. Ainsi, les objectifs et priorités nationaux ne sont pas convenablement mis à jour et réajustés.

#### **4.3 Recommandation 4**

53. **Les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est devraient procéder à une étude globale de leurs systèmes de surveillance de l'environnement, notamment redéfinir leurs objectifs afin d'avoir une idée plus juste des priorités actuelles dans ce domaine et d'élaborer des programmes et des stratégies plus proches de la réalité en vue d'un financement adapté.** Dans ce but, il convient de choisir des indicateurs environnementaux bien ciblés, de moderniser le matériel de surveillance et d'améliorer le traitement et la notification. Les autorités devraient veiller à ce que les entreprises appliquent l'autosurveillance.

### **5. Intégrer la politique de l'environnement dans les politiques sectorielles**

#### **5.1 Progrès accomplis et problèmes à résoudre**

##### *Intégration de la politique de l'environnement*

54. L'intégration de la politique de l'environnement n'en est qu'à ses débuts et revêt un caractère fragmentaire dans les divers pays étudiés. L'élaboration et l'exécution d'initiatives concrètes pour l'intégration sectorielle a encore peu progressé. Au cours de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, la crise économique due au passage à l'économie de marché a eu pour effet d'alléger les contraintes exercées sur l'environnement par les grands secteurs d'activité

(énergie, transports, industrie et agriculture). La tendance commence à s'inverser mais ce répit n'a pas été mis à profit pour réformer les politiques de manière à y intégrer les préoccupations concernant l'environnement.

55. Les régions sont de plus en plus conscientes de l'utilité d'une intégration sectorielle et de la nécessité de disposer d'instruments à cet effet, évolution qui résulte notamment du processus «Un environnement pour l'Europe» et des conditions à remplir pour devenir membre de l'UE. L'application de la Stratégie environnementale des pays de l'EOCAC (2003) représente à cet égard un progrès pour toute la région. Parallèlement, pour améliorer la protection de l'environnement, des stratégies et programmes sectoriels nationaux sont de plus en plus souvent adoptés, en particulier dans le domaine de l'énergie, de la foresterie et de la gestion des déchets. Par exemple, la Serbie a adopté en 2003 une stratégie nationale de gestion des déchets et le Monténégro a élaboré une stratégie de l'efficacité énergétique pour 2005-2006.

56. L'intégration des politiques de l'environnement peut être facilitée par les stratégies du développement durable qui fournissent des outils d'intégration sectorielle. En 2002, le Sommet mondial pour le développement durable a prié instamment les États non seulement de prendre des mesures immédiates pour progresser dans la formulation et l'élaboration de stratégies nationales de développement durable mais aussi de commencer à les mettre en œuvre avant 2005. De telles stratégies sont en cours d'élaboration (par exemple en Croatie, au Monténégro, en Serbie, en Slovénie, au Tadjikistan, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et en Ukraine) ou en cours d'application (par exemple au Bélarus, en Bulgarie, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, dans la République de Moldova, en Roumanie et dans la Fédération de Russie). Les exceptions sont l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kazakhstan et le Kirghizistan où il n'existe aucune stratégie et le Turkménistan et l'Ouzbékistan qui n'ont pas fourni d'informations sur ce sujet.

#### *Instruments d'application*

57. Les instruments réglementaires classiques sont encore largement utilisés dans la plupart des pays. Le plus souvent, on ne tient pas compte de l'impact sur l'environnement du développement économique et des principaux modes de production et de consommation. Des instruments plus appropriés, qui permettent de prendre en considération ces impacts et de promouvoir l'intégration de politiques environnementales, sont l'étude d'impact sur l'environnement, l'évaluation stratégique environnementale, le système de gestion de l'environnement et les instruments fondés sur les lois du marché.

58. L'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) qui est en général utilisée pour les projets du secteur privé, permet d'intégrer les préoccupations environnementales dans les décisions économiques. Presque tous les pays ont déjà adopté leur propre système d'EIE. Un grand nombre de pays de la région de la CEE ont ratifié la Convention d'Espoo; en outre, la Directive européenne 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui avait été introduite en 1985 et révisée en 1997, a été transposée par de nombreux pays membres de l'UE et pays adhérents.

59. L'évaluation stratégique environnementale (ESE) est considérée comme un excellent instrument d'intégration sectorielle puisqu'il permet une large participation du public à la prise de décisions par le Gouvernement dans de nombreux secteurs du développement, qui vont de

l'aménagement du territoire aux transports, à l'agriculture et à l'industrie. L'ESE n'est pas obligatoire et intervient beaucoup plus tôt que l'EIE dans le processus de prise de décisions. Le Protocole de la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation stratégique environnementale a été signé par tous les pays de la région à l'exception de l'Azerbaïdjan, du Bélarus, de la Fédération de Russie et des États d'Asie centrale. À ce jour, seul un petit nombre de pays non membres de l'UE a mis en œuvre l'ESE, conformément au Protocole de la CEE sur l'ESE et à la Directive européenne 2001/42/EC. De nombreux obstacles ralentissent une bonne application de l'évaluation stratégique environnementale dans la région. Par exemple en Roumanie, l'approbation et la publication de la législation relative à l'ESE ont été retardées par des problèmes liés à l'identification et à la mise en place des structures chargées de la faire appliquer. Toutefois, de nombreux pays d'Europe du Sud-Est et d'Europe orientale ainsi que de la sous-région du Caucase renforcent les moyens qui leur permettront d'appliquer l'ESE, en vue d'en faire une obligation légale.

60. Les systèmes de management environnemental sont aussi des instruments intéressants pour l'intégration dans le secteur des affaires car ils permettent aux gestionnaires de déterminer les nouvelles possibilités, d'introduire des technologies plus propres et de réduire les coûts de production. Leur utilisation se généralise et le nombre des entreprises certifiées pour l'environnement (ISO 14000, EMAS) augmente constamment dans tous les pays soumis à l'examen. Dans la plupart d'entre eux aussi la performance environnementale du secteur industriel peut être considérablement améliorée par la mise en œuvre progressive des principes de prévention et de réduction intégrées de la pollution fondés sur la Directive 96/61/EC. Dans ce contexte, certains pays élaborent une politique nationale et des cadres juridiques conformément aux prescriptions de prévention et de réduction intégrées de la pollution. Les pays de la région qui ont adhéré récemment à l'UE ont déjà aligné leurs cadres sur ces prescriptions.

61. De nombreux pays introduisent des instruments fondés sur les lois du marché (comme les taxes environnementales, l'échange de droits d'émissions, les achats publics respectueux de l'environnement, les incitations fiscales, et la fiscalité différentielle) ainsi que des instruments économiques qui envoient des signaux de marché sur les produits par l'étiquetage ou la fourniture d'informations plutôt que par les prix (par exemple écoétiquetage, accords volontaires), mais cette évolution est lente.

62. Les considérations d'ordre environnemental ont été très peu intégrées dans les documents législatifs et d'orientation sur la privatisation. Un petit nombre de pays seulement ont réussi à respecter les exigences environnementales au cours de ce processus. La procédure de privatisation en Estonie en fournit un bon exemple puisqu'elle a inclus dans ses systèmes des obligations concernant l'environnement. De 1996 à 1999, une décision du Gouvernement obligeait à consacrer à l'environnement 5 % des fonds provenant de la vente d'une entreprise. L'argent ainsi recueilli servait à financer des projets d'assainissement et de construction d'installations de traitement des eaux usées industrielles et de décharges. De même la Bulgarie a réussi à intégrer des objectifs de politique environnementale dans le processus de privatisation industrielle mais cette approche n'est pas encore généralisée. Le Monténégro par exemple, où la privatisation a commencé en 2005, n'a pas incorporé d'exigences concernant l'environnement. Néanmoins certaines entreprises étrangères ont demandé des audits environnementaux indépendants avant de procéder à des acquisitions dans le pays, ce qui suppose que le contrat de privatisation contient des obligations relatives à l'environnement.

*Instruments institutionnels intersectoriels*

63. La faiblesse des institutions reste un obstacle majeur à l'intégration des politiques de l'environnement dans les politiques sectorielles pour la plupart des pays examinés. Afin d'y remédier, les gouvernements s'efforcent de créer des instruments institutionnels, par exemple des services de l'environnement dans les ministères (de l'agriculture, des transports, de l'énergie, de l'industrie) et des commissions interministérielles qui peuvent être consultés lors de l'élaboration de la législation et des stratégies. Cependant, l'interaction entre le Ministère de l'environnement et les autres ministères reste limitée au stade de la communication et n'a lieu souvent qu'à une étape tardive du processus consultatif.

64. De nombreux gouvernements ont aussi créé des organes (conseils nationaux ou commissions du développement durable) afin d'améliorer la coordination des politiques et la coopération entre les secteurs, l'intérêt de ces organismes tenant justement à leur caractère intersectoriel puisqu'ils comprennent les trois piliers du développement durable. Cependant, les commissions nationales du développement durable n'ont souvent pas assez de poids politique (par exemple en Arménie et en Azerbaïdjan) ou ne sont pas opérationnelles (par exemple en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine). L'Arménie a créé en 2002 un conseil national du développement durable mais cet organe ne joue aucun rôle actif dans le processus politique. En Ukraine, la Commission nationale du développement durable qui a été créée en 1997, présidée par le Premier Ministre adjoint et à laquelle participent un certain nombre d'organismes publics, ne s'est réunie qu'une fois et a cessé d'être opérationnelle peu de temps après 1999, date à laquelle aucune ressource ne lui a été attribuée pour son secrétariat ou son fonctionnement. Le Conseil national ukrainien du développement durable a été établi en 2003 mais, là encore, il n'a pas été prévu de crédits pour préparer la documentation et les analyses ou pour les fonctions de gestion. En Azerbaïdjan, il existe une commission gouvernementale du développement durable qui n'a encore exercé aucune influence politique.

## **5.2 Enjeux pour l'avenir**

65. L'intégration des préoccupations relatives à l'environnement dans les politiques sectorielles reste un objectif à atteindre pour les pays examinés et pour toute la région de la CEE. Alors que ces pays achèvent leur passage à l'économie de marché et que leurs économies décollent, les nouvelles contraintes qui commencent à s'exercer sur l'environnement exigent une intégration plus explicite de la politique environnementale au niveau des décideurs, des institutions et des divers secteurs. Or, la plupart des gouvernements ne disposent pas des cadres institutionnels et réglementaires qui permettraient d'intégrer la politique environnementale dans l'élaboration générale des politiques et utilisent très peu les instruments qui renforcent l'intégration grâce aux mécanismes du marché.

66. L'intégration sectorielle suppose que les autorités chargées de l'environnement soient mieux armées pour faire face aux autres organes gouvernementaux et au secteur privé. Elle suppose que tous les ministères et les organismes publics acceptent cette responsabilité. Les ministères de l'environnement ne peuvent agir seuls; toutes les composantes du Gouvernement doivent participer activement. De plus, une volonté politique forte est indispensable pour surmonter l'opposition de certains secteurs économiques. Le secteur privé et la société civile doivent donc être parties prenantes, pas seulement par le biais du cadre réglementaire mais aussi grâce à des incitations commerciales et à des approches volontaires.

La mise en place récemment de nouveaux instruments institutionnels et politiques intersectoriels tels que les organismes publics et les stratégies de développement durable, est de bon augure pour l'intégration, à condition toutefois qu'ils fonctionnent effectivement.

### **5.3 *Recommandation 5***

67. Les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est devraient organiser systématiquement l'intégration de la politique de l'environnement dans les politiques sectorielles et faire en sorte que le secteur privé et le public participent réellement à ce processus d'intégration. Ils devraient notamment mettre en œuvre des instruments à cet effet (par exemple une stratégie du développement durable, une stratégie de réduction de la pauvreté) afin que l'intégration des politiques environnementales dans les politiques sectorielles soit effective et concerne l'ensemble des secteurs, et ils devraient créer des outils et des mécanismes particuliers (évaluations environnementales stratégiques, études d'impact sur l'environnement, systèmes de gestion de l'environnement, instruments faisant appel aux lois du marché, etc.) pour qu'il soit tenu compte des exigences environnementales dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'agriculture et dans les autres secteurs clefs.

-----