

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
Comité des Politiques de l'Environnement

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

**POINTS CRITIQUES DANS
LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES
ENVIRONNEMENTALES**

**MIS EN ÉVIDENCE PAR LE PROGRAMME
D'EXAMENS DE PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES**



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2007

NOTE

La cote des documents de l'Organisation des Nations Unies se compose de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ECE/CEP/136

Remerciements

Le Secrétariat tient à remercier Mme Karin Burnod-Requia, consultante, qui a préparé la présente publication.

Groupe d'information de la CEE	Téléphone: +41 (0)22 917 12 34
Palais des Nations	Télécopie: +41 (0)22 917 05 05
CH-1211 Geneva 10	Courrier électronique: info.ece@unece.org
Suisse	Site Internet: http://www.unece.org

AVANT-PROPOS

Les examens de performances environnementales (EPE) ont été entrepris sur l'initiative des ministres de l'environnement à la seconde Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe" qui s'est tenue en 1993 à Lucerne, en Suisse. Par suite, le Comité des politiques de l'environnement de la CEE-NU décida d'inclure les EPE dans son programme de travail.

Dix ans plus tard, à la cinquième Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe" (Kiev, 2003), les ministres ont réaffirmé leur soutien pour le programme EPE, le considérant comme un instrument important pour les pays à économie en transition, and décidèrent que le programme devait se poursuivre par un second cycle d'examens. Celui-ci, aujourd'hui presque à mi-course, fait le bilan des progrès réalisés depuis le premier cycle, tout en mettant plus particulièrement l'accent sur la mise en œuvre, l'intégration, le financement et l'interface socio-économique avec l'environnement.

Ce rapport traite des progrès accomplis dans la gestion de l'environnement par les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale et des pays du sud-est de l'Europe qui ont été examinés par le programme EPE, et évalue les problèmes et les défis qui se posent encore à eux. La plupart des pays examinés ont progressé au cours de ces dix dernières années, mais pas à la même vitesse. Les différences sont dues au fait que tous les pays ne sont pas partis d'un même point de départ, ni n'ont suivi la même voie sur le chemin de la transition, même si à l'origine leurs systèmes politiques et économiques n'étaient pas très différents.

Cette analyse a pour but d'aider les Ministres, lors de la 6th Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe" (Belgrade, 2007), à décider des prochaines directions à prendre et priorités à suivre pour améliorer la situation environnementale dans la région. L'analyse souligne les points les plus critiques concernant la mise en œuvre des politiques environnementales, points faibles que l'on rencontre dans la majorité des pays examinés : le manque de soutien politique pour améliorer l'environnement, la faiblesse des institutions dans ce domaine, l'incapacité des gouvernements à mobiliser des fonds même pour des priorités environnementales clairement établies, la connaissance très incomplète de la situation de l'environnement et l'absence de feuille de route, et l'incapacité à intégrer les considérations environnementales dans les politiques sectorielles. Cette analyse est illustrée par des cas d'étude qui montrent, à travers des exemples concrets, comment certains pays ont été capables de surmonter certains de ces problèmes.

En conclusion, une série de recommandations sont adressées aux pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale et des pays du sud-est de l'Europe pour qu'il entreprennent de surmonter ces obstacles et pour faire en sorte que les politiques environnementales convergent à travers toute la région CEE-NU.

Je souhaite que cette étude soit utile à tous les pays de la CEE-NU, ainsi qu'aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales, et qu'elle aide ceux qui élaborent les politiques aussi bien que les représentants de la société civile dans leurs efforts pour améliorer la gestion de l'environnement et pour promouvoir le développement durable tant aux niveaux nationaux que régional. J'espère aussi que les enseignements tirés de ce processus EPE d' "examen par les pairs" seront utiles à d'autres pays de la région CEE-NU.



Marek Belka
Secrétaire Exécutif
Commission Economique pour l'Europe

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

**POINTS CRITIQUES DANS LA MISE EN ŒUVRE
DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES**

**MIS EN ÉVIDENCE PAR LE PROGRAMME D'EXAMENS
DES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES (EPE) DE LA CEE**

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ENCADRÉS	vi
RÉSUMÉ	1
1 RENFORCER LE SOUTIEN POLITIQUE VISANT À AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT	5
A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre	5
B. Enjeux pour l'avenir	10
2 CRÉER DES INSTITUTIONS ENVIRONNEMENTALES COMPÉTENTES ET EFFICACES	11
A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre	11
B. Enjeux pour l'avenir	15
3 TROUVER LES MOYENS DE FINANCER LES PRIORITÉS ENVIRONNEMENTALES	17
A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre	17
B. Enjeux pour l'avenir	21
4 ÉVALUER LES PROGRÈS ACCOMPLIS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET RÉAJUSTER LES OBJECTIFS	23
A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre	23
B. Enjeux pour l'avenir	27
5 INTÉGRER LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES	29
A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre	29
B. Enjeux pour l'avenir	33
Annexe 1 État d'avancement du programme d'examen des performances environnementales de la CEE-NU, 2007	35
Annexe 2 Références	37

LISTE DES ENCADRÉS

Chapitre 1	Renforcer le soutien politique visant à améliorer l'environnement	
Encadré 1.1	Stratégie nationale de la Serbie pour l'environnement: aspects positifs et points faibles	5
Encadré 1.2	Appui politique à l'harmonisation de la législation nationale de protection de l'environnement avec l'acquis communautaire de l'UE en Estonie	6
Encadré 1.3	Manquements à la Convention d'Espoo: les cas de la tranche 2 de la centrale nucléaire de Cernavoda (Roumanie) et du canal de Bystroe (Ukraine).....	7
Encadré 1.4	La société civile monténégrine met fin à un projet visant à inonder la gorge de la Tara	8
Chapitre 2	Créer des institutions environnementales compétentes et efficaces	
Encadré 2.1	Renforcement institutionnel en faveur de la protection de l'environnement en Estonie et en Roumanie.....	11
Encadré 2.2	Insuffisance des capacités administratives nécessaires à la protection de l'environnement en Bosnie Herzégovine, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et au Tadjikistan.....	12
Encadré 2.3	Fréquente restructuration des organismes ukrainiens chargés de l'environnement	13
Encadré 2.4	Déséquilibre et répartition imprécise des fonctions institutionnelles au Bélarus	13
Encadré 2.5	Au Bélarus, une formation efficace améliore les compétences du personnel.....	14
Chapter 3	Trouver les moyens de financer les priorités environnementales	
Encadré 3.1	L'absence de priorité dans les programmes et stratégies entrave l'utilisation efficace des fonds consacrés à l'environnement en Ukraine.....	17
Encadré 3.2	Planification financière de la mise en œuvre de la stratégie de gestion des déchets en Serbie	18
Encadré 3.3	Levée de fonds pour la protection de l'environnement au Belarus.....	19
Encadré 3.4	Incidence des instruments économiques sur l'environnement: expérience de l'Estonie	20
Encadré 3.5	En Moldova, la protection de l'environnement ne figure pas au nombre des priorités dans le cadre du financement international.....	21

Chapitre 4	Évaluer les progrès accomplis en matière d’environnement et réajuster les objectifs	
Encadré 4.1	Élaboration d’indicateurs environnementaux pour surveiller l’état de l’environnement en Ouzbékistan.....	23
Encadré 4.2	Le programme régional ukrainien de surveillance de l’environnement: le cas de la région de Zaporijia	24
Encadré 4.3	Expérience de la Russie dans le domaine de la communication de données sur les questions environnementales et sociales.....	24
Encadré 4.4	Amélioration de la surveillance de l’environnement dans le cadre du projet de gestion conjointe du bassin de la Kura en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie.....	25
Chapitre 5	Intégrer la politique de l’environnement dans les politiques sectorielles	
Encadré 5.1	Prise en compte des objectifs de protection de l’environnement dans les politiques sectorielles en Roumanie	30
Encadré 5.2	Expérience de la Bulgarie dans le domaine de l’évaluation stratégique environnementale (ESE) en tant que moyen d’intégrer les questions d’environnement dans la planification sectorielle.....	31
Encadré 5.3	Intégration des questions environnementales dans le secteur industriel: exemples de l’Europe de l’Est, du Caucase et de l’Asie centrale ainsi que de l’Europe du Sud Est.....	32

RÉSUMÉ

Objectif et contexte

Ce rapport fait état des progrès accomplis par les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et des pays du Sud-Est de l'Europe qui ont été étudiés par le Programme des examens de performances environnementales. Il évalue les problèmes auxquels ces pays font encore face ainsi que les défis qui se posent à eux pour surmonter les obstacles majeurs qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre de leurs politiques environnementales.

Principaux résultats

La plupart des pays examinés ont progressé au cours de ces dix dernières années, mais pas à la même vitesse. La différence est due au fait que tous les pays ne sont pas partis d'une situation identique, ni n'ont suivi la même voie sur le chemin de la transition, même si au départ leurs systèmes politiques et économiques étaient similaires. Pratiquement tous les pays examinés ont maintenant des lois cadres en place qui offrent une base légale au développement de réglementations, réglementations qui dans la plupart des pays sont encore en cours de développement. Ces pays ont aussi entrepris de réformer leurs institutions et sont progressivement en train d'améliorer leurs instruments économiques. La plupart de ces pays travaillent à intégrer les politiques environnementales, tout en développant des stratégies de développement durable et en introduisant de nouveaux mécanismes basés sur les marchés et des outils institutionnels. Parallèlement, la société civile s'implique de plus en plus et pousse les gouvernements à mener des actions de plus en plus concrètes et responsables en faveur de la protection de l'environnement. Cependant, la plupart des pays rencontrent encore des difficultés pour éveiller l'attention de la société civile aux problèmes environnementaux. Dans quelques pays, les progrès ont été aidés par l'ambition des pays à utiliser les lois de l'Union européenne comme modèle et les accords multilatéraux sur l'environnement comme guides. En dépit de ces améliorations, des obstacles majeurs au progrès persistent dans les pays examinés. Les obstacles les plus graves, tels que ceux qui ont été identifiés par le programme EPE, sont le manque de soutien politique pour les priorités environnementales, l'inefficacité des institutions dans ce domaine (surtout pour la mise en application des lois), l'incapacité des gouvernements à mobiliser des fonds même pour des priorités clairement établies, la faible intégration des politiques de l'environnement, et l'incapacité d'établir des réseaux de mesure de l'état de l'environnement et d'en utiliser les résultats pour mesurer les progrès réalisés et se fixer de nouveaux objectifs.

Conclusions

C'est pourquoi il est recommandé à tous les gouvernements des pays d'Europe du Sud Est et d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) de renforcer le soutien politique qu'ils accordent aux problèmes environnementaux persistants, d'impliquer de plus en plus la société civile comme un partenaire pour résoudre ces problèmes et d'utiliser les accords internationaux comme des leviers. Les pays doivent faire sauter les points d'engorgement causés par la faiblesse de leurs institutions en élevant le niveau, le mandat et les capacités des autorités environnementales de façon à les rendre plus compétentes et plus efficaces, en clarifiant les responsabilités de ces institutions et en renforçant les structures d'application des lois. Afin d'améliorer l'efficacité du financement, les gouvernements doivent revoir les procédures, améliorer la capacité institutionnelle, et faire un usage pertinent des instruments économiques. L'identification des projets et l'ordre de priorité des dépenses des fonds environnementaux doivent être développés sur des bases plus solides. Aussi, les gouvernements des pays d'Europe du Sud-est et d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) devraient effectuer un examen approfondi de leur système de surveillance environnementale et réajuster leurs

objectifs de façon à mettre en évidence plus clairement les priorités environnementales et de façon à développer des programmes et des stratégies plus réalistes pour leur financement. Pour ce faire, des indicateurs environnementaux bien ciblés doivent être sélectionnés, l'équipement de mesure et de surveillance modernisé et le traitement des données de mesure amélioré. Les autorités responsables de l'environnement doivent introduire le principe d'autosurveillance dans les entreprises. Enfin, les gouvernements doivent institutionnaliser l'intégration des politiques environnementales dans les politiques sectorielles, et doivent garantir la participation du secteur privé et le rôle de la société civile dans le processus d'intégration des politiques.

Recommandations

De ce fait, les recommandations qui suivent, telles qu'adoptées à la sixième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », sont adressées aux pays d'Europe du Sud-Est et d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC), à savoir:

Recommandation 1: *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 et leur législation environnementales à travers la région de la CEE-NU 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.

Recommandation 2: *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).

Recommandation 3: *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 leurs procédures, améliorer leurs structures institutionnelles et avoir recours aux instruments économiques.* Il faudrait qu'ils se dotent d'une base solide sur laquelle s'appuyer pour identifier les projets et établir des priorités pour l'utilisation des fonds environnementaux, et qu'ils introduisent systématiquement les principes de transparence, de planification financière et de gestion des cycles de projets. Les investissements destinés aux infrastructures environnementales devraient être augmentés.

Recommandation 4: *Les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud Est devraient procéder à un examen global de leurs systèmes de surveillance de l'environnement, et notamment réajuster leurs objectifs afin d'avoir une idée plus juste des priorités actuelles dans ce domaine et afin d'élaborer des programmes et des stratégies plus réalistes 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.

Recommandation 5: *Les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud Est devraient promouvoir 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 (y compris, selon les cas, des évaluations environnementales stratégiques, études d'impact sur l'environnement, systèmes de gestion de l'environnement, plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé humaine, 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.

RENFORCER LE SOUTIEN POLITIQUE VISANT À AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT

A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre

Priorité accordée à l'environnement dans les préoccupations politiques

Presque tous les pays examinés par le programme EPE 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 a été développée de façon plus détaillée dans le deuxième Plan d'action pour l'environnement de 2006 et dans le Plan de gestion des déchets de 2006 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.

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 sous régionale couvrant les grandes questions environnementales. 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,



Encadré 1.1

Stratégie nationale de la Serbie pour l'environnement: aspects positifs et points faibles

La Stratégie nationale pour l'environnement qui a été élaborée afin d'orienter l'élaboration d'une politique moderne de protection de l'environnement en République de Serbie au cours de la prochaine décennie a été adoptée en 2006 par le Gouvernement mais ne l'a pas encore été par le Parlement. Elle doit être mise en œuvre dans le cadre de plans d'action et de plans de remise en état adoptés par le Gouvernement pour la période quinquennale.

Cette stratégie a été élaborée dans la concertation, avec le concours de nombreux organismes et de la population à l'échelle tant nationale que locale. Elle traite des problèmes environnementaux et prend en compte les différents secteurs économiques et leur impact sur l'environnement. Elle définit également des objectifs précis et s'accompagne d'une évaluation financière de ses coûts. Elle intègre les principes du développement durable, comme l'intégration sectorielle, le principe pollueur-payeur, l'accès à l'information et la participation du public.

Cela étant, cette stratégie préconise l'élaboration de 16 plans d'action spécifiques qui sont actuellement en cours de rédaction. La mise au point d'un si grand nombre de plans représente une tâche complexe et risque de donner lieu à des difficultés au stade de la mise en œuvre.

EPE, 2007

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

Élaboration et application d'instruments juridiques

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.

Ces dernières années, la plupart des pays examinés ont considérablement progressé pour ce qui est de l'alignement de leur base législative sur l'acquis communautaire en matière d'environnement. Un certain nombre d'entre eux ont adopté des 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

Encadré 1.2

Appui politique à l'harmonisation de la législation nationale de protection de l'environnement avec l'acquis communautaire de l'UE en Estonie

Les lois relatives à l'environnement adoptées au milieu des années 90 en Estonie avaient plutôt un caractère général, énonçant les grands principes, mais dépourvues de règles pratiques. Lorsque l'Estonie a pris la décision d'adhérer à l'Union européenne elle a également dû faire face à l'obligation d'adapter sa législation à celle de l'UE, d'adopter de nouvelles lois de protection de l'environnement dans des domaines qui jusque-là n'étaient pas pris en compte et de modifier les lois promulguées dans le milieu des années 90 qui n'étaient pas entièrement conformes aux exigences de l'UE. Le chapitre sur l'environnement des négociations engagées en vue de l'adhésion à l'UE a été ouvert en décembre 1999. L'année suivante, le Gouvernement a présenté un rapport de situation concernant l'acquis communautaire en matière d'environnement. Les plans de mise en œuvre correspondant aux directives sectorielles sur l'air, les déchets, les rayonnements, la protection de la nature et l'industrie ont été établis en 2000, accompagnés des stratégies de financement connexes. Les plans correspondant aux directives sur les eaux résiduelles urbaines, l'eau potable, les nitrates, les substances nocives pour l'ozone, les grandes installations de combustion, la qualité de l'air, la teneur en soufre des combustibles liquides, les décharges et les déchets d'emballages l'ont été en 2001. Une période de transition a été accordée en particulier dans le cas des directives impliquant de lourds investissements dans les infrastructures (eau potable, eaux usées, décharges, grandes installations de combustion) ou touchant la protection de la biodiversité (directives concernant les oiseaux et l'habitat). De même, dans d'autres pays examinés tels que la Bulgarie et la Roumanie, l'appui politique apporté pour harmoniser leur cadre juridique national en matière d'environnement avec la législation de l'UE a abouti à de bons résultats.

EPE, 2001 ; mise à jour 2007

été le principal objectif des juristes chargés de l'élaboration des lois ces dernières années, dans certains pays soumis à l'examen, il n'existe à l'heure actuelle aucun système d'EIE concret tout simplement parce que les détails de la procédure n'ont pas fait l'objet d'un texte réglementaire (par exemple en Bosnie-Herzégovine). 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.

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

Encadré 1.3

Manquements à la Convention d'Espoo: les cas de la tranche 2 de la centrale nucléaire de Cernavoda (Roumanie) et du canal de Bystroe (Ukraine)

- À la fin des années 90, le Gouvernement roumain a décidé d'achever la construction du deuxième réacteur de la centrale nucléaire de Cernavoda, malgré les nombreuses objections soulevées par le projet. Le coût de l'achèvement des travaux était estimé à 750 millions de dollars des États-Unis. En 1991, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, l'Ukraine et la Moldova avaient signé la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, qui est entrée en vigueur en 1997. La centrale nucléaire de Cernavoda est située à moins de 100 km de la frontière bulgare et la Bulgarie avait fait part de son inquiétude au sujet de l'achèvement de la tranche 2. La Convention d'Espoo prescrit que les informations relatives au projet soient rendues publiques et, en particulier, mises à la disposition des autorités compétentes de toutes les parties concernées avant que le projet ne soit approuvé. La Bulgarie avait été le seul pays à recevoir la documentation relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement de la tranche 2 de la centrale de Cernavoda, et ce en décembre 2002, soit un an après les consultations organisées en Roumanie, alors que la Convention indique clairement que les parties concernées doivent recevoir notification «dès que possible et au plus tard lorsqu'elle [la Partie d'origine] informe son propre public de cette activité». Le rapport de l'évaluation de l'impact sur l'environnement adressé au Gouvernement bulgare ne donnait pas les informations minimales requises en vertu de la Convention d'Espoo. Par exemple, les éventuels impacts d'accidents graves sur l'environnement n'étaient pas évalués, les impacts sur la qualité de l'air de l'étaient pas suffisamment et les impacts potentiels du déclassement ne l'étaient pas du tout. Par ailleurs, les autorités ukrainiennes n'avaient jamais reçu la documentation en question.
- Récemment, l'Ukraine n'a pas respecté les dispositions de la Convention d'Espoo au sujet de la reconstruction du canal Danube-mer Noire, dit canal de Bystroe, sur le Danube. En juillet 2006, la Commission d'enquête de la CEE a conclu que le canal risquait d'avoir des effets transfrontières majeurs, préjudiciables pour l'environnement, et que de ce fait les dispositions de la Convention d'Espoo s'appliquaient. Cela signifie que l'Ukraine aurait du adresser une notification à la Roumanie à propos du canal et que la procédure imposée par la Convention aurait du débiter. Des consultations devaient être organisées entre les parties, la Roumanie devait avoir l'occasion de faire des observations sur le projet et la participation du public à ce processus dans les deux pays devait être assurée. Cela signifie également que la décision finale concernant le projet devait être soumise à la Roumanie.

EPE, 2006

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

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.

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



Encadré 1.4

La société civile monténégrine met fin à un projet visant à inonder les gorges de la Tara

En 1991, le Monténégro a ajouté une disposition spéciale à sa Constitution qui fait du pays un État écologique. Toutefois, en avril 2004, il a ratifié un accord avec la Bosnie-Herzégovine concernant la construction d'une centrale hydroélectrique qui aurait inondé les gorges de la rivière Tara. Ces gorges, qui sont les plus profondes et les plus escarpées d'Europe, et dont la profondeur les classe au deuxième rang dans le monde, sont traversées par la Tara. Elles traversent le Parc national de Durmitor (site du Patrimoine mondial) et la réserve de biosphère de la Tara. Conformément à l'accord, un appel d'offres avait été lancé pour construire la centrale hydraulique «Buk Bijela» sur la rivière Drina (formée par la Tara et la Piva). Les informations concernant ce projet de barrage étaient très rares et n'apparaissaient que dans des entre-filets publiés dans des quotidiens. Cette situation a incité la société civile à exercer de fortes pressions en faveur de la protection du site. Les opposants au projet ont recueilli plus de 15 000 signatures en un seul jour, chiffre considérable pour un pays qui compte à peine un demi-million d'habitants. Plusieurs parties ont alors conjugué leurs efforts pour contraindre le Parlement à engager un débat sur la question. Le gouvernement sollicita de l'UNESCO un avis d'expert sur le projet en janvier 2005, et se rangeant aux recommandations de l'UNESCO décida de faire stopper la construction de la centrale. Le Parlement adopta la Déclaration sur la protection des Gorges de la Tara et le projet de construction du barrage, qui aurait inondé une partie des gorges, a été abandonné en avril 2005, grâce à l'action entreprise conjointement par des organisations de la société civile en faveur de la préservation du site et l'UNESCO.

EPE, 2007

la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de son Protocole de Kyoto.

L'application effective des accords bilatéraux sur l'environnement se heurte encore à de grandes difficultés. Elle se doit d'être 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 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

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.

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.

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.

B. Enjeux pour l'avenir

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.

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.

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.

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.

Recommandation 2:

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 et leur législation environnementales à travers la région de la CEE-NU 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.

CRÉER DES INSTITUTIONS ENVIRONNEMENTALES COMPÉTENTES ET EFFICACES

A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre

Structures institutionnelles pour la gestion de l'environnement

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 subsiste 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 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 souvent insuffisantes. Par exemple, en 2003 en République de Moldova, le Ministère de l'écologie, de la construction et du développement du territoire fonctionnait avec 105 fonctionnaires dont 41 pour le Département de la protection

Encadré 2.1

Renforcement institutionnel en faveur de la protection de l'environnement en Estonie et en Roumanie

Avant 1991, le Ministère estonien de l'environnement n'avait pas d'antennes à l'échelon local, et la gestion et la protection de l'environnement étaient confiées à des bureaux spécialisés, placés sous la responsabilité des districts. Après 1993, ces bureaux ont commencé à être administrés par le Ministère, tout en restant financés par les budgets des administrations locales. Dans ces conditions, il était difficile pour le Ministère de faire en sorte que la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'environnement soit conforme aux priorités définies à l'échelle du pays. Suite à la restructuration opérée en 2000, les organismes chargés de l'environnement à l'échelle des districts ont été placés sous la responsabilité directe du Ministère de l'environnement et intégrés dans le budget de ce dernier. Les bureaux font désormais fonction d'agents d'exécution et s'occupent à ce titre des évaluations de l'impact sur l'environnement, des taxes sur la pollution, de la délivrance des autorisations pour l'utilisation des ressources naturelles et de la gestion des plans à l'échelle du pays, notamment des petits plans d'investissement pour l'environnement et des plans de gestion des déchets à l'échelle des districts.

En Roumanie, l'organe central chargé de la gestion de l'environnement, le Ministère de l'environnement et de la maîtrise de l'eau (MEME), a été restructuré en 2005. S'agissant de la législation horizontale, le Ministère est principalement chargé d'élaborer une législation environnementale conforme à l'acquis de l'UE en matière d'environnement. L'Agence nationale de protection de l'environnement, qui a également été restructurée en 2005, fait fonction d'organe national d'exécution placé sous l'autorité du MEME et coordonne à ce titre les activités des organismes régionaux et locaux de protection de l'environnement. Elle s'acquitte également de fonctions particulières consistant à approuver les plans et à contrôler le processus de notification et également à élaborer une législation secondaire aux fins de la mise en œuvre et de l'application effective des lois. Les agences régionales de protection de l'environnement ont été créées en 2004 dans les limites des huit régions de développement existantes. Elles sont chargées de coordonner les travaux des agences locales de protection de l'environnement qui ont été restructurées en 2005. Ces dernières ont pour tâche d'appliquer et de faire respecter la législation de protection de l'environnement à l'échelle des districts. Actuellement, elles sont au nombre de 42, une par district, plus l'administration de la réserve de biosphère du delta du Danube. En outre, le Service national de protection de l'environnement a été créé en 2005 en tant qu'organisme spécialisé placé sous l'autorité du MEME, suite à la fusion des inspections territoriales des forêts et de la chasse. Les membres du personnel des anciens organes d'inspection du Ministère et des agences locales de protection de l'environnement ont également été regroupés au sein de ce service. Les antennes de ce dernier à l'échelle des districts collaborent étroitement avec les agences locales de protection de l'environnement et s'acquittent des fonctions de contrôle.

EPE, 2001; mise à jour 2007

e l'environnement. En 2005, la création d'un nouveau Ministère de l'écologie et des ressources naturelles s'est accompagnée d'une réduction à seulement 25 du nombre de personnes affectées à la protection de l'environnement et ce chiffre n'était plus que de 18 en 2006.

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 la nature de leurs fonctions, lesquelles évoluent d'un rôle répressif 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 de mesures des paramètres environnementaux 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.

Encadré 2.2

Insuffisance des capacités administratives nécessaires à la protection de l'environnement en Bosnie-Herzégovine, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et au Tadjikistan

S'agissant de la protection de l'environnement, la structure institutionnelle de la Bosnie Herzégovine est complexe et fait apparaître une insuffisance de coordination centrale et un manque de mise en application même dans le cadre des accords internationaux. Les capacités au niveau de l'État sont particulièrement faibles. Il y a un décalage entre l'attribution des responsabilités en matière d'environnement et les moyens disponibles pour s'acquitter de ces dernières. Le nombre de postes vacants est élevé et le développement des services administratifs est limité. Le petit nombre de spécialistes de l'environnement a amené de nombreux fonctionnaires à assumer de multiples fonctions pour pallier cette carence.

EPE, 2004

Le Ministère macédonien de l'environnement et de l'aménagement du territoire n'est pas suffisamment doté en personnel et manque en particulier de spécialistes dans des domaines tels que les évaluations de l'impact sur l'environnement, la surveillance, les mesures intégrées de prévention et de lutte contre la pollution et le changement climatique. L'inspection d'État chargée de l'environnement (huit inspecteurs à la mi-2005, dont quatre à Skopje), qui mène son action au sein du Ministère, supervise la mise en œuvre des lois et autres textes législatifs, de même que l'application et le respect des conditions énoncées dans les autorisations. Le nombre d'inspecteurs est nettement insuffisant et le nombre d'actions intentées pour manquement à la législation sur l'environnement montre que les moyens de contrainte sont très faibles. Cela peut être attribué à divers facteurs, comme le manque de ressources humaines et financières, la faiblesse des systèmes juridiques et judiciaires et les lacunes de la législation.

EPE, 2002

Les organismes tadjiks chargés de l'environnement disposent de capacités restreintes, ce qui s'explique par l'insuffisance de personnel et la modicité des traitements. Par exemple, le Comité de Douchanbé chargé de la protection de la nature et des forêts compte 29 agents qui sont rémunérés sur le budget du Comité (dont huit dans quatre comités de district). Le traitement moyen est de 20 somoni par mois (moins de sept dollars). La modicité des traitements est une des principales raisons à l'origine du taux élevé de rotation des inspecteurs et d'autres membres du personnel, en particulier dans les comités des districts et des petites villes. En outre, alors qu'il ne compte que trois fonctionnaires, le service chargé de l'occupation des sols doit s'occuper des questions liées à l'exploitation durable des terres agricoles.

EPE, 2004

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 leur équipement et sont confrontés à une réduction du personnel et à une dégradation du niveau des inspections des laboratoires.



Encadré 2.3

Fréquente restructuration des organismes ukrainiens chargés de l'environnement

Au cours des cinq dernières années, un certain nombre de mesures ont été prises pour mettre en place et renforcer le système institutionnel nécessaire à la gestion de l'environnement en Ukraine. Toutefois, ces mesures n'ont peut être pas donné les résultats escomptés en raison de la restructuration trop fréquente des organismes chargés de l'environnement. Ces fréquents changements parmi le personnel d'encadrement du Ministère pour la protection de l'environnement ont fini par affaiblir la conception stratégique des mesures envisagées et sa cohérence, ce qui a nui à l'efficacité du personnel et provoqué un éparpillement des ressources techniques et humaines et un usage inefficace des ressources financières.

EPE, 2006

Partage des tâches et coordination entre institutions

Les fréquentes restructurations et/ou fragmentations des fonctions entre plusieurs institutions sans que les attributions soient clairement définies empêchent toute continuité dans 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.

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, ou quelquefois à quelques entreprises pouvant être au contraire soumises à un trop grand nombre d'inspections, et à des doubles emplois et à une utilisation peu rentable des ressources. Par ailleurs, il n'existe



Encadré 2.4

Déséquilibre et répartition imprécise des fonctions institutionnelles au Bélarus

En matière d'environnement, la délivrance des autorisations, les inspections et l'application des mesures d'exécution interviennent simultanément à trois niveaux: national, régional et local. Les responsabilités du personnel à ces différents niveaux ne sont pas claires et l'utilisation des ressources existantes n'est pas optimale. Dans le cadre du Ministère des ressources naturelles et de la protection de l'environnement, on constate un certain déséquilibre entre les fonctions liées à l'utilisation et à la protection des ressources naturelles et celles liées à la protection de l'environnement. Il n'existe qu'un seul service (géologie) assumant des fonctions directement liées à l'exploitation des ressources naturelles (ressources minérales). Par exemple, le Ministère ne dispose pas de service chargé de l'utilisation des ressources en eau ou des forêts, alors que certaines de ces fonctions relèvent de diverses inspections spécialisées. Il existe un ministère distinct des forêts. En outre, on ne sait pas précisément quel est l'organe chargé de l'utilisation et de la gestion des ressources en eau. L'Institut central de recherche développement dans le domaine de l'utilisation des ressources en eau est placé sous l'autorité du Ministère des ressources naturelles et de la protection de l'environnement et il est financé sur le budget de ce dernier, mais son principal objectif est la recherche scientifique et il n'a pas le statut de service ministériel.

EPE, 2005; mise à jour 2006

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.

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 efficace des lois sur l'environnement.

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

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.

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

Encadré 2.5

Au Bélarus, une formation efficace améliore les compétences du personnel

En 2004, l'État a adopté un mécanisme de contrôle des activités environnementales dans le cadre de tous les ministères et de toutes les entreprises, indépendamment des organes d'inspection. En vertu de ce mécanisme, chaque ministère et chaque entreprise disposent des services d'une personne ou de plusieurs personnes chargées de veiller au respect de la législation environnementale moyennant la formation du personnel, la diffusion d'informations pertinentes et la notification de nouveaux principes directeurs. Le Ministère des ressources naturelles et de la protection de l'environnement facilite ce programme en dispensant une formation et en apportant une aide d'ordre méthodologique. Il a également été proposé que les pouvoirs publics mettent en œuvre un programme pour évaluer les connaissances de tous les chefs d'entreprise en ce qui concerne la législation et la réglementation environnementales. Par ailleurs, les programmes de formation des inspecteurs sont mis à profit avec beaucoup d'efficacité. Le Ministère invite souvent des experts extérieurs, dont des spécialistes des universités, pour donner des conférences. Des programmes sont organisés pour les nouveaux inspecteurs de même que pour les membres du personnel expérimentés qui ont ainsi la possibilité d'améliorer leurs qualifications.

EPE, 2005; mise à jour 2006

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.

Dans de nombreux pays, les organismes chargés de l'environnement 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. D'autre part, 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 au Monténégro, en Serbie, en Ukraine et dans d'autres pays encore.

Dans les pays examinés, 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 procéder à des inspections sur-le-champ, 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 mesurer les 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.

B. Enjeux pour l'avenir

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.

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 standards 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.

Recommandation 2:

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).

TROUVER LES MOYENS DE FINANCER LES PRIORITÉS ENVIRONNEMENTALES

A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre

Financer les priorités environnementales

Presque tous les pays examinés 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, en général, il n'y a ni calendrier ni objectif concret, il est difficile d'évaluer les progrès accomplis.



Encadré 3.1

L'absence de priorité dans les programmes et stratégies entrave l'utilisation efficace des fonds consacrés à l'environnement en Ukraine

Suite à la hausse des recettes, la taille moyenne des projets financés par le Fonds national pour l'environnement a presque été multipliée par cinq entre 1998 et 2003, plus de deux fois plus vite que l'indice des prix à la consommation. Toutefois, les priorités semblent trop vagues pour orienter rigoureusement les projets à financer. Des priorités plus strictement définies permettraient de réduire le nombre de demandes mal étayées, ce qui faciliterait le processus d'évaluation. À l'échelle des provinces (oblast), une étude réalisée en 2001 par l'organisme danois pour la coopération au service de l'environnement en Europe de l'Est a abouti à la conclusion que la plupart des fonds n'étaient pas gérés de façon conforme aux Principes directeurs de Saint Pétersbourg (sur les fonds pour l'environnement à l'appui des pays en transition vers une économie de marché). Les dépenses n'étaient pas ciblées de façon assez précise pour répondre aux objectifs environnementaux et il n'existait pas de méthodes bien définies pour sélectionner ou gérer les projets.

EPE, 2006

La volonté politique 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.

La mise en œuvre des mesures de prévention applicables à l'exploitation des outils de production 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, alors même 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 s'élève à seulement 2 millions d'euros environ.

Encadré 3.2

Planification financière de la mise en œuvre de la stratégie de gestion des déchets en Serbie

En 2003, la Serbie a adopté une stratégie nationale de gestion des déchets, et une nouvelle loi en la matière, conforme aux directives de l'UE, a été présentée pour adoption. La planification financière de la mise en œuvre de la stratégie et, à l'avenir, de la loi correspondante prévoit que les projets seront financés et cofinancés par la Direction de la protection de l'environnement, le Fonds pour l'environnement et le Programme national d'investissement (financé lui-même par des recettes de privatisation dégagées par le pays).

En 2004, la Direction de la protection de l'environnement a financé ou cofinancé plusieurs activités d'un montant total de 800 000 euros portant notamment sur l'assainissement et la remise en état de décharges existantes dans quatre municipalités, l'élaboration d'une documentation technique pour l'assainissement et la remise en état de décharges existantes dans 19 municipalités et l'élaboration d'une documentation technique pour la mise en place de sept décharges contrôlées dans 38 municipalités. En 2005, la Direction de la protection de l'environnement a cofinancé 24 projets (pour un montant total de 300 000 euros). Il s'agissait notamment d'élaborer une documentation technique pour la mise en place de trois décharges contrôlées régionales dans 16 municipalités et d'assainir, de fermer ou de remettre en état des décharges existantes dans 22 municipalités.

Depuis 2005, le Fonds pour l'environnement a cofinancé une série de projets importants concernant des décharges régionales et municipales, dont certains sur la base d'un appel d'offres. La part du cofinancement s'établissait entre 40 % et 60 % de la valeur totale des projets.

Dans le cadre du Programme national d'investissement, quatre projets concernant la gestion des déchets ont été retenus aux fins d'un financement au cours de la période 2006-2007 (pour un montant total de 20 millions d'euros). Ils prévoyaient un appui aux administrations locales autonomes pour la construction de décharges régionales (4,3 millions d'euros) et la collecte des déchets communaux (2 millions d'euros), un inventaire détaillé des PCB (polychlorobiphényles), le remplacement des appareils en contenant et leur exportation en vue d'un traitement (2,04 millions d'euros) et le nettoyage et la remise en service des décharges existantes (2,7 millions d'euros).

EPE, 2006

Mécanismes financiers de la protection de l'environnement

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 les dépenses environnementales. Toutefois, dans la plupart des cas, ces instruments économiques n'ont pas été conçus comme des mesures incitatives mais plutôt pour financer les réformes générales et les déficits budgétaires. L'absence de contrôle des instruments économiques et de transparence dans leur mise en œuvre, leur faible taux de recouvrement et le manque d'efficacité de leur pouvoir incitatif en faveur d'un engagement pour la protection de l'environnement les rendent en général à peu près inutiles.

Correctement conçus et bien appliqués, des outils tels que la taxation et la fixation du prix des services publics peuvent avoir 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 redevances 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 redevances de pollution est très élevé; le montant des redevances 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 redevances est théoriquement trop élevé pour pouvoir être géré correctement par l'administration.

 **Encadré 3.3**

Levée de fonds pour la protection de l'environnement au Bélarus

Au Bélarus, les ressources financières disponibles à travers le Fonds pour l'environnement étaient insuffisantes pour mettre en oeuvre le Plan National 2001-2005 pour une utilisation rationnelle des ressources naturelles et la protection de l'environnement, avec ses plans d'actions aux niveaux national et régional.

En conséquence, des redevances ont été levées durant plusieurs années, de façon croissante, sur le prélèvement des eaux, les rejets d'eaux usées, les émissions dans l'air et la décharge des déchets. Un bon indicateur du succès de ce type d'action a été l'accroissement du revenu du Fonds pour la protection de l'environnement (maintenant ligne du budget national) par un facteur 13, de 9,5 millions de dollars des Etats-Unis en 2000 à 25 millions en 2004. Ceci s'est traduit par un meilleur financement des priorités environnementales.

EPE, 2005

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 redevances 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 redevances et amendes pour dépassement des seuils de pollution.

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 en cela l'exemple de la Bulgarie.

Les fonds de protection de l'environnement qui ont été mis en place dans presque tous les pays examinés 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 quelques pays, une grande partie des dépenses concerne même 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 pour définir une utilisation la plus efficace des fonds. Les besoins financiers nécessaires pour assurer la protection de l'environnement font rarement l'objet d'une estimation précise, et les procédures d'obtention d'un financement en vue de l'exécution d'un projet environnemental sont trop complexes.



Encadré 3.4

Incidence des instruments économiques sur l'environnement: expérience de l'Estonie

En Estonie, un mécanisme de redevances environnementales est en place depuis 1991. Sur une période de quinze ans (1991-2005), les recettes dégagées de ces redevances ont sans cesse augmenté, mais pas en proportion des taux de croissance économique. Ceci s'explique par le rôle stimulateur que jouent ces redevances en faveur de la protection de l'environnement. En effet, lorsque les chefs d'entreprise adoptent des mesures efficaces de protection de l'environnement, le montant de leurs redevances environnementales est réduit.

Au cours de cette période de quinze ans, les redevances environnementales perçues ont été utilisées par le budget de l'État pour financer des activités de protection de l'environnement et de préservation de la nature. De 1991 à 1999, les ressources dégagées ont été employées au titre du Fonds pour l'environnement, en dehors du budget national. Depuis juillet 1999, elles sont utilisées dans le cadre du Centre des investissements pour l'environnement qui relève du budget de l'État. Auparavant, certaines fonctions des pouvoirs publics, comme les inspections de l'environnement et l'élaboration des technologies de l'information, étaient également financées par le Fonds. Ces dernières années, le financement de ces activités a été de plus en plus imputé au budget de l'État. Le financement se fait sur la base des projets. Ceux-ci sont regroupés en programmes conformément aux secteurs prioritaires à financer. Les ressources ne sont pas réorientées en faveur du secteur dont elles émanent, mais affectées là où elles sont le plus utiles pour l'Estonie du point de vue de la protection de l'environnement. Selon ce principe, plus de 40 % des crédits ont été alloués au secteur de l'eau qui est prioritaire pour le pays, mais qui n'a contribué qu'à hauteur de 15 % du montant reçu.

Les incidences des instruments économiques sur la réduction de la pollution de l'environnement ont été remarquables au cours des quinze dernières années. Par exemple, la charge de pollution de l'eau a sensiblement diminué, en particulier celle de la pollution organique (plus de sept fois moins), de même que l'émission de matières en suspension (près de sept fois moins) et l'ensemble de la pollution par le phosphore et les hydrocarbures (quatre fois moins). La réduction de la pollution par l'azote total a été la plus faible (trois fois moins). En 2005, l'Estonie a décidé de rendre les instruments économiques déjà en place plus efficaces en renforçant le cadre réglementaire applicable à l'utilisation et à la protection de la nature. L'adoption de la loi sur les redevances environnementales (2005) impliquait une hausse spectaculaire de la plupart des taux applicables à ces redevances (jusqu'à 100 % dans certains cas). L'objectif était de bien montrer tant aux entreprises qu'au secteur public la volonté de l'État d'utiliser durablement ses ressources naturelles et l'environnement.

EPE, 2001; mise à jour 2006

Faire appel aux donateurs internationaux

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, comme 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 (c'est-à-dire des équipes projets) capables de traiter avec les institutions internationales et de préparer les projets. L'absence générale de communication entre les autorités nationales et les donateurs ainsi que la constante restructuration des institutions ont également contribué à réduire la coopération internationale dans le domaine de l'environnement dans de nombreux pays.

B. Enjeux pour l'avenir

Ainsi, 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 (redevances sur la pollution, les produits, l'utilisation des sols et des ressources naturelles).

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 n'apparaissent pas clairement. 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.

Certes des fonds spéciaux 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 avec

Encadré 3.5

En Moldova, la protection de l'environnement ne figure pas au nombre des priorités dans le cadre du financement international

Au cours de la période à l'étude, le Gouvernement de Moldova n'avait pas fait de la protection de l'environnement un de ses domaines prioritaires dans ses demandes d'assistance technique internationale. De ce fait, les stratégies d'aide aux pays ou leurs équivalents pour les institutions financières internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement), les organisations internationales (Commission européenne, Programme des Nations Unies pour le développement) et les donateurs bilatéraux qui interviennent dans le pays ne traitent pas la protection de l'environnement comme une priorité. Exception faite des projets de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et de la Banque mondiale, qui n'avaient pas pour principal objectif la protection de l'environnement, le montant total des ressources financières extérieures attribuées au pays pour la période 1998-2003 pourrait être estimé à quelque 7 millions de dollars alors que les dépenses intérieures se sont élevées à 81 millions de dollars environ. Certes, cette tendance correspond à celle observée dans d'autres pays de l'EOCAC, où les dépenses intérieures en matière d'environnement sont sensiblement supérieures à celles des investisseurs étrangers, mais la Moldova pourrait attirer des sources de financement extérieures plus importantes. Un pas a été fait dans la bonne direction comme en témoigne le Programme national d'assistance technique pour 2005-2006, qui a été élaboré à l'appui de la stratégie de réduction de la pauvreté (Stratégie de croissance économique et de réduction de la pauvreté, 2004- 2006). Les projets présentés dans le programme correspondant aux domaines prioritaires de cette stratégie ont de plus grandes chances d'attirer l'attention d'éventuels donateurs.

EPE, 2005; mise à jour 2006

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.

Recommandation 3:

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 leurs procédures, améliorer leurs structures institutionnelles et avoir recours aux instruments économiques. Il faudrait qu'ils se dotent d'une base solide sur laquelle s'appuyer pour identifier les projets et établir des priorités pour l'utilisation des fonds environnementaux, et qu'ils introduisent systématiquement les principes de transparence, de planification financière et de gestion des cycles de projets. Les investissements destinés aux infrastructures environnementales devraient être augmentés. Les gouvernements devraient favoriser la coopération avec le secteur privé dans le but de développer des instruments économiques innovants qui aideraient au financement des infrastructures environnementales.

ÉVALUER LES PROGRÈS ACCOMPLIS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET RÉAJUSTER LES OBJECTIFS

A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre

Évaluer les progrès de la situation nationale de l'environnement

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.

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. Certains pays ont récemment mis à jour et complété ces normes, mais leur contrôle exhaustif et régulier est extrêmement

Encadré 4.1

Élaboration d'indicateurs environnementaux pour surveiller l'état de l'environnement en Ouzbékistan

Le projet sur les indicateurs environnementaux permettant de surveiller l'état de l'environnement en Ouzbékistan s'inscrit dans une initiative plus large visant à mettre en place un système national de gestion de l'information sur l'environnement, à savoir le Programme pour la protection de l'environnement («Atrof Muhit») du Comité d'État pour la protection de la nature de l'Ouzbékistan, qui est appuyé par le Programme des Nations Unies pour le développement. Le principal objectif de cet élément de projet est d'élaborer des indicateurs pour surveiller un certain nombre de paramètres environnementaux dans le pays.

Pour recenser et définir un ensemble approprié d'indicateurs environnementaux à l'échelle du pays, le projet s'est appuyé sur un large processus de type participatif qui a associé de hauts fonctionnaires, des experts scientifiques et techniques, des organisations non gouvernementales (ONG) et des groupements représentant les populations locales. Cet ensemble d'indicateurs étant établi, le projet élabore une stratégie de surveillance pour chaque indicateur; les protocoles de gestion des données et de la base de données aux fins du stockage, du traitement et de l'analyse; et un système d'information sur l'environnement pour échanger les données.

Le Système d'information sur l'environnement (SIE) est un des produits du projet. Les données mémorisées dans la base de données SIE ont été obtenues à l'aide de 91 indicateurs environnementaux qui surveillent l'état de l'environnement à l'échelle nationale, régionale et locale. Chaque indicateur surveille un aspect particulier de l'environnement, par exemple la pollution de l'air ou la salinisation des sols. Les données sont consultables sur Internet à l'aide d'un logiciel de navigation. Le SIE permet de rechercher, d'analyser et d'afficher en ligne des données sur l'environnement.

EPE, 2001; mise à jour 2007



Encadré 4.2

Le programme régional ukrainien de surveillance de l'environnement: le cas de la région de Zaporijia

En 2001, le Conseil de la région de Zaporijia a adopté un programme de surveillance de l'environnement pour la région couvrant la période 2001-2010. Élaboré en collaboration avec toutes les administrations concernées, les principales entreprises polluantes et les ONG locales, et avec l'appui du fonds régional pour l'environnement, ce programme s'articule sur un schéma et une méthode de présentation des données gérés par la société Ecocentre. Celle-ci possède une base de données en ligne pour gérer les entrées de données venant de tous les réseaux de surveillance de la région, dont ceux d'Hydromet, du Ministère de la santé et du Comité d'État pour la gestion de l'eau, ainsi que les données sur les émissions provenant des entreprises polluantes. La mise en œuvre est supervisée par une commission régionale interservices placée sous l'autorité d'un vice-chef de l'administration de la région. Quelque 16 millions de hryvnias (environ 3 millions de dollars) de diverses sources ont été affectés à l'exécution du programme qui a servi de point de départ pour élaborer d'autres programmes régionaux, notamment un programme visant à résoudre les crises environnementales à Zaporijia au cours de la période 2001-2010, auquel a été associée une centaine d'entreprises polluantes; un programme visant à promouvoir la protection de l'environnement, l'exploitation rationnelle des ressources naturelles et la sécurité de l'environnement dans la région de Zaporijia au cours de la période 2003-2010; un programme de remise en état des sites d'extraction minière; et un programme pour la manipulation des déchets dangereux.

EPE, 2006

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 du respect de ces normes par les autorités chargées de l'environnement restent des tâches impossibles.

Globalement, les résultats de la surveillance de l'environnement ne sont pas utilisés de façon rationnelle pour évaluer la situation environnementale, les facteurs de changement dans ce domaine et l'efficacité des mesures de protection. Ils ne sont pas non plus utilisés avec efficacité



Encadré 4.3

Expérience de la Russie dans le domaine de la communication de données sur les questions environnementales et sociales

Grâce à l'expérience acquise à l'échelle mondiale et à la mise en place d'un solide et vaste mécanisme de communication d'informations sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et sur la viabilité, mécanisme qui permet à ces dernières de présenter leurs performances sur le plan économique, environnemental et social, en juillet 2006, 41 entreprises russes avaient publié de tels rapports non financiers. Quatorze rapports figuraient sous forme de chapitres dans les rapports annuels de ces entreprises, 17 traitaient des questions sociales, six de la viabilité et quatre de l'environnement. Par ailleurs, 11 entreprises avaient établi leurs rapports conformément aux principes directeurs de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance et à la norme AA1000S sur les méthodes d'élaboration des rapports et des indicateurs de performance; ces entreprises étaient les suivantes: JSC Norilsk Nickel, JSC LUKOIL, JSC Unified Energy System of Russia, JSC Tatneft, JSC YUKOS, Ilim Pulp Corporation, JSC Northwest Timber Company, NOVOGOR Prikamie LLC, EvrazHolding Ltd, Shell et BP. RUSAL avait rédigé son rapport non financier conformément aux 10 principes énoncés dans le Pacte mondial des Nations Unies.

Les quatre entreprises russes qui avaient exposé leur politique de l'environnement sous la forme d'un rapport spécial étaient les suivantes: JSC Gasprom, JSC Ryazan State District Power Plant, JSC Arkhangelsk Pulp and Paper Factory et JSC Northwest Timber Company. Bien que peu nombreux, ces rapports sur l'environnement sont d'une grande transparence en ce qui concerne la plupart des questions liées à la responsabilité des entreprises en matière d'environnement. Les systèmes de gestion de l'environnement appliqués par ces grandes entreprises russes sont conformes aux exigences de la norme ISO 14001.

CEE-NU, 2006

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 rien n'a été publié depuis 2002.

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 selon les 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.

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,



Encadré 4.4

Amélioration de la surveillance de l'environnement dans le cadre du projet de gestion conjointe du bassin de la Kura en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie

Le projet de gestion conjointe du bassin de la rivière Kura, financé par le Programme d'assistance technique à la Communauté d'États indépendants et à la Géorgie (TACIS), regroupe plusieurs projets exécutés par des groupes de travail techniques nationaux en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie. Ces groupes se réunissent en séance plénière dans le cadre d'ateliers, ce qui favorise les échanges de pays à pays. Les technologies et les mesures de surveillance de la quantité et de la qualité de l'eau dans le bassin de la Kura sont régulièrement améliorées, l'objectif étant d'assurer une certaine homogénéité à l'intérieur des pays et entre pays et de procéder à l'échange de données. Des études et un mécanisme de gestion transfrontières ne pourront voir le jour que lorsque les trois pays comprendront bien les conditions et les menaces en présence, et ce projet marque une étape importante dans ce sens. L'élément renforcement des capacités prévoit une évaluation des pratiques de gestion de l'eau, des mesures de sensibilisation du public et le recensement précoce des zones sensibles en matière de pollution grâce à une meilleure surveillance. Des questions d'ordre politique de plus vaste portée font qu'il n'est pas possible actuellement de mettre en place un groupe directeur officiel chargé de l'ensemble du bassin, une commission internationale ou une autre entité de haut niveau reconnue par les responsables politiques. Néanmoins, les trois pays sont nettement favorables à cette initiative et ils mettront à profit la coopération technique.

CEE-NU, 2006

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

Les examens 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 les résultats 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.

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 l'environnement ont conclu un accord pour subventionner le renforcement des 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'Agence européenne pour l'environnement 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.

B. Enjeux pour l'avenir

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 examinés 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 au final générateur d'avantages économiques.

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 l'absence de valeurs de tendance qui devraient être tirées des principaux indicateurs environnementaux 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 ni convenablement mis à jour ni réajustés.

Recommandation 4:

Les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud Est devraient procéder à un examen global de leurs systèmes de surveillance de l'environnement, et notamment réajuster leurs objectifs afin d'avoir une idée plus juste des priorités actuelles dans ce domaine et afin d'élaborer des programmes et des stratégies plus réalistes 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.

INTÉGRER LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES

A. Progrès accomplis et problèmes à résoudre

Intégration de la politique de l'environnement

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 XXe 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 alors en récession (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.

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 d'efficacité énergétique pour 2005-2006.

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 instamment prié 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, en Serbie, en Slovaquie, 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, au Kazakhstan, en Lettonie, en Lituanie, au Monténégro, dans la République de Moldova, en Roumanie et dans la Fédération de Russie). Les exceptions sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie Herzégovine, la Géorgie 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

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 comme 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, sont plus appropriés pour la prise en considération de ces impacts environnementaux et permettent de promouvoir l'intégration des politiques environnementales.



Encadré 5.1

Prise en compte des objectifs de protection de l'environnement dans les politiques sectorielles en Roumanie

En Roumanie, le but principal de l'action des pouvoirs publics, tel qu'énoncé dans le Plan national de développement, est d'intégrer les objectifs de la protection de l'environnement dans d'autres secteurs d'activité. À cet égard, le Gouvernement roumain redouble d'efforts pour mettre en place un cadre plus cohérent à l'appui de la réalisation de l'évaluation stratégique environnementale (ESE) dans le pays et s'emploie à établir un plus large ensemble de facteurs à prendre en compte au niveau décisionnel pour chaque catégorie pertinente de plans et de programmes susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. Pour donner suite à la Directive 2001/42/CE de l'Union européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, les ressources humaines seront étoffées moyennant le recrutement de cinq personnes en 2007 à la Direction chargée de la législation et de la réglementation horizontales au sein du Ministère de l'environnement et de la maîtrise de l'eau. Étant donné que le personnel du Ministère ne possède pas l'expérience voulue pour mettre en œuvre la Directive 2001/42/CE sur l'évaluation stratégique environnementale et la Directive sur la présentation de rapports, des stages de formation seront dispensés et du matériel logistique (ordinateurs personnels et base de données) sera fourni. Parallèlement, des principes directeurs applicables à l'évaluation stratégique environnementale seront définis. En outre, une formation sera proposée aux représentants des différents ministères ainsi qu'au public, ce qui permettra de mieux faire comprendre les exigences de la législation pertinente et les modalités de son application aux plans et programmes nationaux.

EPE, 2001; mise à jour 2006

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.

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 en amont 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.

Les systèmes de management environnemental sont aussi des instruments intéressants pour l'intégration des objectifs de protection de l'environnement dans le secteur des affaires car ils permettent aux gestionnaires d'identifier de nouvelles options techniques 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.

De nombreux pays introduisent aussi 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.

Au cours de la transition vers une économie de marché, 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 avait inclus des obligations concernant l'environnement. De 1996 à 1999, une décision du Gouvernement obligeait à consacrer à l'environnement 5 % des fonds provenant de

Encadré 5.2

Expérience de la Bulgarie dans le domaine de l'évaluation stratégique environnementale (ESE) en tant que moyen d'intégrer les questions d'environnement dans la planification sectorielle

En Bulgarie, les dispositions juridiques relatives à l'ESE en tant que moyen d'intégrer les questions d'environnement dans la planification et la programmation sectorielles sont entrées en vigueur en juillet 2004. La législation nationale en la matière suit les principes et dispositions de la Directive 2001/42/CE. À ce jour, quelques programmes dans le secteur de l'énergie et des transports ont fait l'objet d'une ESE. Toutefois, le nombre de procédures engagées à ce titre n'est pas assez élevé pour dégager des enseignements. On trouvera ci après deux exemples récents d'ESE pour des programmes relevant des secteurs de l'énergie et des transports:

- *Programme national à long terme de mise en valeur des sources d'énergie renouvelables*

À l'issue d'un examen minutieux (première étape du processus ESE), le Ministère de l'environnement et de l'eau a décidé qu'il était nécessaire de soumettre le Programme à une ESE. Il a également énoncé certains principes directeurs concernant le champ d'application de l'évaluation, dans lesquels une attention particulière est accordée à certaines questions telles que l'étude de l'impact de la création de parcs d'éoliennes sur la migration des oiseaux le long de la Via Pontica sur les bords de la mer Noire, ou l'étude de l'impact probable de l'utilisation des ressources hydriques sur le régime des eaux (modifications du bassin hydrographique et du débit des eaux). Le rapport de l'ESE concernant ce programme est en cours d'élaboration.

- *Programme opérationnel sectoriel sur les transports*

Le Ministère de l'environnement et de l'eau a soigneusement examiné le programme et décidé qu'il était nécessaire de le soumettre à une ESE dans le cadre de l'évaluation globale. Au titre des travaux préparatoires, des consultations sur la portée du programme ont été organisées avec les services chargés de la protection de l'environnement (Ministère, Directions des bassins) et des ONG. Le public a eu accès au projet d'ESE et son avis a été sollicité. La documentation a été soumise au Ministère, lequel a exprimé son opinion par écrit en formulant quelques remarques à insérer dans le rapport final de l'évaluation. Celui ci devrait lui être présenté lors de la dernière étape de la procédure, à savoir la déclaration d'approbation du programme.

EPE, 2000; mise à jour 2006

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

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



Encadré 5.3

Intégration des questions environnementales dans le secteur industriel: exemples de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale ainsi que de l'Europe du Sud Est

- En Ukraine, les premières mesures vers l'adoption d'un système intégré de permis ont été prises en 2005 et une Stratégie nationale de production moins polluante a récemment été élaborée. Toutefois, il reste encore à mettre en place une politique et un cadre juridique pertinents, une base de données sur les meilleures techniques disponibles (MTD), un mécanisme d'orientation technique sur les MTD aux niveaux sectoriel et horizontal et une formation sur les aspects techniques et procéduraux des MTD pour garantir le fonctionnement efficace d'un tel système dans le pays. EPE, 2006
- Au Bélarus, les entreprises ont commencé à demander une certification écologique (ISO 14000). En 2003, six entreprises ont été certifiées et deux d'entre elles possèdent des certificats internationaux. Les normes nationales de certification écologique fondées sur la série ISO 14000 ont été publiées. Ce processus est encouragé par la législation en vertu de laquelle les entreprises qui obtiennent une certification pour la première fois ont droit à une réduction de 10 % sur les redevances de pollution pendant trois ans. Actuellement, un projet pilote mis en œuvre dans la région de Grodno vise à définir une approche intégrée des systèmes de permis environnementaux. L'expérience acquise dans le cadre de ce projet peut être utile pour établir à l'échelle du pays un système intégré de permis et de contrôle du respect des normes exigées. EPE, 2005
- En Azerbaïdjan, des prescriptions en matière d'environnement n'ont pas été adoptées et le Ministère de l'écologie et des ressources naturelles n'a pas été associé à la prise de décisions au cours du processus de privatisation. Toutefois, le mécanisme de prospection des ressources pétrolières et gazières en vertu des nouveaux accords de partage de la production fonctionne de manière satisfaisante. Désormais, avant de pouvoir forer un puits, il faut que le Ministère de l'écologie et des ressources naturelles approuve l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE). Les déblais de forage ne peuvent plus être déversés sur le fond des mers (jusqu'à présent une méthode courante dans de nombreux endroits du monde) et il n'est pas autorisé d'évacuer les boues de forage dans la mer, ni de rejeter les eaux associées (convenablement traitées), même si le seul problème en présence tient à une teneur en sel plus élevée que celle de la mer Caspienne.. EPE 2003
- En Bosnie Herzégovine, l'environnement n'étant pas perçu comme une priorité dans le processus de privatisation, la Direction de la privatisation n'insiste pas sur les investissements dans l'environnement lors des négociations avec des investisseurs potentiels. Toutefois, certains investisseurs dans le pays ont volontairement pris des mesures pertinentes et limité la pollution. Les études de cas consacrées aux entreprises concernées pourraient être utiles pour élaborer des politiques visant à encourager les nouveaux propriétaires à investir dans les technologies de prévention de la pollution et les technologies économes en ressources. EPE, 2004
- En Géorgie, aucune entreprise ne possède de certificat ISO 14000 et il n'existe pas encore de système de gestion de l'environnement, de dispositif permettant d'appliquer les meilleures techniques disponibles, de mécanismes d'audit d'environnement ni de système d'assurance contre les risques environnementaux. EPE, 2003; mise à jour 2006

remédier, les gouvernements s'efforcent de créer des instruments institutionnels, par exemple des antennes environnementales 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.

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 organes 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 avait été attribuée pour son secrétariat ou son fonctionnement. Plus tard, en 2003, un Conseil national ukrainien du développement durable a été établi mais, là encore, il n'a pas été prévu de crédits pour préparer la documentation et les analyses, ni pour couvrir les frais de fonctionnement de cet organe. En Azerbaïdjan, il existe une commission gouvernementale du développement durable qui n'a encore exercé aucune influence politique.

B. Enjeux pour l'avenir

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.

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 réellement.

Recommandation 5:

Les gouvernements de tous les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud Est devraient promouvoir 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 (y compris, selon les cas, des évaluations environnementales stratégiques, études d'impact sur l'environnement, systèmes de gestion de l'environnement, plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé humaine, instruments faisant appel aux lois du marché, etc.) pour qu'il soit tenu compte des exigences environnementales dans des secteurs comme les transports, l'énergie, l'agriculture et autres secteurs clefs.

Annexe I**État d'avancement du programme d'examen des performances environnementales de la CEE-NU, 2007**

Pays membres de la CEE ¹	CEE EPE 1er Examen	CEE EPE 2e Examen	Membres de l'UE
Albanie	2002		
Arménie	2000		
Azerbaïdjan	2003		
Bélarus ²	1997	2005	
Bosnie-Herzégovine	2004		
Bulgarie ²	1995	2000	X
Croatie	1999		
Estonie	1996	2001	X
Georgie	2003		
Kazakhstan	2000	2007	
Kirghizistan	2000	(2008)	
Lettonie	1998		X
Lituanie	1998		X
Moldavie	1998	2005	
Montenegro ³	2002	2007	
Roumanie	2001		X
Fédération de Russie ²	1999		
Serbie ³	2002	2007	
Slovénie	1997		X
Tadjikistan	2004		
Ex-République Yougoslave de Macédoine	2002		
Turkménistan			
Ukraine	1999	2006	
Ouzbékistan	2001		

Nota:

- (1) Pays de la CEE éligibles sous le programme.
 (2) En coopération avec l'OCDE.
 (3) En 2002, le premier examen a été effectué sur la Yougoslavie.

Les rapports de tous les EPE sont disponibles à l'adresse suivante:
<http://www.unece.org/env/epr/countriesreviewed.htm>

Annexe II

Références bibliographiques

- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Armenia Country Report. Brussels, 2005. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/armenia_country_report_2005_en.pdf
- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Azerbaijan Country Report. Brussels, 2005. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/azerbaijan_country_report_2005_en.pdf
- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Georgia Country Report. Brussels, 2005. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/georgia_country_report_2005_en.pdf
- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Moldova Country Report. Brussels, 2004. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/moldova_enp_country_report_2004_en.pdf
- Commission of the European Communities. “European Neighbourhood Policy” Ukraine Country Report. Brussels, 2004. Available at:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_en.pdf
- Commission of the European Communities. Albania Stabilisation and Association Report. Brussels, 2004. Available at:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/cr_alb_en.pdf
- Commission of the European Communities. Albania 2006 Progress Report. 2006. Available at:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/al_sec_1383_en.pdf
- Commission of the European Communities. Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report. Brussels, 2006. Available at:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/bih_sec_1384_en.pdf
- Commission of the European Communities. Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership. Brussels, 2005. Available at:
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1425_final_analytical_report_mk_en.pdf
- European Commission. Azerbaijan Country Strategy Paper 2002–2006. Brussels, 2001
Available at:
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/azerbaidjan/csp/02_06_en.pdf
- European Commission. Belarus Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2005–2006. Brussels, 2004. Available at:
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/csp/csp05_06.pdf
- European ECO-Forum. Background Paper for the Round Table on Environmental Policy Integration at the Fifth “Environment for Europe” Ministerial Conference, Kiev, May 21–23, 2003.
- European Environment Agency. Belgrade’s Assessment 2007 (draft version). Available at:
<http://ewindows.eu.org/belgrade07>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Environmental Management in EECCA. Paris, 2005. Available at:
http://www.oecd.org/document/34/0,2340,en_2649_34291_34983714_1_1_1_1,00.html

OECD/Environment Action Programme (OECD/EAP). Task Force Secretariat - Regional Meeting on Progress in Achieving the Objectives of the EECCA Environment Strategy, Kiev, 18-19 May 2006.

Regional Environmental Centre for the Caucasus. The year of achievements. Annual Report 2003. 2004. Available at:
<http://rec.caucasus.net/recc/index.php?t=index&f=20&su=02070&lang=eng>

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. Highlights of the Regional Environmental Reconstruction Programme for South Eastern Europe. 2003. Available at:
<http://www.rec.org/REC/programs/REREP/HighlightsofREReP.pdf>

Regional Environmental Center. Environmental Snapshot of South Eastern Europe, REReP Country Profiles. 2006. Available at:
http://www.rec.org/REC/Programs/REREP/docs/rerep_country_profiles.pdf

UNECE Working Group on Environmental Monitoring and Assessment, Committee on Environmental Policy - Sixth session, Geneva, 12–14 June 2006. Guidelines for the application of environmental indicators committee on environmental policy.

UNECE Committee on Environmental Policy, Thirteenth session, Geneva, 9–11 October 2006. Environmental policy and international competitiveness: can we afford a better environment in a globalizing world?

UNECE EPR Programme - all EPR reports are available at:
<http://www.unece.org/env/epr/>

World Bank. Building Blocks for a Sustainable Future, Review of Environment and Natural Resource Management in the Republic of Belarus. October 2002. Available at:
[http://www.countryanalyticwork.net/Caw/CawDocLib.nsf/vewDispAgencyList/2EDDFC3B08D0393E85256D09005B1D6C/\\$file/Belarus+Building+Blocks+-+Oct+2002+P071140.pdf](http://www.countryanalyticwork.net/Caw/CawDocLib.nsf/vewDispAgencyList/2EDDFC3B08D0393E85256D09005B1D6C/$file/Belarus+Building+Blocks+-+Oct+2002+P071140.pdf)

World Bank. Serbia and Montenegro, Country Environmental Analysis. February 2003. Available at:
[http://www.countryanalyticwork.net/Caw/CawDocLib.nsf/vewProduct/85256BC30067844F85256D09005A5656/\\$file/Serbia-Mont_CEA_2003.pdf](http://www.countryanalyticwork.net/Caw/CawDocLib.nsf/vewProduct/85256BC30067844F85256D09005A5656/$file/Serbia-Mont_CEA_2003.pdf)