

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT
DANS LES PAYS EN TRANSITION:**

**10 ANNÉES D'ÉTUDES DE PERFORMANCE
ENVIRONNEMENTALE DANS LE CADRE
DE LA CEE**



NATIONS UNIES

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES
PAYS EN TRANSITION:**

**10 ANNÉES D'ÉTUDES DE PERFORMANCE
ENVIRONNEMENTALE DANS
LE CADRE DE LA CEE**



**NATIONS UNIES
New York et Genève
2003**

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent 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/119

Groupe d'information de la
CEE
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Suisse

Téléphone: +41 (0)22 917 44 44
Télécopie: +41(0)22 917 05 05
Courrier électronique: info.ece@unece.org
Site Internet: <http://www.unece.org>

PUBLICATION DES NATIONS UNIES
<i>Sales No.F.03.II.E.48</i>
ISBN: 92-1-216467-6

POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES PAYS EN TRANSITION:

10 ANNÉES D'ÉTUDES DE PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DANS LE CADRE DE LA CEE

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX
LISTES DES ENCADRÉS
AVANT-PROPOS

RÉSUMÉ

INTRODUCTION	13
Transition	13
"Un environnement pour l'Europe"	13
Portée des études de performance environnementale	14
Objectifs du présent rapport	15
1 RÉFORME JURIDIQUE ET INSTITUTIONNELLE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT	19
A. Législation relative à l'environnement et aux ressources naturelles	20
B. Création de ministères de l'environnement et autres organismes analogues	22
C. Services d'inspection et contrôle de l'exécution	24
D. Décentralisation de la gestion de l'environnement	25
E. Rôle des ONG	27
2 GESTION ET ÉVOLUTION DES RESSOURCES	31
A. L'air	31
B. L'eau	32
C. Déchets et sites contaminés	35
D. Diversité biologique	42
E. Ressources minérales	45
3 ÉLABORATION DES OUTILS DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE	49
A. Cadre directeur	49
B. Instruments d'ordre réglementaire	52
C. Instruments d'ordre économique	56
D. Financement interne de la protection de l'environnement	59
E. Outils d'information	63

4	INTÉGRATION DES POLITIQUES	69
	A. Agriculture	69
	B. Foresterie	7 1
C.	Énergie	71
	D. Transports	74
	E. Tourisme	75
	F. Aménagement des zones côtières	76
	G. Industrie	7 7
H.	Santé de la population	80
	I. Le défi	82
5	COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT	85
	A. Processus et engagements mondiaux	87
	B. Conventions régionales de la CEE sur l'environnement	87
	C. Autres cadres de coopération régionale	88
	D. Adhésion à l'UE	89
6	CONCLUSIONS	93
	L'avenir du programme d'EPE	95
7	RECOMMANDATIONS	97
	Annexe I Les études de performance environnementale	99
	Annexe II Ratification par les pays en transition de certaines conventions mondiales et régionales	101

LISTE DES TABLEAUX

Introduction

États membres de la CEE

Géographie des pays en transition

LISTE DES ENCADRÉS

Section I

La gestion de l'environnement en Géorgie

Réforme juridique en Ukraine

Le cadre juridique relatif à l'environnement au Kazakhstan

Législation relative aux ressources minérales en Ouzbékistan

La croissance des institutions slovènes de protection de l'environnement

Le Ministère albanais de l'environnement

Inspection de l'environnement en ex-République yougoslave de Macédoine

Inspection en Ouzbékistan

Décentralisation des pouvoirs en matière d'environnement en Serbie-et-Monténégro

Développement durable en Estonie

Le rôle des ONG dans les réformes juridiques et institutionnelles intéressant l'environnement en Roumanie

Les ONG de défense de l'environnement en République de Moldova

Section II

Meilleure application des textes en Lettonie

Progrès en matière de gestion de la qualité de l'air en Slovénie

Programme d'action pour le lac Sevan

Crise de l'eau en Asie centrale

La nouvelle décharge de Dnepropetrovsk en Ukraine

Stratégie publique de gestion des ordures ménagères en Lettonie

Les déversements accidentels de Baia Mare et Baia Borsa en Roumanie

Déchets industriels dangereux en Albanie

Problèmes d'environnement dans les régions minières d'Ukraine

Sites contaminés dans la Fédération de Russie

Le programme de secours et de relèvement de Semipalatinsk au Kazakhstan

Effets des points noirs sur l'environnement et la santé en Serbie

Diversité biologique en Albanie

Gestion de la diversité biologique dans la Fédération de Russie

Gestion de la conservation de la nature en Lituanie

Le complexe d'extraction et de traitement de métaux non ferreux de Madneuli, dans la région de Bolnisi (Géorgie)

Section III

Documents de politique de l'environnement en Estonie

Le Plan d'action national pour l'environnement et la santé de l'ex-République yougoslave de Macédoine

Questions d'aménagement de l'espace dans l'ex-République yougoslave de Macédoine

Exemples de licences en République de Moldova
Permis, licences et inspections en Géorgie
Normes environnementales en Ouzbékistan
Les EIE en Bulgarie
Étude de l'hygiène du milieu en Ouzbékistan
Redevances écologiques en Arménie
Un cadre de partenariat en Estonie
Les fonds municipaux de protection de l'environnement en Bulgarie
Fonds pour l'environnement dans l'ex-République yougoslave de Macédoine
Surveillance de l'environnement en Croatie
Droit à l'information sur l'environnement en Arménie
Éducation dans le domaine de l'environnement en Lettonie

Section IV

Le développement durable, outil d'intégration en Estonie
Stratégie agricole de la Lituanie
Coton et blé en Ouzbékistan
Bonnes pratiques agricoles en Lettonie
Forêts du Kirghizistan
Stratégie nationale de l'énergie en Lituanie
Énergie et environnement en Serbie-et-Monténégro
Politique des transports en Slovénie
Évolution du transport en Roumanie
Enjeux environnementaux du tourisme en Croatie
Développement du tourisme durable au Monténégro
Nouveau plan de gestion des zones côtières en Albanie
Gestion de l'environnement dans une entreprise croate
Privatisation en Bulgarie
Enjeux environnementaux et privatisation en Slovénie
Eaux usées, déchets solides et leur impact sur la santé au Kirghizistan
Environnement et santé au Kazakhstan
Effets sanitaires de l'accident de Tchernobyl

Section V

La Fédération de Russie et la coopération régionale
Le Comité de préparation des projets

Section VI

Suivi de l'EPE en Roumanie
Suivi de l'EPE en République de Moldova

AVANT-PROPOS

Les études de performance environnementale ont pour objet d'analyser la mesure dans laquelle les différents secteurs de l'économie tiennent compte de l'environnement. Portant sur des questions très diverses, de la conduite des affaires publiques à la participation du public en passant par la gestion de la pollution et des ressources naturelles et les secteurs socioéconomiques, les études ont constitué une aide précieuse pour le développement durable. Elles ont attiré l'attention des pays sur la nécessité de renforcer à la fois leurs capacités, tant au niveau national qu'au niveau local, et les mécanismes visant à assurer l'application de la réglementation et à la faire respecter, notamment dans le cadre du processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays en transition.

Il y a 10 ans, la CEE se voyait attribuer la tâche d'entreprendre des études de performance environnementale. Pour marquer la décennie écoulée, évaluer les progrès accomplis et proposer les nouvelles orientations du programme, elle a entrepris l'analyse qui est reproduite dans la présente publication.

Cette analyse a fait apparaître, entre autres choses, la persistance de problèmes graves. Si la pollution atmosphérique provenant de sources fixes a régressé pour diverses raisons, celle due aux sources mobiles a en revanche considérablement augmenté en raison de l'accroissement rapide du volume des transports. La qualité de l'eau souffre principalement de la contamination par les eaux usées non traitées et l'infiltration de déchets et de produits chimiques dangereux mal entreposés. La gestion des déchets s'est dégradée, ce qui constitue un risque particulièrement grave pour l'environnement et la santé, et les résidus miniers accumulés dans certaines zones menacent de causer des accidents dont l'ampleur serait catastrophique.

La région présente une grande diversité biologique, mais cette richesse est dans une large mesure menacée par les activités économiques. La diversité biologique ainsi que de nombreux secteurs comme le tourisme, l'agriculture, l'industrie et les transports auraient beaucoup à gagner d'une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement dans la prise de décisions et la planification.

On ne peut en revanche que se féliciter des grands progrès accomplis dans presque tous les pays en transition en vue de mettre en place le cadre législatif et institutionnel nécessaire pour résoudre les problèmes susmentionnés. C'est là que se situe la véritable réussite des 10 dernières années. Les pays ont pris un certain nombre d'initiatives importantes en vue de développer leurs capacités. Ils ont élaboré des lois, renforcé et restructuré les institutions, adopté des outils décisionnels novateurs et favorisé la participation du public.

D'une manière générale, la transition a mis en branle un changement structurel fondamental des modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de l'environnement dans les pays en transition. Ce qui n'était au départ qu'une entreprise visant à dépolluer l'air, l'eau et le sol dans la région s'est transformé en un processus qui contribue à la réforme des institutions, de l'économie et de la société civile. Une expérience et un savoir-faire considérables, recueillis dans les études de performance environnementale, ont ainsi été accumulés en matière de gestion environnementale dans le cadre du processus de transition.

La première série d'études de performance environnementale touche à sa fin. La cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» (21-23 mai 2003) a réaffirmé son soutien au programme d'EPE et a demandé d'entamer la deuxième série d'études qui devraient être davantage axées sur les questions d'exécution des grands objectifs de politique générale des pays, d'application de la législation nationale et des meilleures pratiques et d'observation des engagements internationaux.

J'espère que le présent rapport sera utile à tous les pays de la CEE ainsi qu'aux organisations inter-gouvernementales ou non gouvernementales, aux parties prenantes à l'échelon national et surtout aux habitants de la région.



La Secrétaire exécutive,
Brigita Schmögnerova

RÉSUMÉ

Introduction

Au début des années 90, les régions orientales de l'Europe se trouvaient, après l'effondrement du communisme, dans une phase de transition politique, économique et sociale. Le passage à l'économie de marché venait de s'amorcer. Faute de mécanismes efficaces de fixation des prix, l'ancienne politique économique avait engendré un certain nombre de distorsions qui s'étaient traduites, dans certains cas, aussi bien par un gaspillage de ressources naturelles " énergie et eau notamment " dans l'industrie et les services publics de distribution que par le développement de productions grosses consommatrices d'énergie et de matières premières.

Dans les pays en transition, de nombreuses zones, urbaines notamment, ne disposaient plus que d'infrastructures délabrées et inefficaces. Les sites et secteurs fortement pollués étaient monnaie courante. Les industries provoquaient une grave pollution de l'air et de l'eau et les risques liés aux déchets dangereux étaient source de sérieux problèmes environnementaux. Parallèlement, en raison d'une longue tradition de protection de la nature et de l'existence de vastes zones à usage militaire non polluées, la région avait conservé sa richesse biologique.

Compte tenu de la situation observée dans les pays en transition, les ministres présents à la deuxième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» qui s'est tenue à Lucerne (Suisse) en avril 1993 ont décidé que le système des études de performance que l'OCDE avait adopté pour ses propres États membres devait être progressivement étendu à toute l'Europe, et ils ont chargé la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) de mener à bien ce programme élargi dans les pays en transition.

À la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» (21-23 mai 2003, Kiev), les ministres ont réaffirmé leur soutien au programme de la CEE consacré aux études de performance environnementale et fait observer qu'il s'était révélé très utile pour les pays en transition.

Au départ, des études pilotes ont été effectuées conjointement par l'OCDE et la CEE au Bélarus, en Bulgarie et en Pologne. Par la suite, la CEE a réalisé des études de performance environnementale dans les pays suivants: Albanie, Arménie, Croatie, Estonie, ex République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Ouzbékistan, République de Moldova, Roumanie, Serbie et Monténégro, Slovénie et Ukraine. La Commission a aussi coopéré avec l'OCDE pour son étude de la Fédération de Russie. La CEE a procédé à une seconde étude en Bulgarie et en Estonie et à des études complémentaires en Lettonie, en Lituanie, en République de Moldova, en Slovénie et en Ukraine.

Progrès réalisés dans les pays en transition

Cadre institutionnel et juridique

Au cours des premières années de la transition, l'accent était mis sur la rédaction de nouvelles constitutions et la mise en place de nouvelles **institutions** gouvernementales (pluralisme parlementaire, conseil des ministres, ministères, tribunaux indépendants, réforme des structures municipales et régionales, etc.). À quelques rares exceptions près, les institutions chargées de l'environnement sont désormais plus solides qu'il y a 10 ans, qu'il s'agisse de leur mandat juridique ou des moyens dont elles disposent.

En même temps, des **lois et règlements** ont été adoptés à un rythme très rapide dans la plupart des

pays, d'où un décalage considérable sur le plan de la mise en œuvre, un manque de cohérence entre les différents textes juridiques, des chevauchements, des contradictions avec les lois et normes datant d'avant 1990 et des retards dans l'adoption des textes d'application requis. Dans ces conditions, les mesures d'application classiques n'ont eu qu'une portée très limitée.

La **décentralisation** de la gestion de l'environnement, qui faisait partie des processus de restructuration et de réforme des institutions, n'a pas toujours été étayée par les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. De nombreux services environnementaux auparavant assurés par les autorités centrales, comme l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets et le chauffage urbain, ont été confiés aux autorités locales ou régionales, qui ont dû en facturer l'usage pour couvrir leurs frais de fonctionnement. Comme ces services étaient fortement subventionnés, il est difficile à la population d'en accepter le renchérissement. La mise en œuvre est aussi entravée par l'insuffisance des effectifs dans les administrations locales et par leur inexpérience des questions d'environnement. Malgré tous ces obstacles, les autorités locales et régionales sont de plus en plus nombreuses à se doter de leur propre politique de l'environnement afin de s'attaquer aux problèmes prioritaires sur leur territoire. Elles ont notamment élaboré des plans d'action locaux et régionaux pour l'environnement, des plans d'action locaux pour l'environnement et la santé et des initiatives locales relevant du programme Action 21.

Les **ONG** de défense de l'environnement ont joué un rôle important dans l'introduction de la démocratie participative en matière de prise de décisions aux échelons international, national et infranational. Elles ont aussi contribué à diffuser des connaissances et à faire mieux comprendre les enjeux environnementaux et les solutions envisageables à tous les niveaux. Les ONG ont surtout réussi à mobiliser l'opinion publique au niveau local.

Gestion et évolution des ressources

Vers 1990, la **qualité de l'air** avait atteint un seuil critique dans nombre de villes et de régions dans les pays en transition, faute de technologies efficaces et d'une véritable gestion de l'environnement. D'une manière générale, la pollution de l'air a nettement décliné entre temps, principalement à cause de la diminution de la production industrielle. La pollution de l'air par les NO_x , O_3 , le CO et les composés organiques volatiles (COV) produits par les transports routiers est toutefois en augmentation depuis le début des années 90. Dans la plupart des pays, l'importation de véhicules automobiles est assortie de conditions d'âge et de spécifications techniques ainsi que de mesures d'incitation à l'achat de véhicules munis de pots catalytiques et consommant de l'essence sans plomb. Cependant, les parcs automobiles sont en expansion dans toute la région et risquent d'accroître la pollution de l'air émanant de sources mobiles.

Le problème de la gestion des **ressources en eau** constitue l'une des premières priorités environnementales, qu'il s'agisse de l'approvisionnement en eau (potable notamment), des usages industriels de l'eau, des systèmes d'irrigation dans l'agriculture, du traitement et du recyclage des eaux usées d'origine industrielle ou urbaine, de la conservation de l'eau ou de la protection des cours d'eau et des lacs contre la pollution. Les inondations deviennent également un problème à traiter en priorité.

L'approvisionnement de la population en eau potable est un important sujet de préoccupation dans de nombreux pays. La qualité de l'eau de boisson est de plus en plus souvent inférieure à la norme requise, à cause de la pollution, des dysfonctionnements des installations de traitement, de l'absence de désinfection et du mauvais état des réseaux de distribution et d'évacuation. Dans les zones rurales, il arrive souvent que des puits chimiquement et biologiquement pollués soient utilisés. Bien qu'ils aient notablement augmenté depuis 1990, les prix de l'eau demeurent insuffisants pour couvrir l'intégralité des frais d'investissement et d'entretien. En outre, même si de nombreuses agglomérations disposent d'usines d'épuration des eaux usées, la plupart d'entre elles sont vétustes et inefficaces. Faute de

capitaux, les installations de traitement des eaux qui ont été modernisées ou construites à neuf au cours des 10 dernières années sont très peu nombreuses.

Les pays en transition génèrent une quantité d'**ordures ménagères** légèrement inférieure quoique comparable à celle produite dans les pays occidentaux. Le volume des ordures ménagères est en augmentation mais tous les ménages ne bénéficient pas de services de ramassage. De ce fait, les décharges sauvages sont très répandues et l'on compte de nombreux sites non réglementés et illégaux qui recueillent aussi bien des ordures ménagères que des déchets industriels, médicaux et autres, ce qui crée des risques environnementaux et sanitaires particulièrement graves.

Pour réduire les frais d'investissement, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont privilégié l'aménagement de décharges moins nombreuses et la création de centres de traitement des déchets au niveau régional. Cependant, les choses n'ont pas beaucoup progressé dans cette voie, faute d'incitations pour les municipalités. Les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne (UE) doivent remplir les conditions prescrites par la Directive de l'Union relative à la mise en décharge des déchets et leur population est de plus en plus souvent en mesure de payer des services de voirie conformes aux normes occidentales. Cependant, dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, les municipalités n'ont pas les moyens de faire de grands investissements dans la gestion des déchets: ces pays s'attachent donc d'abord à améliorer le cadre réglementaire applicable, à se doter d'instruments économiques propres à favoriser une bonne gestion et à assainir les procédés de production et les sites qui représentent un danger immédiat pour la santé des populations.

Les pays en transition produisent plus de **déchets industriels** solides que les pays occidentaux, la plupart de ces déchets provenant de l'extraction minière, de la production d'énergie et de l'industrie lourde. Les principaux problèmes tiennent à l'accumulation de déchets, aux résidus et aux sites industriels contaminés. Les déchets provenant de grandes installations industrielles (résidus, crassiers, cendres et boues, par exemple) sont généralement conservés près du site, sous forme de terrils ou dans des bassins. Selon leur composition, ces déchets représentent une menace pour les eaux souterraines ou de surface ou dégagent dans l'atmosphère, sous l'effet du vent, des particules contenant des métaux lourds, voire des particules radioactives.

Des progrès sensibles ont été réalisés dans la gestion des **déchets dangereux**. La ratification et la mise en œuvre de la Convention de Bâle ont facilité l'élaboration de systèmes de classement, de déclaration et de gestion de ces déchets. Les **déchets et résidus radioactifs** provenant des entreprises d'extraction et de traitement de l'uranium posent un problème particulier dans les pays dotés d'une industrie nucléaire. À l'heure actuelle, tous les pays étudient les différentes solutions possibles en matière de stockage à long terme des déchets radioactifs, notamment du combustible irradié fortement radioactif. Des mesures s'imposent d'urgence pour prévenir la contamination radioactive.

Les **sites pollués** éparpillés dans toute la région sont une des conséquences de la piètre gestion passée de l'environnement. Seuls quelques pays avaient les moyens d'assurer un nettoyage systématique de ces sites. Certains ont été remis en état en prévision d'une privatisation. Dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, bien peu de mesures de nettoyage des sites ont été prises hormis dans le cadre de programmes et de projets financés par des donateurs.

L'ensemble constitué par les pays en transition recouvre plusieurs régions biogéographiques et toutes sortes d'**habitats et d'écosystèmes**, dont certains ont disparu d'Europe occidentale au cours des deux derniers siècles. La région est aussi importante en tant que couloir migratoire et zone d'hivernage pour les oiseaux d'Europe septentrionale. Au cours de la période de transition, l'utilisation des engrais et des pesticides a fortement baissé, ce qui s'est traduit par un enrichissement de la diversité biologique et une augmentation de la population de certaines espèces (insectes et oiseaux de proie notamment). Cela étant, l'infrastructure des transports représente une menace croissante pour la diversité biologique

à cause du morcellement des habitats, de la pollution atmosphérique et d'autres nuisances. Lorsque le tourisme est bien géré et fait une large place à l'écotourisme, la diversité biologique en bénéficie. Elle est au contraire fortement menacée dans les pays où le tourisme est mal géré et entraîne un développement incontrôlé de la construction et des infrastructures.

Les pays de la région disposent de réserves non négligeables de **ressources minérales** (pétrole, gaz naturel, charbon et lignite, métaux ferreux et non ferreux, gravier et pierre, notamment). Pour certains d'entre eux, en particulier en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale, les ressources minérales constituent le secteur le plus important de l'économie. L'extraction de ces ressources a de multiples effets directs et indirects sur l'environnement. Les mines sont une source de dégradation des paysages, y compris d'affaissements de terrain qui entraînent la destruction d'établissements humains. Les résidus de l'extraction et du traitement des minerais sont entreposés en terrils, dans des bassins ou derrière des digues. Ils polluent à la fois l'air, par des poussières contenant des métaux lourds qui sont parfois radioactifs, et l'eau, par des infiltrations de produits chimiques. Les mines et les usines de traitement des minerais produisent des eaux usées qui contiennent des métaux lourds, des produits chimiques utilisés pour le traitement, de fortes concentrations de sel ou des particules provenant par exemple du lavage du charbon. L'extraction et le transport du pétrole et du gaz naturel sont aussi des sources de pollution des sols, de l'eau et de l'air par les déperditions et infiltrations de produits à partir des puits et des oléoducs ou gazoducs.

De manière générale, on a peu investi dans l'extraction minière, d'où une détérioration des installations. Pratiquement tous les investissements effectués ont été le fait de sociétés étrangères. Il faudrait investir beaucoup plus pour introduire des technologies modernes et efficaces, qui ont aussi moins de répercussions sur l'environnement.

Élaboration des outils de la politique environnementale

Les pays de la région se sont, dans leur quasi totalité, dotés de nouvelles politiques nationales de l'environnement au cours de la période de transition. La portée et les objectifs de ces politiques sont très variables et elles n'ont pas toutes permis de déterminer des priorités clairement définies en matière de financement et de mise en œuvre. À la suite de l'adoption du Programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale à la Conférence de Lucerne, en 1993, de nombreux pays ont élaboré des **programmes d'action nationaux pour l'environnement** et ils viennent d'achever ou sont en train d'en établir la deuxième génération. Bon nombre de ces pays ont également mis au point des **plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé**, qui ont été une occasion d'instaurer des discussions entre les ministères de la santé et de l'environnement et d'autres secteurs de l'administration et ont permis de centrer l'attention sur les effets environnementaux s'exerçant sur la santé humaine. Rares sont les politiques de l'environnement assorties de stratégies de financement appropriées, ce qui constitue un problème majeur, sur le plan de la mise en œuvre en particulier, commun à tous les secteurs d'intervention des pouvoirs publics dans la région.

Afin d'aider les autorités locales et régionales à définir leurs politiques et leurs priorités, des **plans d'action locaux pour l'environnement** et des **plans Action 21 locaux** ont été introduits. Dans l'un et l'autre cas, les méthodes appliquées reposent sur la participation du public et le dialogue avec les parties prenantes. Des centaines de plans de ce type ont été établis à ce jour.

Dans la quasi totalité des pays, les installations industrielles et autres sources fixes de pollution doivent faire l'objet d'**autorisations environnementales**, et pratiquement tous les pays de la région disposent d'un système d'**études d'impact sur l'environnement (EIE)** par projet lié au dispositif d'autorisation des équipements et installations. Dans la plupart des pays, la législation sur les EIE

prévoit l'accès du public à ces études, un délai de préavis et la possibilité de formuler des observations, y compris dans le cadre d'une audition publique.

Dans les années 90, de nombreux pays ont introduit des **instruments économiques**, notamment un régime de taxes de pollution et de redevances pour l'utilisation des ressources naturelles afin d'accroître les recettes susceptibles d'être investies au profit de l'environnement, d'inciter à lutter contre la pollution et à la réduire, de faire respecter les conditions d'autorisation et d'appliquer le principe pollueur payeur. Les systèmes actuels de redevances de pollution sont certes assez complets mais ils ne fonctionnent pas convenablement, car ils n'atteignent pas leur principal objectif, à savoir modifier le comportement des particuliers et des institutions dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement. Ces instruments n'incitent guère à introduire des mesures de dépollution, leur principale finalité étant d'accroître les recettes, et ce pour diverses raisons: faible tarification des ressources naturelles utilisées, niveau très bas des taxes de pollution, pénalités insignifiantes en cas de non conformité, faible taux de recouvrement, etc.

Les sources de **financement des investissements liés à l'environnement** sont les entreprises, l'État, les autorités locales et régionales, les banques commerciales et les fonds extrabudgétaires pour l'environnement. En Europe orientale et en Asie centrale, l'État demeure la source principale, mais la part de son budget consacré à l'environnement ne dépasse pas 0,5 % environ.

Nombreux sont les ministères de l'environnement qui ont constitué des **fonds pour l'environnement** consacrés à des investissements spécifiques tels que l'infrastructure municipale (eau, voirie, conversion des systèmes de chauffage), la réduction de la pollution industrielle, les techniques de prévention, l'éducation et la mise en place de systèmes de surveillance. Ces fonds sont alimentés par diverses sources, dont les redevances et amendes versées par les pollueurs, les prêts et subventions de donateurs internationaux et d'organisations financières internationales, les remboursements de prêts avec intérêts, le produit des privatisations, les conversions de dettes et les revenus d'opérations financières.

Le recours aux fonds pour l'environnement en tant que mécanismes de gestion de recettes à usage spécifique et de subventionnement des investissements écologiques a aidé bon nombre de gouvernements à surmonter ou atténuer un certain nombre de problèmes au cours de la transition économique. Dans d'autres pays, le bilan est à cet égard plus mitigé. Souvent, les gouvernements ont préféré ne pas créer un fonds distinct et se sont contentés de prévoir une enveloppe budgétaire spécifique, mais dans bien des cas les ressources ont été utilisées de façon peu transparente, voire opaque.

Les pays en transition disposent de systèmes complexes de **surveillance de l'environnement** qui font intervenir un certain nombre d'organismes gouvernementaux et d'institutions scientifiques. Cette grande variété d'acteurs et la complexité des obligations en matière de déclaration créent des problèmes de coordination, de compatibilité entre les différentes déclarations et de gestion des bases de données.

Le volume des **données sur l'environnement** communiquées au public est en augmentation et la plupart des pays publient chaque année un rapport sur l'état de l'environnement. Ils sont en outre de plus en plus nombreux à diffuser de telles informations sur l'Internet et d'autres réseaux électroniques. Nonobstant ces progrès, des carences importantes subsistent. Dans tous les pays en transition, la surveillance des émissions laisse à désirer et ne permet pas de répondre aux besoins de régimes complexes de taxation des activités polluantes. En outre, les systèmes d'information sur l'environnement ont subi des compressions budgétaires.

Le cadre juridique et les institutions nécessaires pour assurer **la participation du public et son accès à l'information** et aux tribunaux ne cessent de s'étoffer depuis 1989, mais dans plusieurs pays, l'absence de règles ou de directives précises fait que de tels objectifs ne se sont toujours pas concrétisés.

tisés. La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a donné une importante impulsion aux efforts faits pour que le public puisse accéder plus facilement à l'information.

L'**éducation dans le domaine de l'environnement** fait partie des grandes priorités des pays en développement, tant pour sensibiliser le public et influencer sur le comportement de la population que pour disposer de ressources humaines suffisantes face à la demande croissante en matière de gestion de l'environnement. Des écoles et universités participent à des réseaux et programmes internationaux d'éducation dans le domaine de l'environnement (réseau des «écoécoles» et GLOBE, par exemple).

Intégration des politiques

Les ministères de l'environnement ont été parmi les premiers à s'engager sur la voie de l'**intégration sectorielle** en élaborant des stratégies et plans d'action pour l'environnement, des stratégies de développement durable, des plans d'aménagement du territoire et d'autres outils d'intervention publique. D'autres ministères et parties concernées ont été invités à s'impliquer, mais leur rôle et leur degré de coopération, de même que la participation du public, ont généralement été moindres que prévu. Il en est résulté une prolifération de stratégies sectorielles dont les buts ne sont guère coordonnés et sont même souvent contradictoires.

Une des grandes difficultés tient à la nécessité de renforcer la coordination et la coopération institutionnelles entre les ministères liés à l'environnement (énergie, industrie, agriculture, transports, santé, économie, affaires sociales, etc.). Certains ministères sont dotés d'un département de l'environnement, mais ce dernier n'a généralement pas les pouvoirs et l'autorité nécessaires pour remplir sa mission, ni un effectif suffisant. Il existe d'autres formes de coopération, qui vont des plus officielles – conseil des ministres et groupes de travail interministériels – aux simples contacts informels entre spécialistes.

Intégrer les préoccupations écologiques aux politiques sectorielles représente une des principales tâches à accomplir, faute de quoi les nuisances environnementales d'activités telles que l'agriculture, l'énergie, l'industrie, les transports et le tourisme risquent de s'aggraver à mesure que les résultats économiques des pays s'améliorent.

La transition a entraîné dans bon nombre de cas un quasi effondrement du **secteur agricole**, qui s'explique par le manque d'efficacité, des problèmes de propriété foncière et la concurrence de produits moins chers et de meilleure qualité provenant des pays occidentaux. L'emploi d'engrais et de pesticides a fortement chuté avec l'arrêt des subventions. De nombreux ruraux sont allés chercher de meilleures possibilités d'emploi dans les villes. Il subsiste néanmoins des problèmes importants, qui tiennent notamment à des pratiques agricoles ayant pour effet d'épuiser et de fragiliser les sols, à l'utilisation peu rationnelle de l'eau due à de piètres systèmes d'irrigation et à l'absence de dispositifs de drainage convenables. Par ailleurs, presque rien n'est fait dans les pays de l'Europe du Sud Est, de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale pour empêcher un retour à l'usage intensif d'engrais et de pesticides une fois que la situation économique se sera améliorée.

Certains pays ont intégré des objectifs environnementaux à leurs politiques agricoles et plusieurs ont adopté des lois plus rigoureuses sur l'utilisation des engrais et pesticides ainsi que des codes de bonnes pratiques agronomiques. Il n'en demeure pas moins que l'agriculture constitue l'une des principales menaces environnementales pour la qualité des eaux souterraines. Dans la plupart des pays, les préoccupations écologiques ne semblent guère avoir été prises en compte dans le secteur agricole. Lorsque les ministères de l'environnement (aussi faibles soient ils) essaient de jouer un rôle, ils sont souvent obligés de céder face à des ministères de l'agriculture bien plus puissants.

Les pays en transition disposent d'abondantes sources d'**énergie**, notamment de charbon, de pétrole

et de gaz naturel, ainsi que d'hydroélectricité dans les montagnes et sur les grands fleuves. Au cours de la période de transition, la consommation d'énergie et la pollution qui en résulte ont diminué du fait du recul de la production industrielle. Les politiques énergétiques ont été déterminées par deux impératifs contradictoires. Le premier tenait à la nécessité d'accroître l'efficacité économique et environnementale en libéralisant les marchés, notamment en fermant les mines de lignite et les centrales thermiques non rentables. Le second était lié aux problèmes sociaux découlant des licenciements à prévoir dans le secteur de l'énergie et des hausses de prix imposées aux entreprises et aux ménages. Dans ces conditions, les progrès ont été plutôt lents sur les fronts de la privatisation, de la libéralisation des marchés, de la rentabilisation de la production et de la gestion de la demande. Des centrales électriques polluantes ont été rénovées plutôt que fermées, et les tarifs de l'énergie vendue aux ménages sont demeurés inférieurs à ceux du marché européen. Les subventions, directes et indirectes, ont été maintenues pour des raisons sociales.

La plupart des pays ont adopté une forme ou une autre de politique en faveur des économies d'énergie et des sources d'énergie renouvelables, mais elle ne semble pas encore avoir eu des effets notables à cause de l'inertie et de la résistance du secteur de l'électricité.

Les pays en transition se sont dotés dans le passé d'un vaste réseau de routes, de voies ferrées et de **services de transports** publics. Depuis 1990, le transport de marchandises et de voyageurs a globalement diminué en raison du recul de l'activité économique. Parallèlement, le transport routier et la circulation des voitures particulières ont connu une nette expansion, stimulant l'élargissement du réseau routier " qu'il s'agisse des autoroutes ou des voies urbaines. Tant la demande de transports en commun que les capacités disponibles dans ce domaine ont diminué au cours de cette période. Un tel état de choses ne cesse de s'aggraver du fait de l'étalement des villes, du manque de concertation entre les autorités chargées de l'environnement et celles qui s'occupent des transports, et de l'incapacité des autorités locales d'élaborer et de financer des projets complexes de transports en commun en milieu urbain.

L'industrie du **tourisme** connaît actuellement des mutations en termes de structure (passage de la propriété d'État à la propriété privée) et de produits. Elle devrait continuer de se développer profitant de la sécurité et de la prospérité accrues de la région, de l'amélioration des infrastructures et de l'ouverture des frontières. Le bon état de l'environnement est considéré comme la condition *sine qua non* d'un tourisme de qualité et à forte valeur ajoutée et la plupart des stratégies nationales relatives à ce secteur font du tourisme durable le modèle de développement de l'avenir. Cela étant, les constructions non autorisées ont dévasté une grande partie des caractéristiques naturelles des sites touristiques, des ressources essentielles telles que l'eau et l'électricité font défaut pendant la haute saison touristique et les réseaux d'assainissement et autres infrastructures constituent des problèmes majeurs. Il faudrait que les nouvelles infrastructures prévues (lieux de villégiature, routes, terrains de golf, remonte pentes, etc.) soient mises en place d'une façon écologiquement viable.

Le développement économique de bon nombre des zones côtières des pays en transition, notamment le long de l'Adriatique, de la Baltique, de la Caspienne et de la mer Noire, suscite des inquiétudes particulières. Au cours de la période de transition, les pressions s'exerçant sur le littoral se sont accentuées, qu'il s'agisse de la construction d'équipements touristiques et de résidences secondaires ou de l'afflux d'une population en quête de meilleures chances sur le plan matériel. De tels aménagements absorbent l'espace limité mais très prisé qui se trouve le long de la côte au détriment des écosystèmes naturels, et engendrent une pollution de l'eau qui vient s'ajouter à celle que les fleuves charrient de l'intérieur des terres. En certains endroits, les activités de loisirs, la chasse et la pêche pratiquées de façon intensive mettent en péril les écosystèmes sur lesquels elles s'appuient. La mer aussi est menacée par la pollution due aux transports maritimes et la pénétration d'espèces exotiques.

Les pays côtiers ont mis au point diverses stratégies pour régler de manière globale le problème de la

gestion du littoral: aménagement de l'espace, désignation de zones marines et terrestres protégées, surveillance de la pollution, traitement des eaux usées et règles applicables à la gestion environnementales des transports maritimes.

La **politique industrielle** des pays en transition a été essentiellement axée sur la privatisation. Vu l'importance des enjeux et la multiplicité des interventions politiques, la cession au secteur privé s'est transformée en un processus long et complexe qui, dans bien des pays, n'est toujours pas achevé. La privatisation, le renouvellement technologique et les exigences du marché international tout comme l'application effective des normes environnementales ont contribué à améliorer la gestion de l'environnement dans l'industrie. Les industriels qui ont réussi à s'imposer sur les marchés sont ceux qui ont adopté des systèmes de gestion de l'environnement (tels que le programme dit de «gestion responsable» et la norme ISO 14000) et ont volontairement amélioré leurs performances environnementales, en avance et au delà des obligations légales. Parallèlement, certaines des entreprises les plus polluantes ont fermé leurs portes pour des raisons économiques.

La **privatisation** a offert l'occasion de procéder à un «éconettoyage» des entreprises, surtout lorsque de nouveaux investissements étaient envisagés. Le gouvernement d'entreprise et les résultats se sont améliorées plus rapidement là où la privatisation s'accompagnait d'investissements étrangers directs que dans les cas de privatisation par distribution de bons ou par rachat interne. Les entreprises privatisées qui soutiennent la concurrence sur les marchés mondiaux ont largement réussi à améliorer leur performance environnementale, alors que les industries en voie de privatisation ou restant sous le contrôle de l'État conservent des techniques vétustes et sont politiquement à l'abri des contraintes à finalité écologique.

Selon plusieurs indicateurs, la population des pays en développement ne jouit pas d'une aussi bonne **santé** que celle des autres pays de la région. La situation est à cet égard variable, les pires conditions sanitaires étant constatées en Europe orientale et du Sud Est, dans le Caucase et en Asie centrale. La santé et les soins médicaux dépendent certes de toute une série de facteurs sociaux, économiques et institutionnels mais le piètre état de l'environnement est un des éléments les plus déterminants. Le principal facteur de risque pour la santé est la mauvaise qualité de l'eau de boisson, notamment dans les zones rurales. La pollution causée par les particules en suspension dans l'air est aussi particulièrement élevée dans les villes. Il subsiste dans les pays en transition de nombreuses zones fortement polluées, principalement du fait d'activités industrielles et minières antérieures. Les déchets industriels accumulés peuvent représenter un risque pour la santé publique. Un rôle croissant revient à la population dans la définition des conditions et mesures à instaurer en matière d'hygiène du milieu. Plusieurs initiatives ont été prises pour faire davantage intervenir les diverses parties prenantes et engager des actions efficaces (élaboration de plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé, participation des municipalités au réseau de «villes saines», etc.).

Coopération internationale

La **coopération internationale** a été un élément majeur et l'un des moteurs des réformes environnementales et autres engagées dans le cadre du processus de transition. L'aide des donateurs a facilité la formulation de politiques et le financement de projets de démonstration. Le processus d'adhésion à l'Union européenne a été un important facteur d'évolution dans la modernisation de la législation et des normes relatives à l'environnement parmi les pays candidats. Plus important encore pour l'avenir, une bonne part du travail de formulation des politiques a été effectuée au plan international, dans le cadre de conventions mondiales, régionales ou sous régionales ou de programmes et de stratégies ayant une portée géographique ou thématique spécifique. La coopération en matière environnementale a joué un rôle notable dans l'instauration d'un dialogue entre les États membres de la CEE et elle pourrait à l'avenir contribuer grandement à prévenir de nouvelles divisions en Europe.

Tout au long de la période de transition, les **pays donateurs**, l'**Union européenne** et les **institutions financières internationales** ont apporté une assistance technique (pour la formation, l'aménagement des politiques et des activités analogues) et financière (généralement pour des projets d'investissement) dans divers domaines. L'essentiel de l'assistance internationale émanant du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales a été consacré à la stabilisation macroéconomique et aux réformes structurelles. Les infrastructures et l'environnement ont reçu un appui limité. Le montant des prêts et subventions destinés à l'investissement était fonction de la capacité d'emprunt et de cofinancement des pays. Cette capacité étant le plus souvent modeste, le financement international n'a représenté qu'une faible part du total des dépenses consacrées à la protection de l'environnement.

Conclusions

La transition a mis en branle un changement structurel fondamental des modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de l'environnement dans les pays en transition. Ce qui n'était au départ qu'une entreprise visant à dépolluer l'air, l'eau et le sol dans la région s'est transformé en un processus qui contribue à la réforme des institutions, de l'économie et de la société civile. Dans les pays dont l'économie s'est redressée, un découplage se dessine entre la pollution et le développement économique. Les réformes structurelles ont été plus lentes et ont eu moins d'effets favorables dans les pays dont l'économie continue de stagner ou qui sont en situation de guerre ou d'instabilité. Les principaux obstacles à la réalisation des objectifs environnementaux dans les pays en transition sont le manque de capacités de gestion, l'absence d'institutions suffisamment solides et de continuité institutionnelle dans le secteur de l'environnement, et le manque de fonds.

Les pays ont pris un certain nombre d'initiatives importantes en vue de développer leurs capacités, souvent avec un appui technique extérieur. Ils ont élaboré des lois, renforcé et restructuré les institutions, adopté des outils décisionnels novateurs et favorisé la participation du public. La capacité institutionnelle des pouvoirs publics et des autres parties prenantes s'étant étoffée, les politiques mises en œuvre ont donné de meilleurs résultats dans toute la région.

Une expérience et un savoir faire considérables ont ainsi été accumulés en matière de gestion environnementale dans le cadre du processus de transition. L'information correspondante est recueillie dans les études de performance environnementale et représente une contribution importante à la connaissance générale des principes de gestion de l'environnement.

Perspectives

Le programme «Un environnement pour l'Europe» visait au départ à aider les pays en transition à restructurer le secteur de l'environnement et à résoudre les problèmes connexes. L'on y voyait un moyen de contribuer à mettre fin à la division idéologique, politique et économique de l'Europe, une façon d'améliorer les conditions de vie de la population de ces pays et un moyen efficace de réduire le niveau général de pollution sur le continent et dans le monde. Au bout de 13 années de transition, ces pays apparaissent de plus en plus comme étant capables de résoudre leurs problèmes par eux mêmes et de contribuer activement à l'action internationale pour l'environnement.

La transition ayant bien progressé, l'orientation du programme «Un environnement pour l'Europe» est peu à peu passée de l'assistance de l'Ouest à l'Est à l'élaboration conjointe des politiques dans un contexte paneuropéen, produisant ainsi d'importantes conventions et stratégies paneuropéennes. Les pays en transition se sont engagés à appliquer certains de ces instruments. Lorsqu'ils auront acquis plus d'expérience, ils pourront participer de manière de plus en plus active et compétente à la définition des politiques de l'environnement au plan international.

La plupart des pays en transition ont sollicité des études de performance environnementale, considérées comme un outil essentiel pour déterminer précisément l'étendue et la complexité de leurs problèmes dans le domaine de l'environnement, cerner les mesures qu'il serait possible d'adopter, partager leurs expériences et suivre les progrès accomplis, ainsi que pour s'impliquer pleinement dans les processus régionaux et mondiaux. En participant au programme d'études de performance environnementale, ces pays manifestent clairement leur souhait et leur volonté d'aller de l'avant.

INTRODUCTION

Transition

Les premières années de transition dans la région ont été caractérisées par une modification du financement public et une restructuration rapide des économies de ces pays. Cette restructuration était censée aboutir à la disparition des industries sources de gaspillage et de pollution, mais de nombreuses centrales électriques et autres sites industriels de ce type ont continué de fonctionner. Cela étant, d'autres entreprises ont effectivement disparu ou ne fonctionnent plus qu'à une fraction de leur capacité antérieure et, dans certains pays, le PIB n'a pas encore retrouvé les niveaux qu'il avait atteints avant les années 90. Le chômage, en revanche, a pris des proportions alarmantes dans la plupart des pays en transition à mesure que les entreprises en liquidation ou en restructuration réduisaient leurs effectifs.

Les problèmes de disponibilité limitaient les possibilités d'instaurer immédiatement un système de recouvrement intégral des coûts dans les services publics de distribution et les capitaux à long terme dont ces pays avaient grand besoin ne pouvaient être obtenus sur les marchés financiers internationaux ou locaux. En outre, le régime réglementaire ne s'est pas développé assez rapidement pour que la gestion de l'environnement puisse être efficace. Sur le plan politique, l'évolution de la région n'a pas été sans difficultés; dans certains pays, l'introduction brutale de l'économie de marché a suscité une forte résistance, en raison de ses conséquences sociales, ce qui a contribué à ralentir le processus de réforme.

Dans le cadre des réformes d'ordre constitutionnel et administratif, des pouvoirs accrus ont été conférés aux municipalités et aux régions, notamment en matière de gestion de l'environnement et des services publics au plan local. Les aspects importants de ces réformes sur les plans local et régional avaient trait, notamment, à la répartition des recettes fiscales entre les échelons national et infranational, à la définition des attributions institutionnelles respectives touchant, par exemple, les inspections et les autorisations, et au renforcement des capacités des autorités locales et régionales.

Au cours des premières années de la transition, l'accent était mis sur la rédaction de nouvelles constitutions et la mise en place de nouvelles institutions gouvernementales: pluripartisme parlementaire, conseils des ministres, ministères, tribunaux indépendants, réformes des structures municipales et régionales, etc. Des mesures importantes ont été prises à cette époque dans nombre de pays pour mettre en place des institutions appropriées et un cadre juridique régissant l'environnement et le développement durable.

Très peu de progrès ont été réalisés dans les pays et régions où sévissait la guerre ou l'instabilité politique. Les opérations militaires et l'impossibilité pour la population civile de mener une vie normale ont créé de multiples problèmes environnementaux: mines terrestres, stocks de déchets chimiques, médicaments et autres produits périmés et délabrement des infrastructures publiques. Dans ces pays, la solution des problèmes environnementaux est considérée comme un élément important de la reconstruction après le conflit parce qu'elle offre aussi bien la sécurité aux populations que des possibilités de coopération aux ex parties belligérantes.

«Un environnement pour l'Europe»

Dans le cadre du processus de transition, les ministres chargés de l'environnement des États membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) se sont réunis en 1991 au château de Dobris, près de Prague, à l'invitation du Ministre tchèque de l'environnement, Jozef Vavroušek. Les participants à cette conférence ont examiné les moyens de renforcer leur coopération en matière de protection et d'amélioration de l'environnement et d'élaborer des stratégies à long

terme en vue d'un programme environnemental pour l'Europe. C'est ainsi qu'a débuté le processus de coopération en matière d'environnement baptisé «Un environnement pour l'Europe».

Depuis cette première réunion de Dobris, des conférences ministérielles pour le programme «Un environnement pour l'Europe» se sont tenues à Lucerne (Suisse) en 1993, à Sofia (Bulgarie) en 1995, à Aarhus (Pays Bas) en 1998 et, dernièrement, à Kiev (Ukraine) en 2003. Sous l'égide de ce programme, des pays, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises collaborent pour venir en aide aux pays en transition. Plusieurs conventions régionales ont été également négociées et signées dans ce cadre. L'un des outils de mise en commun des expériences et de promotion de la bonne gestion de l'environnement est constitué par les études de performance environnementale effectuées dans le cadre de la CEE.

États membres de la CEE

Les expressions «États membres de la CEE» ou «région» désignent dans le présent document l'ensemble des 55 États membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe :

Albanie	Espagne	Kazakhstan	République tchèque
Allemagne	Estonie	Kirghizistan	Roumanie
Andorre	États-unis d'Amérique	Lettonie	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Arménie	Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	Liechtenstein	Saint-Marin
Autriche	Fédération de Russie	Lituanie	Serbie et Monténégro
Azerbaïdjan	Finlande	Luxembourg	Slovaquie
Biélorussie	France	Malte	Slovénie
Belgique	Georgie	Monaco	Suède
Bosnie-Herzégovine	Grèce	Norvège	Suisse
Bulgarie	Hongrie	Ouzbékistan	Tadjikistan
Canada	Irlande	Pays-Bas	Turkménistan
Chypre	Israël	Pologne	Turquie
Croatie	Italie	Portugal	Ukraine
Danemark		République de Moldova	

Portée des études de performance environnementale

Lors de la deuxième Conférence ministérielle du processus «Un environnement pour l'Europe», qui s'est tenue à Lucerne (Suisse) en avril 1993, les ministres ont décidé que le système des études de performance que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avait adopté pour ses propres États membres devait être progressivement étendu à toute l'Europe, et ils ont chargé la CEE de mener à bien ce programme élargi dans les pays en transition.

Au départ, trois études pilotes ont été effectuées conjointement par l'OCDE et la CEE entre 1994 et 1996 en Pologne, en Bulgarie et au Bélarus. En 1996, le Comité des politiques de l'environnement a décidé de faire des études de performance environnementale un élément du programme ordinaire de la CEE.

Les objectifs des études de performance environnementale (EPE) sont les suivants: aider les pays

en transition à améliorer leur gestion de l'environnement en définissant des conditions de référence et en formulant des recommandations concrètes pour un renforcement de la mise en œuvre et de l'efficacité des politiques; favoriser un dialogue entre les pays membres de la CEE en vue d'intégrer les politiques environnementales aux politiques sectorielles et de mettre davantage l'accent sur les aspects sanitaires de la performance environnementale; harmoniser les conditions et politiques environnementales dans l'ensemble de la région et contribuer au développement durable.

Depuis 1994, la CEE a effectué des EPE dans 16 pays: Estonie (1995); Slovénie (1997); République de Moldova (1998); Lituanie (1998); Lettonie (1998); Ukraine (1999); Croatie (1999); Kazakhstan (2000); Kirghizistan (2000); Arménie (2000); Roumanie (2001); Ouzbékistan (2001), Albanie (2001), ex République yougoslave de Macédoine (2002), Yougoslavie actuellement Serbie et Monténégro (2002) et Géorgie (2002). La CEE a aussi coopéré avec l'OCDE pour son étude relative à la Fédération de Russie (1999).

La CEE a procédé à une seconde étude en Bulgarie (2000) et en Estonie (2001) et à des études complémentaires en Slovénie, en République de Moldova, en Lituanie, en Lettonie et en Ukraine.

À la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» (21-23 mai 2003, Kiev), les ministres ont salué le rapport intitulé «Les politiques de l'environnement dans les pays en transition: enseignements tirés de 10 années d'études de performance environnementale» et ont appuyé l'application des recommandations qui y étaient énoncées (voir sect. VII). Ils ont réaffirmé leur soutien au programme de la CEE consacré aux études de performance environnementale qui avait été lancé lors de la Conférence ministérielle de Lucerne, en observant que ce programme avait été un important instrument pour les pays en transition. Les ministres sont convenus que les programmes de la CEE et de l'OCDE dans ce domaine devaient continuer d'aider les différents pays à évaluer les progrès accomplis, d'encourager la concertation sur les politiques au moyen d'examen par les pairs, de stimuler une plus grande responsabilisation et de formuler, à l'intention des gouvernements concernés, des recommandations personnalisées sur la manière de réduire la charge polluante globale.

Le processus des EPE

En tant qu'opération volontaire, les EPE ne sont entreprises que sur la demande du pays lui-même, formulée au niveau ministériel. Dans un premier temps, la CEE et des hauts fonctionnaires du pays demandeur s'accordent sur la structure de l'étude. L'équipe d'évaluation est constituée d'experts venus de toute la région et sa composition varie en fonction des besoins du pays étudié. Cette équipe se réunit avec les experts nationaux pour examiner les problèmes rencontrés en matière de gestion de l'environnement et d'intégration des considérations environnementales à l'activité des secteurs économiques. Le rapport final de l'équipe contient des recommandations visant à apporter des améliorations supplémentaires, qui tiennent compte des progrès accomplis par le pays dans la période de transition en cours. Le Groupe spécial d'experts des EPE procède à une évaluation de chaque pays avant l'examen par des pairs auquel procède le Comité des politiques de l'environnement.

Objectifs du présent rapport

La finalité du présent document est de passer en revue et analyser les enseignements que l'on peut tirer du programme d'études de performance environnementale et, à partir de cette analyse, faire des recommandations quant à la portée et à l'orientation qu'il conviendrait de donner à ce programme à l'avenir.

Pour s'acquitter de cette mission, les objectifs suivants doivent être réalisés:

- Mettre en lumière les résultats obtenus par les pays en transition au cours de la décennie

écoulée en matière de politiques et de gestion de l'environnement;

- Décrire les plus importants obstacles et problèmes rencontrés;
- Identifier les domaines qui requièrent plus d'attention; et
- Tirer les enseignements voulus et recommander des politiques à adopter à l'avenir aux échelons national et régional.

Géographie des pays en transition

L'expression «pays en transition» désigne les pays de la région de la CEE qui appliquaient des systèmes sociaux à plansification centralisée jusqu'au milieu de 1990 et qui ont entrepris depuis de se reformer sur la démocratie et l'économie de marché. Dans ce processus, un certain nombre de pays indépendants ont vu le jour à la suite de la dissolution de trois fédérations (Union soviétique, Yougoslavie et Tchecoslovaquie). Des appellations diverses ont été données à ce groupe de pays et à ses divers sous-groupes. Les distinctions établies dans le présent rapport ont pour seul objet de mieux décrire et comprendre les divers points communs dans la situation de tel ou tel sous-groupe de pays et elles n'ont aucune connotation politique.

Europe centrale et orientale - Expression générale désignant parfois le ou les pays en transition mais depuis peu utilisée essentiellement pour désigner les pays candidats à l'UE et les pays de l'Europe du Sud-Est

Pays candidats à l'adhésion à l'UE - Dix pays en transition qui négocieront leur entrée en tant que membres à part entière de l'UE:

Chypre
République tchèque
Estonie
Hongrie
Lettonie
Lituanie
Malte
Pologne
Slovaquie
Slovénie

La Bulgarie et la Roumanie, dont le partenariat pour l'adhésion n'a été actualisé, peu vent être incluses dans cette catégorie.

Europe du Sud-Est - Pays bénéficiaires du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, moins la Bulgarie et la Roumanie, qui figurent parmi les pays candidats à l'UE:

Albanie
Bosnie-Herzégovine
Croatie
Serbie et Monténégro
Ex-République yougoslave de Macédoine

États baltes:
Estonie
Lettonie
Lituanie

Europe orientale, Caucase et Asie centrale - Ce groupe est parfois aussi appelé Groupe des 12 ou nouveaux États indépendants et comprend les pays qui faisaient partie de l'Union soviétique moins les trois États baltes:

Arménie
Azerbaïdjan
Biélorussie
Ouzbékistan
Kazakhstan
Émirats arabes unis
République de Moldova
Fédération de Russie
Tadjikistan
Turkménistan
Ukraine
Ouzbékistan

Caucase:

Arménie
Azerbaïdjan
Ouzbékistan

Asie centrale:

Kazakhstan
Émirats arabes unis
Tadjikistan
Turkménistan
Ouzbékistan



RÉFORME JURIDIQUE ET INSTITUTIONNELLE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Le processus «Un environnement pour l'Europe» a permis de disposer d'une instance de promotion et de définition des priorités pour la réforme juridique et institutionnelle en matière de gestion de l'environnement et de protection des ressources naturelles en Europe centrale et orientale.

La rédaction d'une nouvelle législation de l'environnement et de textes connexes ainsi que la création de ministères de l'environnement et d'institutions apparentées ont fait partie du processus général de réforme dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. Dans bien des cas, ces réformes juridiques et institutionnelles reposaient sur de nouvelles dispositions constitutionnelles proclamant le droit à un environnement sûr et salubre. Les lois sur l'environnement et les ressources naturelles ont été parmi les premières à introduire des dispositions en faveur de la démocratie participative et de l'économie de marché, ainsi que du partage des responsabilités entre les autorités nationales, régionales et locales.

Le processus d'alignement sur l'Union européenne a constitué l'un des principaux moteurs des réformes juridiques et institutionnelles dans les pays candidats à l'UE. Certains de ces pays ont avancé davantage que d'autres sur la voie de la mise en conformité de leurs cadres juridiques et institutionnels avec les critères de l'UE, mais tous ont notablement amélioré leurs capacités de gestion de l'environnement. Les accords de partenariat et de coopération et les accords de stabilisation et d'association conclus dernièrement entre l'UE et, respectivement, les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale et les cinq pays d'Europe du Sud Est qui ne sont pas encore candidats, et les programmes d'assistance qui accompagnent ces accords, contribueront très probablement à approfondir le processus de réforme dans le domaine de l'environnement.

Des mesures ont été prises par les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale et l'Europe du Sud Est pour réformer la gestion de l'environnement par des changements d'ordre législatif et institutionnel, mais l'application des réformes a été en général assez lente. Parallèlement, dans la plupart de ces pays, les dépenses publiques sont en recul et une bonne part de l'infrastructure environnementale de la région, les systèmes de gestion et de distribution des ressources en eau, par exemple, se trouve dans un état critique et doit être rénovée d'urgence après des années sans entretien.

La gestion de l'environnement en Géorgie

Des mesures ont été prises en Géorgie pour réformer la gestion de l'environnement à tous les niveaux de l'administration et au sein des entreprises. Le pays s'était déjà doté de divers instruments économiques de financement de la protection de l'environnement en 1993 et 1994, notamment une taxe sur la pollution par des substances dangereuses et une autre sur la consommation de ressources naturelles. Toutefois, les recettes fiscales à ce titre n'étaient pas affectées spécifiquement à la protection de l'environnement, secteur qui dépendait quasi totalement de financements extérieurs. Cette situation est en cours de réexamen. La Géorgie a en outre adopté en octobre 1996 sa loi cadre sur la protection de l'environnement. De nombreuses réglementations nécessaires n'ont pas encore été adoptées mais le processus de rédaction d'une nouvelle législation conforme autant que faire se peut aux normes de l'UE est en cours.

Source: EPE Géorgie, CEE 2003.

Malgré les progrès enregistrés pour ce qui est des législations environnementales adoptées, la capacité de ces pays à mettre en œuvre et à faire appliquer effectivement ces textes demeure limitée, dans bien des cas en raison de déficiences sur le plan des structures institutionnelles et administratives. Un surcroît d'efforts s'impose en particulier dans les domaines de l'eau, de la gestion des produits chimiques et des déchets, des sites contaminés, de la lutte contre la pollution industrielle et de la protection de la nature, en ce qui concerne aussi bien le renforcement et l'application effective de la législation que la capacité institutionnelle.

tions en matière de gestion de ces ressources ont été, en tout ou en partie, confiées audit Ministère. Ces conflits renvoyaient à deux grandes problématiques, à savoir s'il faut privilégier la protection de l'environnement ou bien les recettes provenant de l'extraction des ressources, d'une part, et les structures existantes ou bien la transparence et la responsabilisation, de l'autre.

Au milieu des années 90, les pays candidats à l'adhésion à l'UE ont engagé le processus de transposition et d'application de la législation de l'Union. La transposition du corpus de lois européennes sur l'environnement impose de modifier les lois existantes et d'adopter plusieurs lois nouvelles, ainsi que de mettre en place les structures administratives et autres propres à assurer l'application effective de ces textes. Les pays candidats sont également tenus de ratifier toutes les conventions internationales auxquelles l'UE est partie. Dans l'ensemble, ce processus d'alignement des législations sur celles de l'UE s'est bien déroulé dans les pays candidats.

Des lois et règlements ont été adoptés dans la plupart de ces pays à un rythme très rapide, d'où un décalage considérable sur le plan de la mise en œuvre, un manque de cohérence entre les différents textes juridiques, des chevauchements, des contradictions avec les lois et normes datant d'avant 1990 et des retards dans l'adoption des textes d'application requis. Dans ces conditions, les mesures d'application classiques n'ont eu qu'une portée très limitée.

Les réformes institutionnelles engagées dans les pays en transition ont parfois aidé à la confusion.

Le cadre juridique relatif à l'environnement au Kazakhstan

Le Kazakhstan a pris la décision stratégique de favoriser le développement durable et l'intégration sectorielle des objectifs environnementaux qui en découle. Cette décision a permis la mise en place d'un nouveau cadre juridique, mais la loi sur la protection de l'environnement, à l'instar d'autres lois, nécessite des textes d'application pour être pleinement mise en œuvre. Or, bon nombre de ces textes font encore défaut, en particulier ceux relatifs aux procédures opérationnelles. Cette situation est source de nombreux problèmes, aboutit à des incohérences dans la mise en œuvre des politiques environnementales et limite l'efficacité de celles-ci. Sont particulièrement importantes à cet égard les réglementations opérationnelles relatives à la surveillance de l'environnement, aux procédures d'expertise environnementale, aux audits d'environnement, aux assurances dans le domaine de l'environnement, à l'accès à l'information, à la participation du public, aux procédures de certification et à la gestion des urgences.

Source: EPE Kazakhstan, CEE 2000.

Réforme juridique en Ukraine

Depuis son indépendance, l'Ukraine a adopté une législation de base dans le domaine de l'environnement et s'est dotée d'une nouvelle politique environnementale. La loi pertinente de 1991 contient des dispositions générales sur pratiquement tous les aspects de la protection et de la gestion de l'environnement. D'autres lois importantes dans ce domaine adoptées depuis 1991 portent sur les aspects suivants: expertises écologiques, santé publique, faune, protection de l'atmosphère, fonds ukrainien pour les réserves naturelles, pesticides et produits chimiques utilisés dans l'agriculture, exploitation de l'énergie nucléaire et protection contre les radiations, manipulation des déchets radioactifs, administration des situations d'urgence et gestion des déchets. Quatre codes ont été adoptés: code foncier, code des eaux, code des forêts et code des ressources minérales. L'Ukraine s'emploie à harmoniser ses lois avec la législation de l'UE.

Source: EPE Ukraine, CEE 1999.

A. Législation relative à l'environnement et aux ressources naturelles

Au cours de la décennie écoulée, les pays d'Europe centrale et orientale ont commencé à réformer leur législation environnementale. Dans l'ensemble, le processus d'adoption de législations sur l'environnement et les ressources naturelles a bien progressé, surtout dans les pays candidats à l'UE. La plupart des régimes juridiques de l'environnement reposent sur des lois cadres qu'il faut à présent compléter et faire appliquer par le biais de lois et de règlements spécifiques. Dans la plupart des pays de l'Europe du Sud Est et de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, le travail d'élaboration et d'adoption de ce type de textes n'a été engagé que depuis peu.

Législation relative aux ressources minérales en Ouzbékistan

En Ouzbékistan, le principal instrument de réglementation du secteur minéralier est le Code du sous sol de 1994, qui régit l'exploitation et la protection du sous sol, les questions relatives à l'extraction minière, la sécurité dans ce secteur et les droits de propriété. Il renferme un certain nombre d'exigences concernant l'environnement, notamment les expertises écologiques par l'État, la surveillance du régime des eaux souterraines, les terrains protégés et le réaménagement des mines, mais ces exigences sont formulées en termes très généraux. Le Code reste muet sur toute une série de questions: fermeture et maintenance ultérieure des mines, réaménagement des mines à ciel ouvert, recyclage et récupération des déchets minéraliers et participation communautaire aux EIE. Tant que la mine est en activité, la remise en état des sols et la protection de l'environnement incombent à l'entreprise exploitante, mais une fois la mine fermée, les responsabilités à cet égard ne sont pas précisées. Dans le contexte actuel de privatisation de certaines parties du secteur minéralier, la clarification des responsabilités en matière d'environnement, au sein d'un régime juridique transparent, est jugée extrêmement importante pour attirer les investissements étrangers.

Source: EPE Ouzbékistan, CEE 2001.

raune et more, eau) occupe une place importante dans l'économie. La législation qui régit leur gestion en ce qui concerne, par exemple, la propriété, la sous traitance et l'octroi de licences, ainsi que les rôles respectifs des secteurs public et privé, a été réformée dans tous ces pays au cours de la décennie écoulée.

Les secteurs chargés de la gestion des ressources naturelles étaient très puissants dans les régimes précédents et exercent une grande influence sur l'évolution de la législation touchant leurs domaines respectifs. Dans certains cas, il en est résulté un conflit institutionnel entre le Ministère de l'environnement et les autorités en charge des ressources naturelles; dans d'autres cas, les attributions

Bilan

- Les lois cadres sur la protection de l'environnement représentent un bon moyen de synthétiser toute une série de critères dans une structure globale, mais il importe d'élaborer sans retard les textes d'application requis pour donner une expression concrète à la mise en œuvre réelle de ces lois cadres. Si cela s'avère impossible, il vaut mieux adopter d'abord une législation «horizontale» pour les secteurs les plus importants (eau, déchets, etc.).
- Les nouvelles lois cadres et autres grands textes sur l'environnement offrent une importante occasion de sensibiliser l'opinion publique, en particulier dans le cadre des auditions publiques concernant leur adoption.
- Les recettes produites par les ressources naturelles peuvent parfois prendre le pas sur les préoccupations environnementales liées à l'extraction, au traitement et à l'utilisation de ces ressources.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Harmoniser la législation relative à la protection de l'environnement.
- Faire en sorte que les moyens d'assurer l'application effective de la loi fassent partie intégrante de la loi.
- Promouvoir l'application et le respect effectifs de la législation sur l'environnement, y compris les accords internationaux dans ce domaine.
- Exiger une définition claire des responsabilités et la transparence dans la gestion des ressources naturelles et dans l'évaluation stratégique de l'impact des politiques relatives aux ressources naturelles sur l'environnement.
- Sensibiliser l'opinion publique par des consultations sur le processus législatif.

B. Création de ministères de l'environnement et autres organismes analogues

Des progrès considérables ont été réalisés pour ce qui est de la création de structures ministérielles chargées de la protection de l'environnement. Presque tous les pays en transition disposent d'un tel ministère, même si l'organisation et les compétences de ces entités varient beaucoup d'un pays à l'autre. Dans la plupart des cas, ces ministères sont chargés de la protection des ressources naturelles et de la protection de la nature. Cela exige une coordination et une collaboration avec d'autres ministères, notamment ceux chargés de l'agriculture, des transports, du tourisme et de la construction. Là où cette coopération fait défaut, les ministères de l'environnement, qui sont généralement peu puissants et ne bénéficient pas d'un appui politique suffisant, peuvent difficilement s'acquitter pleinement de leur mission.

À quelques exceptions près, les institutions chargées de l'environnement sont aujourd'hui plus solides qu'il y a 10 ans, qu'il s'agisse de leur mandat juridique ou des moyens dont elles disposent. Elles ont bénéficié aussi bien des réformes administratives d'ensemble entreprises dans ces pays que des programmes de renforcement des capacités appuyés par les donateurs et les organisations internationales. Elles ont également tiré parti de l'afflux de jeunes experts et d'anciens militants écologistes initiés aux nouveaux programmes d'études environnementales dans le pays et à l'étranger.

La croissance des institutions slovènes de protection de l'environnement

En Slovénie, le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire a été remanié à plusieurs reprises ces dernières années. De 1991 à 1995, ses effectifs, y compris ceux des instituts associés, sont passés de 300 environ à près de 1 200 agents. Au cours de la même période, le champ d'action du Ministère s'est élargi, passant de la gestion des ressources en eau à d'autres aspects de la lutte contre la pollution, à l'aménagement du territoire et à la protection de la nature et de la diversité biologique. Parallèlement, la capacité des autorités locales en matière d'environnement a été également renforcée.

Source: EPE Slovénie, CEE 1997.

Toutefois, le processus de création d'institutions a été tout sauf simple dans la plupart des pays. L'accumulation de missions juridiques qui relevaient auparavant d'autres ministères a créé des rivalités entre ministères et, dans certains cas, des doubles emplois sur le plan des capacités avec, par exemple, les ministères de l'agriculture et de la santé. L'un des aspects qui ont posé le plus de problèmes de cet ordre dans nombre de pays de la région est celui des attributions en matière de gestion de l'eau, qui sont souvent réparties sur trois ou quatre ministères et divers instituts et autres structures. Les accrochages entre les ministères chargés de l'exploitation économique des ressources naturelles (minerais, eau et terre, notamment) et le Ministère de l'environnement, qui est souvent chargé de veiller à l'exploitation durable de ces ressources, ne sont pas rares non plus. Les considérations économiques prennent généralement le pas sur toutes les autres.

Un autre problème important rencontré par nombre de ces pays avait trait à l'absence de continuité institutionnelle. Des ministères de l'environnement ont été créés, dissous ou restructurés, recréés puis de nouveau restructurés, ce qui créait un climat d'incertitude pour les agents de ces ministères comme pour les autres décideurs et pour la société civile. Les stratégies adoptées par une équipe sont parfois abandonnées par l'équipe suivante parce qu'elle ne s'y reconnaît pas. Cette incertitude, et ses incidences sur les politiques et plans à long terme, empêchent peut être aussi la communauté internationale d'apporter l'appui nécessaire.

Le Ministère albanais de l'environnement

L'Albanie s'est dotée de son premier Ministère de l'environnement en septembre 2001. Les origines institutionnelles de la protection de l'environnement remontent à 1991, année de la création, au sein du Ministère de la santé, du Comité pour la protection et la préservation de l'environnement. La même année, un comité de la protection de l'environnement a été créé au sein du Ministère de la santé et de l'environnement. En 1998, le parlement albanais, par la loi n° 8364, a transformé l'Agence nationale pour l'environnement en une institution indépendante relevant directement du Premier Ministre. La création du ministère en 2001 s'inscrit dans cette tendance vers toujours plus d'importance et de pouvoir conférés aux autorités chargées de la protection de l'environnement.

Source: EPE Albanie, CEE 2002.

Bilan

- Les ministères de l'environnement doivent être dotés de mandats clairs, d'un mode de financement prévisible et suffisant et d'une sécurité institutionnelle. Le manque de continuité affaiblit l'institution et rend l'application effective des textes quasi impossible.
- La coopération interministérielle est essentielle. Les politiques et les lois sont souvent interdépendantes, ce qui pose surtout des problèmes lorsque les considérations économiques semblent en contradiction avec les considérations environnementales.
- La question des effectifs du ministère aux échelons central, régional et municipal est tout aussi importante. Cet effectif doit atteindre une masse critique en termes de personnel qualifié et suffisamment bien payé.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Créer des ministères de l'environnement dans les pays où cela n'a pas encore été fait.
- Mettre en place des mécanismes efficaces de coopération interministérielle.
- Renforcer les capacités techniques et professionnelles des ministères de l'environnement.
- Renforcer le rôle et le statut du Ministère de l'environnement par rapport aux autres ministères.
- Accorder aux agents du Ministère des incitations suffisantes pour les conserver.

C. Services d'inspection et contrôle de l'exécution

Dans la plupart des pays, des services d'inspection ont été créés aux échelons national et infranational. Dans certains cas, ces services sont intégrés aux autorités régionales chargées de l'environnement et, dans d'autres cas, ils exercent les fonctions de ces autorités. Le rôle fondamental de ces structures est d'inspecter les installations pour s'assurer de leur conformité mais, dans bon nombre de pays, elles sont aussi chargées de délivrer les permis ou de statuer sur les études d'impact sur l'environnement. Dans certains pays, le service d'inspection participe également aux activités de contrôle en vue de constater les infractions aux lois sur l'environnement, d'aider les municipalités à établir des programmes de remise en état de leur ressort.

Les inspections relèvent généralement du ministère de l'environnement mais il peut y avoir des inspections des forêts, des inspections de la santé ou des inspections de l'agriculture et des eaux. Des doubles emplois entre unités d'inspection et un manque de coordination peuvent être constatés non seulement au niveau central mais également entre les organismes nationaux et régionaux ou locaux chargés du contrôle de l'exécution. L'une des grandes questions que pose le développement des capacités d'exécution est celle de savoir dans quelle mesure les responsabilités devraient être centralisées à l'échelon national ou, au contraire, décentralisées vers l'échelon local. Il importe d'associer les autorités locales à la mise en œuvre des lois et règlements parce qu'elles sont les plus proches des véritables problèmes environnementaux et les plus touchées par ces derniers.

Inspection de l'environnement en ex République yougoslave de Macédoine

La principale institution chargée de veiller à l'application des lois sur l'environnement est l'Inspection publique de l'environnement, qui fait partie du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire. L'Inspection elle-même est centralisée mais la plupart des inspecteurs nationaux sont en poste dans les zones sensibles (fortement industrialisées ou protégées), celles de Veles et Bitola, par exemple. Toutes les entreprises polluantes sont visitées mais l'Inspection publique de l'environnement concentre son action sur l'industrie la plus lourdement polluante.

Il existe un certain nombre d'autres inspections centrales ou locales, relevant notamment du Ministère de l'agriculture et des eaux et forêts ou du Ministère de la santé, ainsi qu'une inspection publique communale qui s'occupe des entreprises communales de dimension nationale. Les entreprises d'échelle municipale relèvent de la compétence des inspections locales. Des problèmes peuvent surgir pour cause de coordination insuffisante des activités des différentes inspections. Pour améliorer cette situation, de nouvelles lois, portant notamment sur les normes, la mise en œuvre et la conformité aux directives pertinentes de l'UE, sont en préparation et seront suivies par un réaménagement institutionnel à tous les niveaux. L'on compte en outre que la délégation de certains pouvoirs en matière de surveillance de l'environnement et d'inspection aux autorités locales autonomes contribuera à améliorer l'application effective de la législation environnementale.

Source: EPE, ex République yougoslave de Macédoine, CEE 2002.

Les institutions chargées de l'application du droit de l'environnement jouent un rôle important pour assurer le respect des lois et règlements et la mise en œuvre de la politique environnementale, mais la faiblesse de leur cadre institutionnel et leur manque de moyens financiers et humains les empêchent de jouer pleinement ce rôle. Par ailleurs, la circulation de l'information est souvent à sens unique, du haut vers le bas, sans une information en retour institutionnalisée qui permette aux inspecteurs sur le terrain de faire parvenir aux décideurs les données relatives aux résultats de la mise en œuvre de leurs politiques. Les outils d'intervention sont inefficaces et la conception des politiques est très souvent le fruit d'un processus réglementaire indépendant des efforts visant à assurer l'application effective et le respect des lois sur l'environnement.

Les institutions chargées de veiller à l'application du droit de l'environnement rencontrent actuellement toute une série de difficultés communes: manque de ressources humaines, techniques et financières; réformes et instabilité institutionnelles; insuffisances sur le plan des cadres de réglementation et de surveillance du respect des lois, des procédures de contrôle de ce respect et des outils d'exécution; inefficacité des activités d'exécution; carences des systèmes de délivrance des permis dans le domaine de l'environnement; non respect des accords multilatéraux sur l'environnement; et faible participation publique à l'application effective des textes.

Les institutions chargées de veiller à l'application des lois disposent certes de divers outils, formels ou informels, pour s'acquitter de leur mission, mais leur tâche est rendue plus difficile non seulement par leur statut moins élevé mais aussi par la modicité des amendes et pénalités. Bien souvent, les pollueurs préfèrent payer une amende plutôt que d'investir dans la dépollution. Ce problème est aggravé par le faible taux de recouvrement des amendes et des taxes.

Inspection en Ouzbékistan

Les agents de l'Inspection publique chargée des analyses et du contrôle surveillent les émissions de polluants par les entreprises et veillent au respect des conditions d'octroi des permis. Les inspecteurs régionaux se rendent régulièrement dans les entreprises (publiques et privées). La fréquence de ces visites va d'une fois par mois à une ou deux fois par an, en fonction de la catégorie d'entreprise industrielle considérée. Le calendrier des inspections est établi tous les ans par le Comité de coordination du Conseil des ministres, sur proposition du Comité d'État pour la protection de la nature. Les inspecteurs ne peuvent pas infliger directement une amende à une entreprise qui dépasse les seuils de pollution autorisés et ils doivent obtenir d'abord l'aval du Comité d'État à la fiscalité. De ce fait, au moins deux inspections doivent précéder la sanction. Les services d'inspection de l'environnement coopèrent avec d'autres organismes relevant notamment des Ministères de la santé, de l'agriculture et de la gestion des ressources en eau et des affaires intérieures, ainsi qu'avec le Comité d'État aux ressources géologiques et minérales.

Source: EPE Ouzbékistan, CEE 2001.

Bilan

- L'application effective reste en retard par rapport aux textes, pour plusieurs raisons: manque de capacités et de ressources dans les services d'inspection et autres institutions chargées du contrôle de l'application des lois; incertitudes juridiques et institutionnelles concernant, notamment, les permis existants et les entreprises en cours de privatisation et de restructuration; et faible soutien politique pour des mesures radicales, la fermeture temporaire ou définitive de certaines usines, par exemple, qui pourraient augmenter le nombre de chômeurs.
- Le contrôle de l'exécution est aussi rendu plus difficile par le manque de coordination entre les différents services d'inspection et de répression et par une définition peu claire de leurs attributions respectives.
- Dans certains pays, la corruption a aussi un effet de sape.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Restructurer et rationaliser l'administration de tous les services d'inspection intéressant l'environnement et la protection de la nature.
- Renforcer les services d'inspection par la formation de leurs agents et leur équipement en matériel nécessaire.
- Veiller à la coordination des activités des organismes chargés de l'application des lois sur l'environnement et des services de répression.
- Mettre en place le socle juridique nécessaire au renforcement des procédures d'exécution.

D. Décentralisation de la gestion de l'environnement

La décentralisation de la gestion de l'environnement était l'un des éléments des processus de restructuration et de réforme institutionnelles. Elle a permis de renforcer cette gestion en la rapprochant de la population et des préoccupations locales, assurant ainsi, aujourd'hui encore, une responsabilisation, une transparence et une participation plus grandes.

Décentralisation des pouvoirs en matière d'environnement en Serbie-et-Monténégro

En Serbie-et-Monténégro, la plupart des attributions en matière d'environnement qui n'ont pas d'incidences internationales ou transfrontières relèvent de la compétence des républiques constitutives et non du Gouvernement fédéral. En conséquence, la décentralisation de la gestion de l'environnement se situe au niveau des rapports entre les gouvernements de ces républiques et les autorités locales. En outre, comme suite à l'adoption en 2002 de la loi sur le transfert des compétences de la République aux provinces autonomes, un certain nombre de compétences en matière d'environnement ont été déléguées à la Voïvodine.

Il existe actuellement 161 municipalités en Serbie (Kosovo non compris) et 21 au Monténégro, dont la plupart disposent d'un secrétariat à la protection de l'environnement. Par l'intermédiaire de ces secrétariats, les municipalités sont responsables au plan local de la lutte contre la pollution de l'air et le bruit, de l'aménagement urbain et de la gestion des déchets urbains (ramassage, sélection des sites de décharge et exploitation). La gestion de l'eau et des déchets est généralement confiée à une entreprise municipale. Au Monténégro, les compétences environnementales des municipalités incluent la protection de la nature, l'eau, les parcs et les forêts d'importance locale.

Juridiquement, les municipalités ne sont pas tenues d'établir des plans d'action locaux pour l'environnement, mais plusieurs sont en cours d'exécution et deux ont été menés à bien, l'un à Nis et l'autre à Subotica.

Source: EPE Yougoslavie, CEE 2002.

Toutefois, si la délégation des compétences en général peut être inscrite dans les lois et les politiques de bon nombre des pays étudiés, la décentralisation de la gestion de l'environnement n'a pas toujours été étayée par les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Le fait que les autorités centrales n'ont pas fourni aux autorités locales les financements nécessaires n'a pas été le seul problème, en ce sens que les gouvernements ont aussi limité le pouvoir des municipalités en matière de collecte des recettes, notamment en plafonnant les tarifs des services publics de distribution.

De nombreux services environnementaux auparavant assurés par les autorités centrales, comme par exemple l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets et le chauffage urbain, ont été confiés aux autorités locales ou régionales qui ont dû en facturer l'usage pour couvrir leurs frais de fonctionnement. Comme ces services étaient fortement subventionnés, la population accepte difficilement les hausses de prix correspondantes. D'une part, les tarifs demeurent trop bas pour couvrir les dépenses d'équipement et d'entretien et, d'autre part, le défaut de paiement est très répandu. Dans les pays les plus avancés, les municipalités ont recouru à divers types de partenariats privé public pour développer les services ou en améliorer la qualité.

Développement durable en Estonie

En Estonie, le processus Action 21 a débuté en 1997 et comprend un élément promotion de l'aménagement communautaire local et un élément Action 21 local. Dans un premier temps, un guide de la mise en œuvre locale d'Action 21 a été distribué aux responsables des collectivités locales, aux communautés et aux groupes de promotion du développement dans tout le pays. Une base de données sur le développement durable a été constituée dans un but analogue. Le Ministère de l'environnement coordonne le processus Action 21 au plan national et participe à ce processus au plan régional (Baltique 21), tandis que l'Association des villes estoniennes coordonne le processus Action 21 local.

En 2000, une seconde brochure a été publiée pour fournir des renseignements sur les résultats obtenus et mobiliser les communautés qui s'étaient jusque là abstenues de participer. Cela a donné lieu à de fructueux échanges d'informations entre collectivités de base. Des sites Web contenant des renseignements sur la mise en place du processus ont été créés, de même qu'un forum électronique. Le processus traverse toutefois une phase d'incertitude provisoire due au fait qu'une grande réforme administrative est en préparation qui réduirait le nombre des municipalités et des comtés.

Source: EPE Estonie, seconde étude, CEE 2001

La mise en œuvre est aussi entravée par l'insuffisance des effectifs dans les administrations locales et par leur inexpérience des questions d'environnement. Il est impératif non seulement d'augmenter ces effectifs mais également de leur dispenser la formation voulue. Cette formation devrait porter notamment sur la gestion des services publics de distribution " eau et voirie par exemple • et la définition des critères de suivi des résultats.

Malgré tous ces obstacles, les autorités locales et régionales sont de plus en plus nombreuses à se doter de leurs propres politiques de l'environnement afin de s'attaquer à leurs problèmes prioritaires. Elles ont notamment élaboré des plans d'action locaux et régionaux pour l'environnement, des plans d'action locaux pour l'environnement et la santé et des initiatives locales relevant du programme Action 21. Les plans d'action locaux et régionaux pour l'environnement ont constitué des outils efficaces pour renforcer les autorités environnementales locales et favoriser le dialogue avec les diverses parties concernées et la participation du public. Il faut néanmoins que ces plans soient soutenus sans réserves et par tous.

Bilan

- La décentralisation ne saurait être efficace sans préparation. Il importe en effet d'étudier la situation locale; de déterminer soigneusement la logique d'une nouvelle répartition des fonctions qui permette de définir non seulement les nouvelles structures et fonctions mais également leurs liens réciproques; de mettre en place de nouvelles procédures à l'échelon local; et d'anticiper le soutien financier et technique qui sera nécessaire.
- La décentralisation est importante pour la bonne mise en œuvre des politiques mais elle ne peut réussir que si les autorités centrales lui accordent un appui financier suffisant; il faut aussi que les autorités locales aient les moyens juridiques de lever leurs propres recettes.
- Si les usagers ne paient pas les services environnementaux et autres fournis par les municipalités, les infrastructures ne sont plus entretenues et continuent de se détériorer. Cette situation ne fait pas que créer des problèmes environnementaux et perturber les services qui devraient être fournis à la population, elle empêche aussi d'attirer des bailleurs de fonds ou des opérateurs privés susceptibles d'investir dans de nouvelles infrastructures.
- La décentralisation exige un renforcement des capacités aux niveaux municipal et régional, pour l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des politiques; les municipalités ont aussi besoin d'un appui technique au tout début de la privatisation des services municipaux pour faire en sorte que cette privatisation soit effective, efficace et équitable.
- Les municipalités ont un rôle important à jouer en matière de participation et de sensibilisation du public et elles devraient ne rater aucune occasion de le remplir.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Allouer suffisamment de fonds, du budget de l'État ou des activités productrices de recettes municipales, pour pourvoir aux besoins des municipalités.
- Élaborer des plans d'action locaux pour l'environnement et des plans d'action locaux pour l'environnement et la santé, en consultant comme il se doit la société civile.
- Renforcer les capacités gestionnaires et techniques des municipalités en matière d'environnement et dans tous les domaines relevant de leur compétence.

E. Rôle des ONG

Dans le passé, il n'y avait pas de distinction bien nette entre les ONG et les administrations. Dans les années 90, la société civile, et les ONG de défense de l'environnement en particulier, ont connu des changements fondamentaux. Au cours de la première vague de transition, de nombreux dirigeants d'ONG sont passés à des activités financées par l'État ou par des donateurs. Confrontés à des difficultés économiques, les gens n'avaient plus ni le temps ni la volonté de faire du bénévolat, d'autant plus que les ressources internes étaient en diminution. Les ONG ont dû compter essentiellement sur les programmes de financement mis en place par des donateurs dans la plupart des pays, ce qui a abouti à la création d'ONG plus professionnelles et faisant moins appel au bénévolat. Aujourd'hui, les ONG peuvent être classées, en gros, en cinq catégories:

- Organisations composées d'experts (qui existaient déjà avant la transition);
- ONG dont les membres sont souvent des personnes plus âgées et influentes sur le plan local (dont bon nombre ont été fondées avant 1990);
- ONG qui se consacrent essentiellement au travail de sensibilisation;
- Instituts privés, organismes à but non lucratif rendant des services spécialisés dans le domaine de l'environnement;
- ONG génériques représentant des réseaux d'ONG s'occupant de l'environnement et d'autres ONG sur le plan national ou pour des questions précises.

Dans nombre de pays, les ONG sont en réalité mieux pourvues en effectifs et en matériel et versent de meilleurs salaires que les organismes publics chargés de la protection de l'environnement, lesquels ne peuvent pas bénéficier d'un soutien direct des donateurs.

Les ONG écologistes ont également joué un rôle important dans l'introduction de la démocratie participative dans les processus décisionnels aux échelons international, national et infranational. Elles contribuent aussi à diffuser des connaissances et à faire mieux comprendre les enjeux environnementaux et les solutions envisageables à tous les niveaux. Elles ont surtout réussi à mobiliser l'opinion publique sur le plan local.

Le rôle des ONG dans les réformes juridiques et institutionnelles intéressant l'environnement en Roumanie

Les ONG actives dans le domaine de l'environnement ont joué un rôle de plus en plus important dans le règlement des problèmes d'environnement en Roumanie au cours des 10 dernières années. Elles ont participé à divers projets exécutés en coopération avec des autorités, organismes et institutions locaux, régionaux et nationaux et prennent part aux activités menées dans les domaines de l'éducation, de la protection de la nature (surveillance de la faune et de la flore notamment), de la diversité biologique et des changements climatiques. Une bonne coopération s'est instaurée entre les ONG et le Ministère des eaux et de la protection de l'environnement, mais les rapports avec les autorités locales sont généralement plus forts. Ces ONG comptent très peu de membres (entre 10 et 60) et dépendent donc des programmes de financement extérieurs et de la collecte de fonds, essentiellement auprès d'organisations internationales.

Source: EPE Roumanie, CEE 2001.

Les ONG de défense de l'environnement en République de Moldova

La République de Moldova compte de nombreuses ONG qui s'occupent des questions d'environnement et qui, à l'instar de toutes les autres ONG, doivent être déclarées au Ministère de la justice. La plupart sont membres de l'un ou l'autre de deux groupes fédérateurs: le Mouvement écologiste moldave et l'Alliance des Verts. Le Mouvement écologiste moldave est la seule organisation ayant des filiales dans tout le pays. De nombreuses ONG se consacrent à une question unique et comptent entre 3 et 50 membres. Les difficultés économiques liées à la transition ont été préjudiciables à l'efficacité des ONG, qui ont vu leurs effectifs s'amenuiser. Ainsi, le Mouvement écologiste moldave est passé de 70 000 membres en 1990 à 10 000 membres seulement en 1998.

Source: EPE République de Moldova, CEE 1998.

Bilan

- Les organisations non gouvernementales ont fait partie des intervenants les plus dynamiques dans le secteur de l'environnement et ont parfois joué un rôle plus important que les organismes publics (centraux ou locaux) moins puissants et que le secteur privé.
- Lorsque les ONG sont mieux financées que le Ministère de l'environnement, elles attirent les personnes les plus qualifiées, ce qui affaiblit encore plus ledit Ministère.
- Lorsque les ONG ne bénéficient pas d'un soutien financier suffisant, elles risquent de ne pas pouvoir assurer leur rôle important de promotion et doivent se contenter de fournir des experts et des consultants au Ministère de l'environnement.

Principaux enjeux pour l'avenir

Pour les ONG:

- Susciter des sources internes de financement et réduire ou éliminer la dépendance à l'égard de l'aide internationale.
- Renforcer leur fonction de défense de l'environnement.
- Multiplier les activités de sensibilisation de l'opinion publique et aider les ministères de l'environnement à diffuser les documents de base sur l'environnement.

GESTION ET ÉVOLUTION DES RESSOURCES

A. L'air

Vers 1990, la qualité de l'air avait atteint un seuil critique dans nombre de villes et de régions des pays en transition, faute de technologies efficaces et d'une véritable gestion de l'environnement. De manière générale, la pollution de l'air a nettement décliné entre temps, principalement à cause du déclin de la production industrielle. La pollution de l'air par les NO_x, l'O₃, le CO et les composés organiques volatils (COV) produits par les transports routiers est en revanche en augmentation depuis le début des années 90. Malgré la baisse de la pollution d'origine industrielle, la qualité de l'air ne s'est guère améliorée dans la plupart des villes et régions, en raison de l'augmentation de la pollution émanant des véhicules d'occasion importés des pays occidentaux. L'accent a été mis, davantage que par le passé, sur des problèmes environnementaux mondiaux tels que l'épuisement de la couche d'ozone ou le réchauffement climatique par les gaz à effet de serre, dans une large mesure à cause des conventions internationales et des mécanismes de financement dynamiques qui s'y rattachent, qui ont joué un rôle important dans la prise de conscience de ces problèmes et le soutien politique à leur règlement.

Dans le passé, les principales sources de pollution par les SO_x et les NO_x étaient les centrales thermiques au charbon et celles fonctionnant aux schistes bitumeux (Estonie) ainsi que les centrales de chauffage urbain. Dans les pays riches en ressources minérales, les sources industrielles de pollution se situaient dans la métallurgie, par les métaux lourds et les SO_x, et dans les secteurs du pétrole et du gaz, par le méthane et les COV. L'industrie du ciment est la principale source de pollution locale par les poussières et les particules. Dans l'Europe centrale et orientale d'aujourd'hui, où l'économie s'est rétablie, les technologies obsolètes sont en cours de remplacement par des technologies plus modernes qui polluent moins et utilisent des combustibles également moins polluants. Partout dans la région, on constate, chez les entreprises comme chez les ménages, un début d'abandon du charbon et du mazout au profit du gaz naturel, de charbons importés moins polluants, d'hydrocarbures légers et, quoique dans une bien moindre mesure, de sources renouvelables telles que l'énergie solaire ou la biomasse. Cela dit, le coût de cette reconversion et la disponibilité des combustibles moins polluants demeurent problématiques pour bon nombre de pays.

Progrès en matière de gestion de la qualité de l'air en Slovaquie

À la suite de l'EPE effectuée en Slovaquie, trois améliorations ont été apportées à la gestion de la qualité de l'air. En premier lieu, un programme détaillé de désulfuration des centrales électriques a été établi, de même qu'un mécanisme de financement réaliste. En deuxième lieu, le passage au gaz naturel et l'adoption de normes plus strictes concernant les hydrocarbures légers ont contribué à accentuer la tendance générale au recul de la pollution de l'air en milieu urbain. Enfin, des fonds du programme PHARE ont été débloqués pour aider à mettre en place un réseau de surveillance.

Source: EPE Slovaquie, rapport complémentaire, CEE 1999.

Meilleure application des textes en Lettonie

Suite à sa première étude de performance environnementale, la Lettonie a fait de grands progrès sur le plan de l'application effective des instruments de réglementation et de contrôle relatifs à la lutte contre la pollution de l'air. À titre d'exemple, les normes de l'UE sur la qualité de l'air ont été appliquées et de nouveaux règlements ont été adoptés: en 1998 sur la qualité du combustible utilisé par les véhicules, en 1999 sur la qualité de l'air, en 2000 sur les seuils d'émission des sources fixes et sur le système d'homologation des types de véhicules; un fonds d'investissement pour l'environnement qui accorde aux autorités locales des prêts à faible taux d'intérêt pour l'amélioration de l'efficacité énergétique a été créé et des seuils d'émission pour le SO₂, les NO_x, les COV et le méthane ont été définis. Par ailleurs, l'essence au plomb n'est plus utilisée.

Source: EPE Lettonie, rapport complémentaire, CEE 2000.

De nombreux pays continuent d'utiliser des technologies dépassées, faute de moyens financiers, et d'exploiter des activités non rentables, pour maintenir l'emploi. Il arrive que du matériel de lutte contre la pollution existe mais que l'entreprise n'ait pas les moyens financiers de l'installer. Ce type de situation explique des taux de pollution par unité de PIB plus élevés qu'avant 1990.

Les parcs automobiles sont en expansion dans toute la région et accroissent la pollution de l'air émanant de sources mobiles, comme en témoignent certains pays où l'augmentation des émissions de CO₂ dues au trafic routier a d'ores et déjà annulé la réduction enregistrée des émissions industrielles. Dans les pays mieux lotis d'Europe centrale et orientale, les parcs automobiles sont en cours de renouvellement rapide, les anciens véhicules étant remplacés par d'autres munis obligatoirement de pots catalytiques qui réduisent notablement les émissions de NO_x. Dans les autres pays, le principal problème tient à l'âge des véhicules. Dans la plupart des pays, l'importation de véhicules automobiles est assortie de conditions d'âge et de spécifications techniques ainsi que de mesures d'incitation à l'achat de véhicules munis de pots catalytiques et consommant de l'essence sans plomb. Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale ont complètement éliminé l'essence contenant du plomb et d'autres sont en train de le faire conformément à la stratégie adoptée à cet effet à Aarhus en 1998. L'élimination progressive de l'essence ordinaire est l'un des plus gros problèmes auxquels se heurtent les pays qui disposent d'une importante capacité de raffinage mais pas des ressources nécessaires pour introduire de nouvelles technologies dans ce domaine.

Bilan

- Les plus avancés parmi les pays en transition sont parvenus à réduire notablement les émissions de sources fixes par l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux produits et par une meilleure gestion. Mais la situation des pays d'Europe centrale et orientale, du Caucase et d'Asie centrale ne sont pas comparables. Ils ont certes aussi réduit leurs émissions de sources fixes mais essentiellement par suite de l'effondrement du secteur industriel et non pour cause de progrès techniques ou de gestion.
- Dans presque tous les pays en transition étudiés, la pollution émanant de sources mobiles augmente de manière disproportionnée, ce qui s'explique non seulement par le développement du parc automobile mais aussi par l'âge et l'état des véhicules, les carences du régime fiscal et des conditions d'inspection et le fait que le combustible au plomb est toujours utilisé.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Améliorer les systèmes de surveillance et de contrôle de la qualité de l'air dans les zones urbaines et rurales.
- Introduire des techniques et des procédés de production non polluants dans toutes les entreprises en exploitation, en recourant pour cela à la législation, à la réglementation et aux accords volontaires; lorsque ces conditions ne sont pas imposées ou ne sont pas respectées, faire de la mise en place et de l'utilisation de ces techniques et procédés une des conditions du processus de privatisation.
- Fournir au personnel des entreprises des possibilités de formation aux bonnes procédures de gestion de l'environnement.
- Accorder plus d'attention à la modernisation ou au développement des systèmes de transports publics.
- Adopter et faire appliquer des normes plus strictes d'inspection des véhicules.
- S'employer en priorité à éliminer l'utilisation de combustibles au plomb.

B. L'eau

Le problème de la gestion des ressources en eau constitue dans presque tous les pays en transition l'une des premières priorités environnementales, qu'il s'agisse de l'approvisionnement en eau (potable notamment), des usages industriels de l'eau, des systèmes d'irrigation dans l'agriculture, du traitement et du recyclage des eaux usées d'origine industrielle ou urbaine, de la conservation de l'eau ou la protection des cours d'eau et des lacs contre la pollution. Les inondations deviennent également un problème à traiter en priorité.

Les ressources en eau des pays en transition sont très variées, sur le plan tant de la qualité que de la quantité, mais elles comportent un certain nombre de caractéristiques communes importantes. La plupart des bassins sont à cheval sur les frontières de plusieurs pays et leurs eaux s'écoulent dans des mers fermées (Baltique, mer Noire, Méditerranée, Caspienne et mer d'Aral) ou des lacs enclavés. La région comprend de nombreuses zones sensibles sur le plan de la gestion de l'eau, en particulier des prairies arides, des zones semi désertiques, des terres humides et des zones karstiques.

Dans le passé, les grands programmes de développement, notamment les centrales hydroélectriques, la navigation, le drainage et l'irrigation, reposaient sur l'exploitation ou la dérivation des cours d'eau. Ces programmes ont notablement modifié les régimes hydrauliques, aboutissant parfois à de profonds changements dans les écosystèmes tels que l'assèchement de la mer d'Aral ou du lac Sevan en Arménie. Le drainage à des fins agricoles ou de régulation des cours d'eau a détruit les terres humides et aggravé les cycles de crues. Les grands barrages et les digues de protection contre les inondations ont empêché les populations de poissons d'atteindre leurs zones de frai, mettant gravement en péril des espèces telles que l'esturgeon de la mer Noire et de l'Adriatique. Les travaux d'irrigation ont entraîné une salinisation des sols suivie de la perte de terres productives dans des pays tels que l'Ouzbékistan, le Turkménistan, le Kirghizistan et l'Arménie.

Les principaux polluants de l'eau étaient les industries (extraction minière et industrie lourde en particulier), l'agriculture, qui fait un usage intensif des engrais et des pesticides, et les établissements urbains, qui manquent de stations d'épuration des eaux usées. De nombreux fleuves étaient gravement pollués par les métaux lourds, les nutriments, les phénols, les produits pétrochimiques, les sels et d'autres substances dès avant 1990. La fermeture de nombreuses entreprises industrielles et la réduction des intrants utilisés dans l'agriculture ont quelque peu amélioré la qualité de nombreuses eaux de surface, mais pas dans les zones qui continuent de dépendre fortement de l'extraction et du traitement des ressources minérales et de l'agriculture intensive.

Par ailleurs, la pollution de l'eau par les établissements humains n'a pas diminué. De nombreuses villes (mais pas toutes) disposent de stations d'épuration des eaux usées mais ces installations sont souvent obsolètes et inefficaces. Faute de capitaux, les stations qui ont été modernisées ou construites au cours des 10 dernières années ne sont guère nombreuses.

En Europe centrale et orientale, la plupart des investissements dans le traitement des eaux usées ont été effectués, dans le cadre de la coopération pour la mer Baltique, en Estonie, Lettonie, Lituanie et Pologne et cofinancés par les pays scandinaves et d'autres donateurs. Les pays du bassin du Danube ont signé la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube en 1994. Dans le cadre du Programme d'action commun de la Commission internationale pour la protection du Danube pour les années 2001 2005, les Parties contractantes à la Convention ont décidé d'investir dans des projets de traitement des eaux usées urbaines et industrielles et d'entreprendre des projets

Programme d'action pour le lac Sevan

Le lac Sevan est l'un des plus vieux lacs au monde et il abrite une flore et une faune endémiques importantes. Or, par suite de sa surexploitation à des fins d'irrigation et autres, il a perdu 11 % de sa superficie et a subi une dégradation grave due à la pollution agricole.

En 1995, le programme d'action pour le lac Sevan, conçu dans une optique de gestion intégrée, a été mis en route. Son objet est non pas de ramener le lac à son niveau antérieur, ce qui ne serait pas réaliste, mais d'élever progressivement ce niveau dans toute la mesure possible. Il vise à établir une gestion durable du lac à des fins de tourisme et de loisirs, à protéger et à renforcer la diversité biologique, à améliorer les pêches, à maîtriser et à réduire le plus possible les rejets polluants, à établir de meilleurs arrangements institutionnels en vue de l'exploitation intégrée des ressources et à restituer au lac son importance stratégique.

Source: EPE Arménie, CEE 2000.

sur les zones humides. D'autres programmes internationaux sont en cours d'exécution, avec le soutien de divers donateurs, pour protéger et mieux gérer les ressources en eau des bassins de la mer Noire, de la Caspienne et de la mer d'Aral.

Crise de l'eau en Asie centrale

L'agriculture irriguée existe en Asie centrale depuis plus de 5 000 ans mais l'irrigation a pris dans les 40 dernières années des proportions intenable. Il en est résulté une crise écologique dans la mer d'Aral et des problèmes environnementaux non négligeables dans toute la région. Les principaux problèmes dans le bassin de la mer d'Aral peuvent se résumer comme suit: le niveau de l'eau a baissé de 15 mètres et 5 km³ d'eau seulement parviennent à la mer; la superficie de celle-ci s'est réduite de moitié; l'eau, tant potable que d'irrigation, dans la région est en quantité insuffisante et de mauvaise qualité; l'eau et plus de 50 % des terres irriguées ont un fort taux de salinité qui continue d'augmenter; l'eau de la mer a été contaminée par des engrais et des pesticides véhiculés aussi bien par les eaux de drainage que par le vent; la diversité biologique s'est considérablement réduite par suite de l'assèchement et du rétrécissement de la mer; et la désertification des deltas de l'Amou Darya et du Syr Darya est en train de modifier le climat dans la région. Tous ces facteurs ont eu des répercussions socioéconomiques préjudiciables pour la population: risques sanitaires, mauvaise nutrition et chômage notamment.

Les pays du bassin de la mer d'Aral doivent mettre en œuvre une planification intégrée de l'énergie et de l'agriculture et, surtout, améliorer la coopération entre eux. Ils sont d'accord sur le partage des ressources en eau et de la production énergétique dans la région mais cet accord n'est pas systématiquement appliqué et ne prend pas en compte les incidences sociales, économiques et environnementales.

La coopération internationale en vue de régler ces problèmes revêt une importance capitale. Le programme spécial pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA), soutenu par la CEE, est axé sur le renforcement de la coopération entre les États de la région, y compris sur les problèmes de l'eau et de l'énergie.

Source: EPE Ouzbékistan, CEE 2001.

Les eaux souterraines constituent la principale source d'approvisionnement en eau potable des pays d'Europe centrale et orientale et une source importante, avec les eaux de surface, dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale. Dans le passé, les couches supérieures de ces eaux souterraines étaient polluées par l'agriculture, les activités industrielles, les déchets et résidus et, dans certains cas, les installations militaires. Approvisionner la population en eau potable représente donc un enjeu important dans nombre de ces pays. Le problème est compliqué par l'incapacité des autorités nationales ou municipales et des compagnies des eaux d'assurer l'entretien des systèmes d'approvisionnement et l'investissement correspondant. Les pertes au niveau des conduites d'eau vont de 30 à 80 % et les installations de traitement de l'eau sont dans bien des cas insuffisantes.

Dans les pays candidats à l'entrée dans l'UE, la difficulté pour les années à venir résidera dans la nécessité de se conformer aux normes de l'Union relatives à la qualité de l'eau potable, alors que dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, la situation de l'approvisionnement en eau potable continue de se détériorer, faute de moyens financiers et de bons outils de gestion. Les pertes au niveau du réseau de distribution sont élevées, l'emploi de compteurs est rare et les usagers ne paient que les frais de fonctionnement et d'entretien et non la ressource elle-même. La qualité de l'eau de boisson est de plus en plus souvent inférieure à la norme requise, à cause de la pollution, des dysfonctionnements des installations d'épuration, de l'absence de désinfection et du mauvais état des réseaux de distribution et d'évacuation. Dans les zones rurales, l'eau est souvent tirée de puits qui sont chimiquement et biologiquement contaminés. Bien qu'ils aient notablement augmenté depuis 1990, les prix de l'eau demeurent insuffisants pour couvrir l'intégralité des frais d'investissement et d'entretien. Les autorités municipales ou nationales hésitent à relever encore le prix de l'eau pour ne pas accroître les difficultés des ménages pauvres. En tout état de cause, une bonne partie de la

population ne règle jamais ses factures d'eau, créant ainsi un cercle vicieux où les compagnies des eaux voient leurs recettes diminuer et leurs coûts augmenter et où l'infrastructure ne peut donc que se détériorer.

Bilan

- Les eaux usées sont la première cause de contamination des fleuves, des lacs et des nappes souterraines, y compris les nappes transfrontières. La qualité de l'eau pourrait être améliorée dans la plupart des régions, moyennant un investissement dans le traitement des eaux usées, mais ceci exigerait des fonds et une capacité de paiement par la population ou les entreprises.
- Il existe de sérieux problèmes de contamination des eaux souterraines et de surface par des produits chimiques et déchets dangereux mal entreposés. Plusieurs de ces secteurs ont été classés «points chauds» et un financement important sera nécessaire pour remédier à la situation qui y prévaut et éliminer les sources de contamination.
- En Europe du Sud Est et dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale en particulier, le mauvais entretien des infrastructures et les politiques des prix sont à l'origine de pertes considérables d'eau.
- Des décisions irrationnelles en matière de distribution peuvent provoquer des pénuries graves d'eau potable et, en cas de mauvaise gestion de l'irrigation, des problèmes d'érosion et de salinisation des sols.
- De manière générale, les politiques de l'eau ont pâti de l'extrême fragmentation des structures de décision et, dans certains cas, de considérations économiques à courte vue qui faisaient abstraction des conséquences environnementales et économiques à long terme.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Élaborer des politiques intersectorielles globales dans le domaine de l'eau couvrant aussi bien la distribution que la qualité de l'eau.
- Rationaliser l'organisation de la prise de décisions dans le domaine de l'eau.
- Élaborer et appliquer des politiques appropriées de fixation des prix à l'intention des ménages, de l'industrie et de l'agriculture afin de promouvoir la protection des ressources en eau, de réduire la pollution de l'eau, de couvrir les frais de financement et d'entretien et de financer les investissements dans l'infrastructure, dans la distribution de l'eau et dans le traitement des eaux usées.
- Établir et appliquer des plans de maîtrise des crues.
- Prévoir des stations d'épuration des eaux usées tant industrielles qu'urbaines.

C. Déchets et sites contaminés

1. Déchets urbains

Les pays en transition génèrent entre 190 et 380 kg d'ordures ménagères par personne et par an, ce qui est quelque peu inférieur " mais demeure comparable " aux taux des pays occidentaux. Le volume des ordures ménagères est en augmentation mais tous les ménages ne bénéficient pas de services de ramassage. De ce fait, les décharges sauvages sont très répandues et l'on compte de nombreux sites non réglementés et illégaux. Les ordures ramassées sont transportées dans des décharges municipales qui appartiennent généralement aux municipalités et que les entreprises de voirie exploitaient plus ou moins gratuitement. La plupart des systèmes municipaux de voirie sont subventionnés et les frais d'investissement et d'entretien des décharges sont couverts par le budget de la municipalité ou par un fonds municipal pour l'environnement. Il en résulte, d'une part, une mauvaise gestion des sites municipaux et, d'autre part, une absence d'incitation à réduire au minimum les déchets, à les recycler ou à adopter des formes plus exigeantes de traitement.

Les décharges non contrôlées et mal gérées créent des risques environnementaux et sanitaires particulièrement graves. Elles recueillent aussi bien des ordures ménagères que des déchets industriels, médicaux et autres. Ces déchets sont brûlés à ciel ouvert et la fumée qui s'en dégage contient des toxines (dioxines et furannes) qui contaminent gravement l'air. Des récupérateurs de produits divers fouillent constamment ces décharges et certains même y vivent. Aucun système de drainage ou

d'étanchéité n'est prévu pour empêcher le ruissellement ou l'infiltration dans les eaux souterraines.

Diversité biologique en Albanie

La nouvelle décharge de Dnepropetrovsk en Ukraine

L'ancienne décharge de Dnepropetrovsk connaît les mêmes problèmes que la plupart des sites analogues en Ukraine mais une nouvelle décharge vient d'être construite qui incorpore des mesures de protection de l'environnement aussi strictes que les normes appliquées dans les pays d'Europe occidentale. Ces mesures sont notamment les suivantes: bonne protection des eaux souterraines à la fois par une couche d'argile isolante et par un fond en HDPE de 2 mm d'épaisseur, sondes d'inspection du percolat, arrangements en vue de l'exploitation future des biogaz et couverture hebdomadaire des déchets par de l'argile et de la terre pour éloigner les animaux. La construction du site a été financée par des investisseurs privés, qui rentreront en partie dans leurs frais par la récupération des métaux, du verre, du papier et des matières plastiques.

Le succès prévisible de la nouvelle décharge de Dnepropetrovsk s'explique par plusieurs facteurs, dont les investissements étrangers et la gestion imaginative, la mise en place d'un mécanisme de récupération des investissements par le recyclage des matériaux, la définition d'arrangements et de procédés efficaces de ramassage et de transport des déchets, la fixation de prix réalistes pour le traitement et l'évacuation des déchets, des prix que les producteurs de déchets sont en mesure de payer, et la conception de mécanismes novateurs de création de revenu permettant le recouvrement intégral des coûts.

Source: EPE Ukraine, CEE 1999.

L'un des problèmes les plus graves a trait à l'élimination des déchets médicaux. Peu de pays en transition disposent d'installations opérationnelles ou suffisantes de séparation et de traitement de ces résidus. En conséquence, ceux-ci sont rejetés dans les décharges avec les ordures ménagères, créant des risques de contagion pour des couches de la population qui vont des travailleurs du secteur de la santé aux personnes qui font de la récupération dans les décharges.

Pour réduire les frais d'investissement, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont poussé à la réduction du nombre des décharges et à la création de centres de traitement des déchets au niveau régional. Mais les choses n'ont pas beaucoup progressé dans cette voie, faute d'incitations pour les municipalités. La création de décharges conformes aux normes occidentales et le ramassage séparé des déchets ont conduit à une majoration des taxes de voirie et, dans de nombreux cas, à l'instauration de partenariats public privé avec des entreprises étrangères de gestion des déchets. De meilleurs résultats ont été obtenus par les pays qui ont ouvert leur marché de la gestion des déchets et privatisé les entreprises correspondantes. En pareil cas, les frais d'investissement et d'entretien sont répercutés sur le prix d'utilisation de la décharge et le propriétaire de celle-ci est à la fois responsable de la bonne gestion du site et incité à agrandir le site et à développer le recyclage de manière à allonger la durée de vie du site.

Les pays candidats à l'entrée dans l'UE doivent remplir les conditions prescrites par la directive de l'Union relative à la mise en décharge des déchets et leur population est de plus en plus souvent en mesure de payer des services de voirie conformes aux normes occidentales. Dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, en revanche, les municipalités n'ont pas les moyens de

Stratégie publique de gestion des ordures ménagères en Lettonie-

Le Gouvernement a approuvé en 1998 une stratégie publique de gestion des ordures ménagères pour 1998-2010 qui couvre tous les déchets non dangereux et vise à réduire le nombre des sites de décharge, à intégrer les systèmes régionaux de gestion des déchets et à construire de nouvelles décharges régionales desservant au moins 100 000 personnes. Une stratégie relative aux déchets dangereux couvrant la période 2000-2010 et prévoyant la construction d'une usine d'incinération et d'une décharge pour ces déchets, ainsi que l'amélioration des systèmes de ramassage correspondants, a été adoptée en 1999.

Source: EPE Lettonie, rapport complémentaire, CEE 2000.

faire de grands investissements dans la gestion des déchets: ces pays s'attachent donc d'abord à améliorer le cadre réglementaire applicable, à se doter d'instruments économiques propres à favoriser une bonne gestion et à assainir les procédés de production et les sites qui représentent un danger immédiat pour la santé des populations.-

2. Déchets industriels

Les déversements accidentels de Baia Mare et Baia Borsa en Roumanie

Sous l'effet combiné de fortes pluies et de la fonte des neiges, la digue d'Aurul, qui servait à retenir des résidus cyanurés, a rompu le 30 janvier 2000. Quelque 100 000 m³ d'eau contaminée par le cyanure se sont déversés dans la Somes puis dans la Tisza en Hongrie et en Yougoslavie, et, par le Danube, dans la mer Noire. Un certain nombre de points de captage des eaux de la Tisza et du Danube ont cessé de fonctionner pendant quelques jours, notamment celui de la municipalité de Tulcea (région du delta du Danube). Il n'y a pas eu de pertes en vies humaines mais cet accident a provoqué une modification de la vie aquatique (la faune et la flore ont réapparu mais pas nécessairement les mêmes espèces).

Le 10 mars 2000, à la suite d'un débordement avec rupture de la digue de Novat, exploitée par la compagnie minière d'État REMIN S.A. à Baia Borsa, 100 000 m³ d'eau contenant près de 20 000 tonnes de boues de résidus solides se sont déversés dans le système fluvial. La quantité de cyanure contenue dans ces résidus était certes très faible et aucunement comparable aux concentrations de cyanure du site d'Aurul, mais la concentration de métaux lourds était relativement forte.

Des effets intenses, tels que la mort immédiate du plancton et des poissons par exemple, ont été observés là où le panache du cyanure jouxtait le système fluvial. Le déversement a aussi considérablement accru la teneur en métaux lourds (cuivre, plomb et zinc en particulier) des sédiments proches de la digue endommagée. Toutefois, la contamination par les métaux lourds a rapidement diminué en aval. Aujourd'hui, l'écosystème du bassin Somes Tisza semble s'être naturellement régénéré et la faune et la flore sont réapparues le long du fleuve.

Source: EPE Roumanie, CEE 2001.

La plupart des déchets solides proviennent de l'extraction minière, de la production d'énergie et de l'industrie lourde. Dans certains pays, ces industries ont cessé de fonctionner, si bien que les principaux problèmes tiennent aux déchets industriels accumulés, aux résidus et aux sites industriels contaminés. Les systèmes utilisés dans le passé pour le classement et la déclaration des déchets ne sont pas compatibles entre eux, ce qui rend les comparaisons à l'échelle de la région difficiles. De manière générale, les quantités de nouveaux déchets industriels ont diminué dans les années 90 grâce au recul de la production et à certains gains d'efficacité; la production de déchets dangereux a elle aussi diminué, parce que les contrôles se sont améliorés, que l'évacuation de ces déchets est coûteuse et que la gestion environnementale a été introduite dans l'industrie.

Les déchets provenant de grandes installations industrielles (résidus, crassiers, cendres et boues, par exemple) sont généralement conservés près du site, sous forme de terrils ou dans des bassins. Selon leur composition, ces déchets représentent une menace pour les eaux souterraines ou de surface ou les sols ou dégagent dans l'atmosphère, sous l'effet du vent, des particules contenant des métaux lourds, voire des particules radioactives.

3. Déchets dangereux et sites contaminés

Les économies planifiées du passé ont laissé derrière elles une masse non négligeable de déchets dangereux, notamment des excédents de pesticides sur les grandes exploitations agricoles et des stocks de déchets contenant des substances dangereuses sur les sites industriels. En Europe du Sud Est, la guerre a aggravé cet état de choses par la destruction de sites industriels, les munitions non explosées et les excédents de produits pharmaceutiques envoyés dans ces pays au titre de l'assistance humanitaire. Les pays d'Europe centrale et orientale ont fait des progrès sensibles dans la gestion des déchets

dangereux. La ratification de la Convention de Bâle a facilité l'élaboration de systèmes de classement, de déclaration et de gestion de ces déchets. La déclaration et la surveillance de ces déchets ont en outre suscité l'apparition d'un marché des services de gestion des déchets dangereux: entreposage, recyclage, incinération et autres formes d'élimination. Les entreprises ont tiré parti de ces services dans les pays occidentaux, surtout pour les déchets dont l'élimination pose le plus de difficulté tels que les biphényles polychlorés (PCB). Parallèlement, de nombreux stocks de déchets dangereux attendent encore un traitement convenable dans des sites de stockage surveillés.

4. Déchets radioactifs

Les déchets et résidus radioactifs provenant des entreprises d'extraction et de traitement de l'uranium posent un problème particulier dans les pays dotés d'une industrie nucléaire. Par ailleurs, certaines mines de lignite touchent à des gisements d'uranium, ce qui explique l'existence de grandes décharges contenant des cendres volantes radioactives. La plupart des pays stockent les déchets radioactifs sur les sites nucléaires et seuls quelques uns utilisent un emplacement séparé. Les besoins de stockage auraient atteint ou, dans certains cas, dépassé la capacité des installations disponibles. Dans bien des cas, les sites de stockage des déchets radioactifs ne sont pas conformes aux normes internationales de sécurité ni à la législation en vigueur. Il n'existe pas d'installations de traitement ou de prétraitement de ces déchets, ni de systèmes de contrôle régulier de la sécurité sur les sites ou aux alentours. La population et l'environnement sont exposés à de fortes doses de rayonnements et la contamination radioactive provient aussi de l'extraction et du traitement du minerai d'uranium (production de radon, gaz radioactif) et des résidus de l'industrie de l'uranium. Le traitement des résidus radioactifs est inconnu dans de nombreux pays, et les substances abandonnées sont souvent utilisées comme matériaux de construction en raison de leur texture sableuse fine, d'où une exposition élevée des populations au rayonnement gamma.

À l'heure actuelle, tous les pays étudient les différentes solutions possibles en matière de stockage à long terme des déchets radioactifs, en particulier du combustible irradié fortement radioactif. Des mesures s'imposent d'urgence pour prévenir la contamination radioactive.

Déchets industriels dangereux en Albanie

À l'heure actuelle, la production industrielle comprend les secteurs suivants: extraction et enrichissement des minerais de cuivre et de chrome, extraction du charbon (lignite), prospection et traitement du pétrole et matériaux de construction. La plupart des déchets industriels sont donc produits par ces industries. S'agissant des installations industrielles qui ont été fermées, le problème environnemental principal réside dans les déchets accumulés lors de leur exploitation passée. En 2000, les plus grosses quantités de déchets industriels dangereux étaient imputables aux industries du chrome et du cuivre. Ces déchets contiennent du chrome hexavalent, qui est très toxique et constitue une menace pour la population comme pour l'environnement. Pratiquement toutes les opérations d'extraction et d'enrichissement du chrome ont été interrompues mais les eaux de surface et les eaux souterraines sont encore contaminées par le cuivre et d'autres métaux lourds provenant des sites d'entreposage des déchets industriels.

Source: EPE Albanie, CEE 2002.

Problèmes d'environnement dans les régions minières d'Ukraine

La ville de Kriviy Rig, située dans l'oblast de Dnepropetrovsk, se trouve au centre d'une zone industrielle et extractive fortement peuplée large de 140 km environ du nord au sud. Le complexe d'extraction et de traitement du minerai de fer de Kriviy Rig comprend 9 mines à ciel ouvert et 5 usines de traitement du minerai. Cet énorme complexe s'étend sur plus de 30 000 hectares, dont 26 % sont recouverts par 3 milliards de m³ de déchets d'extraction. Ces mines et usines produisent chaque année près de 220 millions de m³ d'effluents. Sur ce total, 50 millions de m³ proviennent directement des mines. Des eaux usées acides sont déversées sans aucun traitement dans les cours d'eau locaux. Le volume de ces eaux est certes bien inférieur à celui pompé des mines de charbon, mais il est beaucoup plus toxique à court terme, compte tenu de sa forte concentration en métaux lourds. Alors même qu'elle est la plus grande société d'extraction et de traitement du minerai d'Irvinbass, Ingulets n'a pas d'installation de traitement des eaux pour ses opérations et son matériel est archaïque.

Les eaux usées contenant des radionucléides provenant de l'usine de traitement du minerai d'uranium de Zhovti Vodi sont déversées sans aucun traitement, ou après un traitement déficient, dans les eaux de l'Inghul. La concentration de radium 226 dans ce cours d'eau est supérieure à la limite légale. L'usine de minerai de fer de Zaporizh'ya déverse chaque année entre 18 et 20 millions de m³ d'eaux usées dans l'estuaire d'Utyuksky dans le nord de la mer d'Azov. Ces eaux usées contiennent des concentrations de fer insoluble 10 à 50 fois supérieures aux CMA. Dans les alentours des bassins d'évaporation, les poussières contenant du fer contaminent l'environnement et tuent des oiseaux inscrits dans le Livre rouge de l'Ukraine.

Les mines de charbon du Donbass produisent chaque année 75 millions de m³ d'effluents dont 46 % proviennent de la partie occidentale du bassin. Près de 20 % des eaux de mine ainsi déversées ont des concentrations en sel supérieures à celles de l'eau de mer: elles peuvent n'être que de 30 mg/l mais atteignent parfois le taux dangereux pour l'environnement de 4 000 mg/l, voire davantage. À cause de ces déversements, la teneur en sel de certains cours d'eau a atteint des niveaux qui limitent grandement les possibilités de les utiliser pour l'approvisionnement en eau de la population ou l'irrigation. Plus de 10 éléments nocifs (cadmium, phosphore, lithium, titane, manganèse, par exemple) sont fixés dans les eaux de surface et les eaux souterraines des zones d'extraction de charbon du Donbass, avec des teneurs excédant les CMA. Dans certains cas, l'eau des mines sert à diluer les eaux usées urbaines avant leur rejet dans le cours d'eau le plus proche.

Source: EPE Ukraine, CEE 2000.

5. Sites contaminés

Les sites pollués éparpillés dans toute la région sont l'une des conséquences de la mauvaise gestion passée de l'environnement. L'on y trouve:

- Des sites industriels pollués par les produits chimiques et les déchets des procédés technologiques utilisés, et des stocks de déchets dangereux ainsi accumulés;
- Des décharges peu sûres abandonnées mélangeant ordures ménagères et déchets dangereux;
- Des sites de stockage ou de décharge de pesticides périmés;
- Des terrils;
- Des zones situées aux abords d'usines métallurgiques et contaminées par les métaux lourds;
- Des bases militaires soviétiques polluées par des fuites de combustible, des munitions non explosées et d'autres substances;
- De vastes zones contaminées par des retombées radioactives, par exemple le secteur de Tchernobyl en Ukraine, au Bélarus et en Fédération de Russie, le site de Semipalatinsk au Kazakhstan et les villes nucléaires fermées dans la Fédération de Russie.

Sites contaminés dans la Fédération de Russie

La superficie de sols contaminés par l'activité industrielle serait de l'ordre de 2,3 millions d'hectares. L'on estime en particulier que 730 000 hectares seraient dangereusement contaminés par suite des activités des secteurs de la chimie, du pétrole, de la pétrochimie et des métaux ferreux et non ferreux. Dans les villes les plus industrielles, 12 % des terrains seraient dangereusement contaminés. Les taux de contamination les plus graves sont ceux enregistrés pour les métaux lourds, les hydrocarbures et les produits chimiques organiques.

Source: EPE Russie, OCDE en coopération avec la CEE 1999.

Les pays de la région ne disposaient pas des ressources nécessaires au nettoyage des sites contaminés, qui exigerait des milliards de dollars par pays. Ces sites ont été considérés comme l'une des

principales menaces pour l'environnement dès les premiers jours de la transition, mais seul un petit nombre de sites hautement prioritaires ont été effectivement nettoyés.

Le programme de secours et de relèvement de Semipalatinsk au Kazakhstan

Le site d'essais nucléaires de Semipalatinsk est une zone de 18 500 km² située dans le nord est du Kazakhstan. Le nombre officiel des essais effectués sur ce site selon les données publiées par les autorités russes en 1996 est de 456, dont 26 en surface, 87 dans l'atmosphère et 343 souterrains. L'on y inclut aussi les explosions nucléaires dites pacifiques, dont la plus importante a donné naissance à un lac d'environ 500 m de diamètre et 100 m de profondeur, avec des falaises atteignant 100 m de hauteur, connu sous le nom de lac Balapan ou lac atomique. Six explosions de surface et une d'excavation effectuées entre 1949 et 1965 ont eu les plus grands effets de contamination radioactive tant pour l'environnement local et régional que pour la population vivant près du site. L'événement de loin le plus effrayant sur le plan de la dose collective de retombées pour les êtres humains est le tout premier essai atomique soviétique du 29 août 1949 qui, pour la population locale, équivalait à l'accident de Tchernobyl. Entre 10 et 25 % des retombées de ces explosions ont eu lieu dans un rayon de 100 à 300 km du site de l'explosion.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à sa cinquante deuxième session, le 16 décembre 1997, sa résolution 52/169 M par laquelle elle a demandé à la communauté internationale d'aider le Gouvernement kazakh à pourvoir aux besoins de la population touchée par les essais nucléaires effectués sur le site de Semipalatinsk. Au début de 1998, le Gouvernement kazakh a créé un comité interministériel chargé d'identifier les problèmes dont souffre la région de Semipalatinsk.

Source: EPE Kazakhstan, CEE 2000.

En Europe centrale et orientale, l'approche la plus communément adoptée a consisté à élaborer des programmes d'assainissement à long terme, à enregistrer et à contrôler les sites et à mettre en place un système de surveillance. L'assainissement n'est effectivement entrepris qu'en cas de besoin immédiat ou lorsqu'il est économiquement justifié par les possibilités de réutilisation du site ou encore, comme dans le cas de plusieurs bases aériennes soviétiques, lorsqu'il est possible de récupérer des quantités commercialement intéressantes de combustible. Rares sont les pays qui ont les moyens d'assurer un nettoyage systématique des sites. Certains sites ont été nettoyés en prévision d'une privatisation. En pareil cas, il est procédé à un écobilan au cours du processus de privatisation et les obligations en matière d'assainissement sont inscrites dans le contrat de vente, généralement en tant qu'obligation faite à l'État d'assumer la responsabilité des dommages environnementaux passés et d'utiliser le produit de la privatisation pour financer la remise en état.

Effets des points noirs sur l'environnement et la santé en Serbie

L'Équipe spéciale pour les Balkans du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)/Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH) a identifié un certain nombre de points noirs dans quatre zones en Serbie: Panèvo, Kragujevac, Novi Sad et Bor. Les polluants qui posent le plus de problèmes parmi ceux recensés à cette occasion étaient les suivants: à Panèvo, 1,2 dichloroéthane (EDC) dans l'eau et les sédiments et contamination des sols par le mercure; à Kragujevac, contamination du sol par les dioxines et PCB; Novi Sad, hydrocarbures volatils, hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), PCB et mercure dans l'eau et les sédiments; et à Bor, grandes quantités de SO₂ dans l'atmosphère et PCB et métaux lourds dans le sol. PCB, dioxines, HAP, mercure et SO₂ sont des facteurs de risque importants pour la santé des populations. L'ampleur du risque est fonction de la durée, de la voie et de l'intensité de l'exposition. Hormis des cas signalés de temps à autre, aucune étude systématique sur les effets nocifs de ces polluants dans les zones sensibles en question n'a été entreprise. Des inquiétudes subsistent également en ce qui concerne les effets sanitaires possibles de l'uranium appauvri.

Les bombardements de 1999, qui ont endommagé ou détruit des sites industriels, ont ajouté de la pollution à un environnement qui était fortement pollué par les activités de ces sites. L'ampleur des dommages d'ordre sanitaire résultant de l'exposition accrue aux dangers environnementaux par suite du conflit armé n'a pas encore été évaluée et demeure donc inconnue.

Source: EPE Yougoslavie, CEE 2002.

Dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, où les sites contaminés sont beaucoup plus importants, bien peu de mesures de nettoyage ont été prises hormis dans le cadre de programmes et de projets financés par des donateurs, lesquels, étant donné l'ampleur du problème, sont aussi exclusivement axés sur les dangers les plus immédiats.

Un problème particulier est constitué par les sites contaminés hérités des guerres de l'Europe du Sud Est. Les plus importants de ces sites sont des usines chimiques et des raffineries de pétrole détruites ou incendiées, des champs de mines, des décharges sauvages, des stocks de produits pharmaceutiques périmés, des fuites de PCB émanant des transformateurs électriques et des véhicules militaires et des impacts d'obus à l'uranium appauvri.

Des efforts importants sont faits au plan international pour nettoyer les champs de mines mais il faudra plusieurs années pour que la plupart des zones concernées soient sûres. En attendant, ces mines font régulièrement des victimes dans la population. Les sites qui sont reconstruits sont nettoyés à cette occasion mais l'on sait peu de choses sur les normes appliquées. Pour le reste, les pays d'Europe du Sud Est manquent de ressources et comptent essentiellement sur l'aide internationale.

Bilan

- L'absence d'un véritable cadre juridique et décisionnel pour la gestion des déchets est à l'origine de problèmes graves. Les décharges mal gérées et illégales créent un risque sanitaire non négligeable pour la population vivant à proximité. Il en va surtout ainsi lorsque les produits médicaux et autres déchets dangereux ne sont pas séparés du reste. Les migrants internes courent peut être plus de risques dans la mesure où ils sont souvent contraints de s'installer dans les zones les plus délaissées, y compris à proximité de ces décharges.
- Il semble que les meilleurs résultats en matière d'amélioration de la gestion des déchets urbains aient été obtenus en ouvrant le marché de ces activités et en attribuant clairement la responsabilité des déchets à ceux qui les produisent. Cette démarche pourrait être facilitée si l'on formait les fonctionnaires municipaux concernés en vue d'une privatisation de la gestion des déchets.
- Les entreprises en activité doivent être tenues responsables des déchets qu'elles produisent et de leurs conséquences pour l'environnement. Il faut inventorier les stocks de déchets, de déchets dangereux en particulier, accumulés par les entreprises qui ne sont plus en activité et leur trouver une solution dans le cadre de plans d'action gouvernementaux.
- Le nettoyage et la remise en état des sites contaminés, des points noirs en particulier, nécessitent des capitaux considérables, qui ne sauraient être réunis en peu de temps et sans assistance financière extérieure.
- Une attention particulière doit être accordée aux sites contaminés par des substances radioactives, notamment les anciens sites d'essais nucléaires et les sites militaires abandonnés, qui sont les principales sources de contamination radioactive de la population et de l'environnement.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Améliorer le cadre juridique et réglementaire de la gestion des déchets (y compris les déchets dangereux) et se doter d'instruments et de mesures d'incitation économiques propres à assurer une meilleure gestion et le nettoyage des processus de production et des sites de déchets qui constituent une menace pour la santé de la population.
- Élaborer et appliquer une stratégie générale de gestion des déchets.
- Évaluer l'impact sur l'environnement des décharges municipales existantes et prendre des mesures propres à réduire cet impact; ces évaluations doivent être effectuées en fonction du degré de priorité des zones de décharge.
- Conférer aux autorités locales plus de responsabilités concernant les déchets urbains et industriels et les aider à assumer ces responsabilités.
- Améliorer la gestion des déchets émanant des services de soins de santé en harmonisant les pratiques de comptabilisation, de surveillance et de bonne gestion des déchets.
- Surveiller l'état des eaux souterraines et des eaux de surface à proximité des décharges, des déchets dangereux et des sites contaminés et veiller à ce que les eaux souterraines contaminées ne soient pas utilisées comme eau de boisson ou d'irrigation.
- Lancer, par le biais du système éducatif et des médias, des campagnes d'information sur la gestion des déchets urbains mettant l'accent sur la prévention dans ce domaine.

- Éloigner les populations et les animaux domestiques des sites contaminés.
- Évaluer l'impact sur l'environnement, sur la santé de la population notamment, de tous les sites contaminés.
- Réunir, et trouver les moyens de circonscrire, entreposer et détruire, les pesticides périmés et autres produits chimiques toxiques afin de réduire les risques correspondants.
- Décontaminer les sites et prévenir toute nouvelle contamination; établir un cadre pour la coopération internationale dans ce domaine.

D. Diversité biologique

L'ensemble constitué par les pays en transition recouvre plusieurs régions biogéographiques et toutes sortes d'habitats et d'écosystèmes dont certains ont disparu d'Europe occidentale au cours des deux derniers siècles. Il est en effet caractérisé par de vastes steppes, divers habitats karstiques et alpins, des zones désertiques et semi désertiques ainsi que des terres humides dans les deltas des fleuves et les plaines alluviales. Certaines zones, par exemple les zones karstiques (Slovénie, Croatie, Lituanie), les mers intérieures et les grands lacs à faune et à flore endémiques (Caspienne, Aral, Sevan, Issyk Kul) et les terres humides (Baltique, delta du Danube, mer Noire), sont des zones sensibles sur le plan de la diversité biologique. La région est aussi importante en tant que couloir migratoire et zone d'hivernage pour les oiseaux d'Europe septentrionale (Baltique, mer Noire, grands lacs). Les monts du Caucase et de l'Asie centrale ont vu apparaître certaines espèces de fruits ou d'animaux que l'homme a domestiquées il y a des milliers d'années et que l'on retrouve aujourd'hui partout dans le monde. Ces pays abritent des populations de mammifères pour la plupart plus gros que ceux d'Europe occidentale ou qui en ont disparu, par exemple les populations de grands ours et de loups en Europe du Sud Est, dans les Carpates et le Caucase, la seule population de bisons européens en Pologne et au Bélarus, le léopard des neiges au Kirghizistan et le tigre dans le territoire maritime de la Fédération de Russie.

Riche en diversité biologique, l'Albanie abrite un large éventail d'écosystèmes aussi bien marins et côtiers que sylvoles (forêts de feuillus) et alpins (pâturages), ainsi que de nombreuses espèces rares et endémiques (dont 91 espèces animales déclarées en péril à l'échelle mondiale). Mais cette diversité biologique a subi dans le passé les contrecoups de l'agriculture intensive et de l'urbanisation et continue de pâtir du braconnage et de l'abattage clandestin des arbres. Depuis les années 60, le drainage, l'assèchement des marais et le déboisement destinés à créer de nouvelles terres agricoles, l'aménagement de terrasses et la culture fourragère ont été des pratiques généralisées et ont transformé en terres cultivées près de 30 % des forêts et près de la moitié des terres de parcours. La superficie de terres cultivées a de ce fait pratiquement doublé entre 1960 et 1980, d'où une érosion des sols et la perte ou la dégradation d'écosystèmes écologiquement importants.

Au cours de la décennie écoulée, la diversité biologique a souffert de l'urbanisation et de l'utilisation incontrôlée des terres ainsi que de l'utilisation excessive ou illégale des ressources naturelles. Le déboisement est l'un des grands problèmes environnementaux, en ce qui concerne plus particulièrement les forêts périurbaines et rurales. La chasse attire de nombreux touristes étrangers, ce qui n'est pas sans conséquences pour certaines espèces. Les navires étrangers pêchant au large endommagent les habitats des poissons et des crustacés et causent de graves dommages aux espèces benthiques au large des côtes ioniennes.

La conservation de la diversité biologique consiste essentiellement à désigner des zones protégées en utilisant les catégories et directives de l'Union mondiale pour la nature (UICN). Le réseau de zones protégées est en cours d'agrandissement et de réforme, l'objectif étant d'atteindre 10 % de la superficie du territoire national.

Source: EPE Albanie, CEE 2002.

Certes, les villes et régions industrielles des pays de l'Europe centrale et orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ont subi une forte pollution, mais une riche diversité biologique a été préservée à cause des politiques agricoles appliquées et du contrôle strict de l'État sur les forêts et les zones protégées, notamment les vastes zones interdites le long des frontières et aux alentours des sites militaires. Cela étant, l'agriculture a aussi eu des effets notablement préjudiciables à la diversité biologique. Des forêts ont été coupées, des steppes labourées, des terres humides asséchées (par exemple, 70 % des marais en Lituanie) et de vastes systèmes d'irrigation construits. Les grands barrages destinés à l'irrigation et à la production d'électricité ont perturbé les zones de frai et modifié les microclimats et les schémas des crues tandis que, dans certains cas, l'irrigation a provoqué la salinisation des sols.

L'industrie a eu des incidences moins directes. Les plus importantes avaient trait à l'utilisation de l'espace, aux pluies acides et à la pollution de l'eau, qui ont provoqué des modifications dans la composition des espèces, la défoliation des arbres et l'eutrophisation des eaux. L'extraction minière a été à l'origine de la dégradation et de la pollution des sols à cause du traitement du minerai et de l'évacuation des boues résiduelles. Plus récemment, les carrières d'extraction de matériaux de construction se sont agrandies et leur nombre va croissant, assez souvent de manière illégale. L'accident de Tchernobyl a eu des conséquences dramatiques sur l'environnement naturel: pluies acides, mutations et dommages à long terme, changement de composition des espèces et apparition de nouveaux champignons pathogènes.

La situation économique d'un pays a des répercussions considérables sur la manière dont les ressources naturelles sont préservées et gérées. Dans les pays où la situation économique s'est améliorée (Slovénie, Lituanie et Estonie par exemple), des forêts poussent sur d'anciennes terres agricoles et des populations de grands carnivores et de bêtes à sabots se développent avec l'abandon de l'agriculture extensive et des pâturages dans les zones les moins favorables. Parallèlement, dans les pays en situation économique difficile, les forêts et les pâturages sont surexploités à cause de l'abattage illégal des arbres près des zones peuplées (Arménie, Kirghizistan, Albanie) et du braconnage et de la pêche illégale qui mettent en péril certaines espèces (par exemple la forte diminution de la population de léopards des neiges au Kirghizistan après l'ouverture du pays aux étrangers et au commerce).

Gestion de la diversité biologique dans la Fédération de Russie

La Russie est responsable de la gestion et de la conservation d'une bonne part de la faune, de la flore et de la diversité biologique mondiales. Elle a fait de grands progrès dans le règlement de certains des problèmes de conservation de la nature dans le pays. Le cadre législatif et réglementaire pour ce faire a évolué rapidement et en profondeur, et il est en train d'être perfectionné en vue de faciliter la mise en œuvre effective des textes pertinents. La Russie a dressé un certain nombre d'inventaires de ses ressources naturelles et publié son Livre rouge des espèces en péril. Le réseau de zones protégées est en expansion continue et couvrait en 1999, 5,5 % de la superficie du territoire (soit près d'un million de km²).

Toutefois, si des ressources financières supplémentaires ne leur sont pas allouées, ces zones protégées ne seront pas en mesure d'assurer leurs principales fonctions. Un tel revers aurait des conséquences d'ordre tant national que mondial. En dehors des zones protégées, l'immense forêt russe et la faune et la flore sauvages qu'elle abrite ont un rôle majeur à jouer en ce qui concerne la diversité biologique et le cycle planétaire du carbone. La diminution de 70 % des coupes de forêts enregistrée dans les années 90 a partiellement atténué la pression que des pratiques de foresteries souvent intenables dans la durée faisaient peser sur les ressources forestières du pays. Cela étant, des pratiques de ce type, souvent illégales, continuent d'affecter de vieilles forêts et des zones protégées très précieuses.

Source: EPE Russie, OCDE en coopération avec CEE 1999.

Au cours de la période de transition, l'utilisation des engrais et des pesticides a fortement baissé, ce qui s'est traduit par un enrichissement de la diversité biologique et une augmentation de la population de certaines espèces (insectes et oiseaux de proie notamment). L'infrastructure des transports, en revanche, représente une menace croissante pour la diversité biologique, à cause du morcellement des habitats, de la pollution atmosphérique et d'autres nuisances. Dans la Baltique, les ports de mer sont en train d'accroître leur capacité dans le domaine du transport de pétrole, ce qui constitue une menace pour des espèces d'oiseaux migrateurs. La construction de routes occupe beaucoup d'espace et morcelle les habitats (autoroutes traversant le parcours des ours en Slovaquie, Via Baltica traversant les marais, importants projets d'infrastructure routière en Arménie).

Lorsque le tourisme est bien géré et fait une large place à l'écotourisme, la diversité biologique en bénéficie. Elle est au contraire fortement menacée dans les pays où le tourisme est mal géré et entraîne un développement incontrôlé de la construction et des infrastructures.

L'abondance de la diversité biologique donne un puissant argument aux partisans de la désignation de zones protégées et de la conservation de cette diversité en dehors des dites zones. Or, les ressources financières et institutionnelles sont insuffisantes pour répondre convenablement à cette demande. Il en résulte un important décalage entre la législation et la mise en œuvre effective des mesures de conservation sur le terrain, des difficultés de développement institutionnel et une intervention importante des ONG locales et internationales dans les activités de conservation.

Tous les pays ont désigné des zones protégées de conservation de la nature, dont la superficie totale va de 3 % du territoire (Kirghizistan) à 11,2 % (Lituanie).

Les zones protégées sont le plus souvent gérées par des organismes publics relevant des ministères de l'environnement et, dans certains cas, aussi par une académie des sciences ou un service national des forêts. Dans certains pays, elles sont dotées de conseils consultatifs. Une grande importance est accordée à la surveillance et à l'octroi des permis (de chasse, de pêche et de cueillette) ainsi qu'au contrôle de l'utilisation, mais rarement à l'élaboration de directives en vue d'une utilisation durable. La gestion de ces zones est rendue plus difficile par les problèmes complexes de l'administration et de la gestion de la propriété terrienne (privatisation et restitution), les conflits d'attributions des différentes autorités, les plans de gestion archaïques ou inexistantes, le manque de moyens financiers et la collaboration et l'intégration insuffisantes avec les autres secteurs. Les limites des zones protégées ont souvent été tracées de façon assez arbitraire, évitant les zones de fort peuplement mais faisant abstraction des frontières naturelles entre les écosystèmes. Là où le zonage est pratiqué, il sert surtout à fournir des indications sur les possibilités ou difficultés de mise en valeur des terrains et non d'outil de gestion, et les zones tampons sont trop petites, si bien que la mise en valeur et l'exploitation des terres situées à la limite des zones protégées sont souvent nuisibles aux habitats à l'intérieur de ces zones. Plusieurs pays ont évité le problème de la propriété privée en interdisant la privatisation des terres situées dans des zones protégées; d'autres essaient de favoriser une exploitation durable des ressources en louant sous conditions certaines parcelles à des exploitants privés.

Gestion de la conservation de la nature en Lituanie

Comme recommandé dans son étude de performance environnementale de 1998, la Lituanie a commencé à la fin de 1999 à aborder de manière systématique la gestion des activités de conservation de la nature. Les principales actions concrètes à cet égard sont notamment les suivantes: adoption d'une classification unifiée des habitats lituaniens; établissement d'un tableau comparatif des systèmes de classification nationaux et du système de classification des habitats paléarctiques de l'UE; identification de zones NATURA 2000 répondant aux critères nationaux et à ceux de l'UE; vérification des espèces végétales réputées éteintes ou mal connues en Lituanie; et établissement d'une liste des espèces couvertes par les directives de l'UE relatives aux habitats et à la conservation des oiseaux sauvages, indiquant si elles font ou non l'objet de mesures de protection nationales.

Source: EPE Lituanie, rapport complémentaire, CEE 2000.

Bilan

- La conservation efficace de la diversité biologique exige un aménagement global de l'espace et un développement économique durable pour les populations vivant autour des zones protégées.
- La conservation de la biodiversité doit être replacée dans un contexte intersectoriel, tenant compte, par exemple, des pratiques agricoles, du tourisme et des loisirs, de l'énergie et du commerce, ainsi que de l'environnement.
- L'application effective des lois sur la diversité biologique et les zones protégées a été entravée par le manque de clarté dans la définition institutionnelle des divers services d'inspection et autorités chargés de délivrer les permis.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Élaborer, adopter et appliquer, de préférence en même temps, des stratégies nationales de la diversité biologique et des plans nationaux d'aménagement de l'espace.
- Rationaliser les services d'inspection et les services de délivrance des permis.
- Mettre en place des régimes efficaces de gestion des utilisations commerciales des zones protégées et autres zones importantes du point de vue de la diversité biologique (par exemple les forêts, les pêches et la chasse).
- Développer l'écotourisme.

E. Ressources minérales

Les pays de la région disposent d'importantes réserves de ressources minérales (pétrole, gaz naturel) charbon et lignite, métaux ferreux et non ferreux, gravier et pierre notamment). Pour certains d'entre eux, ceux de l'Europe du Sud Est et de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale en particulier, les ressources minérales constituent le secteur le plus important de l'économie alors que dans les pays mieux lotis de l'Europe centrale, elles ont perdu de leur importance économique. La difficulté pour les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale consiste à mettre en œuvre des pratiques viables d'extraction et de traitement de leurs ressources.

L'extraction des ressources minérales a de multiples effets directs et indirects sur l'environnement. Les mines sont une source de dégradation du paysage, y compris d'affaissement de terrain qui entraînent la destruction d'établissements humains. Les résidus de l'extraction et du traitement des minerais sont entreposés en terrils, dans des bassins ou derrière des digues. Ils polluent à la fois l'air, par des poussières contenant des métaux lourds qui sont parfois radioactifs, l'eau de surface et souterraine, et les sols par les infiltrations de produits chimiques. Les mines et les usines de traitement des minerais produisent des eaux usées qui contiennent des métaux lourds, des produits chimiques utilisés pour le traitement, de fortes concentrations de sel ou des particules provenant par exemple du lavage du charbon. L'extraction et le transport du pétrole et du gaz naturel sont aussi sources de contamination des sols, de l'eau et de l'air par les déperditions et infiltrations de produits à partir des puits et des oléoducs, comme c'est le cas dans la région de la Caspienne, par exemple, où de vastes superficies de sols sont imbibées de pétrole parce que les pratiques d'extraction sont défectueuses.

Les incidences indirectes de l'extraction des ressources minérales ont trait, notamment, à la place importante que le charbon occupe dans la production d'énergie dans les pays riches en charbon, ce qui entraîne une pollution de l'air par les SO_x et les NO_x et de fortes émissions de CO₂. L'extraction et le traitement des ressources minérales sont des activités grosses consommatrices d'énergie.

Le complexe d'extraction et de traitement de métaux non ferreux de Madneuli, dans la région de Bolnisi (Géorgie)

Découvert en 1956 et exploité depuis 1975, le gisement de métaux non ferreux (cuivre, plomb, zinc, baryte et or) de Madneuli, qui est l'un des plus importants du Caucase, est devenu, en 1996, la société par actions JSC Madneuli. Cette installation produit du concentré de cuivre de haute qualité qui est exporté principalement en Bulgarie, en Iran, en Russie, en Turquie et au Yémen, mais 75 à 80 % de son équipement est obsolète et elle doit se doter de nouvelles technologies d'exploitation du cuivre. Environ 12,5 millions de tonnes de stériles aurifères rocheux provenant des exploitations à ciel ouvert ont été accumulées dans la zone minière de Madneuli. En 1994, «Quartzite», une coentreprise australo géorgienne, a été créée pour extraire l'or par la méthode du lessivage au cyanure *in situ*. Sept millions de tonnes de matières contenant 1,3 g/t d'or ont déjà été traitées.

La mine se trouve dans une région agricole dans laquelle vivent 20 à 30 000 personnes. Les produits locaux " essentiellement des légumes " sont fournis aux habitants de Tbilisi et de ses environs. L'environnement local est très dégradé et les terres arables deviennent inexploitable. Le processus d'extraction et de traitement se fait en circuit d'eau fermé, mais, pendant les périodes où la mine a été fermée, les eaux usées ont été déversées directement dans les cours d'eau, sans traitement préalable. De plus, les affluents de la Kura sont pollués par les eaux acides de la mine à ciel ouvert, qui contiennent des métaux lourds. En 1992, les concentrations de cuivre observées dans la Kazretula étaient 220 fois supérieures à la norme légale et celles de zinc 65 fois supérieures. Ni les eaux souterraines aux endroits stratégiques à proximité de la digue de rétention des résidus, ni l'opération d'extraction de l'or, qui utilise une solution de cyanure de sodium hautement toxique, ne sont surveillées. Les terils, qui couvrent plus de 240 hectares à proximité de la mine, sont exposés à l'érosion éolienne et pluviale, devenant ainsi des sources de poussières et de pollution des sols, des eaux de surface et des eaux souterraines. Près de 31 tonnes de poussières contenant des métaux lourds tels que le cobalt, le chrome, le cadmium, le nickel et l'arsenic, entre autres, sont émises chaque année. La remise en état de l'environnement dans les zones dégradées n'est pas pratique courante à Madneuli. À ce jour, 42 hectares seulement ont été remis en culture et quelques arbres ont été plantés sur les murs de la digue de rétention pour éviter l'érosion. Étant donné le volume important (20,8 millions de tonnes) des résidus retenus et la superficie du bassin (68,2 hectares), le bilan hydrique de la digue doit être mieux surveillé afin d'éviter les déversements accidentels.

Source: EPE Géorgie, CEE 2003.

Sur le court terme, les ressources minérales représentent une source importante, voire principale, de recettes d'exportation dans de nombreux pays en transition. Dans tous ces pays, les ressources du sous sol appartiennent à l'État, qui accorde les permis ou concessions d'extraction à des sociétés remplissant les conditions requises. Quelques sociétés minières ou pétrolières, peu nombreuses, ont été privatisées. De manière générale, on a peu investi dans l'extraction minière, d'où une détérioration des installations. Pratiquement tous les investissements effectués ont été le fait de sociétés étrangères. Il faudrait investir beaucoup plus pour introduire des technologies modernes et efficaces, qui ont aussi moins de répercussions sur l'environnement.

En Europe centrale et orientale, le secteur minier relève généralement du Ministère de l'économie alors que dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, plusieurs ministères sont chargés à la fois des ressources naturelles et de l'environnement. Certains pays ont adopté une nouvelle législation pour ce secteur qui introduit des règles propres à assurer une gestion durable des ressources dans une économie de marché, notamment le principe pollueur payeur. Les permis d'exploitation minière sont généralement accordés à des opérateurs nationaux ou étrangers qualifiés, dont la demande doit généralement être accompagnée, notamment, d'une étude d'impact sur l'environnement et d'un plan de remise en état de l'environnement. Ces opérateurs doivent verser des royalties et des redevances environnementales et, dans certains cas, constituer un fonds de liquidation destiné à financer le nettoyage en fin d'exploitation. Dans la pratique, cependant, compte tenu de l'importance économique des mines, ces conditions ne sont pas systématiquement exigées.

Bilan

- L'extraction et le traitement des ressources minérales peuvent avoir de sérieuses conséquences environnementales, sur les sols, les eaux souterraines, les eaux de surface, la qualité de l'air et la diversité biologique. Les métaux lourds peuvent infiltrer la chaîne alimentaire. Ils doivent donc être soigneusement réglementés, y compris lorsque de nouvelles technologies ou des investisseurs internationaux entrent en jeu.
- Les résidus miniers, qui contiennent des métaux lourds et peuvent contenir d'autres substances toxiques (par exemple, du cyanure), présentent un risque important d'accident aux effets catastrophiques. La gestion de ces déchets doit être planifiée en tenant compte non seulement du risque d'erreur humaine et de l'entretien des infrastructures mais également des risques de catastrophe naturelle, notamment les effets éventuels de pluies ou de neiges abondantes entraînant, par exemple, des inondations graves.
- L'incapacité de surveiller les émissions et les rejets d'effluents, ainsi que leurs effets environnementaux, réduit à néant toute tentative de mettre en place un système efficace de gestion de l'environnement.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Approuver la création de nouvelles usines appliquant les normes et pratiques minières internationales et encourager l'introduction de systèmes de gestion de l'environnement dans les usines existantes, y compris l'adoption des normes ISO 14000 et EMAS.
- Introduire des technologies moins polluantes dans le traitement minier et minéralier, en concentrant l'action sur la source de la pollution (le procédé), sur le recyclage si possible et sur la réduction de la pollution par le traitement de l'air et de l'eau afin d'atténuer autant que faire se peut l'impact sur l'environnement.
- Procéder à une évaluation détaillée des points noirs (résidus miniers abandonnés et sites miniers en activité) et élaborer des plans de remise en état de ces sites; appliquer pleinement le principe pollueur payeur.
- Mettre en place des mécanismes pour veiller à ce que la surveillance de l'environnement soit de grande qualité et définir et faire appliquer des systèmes d'autosurveillance de la pollution de l'air et de l'eau.
- Affirmer l'autorité des services chargés de la protection de l'environnement en matière de planification, d'octroi des permis et de gestion de la conformité des entreprises exploitant les ressources minérales.

A. Cadre directeur

Les pays de la région se sont, dans la quasi totalité, dotés de nouvelles politiques nationales de l'environnement au cours de la période de transition. La portée et les objectifs de ces politiques sont très variables. À la suite de l'adoption du Programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale (PAE) à la Conférence de Lucerne, en 1993, plusieurs pays ont élaboré des plans d'action nationaux pour l'environnement, souvent en coopération avec la Banque mondiale. La plupart des pays en transition viennent d'achever ou sont en train d'établir la deuxième génération de plans d'action nationaux.

Aux termes du Programme d'action pour l'environnement (PAE), les plans d'action nationaux devraient être des documents qui fixent un nombre limité d'objectifs, assortis d'un cadre budgétaire réaliste. Dans les meilleurs cas, des parties prenantes très diverses ont aidé à rassembler et à examiner les données environnementales et participé à la définition des priorités. Cette définition des priorités exige aussi une analyse approfondie des enjeux de politique générale, sur la base de critères objectifs et transparents. Dans les faits, cependant, les plans n'étaient généralement, au bout du compte, que des listes détaillées de programmes et projets environnementaux allant du renforcement des institutions et de la participation du public aux investissements infrastructurels qui ne définissaient pas clairement les priorités et ne donnaient aucune indication quant aux mécanismes de mise en œuvre, notamment sur la question du financement.

Une année après l'adoption du PAE, les participants à la deuxième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé en Europe sont convenus d'établir également des plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé. Ces plans ont été importants de par les discussions qui se sont instaurées entre les ministères de la santé et de l'environnement, et d'autres, mais ils n'ont généralement pas répondu aux attentes pour ce qui est de l'application coordonnée des politiques.

Rares sont les politiques de l'environnement assorties de stratégies de financement appropriées, ce qui constitue un problème majeur, sur le plan de la mise en œuvre en particulier, commun à tous les secteurs d'intervention des pouvoirs publics dans la région. Les plans d'action nationaux pour l'environnement ont eu des effets sur la répartition des moyens nationaux d'investissement dans les pays qui disposaient de fonds à consacrer à l'environnement parce que les problèmes d'environnement y étaient hautement prioritaires au cours des changements démocratiques. Dans les pays moins bien lotis, les plans d'action nationaux pour l'environnement ne se sont pratiquement traduits par aucune augmentation du financement intérieur. Parce que, de manière générale, la priorité accordée à l'environnement est faible, les plans d'action nationaux pour l'environnement sont toujours assimilés à des programmes sectoriels du Ministère de l'environnement et même leur intégration aux plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé n'a pas été sans poser de grandes difficultés.

Documents de politique de l'environnement en Estonie

L'Estonie a adopté sa première stratégie nationale pour l'environnement (SNE) en 1997. Cette stratégie a été immédiatement suivie par un plan d'action national pour l'environnement, en 1998, et le deuxième plan a été publié au milieu de 2001. Le premier plan avait été élaboré en étroite coopération avec l'Union européenne mais le deuxième est totalement l'œuvre des experts estoniens. La vaste participation de toutes les parties prenantes éventuelles qui a été la marque du premier plan était encore plus évidente lors de la préparation du deuxième. Plus de 250 spécialistes ont conjugué leurs efforts pour actualiser et améliorer les mesures nécessaires pour maintenir le cap vers la réalisation des 10 objectifs directeurs de la SNE. L'Internet a été utilisé à grande échelle au cours de cette opération, en tant qu'outil de communication entre les parties concernées et pour solliciter les avis du public.

Source: EPE Estonie, deuxième étude, CEE 2001.

Le Plan d'action national pour l'environnement et la santé de l'ex République yougoslave de Macédoine

Le plan d'action national pour l'environnement et la santé (PANES) a été élaboré par le Ministère de la santé et adopté par le Gouvernement en 1999. Il a été établi avec le soutien de l'OMS et la participation d'un important groupe de travail réunissant, outre le Ministère de la santé, de nombreux autres organismes et instituts de recherche, dont le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Plusieurs des recommandations qui y figurent sont en concordance avec celles du plan d'action national pour l'environnement (PANE) qui avait été adopté en 1996 et élaboré également avec la participation de représentants du secteur de la santé.

Le PANES trace les grandes lignes de l'action à mener pour régler les principaux problèmes d'hygiène de l'environnement mais le manque de moyens financiers pour sa mise en œuvre, le grand nombre de priorités fixées et la nécessité de préciser davantage un certain nombre de mesures à prendre ralentissent son application. En outre, la décentralisation et les réformes en cours font que l'on consacre désormais davantage d'attention et de ressources aux plans d'action locaux pour l'environnement et la santé (PALES).

Source: EPE ex République yougoslave de Macédoine, CEE 2002.

Afin d'aider les autorités locales et régionales à définir leurs politiques et leurs priorités, deux approches ont été adoptées dans toute la région avec l'aide des donateurs et le soutien des ONG. Les plans d'action locaux pour l'environnement et les plans d'action régionaux pour l'environnement sont censés constituer des outils pour définir les objectifs des politiques de l'environnement et les priorités en matière de financement, et les plans Action 21 locaux (LA21) des processus largement participatifs d'élaboration d'une conception à long terme du développement durable. Des plans d'action locaux pour l'environnement et la santé sont également en cours d'élaboration pour faciliter l'intégration de la planification municipale de l'environnement et de la santé. Tous ces plans font appel à des méthodes qui privilégient la participation publique et le dialogue entre toutes les parties prenantes.

Des centaines de plans d'action locaux pour l'environnement ou pour l'environnement et la santé et de LA21 ont été établis à ce jour, souvent avec le soutien résolu des ONG locales. Quelques donateurs se sont intéressés à l'action régionale et locale et ont donc utilisé ces plans locaux pour programmer leurs activités. Tous ces outils ont contribué à renforcer les capacités locales de mise en œuvre des politiques de l'environnement et à recentrer les ressources limitées dont disposent les autorités régionales et locales, même si nombre d'entre eux (à l'instar des plans d'action nationaux pour l'environnement) renferment de très longues listes de mesures proposées. Dans certains cas, toutefois, la mise en œuvre a été freinée par le manque de coopération entre les ministères et les autorités locales et régionales.

L'un des aspects dont l'évolution est la plus intéressante s'agissant des politiques de l'environnement a trait à l'adoption de divers instruments d'intervention des pouvoirs publics. Les pays ont utilisé pour la gestion des problèmes de pollution une palette d'instruments dans laquelle les normes de qualité du milieu et les autorisations ou redevances de pollution appliquées aux installations industrielles ont toutes occupé une place prééminente. De nombreux pays avaient déjà adopté ces instruments à l'époque de l'économie planifiée. Dans les premières années de la transition, les nouveaux gouvernements démocratiques de ces pays ont renforcé ces instruments et en ont ajouté de nouveaux.

Aménagement de l'espace

Au cours de la période de transition, les pays de la région ont dû faire face à un certain nombre de difficultés touchant l'aménagement et la mise en valeur du territoire:

- Détérioration des bâtiments d'habitation et mauvais entretien, dus à l'incapacité de nombreux occupants de payer les services nécessaires;

- Habitat surpeuplé et très bruyant;
- Exode rural de personnes qui espèrent améliorer leur sort économique dans les villes et importants mouvements de réfugiés fuyant les zones de guerre et de conflit intérieur, qui accroissent les tensions sur le marché du logement et sur l'utilisation des infrastructures urbaines;
- Augmentation de la demande de maisons individuelles dans les banlieues périurbaines en raison du manque de logements de qualité dans les villes;
- Prédominance des constructions sans permis et de la spéculation foncière compte tenu du sous développement du marché de l'immobilier;
- Rareté ou absence totale dans les villages de services municipaux de base (voirie, approvisionnement en eau, assainissement);
- Remise en valeur d'anciennes villes et régions industrielles et minières;
- Intégration des réseaux transeuropéens dans la structure territoriale des pays de la région;
- Reconstruction après des conflits ou des catastrophes naturelles, par exemple séismes ou inondations.

L'un des éléments importants du processus de transition a trait à la restitution et la privatisation des biens. Différentes méthodes ont été adoptées pour rendre des terres ou accorder une indemnisation pour des terres agricoles, des forêts et des immeubles, en tout ou en partie. Mais, dans tous les cas, le processus a pris du temps, faute de bons systèmes d'information foncière et pour cause de conflit avec les derniers usagers des biens concernés. Tous les pays sont en train de se doter de systèmes intégrés d'information spatiale et de cadastres, éléments indispensables à toute bonne gestion foncière dans une économie de marché.

Dans la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale, l'aménagement de l'espace est intégré au même ministère que la protection de l'environnement, alors que dans la plupart des pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, cette mission est confiée aux Ministères de la construction ou du développement urbain. Les nouveaux systèmes d'aménagement du territoire regroupent les lois sur l'aménagement du territoire proprement dit, sur la construction et sur le logement. Ces textes sont complétés par la législation régissant les terres agricoles et l'environnement. Les systèmes adoptés distinguent généralement trois niveaux d'intervention: national, régional et local. Les objectifs de ces nouveaux systèmes ont généralement trait au développement socioéconomique équilibré, à la protection de l'environnement, au patrimoine naturel et immobilier et à l'utilisation rationnelle de l'espace. Certaines sous régions sont aussi le lieu d'une bonne coopération à la mise en place d'infrastructures et de zones communes le long de la frontière.

L'aménagement des sols et le régime des permis de construire font partie des domaines où la participation du public est réalisée dans la pratique. La plupart des lois exigent cette participation au processus décisionnel et, dans de plus en plus de pays, les plans d'occupation des sols doivent faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale.

Questions d'aménagement de l'espace dans l'ex République yougoslave de Macédoine

Les modifications de la structure de l'économie du pays, l'ouverture de marchés précédemment protégés, la plus grande place faite au secteur privé et aux communautés, la décentralisation et le nouveau rôle des autorités locales sont en train de créer des difficultés, mais aussi des chances, nouvelles pour le système d'aménagement de l'espace dans l'ex République yougoslave de Macédoine. De grandes villes sont apparues qui monopolisent la croissance économique et l'investissement alors que le chômage et la pauvreté se développent dans les campagnes. Cette évolution a exacerbé les déséquilibres antérieurs dans la répartition de la population et aggravé les inégalités qui caractérisaient de longue date l'accès aux services sociaux et infrastructures essentiels. Il faudra que le nouveau système d'aménagement de l'espace soit à la mesure des défis économiques, sociaux et environnementaux pour remédier à ces aspects préoccupants.

Source: EPE ex République yougoslave de Macédoine, CEE 2002.

Bilan

- Les plans d'action nationaux pour l'environnement ont été importants en tant que première tentative d'énonciation détaillée des préoccupations environnementales nationales. Ils ont aussi permis de créer les conditions d'un dialogue entre les diverses parties prenantes et de sensibiliser l'opinion publique. Ils ont en revanche rarement débouché sur la définition de responsabilités claires correspondant aux ressources disponibles.
- La bonne mise en œuvre des plans d'action locaux pour l'environnement ou pour l'environnement et la santé a buté sur un obstacle important qui tient à l'insuffisance de la coordination et de la coopération entre les ministères et les autorités locales et régionales, elle-même due à la faiblesse des capacités institutionnelles des deux côtés et, parfois, aux rivalités entre les deux. Ce problème est encore plus grave lorsque deux ministères – santé et environnement – ont leur mot à dire.
- L'aménagement de l'espace peut être un outil efficace non seulement pour la planification environnementale mais également pour le développement durable, parce qu'il est un instrument d'intégration.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Élaborer la deuxième génération de politiques nationales de l'environnement, assorties d'un nombre limité de priorités justifiées, de calendriers de mise en œuvre réalistes et de capacités institutionnelles et de ressources financières assurées.
- Intégrer les politiques de l'environnement aux politiques économiques générales et aux politiques sectorielles et renforcer la coopération interministérielle dans l'élaboration des politiques de l'environnement et la définition des priorités.
- Renforcer l'aménagement de l'espace en tant qu'outil d'intégration et introduire l'évaluation stratégique environnementale.
- Promouvoir les plans d'action locaux pour l'environnement et pour l'environnement et la santé, par une vaste participation du public dans toutes les communautés locales.
- Associer plus activement les autorités locales à la mise en œuvre des études d'impact.

B. Instruments d'ordre réglementaire

1. Autorisations en matière environnementale

Il existe plusieurs types d'autorisations pour les nouveaux projets ou les installations existantes: permis de construire, autorisations en matière de pollution et d'environnement, licences d'exploitation de ressources naturelles (autorisations d'utiliser les ressources) et permis d'exploitation. Les types d'autorisations varient aussi selon les pays mais, en général, la procédure à suivre pour obtenir une autorisation est assez complexe et fait intervenir plusieurs autorités différentes qui doivent toutes donner leur accord, voire étudier chaque installation pour effectuer une expertise écologique ou fixer un taux maximum de pollution admissible. Cette complexité compromet l'efficacité du système.

Dans presque tous les pays, les installations industrielles et autres sources fixes de pollution doivent faire l'objet d'autorisations environnementales, qui fixent des limites d'émission dans l'atmosphère et de rejet dans les eaux, fondées en principe sur les normes et conditions de qualité du milieu. La plupart des autorités chargées de la protection de l'environnement dans les pays de l'Europe centrale et orientale et de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ont fixé des normes d'émission distinctes pour chaque source précise dans une installation et chaque polluant émis. Les redevances de pollution et les taxes de non conformité sont elles-mêmes indexées sur les émissions. Les pollueurs paient des redevances pour la pollution de l'air et de l'eau qui est de leur fait jusqu'à la limite autorisée dans leur cas, puis des taxes de non conformité, généralement plusieurs fois supérieures aux précédentes, pour la pollution excédant ces limites.

Les fonctions d'autorisation et d'inspection sont souvent séparées au sein d'une même institution ou confiées à plusieurs organismes différents. Dans certains pays, ce sont les autorités centrales et celles chargées de la protection de l'environnement qui accordent les autorisations. Dans d'autres pays, cette fonction revient aux inspecteurs en environnement auprès des autorités locales et régionales. Lorsque les fonctions d'autorisation et de contrôle appartiennent à la même institution, qui tout à la fois accorde les permis et procède aux inspections, un conflit d'intérêts apparaît clairement et la crédibilité du système peut être remise en cause.

Exemples de licences en République de Moldova

En République de Moldova, les entreprises qui utilisent de l'eau doivent obtenir une autorisation environnementale et payer une redevance pour cet usage. Une autorisation est également requise pour le déversement des eaux usées. Le rejet d'eaux usées dans une formation aquatique n'est autorisé que s'il n'élève pas la pollution de cette formation au delà de la limite admise. Dans le cas contraire, l'entreprise concernée doit assurer le traitement de l'eau de manière à ce que les effluents soient conformes aux normes établies.

La République de Moldova applique aussi un système d'autorisations de polluer. Les limites d'émission sont fixées après un examen écologique et inscrites sur des passeports écologiques. Les normes nationales sont basées sur la norme officielle GOST. Lorsque le Ministère de la protection de l'environnement accorde une autorisation pour une source fixe, les organismes régionaux surveillent la construction de la source en question. L'opérateur doit établir et vérifier régulièrement des normes recensant les différentes sources et les limites annuelles correspondantes, compte tenu des taux autorisés. Les sources d'émission plus importantes, les centrales nucléaires, par exemple, mesurent elles mêmes certaines de leurs émissions atmosphériques, mais pas de manière continue. Dans la plupart des cas, la vérification consiste en un bilan énergétique et massique.

Source: EPE République de Moldova, CEE 1998.

Même si les responsables de la protection de l'environnement et les inspecteurs peuvent faire partie de la même institution, de graves défauts de communication entre la délivrance et le contrôle des autorisations viennent compliquer encore plus les choses, lorsque les inspecteurs ne sont pas bien informés du contenu précis des autorisations accordées aux entreprises. Ils sont alors moins en mesure de vérifier la conformité de ces dernières et leur crédibilité en est entamée.

Permis, licences et inspections en Géorgie

Les autorisations en matière d'environnement sont délivrées par le Ministère du même nom. Les licences d'exploitation des ressources naturelles nécessitent une autorisation en matière d'environnement et sont elles aussi délivrées par le Ministère de l'environnement, mais la décision d'accorder les licences est en fait prise par des comités interministériels qui sont au nombre de quatre: un pour les ressources minérales, un autre pour les eaux de surface, un troisième pour la flore et le dernier pour la faune. Toutefois, l'extraction du pétrole et du gaz ne relève pas de cette procédure, l'Office du pétrole et du gaz étant seul habilité à accorder les licences. Les licences d'exploitation des ressources forestières étaient du ressort du Conseil de la flore mais cette attribution a été transférée au Département des forêts en 1999. Dans ces deux cas, il semble qu'il y ait un conflit d'intérêts entre l'autorisation et l'exploitation des activités économiques.

La procédure d'inspection, de son côté, pose nettement plus de problèmes. Dans le cadre d'une action considérée comme relevant de la lutte contre la corruption, une loi a été adoptée qui exige que chaque inspection fasse l'objet d'une autorisation préalable délivrée par un tribunal, ce dernier étant habilité à refuser l'autorisation d'inspecter. Cette loi a certes permis de réduire le nombre des inspections, qui était jusque là exagérément élevé, mais elle a sérieusement freiné le bon fonctionnement d'un mécanisme de contrôle essentiel pour assurer le respect des permis et licences dans le domaine de l'environnement.

Source: EPE Géorgie, CEE 2003.

Il arrive aussi que la délivrance des permis soit le fait de plusieurs institutions, y compris certaines qui sont sans rapport avec l'environnement (permis de construire, assainissement, sécurité, etc.). Du fait de cette séparation des procédures d'autorisation, les opérateurs doivent entreprendre des démarches multiples, longues et coûteuses. Certains pays sont en train d'intégrer leurs diverses procédures d'autorisation conformément à la Directive de l'UE sur la prévention et le contrôle intégrés de la pollution (PCIP).

2. Normes environnementales

Les normes de qualité du milieu fixent les concentrations maximales admises pour un milieu donné, l'eau, l'air et le sol par exemple, afin de protéger la santé des populations et les écosystèmes. Ces normes peuvent constituer des objectifs pour les mesures que les pouvoirs publics doivent prendre. Avant la transition, pratiquement tous les pays de la région avaient adopté des normes de qualité du milieu concernant la qualité de l'eau et de l'air, mais ces normes étaient souvent, dans les pays de l'Europe centrale et orientale et l'ex Union soviétique, plus rigoureuses que celles en vigueur en Europe occidentale ou celles recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Le nombre des normes de qualité du milieu était en outre excessif par rapport aux capacités des administrations chargées d'en surveiller le respect. Dans les faits, ces pays fixent de nombreuses normes mais ne surveillent les niveaux de pollution que pour quelques-unes seulement d'entre elles. Pour de nombreux polluants, le matériel de surveillance n'est pas assez sensible pour détecter des concentrations aussi faibles que celles spécifiées dans les normes.

Dans de nombreux pays (ceux de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale essentiellement), ces normes sont encore en vigueur, alors que dans d'autres elles ont été progressivement remplacées par des dispositions plus réalistes prenant la forme de normes et de limites autorisées pour un petit nombre de polluants atmosphériques, de normes d'émission concernant, par exemple, les gaz d'échappement des véhicules automobiles, de normes de produits telles que les normes de la CEE sur les carburants, de limites et d'interdictions touchant les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de règles de protection sanitaire, de normes de qualité de l'eau de boisson et de toilette, d'objectifs de qualité des sols et des eaux souterraines et de règlements sur l'évacuation des eaux usées.

Des systèmes nationaux de normalisation comparables à ceux des pays occidentaux ont été mis en place, surtout en Europe centrale et orientale. Dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, des normes sont en cours d'élaboration dans le cadre de la transposition de la législation de l'Union.

Normes environnementales en Ouzbékistan

L'Ouzbékistan a hérité de l'ex Union soviétique des normes dont plusieurs sont archaïques, non conformes aux directives de l'OMS et non assorties de plans de mise en œuvre et d'objectifs réalistes. Le pays a commencé en 1994 à réviser son système de normes de qualité de l'air et de l'eau sur la base de concentrations maximales admissibles (CMA) définies en termes de teneurs en substances toxiques dans l'air, l'eau et le sol à partir desquelles il y a danger pour la santé des populations. Ces CMA sont fixées par le Ministère de la santé, en fonction de la fréquence des prélèvements et du degré de toxicité. Il y a 479 normes de qualité de l'air, 1 138 normes de sécurité et 1 050 CMA pour l'eau. Les limites de rejet ou d'émission sont précisées dans les autorisations d'exploitation accordées aux entreprises et sont tirées des CMA correspondantes. Différentes normes s'appliquent selon qu'il s'agit de l'eau potable, des eaux de surface ou souterraines, des rejets d'effluents ou des pêches, de la qualité de l'air exprimée en CMA, de la qualité des sols, y compris les teneurs en substances toxiques, et des normes de sécurité, qui obligent les entreprises à intégrer des considérations environnementales et de sécurité à la conception même des sites.

Source: EPE Ouzbékistan, CEE 2001.

3. Études d'impact sur l'environnement

L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) est une procédure obligatoire consistant à évaluer l'impact que des activités proposées risquent d'avoir sur l'environnement et à identifier les mesures nécessaires pour que lesdites activités soient conformes aux normes et règlements pertinents. L'EIE est également une formalité indispensable pour obtenir une licence d'exploitation de ressources naturelles, une autorisation d'émission de substances polluantes ou un permis de construire.

Tous les pays de la région disposent d'un système d'évaluation environnementale des projets lié à un système d'autorisation des équipements et installations, mais le modèle d'évaluation retenu varie d'un pays à l'autre.

Dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, les évaluations environnementales sont basées sur le système soviétique des expertises écologiques inauguré à la fin des années 80. Dans ce système, des comités d'experts examinent l'impact sur l'environnement de pratiquement tous les nouveaux projets industriels et de bon nombre de modifications d'activités existantes. Ces comités peuvent faire des recommandations à caractère obligatoire tendant à bloquer ou faire modifier tel ou tel projet. Ce système comporte peu de dispositions sur l'information ou la participation du public et, dans la plupart des pays considérés, la situation n'a guère changé à cet égard.

Depuis 1989, pratiquement tous les pays de l'Europe centrale et orientale ont adopté des procédures relatives aux EIE. Dans certains pays, le développement de ces procédures a été favorisé par la législation de l'UE de 1985 sur le sujet et la Convention CEE d'Espoo de 1991 sur les EIE dans un contexte transfrontière. Dans la plupart des pays, la législation sur les EIE impose l'accès du public à ces études, un délai de préavis et d'observations et, souvent, une audition publique.

Les EIE en Bulgarie

Les EIE, les audits écologiques et la gestion de l'environnement constituent les éléments clés de l'intégration des objectifs environnementaux aux activités des entreprises en Bulgarie. La loi sur les EIE, qui prenait modèle sur la directive correspondante de l'UE, a été l'un des premiers textes législatifs adoptés au cours de la période de transition. Tous les deux ans, la mise en œuvre des EIE est adaptée à l'évolution de la situation. Dès le départ, cette procédure comportait un système d'autorisation qu'on ne trouve normalement pas ailleurs. Le Ministère de l'environnement a mis en place un programme d'audits écologiques des entreprises effectués par des experts attirés et dont le coût est à la charge des entreprises. Au total, les EIE et les audits écologiques ont eu deux effets principaux. En premier lieu, ils ont permis au Ministère de mieux s'assurer qu'il pourra appliquer rapidement (en principe en 2003) la directive PCIP de l'Union européenne. En second lieu, ces deux procédures ont été incorporées au processus de privatisation, ce qui a permis d'évaluer les dommages antérieurs à l'environnement en même temps que les mises en conformité requises.

Source: EPE Bulgarie, CEE 2000.

Étude de l'hygiène du milieu en Ouzbékistan

En Ouzbékistan, les postes sanitaires épidémiologiques analysent systématiquement la conformité aux règles sanitaires et épidémiologiques d'hygiène du milieu lors de l'établissement des plans d'occupation des sols en vue de la création de nouveaux ensembles d'habitation ou de nouvelles industries, ainsi que de toute nouvelle activité susceptible d'avoir des effets sur la santé ou l'environnement (construction, reconstruction et rénovation d'industries, développement de nouveaux produits, matériaux et aliments, prévention de la pollution et remise en état du sol et du sous sol, etc.). Dans leur conception, ces études reviennent à évaluer l'impact des projets, politiques et plans de développement sur l'hygiène du milieu mais le plus important est qu'aucune activité ne peut être lancée sans un certificat de conformité. La portée des expertises tant sanitaires qu'écologiques est fixée par la loi, qui stipule que ces deux activités sont complémentaires.

Source: EPE Ouzbékistan, CEE 2001.

Dans un certain nombre de pays, l'EIE peut inclure expressément une évaluation de l'impact sur la santé. Il peut également y avoir des études sur l'hygiène du milieu spécifiques non seulement aux projets mais aussi aux politiques et aux programmes.

Dans plusieurs pays, les autorités chargées de la protection de l'environnement ont buté sur des problèmes de moyens lorsqu'elles ont voulu mettre en œuvre la procédure des EIE. Ces problèmes se sont posés plus particulièrement dans les pays qui ont effectué de nombreuses études sans disposer d'une capacité institutionnelle forte. Ces pays ont eu des difficultés à assurer la qualité des études. Leurs autorités devraient envisager des critères de tri plus rigoureux pour faire en sorte que les ressources limitées dont elles disposent soient consacrées à l'examen des projets les plus importants. Autre problème, bon nombre de fonctionnaires travaillant sur les EIE, en particulier au plan local, auraient besoin d'un complément de formation et de manuels standardisés sur les aspects techniques des procédures d'EIE ainsi que d'une formation à la gestion de la participation du public et à l'organisation d'auditions publiques. Par ailleurs, les déclarations d'impact sur l'environnement sont souvent de mauvaise qualité. Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, la République tchèque et la Croatie notamment, ont résolu cette question en se dotant de systèmes d'accréditation des consultants qui établissent ces documents. Quelques pays ont adopté un système officiel de «configuration» qui précise les éléments et méthodes requis pour chaque déclaration, ce qui devrait contribuer à recentrer les analyses sur les principales répercussions des projets.

Bilan

- La procédure de délivrance des permis et licences est un outil très important de la politique environnementale, parce qu'elle fixe les conditions qui s'attachent aux projets et pose le cadre dans lequel s'inséreront les activités ultérieures de mise en conformité et de respect des normes. Elle offre aussi une occasion vitale de participation du public. Les systèmes d'autorisation par trop complexes ne sont guère utiles car, outre qu'ils découragent les investisseurs éventuels, ils éparpillent les responsabilités sur de nombreuses institutions et peuvent nuire à la transparence.
- Un nombre limité de normes réalistes peut s'avérer plus efficace qu'une multitude de normes très strictes dont on ne peut surveiller ni assurer convenablement le respect.
- Le système des EIE est généralement plus rigoureux et participatif que celui des expertises écologiques effectuées par l'administration, et doit donc être privilégié. Les EIE représentent un mécanisme important et efficace à des fins tant d'évaluation que d'intégration, mais leur mise en œuvre exige souvent un renforcement des capacités au sein des ministères de l'environnement.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Instaurer des permis conformes à la directive PCIP et aux activités d'autres secteurs.
- Clarifier et rationaliser les attributions institutionnelles en matière de permis et de licences et faciliter leur bon fonctionnement.
- Simplifier les normes de qualité du milieu pour surveiller les polluants les plus importants.
- Élaborer des normes de produit et suivre l'évolution de la situation concernant de nouvelles substances chimiques.
- Se doter des moyens nécessaires à une mise en œuvre intégrale des EIE, avec des experts indépendants pour l'évaluation et une participation du public.
- Veiller à ce que les résultats des EIE soient transparents et accessibles au public.

C. Instruments d'ordre économique

La plupart des pays en transition se sont dotés de systèmes de redevances de pollution et de taxes de non conformité, essentiellement pour les émissions atmosphériques, les rejets d'effluents et l'élimination des déchets. Des redevances analogues pour l'utilisation et l'extraction des ressources naturelles " extraction d'eau, coupe de bois, extraction de minerais et chasse et pêche, notamment • sont également en vigueur. Elles ont été en général introduites en même temps qu'un système d'autorisation: une redevance de base est due au titre des émissions autorisées et une pénalité peut s'y rajouter pour encourager la conformité à la norme autorisée.

Avant leur accession à l'indépendance, plusieurs pays n'avaient aucune expérience de l'utilisation d'instruments économiques à des fins environnementales. Dans les années 90, de nombreux pays ont introduit des redevances de pollution ainsi que pour l'utilisation des ressources naturelles afin d'accroître les recettes pouvant être investies au profit de l'environnement, de créer des incitations à maîtriser et réduire la pollution, d'assurer le respect des conditions d'autorisation et d'appliquer le principe pollueur payeur. Les systèmes actuels de redevances sont certes assez complets mais ils ne fonctionnent pas convenablement, en ce sens qu'ils n'atteignent pas leur principal objectif qui est de modifier le comportement des particuliers et des institutions dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement. Ces instruments n'incitent guère à réduire la pollution et leur principale finalité a été l'augmentation des recettes.

Les raisons fondamentales du peu d'efficacité des instruments économiques sont les suivantes:

- Niveau très bas des prix de l'utilisation des ressources naturelles;
- Niveau très bas des redevances de pollution, qui ne sont pas suffisamment fortes pour influencer notablement sur le comportement des pollueurs;
- Faible efficacité des amendes et pénalités pour non conformité, qui n'incitent pas réellement à maintenir les émissions dans les limites autorisées;
- Grand nombre de polluants taxés et complexité administrative du système;
- Faible taux de recouvrement des redevances de pollution faute de capacités suffisantes pour la surveillance et l'application effectives des textes, de puissants mécanismes d'inspection pour vérifier le paiement des amendes et pénalités et de complémentarité avec les instruments de réglementation;
- Vastes pouvoirs discrétionnaires des autorités chargées de la protection de l'environnement, qui peuvent dès lors modifier les limites d'émission et accorder des exonérations de taxes;
- Compréhension faible ou inexistante des liens entre les instruments de politique générale, les priorités environnementales et l'investissement à des fins de protection de l'environnement;
- Limites de la capacité institutionnelle à concevoir les programmes et mécanismes détaillés de mise en œuvre de ces instruments;
- Présupposé selon lequel les instruments économiques ne sont pas viables dans la situation économique actuelle;
- Controverses concernant l'emploi des recettes, qui se répercutent aussi sur la coopération interministérielle.

Quelques pays ont pris (et d'autres ont envisagé) des mesures pour renforcer les systèmes de taxation de la pollution et de la non conformité, ainsi que la gestion de la pollution de manière générale. Toutefois, dès les débuts de la transition, les autorités chargées de la protection de l'environnement se sont surtout attachées à maintenir les tarifs en l'état compte tenu de l'inflation et de l'opposition des pollueurs. La Lituanie a simplifié le système applicable à la pollution de l'air en réduisant le nombre des taux appliqués et celui des polluants visés. En Ukraine, il a été proposé de ramener le nombre des polluants taxables, qui se comptent en centaines, à 25 grands polluants de l'air et 9 grands polluants de l'eau. D'autres pays pourraient juger ces améliorations utiles.

Redevances écologiques en Arménie

En 1997, une décision gouvernementale a introduit un système de redevances écologiques pour la conservation et l'exploitation des ressources naturelles portant sur l'utilisation des eaux de surface ou souterraines, l'extraction de ressources minérales, l'émission dans l'air de substances dangereuses émanant de sources fixes, les combustibles, les véhicules automobiles et les émissions de sources mobiles, le déversement de substances dangereuses dans l'eau et l'élimination des déchets. Ce système avait essentiellement un objectif d'accroissement des recettes. Or, sur un total de 890 millions de drams prévu pour 1998, les recettes effectives n'ont été que de 30 millions environ. Apparemment, les nouveaux tarifs étaient trop élevés pour les familles à revenu moyen.

Source: EPE Arménie, CEE 2000.

Un cadre de partenariat en Estonie

De manière générale, les pouvoirs publics se sont employés à réglementer et à maîtriser la pollution industrielle au moyen d'instruments tels que les permis correspondant à des milieux spécifiques et assortis de normes de qualité du milieu. L'ampleur des résultats effectifs est dans ce cas déterminée par le niveau des normes et la rigueur mise à les faire respecter. Plus récemment, les décideurs en Estonie ont commencé à s'intéresser à des instruments de coréglementation tels que les accords négociés. Par ces accords volontaires, les entreprises s'engagent à procéder à certains investissements dans le cadre d'initiatives visant à réduire davantage la pollution et à mieux gérer l'environnement, par exemple en se dotant de systèmes homologués de gestion de l'environnement.

Suite à la restructuration récente du Ministère de l'environnement, les fonctions de délivrance et de contrôle des permis ont été renforcées et réparties entre deux structures distinctes, à savoir, respectivement, les départements de l'environnement des comtés et l'Inspection de l'environnement, évitant ainsi les risques de conflit d'intérêts. Toutefois, les amendes en cas de violation des clauses des permis demeurent légères et ne constituent pas pour les entreprises une incitation à investir pour mettre fin aux violations. L'application de la directive de l'UE sur la prévention et le contrôle intégrés de la pollution (96/61/EC) est un fait nouveau de grande importance dont les effets se feront sentir dans le secteur industriel pendant de nombreuses années.

Le nombre et l'utilisation des instruments économiques sont allés croissant depuis quelques années, de même que le montant des redevances de pollution. Compte tenu des délais impartis pour se conformer aux critères de l'UE, ces redevances devraient augmenter de 20 % par an au cours de la prochaine décennie.

La privatisation et les initiatives de partenariat public privé ont apporté la preuve que l'Estonie dispose de réelles possibilités d'attirer les investisseurs et d'inclure les questions d'environnement dans les marchés qu'elle conclut avec eux.

Source: EPE Estonie, deuxième étude, CEE 2001.

La plupart des pays de l'Europe centrale et orientale et, dans une moindre mesure, de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ont aussi commencé à adopter des mécanismes de fixation des prix permettant la couverture intégrale des coûts par l'utilisateur dans des secteurs tels que l'énergie, l'eau et la gestion des déchets. Les taux pratiqués actuellement demeurent néanmoins bien en deçà du recouvrement intégral des coûts et de nouvelles hausses de tarifs allant de pair avec l'augmentation du pouvoir d'achat sont inévitables, pour des raisons tant environnementales qu'économiques. Le desserrement du contrôle des prix est en général une opération politiquement et socialement délicate lorsque les revenus de la population sont faibles mais, à long terme, les avantages représentés par l'amélioration des services, la qualité de l'environnement et l'utilisation plus efficace des ressources devraient se révéler supérieurs à l'inconvénient des hausses initiales de tarifs.

Bilan

- Les redevances de pollution ont été largement acceptées en tant qu'instrument fiscal et, dans certains pays, aussi en tant que mesure d'incitation économique à rechercher de meilleurs résultats en matière d'environnement. Cela étant, rares sont les pays où les recettes à ce titre sont réservées à des usages environnementaux.
- En général, les redevances de pollution et les taxes de non conformité sont d'un montant trop faible pour être efficaces.
- Le non règlement des redevances, même lorsqu'elles sont relativement modiques, a été et demeure un élément qui empêche de recueillir suffisamment de recettes pour financer les opérations et les investissements.
- Le système des redevances n'est pas appliqué de manière cohérente, essentiellement à cause de carences institutionnelles.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Continuer de perfectionner et de faire appliquer effectivement le système des redevances de pollution pour en faire un véritable outil d'incitation économique.
- Veiller à ce que le système des redevances de pollution soit conçu de telle manière que ces redevances ne frappent que les émissions qui peuvent être mesurées sans frais déraisonnables et s'attacher essentiellement à accroître ces redevances.
- Réduire les possibilités de décisions discrétionnaires en matière d'application et de contrôle des redevances de pollution.
- Faire en sorte que le produit des redevances de pollution et des taxes de non conformité soit dans toute la mesure possible consacré aux programmes et projets environnementaux.
- S'assurer que le processus décisionnel concernant la répartition de ces recettes est transparent et que l'information y relative est accessible à tous.
- Instaurer le plus vite possible le principe pollueur payeur et le principe du paiement par l'utilisateur.

D. Financement interne de la protection de l'environnement

Les déséquilibres macroéconomiques et la faiblesse des institutions financières ont, partout dans la région, limité l'offre de capitaux que les entreprises et les établissements publics pourraient investir à un coût raisonnable, encore que cette situation soit en train de changer dans les pays où la réforme est la plus avancée. La création de fonds pour l'environnement (généralement alimentés par les redevances de pollution) et les réformes qui ont suscité une demande d'investissements environnementaux chez les entreprises ont été des facteurs importants à cet égard. Dans les pays où le cours de la réforme a été plus lent, le contexte économique est demeuré plus difficile. Dans nombre de ces pays, la production se situe à la moitié environ de son niveau d'avant la transition. Les politiques de l'environnement offrent rarement des incitations suffisantes à l'action et les fonds pour l'environnement y sont moins bien dotés que ceux des pays plus avancés. Dans quelques pays, l'investissement environnemental semble quantitativement négligeable. Dans toute la région, les politiques et institutions doivent être davantage renforcées afin de mobiliser les ressources internes et de les consacrer aux investissements prioritaires.

Les sources de financement d'investissements écologiques sont les entreprises, l'État, les autorités locales et régionales, les banques commerciales et les fonds extrabudgétaires pour l'environnement. En Europe centrale et orientale, l'État demeure la source principale mais la part de son budget consacrée à l'environnement ne dépasse pas 0,5 % environ.

Nombreux sont les ministères de l'environnement qui ont constitué des fonds consacrés à des investissements écologiques spécifiques tels que l'infrastructure municipale (eau, voirie, conversion du chauffage), la réduction de la pollution industrielle, les technologies de prévention, l'éducation et la mise en place de systèmes de surveillance. En général, ces fonds redistribuent le produit des redevances, amendes, écotaxes et autres ressources sous forme de subventions ou de prêts bonifiés.

Par ailleurs, un système de financement ne peut être efficace que si les stratégies de l'environnement ont des objectifs et priorités clairs, autre domaine où des progrès restent à faire. Il faut aussi procéder à un travail d'éducation et de formation à la gestion et au financement de l'environnement, en particulier à l'échelon local, là où les autorités sont de plus en plus tenues de faire de gros investissements dans des services publics tels que l'eau et la voirie. L'aptitude à établir des projets financièrement et environnementalement rationnels devrait être renforcée dans bon nombre de pays.

1. Offre et tarification des services environnementaux

Au cours de la période de transition, la responsabilité des services collectifs tels que l'eau, la voirie, le chauffage urbain et les réseaux de conduites de gaz, ainsi que la propriété en tout ou en partie des

infrastructures et des compagnies prestataires des services, ont été transférées aux municipalités dans la plupart des pays. Dans le cadre de la restructuration aussi bien des municipalités que des compagnies, il est arrivé que des entreprises de taille régionale soient divisées en entités plus petites desservant chacune une seule municipalité, d'où un surcoût qui pouvait être évité. Dans d'autres cas, seule la propriété de la compagnie a été répartie entre les municipalités. En matière de gestion des déchets, le ramassage des ordures et les décharges sont généralement du ressort des municipalités tandis que les déchets dangereux et les programmes de recyclage sont gérés et réglementés au plan national.

Divers modèles d'organisation des entreprises chargées de fournir ces services sont apparus. La plupart des compagnies en question sont encore gérées par les municipalités sous la forme d'entreprises publiques. Souvent, la propriété du réseau de conduites et d'installations est publique mais celle des entreprises prestataires des services est privée ou mixte. Dans un petit nombre de cas, où il s'agit généralement de mettre en place une nouvelle infrastructure, une compagnie privée assure en concession l'intégralité du service.

Les tarifs des services sont réglementés par les municipalités et les autorités nationales. Ils ont connu plusieurs relèvements au cours de cette période, le but étant de substituer le paiement par les usagers aux subventions. Compte tenu de la baisse des revenus et des carences du système de collecte des sommes dues, de nombreux particuliers ne paient pas les services qui leur sont fournis. Les industries qui étaient habituées à payer l'eau très peu cher, et en consommaient donc beaucoup, ne sont parfois pas en mesure de régler les factures établies aux nouveaux tarifs. Indépendamment du bas niveau des salaires et quels que soient les gains d'efficacité à escompter en matière d'utilisation de l'eau, le prix relatif de cette ressource devra encore augmenter à l'avenir pour se conformer aux normes de l'UE concernant l'eau potable et le traitement des eaux usées. Ce processus ne pourra que créer de sérieuses difficultés dans les prochaines années, pour des raisons sociales et économiques. L'augmentation effective des recettes provenant des ventes d'eau potable est l'affaire de plusieurs années et va de pair avec la reprise économique.

La situation s'est nettement améliorée dans les pays à PIB plus élevé, où la population est en mesure de supporter des tarifs proches du recouvrement intégral des coûts. Le rapport entre le montant de la facture mensuelle d'eau, de gaz et d'électricité et le revenu des ménages est plusieurs fois plus élevé qu'en Europe occidentale. L'augmentation des recettes a permis aux municipalités d'améliorer le niveau des services en faisant appel à des sources d'investissement et de financement telles que les fonds pour l'environnement, les institutions financières internationales, les donateurs et même les banques commerciales. Les investissements ont notamment porté sur l'installation de compteurs et une meilleure régulation des réseaux, l'amélioration de l'efficacité des pompes et des chaudières dans le chauffage urbain, la réparation et l'entretien des canalisations et la création de nouvelles usines de traitement des eaux usées. Ce type d'investissement s'est taillé la part du lion dans le total des dépenses environnementales des pays d'Europe centrale et orientale. Le secteur privé a été plus particulièrement associé au développement des réseaux locaux de distribution du gaz naturel.

Dans les pays moins bien lotis, les tarifs des services sont encore trop bas pour assurer le recouvrement des coûts. Les nouveaux investissements se limitent aux projets de démonstration financés par des donateurs et aux «points chauds» où les problèmes sont les plus aigus, tandis que l'infrastructure continue en général de se détériorer et que des maladies d'origine hydrique telles que l'hépatite font souvent leur apparition. L'absence de recettes assurées empêche les entreprises privées de s'intéresser à ces pays et les institutions financières internationales peuvent difficilement justifier des investissements lorsque les perspectives de recouvrement des coûts sont très éloignées.

2. Fonds pour l'environnement

L'affectation spécifique de recettes publiques et la constitution de fonds pour l'environnement créent un certain nombre de possibilités nouvelles mais posent aussi quelques problèmes. L'affectation spécifique de certaines ressources reste matière à débats, en ce sens qu'elle peut aboutir à une répartition inefficace des ressources lorsque des fonds sont affectés spécifiquement à un secteur alors qu'ils auraient produit des avantages sociaux et environnementaux nets plus importants dans un autre secteur.

Certains de ces fonds ne sont en fait qu'une enveloppe budgétaire réservée à des fins environnementales et gérée par un service désigné à cet effet dans un ministère ou une autorité locale ou régionale. D'autres sont des organismes autonomes dotés de leurs propres structures de gestion et de direction et d'une certaine indépendance financière par rapport à l'État, mais opérant sous la supervision générale du ministère de l'environnement. Le système des conversions de dettes en investissements écologiques a ainsi permis de créer deux fonds pour l'environnement, en Pologne et en Bulgarie. Les ressources de ces fonds sont reconstituées au moyen de l'encours de la dette de ces pays, qui les gèrent conjointement avec les donateurs.

Les fonds pour l'environnement sont alimentés par diverses sources, dont les redevances et amendes versées par les pollueurs, les prêts et subventions de donateurs internationaux et d'organisations financières internationales, les remboursements de prêts avec intérêts, les produits de la privatisation, les conversions de dettes et les revenus d'opérations financières. Ces recettes leur permettent d'offrir un certain nombre de produits de financement, notamment des subventions, des prêts à taux d'intérêt faibles ou nuls, des bonifications d'intérêts et des prises de participation. Chaque fonds offre les produits qui correspondent le mieux au niveau de développement du marché financier dans le pays et aux objectifs de la politique de l'environnement. Dans certains cas, l'affectation trop rigide des fonds va à l'encontre du but recherché, compte tenu de l'évolution très rapide des besoins et de la demande du secteur de l'environnement.

Les fonds centraux et régionaux en Europe centrale et orientale sont généralement suffisamment importants pour financer des investissements, qu'ils consacrent surtout à l'infrastructure d'approvisionnement en eau, aux mesures de protection de la qualité de l'air et à la gestion des déchets solides. Ils ont pour clients les municipalités et les compagnies et entreprises industrielles municipales. Certains fonds accordent aussi des subventions pour d'autres activités environnementales touchant, par exemple, l'éducation, la conservation de la nature, la surveillance et la recherche. Dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, ces fonds financent moins l'investissement, essentiellement faute de moyens. Ils se consacrent donc davantage au soutien à des activités d'éducation, de surveillance et de protection de la nature et constituent une importante source de financement pour les autorités environnementales elles mêmes.

Les fonds municipaux de protection de l'environnement en Bulgarie

Parallèlement à la constitution d'un fonds national, des fonds municipaux ont été également créés. La même réglementation régit les deux types de fonds. Les ressources mises à la disposition des municipalités servent essentiellement à financer la réalisation des objectifs prioritaires retenus pour le Fonds national de protection de l'environnement, mais dans les limites du territoire municipal. Leur assistance prend généralement la forme de subventions modiques mais la réglementation n'exclut pas la possibilité de prêts. Les principales sources de recettes des fonds municipaux sont: i) un pourcentage des redevances municipales d'utilisation des ressources naturelles, ii) un pourcentage des amendes infligées aux pollueurs, iii) un pourcentage des redevances de pollution (autorisée), jusqu'aux limites admissibles, iv) les amendes pour infraction à la réglementation municipale et v) les dons de provenance locale ou étrangère.

Source: EPE Bulgarie, deuxième étude, CEE 2000.

Fonds pour l'environnement dans l'ex République yougoslave de Macédoine

La création d'un fonds pour l'environnement a été envisagée pour la première fois dans la loi de 1996 1997 sur la protection et la promotion de l'environnement et de la nature. Trois articles de cette loi envisageaient une source de financement des projets environnementaux. Le Fonds pour l'environnement a été créé en avril 1998, au sein du Ministère de l'environnement. Le fondement juridique de la création de ce fonds indépendant se trouve dans l'article 66 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement des administrations publiques mais la structure et les activités du fonds doivent faire l'objet d'une loi distincte, dont le projet n'a pas encore été approuvé par le Gouvernement.

Aux termes de la loi sur la protection et la promotion de l'environnement et de la nature, le but fondamental du Fonds est d'encourager financièrement les mesures préventives et curatives relatives à l'environnement et aux ressources naturelles. Les avoirs du Fonds sont dépensés conformément à un programme fondé sur les priorités du Plan d'action national pour l'environnement et des plans d'action locaux correspondants. Le Fonds a dressé dernièrement une liste de projets prioritaires choisis parmi ceux proposés par les autorités locales. Pour améliorer ce processus, le Fonds adresse des questionnaires aux municipalités et s'entretient avec les responsables des autorités municipales et locales afin d'identifier les possibilités de projets dans le domaine de l'environnement.

Source: EPE ex République yougoslave de Macédoine, CEE 2002.

Bilan

- L'offre de services environnementaux s'est considérablement améliorée là où la tarification des services couvre leur coût et elle a baissé là où les recettes provenant des usagers sont trop faibles.
- Le recours à des fonds pour l'environnement en tant que mécanismes de gestion de recettes à usage spécifique et d'octroi de subventions finançant des investissements environnementaux a aidé bon nombre de gouvernements à surmonter ou à atténuer un certain nombre de facteurs qui, en période de transition économique, entravent la pleine application du principe pollueur payeur et empêchent l'apparition ou le bon fonctionnement des mécanismes de financement qui caractérisent une économie de marché arrivée à maturité. Ces facteurs sont, notamment, le contrôle faible ou inefficace de l'application de la politique de l'environnement, les grandes difficultés financières que connaissent les entreprises et les ménages, les incertitudes des régimes fiscaux, le faible développement des marchés de capitaux commerciaux et le manque d'informations sur le coût réel des dommages causés à l'environnement. L'on peut certes considérer que ces fonds sont un «pis aller» et une solution de substitution provisoire à l'application du principe pollueur payeur, mais dans bien des pays ils se sont révélés utiles.
- Dans d'autres pays, en revanche, le bilan des fonds pour l'environnement est plus mitigé. Souvent, les gouvernements ont préféré ne pas créer un fonds distinct et se sont contentés de prévoir une enveloppe budgétaire spécifique. Dans bon nombre de ces cas, l'usage fait de ces ressources a été caractérisé par une transparence faible ou nulle.
- Dans les pays qui éprouvent des difficultés à verser les traitements de leurs fonctionnaires ou à couvrir les frais de fonctionnement du ministère de l'environnement et de ses bureaux locaux et régionaux, les fonds prévus pour les programmes et projets environnementaux servent à rémunérer la fonction publique et à financer, par exemple, les déplacements des participants aux réunions internationales concernant l'environnement.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Éliminer autant que faire se peut les subventions qui ont des effets préjudiciables dans le domaine de l'environnement.
- Assurer des services rentables, qui répondent aux normes environnementales et soient à la portée de la population.
- Étudier les possibilités de ressources financières supplémentaires et de nouveaux mécanismes d'affectation des recettes aux projets environnementaux, par exemple par la création de fonds pour l'environnement, seuls ou associés à d'autres instruments d'intervention.
- Là où des fonds pour l'environnement ont été créés ou vont l'être, prévoir des mécanismes d'examen ou des conseils de surveillance indépendants et des règlements intérieurs qui assurent la transparence.

E. Outils d'information

1. Surveillance

Les pays en transition disposent de systèmes complexes de surveillance de l'environnement qui font intervenir un certain nombre d'organismes gouvernementaux et d'institutions scientifiques. Il s'agit aussi bien de comités ou instituts hydrométéorologiques, d'autorités et d'instituts sanitaires et de services d'inspection divers que d'entreprises responsables de pollution ou, dans certains cas, d'agences pour l'environnement. Cette grande variété d'acteurs et la complexité des obligations en matière de déclaration créent des problèmes de coordination, de compatibilité entre les différentes déclarations et de gestion des bases de données.

Afin de rationaliser les systèmes de surveillance, certains pays ont mis en place des organes spéciaux de coordination réunissant toutes les institutions concernées. Les systèmes de surveillance comportent généralement trois niveaux: national, municipal et industriel. Les ministères sont responsables de la surveillance au plan national, les municipalités et régions de la surveillance qui correspond à leurs besoins propres et au niveau industriel, on est en train de passer à la surveillance et à la déclaration par les sociétés elles mêmes.

La plupart des pays sont en train de se doter de systèmes intégrés d'information mais cela ne va pas sans grandes difficultés compte tenu des fonds nécessaires pour réunir le personnel et le matériel qui permettraient d'améliorer les systèmes de surveillance. En matière de collecte de l'information, les relevés manuels demeurent plus fréquents que la surveillance en ligne. La qualité des données recueillies est en voie d'amélioration parallèlement à l'augmentation du nombre des laboratoires qui obtiennent une homologation internationale.

Les pays candidats à l'adhésion à l'UE sont déjà membres à part entière de l'Agence européenne pour l'environnement et de son réseau d'information EIONET. D'autres pays coopèrent avec l'Agence pour la préparation des rapports paneuropéens sur l'état de l'environnement. Trois rapports ont été établis à ce jour, l'un en 1995, un autre en 1998 et le troisième en 2003, pour la Conférence de Kiev. Ces pays participent aussi au réseau d'information sur l'environnement et les ressources naturelles (ENRIN) du PNUE.

Surveillance de l'environnement en Croatie

Les activités publiques de surveillance de l'environnement sont financées par le budget de l'État. Le système d'information pour la protection de l'environnement contient des inventaires d'émissions, des données administratives sur l'état de l'environnement, des données scientifiques et techniques émanant d'institutions locales et étrangères et d'organisations internationales, des métadonnées et d'autres informations capitales sur l'environnement. Le Gouvernement fixe les contenus et méthodes de surveillance, les obligations en matière de déclaration et les procédures de transmission et de gestion des données (notamment leur traitement et leur divulgation). Si une société envisage de lancer un projet qui nécessite une EIE, elle doit mesurer ses émissions, garder trace de ces mesures et participer à la surveillance des phénomènes naturels et autres provoqués par la pollution de l'environnement due au projet en question. Le système d'information pour la protection de l'environnement a été complété en 1995 par un cadastre des émissions, qui est un registre intégré de données sur les émissions atmosphériques, les déchets solides et la production d'eaux usées ainsi que de données générales sur leurs sources respectives. Les sources d'émissions sont tenues de fournir des données qui sont entrées dans une base de données centrale (ORACLE). Un organe intersectoriel a été chargé de coordonner le cadastre. Ce système sera conforme aux critères de l'UE en ce qui concerne les données recueillies.

Source: EPE Croatie, CEE 1999.

L'existence de systèmes d'information environnementale efficaces revêt une importance capitale pour la gestion de l'environnement, notamment pour concevoir et appliquer les mesures de politique générale dans ce domaine. Au début du processus de transition, la plupart des pays ont rassemblé une masse importante de données environnementales mais les organismes concernés partageaient rarement l'information dont ils disposaient. La qualité des données était souvent douteuse, les données rassemblées étaient incomplètes, les travaux d'analyse et de synthèse de ces données à des fins décisionnelles étaient peu nombreux et l'information sur l'environnement était rarement rendue publique.

Les pays en transition se sont à présent dotés d'instituts et de réseaux nationaux chargés de réunir les données émanant des différents réseaux de surveillance (quand ils existent et sont opérationnels), de les mettre en commun, de les analyser et de les diffuser. Le volume des données sur l'environnement communiquées au public est en augmentation et la plupart des pays publient chaque année un rapport sur l'état de l'environnement. Ils sont en outre de plus en plus nombreux à diffuser de telles informations sur l'Internet et d'autres réseaux électroniques.

Nonobstant ces progrès, des carences importantes subsistent. Dans tous les pays en transition, la surveillance des émissions laisse à désirer et ne permet pas de répondre aux besoins de régimes complexes de taxation des activités polluantes. Par ailleurs, les systèmes d'information sur l'environnement ont subi des compressions budgétaires.

3. Accès à l'information, participation du public et accès à la justice

L'information et la participation du public contribuent pour beaucoup à encourager la lutte contre la pollution. Au cours de la période de transition, la plupart des gouvernements ont offert au public un accès accru à l'information sur l'environnement, ainsi que des possibilités de participation à la prise des décisions. Ces mesures ont contribué à améliorer la sensibilisation du public aux problèmes environnementaux. Dans un certain nombre de pays, les ONG, les industries et d'autres parties prenantes ont participé à la formulation des politiques de l'environnement, ce qui a aidé à instaurer un consensus sur les objectifs de ces politiques et sur les moyens d'y parvenir.

Le cadre juridique et les institutions nécessaires pour assurer la participation du public et son accès à l'information et aux tribunaux ont commencé à se constituer lentement dans la région à partir de 1989. Les droits et libertés des citoyens et les droits généraux à l'information ont été inscrits dans les constitutions. Outre ces droits constitutionnels, plusieurs pays ont inclus des dispositions garantissant le droit de participer à la prise des décisions soit dans les lois sur la protection de l'environnement soit dans les textes et codes administratifs. Toutefois, il s'agit le plus souvent de dispositions à caractère général qui précisent rarement les droits visés ou les procédures concrètes de participation à la prise des différents types de décisions. Dans plusieurs pays, l'absence de règles ou de directives précises fait que l'accès et la participation véritables du public ne se sont toujours pas concrétisés. La situation varie certes d'un pays à l'autre mais, au vu de la tendance générale, les meilleurs outils pour la participa-

Droit à l'information sur l'environnement en Arménie

Les Principes de la législation sur la protection de la nature (1991) accordent à tout citoyen le droit d'exiger et d'obtenir une information complète et fiable sur la situation de l'environnement. Il n'y a pas de réglementation spéciale sur les conditions et procédures d'accès à cette information mais l'une des priorités du Plan d'action national pour l'environnement est l'élaboration d'un plan détaillé de participation des diverses parties prenantes. Cette participation doit en principe devenir une activité de communication consistant à rassembler, à traiter et à analyser les données environnementales et à en assurer la diffusion effective à toutes ces parties. Ce plan de participation est en train d'être mis au point conjointement par le Gouvernement et les ONG.

Source: EPE Arménie, CEE 2000.

tion des citoyens sont les EIE et les référendums locaux. S'agissant de la participation du public à l'élaboration des lois, des politiques, des programmes et des plans, surtout à l'échelon national, les résultats obtenus ne sont pas tout à fait convaincants.

Quelques pays envisagent d'adopter de nouveaux instruments, les registres des rejets et transferts de polluants, par exemple, propres à favoriser une plus grande prise de conscience du public. Leur utilisation dans la région suppose toutefois que l'on tienne compte des problèmes de qualité des données lorsque celles-ci sont communiquées par les responsables des émissions eux-mêmes. Par ailleurs, les systèmes de gestion de l'environnement peuvent encourager les entreprises à faire volontairement des efforts de gestion de l'environnement et à communiquer au public leurs niveaux d'émission et leurs objectifs en la matière. À ce jour, peu d'autorités chargées de la protection de l'environnement se sont penchées sur toutes les possibilités que la sensibilisation et la participation du public offrent au regard du contrôle de l'application effective des textes. Pour de nombreux pays, le développement de l'accès du public à l'information et de sa participation – associé à une collaboration étroite entre les pouvoirs publics, les ONG écologistes et le monde du commerce et de l'industrie – peut fournir de nouvelles bases pour une maîtrise renforcée de la pollution ainsi que pour la politique de l'environnement en général, surtout aux plans local et régional.

Dans nombre de ces pays, le citoyen bute sur des difficultés d'ordre administratif touchant l'accès aux tribunaux, sur des règles de saisine peu libérales, sur le coût élevé des frais de justice, sur l'absence de procédures suspensives provisoires ou permanentes et sur les lenteurs de la justice. La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a donné une importante impulsion aux tentatives d'amélioration de l'accès du public à l'information. À ce jour, la plupart des ratifications ont été le fait de pays en transition et la Convention elle-même est dans une large mesure liée aux travaux relatifs aux rapports entre la démocratie participative et l'environnement effectués dans ces pays. Partant de cette expérience, la Convention établit une nouvelle norme qui exige des pays occidentaux aussi qu'ils apportent des améliorations à leur législation et à leurs pratiques et elle est en train de devenir une référence en matière de bonne gouvernance à l'échelle mondiale.

4. Formation et éducation dans le domaine de l'environnement

L'éducation dans le domaine de l'environnement fait partie des grandes priorités des pays en transition tant pour sensibiliser le public et influencer sur le comportement de la population que pour disposer de ressources humaines suffisantes face à la demande croissante en matière de gestion de l'environnement. Des cours sur l'environnement ont été inscrits aux programmes des écoles maternelles, primaires et secondaires, généralement dans le cadre de matières déjà enseignées mais aussi, dans certains établissements secondaires, en tant que matière facultative. Des programmes et cours sur l'environnement ont été créés dans les universités. Compte tenu du caractère interdisciplinaire de l'environnement, plusieurs universités ont créé des centres interfacultés pour ce type d'études. Certaines universités privées nouvellement créées accordent une place importante à l'environnement dans leurs programmes, souvent en coopération avec des universités d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord. Des écoles et universités participent à des réseaux et programmes internationaux d'éducation dans le domaine de l'environnement (réseau des «écoécoles» et GLOBE, par exemple). De nombreux étudiants ont suivi des cours sur l'environnement dans des universités de l'Ouest.

Le développement d'une véritable éducation dans le domaine de l'environnement a été freiné par les rigidités des systèmes éducatifs et l'absence de dialogue entre les ministères de l'environnement et de l'éducation. Dans certains pays, le problème résidait aussi dans le manque de manuels et de matériels d'enseignement. Cela étant, un grand nombre d'ONG, d'entreprises et d'autres institutions intervenant dans le secteur de l'environnement participent à cette éducation soit en travaillant avec les écoles soit en organisant des stages de formation de courte durée à l'intention des professionnels de l'environnement.

5. Écoétiquetage

Dans quelques pays en transition, des labels écologiques ont été mis au point pour promouvoir des produits et des procédés de fabrication écologiquement acceptable. S'inspirant de labels similaires utilisés en Europe occidentale, ils ont pour objet de modifier les modes de consommation et sont décernés à des fabricants qui commercialisent des produits respectueux de l'environnement, du point de vue de leur utilisation ou des déchets qui en résultent. Ils ont été effectivement décernés à un certain nombre de producteurs mais l'on sait peu de choses sur leur effet commercial. Le principal effet des écolabels réside probablement dans le fait qu'ils permettent de reconnaître les efforts des producteurs soucieux de ne pas nuire à l'environnement et de les motiver, ainsi que d'établir un dialogue entre l'industrie et les autorités chargées de la protection de l'environnement.

Les écolabels ont aussi leur importance. Plusieurs réseaux internationaux de certification des produits alimentaires biologiques sont représentés dans la région par des ONG locales qui les soutiennent, de même qu'il existe de nombreux labels nationaux de qualité et d'agriculture biologique pour ces produits. Dans un petit nombre de cas, des compagnies de foresterie et de traitement du bois ont demandé leur certification par le «Forest Stewardship Council» afin de pouvoir vendre du bois et des produits dérivés sur les marchés occidentaux.

Éducation dans le domaine de l'environnement en Lettonie

La Lettonie a élaboré en 1999, à l'issue d'un vaste débat public, une stratégie nationale de communication et d'éducation en matière d'environnement qui, une fois adoptée, a été suivie par un programme d'action. Cette stratégie énonçait des missions et des objectifs de communication et d'éducation ainsi que des stratégies distinctes pour huit groupes cibles différents, et prévoyait la création d'un centre national d'information sur l'environnement.

En ce qui concerne les écoles primaires, en 1998, le Ministère de l'éducation a fait de l'éducation en matière d'environnement un thème interdisciplinaire qui a été intégré à différentes matières, et publié un «Guide» sur le sujet. Chaque district dispose d'un réseau de coordonnateurs pour l'éducation dans le domaine de l'environnement. Dans les écoles professionnelles, cet enseignement fait partie des sciences de l'environnement et un programme de 120 heures de cours a été approuvé à ce titre.

Source: EPE Lettonie, rapport complémentaire, CEE 2000.

Bilan

- Les plus avancés parmi les pays en transition ont fait des progrès considérables vers la mise en place de systèmes intégrés de surveillance et de mécanismes d'autosurveillance par les entreprises. Toutefois, dans les pays de l'Europe du Sud Est et de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale en particulier, la surveillance systématique et fiable a quasiment disparu. Tous ces pays réalisent bien qu'il importe de rétablir leurs systèmes de surveillance mais cela prend du temps et exige des ressources financières.
- De nombreux pays en transition sont parties à la Convention d'Aarhus et la plupart d'entre eux sont résolus à rendre l'information sur l'environnement accessible à la société civile. Cette volonté est toutefois entravée à la fois par le manque de données de surveillance fiables et, bien souvent, par l'incapacité des ministères de l'environnement à organiser ces données et à répondre à toutes les demandes.
- Dans la plupart de ces pays, le ministère de l'information est généralement le point de passage obligé pour accéder à l'information sur l'environnement; les autres ministères qui disposent aussi d'informations de cet ordre, ceux de l'agriculture ou de l'industrie (et des privatisations), par exemple, admettent rarement qu'ils ont un rôle à jouer à cet égard.
- De nombreux pays sont aussi favorables à la participation du public à la prise des décisions, en particulier dans le cadre des EIE, mais l'absence de réglementations et de directives précises à cet effet limite les possibilités de participation.
- Les ONG, œuvrant généralement en partenariat avec les ministères de l'environnement, ont été les agents les plus actifs en matière d'éducation informelle dans le domaine de l'environnement, notamment par leurs campagnes de sensibilisation de l'opinion publique; l'on s'est en revanche peu intéressé à l'éducation dans le domaine de l'environnement par le biais du système éducatif formel à tous ces niveaux.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Rétablir, renforcer et intégrer les systèmes de surveillance de l'environnement.
- Mettre fin à la culture du secret et du contrôle de l'information qui prévaut dans divers organismes publics et ministères, en ce qui concerne plus particulièrement les ministères autres que celui de l'environnement qui détiennent des données environnementales.
- Accroître la transparence des processus décisionnels en matière d'environnement et établir les procédures propres à assurer l'application effective des lois et règlements sur l'accès du public à l'information et sa participation à la prise des décisions.
- Intégrer l'éducation dans le domaine de l'environnement aux programmes scolaires formels de tous niveaux, y compris dans les écoles techniques et professionnelles (hôtellerie et autres établissements de formation des travailleurs du secteur du tourisme).
- Relier l'éducation dans le domaine de l'environnement aux problèmes écologiques concrets que connaît le pays ou la communauté locale.
- Instaurer une bonne coopération avec les médias et collaborer avec eux à l'éducation du public sur les questions d'environnement.

INTÉGRATION DES POLITIQUES

L'une des premières réalisations dans le domaine de l'environnement au cours de la période de transition a été, dans la plupart des pays, la création d'un ministère de l'environnement. Un nouveau secteur d'intervention des pouvoirs publics a été ainsi défini et la responsabilité de la gestion de l'environnement au plan national a été clairement assignée.

Ces nouveaux ministères ont dû se battre pour leur budget, leurs effectifs et leurs attributions dans un contexte de restrictions budgétaires et de difficultés économiques et face à une volonté générale de compression des effectifs de l'administration. Ils ont élaboré une législation environnementale reprenant les principes convenus à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Conférence de Rio), obtenu un financement pour la protection de l'environnement et commencé à prendre progressivement des mesures pour faire appliquer les lois et règlements. Dans les premières phases de leur développement institutionnel, l'accent était mis sur l'affirmation de l'identité et des pouvoirs des ministères de l'environnement dans l'appareil d'État et auprès de la société dans son ensemble. Dans le même temps, les institutions sectorielles étaient en train de se restructurer et de se donner les moyens d'opérer dans le nouveau contexte et le dialogue et la communication interministériels, ainsi que le dialogue avec les parties prenantes, étaient nettement moins développés que dans les démocraties occidentales avancées. Pour résoudre les problèmes environnementaux d'aujourd'hui, il faut que les préoccupations environnementales soient intégrées aux politiques sectorielles.

Le développement durable, outil d'intégration en Estonie

En 1995, l'Estonie a adopté la loi sur le développement durable, première du genre dans la région de la CEE. Créée en 1996, la Commission nationale du développement durable est présidée par le Premier Ministre et coprésidée par les Ministres de l'économie et de l'environnement et compte des représentants de tous les autres ministères. Elle se réunit une fois l'an et a pour mandat: 1) d'évaluer les progrès de la politique de développement durable; 2) d'évaluer l'impact des activités de secteurs tels que l'énergie, l'agriculture, l'exploitation des ressources naturelles et minérales, l'utilisation de l'eau, les forêts et l'exploitation de la zone marine territoriale; 3) de consulter toutes les parties concernées par les problèmes du développement durable; et 4) de proposer des projets de lois sur le développement durable et des projets de recherche sur la foresterie et les transports. Le mandat pour l'élaboration d'une stratégie nationale du développement durable a été approuvé en avril 2001. À l'instar du Plan d'action national pour l'environnement, cette stratégie sera formulée à l'issue d'une vaste consultation démocratique.

Source: EPE Estonie, deuxième étude, 2001.

Les ministères de l'environnement ont été parmi les premiers à s'engager sur la voie de l'intégration sectorielle en élaborant des stratégies et plans d'action pour l'environnement, des stratégies de développement durable, des plans d'aménagement du territoire et d'autres outils d'intervention publique. D'autres ministères et parties concernées ont été invités à s'impliquer, mais leur rôle et leur degré de coopération, de même que la participation du public, ont généralement été moindres que prévu. Il en est résulté une prolifération de stratégies sectorielles dont les buts ne sont guère coordonnés et sont même souvent contradictoires, y compris quand ils renferment des objectifs environnementaux.

A. Agriculture

Dans de nombreux pays en transition, l'agriculture était caractérisée par de grandes exploitations (coopératives), la monoculture, l'inefficacité des réseaux d'irrigation et l'usage intensif d'engrais et de pesticides. Dans le secteur agricole, les problèmes environnementaux étaient notamment l'eutrophisation, la désertification, la pollution atmosphérique et la pollution des sols et des eaux souterraines. Après l'effondrement de bon nombre de marchés d'exportation au début des années 90 et la

privatisation des terres, les pressions de l'agriculture sur l'environnement se sont nettement atténuées.

La transition a entraîné dans de nombreux pays un quasi effondrement du secteur agricole, qui s'explique par le manque d'efficacité, le régime de propriété des terres et la concurrence de produits moins chers et de meilleure qualité provenant des pays occidentaux. L'emploi d'engrais et de pesticides a fortement chuté avec l'arrêt des subventions. De nombreux paysans sont allés chercher de meilleures possibilités d'emploi dans les villes.

Il subsiste néanmoins des problèmes importants, qui tiennent notamment à des pratiques agricoles ayant pour effet d'épuiser et de fragiliser les sols, à l'utilisation peu rationnelle de l'eau due à de mauvais systèmes d'irrigation et à l'absence de systèmes de drainage convenables. Par ailleurs presque rien n'est fait en Europe du Sud Est et en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale pour empêcher un retour à l'usage intensif d'engrais et de pesticides une fois que la situation économique se sera améliorée.

Certains pays ont intégré des objectifs environnementaux à leurs politiques agricoles et plusieurs ont adopté des lois plus rigoureuses sur l'utilisation des engrais et des pesticides ainsi que des codes de bonnes pratiques agronomiques.

Les pays d'Europe centrale et orientale ont aussi adopté des politiques et programmes de soutien aux agriculteurs qui respectent l'environnement, en particulier à ceux qui pratiquent l'agriculture biologique, et ce en coopération avec des ONG nationales ou internationales. Le nombre de ces exploitants est en augmentation, de même que leur part du marché.

Il n'en demeure pas moins que l'agriculture constitue l'une des principales menaces pour l'environnement en ce qui concerne la qualité des eaux souterraines. Dans la plupart des pays, les préoccupations écologiques ne semblent guère avoir été prises en compte dans le secteur agricole. Lorsque les ministères de l'environnement (aussi faibles soient ils) essaient de jouer un rôle, ils sont souvent obligés de céder face à des ministères de l'agriculture bien plus puissants.

Stratégie agricole de la Lituanie

La stratégie de l'agriculture approuvée en juin 2000 mentionne notamment les cultures biologiques et les questions agro-écologiques. La mise en œuvre de cette stratégie est facilitée par la bonne coopération entre les Ministères de l'agriculture et de l'environnement. Les principaux objectifs de la politique nationale de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture sont le développement durable, la conservation de la diversité biologique et l'utilisation de méthodes de production agricole répondant aux exigences de la protection de l'environnement, essentiellement des eaux de surface et des eaux souterraines. Les programmes actuels portent notamment sur les instruments économiques de promotion des cultures biologiques. Depuis 2000, les exploitations pratiquant l'agriculture biologique sont certifiées conformément aux règles adoptées à cet effet en 1999, qui sont totalement compatibles avec la réglementation 2092/91 de l'UE et ses amendements.

Source: EPE Lituanie, rapport complémentaire, CEE 2000.

Coton et blé en Ouzbékistan

Deux cultures revêtent une importance stratégique pour l'Ouzbékistan: le blé, à usage interne, et le coton, source de recettes d'exportation. Le coton est la plus importante des deux cultures. L'Ouzbékistan est le cinquième producteur mondial de coton et plus de la moitié des terres irriguées sont consacrées à sa culture. Il en est résulté une raréfaction de l'eau. La désertification s'est également accélérée sous l'effet de l'agriculture intensive, du vent, de l'érosion par l'eau et les pâturages et de la salinité secondaire. Aujourd'hui 46 % des terres irriguées sont salées, contre 38,2 % en 1982 et 42,8 % en 1995. Le Gouvernement a inauguré une politique de «l'autosuffisance en blé», denrée dont la production a augmenté de plus de 200 % depuis 1994.

Source: EPE Ouzbékistan, CEE 2001.

Bonnes pratiques agricoles en Lettonie

Le Code letton des bonnes pratiques agricoles a été établi par le Ministère de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire et le Ministère de l'agriculture, sur la base des critères de l'UE et des recommandations de la Commission d'Helsinki. La plupart des dispositions nouvelles seront obligatoires pour les agriculteurs installés dans des zones sensibles et pour ceux qui reçoivent une aide au titre du programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD). Les grandes exploitations, qui relèvent des critères PCIP, seront régies par la loi sur la pollution.

Source: EPE Lettonie, rapport complémentaire, CEE 2000.

B. Foresterie

Les forêts couvrent de vastes étendues dans les pays en transition, la Fédération de Russie possédant à elle seule près d'un cinquième du stock mondial de bois sur pied. Ces forêts abritent de nombreuses espèces végétales et animales.

L'abattage de bois rond a diminué dans des proportions considérables en raison du déclin et de la restructuration de l'industrie du traitement du bois, de la hausse des coûts de l'abattage (énergie et main d'œuvre) et de la chute des prix mondiaux du bois de coupe. Mais le bois demeure un produit d'exportation. Les pays les mieux lotis ont enregistré un recul de l'extraction de produits forestiers par des propriétaires privés tandis que dans les pays à plus faible revenu, les forêts sont soumises à de très fortes pressions en tant que sources de bois de chauffe ou de construction en période de difficultés. L'abattage clandestin est une réalité importante dans ces pays, surtout dans les régions à faible couvert forestier.

Institutionnellement, les forêts sont généralement du ressort des ministères de l'agriculture même si dans un petit nombre de pays elles relèvent du ministère de l'environnement. De nouvelles lois sur la chasse et la pêche en forêt ont été adoptées dans la plupart des pays pour faire face à la nouvelle situation. Depuis quelques années, on constate des cas de certification de la gestion durable des forêts, sous la pression d'acheteurs de bois internationaux.

Les forêts jouent aussi un rôle important de maintenance des écosystèmes par des services tels que la rétention des eaux, la conservation des sols et l'habitat des espèces, ainsi que les loisirs. Le ramassage de produits autres que le bois, tels que les fruits des bois, les plantes médicinales et les champignons, a toujours été une activité favorite des habitants de ces régions, aussi diverses règles ont elles été adoptées pour garantir le droit de la population d'utiliser la forêt à ces fins et de maintenir son équilibre écologique.

C. Énergie

Les pays en transition disposent d'abondantes sources d'énergie, notamment de charbon, de pétrole et de gaz naturel, ainsi que d'hydroélectricité dans les montagnes et sur les grands fleuves. La production et la distribution de l'énergie étaient synonymes de progrès tout au long du XX^e siècle et ce secteur était considéré comme ayant une importance stratégique dans les régimes socialistes. Les pays de la

Forêts du Kirghizistan

Le couvert forestier a été réduit de moitié au cours des 50 dernières années. Étant donné la hausse des prix de l'énergie, conjuguée à l'aggravation de la pauvreté, l'abattage clandestin est devenu depuis quelque temps un danger pour la forêt. Le grand nombre de bêtes en pâture accroît la pression sur les forêts mais le transport massif du bétail vers des pâturages en montagne est moins pratiqué qu'auparavant. On observe de ce fait aujourd'hui une nette diminution du cheptel et une augmentation du couvert forestier dans les zones montagneuses mais la pression sur les forêts proches des zones habitées est plus forte. Avec la disparition du couvert forestier, les inondations et les coulées de boue sont devenues monnaie courante, occasionnant des pertes en vies humaines et accélérant l'érosion des sols.

Source: EPE Kirghizistan, CEE 2000.

région visaient l'autosuffisance plus que la rentabilité énergétiques, ce qui les a amenés, par exemple, à se doter de centrales thermiques fonctionnant au charbon brun et au lignite qui employaient la population de régions entières dans l'extraction minière et les activités connexes. Ces régions sont devenues les «points chauds» de la pollution de l'air et de l'eau ainsi que de la dégradation des sols. L'exploitation de l'énergie hydroélectrique avait entraîné la construction de grands barrages fluviaux qui modifiaient notablement les habitats et les régimes des eaux. L'industrie du pétrole et du gaz était elle aussi gérée d'une manière préjudiciable à l'environnement aux stades de l'extraction, du transport et du traitement.

En l'absence de mécanismes du marché et de contacts avec les marchés mondiaux, les pays socialistes ont réagi à la crise du pétrole de 1973 par une augmentation de l'offre intérieure d'énergie et non par une utilisation plus rationnelle de celle-ci. Le secteur puissant mais polluant de la production d'électricité et les industries de base à forte intensité d'énergie ont fait qu'à la fin des années 80 les pays en transition étaient devenus de gros consommateurs d'énergie et producteurs de pollution souffrant de problèmes tels que le déclin des forêts et une progression des maladies respiratoires.

Au cours de la période de transition, la consommation d'énergie et la pollution qui en résulte ont diminué du fait du recul de la production industrielle. Les politiques énergétiques ont été déterminées par deux considérations contradictoires. La première tenait à la nécessité d'accroître l'efficacité économique et environnementale en libéralisant les marchés, notamment en fermant les mines de lignite et les centrales thermiques non rentables. La seconde était liée aux problèmes sociaux créés par les licenciements dans le secteur de l'énergie et les hausses de prix imposées aux entreprises et aux ménages. Dans ces conditions, les progrès ont été plutôt lents sur les fronts de la privatisation, de la libéralisation des marchés, de la rentabilisation de la production et de la gestion par la demande. Des centrales électriques polluantes ont été rénovées plutôt que fermées et les tarifs de l'énergie vendue aux ménages sont demeurés inférieurs à ceux du marché européen. Les subventions, directes et indirectes, ont été maintenues pour des raisons sociales.

La plupart des pays ont adopté une forme ou une autre de politiques en faveur des économies d'énergie et des sources d'énergie renouvelables. Cette démarche a été favorisée par les donateurs et les institutions financières internationales ainsi que, ces dernières années, par les possibilités créées par les mécanismes souples du Protocole de Kyoto, mais elle ne semble pas encore avoir eu des effets importants, à cause de l'inertie et de la résistance du secteur de l'énergie. Les politiques en vigueur dans ce domaine consistent notamment à créer des agences ou centres pour les économies d'énergie, à subventionner les audits énergétiques, à créer des fonds pour les économies d'énergie, à appliquer les normes énergétiques de l'UE relatives aux appareils électroménagers, à informer les consommateurs, etc.

Les réseaux de chauffage urbain étaient bien développés dans les pays socialistes, surtout dans les grands ensembles d'habitation qui entourent les sites industriels. Mais ces réseaux n'étaient guère efficaces, qu'il s'agisse des déperditions d'énergie ou de la réglementation, et ils étaient dépourvus de compteurs. Dans les pays où le chauffage urbain est d'un bon rapport coût efficacité, des améliorations importantes ont été réalisées grâce à une bonne gestion, à l'introduction progressive de techniques de régulation et à la mise en place de compteurs, payés en grande partie par les économies d'énergie. Dans les pays à plus faible revenu en revanche, de nombreux réseaux de chauffage urbain se sont

Stratégie nationale de l'énergie en Lituanie

La stratégie nationale de l'énergie adoptée par la Lituanie en 1999 tient compte des directives et critères essentiels du Traité européen d'association, de la Charte de l'énergie et d'autres accords internationaux dans le domaine de l'énergie, ainsi que des principes de la politique énergétique de l'Union européenne et de ses États membres. L'une des principales priorités de cette stratégie consiste à réduire les répercussions préjudiciables du secteur énergétique sur l'environnement et d'imposer les principes de la sécurité nucléaire.

Source: EPE Lituanie, rapport complémentaire, CEE 2000.

effondrés en même temps que l'industrie qui leur fournissait son excédent de chauffage, parfois aussi faute de recettes. En pareilles situations, l'utilisation du bois et du charbon pour le chauffage domestique a augmenté, entraînant un accroissement de la pollution atmosphérique locale et une pression accrue sur les ressources forestières.

Énergie et environnement en Serbie et Monténégro

Le secteur de l'énergie est, avec celui des transports, l'un des deux plus gros pollueurs de l'atmosphère en Serbie et Monténégro. Ses émissions de SO₂ et de CO₂ par habitant sont plus élevées que dans d'autres pays. Au cours de la décennie écoulée, l'investissement dans le matériel de réduction des émissions s'étant plus ou moins tari et la surveillance et le contrôle du respect effectif des plafonds d'émission n'ayant pas donné les résultats escomptés, les émissions du secteur de l'énergie ont augmenté dans des proportions considérables.

Une diminution des émissions dans l'atmosphère a été enregistrée au début des années 90 et s'expliquait principalement par un recul sensible de l'industrie et une légère diminution des transports. Pendant le restant des années 90, la pollution atmosphérique a augmenté beaucoup plus rapidement que la production industrielle, à cause de la croissance de la consommation des ménages résultant du bas niveau des prix et des déperditions d'énergie. L'électricité destinée aux ménages est subventionnée et son prix ne couvre que 20 % du coût de production. Les tarifs ont été relevés de plus de 50 % en 2001 mais restent en deçà du recouvrement intégral des coûts. Un nouveau relèvement des tarifs a été reporté à plusieurs reprises, pour des raisons sociales. Or, la majorité de la population peut payer l'énergie plus cher et une réduction de la consommation d'énergie permettrait de faire des économies. La hausse des tarifs diminuerait aussi la demande d'énergie qui pèse sur un réseau de production d'électricité surchargé, ainsi que la consommation de produits pétroliers et gaziers importés. Les hausses de tarif amélioreraient la situation financière des compagnies d'électricité, qui pourraient alors commencer à investir dans des travaux de modernisation et des mesures d'amélioration de l'efficacité, domaines où les efforts ont été très limités au cours des 10 dernières années.

Source: EPE Yougoslavie, CEE 2002.

L'une des réussites notables enregistrées par plusieurs pays d'Europe centrale et orientale a trait au remplacement du charbon par le gaz naturel pour le chauffage tant des grands ensembles que des maisons individuelles. Cette évolution a été facilitée par le prix concurrentiel du gaz naturel, la chute de la consommation des utilisateurs industriels et l'existence d'une offre suffisante assurée par la Fédération de Russie et d'autres sources. Un certain nombre de projets lancés par des institutions financières internationales dans les pays d'Europe centrale et orientale ont permis de financer les investissements nécessaires pour changer de combustible et des opérateurs privés ont obtenu des concessions pour mettre en place des réseaux locaux dans de nombreuses villes.

De nombreuses centrales thermiques qui pouvaient, techniquement et politiquement, changer de fournisseur de charbon (c'est à dire qu'elles n'étaient pas liées à une mine particulière) ont commencé à utiliser du charbon importé, énergétiquement plus riche et moins polluant, ce qui leur a permis de réduire considérablement leurs émissions. La qualité des produits pétroliers s'est elle aussi améliorée parce que de nouvelles technologies ont été introduites sous la pression de la concurrence. Les premières tentatives d'exploitation des sources d'énergie renouvelables en Europe centrale et orientale portaient sur la biomasse, la microhydroélectricité, l'énergie éolienne et l'énergie solaire (essentiellement pour chauffer l'eau).

L'intensité énergétique par unité de PIB demeure plusieurs fois plus élevée qu'en Occident, d'où d'énormes possibilités d'amélioration de l'efficacité dans la production d'électricité, pour l'industrie comme pour les ménages, ainsi que des possibilités d'atteindre les objectifs de Kyoto au moyen de projets mutuellement avantageux. Les obstacles sur cette voie tiennent à l'intensité énergétique de l'économie et aux enjeux sociaux.

L'énergie nucléaire est une industrie importante et source de controverses dans les pays en transition. Une capacité nucléaire importante a été installée partout dans la région et certaines centrales n'ont été achevées que tout récemment ou sont encore en construction.

D. Transports

Les pays en transition se sont dotés dans le passé d'un vaste réseau de routes, de voies ferrées et de services de transports publics. Depuis 1990, le transport de marchandises et de voyageurs a globalement diminué en raison du recul de l'activité économique. Parallèlement, le transport routier et la circulation des voitures particulières ont connu une nette expansion, stimulant l'élargissement du réseau routier – qu'il s'agisse des autoroutes ou des voies urbaines.

Tant la demande de transports en commun que les capacités disponibles dans ce domaine ont diminué au cours de cette période. Ce phénomène était en grande partie imputable à la mauvaise qualité du service et à l'âge avancé des véhicules utilisés. Par ailleurs, la plupart des subventions publiques ont été interrompues, entraînant une hausse notable des tarifs. Cette situation est aggravée par l'étalement des villes, le manque de concertation entre les autorités chargées de l'environnement et celles qui s'occupent des transports, et l'incapacité des autorités locales à élaborer et à financer des projets complexes de transports en commun en milieu urbain.

Politique des transports en Slovénie

Son étude de performance environnementale terminée, la Slovénie a adopté une résolution sur la politique des transports fixant trois grandes priorités: réduction des points de blocage dans le domaine des transports, amélioration de la sécurité du trafic (y compris des sous objectifs environnementaux) et atténuation des conséquences sociales de l'ouverture du marché des transports. Pour préparer cette résolution, le Ministère des transports a consulté celui de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Source: EPE Slovénie, rapport complémentaire, CEE 1999.

Dans les pays qui pouvaient investir, les fonds ont été essentiellement consacrés à la reconstruction des routes et à la rénovation ou à la construction d'autoroutes. Ce choix était aussi considéré comme s'insérant dans l'édification de couloirs routiers internationaux. Les pays en transition ont hérité d'un réseau routier et d'autres infrastructures de transport bien développés, mais ils ne disposaient pas de fonds suffisants pour en assurer l'entretien. Il en est résulté une détérioration de ces infrastructures et

Évolution du transport en Roumanie

Depuis le début des années 90, le pays connaît une croissance considérable du nombre des voitures particulières. En 1990, la Roumanie comptait environ 1,3 million de voitures particulières. Huit ans plus tard, ce nombre avait plus que doublé, pour atteindre 2,8 millions, et le nombre de véhicules pour 1 000 habitants est passé de 93 en 1990 à 164 en 1997. L'évolution des transports publics a été exactement l'inverse. Entre 1990 et 1999, le volume des transports publics interurbains a diminué de plus de 50 % et le nombre des usagers des transports en commun urbains a également diminué, de 40 % environ. Le nombre des villes dotées d'un réseau de transports urbains est passé de 169 en 1993 à 142 en 1998.

Le fret ferroviaire a commencé à décliner il y a 20 ans, si bien que le transport de marchandises par route occupe une part plus importante du fret total. En 1997, le rail et la route se partageaient à peu près à égalité le volume total des marchandises transportées (en tonne/km).

Source: EPE Roumanie, CEE 2001.

Les émissions de polluants atmosphériques dues au trafic routier ont constitué le problème environnemental dont l'aggravation a été la plus rapide au cours de la dernière décennie, ce qui s'explique par la subsistance d'un parc de vieux véhicules et l'importation d'Occident de véhicules d'occasion peu coûteux. Rares sont les pays où les nuisances ont été atténuées par l'adoption de l'essence sans

plomb, de normes relatives aux combustibles, de restrictions touchant l'importation de véhicules d'occasion, de normes d'émission assorties d'inspections annuelles et d'une politique des prix des combustibles.

Les émissions émanant des véhicules sont composées de centaines d'éléments. Les polluants importants sont les suivants: matières particulaires (poussières et suies), CO, CO₂, NO_x, SO_x et hydrocarbures. Ces émissions contiennent aussi des composés persistants. Certains polluants toxiques (Pb, par exemple) sont dans une large mesure liés à la composition ou aux additifs du combustible utilisé. Certaines émissions (NO_x, par exemple) contribuent à la formation de polluants secondaires (ozone (O₃), par exemple).

Le développement du transport routier a eu aussi des effets néfastes sur d'autres plans: occupation de l'espace et fragmentation des habitats, augmentation de la pollution sonore, gravité accrue des accidents de la circulation et risques d'accidents liés au transport de marchandises dangereuses dans des pays qui renferment des aquifères peu profonds et des formations karstiques.

Malgré cette évolution vers toujours plus de routes et de véhicules privés, la répartition modale entre les transports publics et les voitures particulières demeure plus favorable qu'à l'Ouest, situation qui offre donc à ces pays des possibilités de parvenir à une mobilité plus viable s'ils adoptent les bonnes politiques et procèdent aux investissements appropriés. La plupart des politiques des transports mentionnent cette mobilité viable mais la plupart des objectifs environnementaux relèvent de la réduction des effets et non du changement des structures. L'UE a inscrit le rail parmi les priorités de son instrument structurel de préadhésion (ISPA), si bien que les aides dans le domaine des transports sont réparties à peu près à égalité entre le rail et la route. Il reste néanmoins à élaborer des politiques propres à assurer effectivement le succès des projets de transports publics.

E. Tourisme

Les régions touristiques sont réparties sur tous les pays en transition et, dans certains d'entre eux, en Croatie par exemple, le tourisme est une des principales activités économiques. Les régions côtières et montagneuses sont les plus recherchées. Dans le passé, le développement de l'infrastructure touristique faisait dans une large mesure abstraction des nécessités de la protection de l'environnement ou du développement durable. Il a donc occasionné une augmentation de la pollution atmosphérique liée à l'accroissement de la circulation, de la pollution des eaux (de mer ou douces) par les rejets d'eaux usées et de déchets solides, et des sols par les ordures et la prolifération des décharges à ciel ouvert. Certaines régions sont surpeuplées pendant la saison touristique, mettant à rude épreuve les ressources et infrastructures environnementales.

L'industrie du tourisme connaît actuellement des mutations touchant tant sa structure (passage de la propriété d'État à la propriété privée) que ses produits. Elle devrait continuer de se développer profitant de la sécurité et de la prospérité accrues dans la région, de l'amélioration des infrastructures et de l'ouverture des frontières.

Le bon état de l'environnement est considéré comme la condition *sine qua non* d'un tourisme de qualité et à forte valeur ajoutée et la plupart des stratégies nationales relatives à ce secteur revendiquent le tourisme durable comme modèle de développement de l'avenir. Par ailleurs, de nouvelles infrastructures – pour les lieux de villégiature, les routes, les terrains de golf et les remonte pentes, par exemple – sont prévues. Les projets de ce type doivent faire l'objet d'une EIE dans la plupart des pays, même si cette règle n'est pas systématiquement appliquée partout. La plupart des pays à littoral d'Europe centrale et orientale participent aussi au programme européen «Pavillon bleu» pour la sécurité des plages et des ports de plaisance, qui permet d'informer les touristes sur la qualité de l'eau dans les différents lieux de destination.

Enjeux environnementaux du tourisme en Croatie

Avant la guerre en ex Yougoslavie, le tourisme occupait une place importante dans l'économie croate. Les touristes occidentaux affluaient sur les côtes de l'Adriatique, en particulier dans la région septentrionale de l'Istrie, injectant dans l'économie entre 3,5 et 5,3 milliards de dollars par an. En 1998, les recettes, directes et indirectes, du tourisme approchaient des 3 milliards de dollars. Le secteur du tourisme emploie près de 90 000 personnes, soit deux fois moins que dans les années 80. Cette situation devrait s'améliorer.

Le tourisme, plus que d'autres activités économiques, est sensible à la dégradation de l'environnement, qui est sa principale ressource. Le problème s'explique dans une large mesure par la concentration des activités touristiques dans le temps et dans l'espace. Un autre problème grave tient à la construction anarchique (et souvent illégale) de résidences secondaires, qui occupent désormais de vastes zones réputées «touristiques». Cette «fièvre touristique immobilière», qui vise souvent les sites les plus prisés, excède la capacité d'accueil naturelle et dégrade le paysage côtier en modifiant la végétation locale, les schémas de peuplement et le patrimoine architectural.

Il n'en demeure pas moins que l'environnement naturel en Croatie est en général de meilleure qualité que celui d'autres pays européens du pourtour de la Méditerranée et les conséquences environnementales du tourisme n'empêchent pas encore la Croatie d'être une destination touristique prisée du point de vue de l'environnement. Dans la stratégie qu'il a élaborée, le Ministère du tourisme précise bien que l'espace et l'environnement doivent être préservés en tant que bases du développement du tourisme.

Source: EPE Croatie, CEE 1999.

Développement du tourisme durable au Monténégro

Le Monténégro possède d'innombrables attractions naturelles qui ne sont pas encore exploitées: plages de sable, littoraux rocheux et fjords, paysages de montagne spectaculaires rehaussés par des lacs et des canyons, etc. Tout ce patrimoine naturel est enrichi par les sites historiques hérités des différentes cultures qui se sont succédé dans la région au fil des siècles. Or, dans les principales destinations touristiques côtières qui ont été aménagées, les ensembles construits sans permis ont dénaturé bon nombre des caractéristiques naturelles des sites. Il y a des coupures d'eau et d'électricité au plus fort de la saison touristique et l'évacuation des eaux usées constitue un problème majeur. Dans la baie de Kotor, par exemple, il n'y a pas de réseau d'égouts et chaque maison ou lotissement dispose de sa propre conduite qui déverse les eaux usées dans la mer. Il n'y a pas de station d'épuration des eaux usées et les conduites qui longent la côte sont en mauvais état.

Le Gouvernement monténégrin a adopté en 2001 un plan cadre pour le tourisme qui couvre tous les aspects de cette industrie, depuis l'infrastructure générale (transports, gestion des déchets, traitement des eaux usées et approvisionnement en eau et électricité) jusqu'à la protection de la nature. Ce plan cadre doit être mis en œuvre d'urgence et la réglementation de l'occupation des sols appliquée effectivement, faute de quoi le Monténégro risque de rater l'occasion de devenir une grande destination touristique.

Source: EPE Yougoslavie, CEE 2002.

F. Aménagement des zones côtières

Les pays en transition possèdent un important littoral du point de vue de l'environnement, de l'économie et des loisirs, notamment le long de l'Adriatique, de la Baltique, de la Caspienne et de la mer Noire. Parfois il est d'une beauté naturelle peu commune et renferme des écosystèmes très importants. Dans le passé, les zones littorales étaient le siège de diverses activités économiques portuaires et industrielles liées au transport maritime, au raffinage du pétrole, à la fabrication de plastiques et au tourisme. Certaines étaient interdites au public pour des raisons militaires. La mise en valeur des côtes était soumise à des règles de zonage strictes, qui imposaient une bande publique de terre sur la ligne de rivage proprement dite.

Au cours de la période de transition, les pressions s'exerçant sur le littoral se sont accentuées, notam-

ment à cause de la construction d'équipements touristiques et de résidences secondaires et de l'afflux d'une population en quête de meilleures chances sur la côte dans certains pays. De tels aménagements absorbent l'espace limité mais très prisé qui se trouve le long de la côte au détriment des écosystèmes naturels, et engendrent une pollution de l'eau qui vient s'ajouter à celle que les fleuves charrient de l'intérieur des terres. En certains endroits, les activités de loisirs, la chasse et la pêche pratiqués de façon intensive mettent en péril les écosystèmes sur lesquels elles s'appuient. La mer aussi est menacée par la pollution causée par les transports maritimes et la pénétration d'espèces exotiques.

Les pays côtiers ont mis au point diverses approches visant à régler de manière globale le problème de la gestion du littoral: aménagement de l'espace, désignation de zones marines et terrestres protégées, surveillance de la pollution, traitement des eaux usées marines et règles de gestion environnementale des transports maritimes. Dans tous les pays en transition, la garantie de l'accès public à tout le littoral constitue l'un des aspects importants de la gestion des zones côtières.

Nouveau plan de gestion des zones côtières en Albanie

Les pressions subies par les zones côtières sont extrêmement fortes. L'urbanisation rapide de ces zones, la tendance à privilégier le profit à court terme par rapport à la conservation à long terme des ressources côtières, les événements récents qui ont contraint les populations de l'intérieur du pays, celles des régions montagneuses en particulier, à se rendre dans les zones côtières pour y refaire leur vie, très souvent au détriment de l'environnement côtier, les mécanismes d'indemnisation foncière qui ont absorbé de vastes étendues de terrains côtiers de grande valeur, l'absence de plans d'aménagement des côtes et le respect minimal, voire nul, de ces plans lorsqu'ils existent, le peu de respect pour l'environnement hérité du régime précédent, qui implantait des industries polluantes dans les zones côtières les plus intéressantes, le manque général de ressources humaines et financières pour la gestion des zones côtières et le contrôle du respect effectif des règlements: tels sont quelques uns seulement des problèmes auxquels les autorités albanaises doivent faire face et qui laissent mal augurer de l'avenir de la région côtière.

En 2002, l'Albanie a adopté un plan intégré de gestion des zones côtières qui permettra de commencer à s'attaquer à ces problèmes de manière approfondie et effective.

Source: EPE Albanie, CEE 2002.

G. Industrie

Les pays en transition ont essentiellement axé leur politique industrielle sur la privatisation, en partant du principe que la propriété privée amènera la restructuration des entreprises et l'amélioration de leurs résultats. Étant donné l'importance des enjeux et la multiplicité des interventions politiques, la cession au secteur privé s'est transformée en un processus long et complexe qui, dans bien des pays, n'est toujours pas achevé.

La privatisation, le renouvellement technologique et les exigences du marché international ainsi que l'application effective des normes environnementales ont contribué à améliorer la gestion de l'environnement dans l'industrie. Dans certains pays, l'irruption des questions de responsabilité environnementale dans le processus de privatisation a fait comprendre aux décideurs industriels que la performance environnementale des entreprises était un élément important de leur performance d'ensemble.

Les industriels qui ont réussi à s'imposer sur les marchés sont ceux qui avaient adopté des systèmes de gestion de l'environnement tels que le programme dit «de gestion responsable» et la norme ISO 14000 et avaient volontairement amélioré leur performance environnementale, en avance et au delà des obligations légales. Parallèlement, certaines entreprises parmi les plus polluantes ont fermé leurs portes pour des raisons économiques.

L'on peut également obtenir de bons résultats en se limitant dans un premier temps à un petit nombre de grands secteurs très polluants et où la plupart des investissements (peu coûteux) nécessaires semblent financièrement viables. Le principal problème réside dans le fait que les industries de ce

type sont rarement déjà privatisées (mines et centrales électriques, par exemple); il s'agit en général d'entreprises non rentables mais subventionnées et à l'abri de la concurrence internationale.

Si dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, l'entrée prochaine dans un marché commun et l'application de la directive PCIP obligent toutes les entreprises à adopter de bonnes pratiques de gestion de l'environnement, il en va tout autrement dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale et de l'Europe du Sud Est. L'industrie dans ces pays est dominée par des entreprises grandes et très grandes qui appartiennent pour la plupart à des secteurs fortement polluants: extraction et traitement des métaux, extraction et traitement du pétrole et production alimentaire. Leur technologie est dépassée, leur principal atout concurrentiel réside dans leurs faibles coûts de production et l'investissement dans les technologies de prévention et de réduction de la pollution y est presque nul.

Parallèlement au processus de privatisation, les associations industrielles et professionnelles ont évolué, passant du statut d'entités politiques à celui d'organisations représentant véritablement le secteur industriel. Cette évolution a été plus rapide dans les pays où la privatisation aussi a été plus rapide et elle a été favorisée par l'apparition d'associations de sociétés à capitaux étrangers qui ont introduit des modes de fonctionnement plus occidentaux. Un dialogue structuré entre les institutions chargées de l'environnement et les représentants de l'industrie s'est instauré dans ce cadre, en ce qui concerne plus particulièrement la rédaction de lois et de règlements nouveaux. Ce dialogue n'a pas nécessairement abouti à des normes environnementales plus rigoureuses mais l'application effective des textes adoptés s'en est trouvée améliorée. Dans certains pays, ce dialogue a été particulièrement intense au sujet des règles d'emballage et de la gestion des déchets solides.

Les associations industrielles et professionnelles ont aussi facilité dans les pays en transition la conclusion d'accords volontaires, qui en sont apparemment aux tout premiers stades de leur application. Un élément capital à cet égard est la capacité des autorités publiques à assurer le respect effectif de ces accords et à disposer des outils réglementaires nécessaires au cas où ils ne fonctionneraient pas. Un autre aspect de cette question a trait à la présence d'associations industrielles crédibles et représentatives, aptes à négocier au nom de leur branche d'activité. Les quelques vrais accords volontaires ont été négociés dans des pays où ces conditions sont réunies.

L'on rencontre en revanche plus fréquemment dans les pays en transition des accords de coopération

Gestion de l'environnement dans une entreprise croate

La plus grande société croate d'exploration du pétrole et du gaz et de production, raffinage, transport et distribution de produits pétroliers et gaziers a investi dans le traitement des eaux usées, le traitement thermique des déchets et la réduction des émissions dans l'atmosphère, et elle rend publiques des informations sur ses activités. Les représentants de la direction de la société organisent aux alentours de leurs installations industrielles des réunions avec des spécialistes en vue d'informer la population sur les nouveaux procédés de production et les mesures prises dans le domaine de la protection de l'environnement et sur l'intérêt et les avantages pour le public du développement local des installations industrielles. Les objectifs de base de sa politique de protection de l'environnement sont les suivants: EIE des nouvelles installations, évaluation des risques en cas d'accident, R D concernant les technologies moins polluantes, introduction d'un système de gestion de l'environnement conforme à la norme ISO 14000, amélioration de la qualité des produits et initiation du personnel aux mesures de protection de l'environnement. Chaque secteur ou unité technologique de la société a son département de la protection de l'environnement. Depuis 1995, la société a établi un inventaire de ses émissions dans l'air, l'eau et les sols ainsi que des déchets solides qu'elle génère.

La plupart des déchets dangereux (boues flottantes ou lourdes, résidus non extractibles du prétraitement des eaux usées) sont incinérés sur place. Les déchets pétroliers sont recyclés en combustibles et les déchets hautement toxiques sont incinérés dans des chaudières spéciales ou confiés à des entreprises spécialisées habilitées à les traiter. La société a commencé à produire de l'essence sans plomb en 1986.

Source: EPE Croatie, CEE 1999.

informels et non contraignants entre les autorités du pays et l'industrie. Ils portent sur la coopération générale entre les associations industrielles et les ministères en matière d'environnement, les modalités simplifiées et améliorées d'autosurveillance, l'investissement dans les mesures de réduction de la pollution, la coopération entre les municipalités et les entreprises pour la prestation de services environnementaux, etc.

Intégrer les enjeux environnementaux à la privatisation

La privatisation des entreprises et des terres a été l'une des principales réformes économiques et sociales menées dans cette région au cours de la décennie écoulée. Elle recouvre en fait deux processus: la restitution de biens à leurs anciens propriétaires et le transfert de biens à propriété étatique ou «sociale» à des personnes physiques ou morales privées. Dans la plupart des pays, cette privatisation a été longue et particulièrement compliquée. Ses procédures étaient très lourdes, des points de vue juridique, administratif et gestionnaire, et elle a suscité bien des controverses d'ordre politique. La restitution a été abordée différemment selon les pays, certains rendant les terres, bâtiments et autres biens en l'état et les autres offrant une indemnisation. Dans certains pays, les forêts et les terres situées dans des zones protégées ne peuvent faire l'objet d'une restitution «en nature».

La privatisation a aussi offert l'occasion de procéder à un «éconettoyage» des entreprises, surtout lorsque de nouveaux investissements étaient envisagés. Au début du processus de transition, le secteur des entreprises a demandé que les règles en matière de transfert des responsabilités environnementales soient clairement établies mais certains gouvernements n'ont commencé à se pencher sur la question que lorsque des opérations ont été bloquées pour cause d'incertitude sur la question de savoir qui serait responsable du nettoyage.

Fondamentalement, deux méthodes ont été appliquées: imputer la responsabilité à l'État ou transférer cette responsabilité à l'investisseur moyennant une remise sur le prix de vente du bien considéré. Dans le premier cas de figure, le gouvernement assume la responsabilité du nettoyage puis procède effectivement à celui-ci, conformément à l'évaluation des risques relative au site et en fonction des fonds disponibles. Dans le second cas de figure, l'acquéreur s'engage à nettoyer le site dans un délai déterminé. Dans un cas comme dans l'autre, la vente nécessite un audit écologique du site et un plan de remise en état et de mise en conformité, assorti de dispositions claires en matière de responsabilité spécifiées dans les documents juridiques attestant la vente.

Privatisation en Bulgarie

La privatisation de l'industrie a débuté à la suite de la loi sur la privatisation de 1992. L'Agence pour la privatisation a été créée pour privatiser les grandes entreprises, le produit de l'opération étant versé directement au budget de l'État. Les objectifs de la politique environnementale figuraient en bonne place dans le processus de privatisation de l'industrie. En fait, aucun autre secteur n'a vu ses préoccupations mises ainsi en évidence dans le processus et dans les contrats d'achat finals. Le Ministère de l'environnement et des eaux est chargé d'appliquer les dispositions correspondantes en vue: a) d'encourager la réparation des dommages causés à l'environnement par l'entreprise avant sa privatisation, b) de s'entendre avec les nouveaux propriétaires sur un programme de mise en conformité progressive mais complète aux normes et aux règles environnementales en vigueur. Différents instruments sont utilisés pour atteindre chacun de ces objectifs, la cohérence de l'ensemble étant assurée par l'EIE initiale, ainsi que par une analyse des dommages passés et un audit d'environnement.

Source: EPE Bulgarie, deuxième étude, CEE 2000.

Le gouvernement d'entreprise et les résultats se sont améliorés plus rapidement là où la privatisation s'accompagnait d'investissements étrangers directs que dans les cas de privatisation par distribution de bons ou par rachat interne. Les entreprises privatisées qui soutiennent la concurrence sur les marchés mondiaux ont largement réussi à améliorer leur performance environnementale, alors que les industries qui demeurent sous le contrôle de l'État conservent des techniques vétustes et sont politiquement à l'abri des contraintes à finalité écologique. Lorsqu'il n'y a pas de dispositions juridiques sur les dommages passés indiquant clairement les responsabilités respectives de l'ancien propriétaire (public) et du nouveau (privé), la privatisation n'a pas toujours eu un effet positif sur la performance environnementale de l'entreprise. Certains investisseurs étrangers sont rebutés par l'idée qu'ils pourraient avoir à répondre de dommages causés à l'environnement dans le passé et par l'absence de règles claires et crédibles sur la réduction continue de la pollution.

Enjeux environnementaux et privatisation en Slovénie

Le programme de privatisation slovène encourage les nouveaux propriétaires soucieux de protéger l'environnement. Le cadre juridique adopte à l'égard des responsabilités environnementales une démarche qui rend intéressant le règlement des problèmes de pollution passés et facilite alors la privatisation. La loi sur la protection de l'environnement complète le cadre juridique de la privatisation en ce sens qu'elle énonce à l'intention des entreprises les critères à satisfaire en matière de protection de l'environnement. De ce fait, les acheteurs sont tenus d'assumer la responsabilité de la pollution engendrée jusque là par les entreprises qu'ils acquièrent et de leur négligence passée.

La réglementation sur la privatisation permet aux entreprises de constituer des réserves à long terme pour s'acquitter de responsabilités liées à la pollution passée et investir dans l'amélioration de la protection de l'environnement. Les sociétés qui sont résolues à faire cet investissement doivent obtenir l'approbation du projet par l'Office de protection de la nature avant de soumettre leur programme de transfert de propriété à l'Agence pour la privatisation et la restructuration. Cette disposition a été introduite pour contraindre les entreprises à investir dans la protection de l'environnement. Parallèlement, elle réduit le prix de privatisation, facilitant ainsi le processus.

Source: EPE Slovénie, CEE 1997.

H. Santé de la population

Selon plusieurs indicateurs, la santé de la population est plus mauvaise dans les pays en transition que dans les autres pays de la région de la CEE. La situation à cet égard est variable, les pires conditions sanitaires étant constatées en Europe orientale, dans le Caucase, en Asie centrale et en Europe du Sud Est. La santé et les soins médicaux dépendent certes de toute une série de facteurs sociaux, économiques et institutionnels mais le piètre état de l'environnement est un des éléments les plus déterminants.

Le principal facteur de risque pour la santé est la mauvaise qualité de l'eau de boisson, en particulier dans les zones rurales. Plusieurs réseaux décentralisés d'approvisionnement en eau ne prévoient ni une protection sanitaire des zones entourant les sources d'eau ni des moyens de désinfection. La contamination microbiologique des eaux n'est donc pas chose rare.

La pollution causée par les particules en suspension dans l'air est élevée et peut avoir toute une série d'effets néfastes tels que la morbidité respiratoire et cardiovasculaire et l'accroissement du risque de mort prématurée. Les forts taux de NO₂, qui sont le signe d'une forte pollution particulaire, donnent à penser que les transports sont la principale source de pollution en milieu urbain. Le mauvais état technique des véhicules, la mauvaise qualité du combustible et l'absence de réduction effective des émissions, ajoutés à l'augmentation du trafic, demeureront une menace pour la santé de la population urbaine. La production d'énergie au moyen de combustibles de mauvaise qualité aggrave le problème dans certaines villes. Les citoyens vivant à proximité de voies à grande circulation sont fortement exposés à la pollution atmosphérique, y compris à l'intérieur de leur domicile.

Eaux usées, déchets solides et leur impact sur la santé au Kirghizistan

Les rejets d'eaux usées constituent une lourde charge pour l'environnement et un facteur de risque pour la santé de la population au Kirghizistan. Sur 350 stations d'épuration des eaux usées, 30 % seulement répondent aux normes sanitaires. Même certains centres de soins de santé, l'hôpital pour maladies infectieuses de Bishkek, par exemple, sont dépourvus de moyens locaux de traitement des déchets et une proportion importante de la population ne bénéficie pas d'un système collectif de ramassage des ordures. Même à Bishkek, la voirie municipale ne dessert que 63 % de la population. Les sanitaires font souvent défaut dans les écoles et d'autres bâtiments publics. S'ajoutant à l'absence fréquente d'eau courante, cette situation crée un fort risque de propagation des maladies infectieuses et parasitaires. Les déchets solides, ceux qui ne sont pas ramassés et ceux qui sont jetés dans des décharges inadaptées, créent un risque pour la santé, par les possibilités de contact direct avec des matières dangereuses, de transmission des maladies par les insectes et les rongeurs et de contamination des eaux souterraines et de surface et des réseaux d'approvisionnement en eau de boisson. Particulièrement préoccupantes sont les accumulations de résidus miniers, dont les contaminants peuvent être propagés soit dans les poussières que le vent enlève aux terrils soit par l'écoulement des eaux des fosses à résidus vers les cours d'eau.

Source: EPE Kirghizistan, CEE 2000.

Il subsiste dans les pays en transition de nombreuses zones fortement polluées, principalement du fait d'activités industrielles et minières antérieures. Les déchets industriels accumulés sont susceptibles de constituer un risque de santé publique en raison du danger de contamination accidentelle de certains milieux ambiants, les cours d'eau par exemple, ou par suite de l'émission prolongée de matières dangereuses dans l'air et dans les eaux (de surface et souterraines). Les déchets industriels sont des facteurs de risque d'ordre chimique et radiologique.

C'est généralement au Ministère de la santé et aux institutions qui en relèvent qu'incombe au premier chef la responsabilité de protéger la santé publique. Les instituts de santé publique jouent un rôle bien précis dans ce système, au regard duquel ils constituent des centres d'appui professionnel et de compétences scientifiques pour la prise des décisions et leur mise en œuvre. Dans certains pays, ces réseaux ne disposent pas des ressources nécessaires pour accomplir leur travail comme il se doit. Par ailleurs, nombreuses sont les mesures nécessaires pour améliorer la santé et les conditions de vie de la population qui exigent l'intervention d'autres secteurs, dont l'économie, l'industrie, les transports, le logement et la protection de l'environnement.

Un rôle croissant revient à la population dans la définition des conditions et mesures à instaurer en matière d'hygiène du milieu. Plusieurs initiatives ont été prises pour faire participer davantage les diverses parties prenantes et engager des actions efficaces (élaboration de plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé, participation des municipalités au réseau de «villes saines», etc.).

Environnement et santé au Kazakhstan

Le Kazakhstan n'est certes pas exempt de risques sanitaires imputables à des causes passées et présentes d'origine humaine (rayonnement, catastrophe de la mer d'Aral et pollution liée à la circulation automobile) mais il semble que la mortalité et la morbidité environnementales y soient davantage en rapport avec des facteurs tels que la qualité de l'eau de boisson, de l'alimentation et de la nutrition. Alors que le plan d'action national pour l'environnement traite des problèmes d'environnement, passés et présents, liés à l'industrialisation et à la prévention de la pollution, le plan national d'action pour l'environnement et la santé traite spécifiquement des questions d'assainissement et d'hygiène liées aux problèmes sanitaires actuels de la population. En considérant les deux plans ensemble, on constate que les sujets les plus importants en matière d'hygiène du milieu sont 1) la qualité de l'eau de boisson, l'évacuation des eaux usées et l'hygiène personnelle, 2) la qualité de l'alimentation et de la nutrition, 3) la sécurité des matières radioactives et 4) la qualité de l'air dans les grandes villes.

Source: EPE Kazakhstan, CEE 2000.

Effets sanitaires de l'accident de Tchernobyl

Les incidences sanitaires directes de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl et des rejets ultérieurs de radionucléides ont trait, notamment, aux effets de l'exposition à des rayonnements ionisants et à ceux du stress et du déplacement de la population concernée. Trois grands groupes de personnes ont été touchés: celles chargées du nettoyage, en particulier les personnes qui sont intervenues pendant les deux premières années de décontamination, celles vivant dans des zones à forts dépôts de radionucléides et celles qui ont dû déménager rapidement pour éviter d'être exposées aux rayonnements. Le coût élevé des activités de nettoyage a peut être eu aussi des conséquences sanitaires indirectes. Deux personnes sont mortes dans l'explosion et 134 ont été irradiées, dont 28 sont mortes dans les trois mois qui ont suivi. L'effet le plus frappant est l'augmentation sans précédent, et imprévue, des cas de cancer de la thyroïde chez les enfants. Près de 700 cas ont été signalés en Ukraine, ce qui représente une augmentation massive pour une maladie normalement très rare. Un lien manifeste a été établi entre ces cancers de la thyroïde et l'exposition au panache d'iode radioactif qui a suivi l'accident.

Source: EPE Ukraine, CEE 2000.

L'élaboration et l'adoption de plans d'action nationaux pour l'environnement et de plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé fournissent une occasion de se pencher sur les questions de santé et d'environnement dans une perspective transsectorielle et d'identifier les priorités et les domaines d'intervention dans le cadre d'une large participation des diverses parties prenantes. Ces possibilités demeurent cependant dans une large mesure inexploitées.

I. Le défi

Au cours des 10 dernières années, le passage d'une démarche sectorielle à une démarche plus intégrée et préventive s'est poursuivi sans accroc dans la plupart des pays en transition. Dans bon nombre de ces pays, les responsabilités en matière d'environnement ont été confiées à des comités nationaux et, en dernier ressort, aux plus hautes autorités des ministères de l'environnement. En outre, des instruments (nouveaux) ont été adoptés et utilisés pour mieux intégrer les enjeux environnementaux au processus de transition et de développement économiques. Les études d'impact sur l'environnement, l'aménagement de l'espace, les systèmes de permis et les redevances d'usage ou de pollution, tous ces instruments peuvent contribuer à réduire autant que faire se peut les effets des activités économiques sur l'environnement.

L'une des grandes difficultés tient à la nécessité de renforcer la coordination et la coopération institutionnelles entre les ministères liés à l'environnement, tels ceux de l'énergie, de l'industrie, de l'agriculture, des transports, de la santé, de l'économie et des affaires sociales. Certains ministères sont dotés d'un département de l'environnement, mais ce dernier n'a en général ni les pouvoirs ni l'autorité nécessaires pour remplir sa mission, ni un effectif suffisant. Il existe d'autres formes de coopération, qui vont des plus officielles " conseil des ministres et groupes de travail interministériels • aux simples contacts informels entre spécialistes.

Intégrer les enjeux environnementaux aux politiques sectorielles demeure le grand défi pour nombre de pays. Des politiques de développement sectoriel intéressant directement l'environnement sont élaborées, mais elles n'identifient pas les incidences environnementales ni ne définissent des programmes de prévention ou de réduction de ces incidences.

Bilan

- Dans la plupart de ces pays, on ne peut guère discerner un découplage entre la croissance économique et les effets environnementaux mais, dans nombre d'entre eux, ceux de l'Europe du Sud Est, de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale en particulier, il n'y a guère eu de croissance économique non plus, si bien qu'il est difficile de relever des corrélations à cet égard. Il n'en demeure pas moins que les mesures nécessaires pour que ce découplage puisse avoir lieu lorsque l'activité économique aura retrouvé un niveau normal (introduction de technologies moins polluantes, recherche de l'efficacité énergétique et recours accru aux instruments économiques, par exemple) ne se sont le plus souvent pas concrétisées à grande échelle.
- Bien qu'un effort accru soit fait pour intégrer les questions d'environnement aux autres secteurs, cette intégration demeure insuffisante dans la plupart des pays, pour diverses raisons. L'absence de rationalisation institutionnelle a favorisé la concurrence entre institutions et freiné l'intégration fonctionnelle. On peut citer à titre d'exemple le manque de clarté dans la distinction entre les fonctions du ministère de l'agriculture (exploitation forestière, chasse et pêche) et celles du ministère de l'environnement (diversité biologique, conservation de la nature et utilisation rationnelle des ressources). La pénurie de ressources et le développement de la pauvreté, en particulier dans les pays précités, ont poussé à privilégier les avantages économiques à court terme par rapport aux enjeux de la viabilité à long terme. Et les autres ministères ne sont peut être même pas suffisamment conscients de ces enjeux environnementaux et de leurs répercussions économiques pour que des décisions intégrées soient prises en connaissance de cause.
- L'absence d'un processus d'élaboration des politiques et de planification qui soit facteur d'intégration est à l'origine d'un certain nombre de problèmes importants dans toute une série de secteurs, dont, par exemple, le tourisme, où la mauvaise gestion des déchets et des eaux, les constructions sauvages qui rendent les infrastructures de base déficientes et la congestion du trafic mettent en péril le développement futur du secteur, l'agriculture, où l'utilisation irrationnelle des ressources en eau, les mauvaises pratiques de pâturage et la non gestion des stocks de pesticides et d'engrais ont provoqué une désalinisation et une érosion graves des sols, la désertification et la contamination des eaux tant souterraines que de surface, l'industrie, où l'absence de gestion de l'environnement, le non recours à des technologies peu polluantes et plus efficaces et le laxisme en matière de surveillance et de déclaration des émissions se traduisent par une pollution continue de l'air, de l'eau et du sol ainsi que par des risques sanitaires graves et les transports, où les faibles capacités d'inspection et de contrôle de l'application effective des règlements, le bas niveau des droits d'importation applicables aux véhicules d'occasion, l'absence d'investissements dans les transports publics et le refus d'interdire l'essence au plomb sont responsables des plus forts taux de croissance des émissions atmosphériques dans quasiment tous ces pays.
- Parallèlement, le nombre des outils d'intégration à usage décisionnel a augmenté: EIE, évaluations stratégiques environnementales, accords volontaires et un certain nombre d'instruments économiques axés sur l'amélioration de l'environnement.
- Le processus de privatisation a certes constitué une occasion d'intégration importante, voire essentielle, mais, dans nombre de pays de la région, les préoccupations environnementales n'ont joué qu'un rôle limité, sinon nul, laissant en suspens les questions relatives à la réparation des dommages environnementaux passés et le comportement futur des entreprises.
- L'élaboration et l'adoption des plans d'action nationaux pour l'environnement et des plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé fournissent l'occasion d'examiner les questions d'environnement et de santé dans une perspective transsectorielle, mais les possibilités de ce faire sont dans une large mesure inexploitées.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Faire un meilleur usage du processus de planification des consultations interministérielles et des interventions à l'échelon central, veiller à ce que les questions d'environnement soient prises en considération dans toutes les priorités nationales (par exemple dans le développement de l'industrie, du tourisme, des transports et de l'agriculture).
- Appuyer l'élaboration de plans d'action locaux pour l'environnement et pour l'environnement et la santé en tant que moyens d'intégration à l'échelon local.
- Appliquer pleinement le système des EIE et établir des évaluations stratégiques environnementales en tant qu'outils d'intégration et de cohésion des différentes politiques.
- Promouvoir la sensibilisation à l'environnement dans tous les ministères et institutions.
- Appliquer dans les entreprises des programmes de technologies peu polluantes, d'efficacité énergétique et de gestion de l'environnement.
- Intégrer les enjeux environnementaux aux accords de privatisation et régler les problèmes de responsabilité et d'assurance en matière d'environnement.

COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

La coopération internationale a été un élément majeur et l'un des moteurs des réformes environnementales et autres engagées dans le cadre du processus de transition. L'aide des donateurs a facilité la formulation des politiques et le financement des projets de démonstration. Plus important encore pour l'avenir, une bonne part du travail de formulation des politiques a été effectuée au plan international dans le cadre de conventions mondiales, régionales ou sous régionales ou de programmes et de stratégies ayant une portée géographique ou thématique spécifique. La coopération en matière environnementale a joué un rôle notable dans l'instauration d'un dialogue entre les États membres de la CEE et elle pourrait à l'avenir contribuer grandement à prévenir de nouvelles divisions en Europe.

Les pays de la région sont parties à de nombreux accords mondiaux et régionaux en vigueur concernant l'environnement. Ils participent également au perfectionnement des accords multilatéraux dans ce domaine ainsi qu'à tous les grands processus et institutions internationales pertinents. Ils déploient des efforts considérables pour appliquer pleinement les accords internationaux auxquels ils sont parties.

La coopération internationale en matière de protection de l'environnement est importante pour les pays en transition pour de multiples raisons:

- Leur capacité institutionnelle peut être renforcée par la participation à des accords dans le domaine de l'environnement et par la coopération bilatérale, régionale et multilatérale;
- Leur cadre législatif peut être renforcé par la ratification des conventions internationales dans le domaine de l'environnement;
- L'aide financière et technique internationale peut accélérer la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement.

Les pays en transition espèrent attirer des capitaux internationaux supplémentaires pour accélérer la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement parce qu'ils ne peuvent trouver des ressources financières à cet effet dans le budget de l'État et que peu d'investisseurs privés s'intéressent à ce secteur.

Financement international

Tout au long de la période de transition, les pays donateurs et les institutions financières internationales ont apporté une assistance technique (pour la formation, l'aménagement des politiques et des activités analogues) et financière (généralement pour des projets d'investissement) dans divers domaines. L'essentiel de l'assistance internationale émanant du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales a été consacré à la stabilisation macroéconomique et aux réformes structurelles. Les infrastructures et l'environnement ont reçu un appui limité. Les ministères ont sollicité des subventions pour l'assistance technique, ce qui a donné lieu à de nombreux programmes de conseils en matière de politiques, de planification et de renforcement des capacités dans le secteur de l'environnement.

**La Fédération de Russie et
la coopération régionale**

La Russie a des frontières avec 14 pays et des rivages sur 13 mers. Elle a d'importantes responsabilités dans le règlement des problèmes environnementaux bilatéraux et régionaux et a ratifié un grand nombre d'accords bilatéraux et régionaux de protection de l'environnement. Dans les années 90, elle a signé plus de 30 accords bilatéraux et ratifié plus de 25 accords multilatéraux régionaux dans ce domaine.

Source: EPE Fédération de Russie, OCDE en coopération avec la CEE 1999.

Les pays en transition ont demandé l'aide des institutions financières internationales et des donateurs pour un grand nombre de projets dans les premiers temps de la transition. Ce procédé s'est révélé peu satisfaisant, pour les bailleurs de fonds comme pour les bénéficiaires. La Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe», tenue à Lucerne en 1993, a adopté le Plan d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale pour aider à établir des priorités et a créé le Comité de préparation des projets pour aider à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets d'investissement dans le domaine de l'environnement dans les pays en transition et mieux canaliser les fonds appropriés.

Les pays bénéficiaires se sont par la suite dotés de capacité d'élaboration des projets. Différentes formes de coordination à l'intérieur des pays ont été adoptées: unités d'exécution ou de gestion des projets, centres spéciaux, comités interministériels, etc. La coordination des apports des donateurs et la gestion des projets ont demandé beaucoup d'efforts aux institutions chargées de la protection de l'environnement mais ont eu aussi un important effet de renforcement des capacités pour ceux qui y ont participé. Cela dit, il subsiste dans nombre de pays d'importants problèmes de coordination aussi bien entre les ministères dans le pays qu'entre ce dernier et les donateurs.

Le montant des prêts et subventions destinés à l'investissement était fonction de la capacité d'emprunt et de cofinancement des pays. Cette capacité étant le plus souvent modeste, le financement international n'a représenté qu'une faible part du total des dépenses consacrées à la protection de l'environnement. Les projets à financement international ont des délais de démarrage qui se comptent en années, consacrées à la préparation, à la prise des décisions requises par le donateur et par le bénéficiaire et aux opérations d'achat. Pour cette raison, certains pays ont eu des difficultés à utiliser les fonds reçus dans les temps impartis par les donateurs.

Dans de nombreux pays, le financement international a dépassé les crédits que l'État allouait au secteur de l'environnement. L'absence de ressources locales et la disponibilité de fonds offerts par les donateurs ont amené les autorités et autres parties concernées par les problèmes de l'environnement à négliger la recherche de solutions rentables à ces problèmes pour se consacrer plutôt à attirer les financements étrangers qui assurent la survie de leurs institutions. Il en est aussi résulté dans certains pays une situation où ce sont les donateurs qui décident des priorités et des projets. La tentation est alors grande de désigner comme étant «de la plus haute importance» tout ce qui est susceptible de recueillir un financement.

Szentendre (Hongrie) et dessert 17 pays par l'intermédiaire de son réseau de bureaux

Le Comité de préparation des projets

Le Comité de préparation des projets (CPP) a été créé en 1993 conjointement à l'Équipe spéciale du Programme d'action pour l'environnement (PAE) (voir plus loin) pour faciliter la mise en œuvre du PAE pour l'Europe centrale et orientale. L'Équipe spéciale se concentre sur les questions d'ordre politique et institutionnel, tandis que le CPP est censé rechercher des fonds et d'autres soutiens en faveur d'initiatives concrètes et faciliter la coopération entre les institutions financières internationales et les donateurs en vue d'accélérer les investissements dans le domaine de l'environnement dans la région. Le Comité a pour objet de redonner un nouvel élan à l'aide occidentale dans le domaine de l'environnement en Europe orientale. Le CPP est composé de représentants des principaux donateurs et institutions financières internationales opérant dans le secteur de l'environnement en Europe orientale. L'une des principales réalisations du CPP a trait aux programmes de subventions de donateurs associées à des prêts de banques multilatérales de développement. Le CPP aurait ainsi facilité 26 projets d'infrastructure dans le domaine de l'environnement, d'une valeur totale de 1,2 milliard d'écus, entre les réunions de Lucerne et de Sofia. Au total, le CPP a exécuté et financé en contrepartie pour 4 milliards d'écus d'investissements environnementaux dans les pays de l'Europe centrale et orientale, du Caucase et de l'Asie centrale. Le secrétariat du CPP se trouve à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, à Londres.

A. Processus et engagements mondiaux

Au plan mondial, les pays en transition appartiennent au groupe des pays industriels qui assument d'importantes responsabilités quant au règlement des problèmes de l'environnement mondial. Le Sommet de Rio sur l'environnement et le développement s'est tenu en 1992, à un moment où la région vivait de grands bouleversements. Cette situation particulière a été reconnue dans les documents de Rio, ce qui a permis à ces pays de bénéficier d'un appui technique et financier. La plupart des pays de la région ont signé la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur la lutte contre la désertification ou ont adhéré à ces instruments. Plusieurs d'entre eux sont aussi parties à la Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune sauvages menacées d'extinction et à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

Les pays en transition ont activement participé aux processus créés par ces conventions mondiales au cours de la décennie écoulée et ont commencé à les appliquer dans le cadre de leurs propres politiques de l'environnement. La ratification et l'application des accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement ont grandement aidé les pays en transition à définir les objectifs et priorités de ces politiques.

Les pays en transition ont aussi activement participé aux préparatifs du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 et au Sommet lui-même.

Le processus «Un environnement pour l'Europe» s'est révélé très efficace et innovant dans sa conception de la coopération internationale en matière d'environnement. Combinant l'analyse, la planification stratégique et la rédaction juridique à la coopération technique et au soutien financier, il offre une modalité de coopération dans un réseau ouvert aux pays et aux groupes de parties concernées. Ce réseau représente un important stimulant pour les responsables de l'environnement des pays en transition dans la phase de restructuration, au cours de laquelle il est capital de s'engager dans la bonne voie. Le programme aide aussi à l'harmonisation des politiques de l'environnement dans la région à la faveur de la rédaction des accords multilatéraux dans ce domaine. La Convention d'Aarhus est l'une des réalisations d'importance mondiale qui a bénéficié de la structure mise en place par ce programme.

B. Conventions régionales de la CEE sur l'environnement

La CEE a une mission importante concernant la politique internationale de l'environnement dans la région. Son Comité des politiques de l'environnement est la principale instance de débat, de formulation et de mise en œuvre de ces politiques. La Division de l'environnement et des établissements humains de la CEE effectue les études de performance environnementale pour les pays en transition. Elle assure en outre le secrétariat de cinq conventions régionales, à savoir la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Les nombreuses signatures et ratifications de ces conventions régionales dénotent de la part des pays en transition une volonté de contribuer à la solution des problèmes environnementaux communs et à l'harmonisation des normes dans ce domaine à travers toute l'Europe. Ces conventions représentent aussi pour les pays eux-mêmes une importante source d'objectifs et d'outils décisionnels. La ratification de ces conventions par les pays en transition relève de deux démarches différentes. Soit les pays ont ratifié telle ou telle convention pour pouvoir mettre en œuvre une certaine politique puis ils

ont commencé à se préparer à appliquer la convention en question, soit ils ont commencé à préparer l'application de la convention avant ou dès sa ratification. Le premier cas de figure est conforme à la tendance à élaborer des lois qui peuvent être appliquées progressivement, à mesure que le processus de transition progresse, ainsi qu'à l'importance accordée à la reconnaissance internationale et le second commence à devenir possible parce que les ministères et autres parties concernées disposent de capacités accrues d'analyse et de mise en œuvre des politiques.

C. Autres cadres de coopération régionale

Les pays en transition coopèrent aussi dans le domaine de l'environnement avec le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Conseil de l'Europe, en particulier dans le cadre de la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère, l'Équipe spéciale du Programme d'action pour l'environnement et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Il existe plusieurs accords généraux de coopération dans le domaine de l'environnement entre pays ou petits groupes de pays voisins portant sur des questions telles que l'utilisation durable des ressources naturelles ou la surveillance, la réduction et la maîtrise de la pollution transfrontière. La plupart des pays ont conclu des accords et créé des comités permanents pour la gestion des cours d'eau transfrontières. De nombreuses zones de diversité biologique importantes se trouvent sur des frontières, d'où la création de plusieurs zones protégées transfrontières au cours de la décennie écoulée.

Ces dernières années, un certain nombre de cadres et de processus de coopération sous régionaux ont vu le jour dans la région. Ces structures sont consacrées à des écosystèmes (bassins fluviaux ou mers, par exemple) partagés ou à des problèmes environnementaux communs. Elles ont contribué à la solution des problèmes, à l'harmonisation des politiques et au renforcement de la confiance et de la coopération entre pays voisins. On peut citer à titre d'exemple les structures suivantes:

- Zone de la mer Baltique: coopération entre les États baltes, les États nordiques et l'Union européenne qui a abouti notamment à la Convention de Helsinki de 1992 sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique, au Plan global d'action écologique commun pour la mer Baltique et au plan Action 21 pour la région de la mer Baltique adopté en 1998;
- Danube et mer Noire: coopération entre les États ayant le bassin du Danube et la mer Noire en partage qui a débouché sur deux conventions, l'une sur la protection de la mer Noire contre la pollution (Bucarest, 1992) et l'autre sur la coopération à la protection et à l'exploitation écologiquement rationnelle du Danube (Sofia, 1995);
- Mer Caspienne: coopération entre les États riverains de la mer Caspienne dans le cadre du Programme sur l'environnement de la Caspienne;
- Mer d'Aral: coopération entre les pays d'Asie centrale pour financer des produits concernant la mer d'Aral, par le biais du Fonds international pour la mer d'Aral et dans le cadre d'un vaste processus de coopération pour le développement durable. En avril 1998, une déclaration commune des ministres chargés de la protection de l'environnement dans les pays de la région de l'Asie centrale a été signée; un plan d'action régional pour l'environnement est en préparation;
- Le Triangle noir: coopération entre la République tchèque, l'Allemagne et la Pologne à propos de la région fortement polluée située à leur frontière commune qui a abouti, notamment, à la création d'un système conjoint de surveillance de la qualité de l'air;
- Programme régional de remise en état de l'environnement pour l'Europe du Sud Est (RE-ReP); coopération entre les pays de l'Europe du Sud Est qui a abouti en 2000 à la création

de ce programme régional;

- Centres régionaux pour l'environnement: création en 1990, à Budapest, du Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, qui a son siège à Szentendre (Hongrie) et dessert 17 pays par l'intermédiaire de son réseau de bureaux de pays. Des centres similaires sont en voie de création dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, à ce jour il s'agit des centres régionaux pour l'environnement du Moldova (Kichinev), de Russie (Moscou), d'Ukraine (Kiev), du Caucase (Tbilissi) et de l'Asie centrale (Almaty).

D. Adhésion à l'UE

Les négociations concernant l'adhésion à l'Union européenne ont été conclues en décembre 2002 avec huit pays d'Europe centrale et orientale, à savoir l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie (et deux pays méditerranéens: Chypre et Malte). La Bulgarie et la Roumanie sont en train de négocier leur entrée dans l'Union en 2007 et plusieurs pays d'Europe du Sud Est ont également exprimé leur intention d'adhérer à l'UE dans l'avenir et ont signé des accords d'association et de stabilisation.

Le processus d'adhésion à l'Union européenne a débuté au milieu des années 90 par la signature d'accords d'association entre les pays candidats et l'UE. Avant de devenir États membres, les pays candidats doivent harmoniser leur législation avec celle de l'UE, l'appliquer et faire en sorte que leurs systèmes administratifs soient en tout point conformes aux critères de l'Union. En 1997, la Commission européenne a publié un avis recommandant que l'UE engage des négociations avec les pays candidats. Réuni à Luxembourg en 1997, le Conseil de l'Europe a créé le Partenariat pour l'adhésion afin de fournir un cadre unique d'assistance aux pays candidats. Ces derniers ont élaboré des programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis communautaire qui fixent les priorités dans la réalisation dudit partenariat.

Les partenariats pour l'adhésion font l'objet d'un suivi dans le cadre des accords européens, qui identifient les priorités à court et moyen terme ressortant de l'avis donné par la Commission. Les premières négociations sur l'adhésion se sont ouvertes en 1998. Dans un premier stade, la Commission a engagé un processus bilatéral de tri qui a permis de dégager 31 chapitres devant faire l'objet de négociations, processus qui s'est achevé à l'été 1999. Après cette sélection initiale, les négociations sont menées chapitre par chapitre, chacun de ceux-ci n'étant clos qu'une fois qu'un accord satisfaisant a été trouvé.

L'environnement a été traité dans le cadre du chapitre 23, et la plupart des pays candidats ont clos ce chapitre à la fin de 2001. À l'issue des négociations, les principales questions recensées avaient trait aux délais dont les pays candidats disposeraient pour appliquer pleinement certains aspects de la législation de l'Union. Chacun de ces pays a pu demander des délais pour les domaines où il estimait qu'ils étaient justifiés. Les textes «horizontaux», ceux relatifs aux études d'impact sur l'environnement par exemple, ne pouvaient souffrir aucun délai. Les délais admis concernaient essentiellement les directives dont l'application nécessite des investissements lourds, notamment pour le traitement des eaux usées ou des déchets et la pollution atmosphérique. Les périodes de transition ainsi convenues étaient variables, les plus longues pouvant aller jusqu'à 10 ans.

Les négociations portant sur le chapitre consacré à l'environnement ont été menées par la Direction générale de l'élargissement et la Direction générale de l'environnement du côté de l'UE et par les ministères de l'environnement du côté des pays candidats. Elles ont été facilitées par l'expérience acquise et la coopération instaurée par le processus «Un environnement pour l'Europe», ce qui a contribué à améliorer la compréhension et la communication entre les parties. Le processus a été également facilité par plusieurs études de la DG de l'environnement, notamment les analyses coûts

avantages environnementaux de l'élargissement de l'UE et le Guide de l'application de la législation de l'Union.

Pendant comme après les négociations, les pays candidats se sont activement employés à transposer les lois de l'UE dans leur législation interne. Étant donné l'importance quantitative du corpus de directives et de règlements de l'UE sur l'environnement, cette tâche n'a guère été facile pour les ministères de l'environnement, dont elle a accaparé presque toutes les capacités décisionnelles et juridiques pendant plusieurs années. Les pays qui disposaient déjà de lois cadres sur l'environnement étaient favorisés à cet égard, dans la mesure où de nombreuses directives pouvaient alors être transposées par simple décret. Les pays dépourvus de lois cadres devaient passer par leur parlement, ce qui a retardé le processus et, dans certains cas, ouvert la voie à des tentatives d'abaissement des normes au cours des débats parlementaires.

L'UE a fourni une assistance financière de préadhésion aux pays candidats en se servant de trois instruments:

- ISPA, précurseur des fonds de cohésion, est consacré, à parts égales, à l'infrastructure des transports et à celle de l'environnement;
- PHARE, précurseur des fonds structurels, couvre diverses mesures d'ordre structurel convenues avec les pays;
- SAPARD, précurseur des subventions agricoles, est axé sur la restructuration du secteur agricole et le développement rural.

Les trois instruments nécessitent un cofinancement par le pays bénéficiaire et peuvent être utilisés à des fins environnementales. Ils sont assortis d'importantes mesures de sauvegarde destinées à empêcher que les fonds de l'UE soient utilisés d'une manière qui nuit à l'environnement, mais leur impact effectif sur l'environnement reste à démontrer.

Le processus d'adhésion a été l'un des principaux moteurs de la modernisation des législations et des normes relatives à l'environnement dans les pays candidats. Mais, dans certains cas, le travail de transposition n'a pas touché les politiques les plus avancées qui étaient ou sont encore en négociation, notamment, par exemple, les taxes sur les émissions de CO₂, les mécanismes de Kyoto ou la Convention d'Aarhus, que l'UE n'a pas encore ratifiée. Des problèmes risquent de se poser également en ce qui concerne les politiques des transports et de l'agriculture de l'UE qui, si elles sont appliquées en l'état dans les pays candidats, pourraient avoir des répercussions graves sur l'environnement. Les politiques relatives à ces deux secteurs sont en cours de réexamen au sein de l'Union mais aucune décision définitive n'a encore été prise. Le problème a été partiellement résolu par l'introduction de certains des éléments les plus avancés des instruments de préadhésion tels que l'ISPA et le SAPARD.

Dans l'ensemble, le processus d'adhésion à l'UE a contribué à recentrer et à faire progresser rapidement l'élaboration des politiques de l'environnement dans les pays candidats. La plupart de leurs priorités sont en accord avec celles de l'Union et, dans les domaines où leurs politiques sont encore à la traîne, ils vont rapidement rattraper leur retard parce que leurs ministères de l'environnement disposent de capacités accrues en matière d'élaboration des politiques.

Bilan

- L'aide financière internationale a été vitale pour les pays en transition mais elle ne saurait ni ne devrait remplacer le financement interne dans le cas de la plupart des problèmes et enjeux de l'environnement.
- Pour les investissements importants, en revanche, en particulier pour le nettoyage des sites contaminés et autres points noirs, l'aide extérieure est nécessaire.
- Tant le processus «Un environnement pour l'Europe» que les conventions régionales pour l'environnement ont été pour les pays en transition d'importants vecteurs d'harmonisation des politiques dans toute la région, d'instauration de normes, de renforcement des capacités, de partage des expériences et de mobilisation de l'aide.
- Le processus d'adhésion (et de préadhésion) à l'Union européenne a constitué un important catalyseur de la réforme et de l'application effective des lois sur l'environnement.
- Cela étant, les pays qui s'emploient à aligner leur législation sur les normes de l'UE avant de disposer des capacités humaines et institutionnelles requises visent peut être des objectifs qu'ils ne pourront pas atteindre et risquent d'affaiblir leur pouvoir d'exécution et l'autorité de l'État.
- L'application effective des accords multilatéraux sur l'environnement est dans une large mesure fonction des fonds disponibles au titre des conventions pertinentes et elle est fortement déterminée par les priorités des mécanismes de financement correspondants.

Principaux enjeux pour l'avenir

- Prévoir davantage de ressources pour l'environnement dans les budgets nationaux, adopter des instruments économiques et des politiques de tarification propres à assurer le nettoyage des sites pollués et la protection de l'environnement.
- Appliquer intégralement les conventions et autres accords régionaux auxquels les pays sont parties.
- Établir des priorités nationales et prendre des initiatives directrices dans le cadre du processus d'adhésion.

CONCLUSIONS

La transition a mis en branle un changement structurel fondamental des modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de l'environnement dans les pays en transition. Ce qui n'était au départ qu'une entreprise visant à dépolluer l'air, l'eau et le sol dans la région s'est transformé en un processus qui contribue à la réforme des institutions, de l'économie et de la société civile. La pollution émanant d'exploitations industrielles ou agricoles inefficaces a nettement diminué avec la chute de la production. Dans les pays où la croissance économique a repris, un découplage se dessine entre la pollution et le développement économique. Les réformes structurelles ont été plus lentes et ont eu moins d'effets favorables dans les pays dont l'économie continue de stagner ou qui sont en situation de guerre ou d'instabilité.

Les principaux obstacles à la réalisation des objectifs environnementaux dans les pays en transition sont les suivants:

- Le manque de capacités de gestion;
- L'absence d'institutions suffisamment solides et de continuité institutionnelle dans le secteur de l'environnement; et
- Le manque de fonds.

Les pays ont pris un certain nombre d'initiatives importantes en vue de développer leurs capacités, souvent avec un appui technique extérieur. Ils ont élaboré des lois, renforcé et restructuré les institutions, adopté des outils décisionnels novateurs et favorisé la participation du public. La capacité institutionnelle des pouvoirs publics et des autres parties prenantes s'étant étoffée, les politiques mises en œuvre ont donné de meilleurs résultats dans toute la région. Une expérience et un savoir faire considérables ont été ainsi accumulés en matière de gestion environnementale dans le cadre du processus de transition. L'information correspondante est recueillie dans les études de performance environnementale et représente une contribution importante à la connaissance générale des principes de gestion de l'environnement.

Le problème du manque de fonds n'a pu être surmonté que dans les pays où l'activité économique a repris, où les instruments économiques peuvent être effectivement utilisés et où les entreprises sont en mesure d'assumer leurs responsabilités environnementales (par exemple là où le principe pollueur payeur est appliqué). Dans ces pays, l'État et le secteur des entreprises ont pu consacrer des sommes importantes à la protection de l'environnement et la conformité aux normes environnementales internationales devrait pouvoir se réaliser dans un avenir prévisible. La situation de l'environnement est demeurée mauvaise, voire s'est détériorée, dans les pays où la reprise économique se fait attendre et qui ne peuvent obtenir des fonds d'aucune source.

Le système de gestion de l'environnement

Avec l'introduction de la démocratie et de l'économie de marché, le réaménagement des réglementations s'est révélé plus complexe que prévu. Il a fallu tout renouveler, les principes, les lois, les politiques, les instruments économiques, les normes et les outils d'exécution et de gestion, ce qui a pris du temps et ne pouvait que creuser un fossé entre les exigences de la loi et les objectifs annoncés, d'une part, et les résultats sur le terrain, de l'autre. Ce fossé est en train de se combler progressivement. La plupart des pays sont en train de faire un sérieux effort sur le plan de l'application effective des textes, ce qui ne va toutefois pas sans difficultés pour des pays en situation de crise économique et où l'infrastructure environnementale et les services continuent de se détériorer.

Il ressort de l'expérience des pays en transition qu'il est plus facile d'améliorer l'état de l'environnement lorsque les pollueurs sont financièrement et fonctionnellement responsables de la réduction et de la maîtrise de la pollution et que les usagers paient à leur coût intégral les ressources et services environnementaux. Cela suppose généralement aussi la mise en œuvre d'un large éventail d'outils d'intervention: normes techniques, permis et contrôle du respect des textes, surveillance des activités polluantes, information et participation du public, redevances de pollution, subventions ciblées et autres arrangements financiers. En situation de croissance économique et lorsque des fonds peuvent être obtenus auprès de donateurs internationaux et de banques locales, ces outils se traduisent par une augmentation des sommes dépensées par les pollueurs et les usagers qui sont consacrées à l'investissement dans le secteur de l'environnement.

En situation de déclin économique et de généralisation de la pauvreté en revanche, les pollueurs et les usagers ne sont pas en mesure de payer. Les instruments réglementaires et économiques sont conçus ou mis en œuvre de telle manière qu'ils n'entraînent pas la fermeture des installations polluantes. Les redevances et amendes collectées auprès des pollueurs représentent des sommes inférieures aux coûts de la lutte contre la pollution, leur finalité étant en fait d'accroître les recettes de l'État, et celles-ci sont rarement allouées à la réduction de la pollution.

Les pays en transition sont d'importants pourvoyeurs de diversité biologique et paysagère, d'eau et de puits de carbone. En s'employant activement à conserver ces biens, les pays en question et leur population devraient pouvoir recueillir les avantages économiques qui découlent de leur bonne gestion. Ils figurent parmi les plus importants marchés pour les mécanismes souples prévus par le Protocole de Kyoto, lesquels devraient se développer dans les années à venir compte tenu du fait que tous les pays de l'Europe centrale et orientale, du Caucase, de l'Asie centrale et de l'UE ont ratifié ledit protocole ou se sont engagés à le faire lors du Sommet mondial de Johannesburg (Afrique du Sud).

Ces pays recentreront aussi leurs activités sur la conservation de la diversité biologique et des ressources en eau, deux secteurs qui recèlent d'importants avantages pour le développement rural et pour la qualité de la vie des populations. Ils ouvrent aussi de vastes perspectives pour divers types de partenariats associant la protection de l'environnement et le développement économique. Les pays en transition sont riverains des mers Baltique, Méditerranée, Noire, Caspienne et d'Aral et partagent les bassins qui s'y déversent. Même lorsqu'il s'agit de mers régionales enclavées, elles ont une importance mondiale et doivent être préservées et gérées dans un cadre international, compte tenu de leur caractère transfrontière. Leur avenir revêt une importance capitale pour les pays riverains comme pour l'environnement de toute la planète.

Perspectives

Le programme «Un environnement pour l'Europe» visait au départ à aider les pays en transition à restructurer leur secteur de l'environnement et à résoudre ses problèmes. L'on y voyait un moyen de contribuer à mettre fin à la division idéologique, politique et économique de l'Europe, une façon d'améliorer les conditions de vie de la population de ces pays et un moyen rentable de réduire le niveau général de pollution sur le continent et dans le monde. Au bout de 13 années de transition, ces pays apparaissent de plus en plus comme étant capables de résoudre leurs problèmes par eux-mêmes et de contribuer activement à l'action internationale pour l'environnement.

Huit pays d'Europe centrale et orientale vont devenir membres à part entière de l'UE dans un proche avenir. Les pays adhérents continueront de concentrer leurs efforts sur la transposition et l'application de l'acquis communautaire, mais il leur faudra bien une décennie pour achever cette mise en conformité. Étant donné leur taille et leurs problèmes, les nouveaux États membres sont appelés à jouer à l'avenir un rôle important dans la définition des politiques environnementales de l'Union européenne. Ils auront aussi par ce biais une influence sur le programme mondial d'action pour l'environnement

et le développement durable.

Les pays de l'Europe du Sud Est, qui ont tous exprimé l'intention de demander leur admission à l'UE, continueront de s'employer à développer leurs institutions et leurs capacités de gestion dans le domaine de l'environnement. Étant donné le passé de guerres et d'instabilité qu'a connu la région, certains de ces pays n'ont véritablement engagé leur processus de transition que depuis quelques années et ils tirent vite les leçons de l'expérience de leurs voisins candidats à l'entrée à l'UE. La situation politique et économique demeure difficile dans ces pays mais la coopération dans le domaine de l'environnement peut contribuer à renforcer la sécurité générale, la stabilité politique et la prospérité économique. Les autorités chargées de la protection de l'environnement dans ces pays participent et coopèrent parfaitement au processus «Un environnement pour l'Europe» et, en particulier, au programme régional pour la remise en état de l'environnement en Europe du Sud Est.

Parce que la situation économique y était bien plus difficile, les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale n'accordaient généralement guère la priorité à l'environnement dans les premières années de la transition mais cette situation est en train de changer progressivement. On peut citer à cet égard l'initiative qu'ils ont prise d'élaborer, en coopération avec des donateurs et des organisations internationales, une stratégie commune pour l'environnement qui doit être présentée à la Conférence ministérielle de Kiev. Ils ont de même participé activement au Sommet de Johannesburg.

La transition ayant bien progressé, l'orientation du programme «Un environnement pour l'Europe» est peu à peu passée de l'assistance de l'Ouest à l'Est à l'élaboration conjointe de politiques dans un contexte paneuropéen, produisant ainsi d'importantes conventions et stratégies paneuropéennes. Les pays en transition se sont engagés à appliquer certains de ces instruments. Lorsqu'ils auront acquis plus d'expérience, ils pourront participer de manière de plus en plus active et compétente à la définition des politiques de l'environnement au plan international. Parallèlement, un accent croissant est mis sur la coopération régionale dans le cadre de la coopération à l'échelle de la CEE et, en particulier sur les pays de l'Europe du Sud Est, de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale.

Il convient de noter aussi que la plupart des pays en transition ont sollicité des études de performance environnementale, considérées comme un outil essentiel pour déterminer précisément l'étendue et la complexité de leurs problèmes dans le domaine de l'environnement, cerner les mesures qu'il serait possible de prendre, partager leurs expériences et suivre les progrès accomplis, ainsi que pour s'impliquer pleinement dans les processus régionaux et mondiaux. En participant au programme d'études de performance environnementale, ces pays manifestent clairement leur souhait et leur volonté d'aller de l'avant.

L'avenir du programme d'EPE

Une décennie s'est écoulée depuis que les ministres, à la Conférence de Lucerne de 1993, ont demandé à la CEE d'effectuer des études de performance environnementale dans les pays en transition. Au cours de ces 10 années, le programme EPE de la CEE a suscité une demande constante d'études, tant initiales que complémentaires, de la part des pays en transition.

L'utilité de ces études a été constatée par les responsables des pays concernés et par la société civile, en particulier par tous ceux qui participent à l'élaboration de la politique de l'environnement. Ce processus d'études environnementales a permis de mettre en place un cadre d'analyse systématique approfondie d'un certain nombre de secteurs et de questions transsectorielles touchant l'environnement, notamment l'élaboration des politiques, les structures juridiques et institutionnelles et l'intégration de l'environnement à d'autres secteurs. Il importait pour les institutions qui s'occupent de l'environnement dans ces pays de disposer d'études indépendantes et crédibles, émanant d'organisations internationales telles que la CEE, qui confortent leur position dans le pays. Ce processus permet aussi le partage

des expériences et le dialogue entre les diverses parties prenantes tant dans le pays qu'entre pays en transition.

Dans le cadre des études complémentaires et de consultations informelles, un certain nombre de pays qui avaient fait l'objet d'études ont insisté sur les incidences directes des EPE sur l'exécution. La République de Moldova et la Roumanie sont deux bons exemples à cet égard.

La première série d'études couvre un large éventail de questions recensées conjointement par le pays et la CEE. Très souvent, ces études fournissent le premier tableau complet de la situation de l'environnement dans le pays et revêtent donc une extrême importance à la fois en tant que base de départ pour l'action et en tant que point de repère pour mesurer les progrès accomplis. La deuxième série d'enquêtes est centrée sur un nombre plus limité de questions, également sélectionnées conjointement. Pour le moment, seules deux études de la deuxième série ont été effectuées, la priorité ayant été accordée à l'achèvement de la première série.

L'intérêt des études réside non seulement dans le produit final lui-même mais aussi dans le processus de sa production. En premier lieu, elles sont effectuées par une équipe internationale d'experts venant de pays occidentaux et de pays en transition de la région. Cette combinaison d'expériences et de connaissances s'est révélée capitale.

En deuxième lieu, le contenu des études ainsi produites, leurs recommandations en particulier, est examiné par un groupe spécial d'experts dont ceux du pays objet de l'étude sont membres à part entière. Ce système permet de réaliser trois choses: le groupe d'experts peut vérifier le bien fondé et l'exactitude du texte et des recommandations, il engage un dialogue avec le pays étudié afin de déterminer, entre autres, la pertinence des recommandations et leur importance relative et enfin, les experts du pays étudié s'engagent à appliquer effectivement ces recommandations.

En troisième lieu, le Comité des politiques de l'environnement de la CEE, à sa session ordinaire, soumet l'étude à un examen par des pairs axé sur les principales questions de politique générale ressortant des études et tous les États membres de la CEE ont la possibilité de dialoguer avec le pays étudié, lequel est généralement représenté à un très haut niveau.

Certains pays en transition n'ont pas encore été étudiés. Si les conditions pour ce faire sont réunies, les études relatives à ces pays devraient être entreprises en priorité. Il n'en demeure pas moins que, de manière générale, la première série d'études de performance environnementale touche à sa fin et il conviendrait de concevoir maintenant la formule à retenir pour la deuxième série.

Suivi de l'EPE en Roumanie

Comme suite à l'étude de performance environnementale effectuée dans le pays en 2001, la Roumanie a créé, à la fin de cette même année, un comité interministériel présidé par le Ministre des eaux et de la protection de l'environnement et chargé de coordonner et d'intégrer les activités de protection de l'environnement, engagé le processus de création, à titre prioritaire, d'une agence nationale de la protection de l'environnement, mis en place un nouveau mécanisme d'inspection et d'exécution baptisé «Garde écologique» et achevé d'établir le cadre juridique et administratif d'un fonds pour l'environnement.

Source: communication personnelle, Octobre 2002.

Suivi de l'EPE en République de Moldova

L'année même où a été établie son étude de performance environnementale (1998), la République de Moldova s'est dotée de son premier ministère de l'environnement, qui remplaçait le département de la protection de l'environnement. Au début de 2000, cet organisme est devenu le Ministère de l'environnement et du développement du territoire lorsque l'aménagement du territoire a été rajouté à ses attributions.

Source: EPE République de Moldova, rapport complémentaire, CEE 2000.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES À LA CINQUIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE «UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE»

- (a) **Il conviendrait de poursuivre le processus des études de performance environnementale (EPE), en tenant compte de l'expérience acquise au cours des 10 premières années.** Les pays et les organisations sont invités à tirer plus largement parti de ces études et à les diffuser plus largement par le biais de conférences de presse par exemple, ou à porter ces rapports à l'attention des agents des ambassades, des organismes nationaux d'aide, de tous les ministères, départements et instituts compétents du pays et des centres nationaux d'information;
- (b) **Il conviendrait d'achever la première série d'études et de poursuivre la deuxième.** Peut faire l'objet d'une première et d'une deuxième étude tous les pays qui sont membres de la CEE sans être membres de l'OCDE;
- (c) **Les études de performance environnementale de la deuxième série devraient mesurer les progrès réalisés en matière de mise en œuvre,** (en ce qui concerne notamment l'application des recommandations des études de la première série) à l'aide d'un ensemble d'indicateurs correspondants;
- (d) **La deuxième série d'études devrait être davantage centrée sur les questions d'exécution.** La phase législative (la plus dynamique) qui caractérisait les débuts de la transition étant achevée, les EPE devraient s'attacher désormais à évaluer la façon dont sont mis en œuvre les grands objectifs nationaux, la législation interne, les meilleures pratiques et des engagements internationaux tels que les conventions et les stratégies régionales. L'étude de cet aspect de la performance serait des plus utiles pour perfectionner les instruments internationaux;
- (e) **Les études de la deuxième série devraient conserver un caractère suffisamment souple et se concentrer sur les priorités** des pays, notamment les nouveaux problèmes apparus;
- (f) **Les études de la deuxième série devraient examiner les questions de financement:** mobilisation et répartition des ressources financières publiques nationales destinées à l'environnement au niveau national, situation des fonds pour l'environnement, recours aux instruments économiques, fonds provenant du secteur privé, appui des donateurs, investissements étrangers directs, et évaluation du rapport coût efficacité des mesures relatives à l'environnement, par exemple;
- (g) **Les études de la deuxième série devraient mettre davantage l'accent sur l'intégration de l'environnement aux autres secteurs à tous les niveaux décisionnels, ainsi que sur l'interaction de ce secteur avec les conditions socioéconomiques.** À cet égard, les études pourraient analyser plus avant comment une conception globale et intégrée des questions environnementales pourrait aider les pays, entre autres, à appliquer les décisions de la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» et du Sommet mondial de Johannesburg, et à atteindre les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Elles devraient également évaluer les problèmes d'environnement dans le contexte de la démocratie et de la justice environnementales et de l'élimination de la pauvreté, qui sont des enjeux économiques et sociaux cruciaux communs à tous les pays;

- (h) Les études de la deuxième série devraient tirer parti au maximum des données existantes.** Dans le cadre de la première série d'études, des ressources considérables ont été consacrées à la collecte et à l'évaluation de données qui n'étaient pas disponibles en dehors du pays ou sous forme électronique. De nombreux pays en transition ont eu ainsi une occasion de renforcer leurs systèmes de surveillance et de déclaration et fournissent par exemple des données à l'Agence européenne pour l'environnement. La CEE devrait collaborer étroitement avec de tels organismes pour accroître au maximum l'efficacité de l'opération;
- (i) La coopération avec le programme d'études de la performance environnementale de l'OCDE** devrait être poursuivie et étoffée;
- (j) Les pays concernés devraient présenter au Comité des politiques de l'environnement un rapport d'activité sur la mise en œuvre** des recommandations figurant dans la première étude dans les trois ans qui suivent l'achèvement de celle-ci.

ANNEXE I

LES ÉTUDES DE PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE

La première étude

Les différentes étapes des EPE se déroulent comme suit:

- Préparation;
- Mission d'étude;
- Examen par des pairs;
- Publication;
- Suivi et surveillance.

Le processus démarre lorsqu'un pays demande à la CEE d'entreprendre une étude le concernant. La décision de procéder à l'étude de tel ou tel pays est prise par le Comité intergouvernemental des politiques de l'environnement de la CEE, sur les conseils du Groupe spécial d'experts de la performance environnementale (Groupe d'experts des EPE).

La CEE consulte le pays à propos du plan de l'étude. Huit sujets fondamentaux y figurent toujours: 1) instruments juridiques, 2) instruments économiques et réglementaires, 3) coopération internationale, 4) santé de la population, 5) gestion des déchets, 6) air, 7) eau et 8) diversité biologique. Des chapitres supplémentaires sont rajoutés, d'un commun accord, en fonction des problèmes spécifiques du pays étudié. On peut citer à titre d'exemple de thèmes étudiés dans ces chapitres, la sécurité nucléaire, la sécurité industrielle et la production moins polluante, la gestion de zones marines ou côtières données, la gestion des ressources minérales et les préoccupations environnementales dans l'agriculture, l'énergie et les transports.

Le secrétariat constitue une équipe d'étude généralement composée d'experts d'États membres de la CEE, y compris de pays en transition, et de fonctionnaires de la Commission, du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du Centre européen pour l'environnement et la santé de l'Organisation mondiale de la santé. Cette phase est aussi celle de la collecte des données et informations par le secrétariat, en coopération avec le pays étudié. L'information et la documentation pertinentes sont adressées aux membres de l'équipe afin qu'ils se familiarisent avec la situation du pays avant de s'y rendre en mission.

Une fois cette phase préparatoire achevée, l'équipe d'experts se rend dans le pays, où elle rencontre les représentants d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, de l'industrie, des syndicats et des ONG, ainsi que d'autres experts. Ces discussions tournent autour de la question de l'évaluation de la performance environnementale. L'aide des experts nationaux du pays étudié et leur participation aux travaux de l'équipe d'experts chargés de l'EPE est aussi une source inestimable de conseils et de données d'expérience.

Chaque membre de l'équipe établit l'avant projet d'un chapitre de l'étude une fois la mission achevée. Chaque chapitre contient un exposé descriptif et une série de recommandations sur les moyens de remédier aux problèmes qui se posent dans le domaine considéré. Après un travail de mise en forme et d'édition de l'ensemble de l'étude par le secrétariat, les projets de chapitres sont distribués à tous les experts concernés pour observations et les recommandations sont communiquées au pays étudié, également pour observations. Parfois, il faut dépêcher une nouvelle mission dans le pays pour actualiser le texte.

La dernière version des projets de chapitres est examinée par le Groupe d'experts des EPE puis présentée au Comité des politiques de l'environnement de la CEE en vue d'un examen par des pairs, axé sur les enjeux essentiels identifiés dans l'EPE et pour examen et adoption de l'ensemble de l'étude.

La publication du rapport constitue la dernière étape du processus. Des faits et chiffres actualisés sont demandés à l'État étudié. Le secrétariat incorpore ces nouvelles données, le cas échéant, ainsi que les modifications correspondant aux conclusions du Comité des politiques de l'environnement.

Rapports complémentaires et deuxièmes études

À ce jour, la CEE a utilisé deux outils de suivi et de surveillance: les deuxièmes études et les rapports complémentaires aux premières études.

En premier vient le rapport complémentaire, qui porte essentiellement sur la mise en œuvre à court terme des recommandations de l'étude et sur les obstacles à cette mise en œuvre.

La seconde étape est la deuxième étude qui vise à évaluer la mise en œuvre à moyen terme. Elle permet aussi de procéder à une analyse approfondie de quelques uns des problèmes particuliers identifiés par le pays après la première étude. La procédure suivie pour la deuxième étude est identique à celle de la première mais son champ est plus restreint. En principe, une deuxième étude ne doit être entreprise que lorsque des progrès suffisants ont été accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de la première ou lorsque des problèmes d'un type nouveau apparaissent. En général, le délai entre la première étude et la deuxième est de cinq ans environ.

ANNEXE II

RATIFICATION PAR LES PAYS EN TRANSITION DE CERTAINES CONVENTIONS MONDIALES ET RÉGIONALES

NOTES

Par ratification on entend:

- La ratification,
- L'acceptation,
- L'approbation et
- L'adhésion.

En ce qui concerne la Convention Ramsar sur les zones humides et la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, les pays cochés correspondent aux parties contractantes.

Parties	Conventions mondiales							Conventions régionales de la CEE				
	Convention sur la diversité biologique	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES)	Convention Ramsar sur les zones humides	Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement	Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière	Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance	Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux	Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels	
Albanie	X	X	X	X		X	X	X		X	X	
Arménie	X	X	X	X		X	X	X	X		X	
Azerbaïdjan	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Biélorussie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Bosnie-Herzégovine	X	X	X	X		X						
Bulgarie	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Croatie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Estonie	X		X	X	X	X	X	X	X	X		
Ex-République yougoslave de Macédoine	X	X	X	X	X	X	X	X				
Fédération de Russie	X	X	X	X	X	X			X	X	X	
Géorgie	X	X	X	X	X	X	X		X			
Hongrie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Kazakhstan	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Kirghizistan	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	

Parties	Global Conventions							UNECE Regional Conventions				
	Convention on Biological Diversity	United Nations Convention to Combat Desertification	United Nations Framework Convention on Climate Change	Basel Convention on the control of Transboundary Movements of hazardous Wastes and Their Disposal	The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)	Ramsar Convention on Wetlands	Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental matters	Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context	Convention on Long-range Transboundary Air Pollution	Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes	Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents	
Lettonie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Lituanie	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Ouzbékistan	X	X	X	X	X	X						
Pologne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
République de Moldavie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
République tchèque	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Roumanie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Serbie-et-Monténégro	X		X	X	X	X		X				
Slovaquie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Slovénie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Tadjikistan	X	X	X			X	X					
Turkménistan	X	X	X	X			X					
Ukraine	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		