



NATIONS UNIES
COMMISSION ÉCONOMIQUE
POUR L'EUROPE



PROGRAMME DES
NATIONS UNIES
POUR L'ENVIRONNEMENT

**DIRECTIVES SUR LA GESTION
INTÉGRÉE DE L'ENVIRONNEMENT**
DANS LES PAYS EN TRANSITION



NATIONS UNIES



NATIONS UNIES
COMMISSION ÉCONOMIQUE
POUR L'EUROPE
Genève

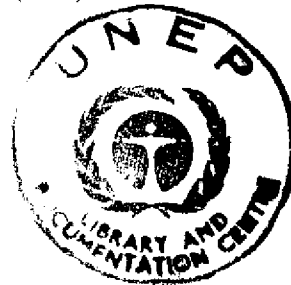


PROGRAMME DES
NATIONS UNIES
POUR L'ENVIRONNEMENT
Nairobi

DIRECTIVES SUR LA GESTION INTÉGRÉE DE L'ENVIRONNEMENT

DANS LES PAYS EN TRANSITION

Préparées dans le cadre du projet commun CEE/PNUE
FP/2101-92-02 (3002)



NATIONS UNIES
New York, 1994

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/5

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.94.II.E.31

ISBN 92-1-216390-4

Copyright © Nations Unies, 1994
Tous droits réservés
Imprimé en Suisse

AVANT-PROPOS

En 1993, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont conjointement lancé une activité sur le renforcement des capacités de gestion de l'environnement des pays d'Europe orientale et centrale.

Cette activité visait principalement à évaluer les possibilités d'appliquer les méthodes, politiques et procédures employées dans les pays à économie de marché aux pays en transition d'une économie planifiée à une économie de marché, à permettre un échange de vues et de données d'expérience entre responsables et administrateurs des pays en transition et des pays occidentaux dans le domaine de l'environnement, à améliorer les systèmes de diffusion de l'information pour la gestion de l'environnement dans la région de la CEE et à renforcer les capacités institutionnelles et les compétences en matière de gestion et de planification de l'environnement dans les pays en transition.

L'activité commune a consisté pour l'essentiel dans l'organisation d'une série d'ateliers. Au total, quelque 150 experts provenant de 32 pays membres de la CEE, d'organisations et d'institutions internationales ont participé aux ateliers sur les thèmes suivants : cadre légal et réglementaire de la gestion de l'environnement (Sofia, Bulgarie), arrangements institutionnels et mécanismes de coordination pour la planification et la gestion de l'environnement (Ljubljana, Slovénie), techniques de planification et de gestion des politiques de l'environnement (Kiev, Ukraine) et instruments économiques de la gestion de l'environnement (Tallin, Estonie).

Les résultats des ateliers ont servi de base à un ensemble de recommandations adressées aux gouvernements des pays en tran-

sition membres de la CEE sous forme des présentes Directives sur la gestion intégrée de l'environnement dans les pays en transition. Ces Directives ont été rédigées par le secrétariat de la CEE, dans le cadre du projet CEE/PNUE FP/2101-92-02 (3002), avec le concours d'experts des pays suivants : Allemagne, Fédération de Russie, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque et Royaume-Uni.

À sa première session, en mai 1994, le Comité des politiques de l'environnement de la CEE a approuvé de façon générale les Directives sur la gestion intégrée de l'environnement dans les pays en transition et a décidé de leur assurer une large diffusion. Selon l'usage, les Directives sont publiées sous la responsabilité des secrétariats de la CEE et du PNUE.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Avant-propos	iii
Introduction	1
I. RENFORCEMENT DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT	3
A. Les institutions	3
B. La législation et son application	8
C. L'élaboration d'une politique environnementale	11
D. La participation du public	13
II. INTÉGRATION DANS LE PROCESSUS DE RÉFORME	16
A. Privatisation de l'industrie	16
B. Réforme rurale	18
C. Changements structurels	22
D. Instruments économiques	24
E. Financement de la politique de l'environnement	28
III. COOPÉRATION INTERNATIONALE	30

Introduction

Les pays en transition ont hérité d'un environnement gravement endommagé, d'économies à forte consommation d'énergie et de matières premières et de technologies dépassées et polluantes. Ils sont en outre confrontés à des difficultés nouvelles liées au passage de la planification centrale à une économie de marché : montée du chômage, forte inflation, dette publique, protectionnisme et recherche de nouveaux marchés extérieurs après l'effondrement du Conseil d'assistance économique mutuelle. Il est reconnu que la transition ne vise pas seulement à améliorer les résultats économiques à court et à long terme mais qu'elle doit tendre vers un développement économique durable. D'après la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, les questions d'environnement devraient faire partie intégrante du processus de développement. Cela suppose une nette amélioration de la planification et de la gestion de l'environnement et l'intégration des politiques de l'environnement dans les autres politiques.

Compte tenu de cet héritage, de l'évolution en cours et des difficultés actuelles, il est de la plus haute importance de renforcer les capacités de gestion de l'environnement des pays en transition. C'est la raison pour laquelle la Déclaration ministérielle de Lucerne (1993) souligne l'importance de « la création de capacités institutionnelles, y compris un cadre juridique et administratif efficace et une capacité de gestion, de formation et d'éducation » lorsqu'on entreprend des « réformes politiques et institutionnelles essentielles » dans ces pays. Les Directives sur la gestion intégrée de l'environnement dans les pays en transition ont pour but d'aider les États membres à relever le défi et de contribuer à la mise en œuvre du Programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale.

Ces Directives ne prétendent pas couvrir tous les aspects de la politique et de la gestion de l'environnement; elles mettent l'accent sur les priorités et sur les instruments, outils et techniques clés à examiner lorsqu'on souhaite renforcer les capacités de gestion de l'environnement aux divers niveaux et intégrer les préoccupations écologiques dans le processus de réforme économique, y compris la libéralisation des prix, la privatisation, la réforme fiscale et la décentralisation.

Adressées principalement aux autorités nationales compétentes (par exemple les ministères de l'environnement) des pays en transition, ces Directives devraient également être portées à l'attention de tous ceux qui s'occupent d'environnement afin qu'un partage équitable des responsabilités permette d'atteindre les objectifs visés. Elles pourraient être appliquées dans d'autres pays de la CEE puisqu'elles s'inspirent de l'expérience collective acquise récemment dans la région en matière d'orientation et de gestion de l'environnement. Elles ont essentiellement pour vocation de servir de référence aux administrateurs, aux responsables et aux décideurs.

Ces Directives complètent les instruments juridiques et les recommandations générales sur l'environnement élaborées au sein de la CEE et d'autres instances. Elles ne préjugent pas des particularités des régimes juridiques et administratifs nationaux.

I. — RENFORCEMENT DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Les efforts des pays en transition pour renforcer les capacités institutionnelles dans les domaines de l'élaboration des politiques, de la planification et de la gestion de l'environnement se heurtent à de nombreux obstacles : une législation insuffisante ou inadéquate, le manque de poids politique des responsables de l'environnement, une faible sensibilisation du public, l'absence de groupes cibles bien définis représentant des intérêts spécifiques, le manque de gestionnaires compétents, une base d'information inadéquate, sans parler du manque généralisé de ressources financières. Quel que soit le contexte constitutionnel, administratif, économique et culturel d'un pays, les responsables de l'environnement devraient examiner les approches et les mesures recommandées ci-après lorsqu'ils définissent un cadre juridique et des arrangements institutionnels pour la protection de l'environnement.

A. — Les institutions

Un ensemble cohérent d'instances responsables, aux compétences clairement délimitées, devrait être créé au niveau national (fédéral), régional (provincial) et local, pour élaborer et mettre en œuvre des politiques écologiques efficaces. Il importe aussi que des liens étroits avec le parlement et ses comités qui s'occupent d'environnement soient établis.

Au niveau national, les autorités (ministères de l'environnement) assumeront les tâches ci-après :

- a)* Formuler des objectifs, des politiques, des plans et des programmes et en assurer le suivi;
- b)* Préparer des projets de lois et définir des normes;

c) Élaborer des instruments d'orientation et de gestion de l'environnement (systèmes de permis, procédures et méthodes des études d'impact sur l'environnement [EIE], instruments économiques, etc.);

d) Promouvoir l'intégration des politiques environnementales et sectorielles;

e) Coordonner et superviser la surveillance continue de l'environnement, normaliser les méthodes de surveillance et l'établissement de rapports, tenir à jour les centres d'information et de données sur l'environnement;

f) Promouvoir la recherche-développement sur l'environnement et l'introduction d'écotechnologies;

g) Coordonner l'éducation et l'information du public en matière d'environnement;

h) Assurer une coopération internationale.

Il convient d'explorer la possibilité de créer des agences relevant du ministère de l'environnement pour coordonner et exécuter des fonctions telles que la gestion des bassins hydrographiques et des espaces protégés, la surveillance, la préparation de rapports sur l'état de l'environnement, la recherche-développement sur l'environnement et la diffusion d'informations.

Les centres de données sur l'environnement doivent être considérés comme des composantes essentielles de l'administration. Ils ont principalement pour mission de recueillir, traiter et stocker les données et de fournir des informations aux décideurs et au public. Leurs attributions comprennent aussi l'élaboration de méthodes de surveillance intégrées, l'étalonnage interlaboratoires, l'homologation et la promotion de bonnes pratiques de laboratoire conformément aux règles internationales telles que les Principes de l'OCDE relatifs aux bonnes pratiques de laboratoire (BPL). La répartition des tâches et des activités entre les centres de données sur l'environnement et les services nationaux de statistique doit être rationnelle. On évitera les doubles emplois et les chevauchements non justifiés. Aux fins d'harmonisation, on s'alignera sur les activités pertinentes des organisations internationales. Des liens de

coopération seront établis avec des centres internationaux comme l'Agence européenne pour l'environnement.

Les organes consultatifs auprès des administrations nationales de l'environnement devraient être considérés comme des instruments importants de l'élaboration d'une politique de l'environnement. Ils peuvent être notamment composés d'experts ayant acquis une expérience ou assumant des responsabilités dans les services administratifs régionaux, les associations municipales, des groupements industriels ou agricoles, des instituts universitaires et des organisations non gouvernementales (ONG) qui s'occupent d'environnement. Ces organes consultatifs peuvent jouer un rôle très utile dans l'élaboration de stratégies, le développement des nouvelles législations et réglementations, l'information du public, etc. Ils peuvent aussi constituer un lieu de dialogue pour parvenir à un consensus.

Dans la mesure du possible, la politique de l'environnement doit être mise en œuvre par les autorités régionales (provinciales) et locales. Il est souhaitable que la délivrance des permis, la surveillance, le contrôle des conditions d'autorisation relèvent des autorités régionales. La décentralisation de la gestion de l'environnement facilite l'exécution des activités, mais elle ne doit pas se borner à un simple transfert de compétences. Les droits et les obligations des autorités régionales et locales devront être clairement définis par la loi et compatibles avec leurs capacités et compétences générales.

Afin d'utiliser efficacement les ressources régionales, les fonctions se rapportant à l'environnement peuvent être regroupées dans des services spécifiques des administrations générales à l'échelle régionale ou dans des organes régionaux relevant de l'administration centrale de l'environnement. On évitera tout rattachement aux structures de développement régionales ou toute dépendance par rapport à ces structures, car l'étude d'impact (EIE) des projets de développement doit pouvoir être faite de manière indépendante. S'il existe un organe régional spécifique de l'environnement, son domaine de compétence devra si possible correspondre à celui de l'administration générale régionale. Il ne devrait pas

y avoir de délégation automatique des pouvoirs du niveau régional au niveau local. Une telle délégation devrait être décidée au coup par coup, et seulement si les municipalités concernées disposent des ressources et du savoir-faire nécessaires.

Des services d'inspection devraient être créés, ou renforcés s'il en existe déjà, afin d'améliorer l'application de la législation, le respect des conditions de délivrance des permis et les prescriptions d'EIE, de mettre un terme aux activités qui sont en violation de la réglementation sur l'environnement et de contrôler les plans d'intervention en cas d'urgence. Ces services devraient être autorisés à vérifier l'état de l'environnement, à déterminer si un site respecte les règles applicables; ils devraient pouvoir exercer librement un droit de visite des entreprises, exiger d'elles tous les éléments d'information permettant d'apprécier l'état du site et avoir accès aux documents et aux données indispensables à l'exercice de leur fonction.

La capacité stratégique et opérationnelle des autorités de l'environnement ne dépend pas seulement de l'infrastructure administrative aux divers niveaux mais aussi des relations avec les autres secteurs. À long terme, les divers ministères devraient s'efforcer de faire une place à l'environnement dans leurs propres activités.

Les ministères de l'environnement ne devraient pas chercher à tout gérer par leurs propres moyens en concentrant dans leurs services toutes les activités environnementales mais plutôt instaurer une coordination et une coopération efficaces fondées sur un partenariat, en particulier avec les services de la santé et avec des secteurs tels que l'économie, l'énergie, les transports, l'agriculture, la foresterie et le commerce. Les organes pertinents, conseils interministériels, groupes de travail ad hoc et équipes spéciales devront être utilisés, ou créés s'il n'en existe pas, pour assurer la coordination intersectorielle. Dans le même but, des structures à vocation sectorielle peuvent être constituées au sein des ministères de l'environnement.

Par ailleurs, il n'est pas toujours souhaitable de répartir entre plusieurs administrations centrales les activités environnementales exigeant un niveau élevé de qualification. Cela vaut surtout pour les petits pays où il est particulièrement important de concentrer les ressources, faute de quoi il pourra être difficile de disposer d'une masse critique de compétences pour travailler avec efficacité. Dans le cas d'activités telles que la protection contre les rayonnements et la sécurité nucléaire ou le contrôle des produits chimiques et des organismes génétiquement modifiés, il est impossible de dissocier le contrôle administratif, la surveillance et la recherche.

Les autorités de l'environnement et les ministères des sciences et des technologies, selon le cas, devraient mettre en place des arrangements pour coordonner les recherches sur l'environnement et promouvoir les écotecnologies. Des programmes de recherche intégrés, pluridisciplinaires, devraient améliorer la connaissance des mécanismes de transfert de la pollution d'un milieu à un autre ainsi que les effets de la pollution, appliquer l'approche par écosystèmes à la gestion de l'environnement et mettre au point des techniques peu polluantes ou sans déchets.

Les ministères de l'environnement et/ou les ministères des sciences devraient affecter des crédits à la promotion de la recherche-développement sur l'environnement et regrouper des ressources financières provenant de sources diverses, y compris du secteur privé et d'organismes d'aide étrangers, pour financer la réalisation de programmes de recherche sur l'environnement dans des institutions scientifiques dont la compétence est reconnue mais qui manquent momentanément de ressources.

Une formation continue des gestionnaires de l'environnement devrait être organisée à tous les niveaux. Elle portera en particulier sur l'acquisition et le renforcement des aptitudes et des connaissances en matière de droit et d'économie de l'environnement, d'études d'impact sur l'environnement et de bilan des risques ainsi que de règlement des conflits. La formation des cadres devrait couvrir aussi les méthodes de formulation et d'évaluation des politiques. Elle devrait être adaptée à chaque catégorie d'administrateurs. À ces programmes devraient participer non seulement le

personnel des services officiels mais aussi tous ceux qui s'occupent des questions d'environnement dans les secteurs économiques, en particulier les responsables de l'élaboration des politiques générales et des programmes sectoriels et multisectoriels.

B. — La législation et son application

Lorsqu'on élabore une nouvelle législation ou que l'on révisé la législation en vigueur, les politiques de l'environnement devraient être considérées comme ayant au moins autant d'importance que les autres politiques. En outre, les prescriptions concernant l'environnement peuvent être incorporées dans la constitution nationale, et donc respectées par tous aux niveaux national, régional et local.

Les discordances entre différentes réglementations de l'environnement devraient être éliminées. Pour cela, on pourrait avoir recours à une loi globale de protection de l'environnement ou à des ensembles cohérents de réglementations ainsi qu'à des règles de procédure et à des règles institutionnelles claires concernant la mise en application, la prévention et le règlement des conflits. Outre cette législation de l'environnement, on devra envisager aussi d'incorporer des dispositions spécifiques dans les lois relatives à la privatisation, à l'industrie, au commerce, à la fiscalité, aux investissements étrangers, aux échanges, aux droits de douane, à la banque, à l'assurance, au développement régional et à l'utilisation des sols. Une législation globale fondée sur une approche intégrée de la protection de l'environnement devrait notamment porter sur les points suivants :

a) Les attributions et les pouvoirs des divers protagonistes de la protection de l'environnement devraient être clairement définis et délimités;

b) Les réglementations nationales en matière d'environnement devraient être cohérentes et suffisamment rigoureuses pour atteindre les objectifs visés. Dans les localités ou les régions à forte concentration d'activités polluantes telles que la production

d'énergie, l'industrie chimique, etc., des règles plus strictes pourront être imposées;

c) Le traitement des différentes demandes d'autorisations relatives à un même projet devrait être coordonné; à terme, un seul permis intégré couvrant les divers milieux devrait être élaboré;

d) Les préoccupations écologiques devraient être incorporées dans les politiques, les plans et les programmes sectoriels aux niveaux national, régional et sectoriel;

e) L'impact des usines et installations qui ont des effets nocifs importants sur l'environnement devrait être examiné et, d'après les résultats obtenus, on procéderait (par étapes éventuellement) aux réglages ou transformations nécessaires pour réduire, contrôler, voire éliminer ces effets;

f) Les nouveaux projets de développement économique proposés devraient être soumis à une procédure d'EIE dans le cadre du processus d'autorisation. On pourra s'inspirer des recommandations pratiques de la CEE sur l'application des EIE et sur l'analyse des projets à postériori dans les EIE;

g) Les pouvoirs publics devraient faire rapport régulièrement sur l'état de l'environnement et les sociétés ou entreprises devraient être tenues de communiquer à intervalles réguliers aux autorités compétentes des informations relatives à l'environnement;

h) Le public devrait avoir le droit d'accéder à l'information sur l'environnement et des procédures devraient exister, assorties de restrictions clairement définies pour des motifs relevant de la protection de la vie privée, du secret industriel ou commercial et de la sûreté de l'État. Le droit de contester les décisions administratives auprès des tribunaux devrait aussi être garanti.

Il convient de prêter une attention toute particulière à l'adaptation, s'il y a lieu, de la législation nationale aux prescriptions des instruments bilatéraux et multilatéraux contraignants. Les procédures légales et administratives devraient s'accompagner de mesures élaborées avec soin, pour la mise en œuvre des engagements internationaux ayant force de loi. Au cours des négociations de nouveaux instruments, les intéressés tels que les milieux

d'affaires, l'industrie et les administrations régionales ou locales devraient être consultés.

Des normes réalistes devraient être établies pour renforcer le respect et l'application de la législation et des réglementations sur l'environnement. La prudence est toutefois de mise lorsqu'on envisage d'abaisser les normes en vigueur, souvent trop rigoureuses, même si cela se justifie du point de vue économique ou écologique, car une telle mesure risque de soulever des questions politiques et sociales particulièrement délicates. Si elles sont trop sévères, les normes en vigueur peuvent cependant être retenues comme objectif final d'un environnement de qualité. Par ailleurs, les normes de l'Union européenne ou des normes analogues devraient être introduites progressivement par la mise en application de normes intermédiaires.

Afin de mettre les usines et les équipements industriels en conformité avec la réglementation et les normes environnementales, il conviendrait d'élaborer des plans réalistes assortis de calendriers par branche et par installation et tenant compte des impératifs sanitaires et des préoccupations écologiques, économiques et sociales. Ces calendriers devraient avoir pour but d'assurer une croissance durable dans le respect des normes et des objectifs d'environnement. Il pourrait être nécessaire de fournir des incitations à cet effet.

Les permis devraient être délivrés pour une période spécifiée et être révisés et/ou retirés en cas de changement de législation ou de propriétaire, en cas de fait nouveau concernant la meilleure technologie disponible et lorsqu'une usine prévoit ou entreprend des travaux de modernisation importants. Ils devraient inclure des calendriers de mise en conformité et des prescriptions relatives à la surveillance et à l'établissement de rapports.

Des régimes efficaces de responsabilité morale et matérielle pour les dommages causés à l'environnement devraient être élaborés, ou renforcés s'il en existe déjà. Ils devraient être suffisamment clairs pour ne pas laisser inutilement les plaignants et les accusés dans le doute quant à leur situation juridique. Ils devront imposer

des niveaux de réglementation acceptables, qui de ce fait seront respectés, afin d'éviter le gaspillage des ressources dû à des formalités excessives et de ne pas freiner la croissance économique. Ces régimes de responsabilité devront être fondés sur les principes de l'action préventive, sur le principe pollueur-payeur, sur le droit du public à ce que les activités polluantes soient limitées ou interdites et sur le droit à l'indemnisation. Pour ce qui est de l'obligation de réparer, un régime sévère devrait être envisagé, en particulier s'il peut contribuer à l'internalisation du coût des dommages causés à l'environnement. L'introduction de systèmes de sécurité financière appropriés pour couvrir les dommages causés à l'environnement devrait être encouragée.

S'il y a lieu, on prendra des sanctions judiciaires et administratives telles qu'amendes et sanctions pénales, suspension ou retrait des autorisations, mises en demeure, afin de faire cesser les activités qui sont en violation des règles et menacent gravement la santé de l'homme et son environnement.

C. — L'élaboration d'une politique environnementale

L'élaboration d'une politique environnementale doit se faire selon une approche systématique, en pesant les incidences écologiques, économiques et sociales des différentes alternatives. Il s'agit de définir clairement les objectifs à atteindre, le calendrier, les acteurs et les coûts. La préférence sera donnée aux options qui génèrent les avantages les plus importants pour l'environnement et qui offrent le meilleur rapport coût/efficacité. D'où l'importance de trouver des compromis entre les différents facteurs en jeu (socio-économiques, géographiques, intergénérationnels). Ces compromis doivent être ouverts et transparents. Une médiation entre tous les intéressés, y compris la population et les ONG, devrait permettre de parvenir au consensus nécessaire en fonction des objectifs. Toutefois, les décideurs devraient avoir le dernier mot.

Les politiques de l'environnement seront fondées sur le principe de précaution, le principe du pollueur-payeur, le principe de durabilité et la notion de partage équitable des responsabilités puis-

que, conformément à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, les buts finals du développement durable ne peuvent être atteints que par une action concertée de tous les intéressés.

Pour prévenir ou résoudre les problèmes d'environnement, on donnera la préférence à une approche intégrée touchant plusieurs milieux plutôt qu'à l'approche traditionnelle milieu par milieu (air, eau, sol). Il faut surtout éviter d'améliorer les normes de qualité d'un milieu aux dépens des autres. La méthode préconisée reconnaît le caractère intégré de l'environnement. En cherchant à réduire la charge de pollution globale, elle met l'accent sur la nécessité d'éliminer la pollution à la source, par exemple en améliorant le rendement énergétique, en évitant la production de déchets et en introduisant des technologies propres.

Une politique de l'environnement doit avoir des objectifs détaillés qui indiqueront à tous les intéressés, ministères de l'environnement ou autres, municipalités, milieux d'affaires et usagers, qu'un changement est nécessaire. Les intéressés doivent être identifiés et les cibles et objectifs accompagnés de calendriers clairement établis. Les buts écologiques seront exprimés autant que possible sous forme mesurable. Dans certains pays, il pourra être nécessaire de fixer des objectifs particuliers à une région.

La détermination des priorités devrait s'appuyer sur une analyse complète des conditions d'environnement et des facteurs économiques, sociaux et autres dans un pays donné. Les objectifs immédiats et à court terme concerneront les problèmes les plus urgents, c'est-à-dire les risques sanitaires dus à un environnement de mauvaise qualité, les pertes de productivité résultant de la détérioration ou de la destruction d'installations et de ressources naturelles, l'épuisement et la dégradation des ressources de l'environnement et la diminution ou le risque d'atteinte irréversible de la biodiversité. Les problèmes transfrontières et mondiaux bénéficieront de l'attention voulue ainsi que les engagements pris dans le cadre des accords internationaux pertinents (par exemple les conventions sur la pollution transfrontière de l'air et de l'eau, la prévention des accidents industriels, l'EIE, les mouvements transfron-

tières de déchets dangereux, la protection de la couche d'ozone, le maintien de la diversité biologique et le changement climatique). À long terme, les objectifs nationaux devraient viser à la convergence des conditions et des instruments à travers l'Europe.

Dans la mesure du possible, l'élaboration d'une politique s'appuiera sur des principes généraux et sur des éléments internationalement acceptés. Des documents pertinents internationalement acceptés seront diffusés aux échelons appropriés de l'administration. Pour qu'ils soient utilisables, ces documents devront être traduits dans les langues nationales.

Les objectifs fixés peuvent être atteints grâce à divers moyens : réglementation, planification, mesures économiques et volontaires. Le choix des instruments sera fonction de l'objectif, de l'efficacité d'action et du rapport coût/efficacité ainsi que de la compatibilité avec le cadre institutionnel auquel ils sont destinés. Le système « idéal » associerait plusieurs moyens d'action.

Il convient de prévoir un suivi régulier et complet de la politique de l'environnement qui aura été acceptée. Évaluer les progrès permettrait d'introduire des changements. Les autorités devraient mettre à la disposition du public des rapports de situation (par exemple sur l'état de l'environnement).

D. — La participation du public


Au cours de l'évolution vers une société démocratique, il est indispensable d'encourager le public à participer aux prises de décision, en le sensibilisant aux questions d'environnement et en lui donnant accès à l'information. Des procédures légales et des mécanismes administratifs devront être mis en place conformément au Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

Les pouvoirs publics devraient prendre des dispositions pratiques pour que l'ensemble de la population ait effectivement accès à l'information concernant l'environnement, que cette information provienne de leurs propres services ou d'autres acteurs de

l'économie. Les données et informations sur l'environnement devraient être traitées sous une forme adaptée aux besoins de la communication de masse. Toute restriction à l'accès à ces informations devrait être justifiée par des dispositions légales claires se référant à la protection de la vie privée, au caractère confidentiel, au secret industriel et commercial ou à la sûreté nationale. Le public devrait recevoir une justification motivée cas par cas.

Compte tenu de ces considérations, il convient de veiller à ce que le public dispose d'informations précises et fiables sur les résultats de chaque entreprise en matière d'environnement. Ces informations doivent porter sur les points suivants :

- a) Politique adoptée, objectifs et buts spécifiques;
- b) Activités et résultats obtenus;
- c) État du système de gestion de l'environnement.

Les procédures de délivrance des permis doivent aussi prévoir la participation du public. Porter à la connaissance du public des informations sur des activités proposées qui sont de nature à entraîner des effets nocifs sur l'environnement devrait faire partie de toute procédure d'EIE. Il convient d'élaborer et de mettre en œuvre des méthodes permettant de parvenir à un accord entre ceux qui proposent l'activité en question, les autorités délivrant les autorisations et le public. On peut s'inspirer à cet effet des dispositions pertinentes de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991) et de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 1992). 

Les autorités compétentes devront veiller à ce que des informations spécifiques soient fournies sur les activités dangereuses, les risques liés aux accidents industriels, les plans d'intervention et de sécurité prévus par l'industrie et les pouvoirs publics ainsi que les mesures à prendre par la population en cas d'accident. Les dispositions pertinentes de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki, 1992) seront appliquées s'il y a lieu.

Il faut aussi promouvoir des programmes visant à renseigner la population sur les caractéristiques environnementales des produits grand public, par exemple en lançant des programmes de sensibilisation à l'environnement, en contrôlant les produits pour lesquels l'industrie revendique le label de « produit vert », en développant des projets d'éducation des consommateurs et en publiant les résultats d'essais comparatifs fondés sur des critères écologiques. Les campagnes de sensibilisation de la population menées par des groupements écologiques et des associations de consommateurs devraient être soutenues afin de faire davantage pression sur les différents acteurs économiques pour qu'ils optent en faveur de procédés de fabrication et de produits dépourvus de nocivité pour l'environnement. Dans ce but, il conviendrait de reconnaître aux ONG des droits clairement définis, notamment l'accès à l'information et le droit de recours en justice, identiques aux droits reconnus aux particuliers.

II. — INTÉGRATION DANS LE PROCESSUS DE RÉFORME

Dans la mesure où la transition vers une économie de marché suppose en général un effort pour utiliser plus rationnellement l'énergie et les ressources naturelles, pour introduire une tarification correspondant au coût réel des ressources, pour diminuer l'aide de l'État aux entreprises fortes consommatrices de ressources, elle crée des possibilités de partenariat entre les responsables de l'économie et ceux de l'environnement. Des stratégies doublement gagnantes sur le plan économique et sur le plan écologique devront être formulées et encouragées afin de soutenir la reconstruction sectorielle tout en augmentant l'efficacité, en créant des emplois et en améliorant l'environnement, comme le préconise le Programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale.

A. — Privatisation de l'industrie

La privatisation en cours dans les pays en transition fournit une occasion d'améliorer les performances environnementales d'un grand nombre d'acteurs économiques et même de secteurs économiques entiers. Elle devrait permettre notamment les conflits qui surviennent quand l'État agit à la fois comme législateur de l'environnement et comme propriétaire des entreprises soumises à la législation.

La politique de privatisation devrait comporter des objectifs écologiques en plus de ses objectifs habituels (se procurer des revenus par la vente d'entreprises, maintenir l'emploi, faire moderniser les sociétés par les acheteurs, contribuer au développement économique régional, produire une source de recettes fiscales).

Les autorités de l'environnement devraient avoir un rôle bien défini dans le processus de privatisation et, dans le cadre d'arrangements institutionnels, participer aux travaux des autres autorités concernées, comme les organismes de privatisation et de développement industriel, les commissions des biens publics, les comités pour l'investissement étranger, les ministères des finances et du commerce. Le personnel et les ressources des autorités de l'environnement devraient être affectés en conséquence. La création d'unités interministérielles devrait être envisagée; elles seraient chargées de contrôler le respect des normes écologiques lors de la privatisation, d'évaluer le coût des dommages et de fournir des avis sur les questions de responsabilité en matière d'environnement.

Les aspects écologiques devraient être abordés comme il convient dans les guides concernant la privatisation et les investissements étrangers qui fixent les grandes lignes et les objectifs de la privatisation. Des clauses environnementales devraient être incluses dans les contrats types de privatisation au même titre que les clauses habituelles relatives à l'emploi, à l'investissement, aux superbénéfices, etc.

Un ensemble clair et cohérent de règles et de directives administratives devrait définir la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement. La responsabilité pour les dommages causés dans le passé devrait être déterminée avant la privatisation, quand l'État est encore propriétaire. L'étendue de cette responsabilité devrait être clairement établie au moment du transfert de propriété afin d'éviter des litiges ultérieurs. Les organismes de privatisation et les autorités de l'environnement devraient coopérer étroitement pour définir l'étendue de la responsabilité pour les dommages causés sur chaque site.

Une procédure d'évaluation devrait être élaborée afin de permettre l'attribution des responsabilités pour les dommages causés avant la privatisation. Les risques liés aux activités de remise en état devraient également être examinés. Le compte rendu d'évaluation et les programmes de remise en état doivent être établis de manière définitive avant que la transaction ait lieu. Le compte ren-

du d'évaluation sera publié dans les bulletins d'information des autorités de privatisation.

Une partie de la somme versée pour l'achat de biens privatisés peut être conservée sous forme de dépôt fiduciaire et utilisée pour financer des dépenses d'environnement. Les paiements imputés sur ces dépôts devraient être fondés sur l'évaluation des conditions écologiques à la date de la transaction et sur la mise en oeuvre d'un programme de réparation qui sera décidé d'un commun accord par l'acheteur et les responsables de l'environnement.

Afin d'attirer les investisseurs, certaines entreprises doivent parfois être vendues très au-dessous de leur valeur réelle, voire « à un prix négatif », si les erreurs de gestion passées ont causé de graves problèmes écologiques et qu'une nouvelle réglementation sévère de l'environnement risque d'entraîner des dépenses inacceptables pour les futurs propriétaires. Investir dans des entreprises antiécologiques privatisées et dans des zones à risque peut devenir plus séduisant, si l'on bénéficie d'avantages fiscaux ou d'autres incitations.

Une fois privatisées, les entreprises deviennent responsables des effets nocifs qu'elles peuvent avoir sur l'environnement. Les autorités de l'environnement devraient spécifier et imposer les normes écologiques que l'entreprise privatisée est tenue de respecter ainsi que le délai autorisé de mise en conformité lors de la délivrance ou de la révision des autorisations. Pour encourager l'investissement, les autorisations devraient être accordées sans retard excessif. Elles préciseront les procédures d'évaluation et devront assurer la participation du public.

B. — Réforme rurale

Les autorités de l'environnement devraient participer à la privatisation des terres et contrôler effectivement le respect de la législation pertinente. Des dispositions spécifiques pour la protection du sol, des eaux souterraines et des eaux de surface, la conservation de la biodiversité et des paysages devraient figurer dans les

contrats de privatisation des exploitations agricoles, quelle que soit la forme de privatisation retenue, c'est-à-dire la restitution des terres aux anciens propriétaires, le louage, l'achat ou la distribution gratuite aux membres des fermes collectives ou aux employés des fermes d'État.

La réforme rurale et une réduction des subventions publiques peuvent entraîner l'abandon de certaines terres agricoles. Une telle perte de ressources peut être évitée par une gestion intégrée. D'autres utilisations du sol respectant l'environnement, telles que le boisement, la culture de la biomasse et le tourisme rural, devraient être encouragées.

Avec la réforme rurale et la division des grandes fermes d'État en une multitude de petites exploitations et d'unités agricoles, il est devenu plus difficile d'évaluer et de contrôler l'impact de l'agriculture sur l'environnement. Pour déterminer les effets possibles de nouvelles stratégies, de nouveaux programmes et projets de réglementation agricoles sur l'eau, le sol, l'air et le milieu vivant, il faut procéder de façon intégrée. Les mesures de lutte contre la pollution devraient être davantage fondées sur des instruments économiques établis en fonction de critères écologiquement rationnels.

Du fait de la situation économique, l'utilisation d'engrais et de pesticides de synthèse a diminué récemment dans les pays en transition, mais il ne faudrait pas penser que leur emploi et, par conséquent, la menace qu'ils représentent pour l'environnement resteront à ce faible niveau lorsque l'économie repartira. Les responsables de l'agriculture et de l'environnement devraient élaborer conjointement des codes de bonne pratique agricole, donnant des avis sur les méthodes et pratiques qui diminuent considérablement les besoins en pesticides et en engrais. En principe, il faudrait élaborer pour chaque exploitation des plans de fertilisation tenant compte de l'apport d'éléments nutritifs tels que les engrais minéraux et organiques, le fumier animal et l'engrais vert, afin d'adapter la fertilisation aux besoins réels des différents stades de croissance.

Les exploitants devraient normalement respecter les règles de bonne pratique agricole sans recevoir de compensation financière. Cependant, il pourrait être judicieux de leur donner une indemnisation en cas de changements des méthodes de production dépassant le cadre de la bonne pratique, par exemple pour l'extension et la restauration d'habitats. Des paiements directs ne devraient être faits aux exploitants que s'ils respectent les règles de protection de l'environnement.

Les autorités de l'environnement devraient mettre en place avec les municipalités des programmes complets de formation et des mécanismes consultatifs à l'intention des exploitants. La formation couvrirait par exemple l'utilisation des pesticides, y compris la lutte contre les espèces résistantes. Avant d'obtenir une autorisation, ils devraient apporter la preuve que tous ceux qui travaillent avec les pesticides possèdent les aptitudes et les connaissances nécessaires. Il convient d'encourager la formation dans les domaines suivants : méthodes de protection intégrée des végétaux, méthodes de fertilisation, techniques de gestion des déchets et matériel agricole respectant l'environnement. Des organes devraient être créés, ou révisés s'il y a lieu, pour donner des avis sur l'application d'engrais, la protection des végétaux et l'irrigation par aspersion, en mettant davantage l'accent sur l'eau, le sol et les conditions écologiques globales. Une agence publique devrait être désignée pour servir de centre d'information spécialisé. En règle générale, les avis seront fournis gratuitement.

Au cours de la réforme rurale, de la privatisation et de la restructuration, on prendra le plus grand soin de préserver le statut des espaces protégés. Si de nouvelles pratiques en matière d'utilisation des sols comme la foresterie, la chasse, les loisirs et les petites exploitations agricoles privées, y sont introduites, elles devront être correctement contrôlées. La restitution aux anciens propriétaires de biens situés dans des espaces protégés suppose l'existence de procédures légales pour faire en sorte que les espèces et habitats particulièrement sensibles continuent d'y être protégés.

Les autorités compétentes devraient préparer, pour chaque espace protégé, un plan de gestion précisant les règles applicables

aux divers habitats et espèces. Au cas où un changement dans l'utilisation des terres serait envisagé, les autorités compétentes devraient consulter les propriétaires et les occupants afin de parvenir à un accord sur les modifications à apporter au plan de gestion. Si c'est nécessaire, des mécanismes de compensation devraient être établis pour encourager les propriétaires à maintenir l'intégrité d'un site. On suivra à cet effet les dispositions du Guide de pratique de la CEE pour la conservation des animaux et des plantes menacés et d'autres espèces qui présentent une importance internationale (ECE/ENVWA/25).

La propriété des eaux de surface et des eaux souterraines devrait être clairement définie par la loi. Les portions de rivières, de lacs et d'étangs sur terrains privés devraient être soumises à une réglementation des autorités compétentes pour la protection et l'utilisation durable des ressources en eau. Les droits et les devoirs des propriétaires devraient être définis, par exemple, dans des plans d'action spécifiques couvrant le nettoyage et l'entretien des rives et du fond, l'inspection des permis de pêche, la création de zones de protection de l'eau, etc. Le droit d'accès aux masses d'eau de surface, tel que le droit de marcher le long des rives, de canoter, de pêcher à la ligne, de prélever de l'eau pour son usage personnel, etc., devrait être défini par la législation. L'exercice de ce droit ne devrait pas nuire à l'environnement ni empiéter sur les droits du propriétaire.

Les eaux souterraines devraient être déclarées du domaine public ou bien le gouvernement devrait être habilité à limiter les droits acquis du fait de leur appartenance à un propriétaire privé, dans l'intérêt général. Le droit d'utilisation des eaux souterraines pour des besoins publics doit être privilégié par rapport à la propriété privée. Des règles précises devront être établies pour sélectionner les critères de reconnaissance du droit d'utilité publique pour l'utilisation des eaux souterraines et pour la délivrance des autorisations. Ces règles fixeront les conditions de transfert, de modification ou de suppression des droits d'usage. Les autorités compétentes devraient introduire des systèmes d'autorisations et de sanctions efficaces, dans une optique préventive, incitant les

usagers à contrôler les activités qui affectent le volume et la qualité des eaux souterraines. Les dispositions détaillées de la Charte de la CEE pour la gestion des eaux souterraines (E/ECE/1197) devraient être appliquées à cet effet.

C. — Changements structurels

Les changements structurels en cours dans les secteurs énergétique, industriel, agricole et dans d'autres secteurs économiques des pays en transition ont une incidence importante sur l'utilisation des ressources naturelles et sur la pollution. Les autorités de l'environnement devraient profiter de la restructuration de l'économie nationale pour intégrer des impératifs et des objectifs écologiques dans leur politique économique nationale et pour améliorer les comportements et les performances environnementales des différents acteurs économiques.

Pour mieux intégrer la gestion de l'environnement, les autorités devraient exploiter pleinement les améliorations préconisées par la réforme économique, telles que les changements technologiques, l'économie des ressources, le rendement énergétique et les économies d'énergie, le développement du secteur des services, l'adoption de nouvelles pratiques commerciales et de gestion, les mesures de « bonne organisation » et l'acquisition de nouvelles aptitudes.

L'objectif visé devrait être une économie en boucle fermée fondée sur la politique des 5 R (réduction, remplacement, récupération, recyclage et réutilisation), sur les cycles de matières durables, sur les économies de ressources non renouvelables et leur remplacement. Réduire au minimum les déchets devrait faire partie d'une vaste approche visant à changer les procédés industriels et les modes de consommation, axée sur les stratégies antipollution et la production propre. Des mesures et procédures appropriées devraient viser à assurer une durée de vie optimale des produits, à fournir aux concepteurs de produits et de procédés des orientations destinées à faciliter le désassemblage des produits usagés et, par la suite, leur recyclage et leur réutilisation, à empêcher la production

de déchets par l'introduction de technologies peu polluantes et sans déchets, enfin à mettre en place une infrastructure pour le recyclage, la récupération, la réutilisation et le traitement des déchets. Les recommandations de la CEE sur la politique des 5 R, sur les incidences économiques des technologies peu polluantes, sur les techniques peu polluantes et les produits respectueux de l'environnement et sur les profils environnementaux de produit de la CEE devraient servir de guide à cet effet.

L'autodiscipline du secteur industriel devrait être encouragée, par exemple grâce à des accords volontaires entre les autorités de l'environnement et les organisations industrielles telles que les chambres de commerce et les associations de fabricants. Les autorités compétentes devraient s'efforcer d'introduire progressivement des objectifs environnementaux à long terme en consultation avec les organisations industrielles, au niveau de chaque branche et de groupes de produits prioritaires déterminés. Dans la mesure du possible, on laissera les fabricants décider eux-mêmes des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Les efforts faits de leur propre chef par les acteurs économiques non seulement pour respecter les règlements et les normes mais aussi pour introduire des approches plus écologiques devraient être encouragés. Dans ce but, on appliquera les principes directeurs pour la gestion de l'environnement élaborés par les instances internationales pertinentes, qui encouragent l'incorporation de normes écologiques dans les objectifs et les politiques des entreprises.

Des systèmes volontaires d'audits d'environnement devraient être élaborés et introduits progressivement. Pourraient y participer les entreprises qui ont établi un système interne de gestion de l'environnement, fixé des objectifs et des mesures destinés à améliorer constamment leurs résultats environnementaux, préparé un compte rendu validé ensuite par des vérificateurs agréés, soumis ce compte rendu validé aux autorités de l'environnement, etc.

Les systèmes d'éco-étiquetage devraient être encouragés à titre de mesure prise volontairement par les producteurs pour prou-

ver la qualité écologique de leurs produits et encourager la production et l'achat de produits ayant la plus faible nocivité possible pour l'environnement pendant toute leur durée de vie (de bout en bout). Leurs critères et le respect de ceux-ci devraient être garantis par les autorités compétentes ou par les institutions désignées. La participation à l'harmonisation internationale des normes et critères pertinents devrait être encouragée.

On devrait créer des conditions favorables aux entreprises dans le domaine de l'environnement par un appui législatif et par des incitations financières telles qu'emprunts à taux préférentiel, avantages fiscaux et douaniers. Des conditions favorables devraient aussi être ménagées pour les investissements étrangers directs dans le secteur des biens et des services environnementaux afin de promouvoir le transfert de technologies et de méthodes de gestion respectant l'environnement.

L'effet positif d'une politique environnementale efficace sur l'emploi devrait être démontré afin d'obtenir un appui en vue de sa mise en œuvre. On s'intéressera aux emplois créés grâce à la demande en équipement et en infrastructure induite par la réglementation environnementale dans les entreprises de fabrication de matériel antipollution, dans les administrations et services publics de l'environnement, dans les cabinets conseils en environnement et dans divers secteurs économiques.

D. — Instruments économiques

Si l'on veut remédier à la dégradation de l'environnement et rationaliser l'utilisation des ressources naturelles, il est nécessaire d'intervenir pour donner un prix à ces ressources et internaliser les coûts environnementaux. La restructuration économique offre une occasion unique d'incorporer des instruments économiques dans la politique de l'environnement. Intégrer les coûts et les risques environnementaux réels dans l'activité économique aidera à sensibiliser les décideurs aux incidences de leurs décisions, même si le prix de nombreux biens naturels est évidemment impossible à déterminer.

On ne devrait pas considérer que les instruments économiques peuvent se substituer à une réglementation directe et à l'intervention de l'administration dans la politique de l'environnement. Ces instruments devraient être utilisés avec des normes d'émission et de qualité environnementale clairement définies. On combinera des approches préventives et curatives, à la fois rentables et efficaces, dont l'action est complémentaire. Les « Lignes directrices et principes pour l'application des instruments économiques dans les politiques de l'environnement » de l'OCDE devraient être appliqués à cet effet comme l'ont recommandé les Conseillers des gouvernements des pays de la CEE pour les problèmes de l'environnement et de l'eau, à leur cinquième session en mars 1992.

Les principes généraux qui devraient guider l'élaboration et l'emploi d'instruments économiques à long terme sont le principe pollueur-payeur et le principe de l'utilisateur-payeur. Toutefois, il est possible d'introduire des systèmes pour compenser l'effet de fortes réductions de revenus dans les couches défavorisées de la société. Il convient d'identifier les moyens de faire face non seulement au coût économique et social élevé supporté par tous les acteurs économiques et par l'ensemble de la population mais aussi aux autres contraintes résultant de l'application d'instruments économiques pendant le processus de transition, par exemple le sous-développement des marchés et les capacités limitées des institutions environnementales et fiscales.

Lorsqu'on propose des instruments économiques, il faut savoir que leur efficacité écologique dépendra de l'aptitude du législateur à fixer les taux à un niveau qui encourage la prévention ou l'atténuation des effets négatifs sur l'environnement et assure l'utilisation rationnelle des ressources. En outre, la plupart des incitations économiques doivent s'appuyer sur une réglementation strictement appliquée et contrôlée, y compris pour la perception des paiements et la prévention des fraudes, dont la mise en œuvre peut être coûteuse. Il faut donc évaluer avec soin les avantages et les coûts de l'introduction d'un instrument économique, quel qu'il soit.

Afin de promouvoir les incitations économiques destinées à réduire la pollution et à améliorer l'utilisation des ressources, le prix des ressources et les taxes devraient être suffisamment élevés pour induire un changement de comportement et encourager l'adoption de mesures préventives et de technologies propres. Toutefois, de telles mesures devraient être introduites progressivement, car les hausses de prix et la taxation risquent de compromettre la compétitivité et la rentabilité des entreprises qui luttent pour survivre en cette période de privatisation et de restructuration économique, ainsi que d'entraver la création d'entreprises nouvelles.

Une tarification de l'énergie et une fiscalité appropriée, associée à d'autres instruments de politique environnementale, peut contribuer sensiblement à réduire la pollution atmosphérique. Le prix de l'électricité et du chauffage devrait être fonction de la consommation individuelle et refléter, dans la mesure du possible, le coût économique et le coût pour l'environnement. L'augmentation progressive des prix de l'énergie jusqu'à atteindre les niveaux du marché mondial créerait une situation doublement gagnante pour l'économie et pour l'environnement. À court terme, les hausses de prix devraient peut-être s'accompagner de mesures garantissant un revenu aux groupes sociaux vulnérables.

La forte consommation d'énergie et les émissions polluantes qu'elle entraîne devraient être encore réduites par la taxation. Les taxes sur l'essence devraient être calculées de manière que l'essence au plomb soit plus chère que l'essence sans plomb et introduites progressivement pour que les marchés puissent s'adapter à la demande croissante d'essence sans plomb.

L'échange des droits d'émission (système de prise en compte globale) ou la création de marchés pour les émissions peut aussi diminuer les coûts. Introduire le système des droits négociables n'est possible que si la dimension géographique de la région s'y prête, et s'il existe un grand nombre de pollueurs et un contrôle administratif sévère.

Une tarification appropriée des ressources en eau et des services de l'eau encouragerait l'utilisation et l'attribution rationnelles

des ressources et aiderait les services à couvrir leurs frais. L'installation de compteurs pour mesurer la consommation d'eau par source, par district et par foyer devrait être encouragée. Il serait bon d'instaurer une différenciation tarifaire appliquée par étapes en tenant dûment compte des incidences sociales et économiques. Le rejet des eaux usées, industrielles et ménagères, devrait être taxé en fonction du coût marginal du traitement. Pour plus de commodité, les redevances sur les eaux usées pourraient être combinées aux redevances d'utilisation de l'eau.

Dans le domaine de la gestion des déchets, il faudrait établir une politique de tarification nettement différentielle, axée sur l'internalisation des coûts externes de protection de l'environnement. Dans le coût du traitement et de la mise en décharge contrôlée, il faudrait tenir compte de tous les coûts inhérents à la protection de l'environnement et de la santé. Des redevances d'élimination des déchets et des taxes sur les déchets dangereux devraient être perçues afin d'encourager la réduction des déchets à la source et leur recyclage et de financer les opérations de ramassage et de traitement. Des redevances sur produits devraient être appliquées aux batteries, aux pneus usagés et aux emballages (par exemple les sacs en plastique). Les systèmes de consigne devraient être étendus à d'autres emballages que les bouteilles et les boîtes de boissons. Les produits soumis à consigne devraient être largement utilisés, avec un réseau de collecte facile à mettre en place.

Il faudrait fixer les redevances et taxes en fonction du volume et de la composition des rejets. Les taux appliqués devraient être plus élevés que le coût de la prévention afin d'encourager les pollueurs à réduire leur volume de rejets. Si l'inflation monétaire est élevée, comme dans de nombreux pays en transition, il faudra indexer les redevances et taxes d'environnement pour maintenir leur efficacité. Ainsi, les redevances sur produits pourraient être exprimées en pourcentage du prix du produit pour éviter l'érosion de l'effet incitatif due à l'inflation.

Les infractions aux règlements antipollution devraient être punies d'amendes et de sanctions proportionnelles au dépassement des limites ou des normes fixées et suffisamment élevées pour as-

sur le respect de la réglementation et permettre l'indemnisation des dommages.

Par ailleurs, il peut être souhaitable d'atténuer les effets sociaux et économiques immédiats en fournissant une aide financière pendant la période de transition, par exemple sous forme d'abattements fiscaux ou de subventions pour l'achat de nouveau matériel antipollution. Cette aide pourrait être prélevée sur les redevances d'environnement sans empiéter sur les autres budgets publics. On devrait envisager de taxer plus fortement les activités polluantes et l'utilisation des ressources naturelles (écotaxation) et d'abaisser les taxes sur la main-d'œuvre ou les biens et services (taxe à la valeur ajoutée [TVA]).

E. — Financement de la politique de l'environnement

L'estimation du coût des politiques de l'environnement, notamment le coût des dommages, le coût de la protection de l'environnement et de la réduction de la pollution, même si elle n'est pas toujours fiable, joue néanmoins un rôle important dans la formulation des politiques et dans les décisions économiques. Le coût d'investissement, le coût moyen annuel et le rapport coût/efficacité des principales mesures écologiques devraient être calculés pour aider à déterminer les priorités, à formuler des programmes d'action et à mettre en place des mécanismes de financement.

Cette estimation devrait tenir compte des incidences éventuelles de la politique économique sur l'environnement et des conséquences de la politique de l'environnement sur l'économie. Toutes les parties intéressées devraient y participer si possible, afin d'en assurer l'impartialité et l'exhaustivité.

Les dépenses d'environnement devraient être imputées principalement sur les ressources des entreprises et des sociétés ainsi que sur le budget de l'État et sur les budgets des organismes publics régionaux et locaux. Les crédits budgétaires devraient servir à financer les administrations et les services publics de l'environnement

aux divers niveaux, ainsi que les programmes et projets spécifiques.

Des critères écologiques et financiers devraient être élaborés pour faciliter la sélection des projets environnementaux à financer. Les subventions seront accordées de préférence à des instituts de recherche et à des organisations sans but lucratif. Les projets d'environnement des entreprises devraient être financés surtout par des prêts commerciaux ou par des prêts à des conditions favorables. La priorité devrait être donnée aux investissements concernant des technologies respectueuses de l'environnement par opposition aux technologies de bout de chaîne. Les procédures de prêt pour l'environnement devront impliquer à la fois une compétence bancaire et environnementale.

Il conviendrait d'envisager, à titre de mesure temporaire, la création de fonds pour l'environnement fonctionnant selon le principe de la transparence et faisant apparaître que les redevances, amendes et taxes servent à l'amélioration de la qualité de l'environnement par le financement de programmes publics et d'investissements privés. À long terme, quand le principe pollueur-payeur sera pleinement applicable, les recettes des taxes d'environnement et des taxes sur les ressources naturelles devraient être incluses dans le budget national. Les fonds pour l'environnement se limiteraient alors à financer des activités déterminées, comme la réparation des dommages causés dans le passé, des dommages dont les responsables ne peuvent être identifiés, ou pour lesquels il est difficile de récupérer les coûts de réparation.

III. — COOPÉRATION INTERNATIONALE

Il faudrait élargir la participation aux grandes conventions internationales qui concernent l'environnement et aux activités environnementales des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. Les autorités de l'environnement devraient établir des priorités pour leur action dans le domaine de la coopération internationale et concentrer leurs efforts en conséquence. Des arrangements institutionnels devraient assurer la participation non seulement des responsables de l'environnement mais aussi d'experts compétents d'institutions publiques et privées, y compris d'organisations scientifiques. Une attention particulière devrait être accordée à l'acquisition des langues étrangères et à la connaissance des procédures administratives et des méthodes de travail des organisations internationales et d'autres partenaires. On devrait s'efforcer d'assurer la continuité des arrangements et du personnel institutionnels.

Les résultats de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui a eu lieu à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992, devraient bénéficier de toute l'attention voulue et les activités de la Commission du développement durable devraient être soutenues. Les implications du programme Action 21 devraient être analysées et des programmes nationaux de suivi devraient être élaborés là où cela n'a pas encore été fait.

Une attention particulière devrait être accordée à la ratification des conventions sur l'environnement, ou à l'adhésion à ces instruments, dans les domaines suivants : prévention et réduction de la pollution atmosphérique, protection et utilisation des ressources en eau, manipulation des déchets dangereux, évaluation de l'impact sur l'environnement, prévention des accidents industriels et mesures de préparation et d'intervention, changement climati-

que, protection de la couche d'ozone, biodiversité et conservation de la nature, protection de l'environnement marin.

Les dispositions de ces conventions devraient être reprises dans la législation et les réglementations nationales. Les résolutions, recommandations et décisions adoptées par les organes directeurs de ces conventions devraient être pleinement appliquées. Les efforts faits pour améliorer la mise en œuvre et le respect de ces conventions, y compris les systèmes d'établissement de rapports, devraient être soutenus. Des ressources financières internes devraient être disponibles, dans la mesure du possible, pour financer la participation aux réunions tenues dans le cadre de ces conventions.

Si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux ou d'autres arrangements devraient être conclus avec les pays voisins pour définir les responsabilités mutuelles en matière de protection et de gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles telles que les eaux transfrontières et les espaces protégés partagés, et pour encourager l'échange d'information et d'expérience. Des organes mixtes auxquels participeront les autorités locales seront créés le cas échéant.

Les autorités de l'environnement devraient prendre les dispositions institutionnelles appropriées pour mieux coordonner et gérer les programmes d'aide étrangère afin d'éviter les chevauchements, les doubles emplois et la mauvaise répartition de ressources limitées. Les programmes d'aide devraient soutenir la mise en œuvre des actions reconnues comme prioritaires compte tenu des préoccupations écologiques régionales et mondiales. Ils devraient être considérés, en particulier, comme un instrument important de renforcement des capacités nationales pour satisfaire aux prescriptions des conventions internationales sur l'environnement.

Lorsque c'est possible, il faudrait combiner plusieurs sources de financement (budgets nationaux et locaux, fonds réservés, subventions ou prêts à des conditions favorables, investissements de fonds propres, etc.) pour se procurer les ressources nécessaires à la résolution d'un problème écologique donné. Les programmes qui

comportent un investissement de suivi dans un avenir proche devraient être prioritaires pour l'assistance technique. En règle générale, les études de faisabilité ne devraient être entreprises qu'après que les fonds d'investissement ont été réservés.

Une assistance technique ne devrait être fournie que si elle peut être utilisée efficacement. Des experts et des organismes locaux devraient participer à des projets mixtes non seulement pour assurer un apport d'information suffisant et une bonne connaissance des conditions locales, mais aussi pour développer leurs compétences en gestion de l'environnement et en transfert de « savoir-faire ».

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организация Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу : Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Switzerland
GE 94-32292
December 1994-1.000

United Nations publication
Sales No. F.94.II.E.31
ISBN 92-1-216390-4

ECE/CEP/5