

SYNTHÈSE

En mai 2003, les Ministres de l'environnement des pays membres de la ONU-CEEⁱ ont adopté la Stratégie environnementale pour les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCACⁱⁱ), et sont convenus d'évaluer les progrès réalisés au regard des objectifs de la Stratégie à l'occasion de leur prochaine réunion en 2007. Ce rapport a pour objet d'examiner la situation actuelle au regard des sept objectifs de la Stratégie environnementale pour les pays d'EOCAC. Il n'entend pas effectuer de comparaisons entre pays, ni évaluer les performances, mais plutôt faire un bilan qui pourra servir de référence pour l'évaluation des progrès accomplis dans chaque pays et dans l'ensemble de la région, qui sera effectuée en 2007.

L'EOCAC ne forme pas une région homogène loin s'en faut, et les pays qui la composent diffèrent de par leur patrimoine naturel, leur niveau d'urbanisation, leurs structures économiques et leur capacité d'adaptation. Les pays les plus urbanisés de la partie occidentale sont principalement confrontés à des problèmes de pollution, tandis que les pays plus pauvres d'Asie centrale sont davantage préoccupés par la gestion de leurs ressources naturelles dont dépend la productivité de l'agriculture. Il revient donc à chaque pays de définir ses orientations au regard des différents objectifs de la Stratégie.

Les revenus par habitant sont également très variables au sein de l'EOCAC : ils s'élèvent à 2 130 USD dans la Fédération de Russie, et à 180 USD au Tadjikistan (la moyenne des pays de l'OCDE est de 22 567 USD). Sept des 12 pays d'EOCAC sont soutenus par l'AIDⁱⁱⁱ, et leur faible niveau de revenu limite considérablement leur aptitude à financer des améliorations environnementales. Il importera de garder ces différences à l'esprit en lisant le présent rapport.

Les pays d'EOCAC sont toutefois confrontés à des défis communs tels que la persistance de structures de production inefficaces, une infrastructure environnementale relativement étendue mais dégradée et coûteuse à exploiter, des réglementations non applicables, des dispositifs de contrôle de l'application à caractère essentiellement répressif, une gestion de l'environnement du sommet à la base, une méconnaissance des expériences de gestion environnementale des pays situés hors de la région et le faible degré de priorité des questions environnementales par rapport aux autres dossiers. La transition politique et économique a permis d'alléger certaines pressions environnementales mais a également entraîné une crise budgétaire qui a érodé les moyens disponibles pour entretenir les infrastructures environnementales et incité les agences chargées de l'environnement à privilégier la perception de recettes plutôt que la réforme des comportements. De plus, au lieu de travailler à la réalisation d'objectifs clairs de protection de la santé et de l'environnement, les autorités s'efforcent toujours d'appliquer des lois et règlements souvent imparfaits.

Dans les années à venir, les conditions et la gestion de l'environnement dans les pays d'EOCAC seront influencées, à divers degrés, par la croissance économique, les perspectives de coopération de certains pays avec de nouveaux voisins suite à l'élargissement de l'Union Européenne, et l'émergence d'un programme international de développement davantage axé sur l'obtention de résultats. A mesure de la transition vers une économie de marché et vers un régime démocratique, de nouveaux moyens d'action, instruments économiques ou mécanismes de participation du public, pourront être utilement mis à profit. Cette évolution passera aussi par l'établissement de nouvelles relations avec les entreprises afin d'améliorer les performances environnementales du secteur privé.

Les données actuellement disponibles sont insuffisantes pour construire un bon ensemble d'indicateurs clés, mais les sources existantes donnent suffisamment d'informations pour obtenir un « instantané » de la situation des pays d'EOCAC dans les principaux domaines visés par la Stratégie. Toutefois, pour pouvoir évaluer correctement les progrès accomplis au regard des objectifs de la Stratégie, de nouveaux travaux sont nécessaires afin d'assurer l'accès aux bases de données nationales concernant l'environnement et développer des indicateurs de la gestion environnementale axés sur les actions correctives et les autres mesures prises.

Le bilan général de cette étude n'incite guère à l'optimisme : les défis à relever sont écrasants, les moyens limités et les approches adoptées bien souvent inefficaces. Cela ne doit cependant rien enlever au mérite des pays d'EOCAC qui ont déployés, et continuent de déployer, de courageux efforts pour améliorer leurs conditions et politiques environnementales. Le haut niveau de compétences techniques et l'engagement de nombreux spécialistes et citoyens donne quelques raisons d'être optimiste. L'important est désormais d'exploiter plus efficacement ces compétences et énergies pour résoudre les problèmes environnementaux les plus pressants.

Bilan par objectif

Les sept objectifs de la Stratégie environnementale pour l'EOCAC concernent à la fois les résultats environnementaux (risques pour la santé humaine, gestion des ressources naturelles) et les domaines d'action en matière de politique environnementale: législation, politiques et institutions environnementales; intégration des politiques; dépenses d'environnement; participation du public et éducation; et coopération transfrontière. Ce rapport s'articule autour de ces sept objectifs axés sur les améliorations suivantes :

Législation, politiques et institutions environnementales. La législation des pays bien qu'abondante se révèle passablement incohérente et inapplicable. Les politiques d'environnement sont inefficaces et ne permettent d'obtenir aucune amélioration substantielle des conditions environnementales, quant aux moyens d'actions, ils présentent toujours de sérieuses lacunes. Tout un arsenal d'instruments de gestion environnementale est utilisé mais l'ensemble de moyens d'actions actuels ne vise pas à atteindre des objectifs précis, ni structurés. Les études d'impact sur l'environnement sont encore loin des bonnes pratiques internationales. Les systèmes de permis, lorsqu'ils existent, manquent d'unité. Les instruments économiques sont utilisés pour collecter des fonds plutôt que pour faire évoluer les comportements. Le respect de la réglementation environnementale met l'accent sur la quantité de mesures coercitives prises et non sur la réalisation des objectifs environnementaux. Les institutions, qui apparaissent de plus en plus affaiblies, ne sont pas en mesure, faute de motivation et de moyens, d'assurer la réalisation des objectifs d'environnement. Leur action pâtit d'un manque d'autorité, de pratiques obsolètes en matière de gestion et de prise de décisions, du peu de ressources disponibles, des restructurations et des mouvements de personnel trop fréquents. Les ministères de l'environnement se considèrent généralement comme responsables de l'application des règlements destinés à protéger l'environnement plutôt que de la gestion des ressources environnementales dans l'intérêt de la société.

Incidences sur la santé publique. Les maladies liées à l'environnement continuent de poser un grave problème dans la région. Les infrastructures de l'eau par trop coûteuses tombent en ruines, la pollution atmosphérique dans les villes augmente sous l'effet de la multiplication des véhicules à moteur et la gestion des déchets et produits chimiques laisse souvent à désirer.

- *Pollution atmosphérique urbaine.* La pollution est principalement imputable aux particules fines et au plomb et jusqu'à 70% des émissions sont à mettre au compte du secteur des transports. Les émissions de particules fines ne font l'objet actuellement d'aucune surveillance, mais l'essence au plomb a cessé d'être utilisée dans six pays d'EOCAC.
- *Services de l'eau et assainissement.* Les épidémies de maladies transmises par l'eau sont de plus en plus fréquentes. Dans de nombreux pays d'EOCAC, plus d'un tiers de la population consomme de l'eau non conforme aux normes d'hygiène et moins de 30% de la population rurale est raccordée au réseau d'eau. Le prix de l'eau potable augmente, mais il couvre souvent moins de 60% des coûts d'exploitation et de maintenance. En outre, les accords de gestion demeurent complexes et décousus, même s'ils sont souvent revus.
- *Déchets et produits chimiques.* Des plans et programmes de gestion des résidus solides ont été élaborés, mais le cadre réglementaire est insuffisamment développé, les municipalités ne peuvent pas financer les investissements requis et un certain nombre d'obstacles s'opposent à la coopération intercommunale. Certains pays de la région ont hérité de sols contaminés par des métaux lourds, des stocks de pesticides et des déchets toxiques dangereux.

Gestion des ressources naturelles. Certains pays d'EOCAC mettent actuellement en place les éléments de base nécessaires à une gestion intégrée des ressources en eau. En revanche, les capacités de gestion de la biodiversité ont été fortement réduites.

- *Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).* La qualité de l'eau, notamment la salinisation, pose un véritable problème. Les prélèvements d'eau affichent des tendances contrastées mais restent à des niveaux très élevés. La GIRE n'en est qu'à ses balbutiements dans la région et seuls deux pays possèdent des plans de gestion intégrée. D'assez bons résultats sont toutefois enregistrés en ce qui concerne le traitement des effluents puisque 60% des eaux usées sont collectés, dont 80% sont traités. Les mers régionales sont soumises à d'importantes pressions environnementales causées par la réduction des apports d'eau douce, la forte pollution provenant de l'agriculture, des zones urbaines et de l'industrie pétrolière, la pêche non durable et la présence d'espèces exotiques. La coopération autour de la mer d'Aral et de la Caspienne reste difficile.
- *Gestion de la biodiversité.* L'EOCAC abrite des écosystèmes d'importance mondiale, notamment la région du Caucase, le complexe de zones humides de la mer Noire et les montagnes d'Asie centrale. Les efforts de conservation de la biodiversité se heurtent dans les zones protégées à l'incomplète transition d'un système coercitif à un système basé sur l'engagement des parties prenantes, et hors de ces zones, à l'insuffisante intégration des préoccupations relatives à la biodiversité dans la gestion des ressources naturelles. En outre, les fonds alloués à la gestion de la biodiversité ont été réduits, voire totalement supprimés dans certains cas.

Intégration des politiques d'environnement. Les ministères de l'environnement ont été parmi les premiers à s'atteler à l'intégration sectorielle mais cette entreprise ne fait que commencer et se fait au coup par coup. La crise économique consécutive à la transition a réduit les pressions des secteurs clés (énergie, transports, agriculture) sur l'environnement, mais les politiques n'ont pas été réformées pour intégrer les considérations

d'environnement. Les efforts d'intégration se sont heurtés à l'insuffisance des ressources organisationnelles et administratives, au fait que les ministères n'ont guère été habitués jusqu'ici à coordonner leur action et à la position de relative faiblesse des ministères de l'environnement.

- *Énergie et transport.* Du fait de la lenteur des réformes dans ce secteur, la quantité d'énergie nécessaire pour produire une unité de PIB reste élevée. Les prix de l'énergie et des combustibles et carburants demeurent faibles. Les stratégies mises au point pour encourager les économies d'énergie tablent beaucoup trop sur les financements étrangers. En revanche, les pays de la région sont en train d'éliminer l'essence au plomb et ont adopté des restrictions techniques applicables aux importations de voitures (concernant notamment l'âge des véhicules).
- *Agriculture et forêts.* Les politiques agro-environnementales n'en sont qu'à leurs débuts mais certains progrès sont réalisés dans le cadre de projets internationaux. Aux pressions non forestières s'ajoutent les méfaits de la surexploitation, de l'abattage sauvage et des incendies liés aux activités forestières qui ravagent les forêts.

Mobilisation et répartition des ressources financières. Peu de ressources financières sont disponibles pour réaliser les objectifs d'environnement, mais certains pays d'EOCAC déploient d'importants efforts pour mobiliser des fonds. Ces efforts sont essentiellement axés sur l'exploitation et la maintenance des infrastructures du secteur de l'eau, et ne servent guère à financer l'investissement. Les ressources publiques disponibles pourraient être davantage mises à profit. Les dépenses publiques ne sont pas clairement planifiées et les fonds sont ventilés entre de trop nombreux programmes dont la mise en œuvre est aléatoire et qui, dans certains cas, pourraient se passer de financements publics. Les politiques environnementales n'offrent pas suffisamment d'incitations pour stimuler les investissements privés en faveur de la protection de l'environnement, même si les entreprises de certains pays d'EOCAC pourraient en faire plus à cet égard. L'aide des donateurs a augmenté mais reste inférieure au soutien accordé à d'autres régions. Par ailleurs, elle n'est pas toujours efficace, coordonnée, ni adaptée aux besoins de la région.

Gestion de l'information, éducation et participation du public. La gestion de l'information ne répond pas aux besoins liés aux politiques publiques ou plus opérationnels. La population connaît mal le sujet et est peu impliquée. L'éducation en matière d'environnement suscite un début d'attention.

- *Gestion de l'information.* Les systèmes d'information sur l'environnement ne sont pas en phase avec les politiques, ni avec les besoins sur le terrain. La surveillance ne répond pas à une demande et les capacités ont été fortement réduites dans le Caucase et en Asie centrale. Faute de coordination institutionnelle, les données collectées font souvent double emploi, ne sont pas harmonisées et l'échange de données est parfois payant. La moitié des pays d'EOCAC publient régulièrement des rapports sur l'état de l'environnement mais ces rapports sont de qualité inégale et utilisent assez peu d'indicateurs relatifs à l'action des pouvoirs publics.
- *Participation du public à la prise de décisions.* Le public est assez peu sensibilisé aux questions d'environnement, en raison notamment de la situation économique. La Convention d'Aarhus ^{iv} a été ratifiée par la plupart des pays d'EOCAC et plusieurs d'entre eux ont mis en place des mécanismes de participation du public ; de nombreux gouvernements restent toutefois peu favorables à ce type de participation.

- *Éducation à l'environnement.* L'éducation à l'environnement et, d'une façon plus générale, au développement durable suscite plus d'intérêt qu'avant, mais il importe maintenant de l'intégrer dans les programmes scolaires à tous les niveaux. Des dispositions juridiques et normatives ont été prises à cet effet mais une grande partie de travail de fond reste à faire alors que les ressources sont toujours insuffisantes.

Problèmes transfrontaliers. Les conventions internationales sont régulièrement signées, mais leur mise en œuvre ne suit pas. La coopération dans le domaine des ressources en eau transfrontalières a fait de réels progrès mais de nombreux problèmes subsistent encore entre les pays situés en amont et en aval des cours d'eau communs.

Notes

-
- ⁱ Parmi les États membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe figurent les pays d'Europe mais aussi des pays d'Amérique du Nord (Canada et États-Unis), d'Asie centrale (Kazakhstan, République kirghize, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) et d'Asie occidentale (Israël).
- ⁱⁱ Les 12 pays d'EOCAC sont : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, le Kazakhstan, la République kirghize, la République de Moldova, la Fédération de Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ukraine et l'Ouzbékistan.
- ⁱⁱⁱ Association internationale de développement. L'AID appartient au Groupe de la Banque mondiale et offre des prêts à des conditions préférentielles aux pays à faible revenu.
- ^{iv} Le nom officiel de la Convention d'Aarhus est « Convention de la ONU-CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ».