

SOF.CONF/BD.1

ОКОЛНА СРЕДА ЗА ЕВРОПА
ENVIRONMENT FOR EUROPE
UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ
SOFIA, 23-25 OCTOBER 1995



CONFERENCE MINISTERIELLE UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE

Sofia, Bulgarie
23 - 25 octobre 1995

DOCUMENT D'INFORMATION SUR LE PROGRAMME ÉCOLOGIQUE POUR L'EUROPE

rapport soumis par le

Groupe de travail de la CEE composé de hauts fonctionnaires pour le
processus "Un Environnement pour l'Europe"

DOCUMENT DE BASE



COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE

TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
Préambule	4
I L'EUROPE ET L'ENVIRONNEMENT - L'EVALUATION DE DOBRIS	4-11
II. POLITIQUES ACTUELLES INFLUANT SUR L'ENVIRONNEMENT	12-15
A Rappports avec les autres programmes écologiques	13-15
1. Niveaux mondial et régional	13
2. Niveau sous-régional	14
B. Rappports avec des conventions sur l'environnement	16-20
C. Rappports avec d'autres politiques influant sur l'environnement	20-21
D. Stimulation des tendances politiques	21-23
1. Conception intégrée	21
2. Coopération en matière d'harmonisation des normes en vue d'intensifier les échanges commerciaux	22
3. Partenariats	23
III. ELEMENTS D'UN PROGRAMME ECOLOGIQUE POUR L'EUROPE (PEE)	24-54
A. Généralités	24-27
1. Information	24
2. Participation du public	25
3. Coopération interministérielle	25
4. Renforcement des capacités et groupes principaux ..	26
5. Application et sanctions de l'inapplication	27
6. Restructuration, privatisation, emploi et effets économiques d'ensemble	27

	<i>Page</i>
B. Production plus propre et utilisation efficace de l'énergie et des matériaux	28-31
1. Amélioration de l'efficacité énergétique et les sources d'énergie renouvelables	28
2. Technologie écologiquement rationnelle dans la région de la CEE	30
3. Gestion des déchets	30
C. Modes de consommation durables	31-41
1. Instruments économiques	34
2. Ecoétiquetage	36
3. Transports viables	38
4. Loisirs	40
5. Tensions urbaines, y compris leurs incidences sur la santé	40
D. Gestion durable des ressources naturelles	41-46
1. Protection des sols	41
2. Gestion intégrée et durable des eaux, notamment des eaux transfrontières	43
3. Gestion intégrée des zones côtières et protection du milieu marin	45
4. Développement spatial	45
E. Diversité biologique et paysagère	46-47
F. Agriculture, foresterie et pêche écologiquement viables	47-54
1. Politique agricole écologiquement viable	47
2. Foresterie écologiquement viable	51
3. Pêche économiquement viable	52

Préambule

L'idée de l'élaboration d'un programme écologique à long terme pour l'Europe est née progressivement du processus de réunions interministérielles européennes dans ce domaine, qui a commencé par la Réunion à haut niveau, dans le cadre de la CEE, sur la protection de l'environnement (Genève, 1979), et s'est poursuivi par la Réunion de la CSCE sur la protection de l'environnement (Sofia, 1989), organisée sous les auspices de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Le mouvement s'est accéléré à la Conférence ministérielle régionale chargée d'examiner l'action entreprise pour donner suite au rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement dans la région de la CEE (Bergen, 1990), et par les efforts faits vers l'établissement d'un programme d'action régional commun en vue de la Conférence de Rio. La Conférence européenne des ministres de l'environnement (Dobris, 1991), a réclamé une évaluation globale de l'environnement de l'Europe et envisagé l'élaboration, au vu des résultats de cette évaluation, d'un programme écologique pour l'Europe afin d'améliorer la coordination des efforts nationaux et internationaux axés sur l'Europe centrale et orientale. Après l'approbation de la vaste stratégie énoncée dans le Programme d'action écologique pour l'Europe centrale et orientale à la Conférence ministérielle de Lucerne, en 1993, le moment semble venu, dans une partie de l'Europe, de porter les regards au-delà des priorités immédiates vers des actions gouvernementales nécessitant la participation de tous les protagonistes, aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest, en vue d'améliorer l'état de l'environnement et de parvenir à un développement durable dans toute l'Europe.

Parallèlement, tous les pays d'Europe - quels que soient les efforts qu'exigent d'eux leurs propres difficultés - assument une responsabilité collective en raison des pressions qu'ils exercent sur l'environnement mondial. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), organisée en 1992, a clairement réaffirmé ce devoir de solidarité ainsi que la nécessité d'établir un nouvel équilibre entre modes de production et modes de consommation. Pour pouvoir être maintenus à long terme, les programmes écologiques des pays d'Europe et de la région dans son ensemble devront donc tenir compte de certains engagements et des perspectives au niveau mondial.

Pour pouvoir assurer la viabilité des programmes, il importe tout autant de prendre conscience du fait que les objectifs de la politique écologique sont indissolublement liés à la durabilité des politiques dans d'autres secteurs. La concrétisation de la notion de développement durable implique en outre la nécessité d'adapter à grande échelle les priorités et stratégies socio-économiques, notamment de donner priorité aux ressources en main-d'oeuvre sous-utilisées sur des ressources écologiques surexploitées, et de faire plus largement appel aux instruments de l'économie de marché. Le Programme écologique pour l'Europe offre une occasion sans précédent de changer de cap à temps.

I. L'EUROPE ET L'ENVIRONNEMENT - L'EVALUATION DE DOBRIS

Le rapport "L'Europe et l'environnement - L'évaluation de Dobris" est le premier qui ait jamais été établi pour évaluer l'environnement de l'Europe en tant qu'unité puisque les données pour l'Europe centrale et orientale y sont combinées avec celles de l'Europe occidentale, ce qui en fait un tableau complet des problèmes écologiques de l'Europe et de la place et du rôle de ce continent dans le contexte de l'environnement mondial.

L'établissement d'un rapport aussi complet est un élément d'un processus plus large qui

englobe recherche, mesures, analyse, interprétation, diffusion de renseignements, sensibilisation et prise de décisions. Pour élaborer un rapport sur l'état de l'environnement de l'Europe, il faut résoudre de nombreux problèmes relatifs à l'information (disponibilité, objectivité, fiabilité et comparabilité). Des enquêtes doivent être menées pour faire en sorte que l'information sur l'environnement corresponde à la réalité. Des incertitudes sont à évaluer à toutes les étapes. Il faut remédier à la méconnaissance des mécanismes des problèmes d'environnement. Enfin, il importe de présenter la stratégie requise d'une façon simple mais tenant néanmoins compte de l'ensemble des complexités. Le rapport en question, qui est une tentative de résoudre nombre de ces problèmes, vise en particulier à intégrer les conclusions et à affronter les problèmes d'environnement qui préoccupent spécialement l'Europe.

L'Europe comprend une variété d'écosystèmes auxquels les activités de l'homme ont imposé des changements toujours plus rapides au cours des 40 dernières années. La conscience et la connaissance des processus écologiques doivent progresser au même rythme que les transformations en cours à l'échelle mondiale. Le rapport "L'Europe et l'environnement - L'évaluation de Dobris" constitue un effort de portée européenne pour examiner ces changements et leurs incidences internationales.

Le rapport se divise en quatre parties :

- les divers éléments de l'environnement et leur évolution en rapport avec la santé de l'homme (l'évaluation);
- les agents exerçant des contraintes sur l'environnement (les pressions);
- les sources des contraintes sur l'environnement (activités de l'homme);
- les problèmes d'environnement eux-mêmes (les problèmes).

Pour chacun de ces chapitres, on a rassemblé des données. Les informations obtenues sur les divers éléments de l'environnement (atmosphère, eau, sol, nature et faune sauvage, milieu urbain, etc.) sont assez objectives. Il en va de même pour celles qui concernent les pressions s'exerçant sur l'environnement (émissions dans l'atmosphère et dans l'eau, déchets, bruit, rayonnements, produits chimiques et dangers naturels et techniques) et les activités humaines qui en sont la source. La présentation des problèmes environnementaux met en évidence les idées les plus largement acceptées sur le plan international ainsi que les polémiques se rapportant à ces problèmes, leurs causes et leurs conséquences, et les options et les stratégies adoptées pour remédier à la situation.

Pour l'élaboration du rapport, les neuf critères ci-après ont aidé à déterminer les données à prendre en considération :

- menace sur la durabilité;
- incidence des problèmes mondiaux sur la région européenne;
- prépondérance d'un aspect de la situation européenne;

- aspects transfrontières;
- caractère à long terme;
- risques pour la santé de l'homme;
- effets sociaux ou culturels;
- dégâts écologiques;
- pertes économiques.

Les mêmes critères ont essentiellement été utilisés pour définir les 12 grands problèmes d'environnement européens auxquels on a accordé une attention particulière à la fin du rapport. On trouvera, pour chacun de ces problèmes, une description des objectifs fixés et des stratégies élaborées pour les atteindre ou un exposé des possibilités d'action. Le cadre du rapport ne permettait ni de procéder à une analyse complète des réponses apportées aux problèmes ni de faire le point des mesures prises pour protéger l'environnement. En outre, il convient peut-être de mettre en évidence d'autres questions écologiques revêtant une importance sur le plan européen, en particulier la dégradation des sols, la désertification et les aspects écologiques des activités militaires.

Le rapport "L'Europe et l'environnement - L'évaluation de Dobris" vaut en premier par le lien qu'il établit entre les problèmes d'environnement et les secteurs économiques. Les activités humaines qui exercent des pressions sur l'environnement sont regroupées comme suit : énergie, industrie, transport, agriculture, foresterie, pêche et aquaculture, tourisme et loisirs, ménages.

Pour chacune de ces activités, le rapport définit les atteintes qui peuvent en résulter pour l'air, l'eau, le sol et la terre, la nature, la faune sauvage et le paysage. Il établit ainsi un lien entre les activités humaines qui sont à l'origine des pressions sur l'environnement et les problèmes écologiques, ce qui permet de déterminer les objectifs et les stratégies du point de vue de ces activités pour chacun des problèmes. De cette manière, il aide à orienter l'évolution des mesures politiques visant à intégrer les impératifs écologiques aux politiques sectorielles.

Le rapport "L'Europe et l'environnement - L'évaluation de Dobris" est le premier qui évalue l'environnement de l'Europe dans son ensemble. Il est dans l'intérêt de la coopération en matière de politique de l'environnement de poursuivre ce processus en actualisant ce rapport tous les trois ou quatre ans. Cette mise à jour devrait permettre de l'améliorer du fait que la coordination des systèmes de collecte des données se resserre au niveau européen. Actuellement, de nombreuses données utiles font encore défaut ou ne sont pas toujours connues ou accessibles. Quant aux données disponibles, elles sont souvent insuffisantes, fragmentaires sur les plans géographique et chronologique, incomplètes ou incohérentes. La surveillance de l'environnement est fréquemment assurée dans des limites étroites, d'où, sur de nombreux éléments de l'environnement, des séries de données sans suite, qui ne permettent pas d'obtenir un tableau d'ensemble unique et fiable de l'environnement de l'Europe. A l'avenir, il faudra accorder une place hautement prioritaire à l'amélioration de l'information écologique pour que tous les partenaires, les responsables politiques,

les secteurs économiques et le grand public puissent réagir face à la situation et aux besoins du moment. Pour cela, il faut concevoir une méthode intégrée de collecte et de gestion des données écologiques.

Pour atteindre ce stade, il importe d'établir un cadre institutionnel permettant de coordonner la collecte et l'évaluation des données. Ce cadre contribuera aussi à améliorer les techniques de surveillance à appliquer dans les différents pays. L'amélioration des rapports sur l'environnement européen nécessite un système de collecte des données entièrement coordonné à l'échelle européenne et, à cette fin, une coopération efficace entre tous les partenaires dans le cadre d'une méthode intégrée. Au cours de l'élaboration du rapport "L'Europe et l'environnement - L'évaluation de Dobris", on a établi un vaste réseau de services officiels nationaux et internationaux et d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, qui avait pour but d'acheminer les données et l'information. Ce réseau s'est révélé indispensable et on devrait poursuivre sa mise à jour et son élargissement pendant longtemps. L'Agence européenne pour l'environnement peut largement y contribuer par l'extension progressive de ses activités à l'ensemble de la région et par la participation des pays de la CEE qui ne sont pas membres de la Communauté européenne par voie d'accord.

Grands problèmes d'environnement européens1) Changement climatique

On suppose que l'effet de serre intensifié par les activités humaines produit un surcroît de réchauffement de la surface de la Terre et de la basse atmosphère, ce qui entraîne une multitude de perturbations dans la biosphère. La part de l'Europe dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre est importante. Selon la Convention-cadre sur les changements climatiques, des mesures sont nécessaires pour réduire les émissions de ces gaz dans tous les pays d'Europe. Or certaines tendances du développement économique de l'Europe continuent à compromettre la stabilisation et la réduction de leurs concentrations dans l'atmosphère. C'est pourquoi le changement climatique est considéré comme un problème de dimension mondiale.

2) Appauvrissement en ozone de la stratosphère

Les émissions d'origine humaine de produits chimiques contenant du chlore et du brome et les émissions directes d'oxyde d'azote dans la stratosphère dues aux aéronefs sont généralement considérées comme les causes principales de l'appauvrissement en ozone de la stratosphère. L'Europe contribue pour approximativement un tiers au volume annuel mondial des émissions de substances ayant pour effet de raréfier l'ozone. Les effets dangereux pour la santé de l'homme et les changements escomptés dans les écosystèmes aquatiques et terrestres ont poussé 32 pays d'Europe à ratifier le Protocole de Montréal afin de réduire sensiblement la production et l'utilisation de CFC.

3) Appauvrissement de la diversité biologique

La diversité génétique des espèces de la Terre assure la variabilité grâce à laquelle la vie est constamment en mesure de s'adapter aux transformations de l'environnement. Malgré les préoccupations actuelles et les mesures prises, la diversité biologique de l'Europe continue de s'appauvrir. Aussi est-il nécessaire de réévaluer ces mesures pour que cette tendance puisse être inversée à l'échelle européenne. A cet égard, il est de la plus haute importance d'accroître la durabilité de la biodiversité dans la région et d'oeuvrer à la réalisation des objectifs de la Convention cadre pour la conservation de la diversité biologique dans l'ensemble de l'Europe.

4) Accidents majeurs

Les activités économiques sont de plus en plus liées à la production, au transport et à la distribution d'énergie et de matières chimiques et nucléaires qui font peser des menaces sur la santé et les écosystèmes. Suivant l'emplacement et la sécurité intrinsèque des installations industrielles et d'autres activités dangereuses, la probabilité d'un accident et son ampleur éventuelle constituent les deux facteurs fondamentaux qui amènent à désigner les accidents majeurs comme des problèmes d'environnement de dimension européenne. L'élaboration de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels a été l'une des mesures prises pour faire face à cette situation.

5) Acidification

Les polluants primaires émis dans l'atmosphère tels que le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote et l'ammoniac peuvent, lorsqu'ils subissent une transformation chimique, être transportés sur des milliers de kilomètres. Une fois déposés, ils entraînent des changements dans la composition du sol et des eaux de surface, ce qui fait peser des menaces sur une variété d'écosystèmes. Leurs effets transfrontières ont abouti à intensifier les efforts internationaux, par exemple l'adoption de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Toutefois, comme les charges de dépôts acides dans la zone européenne vont sans doute rester supérieures aux charges critiques, les risques qui en résultent pour ces écosystèmes vont subsister.

6) Ozone troposphérique et autres oxydants photochimiques

En tant que substance, l'ozone est le seul composé de la troposphère dans lequel la différence entre niveaux atmosphériques effectifs et niveaux toxiques est marginale. A proximité du sol, les fortes concentrations d'ozone sont nocives pour la santé de l'homme, la vie des plantes et des animaux et les matières. Dans la haute atmosphère, l'ozone est le principal élément naturel qui contribue au phénomène - normal - du réchauffement de la basse atmosphère par effet de serre. Il n'est qu'un élément de pollution secondaire, qui se forme dans l'atmosphère par l'action de la lumière du soleil sur des précurseurs tels que les oxydes d'azote, les composés organiques volatils (COV) et le monoxyde de carbone. Dans la basse troposphère les taux élevés d'ozone ont principalement pour effet de nuire à la santé et à la vie végétale dans les conurbations et à proximité de celles-ci.

7) Gestion de l'eau douce

Tout comme la diversité régionale et locale des écosystèmes, l'intensité des activités humaines dépend beaucoup de la disponibilité d'eau douce. Le volume du ruissellement annuel dépasse de loin celui de l'eau tirée de la base continentale, mais les déséquilibres entre régions, les variations saisonnières du ruissellement naturel et la consommation croissante par l'homme n'en mettent pas moins de plus en plus à contribution les masses d'eau de surface et d'eau souterraine. Actuellement, la gestion de l'eau douce fait surtout appel à des solutions techniques locales et régionales. Cette façon de faire a pour effet de sous-estimer les besoins des utilisateurs en aval. L'existence de quelque 110 accords bilatéraux et multilatéraux visant à régler les problèmes transfrontières de la gestion de l'eau et de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux montre qu'on a reconnu la nécessité d'assurer une gestion durable de l'eau douce au niveau international.

8) Dépérissement des forêts

Malgré les incertitudes concernant les relations de cause à effet, les deux principales causes du dépérissement des forêts sont connues. La pollution de l'air qui contribue à l'acidification des sols et les dépôts excessifs d'azote dans l'ensemble de l'Europe sont responsables de la diminution de leur valeur du point de vue des loisirs, de la décroissance de la capacité de prévention de l'érosion des sols et de la moindre protection contre les avalanches dans les régions de montagne. En Europe méridionale et dans certaines parties des pays nouvellement indépendants, le dépérissement des forêts, et parfois la désertification, ont aussi pour cause des incendies trop nombreux. Le caractère transfrontière des relations de cause à effet qui menacent les forêts et l'importance de celles-ci comme élément originel et habitats essentiels du paysage européen exigent un effort intégré pour empêcher leur dépérissement.

9) Zones côtières : menaces et gestion

La zone côtière qui sépare le continent européen des mers environnantes forme une ligne d'au moins 140 000 km. La grande variété des biotopes naturels des zones côtières revêt une haute importance pour l'homme ainsi que pour la vie végétale et la vie animale. Ces biotopes représentent en effet des zones de forte production de biomasse. Or ils sont de plus en plus touchés par la pollution et les contraintes dues aux activités humaines. Souvent ils n'ont pas de liens avec les sources de pollution, qui sont notamment les agglomérations, l'agriculture, l'industrie, les transports, le tourisme et la pêche. Il est important pour toute l'Europe que des efforts internationaux concertés soient engagés pour lutter contre la pollution et assurer une gestion efficace des bassins versants des cours d'eau du point de vue de la qualité de l'eau.

10)	<p><u>Production et gestion des déchets</u></p> <p>En Europe, la production de déchets est en augmentation constante. Les succès remportés dans la réduction des émissions d'origine industrielle dans l'atmosphère et dans l'eau ont entraîné une concentration accrue de matières dangereuses dans les déchets solides. C'est pourquoi les méthodes de gestion des déchets doivent tenir compte de l'accroissement de leur volume et de leur nocivité. Dans le passé, de mauvaises pratiques de gestion des déchets, en particulier les décharges fermées, nuisaient beaucoup, dans tous les pays d'Europe, au sol et aux eaux souterraines. Les atteintes à l'environnement dues à la production de déchets restent un problème local, mais leurs mouvements transfrontières exigent des mesures à l'échelle européenne.</p>
11)	<p><u>Pression des villes</u></p> <p>Près des deux tiers de la population de l'Europe vivent dans des zones urbaines. Le mode d'urbanisation varie d'un pays à l'autre, mais deux caractéristiques lui sont communes sur tout le continent : l'utilisation toujours accrue de terres et les atteintes croissantes à l'environnement. Certaines activités humaines, notamment la consommation d'énergie et les transports individuels, qui sont source de pollution (déchets, eaux usées, pollution de l'air, bruit, etc.) sont concentrées dans les zones urbaines. La pression qui en résulte met en péril la santé de l'homme et son environnement. Les efforts faits pour réduire cette pression auront aussi pour effet d'améliorer l'état de l'environnement hors des villes, voire dans toute l'Europe, sinon dans le monde entier. Les échanges de données d'expérience concernant les mesures prises pour réduire les contraintes aux différents stades du développement des villes exigent dès lors que le problème soit abordé dans une perspective européenne.</p>
12)	<p><u>Risques chimiques</u></p> <p>Le développement économique a dans une large mesure pour moteur les progrès et les innovations réalisés dans l'utilisation des produits chimiques. Aujourd'hui, plus de 100 000 produits chimiques sont commercialisés. Or on est mal renseigné sur leurs effets sur la santé de l'homme et sur l'environnement (toxicité, écotoxicité, chaîne de pénétration et bioaccumulation), d'où les préoccupations qui se manifestent sur le plan international et les initiatives prises pour étudier ces effets et éviter les déversements délibérés ou accidentels dans le milieu naturel.</p>

Trois autres problèmes d'environnement européens
qui méritent d'être mis en évidence

a) Dégradation des sols

La large gamme des sols est à la base de la diversité des écosystèmes et de la productivité de l'agriculture européenne. Comme ces sols résultent de processus qui se déroulent sur plusieurs milliers d'années, ils peuvent être considérés comme des ressources non renouvelables. Leur mauvais usage entraîne leur dégradation, qui implique une réduction de leur capacité d'entretien de la vie de l'homme. Les formes les plus répandues de dégradation des sols - l'érosion, l'acidification, la pollution et le compactage - sont en augmentation dans toute l'Europe. Comme les remèdes appropriés comprennent la coopération internationale, la dégradation des sols constitue un problème d'environnement de portée européenne.

b) Désertification

La désertification constitue une forme extrême de dégradation des sols. En Europe, elle menace principalement la région méditerranéenne. Elle représente un processus presque irréversible qui implique une réduction de la fertilité des sols et aboutit à une disparition complète des terres arables. A ces bouleversements des écosystèmes s'ajoutent des changements économiques et sociaux d'ordre structurel qui ont aussi un caractère irréversible. Il s'agit notamment de la diminution de la valeur des terres et de la dégradation des conditions de travail et de vie, phénomènes qui finissent par entraîner l'émigration.

c) Aspects écologiques des activités militaires

Dans toute l'Europe, il existe une forte concentration de périmètres militaires fermés ou en activité qui représentent une menace pour l'environnement. Il s'en échappe en effet des substances dangereuses et partiellement toxiques qui créent des risques pour la santé de l'homme. Sont particulièrement en danger le sol et la nappe phréatique. Contaminé, le sol perd de sa valeur du point de vue de son utilisation future à des fins agricoles ou économiques. Les risques de pollution des eaux souterraines font peser une menace sur la source la plus importante d'eau potable. L'accès partiellement interdit aux zones militaires et la difficulté d'appliquer le principe pollueur-payeur aux sources de contamination qu'elles représentent exigent des efforts concertés pour résoudre les problèmes d'environnement posés par les activités militaires. Une coopération entre les pays de la région en vue d'un échange d'informations sur les types d'activités militaires qui ont eu lieu dans les sites contaminés ainsi que sur les techniques de réparation pourrait contribuer à la mise au point de solutions économiques.

II. POLITIQUES ACTUELLES INFLUANT SUR L'ENVIRONNEMENT

La Conférence européenne des ministres de l'environnement, qui s'est tenue au château de Dobris (Czechoslovakia) en juin 1991, a souligné la nécessité d'établir un programme écologique pour l'Europe propre à servir de cadre à l'amélioration de la coordination des efforts nationaux et internationaux déployés sur ce continent. Le Groupe d'experts pour la deuxième Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe", organisée à Lucerne (Switzerland) en avril 1993, a invité les Conseillers des gouvernements des pays de la CEE pour les problèmes de l'environnement et de l'eau (organe rebaptisé en 1994 Comité CEE des politiques de l'environnement) à proposer les premiers éléments d'un tel programme. Les Conseillers ont alors envoyé à la Conférence une communication énonçant sept instruments et mécanismes politiques à long terme permettant de promouvoir la coopération européenne, ainsi que des projets de mesures sur les points ci-après :

- Coopération technologique pour un meilleur environnement;
- Approche intégrée de la prévention et de la maîtrise de la pollution;
- Instruments économiques;
- Examens des résultats des politiques de l'environnement;
- Information dans le domaine de l'environnement;
- Participation du public;
- Instruments juridiques internationaux.

La Conférence de Lucerne a approuvé ces "Eléments d'un programme écologique à long terme pour l'Europe (PEE)" et a demandé l'élaboration d'un programme sur la base du rapport "Un environnement pour l'Europe". Les ministres sont convenus que le PEE devait représenter une conception européenne fondée sur une série de principes généraux, sur les conditions politiques et économiques qui régnaient en Europe et sur l'aspiration à voir s'améliorer sensiblement l'état de l'environnement. Ils ont constaté en outre que l'élaboration et l'application du PEE contribueraient à réaliser la convergence des pays de la région, compte tenu de la diversité des besoins dans les différentes parties de l'Europe, en particulier de la nécessité d'assurer le développement économique et social et l'assainissement de l'environnement des pays en transition. Dans ce contexte, le Programme d'action écologique pour l'Europe centrale et orientale leur paraissait une mesure importante pour promouvoir, dans l'immédiat et à court terme, le rapprochement des politiques de l'environnement en Europe.

A. Rapports avec les autres programmes écologiques

Le PEE constitue un cadre propice à l'écllosion de partenariats pour l'environnement ayant pour but de rationaliser la coopération régionale par la détermination des lacunes du cadre de collaboration actuel. En particulier, le PEE vise à instituer une meilleure coopération pour l'étude des problèmes écologiques transfrontières.

1. Niveaux mondial et régional

Le PEE est lié au programme Action 21 qui a été adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro. Sa structure est à l'image de celle de ce programme, en ce sens qu'il porte sur les dimensions économiques et sociales, l'économie et l'utilisation des ressources, le rôle des entreprises communes et l'importance des instruments d'application, dont les mécanismes financiers. Il vise les questions dont s'occupe le Fonds pour l'environnement mondial : changement climatique, dégradation de la diversité biologique, pollution des eaux internationales, appauvrissement de la couche d'ozone, etc.

Dans ce contexte, le PEE s'appuie sur le Plan d'action CEE/ONU pour l'application du programme Action 21, qui a été présenté à la Commission du développement durable. Ce plan d'action décrit les mesures en cours d'application ou envisagées pour étudier les grandes questions ci-après sur le plan européen :

- Modification des modes de production et de consommation;
- Intégration des éléments relatifs à l'environnement et des éléments relatifs au développement dans le processus décisionnel;
- Protection de l'atmosphère;
- Gestion des ressources en eau;
- Développement durable de la forêt;
- Développement agricole et rural durable;
- Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques;
- Echange de techniques écologiquement rationnelles;
- Renforcement du rôle des principaux groupes et sensibilisation du public;
- Information pour la prise de décisions.

Il vise également l'élaboration des politiques dans le domaine de l'environnement et de la santé. A leurs conférences de Francfort en 1989 et d'Helsinki en 1994, organisées par le Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS/EURO) en coopération avec la Commission européenne, les ministres européens de la santé et de l'environnement ont affirmé la nécessité d'adopter une politique intégrant la protection de l'environnement et la prévention des risques écologiques pour la santé de l'homme, et ont approuvé le Plan d'action sur l'environnement et la santé pour l'Europe.

2. Niveau sous-régional

Au niveau sous-régional, il existe deux programmes écologiques importants sur lesquels le PEE peut faire fond. Dans le cadre de la Communauté européenne, qui compte désormais 15 États membres, c'est le Cinquième Programme d'action sur l'environnement (actuellement réexaminé) qui sert de source d'inspiration. L'approche qui y est adoptée est différente quant au fond de celle qui a été utilisée dans le programme précédent car elle :

- a) met l'accent sur les agents et les activités qui appauvrissent les ressources naturelles et portent atteinte à l'environnement, sans attendre l'apparition des problèmes;
- b) favorise la modification des tendances et des pratiques actuelles qui sont préjudiciables à l'environnement en vue de garantir la croissance et le bien-être socio-économiques des générations actuelles et futures;
- c) vise à faire évoluer le comportement de la collectivité en faisant appel au sens de la responsabilité de tous les secteurs de la société, dont :
 - l'administration publique;
 - les entreprises publiques et privées;
 - le grand public, aussi bien en tant que citoyens qu'en tant que consommateurs.

Plutôt que d'être expressément orientés vers la protection de certains milieux de l'environnement, les mesures à prendre concerneront essentiellement les principaux secteurs économiques : au nombre des secteurs visés par le Cinquième Programme à l'échelle communautaire figurent l'industrie, l'énergie, les transports, l'agriculture et le tourisme. Une des particularités de la politique adoptée à l'égard des secteurs visés est qu'elle a pour objet non seulement de protéger l'environnement proprement dit, mais aussi de servir les intérêts des secteurs eux-mêmes et d'assurer leur viabilité.

Les programmes d'action précédents reposaient presque exclusivement sur des mesures législatives. Dans le Cinquième programme, on reconnaît qu'une plus grande panoplie d'instruments est nécessaire pour susciter un profond changement des tendances et des pratiques actuelles et pour répartir équitablement les responsabilités entre tous les secteurs de la société. Les instruments proposés peuvent être répartis en quatre catégories :

- i) Les instruments législatifs;
- ii) Les instruments de l'économie de marché, orientés vers l'internalisation des coûts externes de l'environnement et le "calcul des coûts exacts";
- iii) Les instruments d'appui horizontaux, notamment des données de base améliorées, la recherche scientifique et le développement technologique, une planification plus rationnelle, et ce que certains ont appelé les "instruments sociaux", à savoir, l'information, l'éducation et la formation en matière d'environnement;
- iv) Les mécanismes d'aide financière, y compris le Fonds structurel de la Communauté, LIFE (l'instrument financier pour l'environnement), la Banque européenne d'investissement (et le Fonds de cohésion/pour l'environnement dont la création a été

approuvée à Maastricht).

Le Cinquième programme diffère également de ses prédécesseurs en ce sens qu'il fixe des objectifs, des mesures et des délais indicatifs portant sur la période d'ici à l'an 2000. Il n'est toutefois pas question d'engagement juridique, mais plutôt de niveaux de performance ou d'objectifs à atteindre afin de parvenir à un développement durable.

Le Cinquième programme est important compte tenu du récent élargissement de la Communauté européenne, de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'espace économique européen et de la coopération avec les Etats associés d'Europe centrale et orientale. Lors de leur réunion tenue en octobre 1994, les Ministres de l'environnement des pays de la Communauté européenne et des Etats associés ont tous reconnu qu'il était nécessaire de rapprocher les législations sur l'environnement des Etats associés et de la Commission européenne. Cette prise de conscience constitue une étape importante vers l'élaboration d'une politique de l'environnement à l'échelle européenne et elle aura son importance en vue d'une éventuelle adhésion de ces Etats à l'Union européenne, d'où l'importance croissante de la législation sur l'environnement de la Communauté européenne pour les pays en transition. Les programmes de l'Union européenne, par exemple LIFE, seront ouverts aux Etats associés d'Europe centrale et orientale en vue de faciliter le processus de transition et de rapprochement.

Le deuxième programme écologique qui intéresse le PEE est le Programme d'action écologique pour l'Europe centrale et orientale (PAE). Ce programme est fondé sur la constatation du fait que l'amélioration de l'état de l'environnement dépend du changement économique et social et non d'investissements isolés. La transition entre l'économie planifiée et l'économie de marché devrait aider à améliorer le rendement économique dans les pays d'Europe centrale et orientale. En même temps, les mesures d'incitation décidées pour favoriser une utilisation plus efficace de l'énergie, des minéraux et de l'eau vont entraîner une diminution de la pollution provoquée par unité de production.

Le PEE a un lien évident avec le PAE. Issu de la prise de conscience d'une même nécessité, il représente un engagement à intégrer la politique de l'environnement au changement économique et social, à opter pour la fixation d'un ordre de priorité, à créer des possibilités d'investissements à grande rentabilité et à promouvoir la création de capacités. Le PEE est également lié au PAE par des perspectives complémentaires. Alors que le PAE porte sur les problèmes d'environnement à court terme, exigeant des mesures rapides, le PEE offre un cadre au développement durable à long terme.

Le PEE se rattache aussi à divers autres programmes sous-régionaux importants, notamment le Programme écologique pour le Danube, le Programme d'action écologique commun pour la mer Baltique et le Programme écologique pour la mer Noire.

B. Rapports avec des conventions sur l'environnement

Le PEE se rattache aussi aux conventions internationales en vigueur. Le rapport "L'Europe et l'environnement" présente, quand il y a lieu, des réponses et des options politiques en se référant à ces conventions. Or le PEE fait de même en prenant acte des objectifs fixés et des progrès accomplis dans certains secteurs de l'élaboration des politiques internationales en matière d'environnement grâce aux conventions internationales.

Objectifs à long terme fixés dans le cadre de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Comme suite au Protocole de 1985 relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières, signé par 21 Parties à la Convention, un accord ayant force obligatoire sur le plan international a été conclu en vue de réduire les émissions de soufre ou leurs flux transfrontières d'au moins 30 % (d'ici à 1993). Collectivement, les 21 Parties au Protocole ont atteint cet objectif en 1990. A l'échelle européenne, l'objectif est presque atteint.

Le Protocole de 1994 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre spécifie un ensemble d'objectifs de réduction différenciés à l'intention des Parties.

Le Protocole de 1988 relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières oblige les Parties à stabiliser leurs émissions d'azote aux niveaux de 1987 d'ici à 1994. Dans l'ensemble de l'Europe, cet objectif a été atteint en 1990. En outre, 12 Parties ont fait une déclaration dans laquelle elles ont indiqué qu'elles visaient à réduire leurs émissions d'oxydes d'azote d'environ 30 % (en retenant comme base un des niveaux annuels de la période 1980-1986) d'ici à 1998.

Le Protocole de 1991 relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils ou de leurs flux transfrontières prévoit trois possibilités :

- Une réduction des émissions de 30 % d'ici à 1999 en retenant comme base un des niveaux annuels de la période 1984-1990.
- La même réduction dans une des zones dites de gestion de l'ozone troposphérique, en sus de l'obligation de faire en sorte que les émissions d'ici à 1999 ne dépassent pas les niveaux de 1988;
- Le maintien des émissions d'ici à 1999 aux niveaux de 1988 si les émissions enregistrées en 1988 ne dépassent pas certains niveaux spécifiés.

Bien que la plupart des pays d'Europe soient désormais Parties contractantes aux principaux traités d'application mondiale et aux instruments régionaux ou sous-régionaux adoptés dans le domaine de l'environnement et du développement durable, des efforts restent nécessaires pour élargir l'adhésion à divers accords qui revêtent de l'importance pour l'environnement de la planète ou celui de la région européenne dans son ensemble. Plusieurs accords récents, notamment les suivants :

- Convention de 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière,
- Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels,

- Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux,
- Protocoles de 1991 et 1994 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance,
- Conventions de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est et dans la zone de la mer Baltique,
- Convention de 1994 sur la coopération en matière de protection et d'utilisation durable du Danube,

ne sont pas encore entrés en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications. Il importe que les pays qui ne les ont pas encore ratifiés le fassent dès que possible, afin que ces instruments puissent être mis en oeuvre. D'autre part, les pays européens qui ont succédé à des signataires de ces accords doivent être invités à indiquer qu'ils prennent leur succession en envoyant une déclaration au dépositaire, ainsi qu'à prendre les mesures d'application nécessaires sur le plan national.

Plus importante encore est la nécessité d'améliorer et d'harmoniser les mécanismes propres à assurer le respect effectif de ces engagements internationaux, car le succès du PEE en dépend. Des recommandations dans ce sens ont déjà été formulées à Lucerne, par exemple les suivantes :

a) Rédiger des rapports périodiques nationaux sur la mise en oeuvre des accords sur l'environnement dont le texte est accessible au public, conformément aux directives et au calendrier fixés et aux besoins de données établis. Envisager une action harmonisée ou commune pour l'établissement de rapports et la surveillance aux termes de différents accords sur l'environnement;

b) Lors des réunions des Parties contractantes, procéder à des examens publics périodiques des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des traités. A cette fin, les secrétariats des traités doivent disposer des ressources financières et du personnel nécessaires pour surveiller et contrôler en permanence l'application de leurs dispositions;

c) Compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre des régimes concernant la couche d'ozone et la pollution atmosphérique transfrontière, créer des mécanismes intergouvernementaux permanents chargés de contrôler l'application des autres accords pertinents en vigueur en Europe. Les mécanismes à appliquer à cette fin doivent permettre d'éviter les antagonismes, être formulés de manière transparente et simple, et limiter la prise de décisions aux Parties contractantes;

d) Fournir aux pays en transition une aide leur permettant de respecter les obligations des traités, notamment en ce qui concerne l'établissement des rapports ordinaires et la participation aux réunions. Le cas échéant, les Parties contractantes doivent instituer des mécanismes de financement complémentaires pour soutenir l'application des textes sur le plan national.

La mise en oeuvre de ces recommandations dans les années à venir aura de toute évidence pour effet d'améliorer les résultats du PEE. En plus des traités en bonne et due forme, il existe plusieurs autres arrangements internationaux qui sont ouverts à adhésion, notamment des mécanismes de financement multilatéraux (par exemple l'Instrument de 1994 pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial), des accords sur les procédures d'application harmonisées (par exemple le Mémorandum d'accord européen de 1982 sur le contrôle par les Etats portuaires de l'application des accords sur la sécurité maritime et la protection du milieu marin), et des arrangements concernant les exportations et les importations de certains produits chimiques dangereux (par exemple la procédure FAO/PNUE de consentement préalable donné en connaissance de cause, qui est obligatoire depuis 1992 dans la Communauté européenne). Actuellement, les pays européens ne participent pas tous à ces arrangements. Le PEE leur offre une possibilité de se prononcer sur leur participation, mais celle-ci pourrait exiger le développement de leur capacité technique et administrative, ainsi qu'une aide accrue, notamment en matière de formation professionnelle.

Accords multilatéraux sur l'environnementa) Accords mondiaux

- 1960 Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (modifiée)
- 1963 Convention internationale de Vienne sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (et ses protocoles)
- 1969 Convention internationale de Bruxelles sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (modifiée)
- 1971 Convention internationale de Bruxelles portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures
- 1971 Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (modifiée)
- 1972 Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers par les opérations d'immersion de déchets et d'autres matières
- 1972 Convention de Paris concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel
- 1973 Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, modifiée)
- 1973/78 Convention internationale de Londres pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL)
- 1979 Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage et les accords européens s'y rapportant (phoques de la mer de Wadden, 1990, petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord, 1991)
- 1982 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
- 1985 Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et son Protocole de Montréal de 1987 relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (modifié en 1990/92)
- 1986 Convention de Vienne sur la notification rapide d'un accident nucléaire
- 1986 Convention de Vienne sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique
- 1989 Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
- 1990 Convention internationale de Londres sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures
- 1990 Convention de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail (Convention 70)
- 1992 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
- 1992 Convention sur la diversité biologique
- 1993 Convention de l'OIT concernant la prévention des accidents industriels majeurs (Convention 74)
- 1994 Accord international sur les bois tropicaux
- 1994 Convention de Paris sur la lutte contre la désertification

b) Accords régionaux

- 1957 Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR)
- 1958 Accord concernant l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque de l'homologation des équipements et pièces de véhicules à moteur (en particulier Règlements 49 et 83)

<u>Accords multilatéraux sur l'environnement</u>	
1968	Accord européen sur la limitation de l'emploi de certains détergents dans les produits de lavage et de nettoyage (modifié)
1969	Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique
1979	Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et son Protocole de 1984 relatif au financement à long terme de l'EMEP, Protocole de 1988 relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote, Protocole de 1991 relatif à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils et Protocole de 1994 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre
1979	Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe
1980	Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales
1989	Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure
1991	Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière
1992	Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels
1992	Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux
1993	Convention de Lugano sur la responsabilité civile pour les dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement
c) <u>Accords sous-régionaux</u>	
1976	Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et son Protocole de Barcelone de 1976 relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs, Protocole de Barcelone de 1976 relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique, Protocole d'Athènes de 1980 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique et Protocole de Genève de 1982 relatif aux zones spécialement protégées de la région méditerranéenne
1992	Convention d'Helsinki pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique
1992	Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
1992	Convention de Bucarest sur la protection de la mer Noire contre la pollution et ses protocoles
1994	Convention de Sofia sur la coopération en matière de protection et d'utilisation durable du Danube

C. Rapports avec d'autres politiques influant sur l'environnement

Les processus de prise de décisions appliqués dans de nombreux pays d'Europe n'ont pas encore pleinement intégré la protection de l'environnement aux politiques suivies dans les autres domaines. Toutefois, la nécessité de le faire progressivement, énoncée au principe 4 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, a été reconnue. Le Cinquième Programme d'action sur l'environnement de la Communauté européenne, par exemple, souligne cette nécessité et, de ce fait, la politique écologique de la Communauté se trouve à un moment décisif. Le PAE exige aussi un développement intégré permettant de fixer des objectifs écologiques et économiques en vue d'améliorer la qualité de la vie. Ce résultat peut être obtenu par l'investissement de capitaux dans des projets assurant des avantages à la fois économiques et écologiques (mesures de grande rentabilité). L'intégration de la protection de l'environnement aux politiques influant sur l'environnement a été

mise en oeuvre dans le cadre de la CEE et de diverses autres organisations internationales opérant en Europe.

D. Stimulation des tendances politiques

Le PEE ne remplace pas les politiques en vigueur qui influent sur l'environnement. Son rôle est de chercher à les améliorer et à les stimuler en vue de resserrer la coopération au niveau européen. Il favorise ainsi la conception intégrée du développement durable par des efforts en vue d'harmoniser, quand c'est nécessaire, les politiques écologiques et sectorielles et par la création de partenariats et d'instruments appropriés.

1. Conception intégrée

Le PEE est fondé sur la constatation que le développement durable nécessite l'intégration de la protection de l'environnement à tous les éléments importants du processus de développement. Il tient compte des politiques axées sur cet objectif qui ont déjà été mises en oeuvre sous les auspices de la CEE, de l'OCDE et de l'Union européenne. Les mesures et programmes ci-après peuvent être mentionnés :

- Agissant en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la CEE a étudié des mesures économiques, juridiques, techniques et réglementaires pour la promotion d'une agriculture durable du point de vue de l'environnement et la production d'aliments sains;
- Dans le cadre des activités consacrées à la protection des ressources hydrauliques et des systèmes aquatiques, elle a adopté, en 1993, les Principes directeurs concernant l'approche écosystémique de la gestion de l'eau, afin d'aider les pays à élaborer et à mettre en oeuvre à l'échelon national des plans d'action, programmes et pratiques applicables à la gestion courante de l'eau. Plus tôt, en 1989, la CEE avait adopté la Charte pour la gestion des eaux souterraines pour assurer un large appui aux gouvernements de ses pays membres dans leurs efforts communs en vue de protéger les eaux souterraines en fournissant à leurs planificateurs et décideurs les instruments politiques appropriés;
- En ce qui concerne les pays en transition, la Déclaration ministérielle de Lucerne de 1993 met l'accent en particulier sur 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 entreprendra dans ces pays "des réformes politiques et institutionnelles essentielles". C'est pourquoi, la CEE a approuvé, en 1994, les Directives sur la gestion intégrée de l'environnement dans les pays en transition, établies en coopération avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE);

- La CEE collabore avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'extension à l'ensemble de la région de la CEE de programmes ou pratiques concernant :
 - les examens nationaux des résultats des politiques de l'environnement;
 - l'application d'instruments économiques aux politiques de l'environnement;
 - la manutention écologiquement rationnelle des produits chimiques dangereux;
- Au niveau de la Communauté européenne, le Cinquième Programme d'action sur l'environnement exige expressément l'intégration des objectifs de la politique de l'environnement aux autres secteurs politiques des Communautés européennes.
- 2. Coopération en matière d'harmonisation des normes en vue d'intensifier les échanges commerciaux

L'élargissement de la Communauté européenne et la préparation de l'entrée dans celle-ci des Etats associés auront pour effet de faire accéder de plus en plus les marchés nationaux au niveau européen. Or ce processus exige une harmonisation ou une convergence croissante des normes écologiques quand rien ne justifie des différences entre elles et dans les cas où il existe d'importants obstacles au commerce. Même s'il n'y a guère de preuves que les normes pour les produits écologiques constituent une grande entrave aux échanges commerciaux, on peut, en rapprochant les conceptions des pays touchant leur établissement et leur application, obtenir des avantages sensibles, par exemple les suivants :

- amélioration des économies d'échelle;
- atténuation des distorsions dues à la concurrence;
- réduction des îlots de pollution et des pressions négatives sur les normes écologiques;
- action aidant à atteindre les objectifs écologiques.

Les conventions régionales sur la pollution de l'air, les études d'impact, la gestion de l'eau et les accidents industriels contribuent à l'harmonisation des normes, politiques et méthodes.

Harmonisation d'instruments visant à intégrer la protection
de l'environnement : les études d'impact

Dans les pays d'Europe, les études d'impact sont de plus en plus utilisées pour promouvoir une conception intégrée de la protection et de la gestion de l'environnement. Elles consistent à évaluer l'ensemble des atteintes à l'environnement d'une activité envisagée et les activités de rechange possibles. Elles permettent en outre de rassembler des données à l'intention des décideurs et du grand public et peuvent contribuer à prendre des mesures de prévention dans l'intérêt d'un développement durable.

Sur le plan européen, la coopération entre les pays s'inscrit dans le cadre de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991, Espoo). Cette convention constitue un instrument de caractère juridiquement obligatoire dont le but est d'empêcher, de réduire ou de maîtriser les effets transfrontières nocifs pour l'environnement que peuvent avoir des activités qui en sont au stade de la planification. Elle codifie l'obligation générale des Etats de s'informer mutuellement et de se consulter sur tous les grands projets à l'étude susceptibles de porter gravement atteinte à l'environnement par-delà les frontières. En attendant son entrée en vigueur, cette convention est mise en oeuvre par les Signataires sur le plan législatif, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux et sous la forme de projets et d'activités concrets.

3. Partenariats

D'autre part, le PEE examine la manière dont le secteur commercial et industriel pourrait être encouragé à contribuer à améliorer l'état de l'environnement en Europe dans son ensemble et dans les pays en transition en particulier. Ce processus devrait également impliquer le grand public. En Europe, des progrès importants en matière de prévention et de réduction de la contamination de l'environnement ne sont en effet possibles qu'avec la pleine compréhension, un appui sans réserve et la participation du public. Celle-ci est aujourd'hui indispensable, et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, comme la Déclaration de Lucerne, par exemple, invite les gouvernements à faire participer le public à la prise de décisions en matière d'environnement. Le partenariat entre les pouvoirs publics et les ONG, institué à Bergen (Norvège) et poursuivi lors des préparatifs de la CNUED, devrait recevoir un élan accru grâce au PEE.

III. ELEMENTS D'UN PROGRAMME ECOLOGIQUE POUR L'EUROPE (PEE)

A. Généralités

1. Information

A l'échelon international et national, la législation prévoit un dispositif d'information sur diverses questions liées à la formulation de politiques, notamment : étude d'impact sur l'environnement, planification de l'utilisation des sols, produits inoffensifs pour l'environnement et transports publics. Par ailleurs, dans l'ensemble de l'Europe, nombre d'entreprises commerciales diffusent des informations sur leur performance écologique. En outre, divers instruments juridiques internationaux et nationaux ont été adoptés en vue de garantir l'accès de la population à l'information sur l'environnement. Au niveau international, la Convention de la CEE relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière offre un cadre pour l'information et la consultation au plan international. Au niveau de la Communauté européenne, la directive concernant l'étude d'impact sur l'environnement a pour objet de fournir l'information voulue aux personnes affectées par certains projets publics ou privés. En vertu de la directive communautaire sur la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, les Etats membres de la Communauté européenne sont de plus tenus de donner à la population les moyens de s'informer par elle-même. A l'échelon national, nombre de pays ont adopté des instruments juridiques analogues.

Pour ce qui a trait à la mise en oeuvre d'Action 21 et aux activités de la Commission du développement durable, les pays sont encouragés à poursuivre et à renforcer les efforts qu'ils déploient pour établir des rapports sur l'état de leur environnement. L'OCDE et la CEE se sont attachées à étendre à l'ensemble de la région de la CEE le système de bilan des performances environnementales nationales. La CEE encourage en outre la diffusion d'informations sur de nombreuses questions, telles que l'application des conventions relatives à l'environnement en Europe, les forêts, les transports, la prise en compte des problèmes liés à l'environnement dans les autres domaines d'intervention et l'efficacité énergétique. Les ONG internationales, comme l'Union mondiale pour la nature (IUCN) et le Centre régional pour l'environnement, poursuivent leur action dans ce domaine. Dans les pays en transition, davantage d'informations sur l'état de l'environnement sont devenues disponibles grâce à des programmes d'assistance internationale lancés par la Communauté européenne (par exemple PHARE et TACIS) et par des institutions financières internationales comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

L'Union européenne a pris une mesure importante, à savoir la création de l'Agence européenne pour l'environnement. L'Agence a pour rôle principal de mettre en relation utilisateurs et fournisseurs et, en particulier, d'offrir des informations aux institutions de l'Union européenne et aux gouvernements des pays membres pour les aider à prendre des décisions. Pour ce faire, l'Agence a entrepris de mettre sur pied et d'améliorer un réseau européen pour la collecte, l'analyse et la diffusion des données. Si les pays appartenant au réseau décidaient de se joindre à l'Agence ou si des dispositions appropriées étaient prises, l'Agence pourrait étendre ses activités à d'autres pays européens.

2. Participation du public

Le principe de la participation s'est imposé à différents niveaux dans le processus décisionnel relatif à l'environnement. Au niveau européen, la CEE a élaboré des directives pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement. Dans le cinquième Programme d'action sur l'environnement de la Communauté européenne, ce principe est qualifié de "responsabilités partagées" afin de souligner le lien entre participation et responsabilité. Au niveau national, plusieurs pays ont eu recours à des accords librement consentis engageant des groupes spécifiques dont l'objet est de fixer des objectifs et de concevoir des instruments d'application et des procédures pour le suivi des performances effectives. Des instruments juridiques faisant appel à la participation active de tous les citoyens, notamment dans le domaine de la récupération des emballages après usage, ont de plus été adoptés.

Dans nombre de pays, une place est également faite à la participation du public dans certains dispositifs législatifs, touchant en particulier à l'étude d'impact sur l'environnement et à la construction et l'exploitation de certaines installations publiques ou privées. Pour ce qui est des pays en transition, le Centre régional pour l'environnement a proposé un manuel sur la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement.

3. Coopération interministérielle

Dans tous les pays d'Europe, la montée des préoccupations liées à l'environnement a entraîné la création de services chargés spécifiquement de l'environnement (départements, ministères, agences). Maintenant que le développement durable s'est imposé en tant que concept clé pour l'action ultérieure et que sa mise en oeuvre doit se faire selon la voie tracée par Action 21, l'environnement est une préoccupation commune à pratiquement tous les organismes chargés de l'élaboration des politiques. Cette approche intégrante pourrait en particulier se traduire pour les ministères de l'environnement des pays européens par une responsabilité spéciale, en les encourageant à coopérer avec les autres départements compétents au niveau ministériel. Etant donné que la politique environnementale relève de la responsabilité de l'ensemble du gouvernement, il est nécessaire d'améliorer la coopération entre les ministères concernés en vue d'intégrer les questions intéressant l'environnement dans les politiques sectorielles.

Des plans nationaux relatifs à la politique de l'environnement ou des stratégies de la durabilité ont été définis et adoptés pour servir de base à une coopération institutionnelle entre organismes publics. Diverses initiatives ont été lancées sur le plan international pour promouvoir la coordination et la coopération interministérielle dans le domaine de l'environnement. Au sein de la CEE, de l'OCDE et de la Communauté européenne où de nombreux groupes de travail examinent les problèmes posés et les perspectives ouvertes par la prise en compte des préoccupations et impératifs liés à l'environnement dans d'autres domaines d'intervention tels que l'agriculture, l'énergie, les transports, les établissements humains, l'industrie, la santé, le commerce et les finances, et la coopération aux fins du développement.

Aux fins de la mise en oeuvre d'Action 21, de nouvelles dispositions visant à intégrer les préoccupations environnementales dans d'autres domaines d'intervention devront être prises. En ce qui concerne la Communauté européenne, le cinquième programme d'action sur l'environnement donne lieu à une réflexion dans ce sens. Au nombre des autres initiatives de la Communauté

figurent : la directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution, la directive sur la qualité écologique des eaux de surface, la décision ministérielle sur les transports et l'environnement de décembre 1994 et la réforme de la Politique agricole commune. Des mesures analogues seront sans doute prises au niveau des pays.

4. Renforcement des capacités et groupes principaux

Vu les impératifs d'Action 21 et la nécessité d'un développement durable, le renforcement des capacités en matière d'environnement n'intéresse pas que les pays en transition. Un renforcement substantiel des capacités s'impose en outre du fait de certaines tendances nouvelles comme la prévention et la réduction intégrées de la pollution, le recours aux instruments économiques, la mise en place de systèmes de comptabilité nationale de l'environnement, le développement de l'analyse cycle de vie et de la gestion intégrée de la production, le passage à des cycles fermés pour les matières premières et l'emploi de sources d'énergie renouvelables.

Le renforcement des capacités est une tâche majeure, non seulement pour les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux mais aussi pour les groupes principaux comme le monde agricole, les entreprises et l'industrie et les ONG. Vu que les moyens disponibles sont limités, des priorités devront être définies. Une coopération plus étroite dans le domaine de l'information et de l'échange de données d'expérience, tant aux niveaux international que national, constituera un impératif important. Une telle coopération pourrait concourir à accroître l'efficacité et à éviter les doubles emplois.

La bonne mise en oeuvre du PEE passe par l'engagement et la participation de tous les groupes principaux identifiés dans Action 21. Dans l'optique d'une restructuration de l'Europe sur la voie du développement durable - qui constitue l'objectif fondamental du PEE - tous les groupes principaux, les autorités locales, les ONG, les femmes, les jeunes, les organisations syndicales, les agriculteurs, les entreprises et l'industrie (y compris les institutions financières) devront apporter une contribution de poids, tant en Europe occidentale que dans les pays en transition.

Des politiques visant à faire participer les groupes principaux à la gestion de l'environnement sont en cours de mise en oeuvre au niveau international. Pour ce qui est des entreprises et de l'industrie, diverses initiatives ont été prises par différents organismes comme le PNUE (Centre d'activité du Programme pour l'industrie et l'environnement), l'OCDE (Groupe de travail spécial sur l'industrie et l'environnement), le Réseau international pour la gestion de l'environnement (INEM) et la Communauté européenne (cinquième Programme d'action sur l'environnement). La directive de la Communauté européenne concernant le système de gestion et d'audit de l'environnement crée de nouveaux outils pour l'autosurveillance, le guidage et la fourniture d'informations sur la performance écologique. Des incitations visent en outre à favoriser la fabrication de produits inoffensifs pour l'environnement, la récupération et le recyclage des emballages après usage et la prise en compte de la responsabilité dans l'indemnisation des préjudices écologiques. La Chambre de commerce internationale a adapté la Charte des entreprises pour un développement durable tandis que le Conseil européen de l'industrie chimique a approuvé un programme mondial de "responsabilisation".

Au niveau national, dans plusieurs pays européens, la mise au point de "pactes écologiques" avec différentes branches industrielles a permis certains progrès concernant la réduction des rejets, la conservation de l'énergie et la définition de normes de produits écologiques.

5. Application et sanctions de l'inapplication

Le nombre de lois et de règlements relatifs à l'environnement n'a cessé d'augmenter dans l'ensemble des pays européens, mais le législateur n'a pas toujours prévu les mécanismes institutionnels nécessaires ni les organes chargés de les faire respecter et de les réviser en temps opportun. Des stratégies efficaces permettant de faire respecter au maximum la législation et la réglementation relatives à l'environnement, y compris des mesures d'incitation à l'autosurveillance destinées aux parties concernées, s'imposent. Les administrations publiques nationales et locales compétentes en la matière peuvent tirer avantage d'échanges bilatéraux ou internationaux de données d'expérience. Au sein de la Communauté européenne, les organismes des Etats membres chargés de la surveillance et de l'application procèdent à des échanges de données d'expérience à l'occasion de réunions régulières.

L'application des dispositions des conventions internationales relatives à l'environnement appelle une attention particulière. Elle suppose, entre autres, l'adoption d'instruments juridiques appropriés au niveau national et le suivi de l'application de ces dispositions par les parties concernées telles que les autorités, les industriels, les agriculteurs, les détaillants et la population dans son ensemble.

6. Restructuration, privatisation, emploi et effets économiques d'ensemble

La notion de développement durable suppose l'intégration de la politique environnementale dans les politiques économiques et sectorielles en vue de répartir les responsabilités en matière de gestion de l'environnement entre les acteurs du secteur économique, tels que les entreprises, les négociants et les consommateurs, et ce d'une manière rentable. Ainsi, il sera tenu compte des coûts d'utilisation de l'environnement lors de la prise de décisions concernant la production et la consommation. Pour ce faire, il est important de mettre au point des méthodes intégrées de comptabilités environnementales et économiques permettant d'assurer pleinement la prise en compte des externalités et du coût d'utilisation des ressources.

Les préoccupations liées à l'environnement constituent un autre volet important des décisions touchant la restructuration et la privatisation, en particulier dans les pays en transition. L'expérience a montré que l'adoption d'une politique environnementale rationnelle avait des effets macroéconomiques positifs. Les pays dotés d'une politique environnementale rigoureuse sont parvenus à créer des possibilités d'emploi dans différents domaines en rapport avec la protection de l'environnement, notamment l'industrie de la technologie environnementale et les services environnementaux, comme le traitement des eaux usées et la gestion des déchets. Ils ont également réussi à inciter leurs entreprises industrielles, en particulier les petites et moyennes entreprises, à ouvrir de nouveaux débouchés aux techniques, produits et services écologiquement rationnels.

B. Production plus propre et utilisation efficace de l'énergie et des matériaux

1. Amélioration de l'efficacité énergétique et les sources d'énergie renouvelables

Au cours des 20 dernières années, les politiques de l'environnement ont déjà eu un effet sensible sur celles de l'énergie. En Europe, bien des pays ont mis en oeuvre des mesures antipollution nouvelles et plus strictes et ont progressé vers l'adoption de techniques et de procédés industriels non polluants. Dans nombre d'entre eux, les études d'impact sont désormais intégrées à l'élaboration des politiques et aux investissements dans le domaine de l'énergie. Diverses activités sont en cours aux échelons européen, sous-régional et bilatéral pour promouvoir la coopération entre les pays de la région.

Depuis les années 80, l'efficacité figure parmi les questions de premier plan. A l'échelon mondial, l'efficacité énergétique constitue un moyen de mettre en oeuvre la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. La Charte européenne de l'énergie, et les protocoles s'y rapportant, a pour objet de mettre sur pied un cadre nouveau favorable à l'amplification de la coopération dans les domaines de l'énergie, du commerce et des échanges dans toute l'Europe.

Par ses projets concernant l'efficacité énergétique et les aspects écologiques des activités des industries de l'électricité, du charbon et du gaz, ainsi que les sources d'énergie nouvelles et renouvelables, le Comité de l'énergie de la CEE contribue largement à atteindre cet objectif. Le projet "Efficacité énergétique 2000" de la CEE a pour but d'intensifier les échanges commerciaux et la coopération en matière de technologie d'efficacité énergétique entre les pays anciennement à économie planifiée et les pays à économie de marché.

En matière de politique et d'efficacité énergétiques, la Commission européenne mène des activités dans le cadre de programmes spécifiques portant sur la conception de la politique énergétique des pays situés hors de la Communauté (SYNERGY), les recherches sur les sources d'énergie renouvelables (ALTENER), les économies d'énergie (SAVE), l'efficacité énergétique (THERMIE) et les possibilités communes d'approvisionnement en énergie non classique ou à long terme (JOULE). La participation à ces programmes est ouverte aux pays en transition. Des programmes spéciaux d'aide à ces pays (PHARE et TACIS) contribuent aussi à améliorer leur efficacité énergétique.

Des améliorations de l'efficacité énergétique, en particulier en Europe occidentale, ont déjà été obtenues, mais à l'avenir, cette évolution risque de se trouver freinée en raison de la modicité des prix de l'énergie. Sur le plan de l'offre, il subsiste dans toute l'Europe des différences entre l'efficacité de l'exploitation des installations de production d'électricité et les réseaux de distribution d'énergie. Quant à la demande, elle offre encore de grandes possibilités d'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation de l'énergie. Les politiques en vigueur devraient rester axées sur la réduction de l'intensité énergétique de l'économie. Dans les pays en transition, une fixation des prix tenant compte des réalités commerciales va jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficacité de leurs marchés. Dans toute l'Europe, l'intérêt croissant porté à l'internalisation des coûts écologiques externes du cycle énergétique aux prix de l'énergie pourrait venir à représenter un moyen essentiel d'influencer la demande d'énergie et l'efficacité énergétique.

Programme Energie 2000 du Danemark

En novembre 1993 le Gouvernement danois a annoncé le prolongement du programme Energie 2000 qu'il avait lancé en 1990. Des initiatives nouvelles visant à assurer le respect de l'échéancier fixé dans Energie 2000 ont été présentées, notamment réduire de 20 % les émissions de CO₂ d'ici 2005 par rapport à 1988 comme prévu à l'origine. Le prolongement d'Energie 2000 s'inscrit dans une perspective internationale puisque ce programme vise à :

- contribuer à certaines initiatives mondiales, comme la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques;
- assurer la prise en compte des objectifs environnementaux dans le cadre d'un marché international libéralisé de l'énergie;
- encourager les industriels danois à mettre au point des technologies appropriées susceptibles d'être utilisées pour améliorer les systèmes énergétiques des pays en transition.

Des mesures visant à améliorer le rendement énergétique peuvent être appliquées à l'ensemble de la chaîne énergétique (extraction, production, distribution et utilisation finale de l'énergie). Pour ce qui est de l'amélioration du rendement énergétique, les centrales électriques et les grandes sources industrielles constituent un des éléments clés de cette chaîne, en particulier pour la réduction des émissions de SO₂ et de NO_x. En vue d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des émissions dans les protocoles à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979, Genève), de nombreux pays européens ont adopté des mesures précises se rapportant aux sources industrielles et aux centrales électriques, y compris des normes d'émission, des mesures liées aux techniques de réduction des émissions, et des instruments économiques.

Les avancées technologiques ouvrent les perspectives d'une modernisation (adaptation ou remplacement) s'inscrivant dans une approche intégrée combinant augmentation du rendement thermique et atténuation des effets négatifs sur l'environnement. Des techniques commercialement viables permettent en particulier déjà d'adapter ou de remplacer le matériel des centrales thermiques au charbon. La coopération internationale visant à définir un cadre pour le choix et l'introduction des technologies de pointe les plus prometteuses dans le domaine des centrales thermiques au regard des critères coûts-avantages se poursuivra à l'avenir sous les auspices du Comité de l'énergie de la CEE, en particulier par l'intermédiaire du Groupe de travail du charbon.

Depuis 1991, le Groupe de travail de la technologie relevant de la Convention sur la pollution atmosphérique élabore les annexes techniques des protocoles concernant les systèmes de contrôle et monte des activités portant sur l'échange d'informations, les services d'ingénierie et la formation du personnel d'exploitation des installations. Le Groupe de travail a en outre mis en route des activités visant à renforcer et à harmoniser le cadre juridique relatif à la technologie de réduction de la pollution atmosphérique dans les pays en transition. Dans le PAE sont formulées certaines directives à leur intention. Il y est proposé d'atténuer l'impact sur l'environnement en réalisant des investissements permettant de gagner sur les deux tableaux, c'est-à-dire qui se justifient au regard des seuls critères économiques mais ont de plus des retombées favorables sensibles sur l'environnement.

Dans la Communauté européenne, des dispositions communautaires visant à réduire les émissions imputables aux installations industrielles et aux grandes installations de combustion sont en vigueur depuis 1984 et 1988, respectivement. Ces instruments communautaires fixent des valeurs limites pour les émissions, une distinction étant établie entre les installations nouvelles et celles en

place, et prévoient des programmes pour la réduction du volume annuel total des émissions dont sont responsables les installations en place. Une proposition de directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution est en cours de mise au point. De plus, la directive sur les grandes installations de combustion doit faire l'objet d'une révision qui donnera lieu à l'adoption d'une réglementation plus rigoureuse en matière de limitation des émissions.

2. Technologie écologiquement rationnelle dans la région de la CEE

Dans les années 80, les efforts visant à atténuer l'impact sur l'environnement ont essentiellement porté sur les technologies antipollution dites de fin de chaîne permettant de respecter les normes environnementales. La grande efficacité de certaines de ces technologies avait pour contrepartie un coût élevé. De plus elles n'évitaient en rien l'utilisation excessive de ressources non renouvelables, même peu abondantes, n'incitaient pas à remplacer les substances, produits et sous-produits dangereux à la production ou à l'utilisation, ne se traduisaient par aucune réduction de la consommation d'énergie, et n'avaient pas pour objet de réduire au minimum la production de déchets et de résidus, de prévenir les risques sur les plans de la santé et de la sécurité ou d'éviter les effets défavorables sur l'environnement.

A l'heure actuelle, l'élaboration des politiques repose sur la promotion de filières technologiques produisant peu de déchets, conçues comme des systèmes intégrés englobant savoir-faire, procédures, équipement et gestion et la promotion d'une bonne gestion des produits c'est-à-dire la conception et la mise au point de produits faisant appel à des matériaux sans danger pour l'environnement et à des procédés de production écologiquement rationnels.

Des efforts dans ce sens sont déployés par le PNUE - par l'intermédiaire du Centre d'activité du programme pour l'industrie et l'environnement, par la CEE - sous la forme d'un certain nombre de recommandations récentes relatives aux techniques et produits écologiquement rationnels, et par l'OCDE - au titre de son programme relatif à la technologie et à l'environnement. Au niveau de la Communauté européenne, des propositions de texte ou d'amendement visant à traduire ces politiques dans les faits sont élaborées pour négociation entre les Etats membres.

3. Gestion des déchets

Pour ce qui touche à l'élaboration de la politique et de la législation concernant la gestion des déchets, la plupart des pays européens s'inspirent des travaux préliminaires entrepris par l'OCDE et l'Union européenne. Ces efforts se traduisent par l'adoption d'instruments nouveaux, tels que les accords librement consentis, l'introduction d'écotaxes liées aux déchets, l'application de redevances pour la restitution des produits après consommation, la promotion des systèmes de consignation et de "retour au vendeur" et l'adoption de systèmes de gestion des déchets d'emballages par les producteurs de matériaux d'emballage.

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination prévoit la délimitation des responsabilités entre pays exportateurs et pays importateurs et définit un cadre commun pour une politique paneuropéenne de gestion transfrontière des déchets. Trente-trois pays de la CEE ont ratifié la Convention, au titre de laquelle on élabore actuellement un protocole sur la responsabilité et l'indemnisation ainsi que des directives techniques

pour la gestion écologiquement rationnelle des flux de déchets prioritaires et des opérations d'élimination. Toujours dans le cadre de la Convention, il est actuellement procédé à la création d'un centre régional de formation et de transfert de technologie en Slovaquie et à l'élaboration de critères pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

En ce qui concerne la Communauté européenne, la politique relative à la gestion des déchets a été révisée puis aménagée depuis la fin des années 80. Elle se fonde sur des principes selon lesquels la prévention est à privilégier par rapport à la réutilisation, la récupération et le recyclage (y compris la récupération de l'énergie à partir des déchets), la prévention et la réutilisation étant préférables à l'élimination sans danger des déchets. Des dispositions législatives visant à imposer des normes environnementales strictes pour les installations d'élimination, principalement les décharges et les établissements d'incinération des déchets dangereux, sont en cours d'élaboration.

Exemples d'initiatives relatives à la gestion des déchets

Au début des années 90, la Commission européenne a mis en route une série de projets pilotes dans le cadre de son Programme prioritaire concernant les flux de déchets. Son objet est d'identifier certains flux de déchets susceptibles d'être réduits ou d'être soumis à un traitement en vue d'en amoindrir l'impact sur l'environnement, ce en mettant en oeuvre des moyens d'action définis par des groupes de travail rassemblant toutes les parties intéressées, à savoir des représentants de la Commission, des Etats Membres, des branches industrielles concernées et des agents s'occupant de la gestion et de la récupération des déchets, ainsi que des ONG oeuvrant à la protection de l'environnement ou des consommateurs. Le principal avantage de cette démarche nouvelle tient à ce qu'elle permet de rassembler des informations utiles tant sur les procédés de production que sur la récupération et la gestion des déchets disponibles auprès de tous les partenaires concernés aux fins de définir une stratégie consensuelle. Cette démarche a été appliquée aux flux liés à certains déchets spécifiques, notamment les véhicules en fin de vie, les déchets médicaux, les pneus usagés, les débris de construction et les gravats, et le matériel électrique et électronique usé.

Récemment mené à bien aux Pays-Bas, le Programme sur les réussites industrielles dans le domaine de la prévention de la production de déchets (PRISMA) avait pour objet d'évaluer les efforts des industriels dans le domaine de la prévention de la production de déchets. Les projets pilotes entrepris dans le cadre du programme PRISMA ont fait apparaître que dans la plupart des cas des mesures judicieuses de réorganisation interne se traduisaient par une réduction allant de 25 à 30 % pour ce qui était des substances chimiques et que des substitutions de technologies pouvaient faire baisser de 30 à 80 % la quantité de déchets et de rejets. Ces projets pilotes ont de plus montré que les mesures introduites s'étaient traduites par un abaissement des coûts, des retombées économiques favorables et d'autres avantages indirects.

En 1990, le Ministère français de l'environnement a lancé un vaste programme visant à améliorer la gestion des déchets industriels. Plus de 1 800 entreprises ont participé à ce programme, dont l'objet était de réduire - à la source - le volume des déchets produits et d'améliorer les taux de récupération et de recyclage. Ce programme a montré aux industriels qu'une amélioration de la gestion des déchets pouvait être facilement applicable et très profitable.

C. Modes de consommation durables

La conclusion du programme Action 21 adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) était que la dégradation continue de l'environnement mondial était principalement due aux modes de consommation et de production non durables, en particulier dans les pays industrialisés. Les pays développés ont accepté de montrer la voie pour parvenir à des modes de consommation durables. Depuis le Sommet de Rio, les efforts et activités

déployées pour modifier les modes de consommation se sont beaucoup intensifiés aux niveaux local, national et international et ont abouti à l'adoption d'un programme de travail sur l'évolution des modes de production et de consommation lors de la troisième session de la Commission du développement durable de l'ONU (UNCSD), en avril 1995.

Une consommation durable est un objectif général qui intègre plusieurs tendances fondamentales de politique générale :

a) Améliorer la compréhension : les gouvernements, les milieux d'affaires, la communauté scientifique et les organisations non gouvernementales mettent au point de nouvelles façons d'analyser et de comprendre les impacts écologiques des structures et des tendances de la consommation, en faisant appel à des notions telles que la gestion du cycle de vie, l'efficacité écologique et l'espace environnemental. Une importance de plus en plus grande est accordée actuellement aux éléments sociaux, culturels, démographiques, économiques et technologiques qui déterminent la consommation;

b) Améliorer les politiques concernant les produits : les gouvernements élaborent des politiques plus ingénieuses concernant les produits, fondées sur l'analyse du cycle de vie, notamment en rendant les producteurs plus responsables de l'impact écologique de la consommation;

c) Mettre l'accent sur les équipements et les infrastructures : les gouvernements reconnaissent maintenant que le patrimoine d'infrastructures physiques constitué par exemple des logements, de l'énergie, des transports et de la gestion des déchets - peut enfermer les sociétés dans des schémas de consommation polluants et inefficaces sur lesquels les consommateurs individuels n'ont guère d'influence;

d) Réviser les politiques d'achat : les gouvernements et les entreprises commencent à contribuer à l'élaboration de modèles généraux de la demande de biens et de services écologiquement rationnels en intégrant des critères écologiques dans les politiques appliquées aux fournisseurs et dans les prescriptions des marchés publics;

e) Diffuser les meilleures pratiques disponibles : les gouvernements cherchent actuellement les moyens d'appuyer et de diffuser les premiers efforts accomplis pour parvenir à une consommation durable, telle que les projets pilotes de collectivités produisant peu de déchets, de réseaux de transport urbains respectant des critères écologiques bien définis et en intégrant des principes de durabilité dans l'aménagement du territoire;

f) Renforcer les capacités d'intervention des particuliers et des ménages : les gouvernements nationaux et les instances locales commencent maintenant à appuyer les initiatives communautaires novatrices qui donnent aux particuliers et aux ménages la capacité d'intervenir chez eux et sur leur lieu de travail pour introduire des changements durables.

Espace environnemental

L'espace environnemental est la quantité totale de capacité d'absorption, de ressources non renouvelables, de terres agricoles et de forêts qui peut être utilisée dans le monde sans compromettre l'accès des générations futures aux mêmes ressources. Le plan d'action pour un environnement durable des Amis de la Terre - Pays-Bas (Action Plan Sustainable Netherlands) et celui de l'Institut Wuppertal (Towards Sustainable Europe) partent du principe que chaque pays a droit au même espace environnemental par habitant et fixent à cet égard des objectifs intermédiaires à atteindre d'ici à 2010. En 1995, il y aura dans 31 pays d'Europe orientale et occidentale des études et des débats pour mettre au point une stratégie de mise en oeuvre de modes de production durables.

(Amis de la Terre, Pays-Bas)

L'action en faveur de la consommation durable repose sur les exemples de plus en plus nombreux en Europe de l'Est et de l'Ouest d'initiatives réussies où tout le monde a été gagnant puisque l'amélioration de la qualité de l'environnement s'est accompagnée d'une augmentation de l'efficacité économique et de la compétitivité industrielle. Pour les pays en transition, la tâche fondamentale est d'améliorer l'efficacité des ressources et de consolider les aspects positifs de leur consommation (transports publics par exemple), tout en évitant d'introduire des modes de consommation antiéconomiques et polluants. Il n'existe pas un modèle unique à suivre pour introduire des modes de consommation durables dans la région de la CEE et le Programme écologique pour l'Europe ne vise qu'à renforcer et diffuser ces exemples de bonnes pratiques. En entreprenant une action concrète dans ce sens, l'Europe sera en mesure de démontrer aux pays en développement qu'elle respecte les engagements qu'elle a pris dans le cadre d'Action 21 en jouant un rôle de chef de file dans la transformation des modes de consommation. Il sera essentiel à cet égard de fixer des objectifs en matière de durabilité et des délais pour leur réalisation.

Objectifs et calendriers

Il est nécessaire de définir des objectifs généraux quantifiables ainsi que des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés pour sélectionner et évaluer les instruments de politique générale appropriés. Ces objectifs doivent être en nombre limité et pouvoir être appliqués avec efficacité par rapport aux coûts. Dans le cadre des plans nationaux de développement durable, les gouvernements devraient redoubler d'efforts pour définir des objectifs chiffrés et des objectifs d'ensemble en matière de durabilité.

Pour atteindre l'objectif de la durabilité en Europe, l'Institut Wuppertal a défini comme suit les objectifs environnementaux moyens par habitant à atteindre d'ici à 2010 :

Utilisation de l'énergie primaire :	20 % de réduction
Matières premières non renouvelables :	20-25 % de réduction
Utilisation des terres :	12 % de réduction
Intensité de transport :	10 % de réduction

(Institut Wuppertal)

1. Instruments économiques

Les instruments économiques visent à améliorer le fonctionnement de l'économie de marché en intensifiant les flux d'information (par le biais notamment d'audits écologiques et de programmes d'écoétiquetage), en adaptant les prix relatifs des biens et des services (par le biais notamment de l'adoption d'instruments économiques tels qu'écotaxes et redevances) et en rendant les producteurs plus responsables des performances environnementales des produits et des services (grâce par exemple à des prescriptions en matière de récupération).

Le principe pollueur-payeur

Le principe pollueur-payeur a été adopté par l'OCDE en 1972 en tant que moyen économique de répartir les coûts de la lutte contre la pollution. Ce principe signifie que "les coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution" incombent au pollueur, ces mesures étant "des mesures décidées par les autorités pour que l'environnement soit dans un état acceptable". Plus généralement, le pollueur doit supporter l'intégralité des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution qu'il provoque.

Ce principe, qui était d'abord économique, devient aussi juridique, dans le sens où il est de plus en plus intégré dans les lois et traités internationaux sur l'environnement. L'idée prédominante est d'accroître la responsabilité du pollueur et d'alléger la charge économique que la pollution représente pour les autorités. Le principe pollueur-payeur n'est pas un principe d'équité; il ne s'agit pas de punir les pollueurs mais de mettre en place des signaux appropriés dans le système économique, de manière qu'il soit tenu compte des coûts écologiques dans le processus de prise de décisions et, par conséquent, de favoriser l'instauration d'un mode de développement plus durable. L'objectif est d'éviter le gaspillage des ressources naturelles et de mettre un terme à l'utilisation gratuite de l'environnement en tant que réceptacle de la pollution. L'application de ce principe est censée garantir l'efficacité économique et réduire au minimum les distorsions dans les échanges et les investissements internationaux.

(OCDE, Direction de l'environnement)

Les instruments économiques sont de plus en plus considérés comme un moyen privilégié d'internaliser les coûts environnementaux et d'orienter l'activité économique vers un développement durable. S'ils sont conçus et utilisés intelligemment, ces outils peuvent contribuer à améliorer considérablement l'efficacité et la productivité des ressources, créant ainsi des situations où tout le monde est gagnant, le consommateur, l'économie et l'environnement. On s'intéresse aussi de plus en plus à l'idée de faire supporter une plus grande partie de la charge fiscale générale aux pollueurs et aux utilisateurs des ressources plutôt qu'à la main-d'oeuvre, dans le cadre d'une stratégie renforcée de promotion de l'emploi. Les instruments économiques sont souvent définis en fonction des objectifs de la politique environnementale et des accords dans ce domaine et peuvent être utilisés en liaison avec d'autres instruments de politique générale tels que la réglementation et la formation.

Le rôle du secteur bancaire

Dans le cadre des efforts accomplis pour parvenir à un développement durable, il est important de veiller à ce que les investissements respectent certains critères écologiques. Depuis 1991, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) travaille avec le secteur bancaire pour le sensibiliser davantage aux problèmes d'environnement et promouvoir une gestion intégrée de l'environnement. Quelque 80 banques de 26 pays ont signé la Déclaration des banques sur l'environnement et le développement durable (PNUE), dont 37 banques d'Europe occidentale et 18 d'Europe orientale.

(PNUE, Bureau régional pour l'Europe)

Parmi les instruments économiques destinés à influencer le comportement des consommateurs, les instruments suivants sont aujourd'hui largement utilisés dans les pays européens :

- redevances d'émission, généralement au titre de la production d'eaux usées et de déchets;
- redevances sur produits, liées à des éléments nocifs pour l'environnement ou à la consommation d'énergie;
- systèmes de consigne, par exemple pour les bouteilles et les récipients;
- fiscalités différentielles appliquées, par exemple à des produits ou des modes de transport permettant d'économiser l'énergie.

Outre l'introduction de nouveaux instruments économiques, l'un des moyens les plus efficaces par rapport au coût pour orienter le marché vers un développement durable est d'examiner de manière sélective les subventions existantes à la consommation et à la production (par exemple pour l'agriculture, l'énergie et les transports), de manière à modifier et, le cas échéant, à éliminer celles qui sont négatives pour l'environnement. Il importe également de souligner que les prix courants des ressources, notamment ceux de l'énergie et de l'eau et les redevances payées pour des services liés à l'environnement tels que le traitement des eaux usées et la gestion des déchets, ne reflètent pas les coûts réels dans tous les pays européens. Il est donc nécessaire d'internaliser les coûts pour l'environnement le plus tôt possible dans le cycle de vie du système de consommation donné.

Les effets sociaux des mesures environnementales

Les démunis souffrent beaucoup plus que les riches de la pollution, du bruit, de l'insuffisance des ressources et de la difficulté d'accès aux aires de loisirs. Ce phénomène peut même se mesurer dans l'incidence plus grande des maladies dues à l'environnement. Il s'ensuit qu'une amélioration générale des conditions environnementales profitera proportionnellement plus aux pauvres.

Certaines mesures, telles que l'élimination des subventions dans le secteur de l'énergie, se traduiront par un meilleur rendement énergétique, ce qui permettra de réaliser des économies et de réduire les émissions. Les progrès sociaux qui en découleront dépendront cependant des politiques suivies. Le montant des subventions sur les produits destinées aux groupes à faible revenu doit être réinvesti dans des programmes d'appui qui s'adressent aux mêmes groupes. Les ressources utilisées par les groupes à faible revenu ne représentent en général qu'une faible part de l'utilisation totale des ressources, de sorte que les fonds qui auront été dégagés pourront être réinvestis dans l'amélioration des prestations sociales, des projets d'infrastructure ou d'autres secteurs de l'économie nationale.

Le même raisonnement s'applique aux taxes visant à internaliser les coûts environnementaux. Une petite partie des recettes supplémentaires pourrait être réaffectée à l'indemnisation directe des groupes à faible revenu, tandis que le reste pourrait servir à réduire les impôts généraux sur la main-d'oeuvre, ce qui stimulerait l'emploi.

Aucune considération sociale ne justifie la non-application rapide et ciblée de ces réformes. En retardant leur mise en oeuvre, on ne fera qu'aggraver la dégradation de l'environnement et rendre les changements plus coûteux en raison de la mise en place d'une infrastructure inefficace.

(Ministère de l'environnement, Norvège)

L'un des meilleurs exemples d'application réussie d'instruments économiques à l'environnement a été la campagne en faveur de l'essence sans plomb menée sur la base d'une simple différenciation des prix (par le biais de la fiscalité) destinée à modifier le comportement des consommateurs. On pourrait citer d'autres exemples de réformes fiscales plus ambitieuses (comme l'institution d'un impôt écologique en Belgique en 1993), évoquer les arrangements complexes conclus avec le secteur privé en ce qui concerne la responsabilité en matière de produits (par exemple la loi allemande sur la gestion intégrée des matières et des déchets, qui devrait entrer en vigueur en 1996), ou l'application de surtaxes aux importations de vieilles voitures (plus de 10 ans) telle qu'elle est pratiquée en Bulgarie depuis 1993, le produit de cet impôt fournissant un tiers environ des recettes du Fonds national pour l'environnement.

2. Ecoétiquetage

Les systèmes d'étiquetage des produits peuvent avoir un caractère facultatif ou obligatoire. Alors que pour certains produits comme les réfrigérateurs et les congélateurs dans la Communauté européenne, les règles d'étiquetage exigent l'indication de la consommation d'énergie, la majorité des systèmes d'écoétiquetage, notamment le label écologique de la Communauté européenne, demeurent facultatifs. De tels systèmes peuvent avoir des objectifs divers :

- a) Signaler par un étiquetage négatif les risques que comporte un produit - comme les cigarettes par exemple - pour la santé et la sécurité;
- b) Mettre en lumière certains aspects d'un produit, par exemple son caractère recyclable

ou biodégradable, sa consommation d'énergie par un étiquetage spécial;

c) Promouvoir les produits plus respectueux de l'environnement par un étiquetage positif de portée générale.

Pour la plupart des systèmes existants appartenant au dernier groupe, il existe des procédures permettant de sélectionner des catégories de produits et de déterminer des critères minima. Les organisations de défense du consommateur et de l'environnement ainsi que les associations professionnelles ont un rôle essentiel à jouer dans la gestion des systèmes d'écoétiquetage. Les gouvernements devraient faciliter la participation de ces groupes à la définition des critères.

Ecoétiquetage à l'échelle nationale et internationale

Le label écologique de la Communauté européenne est né d'un règlement adopté en mars 1992. Les critères d'attribution de ce label à certaines catégories de produits sont fixés par la Commission européenne, secondée par un comité de représentants des Etats membres et par une instance consultative composée de représentants de l'industrie, du commerce, des associations de consommateurs et des écologistes. Des critères ont déjà été fixés pour les lave-linge, les lave-vaisselle, les serviettes en papier pour la cuisine, le papier hygiénique, les produits d'amendement des sols, les détergents, les peintures et les vernis. De nombreuses autres catégories de produits suivront prochainement.

Le système d'écoétiquetage de la République tchèque a pour but d'encourager la protection de l'environnement en incitant à fabriquer et à utiliser des produits écologiques. Un organe consultatif du Ministère de l'environnement contrôle le processus en appliquant des critères à différentes catégories de produits. Le système est en grande partie financé par les producteurs qui y participent. Quatorze écoétiquettes ont déjà été attribuées dans les six premières catégories de produits.

Les systèmes d'écoétiquetage devraient être ouverts, transparents et justifiables, et fondés sur des données scientifiques et la participation du public. Au niveau de la CEE, on devrait tout particulièrement s'efforcer d'assurer la comparabilité et la reproductibilité des évaluations de bout en bout pour l'attribution des étiquettes écologiques, et d'améliorer l'accès aux marchés des biens et services d'Europe centrale et orientale par un renforcement de l'assistance et des capacités techniques.

En particulier, les pays en transition ont besoin d'une assistance pour instituer des critères en matière d'écoproduits afin de protéger et d'accroître leur part des marchés écologiques en expansion. Il est donc indispensable d'améliorer la comparabilité et la reproductibilité des programmes d'écoétiquetage existants et de rendre plus transparents les détails des catégories visées ainsi que les critères et procédures d'attribution des labels. Ce serait l'occasion éventuellement de stimuler la coopération dans les politiques et d'encourager les échanges entre l'Europe orientale et occidentale.

Harmonisation de l'évaluation environnementale du cycle de vie

Les programmes de passation des marchés publics ainsi que les systèmes d'étiquetage écologique risquent d'avoir des effets imprévus sur le commerce international. Mais les prescriptions écologiques qui s'appliquent aussi bien aux produits locaux qu'aux produits importés et reposent sur une base scientifique solide ne vont pas à l'encontre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). La reconnaissance mutuelle automatique des étiquettes écologiques est probablement peu réaliste, d'une part parce que les gouvernements ne contrôlent peut-être pas directement tous les programmes d'étiquetage et d'autre part parce que certains pays peuvent souhaiter fixer des normes plus strictes en ce qui concerne la qualité de leur environnement.

La coopération entre les pays intéressés en ce qui concerne les normes minimisera les frictions sur le plan commercial mais la situation risque d'être si différente d'un pays à l'autre qu'une harmonisation des normes proprement dites risque d'être moins importante qu'une harmonisation des méthodes appliquées pour réaliser les évaluations. Dans le cadre du GATT, les pays ne peuvent favoriser un produit plutôt qu'un autre sur la base des caractéristiques du procédé de fabrication tant que les caractéristiques du produit lui-même ne sont pas affectées. Cela signifie que les gouvernements ne peuvent fonder leurs politiques d'achat que sur les propriétés du produit lui-même.

Les programmes privés d'achat et d'étiquetage, par contre, sont libres d'exiger une certification pour n'importe quel aspect du procédé de fabrication. C'est très souvent le cas pour les aliments consommés par des groupes religieux, et certaines organisations de défense de l'environnement commencent à utiliser des étiquettes en faveur d'une exploitation durable des forêts. La norme ISO 9000 constitue un instrument normalisé qui définit précisément tous les aspects du processus de fabrication d'un produit et les normes ISO peuvent être modifiées pour les adapter à l'analyse du cycle de vie des produits. Si des critères étaient publiés sur les principaux aspects des impacts locaux, régionaux et mondiaux, ce système serait ouvert à tous les exportateurs potentiels. Les lois qui dans de nombreux pays répriment les descriptions de produits mensongères serviront à garantir l'authenticité de l'étiquette, même en l'absence de normes internationales. Il serait bon d'entreprendre des efforts communs en ce qui concerne les systèmes publics et privés d'étiquetage et de passation des marchés pour donner une aide et des orientations aux pays exportateurs potentiels afin qu'ils puissent accéder plus facilement aux procédures de certification.

(Ministère de l'environnement, Norvège)

3. Transports viables

Les transports font peser une menace importante sur l'environnement en Europe, d'où la nécessité de coordonner les politiques. Pour réduire les atteintes des transports à l'environnement, de nombreux pays ont pris une série de mesures qui peuvent être subdivisées comme suit :

- Mesures législatives concernant des normes techniques (normes pour les émissions, pour la qualité des carburants, etc.);
- Mesures dans le domaine de la construction (études d'impact, protection contre la pollution et le bruit, sécurité, etc.);
- Planification des transports et régulation de la circulation;

- Instruments économiques (internalisation des coûts, différenciation des impôts sur les carburants et les véhicules, octroi d'avantages pour mise à la ferraille de véhicules polluants pour favoriser leur remplacement par des véhicules propres);
- Etalement des heures de travail.
- Mesures diverses (limitations de vitesse, restrictions temporelles, campagnes d'éducation, modification du comportement des conducteurs, covoiturage, etc.);

Toutefois, ces mesures ne sont pas encore appliquées avec la même intensité dans tous les pays. En ce qui concerne la consommation d'énergie, l'accroissement des transports routiers et aériens dans les pays d'Europe occidentale aura pour effet d'annuler les améliorations techniques réalisées sur les voitures. Un problème qui se pose aujourd'hui à tous les décideurs européens est celui de l'augmentation de la demande de transport et de la nécessité de mieux la répartir entre les différents modes. Il importe d'envisager d'élargir le champ d'utilisation des différents instruments (y compris les instruments économiques). Les pays en transition ont besoin d'une aide particulière car, proportionnellement, la demande de transport va y augmenter encore plus que dans les pays hautement industrialisés, cependant que leurs difficultés financières leur permettront mal de se conformer aux objectifs et aux normes de portée internationale.

Restructuration de la gestion du trafic sur le plan local

Dans la ville de Bergen (Norvège), on a réorganisé la circulation automobile en combinant diverses mesures. Dans un premier temps, un péage a été institué sur les principales voies d'accès à la ville. Parmi les mesures supplémentaires, il faut mentionner le durcissement des restrictions sur l'accès des voitures particulières et le stationnement, la réduction des besoins de transport en général grâce à de meilleurs transports en commun et la planification de l'occupation des sols. Grâce à ces différentes mesures, il y a moins de circulation en ville, plus de sécurité et moins de bruit.

(Ministère de l'environnement, Norvège)

Le Conseil européen des ministres des transports s'est penché sur la question de la contribution des transports au réchauffement de la planète. L'OCDE a élaboré des indicateurs qui permettent d'intégrer l'impératif écologique dans la politique des transports. Au sein de l'Union européenne, une législation relative à la composition des carburants, aux normes d'émission des véhicules, à la teneur de l'air en composés organiques volatils, aux essais de véhicules, au bruit de la circulation et à l'évaluation de l'impact des ouvrages d'infrastructure sur l'environnement est en vigueur et régulièrement mise à jour pour tenir compte des avancées techniques dans ce domaine. On s'est efforcé d'intégrer les exigences écologiques dans la politique des transports dans le Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement et dans le Livre blanc sur le développement futur de la politique commune des transports. En outre, des recherches ont été entreprises sur les carburants moins polluants et les systèmes et moyens de transport qui ménagent l'environnement. Les récentes conclusions du Conseil pour l'environnement de l'Union européenne sur la question des transports et de l'environnement ont évoqué la nécessité d'un examen plus approfondi du problème du carburant aviation.

Sur le plan paneuropéen, diverses initiatives internationales ont été prises. A la Conférence régionale de 1996 sur le transport et l'environnement, actuellement organisée sous les auspices de la CEE, on devrait faire le point de la situation, établir une stratégie commune et adopter un programme d'action visant à concilier les objectifs dans les domaines de développement des transports et de l'environnement en vue d'assurer la durabilité des transports et de la mobilité.

4. Loisirs

Action 21 et le cinquième Programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne reconnaissent la nécessité d'un tourisme écologiquement viable. S'agissant de la protection de la nature, le Conseil de l'Europe a élaboré des recommandations pour le développement d'un tourisme écologiquement viable. Le PNUE et l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) ont établi les lignes directrices d'un tourisme écologiquement viable dans les parcs nationaux et les zones protégées. Des NGO telles que l'Union mondiale pour la nature (UICN) ont élaboré un système de classement des parcs nationaux et des zones protégées. Le Fonds mondial pour la nature a posé les principes d'un tourisme écologiquement viable. Au niveau sous-régional (UE), des critères ont été mis au point pour le tourisme balnéaire (Pavillon bleu). A l'heure actuelle un programme d'action de l'Union européenne pour le tourisme est mis en oeuvre. Il importe également de mentionner à ce sujet l'application des directives pertinentes de l'Union européenne (sur le traitement des eaux usées urbaines, par exemple) dans les régions côtières des Etats membres riverains de la Méditerranée, qui atténue les effets sur l'environnement.

On verra sans doute apparaître dans un proche avenir de nouveaux principes et lignes directrices en faveur d'un tourisme écologiquement viable. Entre autres, l'Organisation mondiale du tourisme et le World Tourism and Travel Environmental Research Centre (WTTERC) ont entrepris d'élaborer des indicateurs dans ce domaine. Leur mise à l'épreuve sera facultative. Des lignes directrices pour l'évaluation de la capacité d'accueil touristique des régions côtières méditerranéennes sont en cours d'élaboration. En outre, diverses initiatives visant à développer les formules d'écotourisme ont été lancées au sein de l'industrie touristique. Elles font notamment appel au secteur hôtelier pour la gestion de la consommation d'énergie et d'eau.

Au niveau national, les ministères dont les attributions englobent le tourisme devront unir leurs efforts pour concevoir des formes de tourisme écologiquement viable. Leur mise en oeuvre exigera la collaboration de tous les partenaires privés présents dans l'industrie touristique.

5. Tensions urbaines, y compris leurs incidences sur la santé

Des millions de citoyens souffrent de troubles respiratoires et d'affections respiratoires chroniques dus à l'exposition à des niveaux de concentration de particules, de SO₂ et de NO_x qui dépassent régulièrement les normes fixées par l'Organisation mondiale de la santé pour la qualité de l'air. Aux différents types de conurbation que l'on peut trouver en Europe correspondent des formes spécifiques de tension urbaine, mais les éléments sous-jacents recensés par la CEE, l'OCDE et la Communauté européenne sont toujours les mêmes. Ce sont, d'une part, les éléments dont dépendent les flux physiques liés au cycle des matières : consommation d'énergie dans les établissements humains et la circulation urbaine, déchets provenant de l'activité du bâtiment et des ménages, consommation d'eau et étalement des villes. D'autre part, ceux qui augmentent les tensions :

dégradation des conditions de logement, diminution des espaces verts, encombrements de la circulation et bruit.

Les politiques nationales actuelles en Europe mettent l'accent sur les programmes de rénovation et de restructuration urbaines et sur la fixation de normes de qualité du cadre de vie. Dans un grand nombre de villes européennes, la rénovation et l'amélioration du parc immobilier font l'objet de grands programmes combinant l'amélioration de l'efficacité énergétique, la qualité des logements et la relance de l'ensemble des activités économiques de la ville.

L'initiative locale Action 21

L'initiative locale Action 21 est un projet mené par l'International Council of Local Environmental Initiatives en coopération avec l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux. Cette activité s'inscrit dans le prolongement de la (CNUED) et vise à aider les collectivités locales à appliquer Action 21 à leur échelle. Sur la base de la Charte des villes européennes pour la viabilité, approuvée par les participants à la Conférence d'Aalborg, au Danemark, en 1994, une campagne a été lancée pour encourager et aider les villes grandes et petites à oeuvrer en faveur de la viabilité. Il s'agira plus particulièrement :

- de remodeler les mécanismes de la planification écologique;
- de rassembler et diffuser des renseignements sur les exemples de réussite au niveau local;
- d'aider les responsables locaux à appliquer les recommandations et la législation pertinentes de l'Union européenne sur la base du cinquième Programme d'action pour l'environnement intitulé "Vers un développement soutenable".

L'établissement de normes de qualité du cadre de vie porte principalement sur les politiques sectorielles visant à atténuer les contraintes jugées les plus graves pour la santé. Ces politiques consistent notamment à réduire la pollution atmosphérique, à renforcer les normes applicables aux émissions des automobiles, à élaborer des normes pour la qualité des carburants et à réduire les déchets urbains en encourageant leur tri à la source et leur recyclage. Toutefois, les politiques appliquées dans les différents secteurs ne sont généralement pas coordonnées. Les intégrer dans l'aménagement, la construction et la gestion des établissements humains est donc l'une des principales préoccupations de la CEE, de l'OCDE et de l'Union européenne. Par ailleurs, il faut s'efforcer de mieux saisir la définition et les caractéristiques d'une ville écologiquement viable dans le contexte européen et de mieux discerner les limites des écosystèmes locaux et mondiaux qui sont touchés par les activités urbaines. Cet effort de compréhension devrait permettre de fixer des objectifs et de définir les politiques et les programmes à mettre en oeuvre pour créer des villes écologiquement viables.

D. Gestion durable des ressources naturelles

1. Protection des sols

Le sol est un système complexe qui sous-tend pratiquement tous les écosystèmes terrestres et qui est à la base de nombreuses activités humaines. Les sols remplissent de nombreuses fonctions qui peuvent être groupées en six grandes catégories : base de production de biomasse, filtre-épurateur, habitat et réservoir de gènes, support de la végétation, matière première et milieu d'intérêt historique.

En 1972, les ministres des pays membres du Conseil de l'Europe ont insisté dans la Charte européenne des sols sur la nécessité de protéger les sols contre certaines pratiques culturales, l'érosion, la pollution et les dommages imputables aux établissements humains et au développement des infrastructures. De même, la Charte mondiale des sols adoptée en 1981 a appelé à une utilisation plus rationnelle des ressources pédologiques. En adoptant le programme Action 21, la communauté internationale a reconnu l'importance d'une gestion écologiquement rationnelle des sols. Les problèmes écologiques planétaires comme les changements climatiques, la préservation de la diversité biologique et la durabilité à long terme du potentiel de production alimentaire et ses incidences sur les marchés alimentaires mondiaux, dont on commence à se préoccuper, ne font que souligner un peu plus l'importance des sols. En outre, la dégradation des sols a de graves effets sur d'autres milieux. On peut mentionner notamment la contamination des ressources en eau et des sédiments par les métaux lourds, les nutriments, les pesticides et les agents pathogènes.

Les pouvoirs publics disposent de trois catégories d'instruments pour atteindre les objectifs fixés en matière de protection des sols, à savoir les instruments réglementaires, les instruments économiques et les instruments de type incitatif. En ce qui concerne l'utilisation de ces trois catégories d'instruments, les pays européens n'en sont pas tous au même stade. Les instruments réglementaires visent surtout à maintenir le potentiel de production des sols aux fins principalement de l'agriculture et de la foresterie, à protéger les sols contre l'érosion, et à limiter certaines activités pour parvenir à respecter les normes voulues. Certains pays misent dans une certaine mesure sur des systèmes librement consentis pour l'application de mesures de conservation des sols. Parmi les mesures d'incitation, ce sont les versements directs et indirects visant à encourager la conservation des sols, la protection de la nature et le boisement qui ont joué le rôle le plus important.

Dans divers pays européens, on constate une tendance à intégrer, dans diverses lois régissant tel ou tel secteur de l'environnement, des mesures de protection des sols telles que des normes de qualité de l'environnement et des normes de performance environnementale pour la qualité du sol et de l'eau et à légiférer pour préserver les espèces et les habitats, y compris les zones humides et les forêts. A cet égard la question de la propriété privée des terres doit faire l'objet d'une attention particulière.

La contamination des terres consécutive à des activités économiques passées ou présentes revêt une importance particulière. L'élimination incorrecte des déchets et des boues résiduelles ainsi que l'existence de décharges sauvages constituent une menace pour les sols à l'échelle européenne. Dans les Etats membres de la Communauté européenne, une première liste de sites contaminés a été établie. Bien que le processus d'évaluation des sites soit difficile, certains pays ont commencé à répertorier et surveiller systématiquement les sites contaminés en liaison avec des programmes de nettoyage. Dans les pays en transition l'existence de sites contaminés et la question de la responsabilité risquent de compromettre le développement économique et les investissements étrangers. Les sites militaires contaminés exigent une attention particulière.

Exemples de politiques nationales

Les Pays-Bas ont adopté, en 1987, la loi relative à la protection des sols en vue de préserver ou de rétablir le caractère multifonctionnel des sols. Une série de valeurs limites ont été fixées : en cas de dépassement d'une valeur limite, différentes catégories de mesures doivent être prises - nouvelle enquête, mise en route de programmes de nettoyage, etc.

Face au problème des sites contaminés, l'Agence pour la protection de l'environnement au Danemark publie depuis 1990 un registre annuel des sites contaminés. Les données, rassemblées au niveau régional, permettent de connaître la situation géographique de chaque site, sa taille et les activités qui y sont ou qui y étaient menées, de savoir quels sont les principaux contaminants présents sur place et d'avoir une estimation du risque que le site présente pour les masses d'eau environnantes et les populations vivant à proximité. Les priorités pour le choix des mesures correctives sont fixées en fonction de ce registre.

2. Gestion intégrée et durable des eaux, notamment des eaux transfrontières

En Europe, un certain nombre de pays ont arrêté des stratégies nationales pour la protection et l'utilisation des ressources en eau ou sont en train de définir de nouvelles stratégies pour atteindre les objectifs particuliers de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 1992). Ces stratégies visent à prévenir et à réduire la pollution des eaux, à instaurer une gestion écologiquement rationnelle de l'eau, à préserver les ressources en eau, et à protéger et à remettre en état les écosystèmes aquatiques. Le principe de précaution, le principe pollueur-payeur et celui de la durabilité sont au coeur de ces stratégies. En outre, dans certains pays, l'alimentation en eau potable satisfaisante sur le plan quantitatif et qualitatif constitue l'une des principales préoccupations. Comme il est prévu dans le programme Action 21, ces stratégies requièrent une approche intégrée, sur le plan à la fois qualitatif et quantitatif, de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau.

De nombreux pays, notamment ceux à économie de marché, ont fait des progrès dans la mise au point et l'application de techniques d'assainissement et d'épuration des eaux usées, l'établissement de normes de conception appropriées et l'adoption de procédures d'autorisation de rejets restrictives. L'application de mesures dans les installations mêmes et la modification des processus de production ont permis de réduire la charge polluante totale. Des mesures antipollution centrées sur les rejets et déterminées en fonction des impératifs techniques sont appliquées dans un grand nombre d'industries. Dans les pays à économie de marché, on exige souvent, dans le cas des installations industrielles nouvelles, l'utilisation de la meilleure technologie disponible pour traiter les eaux usées qui contiennent des substances dangereuses et prévenir le plus possible la pollution et pour assurer une sécurité optimale. En outre, les mesures visant à réduire la pollution d'origine urbaine ont été généralement efficaces.

Dans divers pays de la CEE, l'approche écosystémique de la gestion de l'eau est inscrite dans un certain nombre de lois nouvelles ou récemment mises à jour concernant les ressources en eau. Cette approche exige que l'ensemble du bassin hydrographique soit considéré comme l'unité naturelle aux fins de la gestion intégrée de l'eau et que les écosystèmes aquatiques soient protégés et restaurés afin qu'ils parviennent à satisfaire à des normes de qualité élevées sur le plan écologique. Pour promouvoir cette approche écosystémique, des mesures devraient être appliquées, comme la

planification intégrée des utilisations des sols et de l'eau dans les bassins hydrographiques et la prévention de toute implantation (établissements humains et activités économiques) dans les zones sensibles ou fragiles. Les structures administratives doivent également être réorganisées pour faciliter la coordination entre les institutions et les services compétents.

Les initiatives visant à réduire les cas de contamination des eaux de surface et des eaux souterraines par des agents toxiques, dus aux activités des industries, à des accidents de transport ou encore à la présence de sites industriels et militaires déclassés ainsi que l'utilisation excessive d'engrais et de pesticides dans l'agriculture et les autres secteurs figurent déjà parmi les activités de coopération prioritaires dans le domaine de la gestion des ressources en eau à l'échelle paneuropéenne. La situation ne s'améliorera qu'au bout d'un certain temps, et cela exigera l'établissement de priorités et l'adoption de solutions progressives.

La pollution des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux est une question particulièrement préoccupante. L'ampleur des crues dans les eaux transfrontières, conséquence notamment des modifications que l'homme a apportées aux berges et au lit des cours d'eau ainsi qu'aux plaines inondables, suscite également de plus en plus d'inquiétude.

Coopération dans le bassin du Danube

En 1991, les pays riverains du Danube ont décidé d'établir des accords internationaux spécifiques pour protéger l'environnement dans le bassin du Danube, ce qui a conduit à l'élaboration de la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, signée le 29 juin 1994 à Sofia. Cette convention s'inscrit dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 1992), élaborée sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU. Des négociations portant sur une convention écologique relative au bassin du Danube se poursuivent.

Egalement en 1991, il a été suggéré d'entreprendre des activités opérationnelles pour appuyer ces négociations, et ce dans le cadre de programmes d'assistance technique destinés à l'Europe centrale et orientale. Les pays riverains du Danube, des organisations de financement internationales, les pays du G-24 et des NGO ont décidé de lancer le Programme écologique pour le bassin du Danube, dont le principal objectif est de renforcer l'aspect opérationnel de la gestion de l'environnement dans ce bassin. Les pays riverains recevront également une aide pour la mise en oeuvre de la Convention sur la protection du Danube. L'élaboration d'un plan d'action stratégique pour le bassin du Danube était l'une des principales tâches prévues par le Programme écologique. Le 6 décembre 1994, dans la Déclaration ministérielle de Bucarest, le Plan d'action a été approuvé par les ministres de l'environnement ou de l'eau des pays riverains du Danube et par le membre de la Commission européenne responsable de l'environnement. Le Plan d'action expose les stratégies qui permettraient de surmonter les problèmes liés à l'eau dans le bassin du Danube. Il fixe des objectifs à court, moyen et long terme et définit une série de mesures pour les réaliser. Un objectif à court terme devrait être atteint dans un délai de 10 ans, c'est-à-dire d'ici à 2005. Une série de mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs est décrite pour chaque secteur : les pouvoirs publics à l'échelon central, local et du district; les compagnies municipales des eaux; les entreprises industrielles; l'ensemble du public et les ONG; et les entreprises agricoles et les agriculteurs. Ces mesures seront appliquées dans le cadre de plans d'action nationaux.

3. Gestion intégrée des zones côtières et protection du milieu marin

Les mers qui baignent l'Europe jouent un rôle clé dans la préservation de l'atmosphère terrestre. Les unes sont fermées ou semi-fermées, alors que les autres sont ouvertes. La qualité du milieu marin dépend aussi du nombre d'habitants qui vivent dans les bassins correspondants. Dans certains cas, le chiffre de la population est faible, mais dans d'autres, il est élevé. Cela dit un certain nombre de problèmes sont communs à beaucoup de mers de la région. Il s'agit, notamment, de la surexploitation des ressources marines et de la pollution non maîtrisée ou non maîtrisable, avec, pour conséquence, le dépôt de contaminants, le développement des processus d'eutrophisation et l'amenuisement des stocks de poissons. Dans certaines zones côtières et mers intérieures, notamment la mer Noire, les invasions d'espèces exotiques provoquent une transformation radicale des écosystèmes. En outre, la modification du climat de la planète peut provoquer une élévation irréversible du niveau de la mer.

Pour protéger les mers, il est important de recueillir des données précises permettant d'apprécier l'ampleur des problèmes. Il faut en particulier parvenir à déterminer plus exactement les parts respectives des apports de polluants d'origine tellurique et des apports en polluants des cours d'eau et d'autres sources. Il faudrait intégrer la gestion du milieu marin et celle des zones côtières.

Les activités se rapportant à la gestion des zones côtières et du milieu marin sont nombreuses. Certaines sont menées dans le cadre de conventions mondiales, comme le droit de la mer, la Convention de Londres sur l'immersion des déchets, qui traite du rejet des déchets en mer, et la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL). Des conventions particulières traitent de la pollution par les hydrocarbures consécutive à des accidents mettant en cause des pétroliers. Dans la Communauté européenne, des directives visant à protéger la qualité des eaux, y compris des eaux de baignade et des eaux conchylicoles sont en vigueur. D'autres textes législatifs comme la Directive sur l'épuration des eaux usées urbaines et la Directive sur la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole ont un impact sur les zones côtières et le milieu marin. La Communauté européenne appuie aussi la campagne "Pavillon bleu" pour inciter les exploitants des plages à satisfaire à ces normes juridiques et aux autres normes.

Au niveau sous-régional, des conventions multinationales sont en vigueur pour protéger certaines mers, comme la Méditerranée, l'Atlantique Nord, la Baltique et la mer Noire. La protection de la mer du Nord est assurée dans le cadre de la Conférence sur la mer du Nord. Des programmes concertés internationaux ont été lancés pour surveiller la qualité de l'eau de mer, définir des principes directeurs aux fins de la prévention et de la réduction des rejets en mer et renforcer les capacités. Un système de gestion intégrée des zones côtières est actuellement mis sur pied pour la mer de Wadden, la mer Noire et la Méditerranée.

4. Développement spatial

L'Europe étant habitée depuis fort longtemps, les paysages ruraux de cette région ont été, pour une large part, modifiés artificiellement et n'ont aujourd'hui plus rien de naturel. C'est pourquoi on parle dans ces cas de paysages aménagés. Ces paysages changent au gré de l'évolution des activités humaines. Vu que l'on reconnaît que les paysages aménagés peuvent remplir et remplissent effectivement de nombreuses fonctions importantes sur le plan écologique, il importe de définir les critères et les conditions à satisfaire pour que ces paysages demeurent à même d'assumer durablement les fonctions qui leur sont assignées. Parmi les changements mentionnés plus haut, on peut citer le développement des infrastructures de transport, l'urbanisation croissante, la délocalisation des

installations industrielles. Dans beaucoup de milieux urbains d'Europe, les paysages offrent un panorama de la vie urbaine qui se déroule souvent dans des centres historiques ou autour de centres historiques. Mais les transformations urbaines et les nuisances liées à la vie urbaine constituent une menace. Un domaine dans lequel les aménageurs des pays d'Europe occidentale comme des pays d'Europe orientale ont constaté qu'ils avaient des intérêts communs et dégagé des possibilités communes est celui de la revitalisation des sites industriels désaffectés, le but étant de définir de nouvelles fonctions pour ces sites.

La planification de l'utilisation des sols offre un moyen d'atteindre cet objectif. En général, cette activité est menée au niveau local. La planification de l'utilisation des sols recouvre un large éventail de questions relatives aux établissements humains, aux réseaux de transport, à l'implantation des activités économiques par le biais du zonage, à la délimitation des zones affectées aux loisirs (au niveau local), à la préservation des sites faisant partie du patrimoine culturel et à la protection des paysages aménagés ainsi que des réserves et des monuments naturels.

Pour assurer la protection des paysages aménagés, du patrimoine culturel et des réserves et monuments naturels, le Conseil de l'Europe et de grandes ONG internationales qui s'occupent de l'environnement comme l'Union mondiale pour la nature (UICN) se sont employés à développer la coopération au niveau européen. Au sein de la Communauté européenne, des textes législatifs comme la Directive sur l'habitat (1992) ont été adoptés pour fournir aux Etats membres des instruments qui leur permettent de désigner certaines zones comme étant importantes aux fins de la préservation de la diversité biologique, des paysages et des particularités culturelles. En vertu du règlement 92/2078/EEC les pays membres peuvent obtenir des subventions pour les exploitants agricoles qui font en sorte d'appliquer des méthodes traditionnelles respectueuses de la qualité de l'environnement. La coopération internationale en vue de la création de milieux urbains écologiquement viables progresse grâce à des réseaux tels que le Conseil international pour les initiatives écologiques communales.

E. Diversité biologique et paysagère

Il est largement admis qu'il faut adopter une approche novatrice et synergique pour enrayer l'appauvrissement de la diversité biologique et des paysages en Europe et inverser cette tendance. Les principaux objectifs devraient être :

- a) De réduire sensiblement les menaces qui pèsent sur la diversité biologique et des paysages en Europe;
- b) D'accroître la résilience de la diversité biologique et des paysages en Europe;
- c) De renforcer l'harmonie de l'environnement à l'échelle européenne;
- d) De veiller à ce que le public participe pleinement à la préservation de la diversité biologique et des paysages en Europe.

Pour parvenir à ces fins, on peut inclure dans les objectifs stratégiques :

- a) La préservation, l'enrichissement et la remise en état des principaux écosystèmes, habitats, espèces et paysages;
- b) La gestion et l'utilisation durables du potentiel positif de la diversité biologique et des paysages en Europe, et ce en tirant le plus grand parti possible du contexte social et économique sur les plans national et régional;
- c) L'adoption des pratiques d'utilisation durable et de préservation de la diversité biologique et des paysages dans tous les secteurs ayant une influence sur cette diversité : agriculture, foresterie, chasse, pêche, gestion de l'eau, énergie et industrie, transports, tourisme et loisirs, politiques structurelles, régionales et de dépense et planification urbaine et rurale;
- d) L'amélioration du système d'information sur la diversité biologique et des paysages et sur les moyens d'assurer la durabilité de cette diversité.

Les mesures à prendre pourraient consister :

- a) A appuyer les stratégies nationales dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, de la directive de la Communauté européenne concernant les habitats, de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et des autres conventions pertinentes;
- b) A établir le Réseau écologique paneuropéen et à stimuler les réseaux écologiques nationaux;
- c) A lancer une campagne paneuropéenne en faveur de la préservation de la diversité biologique et des paysages afin de sensibiliser le public à cette question;
- d) A élaborer des guides de référence exhaustifs, des principes directeurs applicables à des politiques de protection de l'héritage culturel et géologique, un code de pratiques et des techniques d'information.

F. Agriculture, foresterie et pêche écologiquement viables

1. Politique agricole écologiquement viable

La prise de conscience croissante des risques que les activités agricoles peuvent présenter pour la santé et pour l'environnement dans toute l'Europe a amené les responsables politiques à commencer à prendre en compte les questions écologiques dans le cadre des politiques agricoles. En principe, une politique agricole viable doit notamment aider à gérer de façon écologiquement rationnelle les flux d'énergie et les cycles des nutriments, et à offrir un paysage culturel diversifié et un environnement rural agréable et à en assurer la gestion.

La plupart des pays occidentaux ont pris conscience de la nécessité d'intégrer les objectifs écologiques à leur politique agricole. En particulier, la réforme de la Politique agricole commune de la Communauté européenne a consisté à établir une série de règlements qui vont contribuer à réduire les atteintes de l'agriculture à l'environnement. L'adoption de règlements concernant à la fois l'agriculture et l'environnement contribue à encourager divers modes de production agricole de type extensif, y compris la reconversion des terres arables en prairies permanentes, l'agriculture biologique, les cultures extensives qui sont écologiquement rationnelles et n'exigent que peu d'intrants et la protection des réseaux hydrologiques. Reposant sur un apport extérieur réduit et écologiquement rationnel, ces modes de production sont suffisamment souples pour permettre d'adapter les différentes méthodologies applicables en fonction des besoins des cultures, des exploitants et des consommateurs. Toutefois, l'intégration des objectifs écologiques à la politique agricole, bien que relativement facile à réaliser, constitue un processus à long terme, qui exige une modification du comportement des agriculteurs de la Communauté européenne.

Règlements agro-écologiques récemment adoptés
par la Communauté européenne

- Fourniture de services écologiques à titre contractuel (2078/92)
- Incitations financières en faveur de l'extension de la production de viande bovine (Règlement CEE 3611/93)
- Règlement sur la mise en jachère avec possibilité d'étendre les obligations qui en découlent aux zones écologiquement sensibles (Règlement CEE 213/94)
- Mise en rapport des coûts des mesures écologiques complémentaires et des mécanismes de soutien des prix des productions des terres arables
- Amélioration des propriétés sanitaires et écologiques des produits phyto-pharmaceutiques (Directive 91/414/CEE)
- Réévaluation progressive, sur une décennie, à partir de 1992, des ingrédients actifs déjà commercialisés (règ. 3600/92)
- Etablissement d'un programme pour étudier l'utilisation des pesticides et déterminer leur utilisation durable du point de vue de l'environnement
- Application de la Directive sur les nitrates (91/676/CEE)
- Mise en oeuvre de la Directive sur les habitats (Natura 2000)
- Normes pour la production et l'étiquetage des denrées biologiques (Règlement 91/2092/CEE)

Dans les pays en transition, la structure économique actuelle semble représenter un grand obstacle pour la poursuite de l'intégration des politiques écologique et agricole. La réforme agraire (restitution et privatisation des terres) et la restructuration des grands domaines (d'Etat et collectifs) sont des problèmes clés. Tous ces pays sont en transition entre une économie dirigée et un système davantage axé sur le marché.

Le Programme polonais pour une prise en compte des impératifs écologiques dans le cadre de la politique agricole aux XXe et XXIe siècles

Trois grandes questions concernant les rapports entre l'agriculture et l'environnement sont traitées dans ce programme :

- Transformation des grandes exploitations d'Etat en exploitations plus petites;
- Production et utilisation d'engrais;
- Dégradation des sols imputable au phénomène d'érosion qui menace près de 10 % des terres agricoles.

Des systèmes de surveillance des ressources naturelles et des produits alimentaires ont été mis en place dans le cadre de ce programme. Trois organismes publics ont été constitués pour appuyer la réforme structurelle et la création d'exploitations familiales de 20 à 30 hectares en moyenne. Ces organismes sont chargés d'assurer l'équilibre de l'offre et de la demande au niveau national, de consentir des prêts et des bonifications d'intérêt aux exploitants agricoles et d'accompagner le processus de transformation des exploitations agricoles qui étaient auparavant la propriété de l'Etat. L'utilisation d'engrais est liée à un système de recommandations au niveau local. En outre, un règlement relatif à l'utilisation d'engrais, qui prend en compte l'ensemble des problèmes agricoles et écologiques, a été adopté. Pour faire face au problème de l'érosion des sols, on a procédé à une évaluation afin de répertorier les régions à risque. En fonction des résultats de cette évaluation, des mesures de lutte sont proposées à l'échelon régional.

Afin de définir des modes de gestion durables des flux d'énergie et des cycles des nutriments, la FAO se concentre sur deux grandes questions générales : 1) les déperditions de nutriments par infiltration et 2) l'accumulation des pesticides. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a reconnu, dans le programme Action 21, l'importance du Programme d'action spécial de lutte intégrée contre les ravageurs établi par la FAO.

Le Programme suédois de réduction des pesticides

Le programme a fixé des objectifs très précis, prévoyant de réduire de moitié le volume de pesticides utilisés dans l'agriculture au cours de la première phase allant de 1986 à 1990. Un grand nombre de collectivités et d'organisations diverses ont participé activement à l'exécution du programme qui combinait mesures librement consenties et mesures réglementaires. L'objectif qui était de réduire de moitié le volume de pesticides a été pratiquement atteint, les efforts ayant porté surtout sur les herbicides utilisés pour la production de céréales. Les mesures suivantes ont été prises : 1) enregistrement des pesticides classés en trois catégories selon le risque qu'ils présentent pour les humains et pour l'environnement; 2) formation obligatoire pour pouvoir manipuler les pesticides des catégories 1 et 2; 3) mise en place d'un mécanisme d'agrément des pesticides en fonction des effets qu'ils peuvent avoir sur la santé et l'environnement, sous le contrôle de l'Inspection nationale des produits chimiques; 4) appui par le biais de programmes de recherche-développement.

Sur le plan européen, le Comité CEE des politiques de l'environnement, agissant par l'intermédiaire de son Groupe de travail des problèmes de l'eau et du Groupe de travail FAO/CEE des relations entre l'agriculture et l'environnement, a entrepris des travaux sur certains aspects de ces problèmes. Son attention se porte sur une agriculture écologiquement rationnelle et la production d'aliments sains, les facteurs externes et leur incidence sur le volume de la production agricole, la pollution de l'eau, la diminution des ressources hydrauliques et la dégradation des sols. Les principes directeurs destinés aux gouvernements des pays de la CEE et portant sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau due aux engrais et aux pesticides ont été adoptés.

2. Foresterie écologiquement viable

La nature des forêts européennes s'est modifiée au cours des dernières décennies, en raison de l'évolution de la demande de bois, des politiques des pouvoirs publics et du régime de propriété. Sur le plan quantitatif, les superficies forestières ont augmenté en Europe méridionale et en Europe occidentale tandis que, dans de nombreux pays d'Europe orientale, le couvert forestier diminuait ou demeurait stable. A l'échelle paneuropéenne, la superficie des forêts a, au total, augmenté de plus de 10 % depuis le début des années 60. Cette progression s'explique surtout par les opérations de boisement effectuées sur les sols pauvres et les friches agricoles. Sur le plan qualitatif, la composition des forêts et leur utilisation se sont également modifiées. La proportion d'essences résineuses n'a pratiquement pas varié au cours des 40 dernières années.

Le secteur forestier reste fortement tributaire de l'évolution de la situation dans cette branche et de la demande de produits du bois dans d'autres secteurs comme ceux de l'énergie, du bâtiment, de l'industrie et du commerce. La consommation de bois rond en Europe n'a progressé que lentement au cours des 25 dernières années. La demande de bois meilleur marché dans la région a pu être satisfaite grâce à l'augmentation des rendements et à l'efficacité des facteurs de production travail et capital. Au niveau national, pour contrebalancer, au moins partiellement, les effets d'une gestion économique des forêts, le déboisement et la reconstitution des forêts après abattage font généralement l'objet de lois très strictes.

Pour satisfaire aux exigences générales de la gestion des forêts, les pays européens procèdent de façon différente selon leur structure économique et sociale. Dans beaucoup de pays occidentaux la moitié environ des forêts sont exploitées par une multitude de propriétaires privés. Le secteur

forestier privé est sensible aussi bien aux interventions des pouvoirs publics, qui peuvent prendre la forme de dons, de subventions ou d'allégements fiscaux, qu'à son propre héritage naturel et culturel. Les pays en transition doivent procéder à des réformes radicales dans le secteur des forêts et des industries forestières. Parmi les questions prioritaires figurent le régime de propriété des forêts, l'appui à apporter aux propriétaires forestiers privés et le contrôle à exercer sur ces derniers, l'investissement dans les industries forestières, l'adaptation de la structure des échanges ainsi que l'acquisition des compétences voulues en matière de commercialisation et de gestion.

En ce qui concerne la production de bois, obtenir des rendements soutenus a toujours été le principal objectif de la majorité des exploitants forestiers européens. Conscients de cette nécessité, beaucoup de pays européens s'efforcent d'assurer à la fois des rendements soutenus et une foresterie écologiquement viable au sens large. A l'occasion de la deuxième Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe qui s'est tenue à Helsinki en 1993, des principes directeurs ont été arrêtés aux fins de la gestion durable des forêts européennes et de la préservation de leur diversité biologique. En outre, une série d'indicateurs quantitatifs de la gestion durable a été récemment adoptée.

Les recommandations du Groupe de travail intergouvernemental sur les forêts établi par la Commission du développement durable de l'ONU à sa troisième session et le programme en cours du Comité du bois de la CEE et de la Commission européenne des forêts de la FAO accordaient le rang de priorité le plus élevé à la question de la gestion durable des forêts. En collaboration avec la FAO, la CEE a constitué une base de données d'ensemble pour évaluer la situation du point de vue de la durabilité. L'évaluation effectuée confirme que la production de bois demeure très importante par rapport aux autres utilisations des forêts - fonctions de protection, diversité biologique, alimentation en eau, pâturage, chasse, préservation de la nature et loisirs - mais que ces dernières sont en train de se développer.

La réalisation d'enquêtes internationales sur l'état des forêts a permis d'obtenir une série chronologique d'observations spatiales sur une grande échelle. Mais il n'est pas possible de déterminer directement les rapports de cause à effet à partir de ces données. Un système de surveillance plus détaillé a donc été mis en place par la CEE et la Communauté européenne. Ce système de surveillance prévoit notamment le rassemblement de données sur le sol, le feuillage, les retombées atmosphériques, le climat local et l'accroissement.

En ce qui concerne la prise en compte des questions relatives à la gestion durable des forêts dans les autres secteurs, on reconnaît qu'il est nécessaire d'entreprendre une action concertée plus vigoureuse pour réduire la pollution atmosphérique, à titre de précaution, afin d'améliorer l'état des forêts menacées d'Europe. En outre, le rôle important des forêts en tant que puits de carbone est de mieux en mieux perçu. De nombreux pays européens, dont les Etats membres des Communautés européennes, sont favorables à l'examen de la question de la certification par le Groupe de travail intergouvernemental sur les forêts.

3. Pêche économiquement viable

Comme le montrent les estimations concernant les stocks de poissons dans l'Atlantique du Nord-Est, nombre des espèces présentes dans les mers d'Europe font l'objet ou ont fait l'objet d'une surexploitation. Dans la Baltique, les populations sont en diminution. Dans le bassin méditerranéen,

on considère que les stocks commerciaux sont tous, à quelques exceptions près peut-être, pleinement exploités ou surexploités. Parallèlement, l'aquiculture en eau douce ou dans le milieu marin se développe dans toute l'Europe. Cette activité, qui est susceptible de permettre de compléter les quantités pêchées et de contrebalancer la diminution de certaines espèces, a un impact spécifique sur l'environnement, impact qui, pour l'instant, est limité à la zone environnante.

Plusieurs grandes questions ont retenu l'attention en Europe et ailleurs :

- Parvenir à un meilleur équilibre entre les activités de pêche et les stocks disponibles;
- Exploitation durable des stocks de poissons;
- Nécessité de prendre des mesures de surveillance, des mesures de contrôle et des mesures coercitives efficaces pour prévenir l'épuisement des stocks;
- Incidences de la pêche sur les espèces non visées;
- Incidences des rejets imputables à l'aquiculture sur les écosystèmes marins et dulçaquicoles;
- Pavillon d'immatriculation et réglementation des navires de pêche hauturière.

Au niveau mondial, la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer contient des dispositions relatives à la gestion des stocks de poissons qui sont exploités en commun par plusieurs Etats. Ces stocks peuvent se trouver dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers; il peut s'agir de grands migrateurs ou de mammifères marins. Les participants à la Conférence mondiale sur l'aménagement et le développement des pêches, qui s'est tenue en 1984 sous les auspices de la FAO, ont souscrit à une stratégie d'aménagement et de développement des pêches et approuvé cinq programmes d'action qui servent actuellement de cadre international à l'aménagement et au développement des pêches. La création de zones économiques exclusives et la fixation du total des captures autorisées (TAC) constituent les principales mesures réglementaires adoptées dans le cadre de la politique de la pêche. Dans l'Espace européen, des zones économiques exclusives ont été prévues dans l'Atlantique du Nord-Est, mais pas en Méditerranée. Le total des captures autorisées (TAC) est fixé pour chaque espèce commerciale et des contingents sont attribués à chaque pays. Dans la pratique, il est difficile de faire respecter les TAC et les contingents, car des pressions très vives s'exercent pour que l'on augmente les captures afin de préserver la viabilité économique des flottes de pêche. Ces pressions contrastent avec la nécessité de réduire les TAC afin de reconstituer les stocks sur la longue période.

Au niveau sous-régional, des politiques de la pêche sont en vigueur dans la Communauté européenne, l'Atlantique du Nord-Est et la mer Baltique. Elles reposent sur les mêmes principes, prévoyant des mesures réglementaires comme la fixation de TAC et de contingents, mais aussi des mesures techniques de conservation, comme la fixation de la taille minimale des mailles des filets et des poissons débarqués et du volume des prises accessoires et la limitation des activités de pêche dans certaines zones. La FAO a mis sur pied, pour la Méditerranée, le Conseil général des pêches pour la Méditerranée et, pour la mer Noire, la Commission des pêches dans la mer Noire. Dans les pays de ces régions, une législation nationale applicable aux zones de pêche s'étendant jusqu'à

12 milles marins est en vigueur. Pour les zones de pêche situées au-delà de cette limite, il existe un vide juridique. En dépit de la Politique commune de la pêche appliquée dans le cadre de la Communauté européenne, il n'a pas été fixé de TAC pour la Méditerranée. Quant aux pays d'Europe centrale et orientale qui pratiquent la pêche maritime, leur politique a consisté surtout à fournir autant de protéines de poisson que possible à leur population et à s'assurer autant de recettes en devises que possible.
