



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/ECE/1385
1er mars 2001

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
Cinquante-sixième session
(Point 5 de l'ordre du jour provisoire)

COOPÉRATION INTERSECTORIELLE À LA CEE

Note de la Secrétaire exécutive

La Commission a maintes fois souligné l'importance de la coopération intersectorielle. Le présent document expose les justifications d'une approche intersectorielle, présente les domaines de travail intersectoriels à la CEE et propose des mécanismes pour encourager la coopération intersectorielle ainsi que les domaines dans lesquels des activités futures en ce sens pourraient être engagées. Le succès de cette approche et de cette coopération intersectorielles dépendra de la volonté et de la participation active de tous les acteurs en cause, ainsi que de la disponibilité de ressources humaines et financières adéquates.

I. JUSTIFICATIONS D'UNE APPROCHE INTERSECTORIELLE

1. Les pouvoirs publics comme les agents économiques sont de plus en plus sensibles à la nécessité de développer des approches intersectorielles dans leurs activités et leurs processus de décision. Deux principaux facteurs sont à l'origine de cette évolution. Le premier est le puissant mouvement de diversification économique et de spécialisation qui, à des rythmes divers, se manifeste à l'intérieur des pays et entre les pays, et s'étend des régions à l'échelle mondiale. Le second est la préoccupation croissante que suscitent les problèmes des externalités engendrées par la spécialisation.

2. La spécialisation a pendant longtemps été tenue comme un des principaux facteurs de la croissance de la productivité, ce que soutiennent encore les partisans d'une intervention minimale des pouvoirs publics dans le fonctionnement de l'économie de marché. Le marché est en général un moyen extrêmement efficace de coordonner les activités spécialisées d'une multitude d'agents

économiques, mais l'on observe aussi de nombreux exemples importants de défaillances du marché dues à la présence d'externalités. C'est la nécessité urgente de résoudre les problèmes posés par ces externalités qui constitue la justification première de la coopération intersectorielle et d'autres formes de coopération qui ne reposent pas entièrement sur les mécanismes du marché.

3. Les externalités - ou, comme on les appelle parfois, les effets de débordement ou de contagion - reposent toutes sur l'interdépendance d'activités ou de secteurs différents, et elles prennent naissance lorsque certains des coûts ou des avantages d'une activité restent extérieurs à l'entreprise ou à la personne qui l'a réalisée. Si une partie des coûts d'une activité donnée est supportée par d'autres agents - c'est le cas de la pollution de l'environnement, par exemple -, le produit de cette activité tendra à être supérieur à ce qu'il aurait été si le prix de marché correspondait aux coûts véritables de production; et, à l'inverse, un producteur qui est dans l'incapacité de s'approprier tous les avantages de son activité considérera sa production comme non optimale.

4. Si l'origine des externalités fait encore l'objet de controverses, il existe néanmoins un large accord sur le fait qu'une de leurs sources principales est l'absence de droits de propriété strictement définis et opposables à des tiers (qualité de l'air, absence de nuisances sonores, etc.). En pareil cas, il existe de puissants arguments pour justifier l'intervention publique et d'autres formes de coopération hors marché pour équilibrer plus efficacement les coûts et avantages privés et collectifs d'une activité marchande.

5. Toutefois, s'attaquer aux externalités - et en particulier aux externalités négatives comme la pollution - relève pour l'essentiel d'un processus politique, car ce type d'action implique de concilier des intérêts divergents en ce qui concerne le montant et la répartition des coûts de l'ajustement. Ceux qui veulent éliminer l'externalité négative (pollution) tiennent à ce que cela soit fait aussi rapidement que possible alors que ceux qui doivent modifier leur activité souhaitent retarder le processus afin de limiter la dévalorisation de leurs actifs. De ce fait, c'est en général aux pouvoirs publics qu'il revient de concilier ces positions par le moyen de consultations et, en fin de compte, d'un processus de négociation. Dans les sociétés démocratiques, le recours à des dispositifs permettant de résoudre de manière graduelle les problèmes d'externalités est la règle plutôt que l'exception.

6. À l'intérieur des administrations publiques, l'existence de ministères fonctionnels ou sectoriels distincts est aussi une manifestation des avantages résultant de la spécialisation, le Premier Ministre ou le Cabinet assurant la fonction clef de coordination. Le développement de fortes "identités sectorielles" dans la structure de l'administration publique fait que les pouvoirs publics ont plus de difficultés à résoudre les conflits d'intérêts concernant les coûts d'ajustement.

7. Le conflit d'intérêts entre agents économiques aux prises avec des externalités peut également être présenté en termes de droits. Par exemple, les droits des travailleurs de préserver leur emploi et leur revenu peuvent, pour certains types d'ajustement, entrer en conflit avec les droits d'autres citoyens d'être protégés des risques pour l'environnement et la santé. Ici encore, l'équilibrage des droits de différents groupes est essentiellement, dans les démocraties, la tâche des autorités politiques.

8. Il est clair que les gouvernements doivent prendre en considération cette prise de conscience croissante des droits en matière d'externalités. L'une de leurs premières réactions a été de créer ou de renforcer des institutions particulières, comme les ministères de l'environnement et les organismes sanitaires. Une autre réaction a consisté à encourager la coopération entre institutions sectorielles s'occupant d'un même domaine bien que dans une optique différente correspondant aux intérêts divergents de leurs clientèles respectives; l'un des moyens souvent utilisés pour instituer cette coopération est la création d'équipes ou de comités interministériels permettant les échanges d'informations et l'examen en commun des différentes options possibles. Enfin, lorsque les divergences d'intérêts conduisent à un dilemme politique, le problème devra être arbitré au plus haut niveau de la chaîne de décision, en général par le cabinet du premier ministre.

9. Il apparaît que de plus en plus de domaines de l'action publique revêtent aujourd'hui un caractère intersectoriel. Le processus de décision doit alors prendre en compte les différents aspects de l'intérêt public ainsi que l'équilibre des forces entre les divers groupes qui seront appelés à supporter les coûts de la réduction ou de l'élimination des externalités négatives. Un aspect important de la décision concernant la répartition des coûts est la définition du délai dans lequel l'ajustement devra s'opérer.

10. Les décideurs disposent de toute une panoplie d'instruments pour résoudre ces dilemmes : instruments juridiques, par l'adoption de nouvelles dispositions législatives et réglementaires; instruments économiques, par le recours à la fiscalité pour modifier les prix relatifs des biens intermédiaires, des produits finaux et des services; et diverses mesures visant à favoriser les technologies nouvelles ainsi que l'évolution des modes de production et de consommation, notamment dans les domaines de l'énergie et des modes de transport. Le dosage de ces différents instruments se fonde en partie sur des considérations techniques et sur les préoccupations et opinions des divers ministères concernés. Mais dans un régime démocratique, les craintes et les intérêts de l'électorat doivent aussi entrer en ligne de compte. C'est pourquoi lorsqu'une décision est prise, par exemple pour répondre à des préoccupations environnementales dans un secteur donné, il convient d'en informer les autres secteurs dans un délai suffisant, afin d'éviter de leur imposer brutalement des coûts d'ajustement élevés. C'est notamment le cas lorsque sont imposées des limites à certaines émissions polluantes ou que des normes concernant des produits et des équipements dans un secteur donné sont modifiées.

11. Le recours à la réglementation, compte dûment tenu de la nécessité d'une application progressive, en vue d'éliminer ou d'internaliser les effets externes, se rencontre non seulement à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle internationale. La CEE en fournit de multiples exemples, avec un nombre important d'accords relatifs au transport ou de conventions relatives à l'environnement qui stipulent des périodes de transition. En outre, l'accord négocié comprend parfois des dispositions prévoyant un soutien aux pays qui, en raison de leur situation initiale dans le domaine considéré, auraient à supporter les coûts d'ajustement les plus élevés. La coopération intersectorielle a donc un rôle important dans un cadre international, pour garantir que toute disposition réglementaire adoptée dans un secteur prenne en compte la situation, les préoccupations et les intérêts d'autres secteurs dans d'autres pays sur lesquels la réglementation en question a un impact.

12. Un nombre croissant de normes et de conventions internationales visent non seulement à internaliser les effets externes mais aussi à éviter les distorsions du commerce international ou de la compétitivité nationale. Par exemple, des normes régionales ou mondiales de construction des véhicules obligent les constructeurs à respecter des limites pour les émissions polluantes et, dans le même temps, empêchent les pays de prendre des mesures protectionnistes sous prétexte de protection de l'environnement.

13. La complexité des systèmes de production, leur interdépendance croissante avec d'autres secteurs, au plan national comme au plan international, ont aussi conduit à intensifier des activités visant tout un éventail de biens publics qui non seulement élargissent le champ des approches intersectorielles mais aussi exercent une influence sur la performance des économies de marché dans leur ensemble. On peut citer à cet égard le développement du cadre réglementaire (en particulier dans les domaines de la politique de la concurrence, du droit du travail, de la fiscalité, des normes de qualité, des règles de protection de l'environnement), l'adoption de normes applicables aux technologies de l'information et des communications ou visant à garantir la saine gestion et la probité des services d'assurance et de financement liés à la production, à l'investissement et au commerce. L'expansion et l'intégration des activités économiques dans un environnement international concurrentiel sont dans une large mesure imputables à l'impulsion des forces du marché, mais elles ont aussi bénéficié du soutien de la coopération internationale visant à améliorer le cadre institutionnel général des activités économiques. Les entreprises peuvent aussi s'appuyer sur des institutions intermédiaires (publiques ou privées) telles qu'associations professionnelles, conseils de l'investissement ou de la promotion des exportations, et sur diverses collectivités territoriales qui sont en contact avec les ministères compétents dans leur domaine (commerce et industrie, finances, environnement, travail, transports, etc.).

14. Comme pour la gestion des externalités, les activités visant à soutenir le développement des entreprises en mettant l'accent sur une approche intersectorielle s'étendent au-delà des frontières nationales et tirent profit de la coopération internationale. Dans la région de la CEE, il est particulièrement important d'étendre avec le maximum d'efficacité ces activités aux pays dont l'économie est en transition. Ces activités se répartissent en deux grands groupes : celles qui visent à susciter un environnement propice à la création et à la croissance des entreprises par la mise en place de moyens appropriés : règlements, incitations, infrastructures et équipements d'information et de communication; et celles qui visent à soutenir les entreprises par des services consultatifs et la mise en commun d'expériences concernant la gestion et la stratégie des entreprises. Cette offensive sur deux fronts peut être renforcée par une coopération accrue entre les organisations internationales qui travaillent à soutenir le développement des entreprises en Europe et les conseils consultatifs du patronat ou d'autres représentants authentiques des milieux d'affaires dans la région de la CEE.

II. DOMAINES DE COOPÉRATION INTERSECTORIELLE DANS LA CEE

a) *Transports et environnement*

15. Les transports sont indispensables au bon fonctionnement et au développement des activités économiques, à la production et à la distribution des biens et services ainsi qu'aux échanges internationaux. Les transports ont donc été à la base même du développement économique des pays membres de la CEE dans la période récente, contribuant à la prospérité

économique et au bien-être social des citoyens. Ils ont en particulier joué un rôle stratégique essentiel pour l'ouverture de pays et de régions de la CEE périphériques ou isolés et leur intégration à l'économie nationale, européenne et/ou mondiale. Les transports eux-mêmes sont devenus un secteur important d'activité économique, la construction de véhicules représentant, dans nombre de pays de la CEE, l'un des secteurs les plus actifs et les plus dynamiques. Ils ont aussi joué un rôle majeur dans le développement et l'intégration économiques de la région de la CEE dans son ensemble, grâce à la facilitation des transports internationaux.

16. Mais le développement des transports est aussi à l'origine de graves préoccupations pour l'environnement et la santé à l'intérieur de la région. Effectivement, les transports consomment de l'énergie, contribuent à la pollution de l'air, de l'eau, des sols et de la mer et sont source de bruits et de vibrations. La situation est encore aggravée par l'engorgement de la circulation, notamment dans les grandes zones urbaines et le long des grands couloirs de transport dans les pays de la CEE. Le bruit à proximité des aéroports suscite aussi des inquiétudes. Dans l'ensemble de la région, les transports absorbent une part toujours plus grande de la consommation finale d'énergie. Les infrastructures de transport, dont les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les pays périphériques de la CEE ont pourtant grand besoin pour assurer leur développement, ont aussi une incidence négative sur l'environnement.

17. De tous les modes de transport intérieur, le transport routier est bien évidemment celui qui a le plus fort impact sur l'environnement en termes de consommation d'énergie et de pollution atmosphérique. Il est responsable d'un pourcentage important d'émissions de polluants, dont une large part est libérée dans les zones urbaines.

18. Face à ces évolutions, il faut trouver les moyens de mettre en place un système de transport durable qui réponde à la double exigence de la croissance économique et de la protection de l'environnement. La CEE apporte une contribution majeure à la solution de cette question, essentiellement par l'élaboration et la mise à jour continue d'un ensemble d'accords et de conventions internationales juridiquement contraignants dans les domaines des transports et de l'environnement.

19. En ce qui concerne les transports, le Forum mondial de l'harmonisation des Règlements concernant les véhicules (WP.29), anciennement Groupe de travail de la construction des véhicules, a élaboré un certain nombre de règlements de la CEE, annexés à l'Accord dit de 1958, qui fixent des limites d'émission précises pour les divers polluants gazeux et pour le bruit ainsi que des prescriptions relatives à la consommation d'énergie. Ces règlements sont constamment mis à jour pour tenir compte des meilleures technologies disponibles et répondre aux exigences de la société réclamant une meilleure protection de l'environnement. Les limites d'émission fixées dans les règlements en vigueur les plus récents sont beaucoup plus basses que celles qui s'appliquaient il y a une trentaine d'années. À l'avenir, le WP.29 élaborera des règlements globaux, qui devraient conduire à de nouvelles réductions des limites d'émission pour les véhicules à moteur et à l'introduction de nouveaux carburants moins polluants.

20. La CEE a aussi contribué à encourager le développement de modes de transport plus respectueux de l'environnement, comme le rail, les voies navigables et le transport combiné, et a élaboré à cette fin un certain nombre d'instruments juridiques.

21. S'agissant de l'environnement, la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et les huit protocoles qui s'y rattachent fixent des règles et des limites pour l'ensemble des émissions de gaz polluants produites par tous types de sources et par tous les secteurs, y compris celui des transports. Le Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, lorsqu'il sera pleinement entré en application, réduira sensiblement les émissions de polluants liées au transport en Europe. Il fixe en outre des valeurs limites rigoureuses pour des sources d'émission déterminées (parmi lesquelles les automobiles et les camions) et exige que soient utilisées les meilleures techniques disponibles pour abaisser le niveau des émissions. Les documents d'orientation adoptés en même temps que le Protocole énumèrent une longue liste de techniques antipollution et d'instruments économiques pour la réduction des émissions dans les secteurs considérés, y compris celui des transports.

22. La Convention CEE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière prescrit des mesures et des méthodes pour prévenir, maîtriser ou réduire tout effet négatif important sur l'environnement qui pourrait résulter d'une activité proposée, par exemple dans le domaine des transports. En outre, afin d'intégrer les considérations d'environnement et de santé dans les politiques, les plans et les programmes des secteurs économiques, y compris celui des transports, la CEE a entrepris d'élaborer, dans le cadre de cette Convention, un instrument juridiquement contraignant relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques.

23. Les travaux normatifs de la CEE représentent donc un moyen d'action important pour réduire les externalités environnementales liées aux transports, et ces travaux peuvent encore être étoffés. Mais les causes d'inquiétude n'ont pas toutes disparu. En particulier, la réduction de la consommation énergétique des véhicules neufs obtenue grâce à la technologie et à la réglementation a été largement compensée, dans la région de la CEE, par une forte augmentation, ces dernières années, du nombre de véhicules et de la puissance des moteurs. Ce problème exigera de nouvelles recherches techniques, notamment sur de nouveaux carburants et de nouveaux moteurs moins polluants, mais aussi des incitations économiques pour encourager l'utilisation de véhicules à faible consommation ainsi que des décisions plus générales en matière de transport et d'urbanisme. Il implique aussi le transfert d'une partie des transports routiers de marchandises vers d'autres modes de transport. Cette redistribution entre modes de transport n'est pas facile à réaliser et présuppose des améliorations considérables sur les plans de l'efficacité et de la fiabilité, ainsi que dans le domaine des infrastructures.

24. Deux processus ont été engagés pour mettre en place un cadre politique plus large et plus intégré, propre à répondre à ces préoccupations.

25. En premier lieu, la CEE a organisé en 1997, à Vienne, une Conférence régionale sur les transports et l'environnement, première rencontre internationale de ministres et de hauts responsables des deux secteurs. La Conférence a adopté une Déclaration dans laquelle les gouvernements de la CEE se sont engagés "à réduire l'incidence négative des transports et de la circulation sur l'environnement et la santé de l'homme en encourageant les mesures propres à atteindre des volumes et des structures de transport compatibles avec un développement durable". À cette fin, la Déclaration énonçait une stratégie d'ensemble, comprenant les volets suivants : promouvoir les véhicules et les carburants moins polluants, promouvoir l'efficacité des transports, protéger les zones sensibles, promouvoir des transports urbains écologiquement

viables ainsi que la sécurité du transport des marchandises dangereuses, prévenir la pollution des eaux et améliorer l'aménagement de l'espace. La Conférence a également adopté un Programme commun d'action qui esquisse les mesures à prendre à l'échelon national et régional pour chaque volet de la Stratégie. Un mécanisme de suivi chargé de contrôler et d'assurer l'application du Programme a été créé. Le contrôle et le suivi à l'échelle globale sont assurés par la Réunion commune de la CEE sur les transports et l'environnement regroupant les membres des bureaux du Comité des transports intérieurs et du Comité des politiques de l'environnement, ainsi que des représentants d'autres institutions européennes et internationales ayant un rôle de chef de file pour certains éléments du Programme commun d'action réclamant une coopération régionale. Un Groupe spécial d'experts a été constitué pour seconder la Réunion dans ses travaux. En outre, les pays de la CEE ont, après la Conférence, désigné des points de contact nationaux pour les transports et l'environnement afin d'assurer le suivi au niveau national.

26. En second lieu, en 1999, la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, qui s'est tenue à Londres, a adopté une Charte sur les transports, l'environnement et la santé, dans laquelle les pays membres participants ont confirmé leur engagement de rendre les transports compatibles avec la santé et l'environnement. La CEE joue un rôle actif dans le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des actions prévues dans la Charte, car il lui a été demandé d'établir, conjointement avec l'OMS, un rapport qui passe en revue l'action internationale menée jusqu'alors dans les secteurs prioritaires du point de vue des problèmes d'environnement et de santé liés aux transports et qui formule des recommandations pour la poursuite de l'action dans ces domaines. Les recommandations portent notamment sur les points suivants : élaboration d'un nouvel instrument juridique mettant l'accent sur l'intégration des questions d'environnement et de santé dans les politiques et les décisions publiques relatives aux transports, renforcement des instruments internationaux existants et resserrement de la coopération entre organisations et de la coordination avec d'autres projets. Des décisions portant sur de nouvelles actions devraient être prises à la réunion à haut niveau des Ministres des transports, de l'environnement et de la santé ou de leurs représentants qui se tiendra à Genève en mai 2001.

b) Énergie et environnement

27. Le principal défi dans ce domaine est de garantir la disponibilité et la fiabilité à long terme des approvisionnements énergétiques à des prix raisonnables et, dans le même temps, d'assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement.

28. Les combustibles fossiles (pétrole, gaz naturel et charbon), qui couvrent actuellement 85 % environ des besoins en énergie de la région de la CEE, sont en grande partie responsables de trois des plus graves problèmes de pollution atmosphérique que l'on connaît aujourd'hui : le réchauffement de la planète (préoccupation mondiale), les pluies acides (problème transfrontière) et le smog urbain ou ozone troposphérique (problème à la fois local et régional). En outre, certains des produits pétroliers dont les populations de la CEE sont devenues tributaires et qui sont essentiellement utilisés dans les transports contiennent ou produisent des substances toxiques transportées par l'air. Les systèmes d'approvisionnement énergétique peuvent aussi avoir un impact sur les ressources en terre et en eau qui contribue de diverses manières à leur dégradation. Par ailleurs, l'énergie nucléaire produit d'importantes quantités de déchets radioactifs qui demeureront dangereux pour l'homme pendant des milliers d'années.

29. Au vu de la situation actuelle du marché et de son évolution prévisible, ce sont les combustibles fossiles qui continueront d'assurer l'essentiel des services énergétiques. Les projections établies par diverses organisations indiquent que le pétrole, le gaz naturel et le charbon demeureront les piliers des systèmes d'approvisionnement énergétique mondiaux pendant la plus grande partie du XXI^e siècle. Si l'on exclut l'hydroélectricité, les énergies de substitution ne devraient pas dépasser 20 % de l'offre totale d'énergie au milieu de ce siècle.
30. Le rôle crucial de l'énergie dans la réalisation d'un développement durable, y compris dans ses aspects environnementaux, est très largement reconnu par les gouvernements, les industriels, les spécialistes de l'environnement et l'ensemble des citoyens.
31. L'action visant à encourager des systèmes énergétiques durables dans la région de la CEE doit s'organiser autour de quatre grands axes.
32. En premier lieu, il existe d'énormes possibilités de réduire l'intensité énergétique et d'améliorer l'efficacité énergétique. Dans les économies en transition, malgré les nombreuses difficultés que celles-ci rencontrent, il existe une occasion historique unique de mettre à profit ces possibilités. Dans les pays occidentaux, qui ont déjà atteint un niveau d'efficacité énergétique relativement élevé, des efforts renouvelés en ce sens sont requis pour des raisons au moins environnementales, sinon économiques.
33. En second lieu, dans les cas où les activités de production et de consommation de l'énergie portent atteinte à la santé humaine et à l'environnement, les coûts de ces atteintes, souvent appelés externalités, doivent en temps opportun être internalisés, soit par des moyens réglementaires, soit par le recours à des instruments économiques et à des mesures fiscales. Pour les pays de la CEE qui cherchent à améliorer la qualité de leur environnement, cette question de l'internalisation et celle des moyens à utiliser pour y parvenir sont d'importance immédiate. Pour nombre de pays d'Europe orientale et de la CEI dont l'économie est en transition, il importe au premier chef de faire en sorte que le problème du non-paiement des factures énergétiques soit résolu, que les réformes du marché se poursuivent, que les tarifs de l'énergie soient relevés pour atteindre au moins leur niveau d'équilibre économique, que des structures tarifaires appropriées soient mises en place pour éviter les transferts internes et qu'un filet de sécurité sociale soit mis en place pour les segments de la population les moins à même de faire face à de nouvelles hausses des tarifs de l'énergie.
34. En troisième lieu, il existe une nécessité d'encourager un changement dans l'usage des diverses sources d'énergie au profit de celles qui sont les plus respectueuses de l'environnement. De ce point de vue, le recours croissant au gaz naturel, qui est le combustible de choix aujourd'hui, revêt une importance particulière. Moins polluant que les autres combustibles fossiles, il peut contribuer à faciliter le passage de la configuration actuelle des sources d'énergie à une configuration offrant davantage de perspectives de viabilité sur le long terme. Il est donc important de promouvoir l'investissement dans cette source d'énergie ainsi que les réseaux de distribution dans l'ensemble de la région. Par ailleurs, la modification des prix relatifs des sources d'énergie par le biais de la taxation est un instrument puissant pour aider à infléchir l'usage des diverses sources d'énergie. Toutefois, l'élaboration d'une approche commune de la taxation de l'énergie est particulièrement difficile en raison des différences importantes existant entre les pays en ce qui concerne les structures et les niveaux de la fiscalité, la part relative des

diverses formes d'énergie et la structure du secteur énergétique, en raison enfin de l'incidence que la fiscalité pourrait avoir sur la compétitivité internationale.

35. Le gaz naturel ne pourra, à lui seul, remplacer les autres sources traditionnelles d'énergie, et les pays seraient d'ailleurs mal avisés de s'appuyer trop exclusivement sur un seul combustible pour assurer leurs approvisionnements. Dans ce contexte, le pétrole et le charbon conserveront un rôle important pour répondre aux besoins énergétiques des pays de la CEE. Par conséquent, et c'est là le quatrième axe d'action, il convient de consacrer de l'attention et des ressources à l'amélioration des techniques de production et d'exploitation du pétrole et du charbon afin de rendre ceux-ci plus acceptables du point de vue de l'environnement. L'introduction de techniques avancées de combustion du charbon doit en particulier être poursuivie avec une vigueur renouvelée dans les économies en transition.

36. La CEE, par l'intermédiaire du Comité de l'énergie durable et des organes et activités qui lui sont rattachés, sert de lieu d'échanges pour l'étude de ces axes d'action et en soutient la mise en œuvre par des initiatives et des projets précis. Elle agit notamment en encourageant la coopération et les partenariats entre les divers acteurs de la société civile et les groupes d'intérêts, s'appuyant sur son approche multidisciplinaire et sur les diverses communautés sectorielles avec lesquelles elle est en contact. Cette coopération et cette multidisciplinarité ont trouvé une illustration dans le Forum ouvert à toutes les parties prenantes que la CEE a organisé en 2000 à titre de contribution régionale à la neuvième session de la Commission du développement durable qui doit traiter cette année des questions d'énergie et d'environnement. Ce forum a réuni des décideurs publics, des représentants du secteur privé et des ONG pour débattre du rôle crucial de l'énergie, en s'attachant particulièrement aux points suivants : i) intensité et efficacité énergétiques, et ii) tarification de l'énergie, subventions et internalisations des effets externes. Ce dernier point est à l'origine d'une première coopération entre le Comité de l'énergie durable et le Comité des politiques de l'environnement, qui sont convenus de créer une équipe spéciale sur l'environnement et l'énergie, dont la mission est d'élaborer des directives à l'intention des décideurs en vue d'une réforme des prix de l'énergie propre à favoriser un développement énergétique durable.

c) Commerce, environnement et bois

37. La forêt, l'un des écosystèmes les plus importants du monde, couvre environ 40 % de la superficie de la région. C'est un élément essentiel pour la protection de l'environnement et en même temps une source de revenu et d'emploi pour de nombreuses personnes dans les zones rurales. Le commerce international des produits forestiers s'est régulièrement développé à un rythme plus rapide que la production ou la consommation. Le défi à relever est donc de promouvoir le commerce du bois et des produits du bois tout en assurant une gestion durable des forêts. Il exige d'établir des interactions entre les mesures gouvernementales visant le commerce, l'environnement et le secteur forestier.

38. Les modifications des politiques commerciales, notamment les mesures de libéralisation, exerceront une influence sur l'évolution structurelle à long terme du secteur de la sylviculture et des produits forestiers dans la région de la CEE. De même, les politiques d'environnement engagées à l'échelle mondiale et régionale auront une incidence sur le secteur en imposant des exigences croissantes en vue de garantir la pérennité des ressources forestières. La politique forestière a par ailleurs un effet direct sur l'environnement (par exemple, en affectant certaines

zones à la préservation de la biodiversité) ainsi que sur la compétitivité internationale du secteur forestier dans le pays considéré.

39. La question de savoir comment articuler ces trois domaines d'action a fait l'objet de débats prolongés et délicats dans diverses enceintes. Il y a accord sur le fait qu'il est nécessaire d'assurer la compatibilité entre les politiques commerciales et les politiques d'environnement ayant un impact sur le secteur forestier et que la certification a un rôle à jouer en tant qu'instrument volontaire, fondé sur le marché, pour promouvoir une gestion durable des forêts. Mais des divergences profondes demeurent entre les pays et entre les différents acteurs du secteur, divergences imputables en partie au fait que des questions complexes sont traitées à un niveau politique en l'absence d'une convergence de vues suffisante sur l'analyse de leurs principaux aspects.

40. La CEE, dont la compétence s'étend au commerce, à l'environnement et au bois et qui dispose d'organes intergouvernementaux dans ces trois domaines, est bien placée pour contribuer à l'analyse des situations et à l'élaboration de recommandations concernant les solutions à apporter aux questions mentionnées ci-dessus. Dans cette perspective, le Comité du bois de la CEE a engagé des consultations préliminaires avec les secrétariats des deux autres comités chargés du commerce et de l'environnement, ainsi qu'avec des ONG de Genève actives dans ces domaines. L'objectif principal est d'étudier les effets potentiels de toute une gamme de mesures touchant les forêts, l'environnement et les courants d'échange dans le secteur. Les mesures à examiner pourraient être notamment : la réduction des droits de douane sur les produits forestiers et/ou agricoles, une extension considérable des zones forestières protégées en vue de préserver la biodiversité, et la mise en place de conditions plus strictes (restrictions à l'exportation ou étiquetage écologique, par exemple) pour le commerce des bois tropicaux.

d) Statistiques

41. La statistique est, presque par définition, une activité intersectorielle. Tous les domaines de l'action gouvernementale donnent lieu à la production de données. Dans tous les pays, un des éléments clefs de la bonne gestion des affaires publiques est la présence d'un système complet d'information économique et sociale. C'est la raison pour laquelle les statistiques représentent un instrument puissant pour la conduite d'activités intersectorielles. Il ne peut y avoir cohérence du dialogue et des politiques intersectorielles sans un ensemble de données, de bases de données et d'indicateurs s'appuyant sur des concepts, des définitions et des classifications statistiques harmonisés et cohérents. La normalisation et l'intégration des bases de données ont été un préalable essentiel à la conduite d'une politique intégrée et cohérente. Les décideurs recourent de plus en plus fréquemment à des indicateurs pour concevoir leur politique, en suivre l'application et en évaluer les impacts.

42. Le meilleur exemple de ce processus est fourni par le système de la comptabilité nationale qui offre un cadre global et cohérent pour mesurer la richesse et la performance des économies au moyen d'une série de données et d'indicateurs qui, jusqu'alors, étaient hétérogènes et non comparables.

43. Il convient de signaler que ce sont les travaux internationaux qui ont encouragé et dynamisé l'exploitation intersectorielle des statistiques. C'est en fait au niveau international que devient manifeste la cohérence globale de la politique économique, ou, au contraire, son

incohérence. L'établissement de comptes nationaux de bonne qualité a progressé parallèlement à l'intégration économique internationale et à la mondialisation des marchés. Le rôle joué par les travaux statistiques dans la mise en place de l'Union monétaire européenne fondé sur l'application des critères de Maastricht est une illustration frappante de ce que la statistique peut apporter à l'intégration régionale. L'adoption de normes internationales a également exercé un effet décisif sur le processus de transition vers une économie de marché.

44. Ces principes de cohérence et d'intégration mis en œuvre dans les comptes économiques nationaux peuvent aussi être appliqués aux comptes de l'environnement, aux comptes sociaux et à d'autres comptes satellites dans des domaines tels que la construction de logements, la santé, le développement, etc.

45. C'est aux autorités statistiques nationales, organisées autour d'un office national de la statistique, que revient traditionnellement la tâche d'harmoniser les concepts, les définitions et les classifications et de définir les moyens d'intégrer des données ou des sources de données différentes. Ces offices entretiennent entre eux des contacts étroits et coopèrent au niveau international au travers d'un réseau d'institutions statistiques mondiales et régionales, comme la Commission de statistique de l'ONU et la Conférence des statisticiens européens, organe subsidiaire principal de la CEE. Il est indispensable de faire intervenir ces acteurs importants, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, dans un exercice intersectoriel pour mettre mieux en lumière les problèmes clefs du développement, les analyser et formuler des politiques fondées sur une information solide. Il convient de signaler ici qu'il a fallu que les offices de statistique commencent à jouer un rôle moteur dans la collecte et la diffusion des statistiques du travail et l'utilisation d'enquêtes par sondage normalisées sur la population active pour qu'il devienne possible d'effectuer des comparaisons entre taux de chômage normalisés et de relier les objectifs en matière d'emploi aux grands objectifs économiques et sociaux.

46. La Conférence des statisticiens européens apporte la plus grande attention aux programmes de politique intersectorielle. La mise en œuvre du nouveau Système de comptabilité nationale, notamment dans les pays en transition, l'élaboration de comptes satellites dans le domaine de l'environnement et la présentation intégrée des programmes de travaux statistiques des grandes organisations internationales actives dans la région de la CEE témoignent de l'intérêt croissant porté à cette dimension.

47. Pour pouvoir développer et approfondir ses travaux intersectoriels, la CEE doit impérativement se doter d'une base de données intersectorielle intégrée. Une évolution similaire s'opère au plan national, les systèmes statistiques nationaux étant renforcés et mieux coordonnés pour permettre la comparaison des données et des indicateurs sur un large ensemble de domaines d'action diversifiés ou globaux. Le dialogue entre producteurs et utilisateurs de données aux niveaux national et international est un préalable à l'efficacité d'un tel processus.

III. PROCESSUS ET MÉCANISMES PROPRES À ENCOURAGER LA COOPÉRATION INTERSECTORIELLE

48. La deuxième partie ci-dessus a fait ressortir que la CEE a des domaines de compétence qui sont au cœur de problèmes intersectoriels fondamentaux. La CEE dispose aussi d'organes intergouvernementaux spécialisés qui, dans des perspectives différentes, traitent de ces

problèmes. Elle est donc bien placée pour jouer un rôle important dans la coopération régionale concernant des problèmes intersectoriels liés à la question du développement durable.

49. La coopération intersectorielle a déjà fait des avancées dans les pays de la région. Avec l'aggravation des problèmes touchant l'ensemble de la société (en particulier ceux qui sont liés aux risques pour l'environnement et la santé) et la sensibilité croissante de l'opinion publique à ces problèmes, les gouvernements ont pris des initiatives marquantes pour tenter de leur apporter une solution. Ces initiatives sont des mesures importantes pour surmonter les obstacles que suscite toute coopération intersectorielle.

50. Le premier obstacle est celui des divergences d'intérêts entre les différents secteurs appelés à intervenir pour résoudre un problème intersectoriel, point qui a déjà été évoqué dans la première partie. Le second obstacle est la culture particulière qui se développe dans les institutions responsables de questions sectorielles. Chaque institution tend à donner la priorité à ses domaines de compétence traditionnels et, par voie de conséquence, à être moins sensible aux implications de ses activités au-delà de son propre champ d'action. En outre, par suite de ressources budgétaires et en personnel limitées, les institutions ont parfois de la difficulté à consentir de nouveaux efforts pour élargir leurs perspectives sur les problèmes en cause et établir des relations avec de nouveaux interlocuteurs. Le troisième obstacle est la complexité administrative de la coopération intersectorielle, qui fait intervenir des entités et des autorités différentes. La situation est encore plus compliquée lorsque ces autorités sont engagées dans un processus de décision réclamant des compromis délicats, voire un recours à l'arbitrage.

51. Les progrès réalisés au niveau national, malgré les obstacles, ont eu leur pendant au niveau international. La CEE apporte une contribution non négligeable à la promotion de la coopération intersectorielle, domaine dans lequel elle a acquis de l'expérience, en particulier à l'occasion de trois processus : l'organisation et le suivi de la Conférence de Vienne sur les transports et l'environnement, le suivi de la Charte de Londres sur les transports, l'environnement et la santé, et la contribution régionale à la neuvième session de la Commission du développement durable, qui aura pour thèmes centraux l'énergie durable et les transports durables.

52. La Conférence de Vienne a stimulé la coopération intersectorielle au niveau national, puisqu'elle a conduit à la désignation de points de contact pour les transports et l'environnement dans 44 pays de la CEE. Au niveau international, elle a lancé ou renforcé un certain nombre d'activités pilotées par des organisations internationales, dont la CEE. Enfin, la CEE, en tant que coordinatrice du suivi général du Programme commun d'action a créé un certain nombre de mécanismes et d'instruments pour la mise en commun de l'expérience et des pratiques optimales aux niveaux national et régional, en particulier la création de la Réunion commune sur les transports et l'environnement et du Groupe spécial d'experts mixte des transports et de l'environnement qui dépend de cette dernière, les rapports des chefs de file et des points de contact nationaux établis à l'occasion de ces réunions, et la page Web de la CEE conçue de façon à faciliter l'accès à l'information sur l'ensemble de ces activités.

53. De même, le rapport commun CEE/OMS mentionné au paragraphe 26 ci-dessus, établi pour faciliter le suivi de la Charte de Londres sur les transports, l'environnement et la santé, encourage la concertation entre les trois ministères intéressés et devrait permettre aux pays de la CEE d'arrêter une position coordonnée au plan national avant la réunion à haut niveau de la CEE qui décidera des nouvelles mesures à prendre.

54. Enfin, l'adoption d'une déclaration de politique générale lors du Forum ouvert à toutes les parties prenantes sur l'énergie durable représente un progrès important dans la coopération internationale du fait que ladite déclaration traite d'une série de problèmes concernant la production et l'utilisation durables de l'énergie et qu'elle a été approuvée conjointement par des responsables gouvernementaux et des représentants du secteur privé et d'ONG de la région de la CEE.

55. Sur la base de l'expérience acquise, il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements portant sur les points suivants : comment lancer ou renforcer la coopération intersectorielle au sein de la CEE, quels types de mécanismes institutionnels utiliser à cette fin, comment affecter et/ou mobiliser les ressources nécessaires, et quels sont les domaines se prêtant à cette forme de coopération.

56. La coopération intersectorielle a souvent pour origine des décisions prises au plus haut niveau d'une organisation et, dans le cas de la CEE, ultérieurement reprises par les organes subsidiaires principaux compétents. C'est ce qui s'est passé pour la Conférence ministérielle sur les transports et l'environnement, qui a été décidée par la CEE en réponse à une demande formulée dans Action 21, décision reprise par le Comité des transports intérieurs avec l'appui du Comité des politiques de l'environnement. Une autre possibilité est qu'un organe subsidiaire principal soulève un problème intersectoriel qu'un ou plusieurs autres organes subsidiaires principaux considèrent par la suite comme utile, pertinent et appelant un traitement prioritaire. C'est ce qui s'est passé lors du lancement récent de l'Équipe spéciale mixte chargée d'élaborer des directives concernant les prix de l'énergie. Enfin, l'initiative peut provenir d'un accord entre deux divisions ou davantage du secrétariat, qui jugent qu'une question intersectorielle donnée présente de l'importance pour la CEE et doit être soumise aux organes principaux qu'elles desservent. Chaque division aura alors pour tâche de présenter le dossier à l'organe compétent de telle façon qu'il soit accepté et que le problème soit traité conjointement. Dans tous les cas, il est important que les organes subsidiaires principaux étudient la question de manière approfondie, afin de parvenir à une communauté de vues sur la problématique et les implications de l'initiative envisagée, de s'accorder sur les activités à entreprendre et de définir les moyens de coopérer pour leur bonne exécution.

57. Pour ce qui est des modalités de coopération, de multiples solutions sont envisageables : réunions communes des organes subsidiaires principaux intéressés ou de leurs bureaux; création d'un groupe d'experts ou d'une équipe spéciale mixte sous leurs auspices; délégation d'un membre d'un organe subsidiaire à la réunion d'un autre; et réalisation et suivi en commun de projets déterminés. Toute activité intersectorielle nouvelle doit être incluse dans le programme de travail des divisions et des organes subsidiaires appelés à y participer, accompagnée de l'indication des ressources financières et humaines correspondantes. En outre, c'est aux directeurs des divisions participant à une activité intersectorielle donnée qu'il appartient d'en assurer conjointement la coordination.

58. Par ailleurs, la CEE a lancé des activités visant à promouvoir les partenariats public-privé comme moyen d'accélérer la transition et le développement dans la région. Ces partenariats, qui font aujourd'hui de plus en plus intervenir des acteurs appartenant à des secteurs différents, offrent un moyen de renforcer les approches et les coopérations intersectorielles.

59. En ce qui concerne les travaux futurs sur les questions intersectorielles, il convient d'abord de poursuivre activement les processus déjà engagés.

- i) S'agissant du processus de Vienne, l'examen à mi-parcours aura lieu en 2002 et offrira l'occasion de centrer l'évaluation des progrès réalisés sur un nombre restreint de domaines prioritaires couverts par le Programme commun d'action et de proposer des orientations et des activités nouvelles dans ces domaines;
- ii) S'agissant du processus de Londres, les activités seront regroupées autour des recommandations du rapport commun CEE/OMS qui seront adoptées à la réunion à haut niveau sur les transports, l'environnement et la santé.

60. Dans les cas où des domaines nouveaux ont été envisagés sans qu'aucune activité n'ait encore été réalisée, les organes et les secrétariats concernés doivent lancer le processus de coopération intersectorielle. C'est ce qui s'est passé pour l'Équipe spéciale des directives relatives au prix de l'énergie et pour le projet "Corridor bleu" (installations destinées à assurer le ravitaillement de camions roulant au gaz naturel le long d'un important corridor transeuropéen Est-Ouest).

61. Enfin, de nouveaux domaines de coopération et d'activités intersectorielles pourraient être envisagés. Ce pourrait être notamment les suivants :

- i) Approfondissement des interactions a) entre les activités du programme des transports relatives au franchissement des frontières, en particulier dans le cadre de la Convention TIR, et les activités du CEEFACT sur les règles et procédures douanières, et b) entre les activités du programme des établissements humains concernant le développement de systèmes cadastraux et les activités du programme du commerce, de l'industrie et du développement des entreprises concernant la mise en valeur des marchés immobiliers dans les pays en transition;
- ii) Participation des acteurs de la CEE s'occupant de l'énergie et des transports aux examens des performances environnementales et aux travaux concernant les conventions de la CEE relatives à l'environnement pour autant qu'elles intéressent les secteurs de l'énergie ou des transports;
- iii) Regroupement des bases de données statistiques de la CEE existantes dans un cadre multisectoriel.

IV. CONCLUSIONS

62. S'appuyant sur l'expérience acquise jusqu'ici en matière de coopération intersectorielle, la CEE est en mesure de proposer de nouvelles orientations de fond et d'améliorer les processus, dans les domaines dans lesquels des avancées significatives ont déjà été faites comme dans ceux qui recèlent un fort potentiel encore inexploité.

63. La table ronde sur l'énergie, les transports et l'environnement qui doit avoir lieu lors de la session annuelle de la Commission devrait réunir les présidents des organes subsidiaires principaux intéressés, les directeurs des divisions correspondantes du secrétariat de la CEE et des représentants de pays ayant une longue pratique de l'approche intersectorielle. Chaque secteur

sera invité à exprimer ses vues sur les principaux problèmes en jeu, sur les liaisons intersectorielles à établir pour y répondre et sur les modalités de coopération les plus adaptées, tant sur le plan national qu'entre les pays. Cette table ronde fournira l'occasion d'encourager l'approche intersectorielle, facteur clef d'un développement durable dans les pays de la CEE et dans la région tout entière.
