



Commission économique pour l'Europe**Comité des politiques de l'environnement****Dix-neuvième session**

Genève, 22-25 octobre 2013

Point 6 d) de l'ordre du jour provisoire

Principaux résultats de l'examen à mi-parcours de la Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» d'Astana: études de performance environnementale**Études de performance environnementale: état d'avancement des préparatifs du troisième cycle****Note du secrétariat***Résumé*

En se fondant sur la réussite du Programme d'études de performance environnementale (EPE) de la Commission économique pour l'Europe (CEE), à la septième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» (Astana, 21-23 septembre 2011), les ministres ont invité la CEE à mener à terme son troisième cycle d'EPE, qui «pourrait notamment porter sur la gouvernance et le financement en matière d'environnement dans le contexte d'une économie verte, sur la coopération des pays avec la communauté internationale et sur la prise en compte de l'environnement dans des secteurs prioritaires» (ECE/ASTANA.CONF/2011/2/Add.1, par. 13).

À la demande du Comité des politiques de l'environnement (CPE) (ECE/CEP/2012/2, par. 25 f)), le secrétariat a établi le présent document pour rendre compte de l'état d'avancement des préparatifs du troisième cycle d'études de performance environnementale (EPE). Le présent document vise à faciliter les débats du CPE pendant l'examen à mi-parcours.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Aperçu des préparatifs du troisième cycle	1	3
I. Introduction.....	2–9	3
II. Principales activités depuis la Conférence d’Astana.....	10–19	5
A. Études de pays	10–13	5
B. Définition de la structure générale des études de performance environnementale du troisième cycle	14–19	5
III. Observations préliminaires	20–30	6
A. République de Moldova.....	21–23	7
B. Croatie	24–26	7
C. Maroc	27–30	8
IV. Prochaines étapes	31–36	9
V. Questions à débattre	37	10

Aperçu des préparatifs du troisième cycle

1. Les préparatifs en vue du troisième cycle d'études de performance environnementale (EPE) touchent à leur fin. En étroite coopération, le Groupe spécial d'experts des études de performance environnementale (Groupe d'experts des EPE) et le secrétariat ont déterminé la structure générale des études et les éléments (principales questions) qui devront être couverts par chacun des chapitres. Pour répondre à la nécessité de promouvoir l'avènement d'une économie verte dans la perspective d'un développement durable, mise en évidence par les chefs d'État et de gouvernement à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Conférence Rio+20), la nouvelle version des chapitres fait aussi référence, s'il y a lieu, à des questions touchant à l'économie verte. Le troisième cycle s'est ouvert sur une étude concernant la République de Moldova. La mission d'étude s'est déroulée en février 2013, et l'examen collégial est prévu en octobre 2013. L'une des principales difficultés à venir sera d'inciter les pays à demander de faire l'objet d'études au titre du troisième cycle et de mobiliser les ressources nécessaires à cet effet.

I. Introduction

2. Le Programme d'études de performance environnementale de la Commission économique pour l'Europe (CEE) a débuté en 1994. Le deuxième cycle d'études est sur le point de s'achever. Le Programme ayant généralement donné satisfaction, les ministres réunis à Astana en 2011 pour la septième Conférence «Un environnement pour l'Europe» ont invité la CEE à réaliser un troisième cycle d'études à l'intention des pays membres admissibles. La Déclaration ministérielle adoptée à Astana proposait trois grands axes d'étude pour le troisième cycle: a) la gouvernance et le financement en matière d'environnement dans le contexte d'une économie verte; b) la coopération des pays avec la communauté internationale; et c) la prise en compte de l'environnement dans des secteurs prioritaires (ECE/ASTANA.CONF/2011/2/Add.1, par. 13).

3. Ces trois axes d'étude sont étroitement liés. La gouvernance environnementale se rapporte généralement, au niveau national, au mode de prise de décisions et à l'identité des décideurs – principalement les pouvoirs publics, les entreprises et la société civile – et, au niveau international, à l'efficacité de la coopération et du partage des connaissances entre pays. De plus, une bonne gouvernance environnementale dépend de l'importance accordée aux questions environnementales dans les politiques et les stratégies applicables aux secteurs économiques et sociaux. Son but ultime est de parvenir à un développement durable en favorisant la transition vers une économie verte.

4. Le principe d'une économie verte a suscité un intérêt croissant après la récente crise financière mondiale, notamment parce qu'il montrait la possibilité d'encourager une «croissance verte» en intégrant dans les plans de relance de l'économie mondiale des investissements sans effet sur l'environnement (ni sur le climat). L'intérêt de l'économie verte va cependant bien au-delà des retombées à court terme des mesures de relance budgétaire. Plus généralement, une économie verte se distingue par un processus de croissance à long terme axé sur des investissements publics et privés qui ont pour effet de réduire la pollution, d'optimiser l'utilisation des ressources énergétiques et naturelles et de préserver la biodiversité et les services écosystémiques. Les politiques de croissance verte sont donc à la croisée des dimensions économique et environnementale du développement durable.

5. L'économie verte se fonde sur des technologies novatrices et respectueuses de l'environnement («éco-innovations»), grâce auxquelles s'opèrent des changements structurels de l'économie qui favorisent une croissance économique (écologiquement) durable. De fait, alors que les pressions sur l'environnement se font de plus en plus fortes, la conception et la

mise en œuvre d'éco-innovations sont devenues un secteur porteur et dynamique de l'économie mondiale. Cela vaut également pour les technologies destinées à atténuer les changements climatiques et à faciliter l'adaptation aux effets de ces changements.

6. Le terme «technologie» désigne la somme des connaissances disponibles sur les moyens et les méthodes de production de biens et de services. Il ne recouvre donc pas seulement les technologies «matérielles» (par exemple, les machines et appareils, et les infrastructures matérielles), mais aussi les technologies «immatérielles» (par exemple, le savoir-faire nécessaire à la production et à l'utilisation des machines et appareils, les instruments de réduction de la pollution et les nouvelles techniques d'aménagement du territoire et d'irrigation utilisées dans l'agriculture) et la technologie organisationnelle, c'est-à-dire les dispositions juridiques et institutionnelles appuyant et complétant l'usage des technologies matérielles et immatérielles. Plus généralement, les éco-innovations devraient aider à concilier la volonté d'atteindre les objectifs de développement durable et le souci de préserver la compétitivité des économies nationales. Les principaux domaines d'application des technologies vertes concernent l'efficacité énergétique et environnementale (en particulier dans les secteurs de l'immobilier, de l'industrie et des transports), les sources d'énergie renouvelables, l'agriculture biologique et la gestion durable de l'eau et des déchets.

7. Il convient de rappeler que l'éco-innovation recouvre aussi la diffusion de technologies existantes, qui peuvent être nouvelles pour un secteur d'activité ou pour un pays dans son ensemble, mais être déjà utilisées par d'autres entreprises à l'intérieur du pays considéré ou à l'étranger. Les éco-innovations consistent le plus souvent en des améliorations mineures de technologies existantes plutôt qu'en des avancées décisives. Pour la plupart des pays, si ce n'est la totalité, et notamment les pays à faible revenu, la principale tâche sera d'adapter ces nouvelles technologies à leurs spécificités nationales et locales. La promotion des technologies nécessitera donc non seulement un cadre approprié au transfert de technologie (et à la protection des droits de propriété intellectuelle), mais aussi un renforcement des capacités nationales de recherche-développement, de formation théorique et pratique, et l'accès à des ressources financières (par exemple, des capitaux-à-risque).

8. Si, pour encourager la croissance verte, il incombe surtout aux pouvoirs publics de créer des conditions propices aux activités d'innovation du secteur privé, une politique environnementale bien conçue peut aider à promouvoir les activités d'éco-innovation pour autant qu'elle soit prévisible, qu'elle fasse appel à des instruments suffisamment contraignants et qu'elle laisse les pollueurs choisir le meilleur moyen d'atteindre les objectifs visés. À titre d'exemple, des instruments économiques contraignants peuvent inciter des entreprises polluantes à opter pour des techniques de production plus propres. En agriculture, il est possible d'encourager le recours à des technologies innovantes et plus économes en eau (comme la micro-irrigation) en relevant les tarifs d'irrigation et en les amenant à un niveau qui couvre les coûts. Les marchés de services publics éco-responsables et l'éco-étiquetage peuvent favoriser l'émergence de marchés des biens et des services respectueux de l'environnement. En résumé, les stratégies de croissance verte font appel à des moyens d'action très divers, qui incluent tous les instruments traditionnels de politique environnementale, y compris les règlements et les normes. Plutôt que ceux-ci, on privilégie toutefois généralement des instruments économiques tels que des taxes et des systèmes d'échange de quotas d'émission régis par les lois du marché, qui sont une incitation permanente pour les pollueurs à trouver de nouveaux moyens de réduire la pollution.

9. Cela étant posé, le troisième cycle d'EPE de la CEE pourrait accorder une plus large place à l'efficacité des politiques de l'environnement pour promouvoir l'éco-innovation et à l'identification des principaux obstacles à la transition vers une économie verte. Il pourrait aussi être question de la coopération internationale dans le domaine des technologies d'éco-innovation.

II. Principales activités depuis la Conférence d'Astana

A. Études de pays

10. Depuis la Conférence d'Astana, en septembre 2011, le secrétariat de la CEE a participé à l'élaboration des EPE des pays suivants:

- a) Albanie (mission d'étude en octobre 2011; examen collégial en avril 2012);
- b) Roumanie (mission d'étude en novembre 2011; examen collégial en avril 2012);
- c) Maroc (mission d'étude en novembre 2012; projet de rapport en cours de rédaction);
- d) République de Moldova (mission d'étude en février 2013; projet de rapport en cours de rédaction);
- e) Croatie (mission d'étude en mars 2013; projet de rapport en cours de rédaction).

11. Pour l'heure, le seul pays qui fait officiellement l'objet d'une EPE dans le cadre du troisième cycle d'études est la République de Moldova. Le secrétariat travaille actuellement sur le projet de rapport, qui sera soumis au Groupe d'experts des EPE, puis au Comité des politiques de l'environnement en octobre 2013.

12. Les EPE des trois autres États membres de la CEE relèvent du deuxième cycle d'études. Il convient toutefois de signaler que l'EPE de la Croatie a été effectuée en organisant chacun des chapitres conformément à la structure définie pour le troisième cycle. La même remarque vaut pour l'EPE du Maroc.

13. L'EPE du Maroc a été réalisée à la demande expresse du Gouvernement marocain. Le secrétariat met actuellement la dernière main au projet de rapport en vue de sa présentation au Groupe d'experts des EPE en septembre 2013. Il s'agit de la première EPE d'un pays extérieur à la région de la CEE. Elle est menée en collaboration avec la Commission économique pour l'Afrique (CEA), dont le Maroc est membre. L'objet de cette collaboration est de transférer à la CEA le savoir-faire de la CEE dont elle a besoin, tout en aidant le Maroc à améliorer ses performances environnementales.

B. Définition de la structure générale des études de performance environnementale du troisième cycle

14. Conformément aux indications adressées au secrétariat par le CPE et le Groupe d'experts des EPE, il a été décidé que les études du troisième cycle auraient quatre composantes: un chapitre liminaire et trois grandes parties divisées en chapitres sur des sujets donnés. Pour chacun des chapitres, une liste détaillée révisée des principales questions qui pourraient ou devraient être traitées, a été établie avec l'aide du Groupe d'experts des EPE. Le résultat de ces remaniements est présenté ci-après.

15. *Introduction: Vue d'ensemble de l'état de l'environnement.* Il s'agira d'une brève présentation du contexte socioéconomique et des principales évolutions (pour ce qui est des pressions sur l'environnement et de l'utilisation des ressources naturelles) survenues dans des domaines clés de l'environnement (comme l'air, les changements climatiques, l'eau, les déchets, la terre, le sol et la biodiversité).

16. *Partie I: Gouvernance et financement en matière d'environnement et dans le contexte d'une économie verte.* Cette partie aura pour principaux thèmes:

- a) Le cadre juridique et relatif à l'élaboration des politiques et sa mise en œuvre, y compris les initiatives en faveur de l'économie verte axées sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la mobilité à faible intensité de carbone, l'augmentation de l'efficacité environnementale – eu égard notamment à l'utilisation des ressources en énergie et en eau, les emplois verts et l'éco-innovation;
- b) Les instruments réglementaires et leur application;
- c) Les instruments économiques et les dépenses environnementales, dont les investissements dans de nouvelles technologies vertes;
- d) La surveillance environnementale, les informations sur l'environnement et l'éducation écologique.

17. *Partie II: Interaction entre dimension nationale et dimension internationale.* Cette partie portera principalement sur:

- a) L'application des accords et engagements environnementaux multilatéraux, la coopération bilatérale et l'assistance technique internationale en matière d'environnement et de développement durable;
- b) Les politiques et mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets.

18. *Partie III: Prise en compte de l'environnement dans les politiques sectorielles et préoccupations environnementales spécifiques.* Cette partie traitera des questions environnementales, en particulier des questions touchant aux technologies vertes, dans des secteurs socioéconomiques déterminés, comme l'industrie, l'énergie, les transports, l'agriculture, la sylviculture, la santé et le logement, mais aussi de la gestion des ressources en eau, de la protection de l'air, de la gestion des déchets, de la biodiversité et de la protection de la nature. Jusqu'à quatre secteurs et domaines seront sélectionnés pour chaque EPE en consultation avec le pays considéré.

19. Dans chaque chapitre, l'objectif principal restera de déterminer et d'évaluer les principaux changements qui sont survenus depuis le deuxième cycle d'EPE. Une attention particulière sera aussi portée à la mise en œuvre des recommandations précédemment formulées et au recensement des actions menées par le pays en faveur de nouvelles technologies vertes et des principaux obstacles rencontrés dans cette entreprise.

III. Observations préliminaires

20. Jusqu'à présent, le cadre analytique applicable aux EPE a été suffisamment souple pour permettre un traitement différencié des pays considérés. Une même approche pour tous les pays ne serait évidemment pas envisageable, compte tenu des différences liées à leurs niveaux de développement économique, leur localisation géographique, leurs dotations en ressources naturelles, les pressions exercées sur leur environnement et leurs traditions et cultures. Les EPE menées durant le troisième cycle conserveront la souplesse des études antérieures. Des exemples des réalisations obtenues et des problèmes rencontrés dans les trois axes d'étude définis par la Conférence ministérielle d'Astana pour le troisième cycle d'EPE (voir par. 1 ci-dessus) sont présentés ci-après.

A. République de Moldova

21. La troisième EPE de la République de Moldova a notamment mis au jour les insuffisances des capacités institutionnelles existantes et du cadre juridique en matière de politique environnementale; l'absence de taxation dissuasive de la pollution de l'air et de l'eau; la nécessité de soustraire aux attributions des collectivités locales la fixation des tarifs de l'eau; et l'absence d'un système intégré de surveillance environnementale. L'étude a aussi fait état de plusieurs évolutions positives, propres à rendre la croissance économique plus verte, comme le relèvement progressif des tarifs de l'électricité pour les amener à un niveau qui couvre les coûts; les progrès considérables accomplis dans l'instauration de bases juridiques et institutionnelles qui permettront de promouvoir les sources d'électricité renouvelables; et le lancement de programmes destinés à améliorer l'efficacité énergétique nationale.

22. Dans le secteur agricole, des actions sont actuellement menées pour développer l'agriculture biologique. Les subventions à l'achat de pesticides et d'engrais ont été supprimées. Cela étant, les mauvaises conditions pédologiques (qui comptent parmi les principaux problèmes environnementaux de la République de Moldova), témoignent des médiocres techniques de production, du manque de rotation des cultures et d'une méconnaissance en matière d'utilisation efficiente des terres. Des systèmes pourraient être mis en place pour rétribuer les propriétaires fonciers au titre des services écosystémiques et des services de protection des bassins hydrographiques qu'ils rendent à l'échelon régional. Dans le secteur de l'eau, d'énormes investissements sont nécessaires pour moderniser et optimiser les infrastructures d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées, ce qui devra s'accompagner, en retour, d'une application stricte du principe de l'utilisateur-payeur (recouvrement des coûts).

23. La République de Moldova est partie à 19 accords environnementaux multilatéraux (AEM). Cependant, pour honorer ses obligations et ses engagements dans le cadre de ces accords, elle compte principalement sur des aides financières extérieures. Cette situation ne peut perdurer. Il faut que la République de Moldova se fixe des objectifs environnementaux qu'il lui est possible d'atteindre par ses propres moyens, et non qu'elle élabore des programmes et des plans d'action ambitieux, qui sont trop tributaires d'un financement international.

B. Croatie

24. Depuis la première EPE dont elle a fait l'objet, la Croatie a fait des progrès considérables dans la gestion et la protection de son environnement. Le processus d'adhésion à l'Union européenne a contribué à modifier, affiner et reformuler nombre de lois, de réglementations et d'ordonnances croates. La gestion des déchets se modernise grâce à d'importants investissements nationaux et étrangers. Les instruments économiques sont plus couramment utilisés et le principe du pollueur-payeur a été appliqué avec succès. Par exemple, des taxes ont été instituées sur certains flux de déchets, comme les emballages, les appareils électriques et électroniques, les huiles de graissage, les batteries et les accumulateurs, les véhicules hors d'usage et les pneumatiques. Les recettes fiscales qui en découlent sont investies dans le recyclage et la réutilisation de ces types de déchets. Les recettes tirées des taxes sur la pollution et des taxes environnementales sur les véhicules sont affectées à la dépollution et à la fermeture des déchetteries et des décharges illégales, et à l'amélioration de l'efficacité énergétique à l'échelle du pays. Les procédures de délivrance de permis et d'évaluation de l'impact environnemental ont été modifiées pour gagner en transparence, la coordination des activités d'inspection a été améliorée et des méthodes de planification pondérées en fonction des risques ont été adoptées.

25. L'EPE a aussi mis en évidence quelques points faibles. Par exemple, alors que le premier cadre juridique détaillé des évaluations environnementales stratégiques a été établi en 2007 par la loi sur la protection de l'environnement, celui-ci n'est toujours quasiment pas appliqué en Croatie. Dans les six années qui ont suivi sa création, aucune évaluation environnementale stratégique n'a été réalisée, en dépit des analyses préliminaires effectuées pour trois documents stratégiques. De plus, des retards de plusieurs années ont été constatés dans la préparation et l'adoption des rapports nationaux sur l'état de l'environnement.

26. Le processus d'adhésion à l'Union européenne a permis à la Croatie de ratifier et d'engager la mise en œuvre de plusieurs accords multilatéraux relatifs à l'environnement. Ces accords ne sont cependant pas pleinement appliqués, en particulier au niveau des collectivités régionales et locales autonomes, et les capacités à tous les niveaux, y compris en matière de coopération verticale, sont insuffisantes.

C. Maroc

27. Depuis 2003, le Maroc se soucie de plus en plus des questions de développement durable et porte une attention particulière à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Cela a notamment eu pour résultat d'élever le taux d'accès à l'eau potable à 100 % en milieu urbain et à 91 % en milieu rural; d'élever le taux de raccordement aux réseaux d'évacuation des eaux usées à environ 89 % en milieu urbain et à 40 % en milieu rural; et de faire passer le taux d'électrification rurale de 22 % en 1996 à 96 % en 2009. Malgré ces bons résultats, le pays ne dispose pas d'une stratégie cohérente ni d'un plan d'action national de protection de l'environnement qui fasse appel à toutes les administrations publiques et les parties prenantes concernées. En outre, l'application de la législation environnementale est compromise par le faible pouvoir de l'autorité nationale compétente.

28. Le programme de croissance verte du Gouvernement marocain repose dans une large mesure sur de grands projets d'infrastructure dans les secteurs de l'énergie (promotion des sources d'énergie renouvelables, amélioration de l'efficacité énergétique); de l'agriculture (promotion de cultures plus économes en eau, investissements dans des systèmes d'irrigation plus efficaces); et de l'eau (réhabilitation des réseaux d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées, et bienfaits pour la santé grâce à de meilleures conditions sanitaires, une moindre déperdition de l'eau et une réduction de la pollution). Les industriels sont également incités à utiliser des méthodes de production moins polluantes.

29. Le Maroc doit recourir davantage à des instruments économiques pour atténuer la pollution et aligner sa réglementation sur les bonnes pratiques internationales. Un durcissement des politiques tarifaires s'impose pour rationaliser l'utilisation de l'eau et de l'électricité. Les régimes de subventions qui portent atteinte à l'environnement doivent aussi être revus.

30. Le Maroc a adhéré à un certain nombre d'accords internationaux et régionaux relatifs à l'environnement et développe activement sa coopération internationale dans le domaine de l'environnement. Différents programmes et plans d'action sont en cours d'élaboration pour permettre au Maroc de se conformer à ces accords. Il n'en reste pas moins que fréquemment, les lois nationales sur l'environnement ne sont toujours pas conformes aux normes et principes internationaux.

IV. Prochaines étapes

31. Après l'ouverture du troisième cycle d'études avec l'EPE de la République de Moldova, la tâche du secrétariat consiste à encourager d'autres pays admissibles à demander une évaluation de leurs performances environnementales et de veiller à ce que les pays membres contribuent régulièrement à la réalisation de ces études, par l'apport de ressources financières et humaines. Il y a également lieu d'espérer que le cycle d'études pour les pays admissibles, dont le deuxième avait duré entre sept et neuf ans environ, puisse être écourté au cours du troisième cycle.

32. Il est généralement difficile de parvenir à ce que les pays considérés s'approprient totalement le «projet» d'EPE et appuient efficacement le secrétariat et les équipes d'experts internationaux durant tout le processus d'élaboration, en particulier durant les missions d'étude. À cet égard, le Gouvernement de la République de Moldova a fait montre d'un comportement exemplaire.

33. Le troisième cycle d'EPE fera une place plus ou moins importante aux questions des interactions entre les politiques d'éco-innovation et les politiques de l'environnement selon la situation du pays considéré et les informations disponibles. Cependant, des exemples concrets de l'utilité des politiques environnementales pour promouvoir l'éco-innovation peuvent contribuer au partage d'informations et à l'accumulation de connaissances sur ces questions. Le principal enjeu des politiques environnementales est de concevoir des moyens d'action performants en vue d'améliorer la qualité de l'environnement. Cet enjeu restera au centre des EPE au cours du troisième cycle.

34. Le secrétariat examine actuellement les possibilités de soumettre à une EPE du troisième cycle les pays susceptibles d'être intéressés, en 2013-2014. Le Monténégro a confirmé son accord et la Serbie s'est tout de suite dite intéressée par une étude au cours de cette période. L'Ukraine a été contactée, mais n'a pas encore donné une réponse formelle.

35. Tandis que le secrétariat chargé du programme d'EPE sera financé au titre du budget ordinaire de la CEE, le fonctionnement du programme continuera de dépendre des fonds extrabudgétaires directement versés par les donateurs au fonds d'affectation spéciale pour les EPE ou des contributions en nature, prenant principalement la forme de services d'experts nationaux fournis par les pays et les organisations et institutions internationales, comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Agence européenne pour l'environnement.

36. Quel que soit le pays considéré, une EPE nécessite des fonds extrabudgétaires d'un montant qui varie de 100 000 dollars É.-U. à 200 000 dollars É.-U., en fonction d'un certain nombre de facteurs tels que les frais de mission, le nombre de chapitres, la disponibilité d'experts nationaux et les variations des taux de change. Ces fonds servent à financer la mission préparatoire, la mission d'enquête, les services de consultants, la participation des représentants des pays considérés à la réunion du Groupe d'experts des EPE et aux examens collégiaux qui ont lieu pendant les sessions du CPE, la manifestation de lancement, ainsi que la traduction et l'impression de rapports dans les langues locales. En conséquence, la bonne exécution du programme dépendra, dans une large mesure, des contributions en espèces et en nature des donateurs intéressés.

V. Questions à débattre

37. Il est proposé de débattre des questions suivantes:

a) Faut-il encore adapter la structure des EPE du troisième cycle de manière que les études couvrent comme il se doit les questions essentielles sur l'éco-innovation nationale en tant que principal moyen de promouvoir la transition vers une économie verte?

b) Quels pays souhaitent faire l'objet d'une EPE du troisième cycle à brève échéance (2014-2015)?

c) Quels pays souhaitent annoncer des contributions au programme d'EPE pour la période 2014-2015?
