



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.2.2003
COM(2003) 62 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

La coopération paneuropéenne dans le domaine de l'environnement

après la conférence de Kiev de 2003

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

LA COOPERATION PANEUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

APRES LA CONFERENCE DE KIEV DE 2003

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Aperçu du processus "Un environnement pour l'Europe"	4
3.	Impact du nouveau paysage politique sur l'avenir du processus "Un environnement pour l'Europe"	5
4.	Les objectifs de la coopération en matière d'environnement entre l'UE et ses voisins européens.....	6
5.	Des objectifs à la pratique: priorités pour la coopération avec les pays voisins européens dans le domaine de l'environnement	8
5.1.	Les treize pays candidats à l'adhésion à l'UE	9
	Groupe de dix nouveaux États membres en 2004	9
	Bulgarie et Roumanie.....	9
	Turquie	10
5.2.	Les pays des Balkans occidentaux	11
5.3.	Les NEI occidentaux et le Caucase.....	12
5.4.	Les NEI d'Asie centrale.....	14
6.	Coopération future de la Commission avec le processus "Un environnement pour l'Europe"	14
6.1.	Réorientation vers les NEI	14
6.2.	Travaux portant sur les instruments juridiques	15
6.3.	Le rôle des centres régionaux de l'environnement	16
7.	Conclusions	17

1. INTRODUCTION

La coopération européenne en matière de protection de l'environnement et de promotion du développement durable s'est renforcée considérablement au cours des trois dernières décennies. Cette coopération a vu le jour dans les années 1970 et au début des années 1980, avec le développement de la législation communautaire dans le domaine de l'environnement. Les premières conventions paneuropéennes¹ et les initiatives sous-régionales comme les conventions d'Oslo et de Paris pour la mer du Nord datent également de cette époque.

Depuis le milieu des années 1980, le développement de la coopération s'est accéléré, sous l'effet notamment de trois facteurs :

- le développement de la politique de l'UE en matière d'environnement dû à l'introduction de l'environnement dans le Traité sur l'Union européenne, tout d'abord avec l'Acte unique européen de 1986, puis avec les traités de Maastricht et d'Amsterdam, ainsi que l'adoption d'une série de programmes d'action pour l'environnement (PAE) de la Commission, le dernier en date étant le sixième PAE (2001-2010);
- les défis et pressions environnementaux considérables découverts après l'effondrement du bloc socialiste dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et dans les Nouveaux États indépendants (NEI)², et les nouvelles possibilités d'action conjointe qui sont apparues dans ce cadre;
- l'engagement en faveur du développement durable, contracté lors du Sommet mondial de Rio en 1992, et la négociation de conventions mondiales comme les conventions sur la couche d'ozone, les changements climatiques et la biodiversité.

Depuis le début des années 1990, des efforts ont été déployés en vue d'intégrer cette interaction croissante dans une approche coordonnée et cohérente de la coopération en matière d'environnement au niveau paneuropéen. La première conférence des ministres de l'environnement européens organisée au château de Dobris (République tchèque) visait à mettre en place un cadre politique global d'action commune afin d'améliorer l'état de l'environnement et de tendre vers le développement durable en Europe, ainsi que d'intégrer les considérations environnementales dans les nouvelles sociétés démocratiques et fondées sur les lois du marché des PECO/NEI, de manière à conjuguer les efforts pour lutter contre les problèmes environnementaux prioritaires de cette région.

La conférence de Dobris a établi le processus "Un environnement pour l'Europe" en vue de répondre à ces besoins et son mandat a été réaffirmé lors des conférences successives organisées à Lucerne (1993), Sofia (1995) et Aarhus (1998). La cinquième conférence des ministres européens de l'environnement se tiendra à Kiev du 21 au 23 mai 2003.

La conférence de Kiev s'inscrira dans le contexte de profonds changements en Europe, ainsi que de nouveaux défis. Quatre facteurs revêtent une importance particulière:

¹ Notamment la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et les protocoles de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU)

² Ce groupe de pays a récemment exprimé le souhait d'être appelé "pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale"

- l'élargissement de l'Union européenne, qui passera de 12 États membres en 1991 à 25 en 2004, et le développement de partenariats bilatéraux importants entre l'UE et ses autres voisins de l'Europe du sud-est, des NEI et du bassin méditerranéen;

Ces développements confirmeront le rôle de l'UE en tant que principal moteur de l'action en faveur de l'amélioration de la qualité de l'environnement et du développement durable en Europe et dans les pays voisins.

- la nécessité de répondre aux préoccupations et aux défis apparus pendant la décennie qui s'est écoulée entre le Sommet mondial sur le développement durable de Rio en 1992 et celui de Johannesburg en 2002. Les objectifs du plan de mise en œuvre et les partenariats convenus à Johannesburg joueront un rôle essentiel dans ce cadre ;
- le respect des objectifs fixés dans l'Agenda de Doha pour le développement, notamment pour ce qui est des aspects ayant trait aux échanges et à l'environnement;
- la reconnaissance croissante de la nécessité de rationaliser les nombreuses actions menées en Europe dans le domaine de l'environnement et d'améliorer la gouvernance paneuropéenne dans ce secteur (base juridique insuffisante, manque de solidité du cadre institutionnel, mise en œuvre médiocre, etc.), et notamment, compte tenu du caractère limité des ressources disponibles, en termes d'engagement politique à haut niveau, de soutien administratif et de moyens financiers.

La présente communication présente le point de vue de la Commission européenne quant aux modalités qui devraient, selon elle, régir la coopération en matière d'environnement entre l'UE élargie et ses voisins au cours des années à venir, à titre de contribution à la conférence de Kiev sur le développement futur de cette coopération, et notamment sur l'avenir du processus "Un environnement pour l'Europe".

2. APERÇU DU PROCESSUS "UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE"

Le processus "Un environnement pour l'Europe" remplit deux fonctions principales : il sert tout d'abord de cadre à la coopération politique paneuropéenne dans le domaine de l'environnement au travers des conférences ministérielles coordonnées par la CEE-ONU³. Les rapports sur l'état de l'environnement en Europe établis par l'Agence européenne pour l'environnement jouent un rôle essentiel dans l'évaluation des progrès réalisés et l'identification des problèmes prioritaires. Le prochain rapport de ce type (qui sera le troisième) sera élaboré pour la conférence de Kiev. La deuxième fonction du processus consiste à promouvoir l'amélioration de l'état de l'environnement dans les PECO/NEI, sur la base d'un programme d'action pour l'environnement (PAE) convenu en 1993 et avalisé par les conférences ministérielles successives.

Les principaux acteurs du processus "Un environnement pour l'Europe" sont :

- la task force du Programme d'action pour l'environnement (Task force PAE), placée sous la présidence conjointe de la Commission européenne et d'un ministre de l'environnement de la région des NEI (actuellement la Géorgie). La Task force a pour objectif de favoriser l'intégration des considérations environnementales dans les processus de réforme économique et politique en développant les capacités institutionnelles et humaines dans le

³ Commission économique pour l'Europe des Nations unies (<http://www.unece.org/>)

domaine de la gestion de l'environnement et en encourageant une utilisation rationnelle des ressources financières. En 1993, les ministres ont demandé à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont le siège se trouve à Paris, de prendre en charge le secrétariat de la Task force.

- le Comité de préparation des projets (CPP), créé en 1993 afin de mobiliser les investissements en faveur de l'environnement dans les PECO/NEI. Il comprend les donateurs et les institutions financières internationales et est actuellement présidé par le ministère du développement international du Royaume-Uni. Son secrétariat se trouve à la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) à Londres;
- le Centre régional de l'environnement pour l'Europe centrale et orientale (REC)⁴, créé en 1990 à Budapest par la Commission européenne, les États-Unis et la Hongrie. Cette organisation impartiale et sans but lucratif a pour mission de contribuer à la résolution des problèmes environnementaux en Europe centrale et orientale (ECO). À cette fin, il encourage la coopération entre les organisations non gouvernementales, les pouvoirs publics et les entreprises, soutient le libre échange des informations et encourage la participation du public à la procédure décisionnelle dans le domaine de l'environnement. Depuis 1998, des centres régionaux de l'environnement chargés d'une mission similaire ont été créés en Moldova, en Ukraine, dans le Caucase, en Asie centrale et en Russie.

Lors de la dernière conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe", tenue à Aarhus en 1998, il a été convenu que, compte tenu de l'élargissement imminent de l'Union européenne, la Task force PEA et le CPP devraient réorienter leurs travaux et se concentrer davantage sur les NEI et les PECO exclus du processus de préadhésion. À l'époque, le REC de Budapest a pris en charge les tâches de secrétariat de la Task force PEA pour les PECO (y compris les cinq pays des Balkans occidentaux).

3. IMPACT DU NOUVEAU PAYSAGE POLITIQUE SUR L'AVENIR DU PROCESSUS "UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE"

Depuis 1998, le paysage politique dans lequel s'inscrit le processus de coopération "Un environnement pour l'Europe" s'est profondément modifié. C'est probablement l'élargissement imminent de l'UE qui exercera le plus grand impact sur son avenir. Après l'ouverture officielle des négociations, en 1998, les pays candidats ont intensifié leurs efforts pour adopter et mettre en œuvre la législation de l'UE en matière d'environnement. Ils ont également renforcé leurs capacités institutionnelles et augmenté leurs investissements en faveur de l'environnement.

Les traités d'adhésion seront signés en avril 2003 avec 10 pays et, après ratification, l'UE accueillera ses nouveaux membres le 1er mai 2004. À compter de leur adhésion, tous ces pays seront légalement tenus de faire respecter et de mettre en œuvre la législation de l'UE dans le domaine de l'environnement. La Bulgarie, la Roumanie et la Turquie continueront à aligner leur législation sur celle de l'UE dans le cadre de leur préparation à l'adhésion.

Outre les candidats actuels, les pays de l'Europe du sud-est harmonisent eux aussi activement leur législation avec celle de l'UE. Le rétablissement de la paix et les changements politiques survenus en Europe du sud-est depuis 1998 ont amélioré les perspectives de coopération plus étroite en matière d'environnement. Le lancement par l'UE du processus de stabilisation et

⁴ (<http://www.rec.org/>)

d'association en 1999 a servi de cadre et défini un objectif clair, à savoir l'harmonisation avec les normes de l'UE, y compris dans le domaine de l'environnement.

Au-delà des PECO, les accords de partenariat et de coopération (APC) conclus entre l'UE et la plupart des NEI et entrés en vigueur entre 1997 et 1999 ont également fait de l'amélioration de la législation en vue d'une plus grande convergence avec les normes de l'UE en matière d'environnement une priorité. Ces accords comprennent un mécanisme prévoyant un dialogue régulier à haut niveau sur les questions d'environnement dans le cadre des sommets APC, des Conseils de coopération et, dans le cas de la Russie et de l'Ukraine, des sous-comités spécifiquement chargés de l'environnement. Ces rapports de plus en plus étroits entre l'UE et ses autres voisins européens jouent désormais un rôle décisif dans le renforcement des normes environnementales, le développement de la coopération sur les questions cruciales comme le changement climatique et la promotion des investissements en faveur de l'environnement sur le continent européen.

4. LES OBJECTIFS DE LA COOPERATION EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT ENTRE L'UE ET SES VOISINS EUROPEENS

Situation actuelle en matière d'environnement

Les voisins orientaux de l'UE restent confrontés à des défis environnementaux considérables. Les problèmes prioritaires généralement évoqués sont les centres de grande pollution industrielle, les systèmes polluants et inefficaces de production et de distribution de chaleur, la pollution croissante des transports routiers, la qualité médiocre des eaux superficielles et souterraines, le faible développement des infrastructures environnementales municipales, ainsi que l'utilisation inefficace des ressources naturelles.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), l'Union européenne a joué un rôle de catalyseur pour la plupart des initiatives en faveur de l'environnement. L'adoption rapide et la mise en œuvre progressive de la législation de l'UE en matière d'environnement, conjuguées au soutien financier de l'UE et d'autres sources, portent d'ores et déjà leurs fruits et devraient permettre d'obtenir de nouvelles améliorations notables de l'état de l'environnement à court et à moyen terme.

L'environnement de la région des Balkans occidentaux, à la suite d'une décennie de conflits régionaux, combinée à une infrastructure institutionnelle insuffisante, à la dégradation de l'appareil industriel et à l'héritage de longues années de pollution incontrôlée, a été sérieusement négligé. En outre, la capacité institutionnelle et administrative des autorités nationales et locales dans le domaine de la politique de l'environnement est faible. La pollution atmosphérique, la qualité médiocre de l'eau et les problèmes liés aux déchets s'ajoutent encore aux "points chauds" résultant directement des conflits. Tous ces facteurs continuent à compromettre la santé de la population locale.

Pendant la période de transition économique, bon nombre de pays de la région des NEI sont parvenus à réduire sensiblement le degré de pollution. On notera en particulier la réduction autonome de certains polluants importants qui a accompagné la chute de la production industrielle au cours des premières années de la transition. Cette réduction de la pollution risque cependant d'être passagère si ces pays ne parviennent pas à dissocier la reprise économique d'une augmentation correspondante de la pollution.

Plusieurs problèmes environnementaux exerçant une influence directe sur la santé de la population des NEI persistent. Seuls des investissements importants permettront de mettre en place des installations de traitement des eaux usées urbaines et le soutien de l'UE est actuellement orienté vers les actions de ce type. Bon nombre de décharges dangereuses sont saturées et ne sont pas suffisamment isolées par rapport à leur environnement, d'où des risques pour la santé humaine et l'environnement. La disponibilité et la qualité de l'eau potable sont une préoccupation majeure, particulièrement en termes de paramètres microbiologiques et de substances toxiques. La contamination par les pesticides est fréquente. Les "points chauds" sont nombreux dans les cours d'eau. Les enfants sont particulièrement touchés par la détérioration de l'état de l'environnement. La mortalité infantile élevée semble liée à la qualité médiocre de l'eau et à l'insuffisance de l'approvisionnement en eau potable, ainsi qu'à l'affaiblissement des systèmes de santé publics.

La région des NEI a grand besoin de politiques environnementales plus efficaces, conjuguées à une amélioration de la mise en œuvre et du contrôle du respect de la législation. Des mesures dans ce sens sont progressivement introduites dans cette région.

Objectifs de la coopération avec l'UE

Les objectifs de l'UE en ce qui concerne la coopération paneuropéenne future doivent être replacés dans le contexte des objectifs généraux de son activité internationale.

La stratégie de l'UE intitulée "Développement durable en Europe pour un monde meilleur" (2001) précise que l'UE a un rôle déterminant à jouer dans le développement durable, tant au sein de l'Europe que sur la scène mondiale, où des actions à l'échelle internationale sont nécessaires. Elle souligne que les politiques de l'UE, intérieures et extérieures, doivent soutenir activement les efforts entrepris par les autres pays pour parvenir à un développement plus durable.

À cette fin, l'UE est déterminée à coopérer efficacement avec les autres pays et les organisations internationales pour jouer un rôle prépondérant dans les actions entreprises pour faire face à ces défis.

Lors du récent Sommet mondial du développement durable de Johannesburg (2002), l'Union européenne et bon nombre d'autres pays européens se sont engagés à respecter un plan de mise en œuvre comprenant des objectifs et des partenariats intéressant la région paneuropéenne. On notera en particulier les objectifs et partenariats suivants :

- réduction de moitié, d'ici à 2015, de la proportion de personnes ne disposant pas d'accès aux installations sanitaires de base et à l'eau potable;
- minimisation des effets dangereux sur la santé humaine et l'environnement de la production et de l'utilisation de produits chimiques d'ici à 2020;
- limitation du déclin des ressources halieutiques et stabilisation à des niveaux durables avant 2015;
- mise en œuvre de stratégies nationales de développement durable d'ici à 2005;
- réduction significative des pertes de la biodiversité d'ici à 2010;

- mesures d'urgence destinées à augmenter sensiblement l'utilisation des sources d'énergie renouvelables;
- mise en place d'un cadre décennal pour des programmes sur la consommation et la production durables;
- ratification et entrée en vigueur du protocole de Kyoto le plus rapidement possible;
- partenariat stratégique sur l'eau entre l'UE et les États d'Europe orientale, du Caucase, et d'Asie centrale;
- partenariat paneuropéen est-ouest pour le développement durable.

Dans le cadre de ses actions de coopération bilatérale et sous-régionale, l'UE souligne trois objectifs essentiels supplémentaires pour la région paneuropéenne :

- amélioration de la législation pour une meilleure convergence avec les normes de l'UE, tant en raison des avantages que cet alignement aura pour l'environnement que pour faciliter les échanges et les investissements;
- partenariats tournés vers l'action afin de protéger et d'améliorer l'état de l'environnement dans les régions voisines de l'UE élargie, notamment au travers du programme régional de reconstruction de l'environnement pour l'Europe du sud-est, du Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la Dimension septentrionale, de la Task force Danube-Noire et du partenariat euro-méditerranéen;
- prise en compte de l'Agenda de Doha pour le développement, et notamment de ses aspects ayant trait aux échanges et à l'environnement.

5. DES OBJECTIFS A LA PRATIQUE: PRIORITES POUR LA COOPERATION AVEC LES PAYS VOISINS EUROPEENS DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Pour définir une stratégie de coopération dans le domaine de l'environnement avec ses voisins européens, l'UE devra envisager une approche qui soit différenciée selon les régions et qui tienne compte du fait que plusieurs pays européens adhéreront à l'Union au cours des prochaines années ou se prépareront à l'adhésion à un horizon plus lointain.

Sur la base de cette approche différenciée par régions, les pays situés à l'Est de l'Union peuvent, aux fins de la présente communication, être divisés en quatre groupes :

1. les treize pays candidats à l'adhésion à l'UE ;
2. les cinq pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ARYM et République fédérale de Yougoslavie (RFY) ;
3. les NEI occidentaux et le Caucase (Russie, Ukraine, Belarus et Moldova), ainsi que l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ;
4. les NEI d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan), qui participent à la coopération paneuropéenne en tant que membres de la région Europe des Nations unies, OSCE, etc.

Chacun des pays et groupes de pays situés à l'Est de l'Union européenne actuelle a ses propres caractéristiques spécifiques et a développé diverses formes de coopération politique avec l'Union européenne. L'Union utilisera les accords qu'elle a conclus avec chacun d'entre eux pour mettre en œuvre la coopération et aider ces pays à parvenir à un développement durable. Le dialogue mis en place au titre de ces accords sera le principal moyen de promotion des politiques décrites ci-dessous.

5.1. Les treize pays candidats à l'adhésion à l'UE

Pays concernés : Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, République slovaque, Slovénie et Turquie.

Groupe de dix nouveaux États membres en 2004

Objectif principal : dans le cadre du processus d'élargissement, la Commission continuera à soutenir la transposition et la mise en œuvre, par les pays candidats, de la législation de l'Union dans le domaine de l'environnement.

La coopération avec les pays candidats a pour base juridique les accords européens bilatéraux conclus dans les années 1990 et, en ce qui concerne Chypre et Malte, les accords d'association conclus dans les années 1970. Le 16 avril 2003, les dix pays candidats signeront le traité qui mènera à leur adhésion, le 1er mai 2004, une fois que le processus aura été ratifié.

À court terme, la Commission poursuivra les aides et activités de préadhésion en faveur de ces pays dans le domaine de l'environnement, en mettant l'accent sur la mise en œuvre pratique et le respect de la législation de l'Union en matière d'environnement. Le renforcement des structures administratives aux niveaux national, régional et local revêt une importance primordiale, au même titre que le renforcement de la société civile et le rôle des organisations non gouvernementales.

Après l'adhésion, la coopération avec ces pays se poursuivra dans le cadre des institutions de l'UE. La mise en œuvre et le respect de la législation continueront à être surveillés, notamment dans les domaines dans lesquels des dispositions transitoires prévoyant la mise en œuvre progressive de certaines directives de l'UE ont été conclues avec les pays concernés.

Après l'adhésion et jusqu'en 2006, le soutien de l'UE en faveur de la protection de l'environnement sera multiplié par trois par rapport à la période de préadhésion, lorsque les instruments de préadhésion (Phare, ISPA et SAPARD) seront progressivement remplacés par les instruments structurels et les instruments de développement rural, ainsi que les actions transitoires pour le renforcement institutionnel.

Le financement d'infrastructures environnementales, le renforcement des structures administratives et le soutien aux ONG et aux autres acteurs de la société civile seront les principaux bénéficiaires du soutien financier de l'Union.

Tous ces pays ont conclu des accords bilatéraux avec l'Union européenne en vue de leur participation à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).

Bulgarie et Roumanie

Le programme d'activités ci-dessus mis en œuvre avec les pays candidats pendant la phase de préadhésion continuera à s'appliquer à la Bulgarie et à la Roumanie, avec toutefois une augmentation du soutien financier à compter de 2004.

Le Conseil européen tenu récemment à Copenhague a approuvé la communication de la Commission proposant des "feuilles de route" détaillées pour la Bulgarie et la Roumanie. Ces feuilles de route fixent des objectifs précis et permettent à chaque pays de déterminer le rythme de son processus d'adhésion. Le Conseil européen de Copenhague a conclu que, sur la base des progrès réalisés eu égard aux critères d'adhésion, l'objectif était d'accueillir la Bulgarie et la Roumanie comme membres de l'Union européenne en 2007. Les feuilles de route définissent, notamment en ce qui concerne le volet "environnement", des priorités à court et à moyen termes pour la transposition, la préparation de plans de mise en œuvre et de stratégies de financement et le renforcement des capacités administratives dans tous les domaines couverts par les négociations dans le secteur de l'environnement. En outre, le soutien financier global en faveur de ces deux pays devrait être progressivement augmenté de 40% d'ici à 2006 par rapport aux niveaux actuels. Les partenariats pour l'adhésion avec la Bulgarie et la Roumanie seront réexaminés en 2003.

La Bulgarie et la Roumanie participent au mécanisme de la Task force Danube-mer Noire (DABLAS)⁵ mis en place par la Commission européenne⁶ en vue d'améliorer la coordination entre les Commissions du Danube et de la mer Noire et les autres partenaires de la région. La Task force DABLAS élabore actuellement un programme d'investissement prioritaire pour les principaux "points chauds" de l'écosystème Danube-mer Noire, en coopération notamment avec le PPC et les institutions financières internationales (Banque mondiale, BERD, etc).

Ces deux pays ont conclu et ratifié des accords bilatéraux avec l'Union européenne et participent actuellement aux travaux de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).

Turquie

Objectif principal : dans le cadre de l'élargissement, l'Union continuera à soutenir la transposition et la mise en œuvre, par la Turquie, de la législation de l'Union dans le domaine de l'environnement.

Le principal instrument de la coopération avec la Turquie est le partenariat pour l'adhésion, qui décrit les objectifs à court et à moyen terme à atteindre pendant le processus d'adhésion. Le Conseil européen de Copenhague a invité la Commission à soumettre une proposition de révision du partenariat pour l'adhésion et à intensifier le processus de contrôle législatif.

La Commission intensifiera le processus d'examen législatif dans le domaine de l'environnement et facilitera l'adoption et l'application pratique par la Turquie de la législation communautaire en la matière. Elle encouragera également le renforcement des structures administratives aux niveaux national, régional et local, ainsi que celui de la société civile et du rôle des organisations non gouvernementales.

L'Union dispose pour la Turquie d'un instrument financier spécifique dont les ressources seront considérablement accrues à compter de 2004. Le financement des infrastructures environnementales, le renforcement des structures administratives et le soutien aux ONG et aux autres acteurs de la société civile figureront parmi les objectifs principaux du financement de l'Union. En outre, la Turquie participe au programme LIFE-Pays tiers.

La Turquie participe très activement au réseau DABLAS. Sa contribution est d'autant plus précieuse que le siège du secrétariat de la Convention pour la mer Noire se trouve à Istanbul.

⁵ http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/dablas_en.htm

⁶ COM (2001) 615 final du 30.10.2001

La Turquie a signé avec l'Union européenne un accord bilatéral en vue sa participation officielle à l'Agence européenne pour l'environnement. Cet accord devrait être ratifié par la Turquie. La Turquie a également signé récemment la charte du Centre régional de l'environnement pour l'Europe centrale et orientale et devrait ratifier très prochainement cet accord.

5.2. Les pays des Balkans occidentaux

Pays concernés : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) et république fédérale de Yougoslavie (RFY).

Objectif principal : se concentrer sur les activités d'harmonisation de l'UE, conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague, afin d'appuyer les efforts entrepris par ces pays pour se rapprocher davantage de l'UE.

L'approche adoptée par l'Union européenne à l'égard de l'Europe du sud-est est régie par le processus de stabilisation et d'association, qui met l'accent sur la coopération régionale. Du fait de leur caractère régional, les questions environnementales jouent un rôle décisif dans la mise en œuvre de cette politique.

Cette approche reposera sur un nouveau type d'accord contractuel - dénommé accord de stabilisation et d'association (ASA) - qui sera établi "sur mesure" pour chaque pays. Ce mécanisme permettra aux pays concernés de mieux s'intégrer dans les structures de l'UE, à condition de répondre à certains critères politiques et économiques. Les premiers ASA ont été négociés avec la Croatie et l'ARYM. L'environnement y figure parmi les principaux secteurs de coopération.

L'assistance technique et financière nécessaire pour soutenir ce processus sera fournie au travers du programme CARDS (Community Assistance for Reconstruction Democratisation and Stabilisation). Les stratégies de financement du programme CARDS jusqu'en 2004 prévoient un soutien financier important dans le domaine de l'environnement, avec une enveloppe de plus de 100 millions d'euros pour la région sur les trois prochaines années. D'une manière générale, l'assistance couvrira les secteurs suivants :

- renforcement institutionnel
- soutien à la société civile dans le domaine de l'environnement
- réduction des menaces pour la santé liées à l'environnement.

Ces mêmes objectifs sont à la base de la coopération régionale prévue par le Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est (lancé en juin 1999), qui vise à apporter la paix, la stabilité et le développement économique à cette région.

L'environnement a été très rapidement inclus dans le Pacte de stabilité et, sous l'impulsion de la Commission, le programme régional de reconstruction de l'environnement pour l'Europe centrale et orientale (REReP) a été avalisé en tant que mécanisme de coordination des divers programmes bilatéraux dans le domaine de l'environnement dont l'objectif est la réforme des institutions et de la société civile. La coopération au titre du REReP couvre les trois domaines susvisés (renforcement institutionnel, soutien à la société civile dans le domaine de l'environnement et réduction des menaces pour la santé liées à l'environnement). Le mandat du REReP a récemment été modifié de manière à renforcer le lien avec le processus de stabilisation et d'association (PSA) et tous les participants se concentrent désormais de plus en

plus sur l'harmonisation avec l'UE. Le REReP contribuera à la coopération régionale qui est une exigence du PSA.

C'est au Centre régional de l'environnement (REC) pour les PECO qu'ont été confiés le secrétariat de la coordination et la gestion du mécanisme REReP. L'Agence européenne pour l'environnement, qui prend actuellement des mesures en vue de surveiller l'état de l'environnement dans les Balkans dans le cadre de son évaluation de la situation d'ensemble à cet égard en Europe, compte parmi les autres acteurs de la coopération dans cette région.

Les pays riverains du Danube de la région concernée (RFY, Bosnie-Herzégovine, ARYM et Croatie), contribuent à la Task force Danube-mer Noire (DABLAS)

Au travers de tous ces instruments bilatéraux et régionaux, l'Union s'est efforcée de s'attaquer à certains des problèmes environnementaux les plus urgents résultant essentiellement des conflits survenus récemment dans les Balkans. Ces efforts seront poursuivis à l'avenir, bien que la coopération UE avec ces pays de l'Europe du sud-est soit désormais davantage orientée vers les activités en rapport avec l'alignement sur la législation de l'UE en matière d'environnement et vers le développement des capacités institutionnelles et administratives nécessaires pour mettre en œuvre cette législation.

5.3. Les NEI occidentaux et le Caucase

Pays concernés: Russie, Ukraine, Moldova, Belarus, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie

Objectifs principaux : renforcer la coopération dans le domaine de l'environnement et la mise en œuvre effective des priorités fixées dans les APC, améliorer la convergence des politiques et de la législation de ces pays avec les normes de l'UE en matière d'environnement. La communication sur la coopération entre l'UE et la Russie dans le domaine de l'environnement(2001)⁷ a identifié comme priorités spécifiques la lutte contre le changement climatique, l'utilisation efficace de l'énergie, l'amélioration de la santé publique et l'amélioration de l'utilisation des ressources.

La Russie compte d'ores et déjà parmi les voisins de l'Union, tout comme le seront l'Ukraine, la Moldova et le Belarus après l'élargissement de l'UE. Les pays du Caucase peuvent également être considérés comme appartenant à ce groupe, du fait de leur proximité de la mer Noire et de la Turquie. Divers arguments géographiques, environnementaux et politiques parlent en faveur d'une coopération plus étroite entre l'Union et tous ces pays.

Les principaux instruments de la coopération avec ces pays sont les **accords de partenariat et de coopération (APC)** conclus avec l'Union, qui sont en vigueur dans tous les pays concernés à l'exception du Belarus. En vertu de ces accords, les deux parties sont tenues de renforcer leur coopération dans le domaine de l'environnement et de définir des priorités pour la coopération. Des sous-comités et des groupes de travail ad-hoc ont été créés pour la Russie et l'Ukraine dans le cadre de l'APC, afin notamment de traiter les questions concernant l'environnement, le changement climatique et le développement durable. Un programme d'action conjoint en matière d'environnement a été convenu en 2000.

Les APC reconnaissent que le renforcement des liens économiques entre les NEI et la Communauté passe notamment par l'alignement de leur législation existante et future sur celle de la Communauté. Outre les améliorations directes que cette harmonisation apportera pour

⁷ COM (2001) 772 final du 17.12.2001

l'environnement, elle contribuera à la libéralisation progressive des échanges et au développement des investissements dans l'espace économique européen commun.

Les autres efforts de coopération avec ces pays seront axés en particulier sur les deux mécanismes de coopération régionale mis en place à ce jour par l'Union, à savoir la Task force DABLAS et la Dimension septentrionale⁸. Les deux partenariats avec les NEI lancés à Johannesburg avec le soutien de l'UE fourniront une impulsion complémentaire. Ces deux mécanismes sont :

- le **Partenariat est-ouest paneuropéen pour le développement durable**, qui couvre l'harmonisation avec les normes de l'UE, la prévention et la réduction de la pollution, la gestion des ressources naturelles, la gestion intégrée des ressources hydriques, la fourniture de services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées, l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles, etc.
- le **Partenariat stratégique UE-NEI pour l'eau et le développement durable**. L'initiative mondiale dans le domaine de l'eau lancée par l'UE à Johannesburg prévoit notamment une collaboration avec ces pays en vue de relever le défi qui a été identifié comme le plus grand défi environnemental et sanitaire, à savoir l'amélioration de la gestion des ressources hydriques, y compris la distribution d'eau et l'évacuation des eaux usées. Ce partenariat sera axé sur la coopération pour la mise en œuvre d'accords concernant la gestion des bassins fluviaux, sur la base des approches développées par l'UE au titre de la directive-cadre sur l'eau, ainsi que sur l'amélioration des systèmes urbains de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées. Les objectifs de Johannesburg en matière d'utilisation de l'eau, d'évacuation des eaux usées et de santé humaine serviront de base aux actions qui seront élaborées avec l'assistance de l'Union européenne et d'autres donateurs. Une réunion à haut niveau concernant cette initiative sera organisée dans les NEI début 2003. L'étape suivante sera la présentation de ces travaux à l'occasion du troisième forum mondial de l'eau qui se tiendra à Kyoto en mars 2003. Un plan d'action sera présenté en vue de son adoption lors de la conférence de Kiev.

Les deux partenariats susmentionnés avec les NEI devraient prendre la forme d'accords qui seront officialisés lors de la conférence de Kiev en mai 2003. Le programme TACIS de l'UE devrait tenir compte des programmes de travail des deux partenariats dans le cadre du développement de ses programmes d'aide consécutifs à la conférence de Kiev.

La Russie, l'Ukraine, le Belarus, la Moldova et la Géorgie participent à la Task force DABLAS.

Les nouveaux centres régionaux de l'environnement (REC) devraient se développer davantage du fait de leur contribution appréciable à la coopération dans la région des NEI. Ces centres ont été mis en place à Moscou, Kiev, Chisinau, Tbilisi (région du Caucase) et Almaty (région de l'Asie centrale) dans le contexte du processus "Un environnement pour l'Europe". Les REC ont commencé à mettre en œuvre des programmes de coopération avec les ONG, les autorités

⁸ La dimension septentrionale est une initiative entreprise par l'Union européenne en vue de promouvoir le développement durable dans une région couvrant les États membres septentrionaux de l'UE, les pays du sud-est de la mer Baltique et le nord-ouest de la Russie. Le soutien financier, octroyé par la Commission, la Russie, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la BEI, la BERD, la Banque mondiale, la Banque nordique d'investissement et la NEFCO au titre du Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la dimension septentrionale, ira à des projets en faveur de l'environnement dans des zones telles que St Pétersbourg, Kaliningrad, la Carélie et Mourmansk.

locales et les entreprises pour la promotion de la société civile et de l'environnement dans les sous-régions qui font partie de leur secteur d'activité. Leur valeur ajoutée réside dans le fait qu'ils garantissent un engagement local en faveur du processus, grâce à leur réseau dense d'acteurs concernés.

5.4. Les NEI d'Asie centrale

Pays concernés : Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan

Objectifs principaux : promotion de la démocratie et de la sécurité et prévention des conflits au travers de la coopération dans le domaine de l'environnement. Promotion d'une utilisation viable des ressources naturelles, notamment par une meilleure gestion de l'eau et de l'énergie. Mise en œuvre des accords internationaux dans le domaine de l'environnement.

La coopération reposera sur les accords de partenariat et de coopération en vigueur avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan, et signés avec le Turkménistan, ainsi que sur l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Tadjikistan. Le Kazakhstan a défini l'environnement comme l'un des secteurs prioritaires dans le cadre de son programme TACIS national.

La mise en œuvre du Partenariat stratégique UE-NEI pour l'eau revêtira une importance particulière pour ces pays, qui sont confrontés à de graves problèmes d'utilisation et de gestion de l'eau. L'application du Partenariat est-ouest paneuropéen pour le développement durable devrait, elle aussi être globalement bénéfique à l'environnement.

Le nouveau document de stratégie de la Commission pour l'Asie centrale (2002-2006) considère le partage des ressources naturelles comme l'un des principaux défis auxquels seront confrontés les pays de la région. Les questions ayant trait à l'eau et à l'énergie, notamment, deviennent de plus en plus sensibles et font intervenir des intérêts nationaux considérables et souvent contradictoires eu égard à la production d'énergie, l'agriculture et l'écologie. La gestion des ressources naturelles est expressément définie comme l'un des domaines de coopération couverts par l'assistance aux pays de cette région au titre de Tacis.

6. COOPERATION FUTURE DE LA COMMISSION AVEC LE PROCESSUS "UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE"

Les fondateurs du processus "Un environnement pour l'Europe", au début des années 1990, concevaient ce mécanisme comme un cadre politique général destiné à définir une orientation et un agenda politique pour un programme paneuropéen à long terme dans le domaine de l'environnement. Comme en témoigne le débat toujours en cours sur la gouvernance paneuropéenne en matière d'environnement, ce processus, bien que n'ayant pas répondu aux attentes initiales, a néanmoins permis d'établir un lien entre les nombreux acteurs et initiatives concernés. Il a servi de plate-forme pour l'échange d'informations, la mise en réseau et le renforcement de la coopération entre les divers processus et activités menés dans la région. L'UE a joué un rôle prépondérant dans bon nombre des activités.

6.1. Réorientation vers les NEI

Comme l'ont reconnu les participants à la conférence d'Aarhus en 1998, le rôle du mécanisme "Un environnement pour l'Europe" en termes de mobilisation et d'orientation des efforts des donateurs, des pays partenaires, des organisations internationales et des IFI a été repris par le processus d'adhésion. Les activités de la task force PAE et du Comité de préparation des

projets (PPC) se concentrent depuis lors sur les PECO non-candidats sur les NEI. La task force PAE sert depuis 1998 de cadre aux travaux portant sur l'environnement dans l'Europe du sud-est, ainsi que de modèle pour la mise en place du REReP.

Dans ces pays, les besoins liés au développement économique et social sont, en termes de ressources, en concurrence avec ceux ayant trait aux problèmes environnementaux. Les ministres de l'environnement des NEI ont récemment demandé que des mesures soient prises pour accélérer les réformes dans le domaine de l'environnement afin d'éviter que l'état de l'environnement ne continue à se dégrader, en précisant que l'état de l'environnement demeurerait préoccupant et que seuls des progrès limités avaient été accomplis dans la réorientation des efforts vers les NEI⁹.

Aux yeux de la Commission européenne, il est clair que les NEI doivent demeurer l'une des priorités essentielles pour la coopération paneuropéenne dans le domaine de l'environnement durant les années à venir. La tâche est considérable, et les efforts doivent être intensifiés et, le cas échéant, réorientés, pour réaliser de réels progrès.

La coopération bilatérale entre l'UE et ces pays au travers du mécanisme des APC devrait jouer un rôle de plus en plus déterminant dans l'établissement d'un dialogue stratégique fructueux avec les gouvernements des NEI. Toutefois, comme le concluait la communication sur la coopération UE-Russie dans le domaine de l'environnement (2001), il est manifestement nécessaire que les partenaires prennent des engagements politiques plus solides pour que ces mécanismes développent pleinement leur potentiel.

Le processus "Un environnement pour l'Europe", en réorientant ses travaux vers des initiatives stratégiques dans les NEI, devrait viser plus particulièrement les secteurs dans lesquels l'expérience acquise et les compétences de la task force PAE et des centres régionaux pour l'environnement apporteraient une valeur ajoutée en termes de coopération bilatérale des pays concernés avec les pays donateurs ou l'UE. Il devrait permettre de garantir que la participation des pays en question repose sur un réel consensus et sur un engagement en faveur des réformes. Les efforts visant à accroître les investissements doivent être poursuivis, notamment dans le secteur municipal.

Dans la limite des ressources disponibles, la Commission européenne soutiendra le Partenariat est-ouest pour le développement durable et le Partenariat connexe entre l'UE et les NEI dans le domaine de l'eau.

En outre, la coopération avec les NEI dans le domaine de l'environnement tiendra compte des travaux de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans le secteur de la sécurité de l'environnement.

6.2. Travaux portant sur les instruments juridiques

Le processus "Un environnement pour l'Europe" a permis d'obtenir le soutien politique nécessaire à l'adoption d'instruments juridiques paneuropéens, comme la Convention d'Aarhus sur la participation du public et les protocoles qui seront signés lors de la conférence de Kiev. Il a également contribué à l'alignement des normes dans la région de la CEE-ONU. Cette

⁹ Déclaration des ministres de l'environnement de 12 pays (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, République kirghize, Moldova, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan) concernant le développement de la Stratégie en matière d'environnement, La Haye, 16 avril 2002.

activité perd cependant en importance, la mise en œuvre des conventions existantes prenant le pas sur la négociation de nouvelles conventions. Les conventions internationales, y compris les conventions mondiales, peuvent encore contribuer de manière appréciable à l'amélioration des performances au regard de l'environnement, mais il faut pour cela qu'elles soient signées, ratifiées et mises en œuvre par les pays participants, ce qui n'a pas toujours été le cas jusqu'ici. C'est pourquoi les donateurs devraient tenter d'obtenir un soutien en ce qui concerne la mise en œuvre des conventions internationales.

En outre, avec l'élargissement prochain de l'UE et les mesures prises par d'autres pays voisins pour adopter les normes environnementales de l'UE ou s'en rapprocher, la législation de l'UE deviendra l'instrument législatif international le plus important et le plus efficace pour la plupart des pays de la région.

L'UE élargie et ses partenaires deviendront dans une mesure croissante le principal moteur et le principal coordinateur dans le domaine des normes en matière d'environnement et de développement durable en Europe. Le rôle du processus "Un environnement pour l'Europe" à cet égard va donc probablement se réduire, même s'il reste nécessaire de coordonner les activités avec le système des Nations unies en Europe et d'établir un lien entre ces activités et celles des autres acteurs. La Commission européenne continuera à soutenir les efforts dans ce sens. Ainsi, l'UE a invité la CEE-ONU à prendre de nouvelles mesures pour promouvoir la mise en œuvre des résultats de Johannesburg dans la région paneuropéenne¹⁰. La Commission continuera également à soutenir les initiatives spécifiques telles que les évaluations de l'état de l'environnement à l'échelle paneuropéenne et le groupe de travail connexe sur la surveillance de l'environnement.

6.3. Le rôle des centres régionaux de l'environnement

L'élargissement de l'UE va modifier profondément le rôle du Centre régional de l'environnement (REC) pour l'Europe centrale et orientale. Les nouveaux États membres participeront pleinement à tous les programmes communautaires, comités, groupes de travail et aux autres activités informelles de mise en réseau. Le REC se trouvera en concurrence avec d'autres prestataires de services pour la fourniture de services aux nouveaux États membres.

La coopération dans le domaine de l'environnement avec l'Europe du sud-est, et notamment avec la Turquie, en particulier en matière de développement des capacités, est une priorité importante pour l'UE, et le REC pourrait jouer un rôle accru dans ce cadre. Ainsi, la Bulgarie et la Roumanie auront, à court terme, encore besoin d'une assistance importante pour étendre leurs capacités et se préparer à l'adhésion. Les travaux menés avec les pays des Balkans et la Turquie sont également prioritaires, mais leur horizon est plutôt le moyen terme.

Les cinq centres régionaux de l'environnement situés dans les NEI bénéficient d'un soutien considérable de l'UE et sont financés au travers du programme Tacis. Après la période initiale de lancement, difficile pour certains d'entre eux, ces centres devraient tous fonctionner correctement d'ici à la conférence de Kiev et être en mesure de mener à bien la tâche pour laquelle ils ont été mis en place. Les REC des NEI auront un rôle important après la conférence de Kiev, puisqu'ils devront contribuer à garantir l'engagement de la société civile des NEI en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable de la région. Pour que les REC puissent accomplir leur mission, il faudra également que les

¹⁰ Déclaration du Conseil concernant le "suivi du sommet mondial sur le développement durable", Conseil "affaires générales" (GAC) du 30 septembre 2002

gouvernements des NEI fassent preuve d'une plus forte volonté politique en faveur de leur soutien. Le REC de Budapest peut apporter une assistance précieuse en leur fournissant son soutien et en leur faisant partager son expérience avec les pays candidats à l'UE.

7. CONCLUSIONS

Avec l'élargissement de l'UE et le développement rapide de ses partenariats avec les pays de l'Europe du sud-est et les NEI, la coopération européenne en matière d'environnement entre actuellement dans une nouvelle phase. Les structures de coopération établies au début des années 1990 doivent être adaptées aux nouvelles possibilités offertes par cette évolution en termes de progrès dans le domaine de l'environnement.

La Commission européenne poursuivra sa coopération au moyen des mécanismes bilatéraux déjà mis en place avec les pays candidats, les Balkans occidentaux et les NEI. Elle continuera également à jouer un rôle prépondérant dans le soutien aux sous-régions voisines de l'UE élargie en participant aux réseaux de coopération sous-régionaux comme la Dimension septentrionale de l'UE, la Task force Danube-mer Noire et le REReP.

La Commission européenne continuera à soutenir les mécanismes de coopération paneuropéens et à contribuer à ces mécanismes lorsqu'ils sont soutenus par les pays et organisations partenaires de la région et confèrent une valeur ajoutée aux mécanismes de coopération bilatéraux de l'UE.

La participation de la Commission aux cadres de coopération ci-dessus sera limitée par les ressources disponibles au titre des perspectives financières actuelles de l'UE qui sont valables jusqu'en 2006.

En résumé, la Commission européenne va :

- se concentrer sur les objectifs globaux de développement durable et d'intégration des préoccupations environnementales visées dans la stratégie de l'UE concernant "Un développement durable pour un monde meilleur", ainsi que sur les accords conclus lors du récent Sommet mondial de Johannesburg;
- poursuivre des objectifs environnementaux concrets et différenciés avec les pays partenaires voisins, essentiellement au travers des mécanismes de partenariat bilatéraux et du dialogue qu'ils instaurent;
- approfondir les connaissances concernant l'environnement en Europe, y compris en invitant les pays partenaires à participer aux rapports paneuropéens de l'Agence européenne de l'environnement;
- contribuer, grâce aux centres régionaux de l'environnement, à promouvoir la société civile dans le secteur de l'environnement dans les NEI.