



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

013748/EU XXIII.GP
Eingelangt am 21/05/07

Bruxelles, le 21.5.2007
COM(2007) 262 final

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

**Coopération de la Commission avec le processus «Un environnement pour l'Europe»
après la conférence ministérielle de Belgrade en 2007**

[SEC(2007) 633]

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Coopération de la Commission avec le processus «Un environnement pour l'Europe» après la conférence ministérielle de Belgrade en 2007

1. INTRODUCTION

Le processus «Un environnement pour l'Europe» est un cadre multilatéral informel créé en 1991 pour stimuler la sensibilisation à la protection de l'environnement dans les pays d'Europe centrale et orientale qui, au sortir de leur ancien régime politique, s'engageaient sur la voie de l'économie de marché et de la démocratie. Conçu avec une structure souple, ce processus est placé sous la supervision de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies (CEE-ONU). Depuis sa création, il n'a pas eu de liens officiels avec l'Union européenne (UE) bien que la Commission européenne et de nombreux États membres aient été et restent les donateurs et les participants les plus actifs.

Le processus «Un environnement pour l'Europe» visait à harmoniser les normes de qualité et les politiques environnementales dans toute l'Europe et à garantir la paix, la stabilité et le développement durable du continent européen dans le contexte de la transition vers des économies de marché et vers la démocratie. Ce processus revêtait une importance particulière au début des années 1990 en ce sens qu'il établissait un cadre pour hiérarchiser les actions et coordonner les efforts des nombreux acteurs de l'époque.

Seize ans après la création de ce processus, le paysage politique de notre continent a profondément changé. La majorité des pays d'Europe centrale et orientale auxquels s'adressait le processus «Un environnement pour l'Europe» ont maintenant rejoint l'Union européenne, ce qui a permis de resserrer les liens avec les pays qui sont désormais les nouveaux voisins de l'Union. Les relations entre l'UE et la Russie ont évolué vers un large partenariat stratégique (qui sera pris en compte dans le nouvel accord-cadre entre la Russie et l'UE, sur lequel des négociations devraient s'engager prochainement). Le processus de stabilisation et d'association donne aux pays de l'Europe du Sud-Est la possibilité d'adhérer à l'UE. L'adoption et le renforcement de la politique européenne de voisinage¹, la négociation avec l'Ukraine d'un nouvel accord élargi qui reconnaîtra le souhait de ce pays d'approfondir ses relations avec l'UE, le dialogue politique UE-Asie centrale et la récente communication de la Commission sur la synergie de la mer Noire² sont autant d'éléments qui ouvrent de nouvelles perspectives en vue d'une coopération plus étroite entre l'Union et les pays de la région de la CEE-ONU.

¹ La communication de la Commission relative au renforcement de la politique européenne de voisinage [COM(2006) 726 final] propose une série de mesures visant à renforcer cette politique, notamment faciliter les contacts interpersonnels, renforcer la coopération régionale et donner à la PEV une dimension thématique qui couvrirait plusieurs domaines tels que l'environnement, les transports et l'énergie. Elle souligne l'importance d'une bonne mise en œuvre des accords et processus multilatéraux, nouveaux ou plus anciens.

² Communication de la Commission intitulée «La synergie de la mer Noire – Une nouvelle initiative de coopération régionale» [COM(2007) 160 final].

Les activités liées à la protection de l'environnement doivent donc maintenant s'insérer dans le cadre de politique étrangère récemment renforcé et structuré adopté par l'UE, ce qui permettra également d'améliorer la coordination des processus environnementaux existants dans la région, et de contribuer ainsi à la mise en place par l'UE et par les pays partenaires d'une approche plus globale et définissant les priorités.

Le processus «Un environnement pour l'Europe» est maintenant à la croisée des chemins. Les préparatifs pour la prochaine conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» qui se tiendra à Belgrade en octobre 2007 sont en cours. Il est donc opportun de réfléchir à l'avenir du processus et aux modalités de participation de la Commission aux activités multilatérales dans la zone paneuropéenne après la conférence de Belgrade.

La présente communication expose le point de vue de la Commission européenne sur l'avenir du processus «Un environnement pour l'Europe» ainsi que sur sa participation aux activités connexes après la conférence de Belgrade. Elle est présentée à titre de contribution aux discussions qui auront lieu lors de la conférence ministérielle de 2007 dont l'avenir du processus «Un environnement pour l'Europe» constituera l'un des principaux thèmes.

2. LES REALISATIONS DU PROCESSUS «UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE»

Au fil des années, le processus a été apprécié pour son exhaustivité, et parce qu'il a donné voix au chapitre à tous les pays membres dans ses forums multilatéraux. Il a fourni un cadre pour les actions tendant à améliorer les politiques et les conditions environnementales dans la région de la CEE-ONU. Certes, lorsque l'UE a été élargie en 2004 aux pays candidats d'Europe centrale et orientale et en 2007 à la Bulgarie et à la Roumanie, l'UE a relayé les efforts entrepris précédemment, mais les progrès réalisés dans l'élaboration des politiques environnementales ont été lents dans les autres pays d'Europe orientale de l'espace post-soviétique en raison de lourdes contraintes internes d'ordre politique et économique.

Le processus «Un environnement pour l'Europe» a permis d'importantes réalisations telles que la contribution du groupe de travail de la CEE-ONU sur le suivi et l'évaluation environnementaux (*UNECE Working Group on Environmental Monitoring and Assessment, WGEMA*) à la préparation des rapports paneuropéens d'évaluation environnementale élaborés pour chaque conférence ministérielle (sous la direction de l'Agence européenne pour l'environnement).

La stratégie environnementale pour les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC), qui vise à trouver des solutions aux problèmes environnementaux communs aux pays EOCAC³ sur la base d'une coopération étroite, est considérée comme l'un des «fleurons» du processus «Un environnement pour l'Europe». Adoptée lors de la conférence ministérielle de Kiev en 2003, la stratégie a ses partisans et ses détracteurs. Les défenseurs de cette stratégie font généralement valoir que celle-ci prévoit un cadre commun pour résoudre les problèmes environnementaux dans des pays ayant un passé commun (l'héritage de l'ex-Union soviétique) et, dans la mesure où la stratégie pêche par l'absence d'objectifs et de calendriers clairement définis, ils s'y réfèrent comme à un «document d'orientation» plutôt que comme à

³ Europe Orientale, Caucase et Asie Centrale: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, République de Moldova, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et Ouzbékistan.

un cadre normatif. De fait, peu d'éléments à ce jour donnent à penser que l'on s'efforce sérieusement au niveau national de mettre en œuvre cette stratégie EOCAC.

Les conventions de la CEE-ONU dans le domaine de l'environnement⁴ ne font pas partie du processus «Un environnement pour l'Europe» en tant que tel, mais sont souvent citées comme ses «réussites». Toutefois, peu de pays (pays EOCAC en particulier) ont ratifié et appliqué certaines des cinq conventions environnementales de la CEE-ONU et leurs protocoles, ce qui ne laisse pas d'inquiéter.

Une conférence ministérielle est organisée tous les quatre ou cinq ans pour donner un nouveau souffle aux actions entreprises dans la région. Cependant, on a trop souvent eu tendance dans le passé à faire figurer dans l'ordre du jour des conférences un trop grand nombre de questions environnementales, dont certaines sont traitées dans d'autres enceintes internationales multilatérales, de sorte que les résultats des discussions ne répondent pas aux attentes. Ainsi, à Kiev, une bonne partie des négociations a porté sur des questions telles que le changement climatique, les OGM et la sécurité nucléaire, alors que les décisions concernant ces questions ne relevaient pas et ne relèvent toujours pas de la compétence du processus «Un environnement pour l'Europe» et sont efficacement traitées par d'autres organes internationaux.

3. DE KIEV À BELGRADE

Au moment de la précédente conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» qui s'est tenue à Kiev en 2003, la Commission européenne s'est prononcée sur l'avenir du processus et ses relations avec celui-ci dans une communication intitulée «La coopération paneuropéenne dans le domaine de l'environnement après la conférence de Kiev de 2003» [COM(2003) 62 final].

Dans ce document, la Commission a souligné que le nouveau paysage politique créé par l'élargissement de l'Union européenne devrait influer sur l'orientation et les modalités futures du processus «Un environnement pour l'Europe». Par conséquent, la Commission a proposé en 2003 que le processus réoriente ses travaux futurs vers des initiatives stratégiques au sein de la région EOCAC où l'expérience et les compétences disponibles apporteraient une valeur ajoutée en termes de coopération bilatérale des pays concernés avec les pays donateurs ou l'UE.

La déclaration ministérielle de Kiev a pris en compte cette «poussée vers l'Est», en acceptant formellement que le processus «Un environnement pour l'Europe» se concentrerait dorénavant sur la région EOCAC. Il a également été convenu de fusionner les activités de la task force pour la mise en œuvre du programme d'action pour l'environnement (task force PAE, le groupe de pilotage politique) et celles du comité de préparation des projets (CPP, le groupe de pilotage financier) afin de rationaliser les ressources limitées disponibles au titre du processus. Force est toutefois de constater que le choix de Belgrade comme ville hôte de la

⁴ Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CLRAP); convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière («Convention d'Espoo»); convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux; convention sur les effets transfrontières des accidents industriels; convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement («Convention d'Aarhus»).

prochaine conférence ministérielle ne reflétait pas le changement d'orientation géographique convenu à Kiev.

Par rapport à la situation qui existait à l'époque, les tendances observées par la Commission dans sa communication de 2003 se sont précisées au cours des années précédant la conférence ministérielle qui se tiendra à Belgrade en 2007. Trois de ces tendances méritent une attention particulière dans la mesure où elles justifient l'existence du processus «Un environnement pour l'Europe» et son rôle à venir:

- ¤ Premièrement, l'expansion progressive de l'UE vers l'Est: le cinquième élargissement de l'UE a eu pour résultat que sur les 56 pays membres que compte la CEE-ONU, 27 font désormais partie de l'UE, et trois autres (Croatie, Turquie et ex-République yougoslave de Macédoine) sont candidats à l'adhésion à l'UE. En outre, quatre autres pays (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie et Monténégro) participent au processus de stabilisation et d'association et sont des candidats potentiels à l'UE. Enfin, la mise en place de la politique européenne de voisinage (qui s'adresse notamment à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan, au Bélarus, à la Géorgie, à la Moldova et à l'Ukraine, nos voisins de l'Est) et le partenariat stratégique avec la Russie ont profondément modifié le contexte des relations de l'UE avec la plupart des autres partenaires du processus «Un environnement pour l'Europe».
- ¤ Deuxièmement, la politique des pays EOCAC, tant sur le plan interne que dans le cadre de leurs relations avec les pays partenaires, est de plus en plus diversifiée. Il est donc permis de s'interroger sur la pertinence d'une approche consistant à traiter tous les pays EOCAC comme une entité homogène.
- ¤ Troisièmement, la Russie et plusieurs autres pays EOCAC tels que le Kazakhstan enregistrent une croissance économique rapide depuis la fin des années 1990 et sont nettement moins dépendants de l'aide étrangère pour les investissements et le renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement. La plupart des donateurs ont considérablement réduit les fonds alloués dans le cadre de leurs programmes d'aide.

La prochaine conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» qui se tiendra à Belgrade donnera l'occasion de dresser le bilan des réalisations du processus et de réfléchir au rôle qu'il pourrait jouer à l'avenir dans un nouveau contexte géopolitique.

La plupart des États membres de l'UE et la Commission européenne ont fait et continuent de faire preuve d'un vigoureux engagement à l'égard du processus «Un environnement pour l'Europe». Toutefois, des voix se sont récemment élevées pour réclamer une plus grande efficacité et une intensification des efforts portant sur les activités potentiellement les plus bénéfiques pour l'environnement, par exemple en mettant en œuvre des instruments qui existent déjà plutôt qu'en débattant de la possibilité d'en créer de nouveaux. La Commission européenne a exprimé son soutien en faveur de ce point de vue.

4. ÉVOLUTION FUTURE PROPOSEE

Selon la Commission, le processus «Un environnement pour l'Europe» apporte depuis 1991 une importante contribution à la transition des pays CEE/ESE/EOCAC dans le domaine de la politique de l'environnement. Son rôle s'est toutefois progressivement affaibli avec la mise en place d'autres cadres et initiatives.

Aujourd’hui, la législation et les normes de l’Union européenne dans le domaine de l’environnement répondent aux besoins normatifs des nouveaux États membres d’Europe centrale et orientale. La grande majorité des autres pays de la région CEE-ONU ont établi des liens solides avec l’UE grâce à des accords de préadhésion, de stabilisation et d’association et aux plans d’action dans le cadre de la politique européenne de voisinage; tous ces accords et plans d’action encouragent la protection de l’environnement par une meilleure gouvernance environnementale, notamment par la législation et les institutions. Cette coopération bilatérale entre les pays de la région de la CEE-ONU membres et non membres de l’UE constitue, selon la Commission, un instrument plus direct pour s’attaquer aux problèmes environnementaux de chaque pays et pour canaliser l’aide de l’UE, tout en favorisant la coordination des processus environnementaux existants qui présentent une valeur ajoutée évidente.

L’UE apporte tout son soutien et participe activement à différents forums environnementaux multilatéraux où sont examinées les questions inscrites à l’ordre du jour de la conférence de Belgrade. C’est le cas notamment de la biodiversité, qui revêt une importance prioritaire pour l’UE; à cet égard, elle défend sur la scène internationale un renforcement considérable de la convention sur la diversité biologique et l’augmentation de l’enveloppe financière allouée au Fonds pour l’environnement mondial⁵.

On peut également citer l’exemple de la consommation et de la production durables, et plus particulièrement la stratégie thématique de l’UE sur l’utilisation durable des ressources naturelles dont le volet externe prévoit, entre autres mesures, l’établissement d’un panel international sur l’utilisation durable des ressources naturelles, en coopération avec le programme des Nations unies pour l’environnement (PNUE). Ce panel fournira des avis scientifiques indépendants sur les principales incidences environnementales de l’utilisation des ressources. Il sera essentiellement chargé de contribuer aux stratégies visant à réduire les incidences sur l’environnement dans une économie en expansion rapide, notamment en modifiant les modèles de consommation et de production non durables, et de développer les connaissances et les capacités dans les pays en développement.

Compte tenu, d’une part, de l’intensification des relations bilatérales de l’UE dans le domaine de l’environnement et, d’autre part, de la mondialisation croissante de la coopération environnementale, la Commission estime que, après la conférence de Belgrade, la CEE-ONU devrait avoir pour principal rôle de faciliter la mise en œuvre des conventions environnementales des Nations unies dans la région, notamment en ce qui concerne la portée transfrontière de ces conventions. La Commission pense également que la CEE-ONU devrait aussi continuer à jouer son rôle de coordination, qui revêt une grande importance dans l’application au niveau régional du plan de mise en œuvre de Johannesburg (2002), et poursuivre ses travaux liés à l’examen des performances environnementales, qui fournissent aux pays concernés des indications précieuses en vue de l’élaboration de leurs politiques, et qui donnent une vue d’ensemble intéressante pour les donateurs potentiels.

Dans cette optique, la Commission a l’intention de faire porter, après la conférence de Belgrade, les efforts qu’elle fournit dans le cadre du processus «Un environnement pour l’Europe» essentiellement sur les initiatives et activités dont les objectifs n’ont pu être pleinement atteints au moyen d’actions de coopération bilatérale menées par l’UE.

⁵

Communication de la Commission intitulée «Enrayer la diminution de la biodiversité à l’horizon 2010 et au-delà – Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain» [COM(2006) 216 final].

De manière plus générale, afin d'éviter les activités faisant double emploi, de garantir la cohérence avec les travaux bilatéraux de l'UE et d'optimiser l'allocation des ressources, la Commission donnera la priorité, en ce qui concerne le processus «Un environnement pour l'Europe», aux actions suivantes:

- € participation active aux travaux de mise en œuvre des conventions environnementales existantes de la CEE-ONU,
- € contribution aux examens des performances environnementales de la CEE-ONU,
- € promotion et soutien du réseau de centres régionaux pour l'environnement de la région EOCAC (à condition qu'ils puissent jouer un rôle clé pour le renforcement des capacités dans les pays voisins ainsi que dans les États d'Asie centrale),
- € participation à certaines initiatives sous-régionales présentant un intérêt pour le processus «Un environnement pour l'Europe», notamment celles axées sur l'Asie centrale,
- € contribution, avec les États membres de l'UE, à l'amélioration du secteur de l'eau dans la région EOCAC, en vue d'atteindre les objectifs de l'initiative de l'UE dans le domaine de l'eau (EUWI).