



**HAL**  
open science

# LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE, ENTRE MANAGEMENT DES ORGANISATIONS ET MANAGEMENT DES TERRITOIRES

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE, ENTRE MANAGEMENT DES ORGANISATIONS ET MANAGEMENT DES TERRITOIRES. Le Duff R. et Rigal J.-J. MAIRE ET ENVIRONNEMENT, MENACES OU OPPORTUNITÉS?, Dalloz, pp.163 - 175, 2000. halshs-01590791

**HAL Id: halshs-01590791**

**<https://shs.hal.science/halshs-01590791>**

Submitted on 20 Sep 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **La gouvernance environnementale, entre management des organisations et management des territoires\***

Michel Casteigts\*\*

Publié dans Le Duff R. et Rigal J.-J. (dir.), 2000, *Maire et environnement, menaces ou opportunités ?*, Paris, Dalloz, pp. 163-175.

Les relations entre les sociétés contemporaines et leur milieu s'inscrivent dans des contextes technique, juridique, politique et social d'une complexité croissante. La gestion de l'environnement constitue donc un enjeu de plus en plus central pour le management des organisations, qu'elles soient publiques ou privées.

Dans le même temps, la qualité de l'environnement est un facteur décisif de l'attractivité des territoires. La plus ou moins grande pression des contraintes environnementales, les avantages et les coûts liés à la préservation du cadre de vie urbain et des espaces naturels pèsent d'un poids accru sur la compétition entre régions ou agglomérations.

L'environnement étant par nature un patrimoine commun, d'un usage constamment partagé, sa gestion implique l'association de multiples partenaires dont chacun s'inscrit dans une logique spécifique et possède son propre système normatif. La régulation de cet ensemble complexe conduit à l'invention et à la mise en œuvre de pratiques nouvelles dans la prise des décisions collectives à l'échelle d'un même territoire. Cette esquisse d'une gouvernance environnementale, dont l'efficacité conditionne largement la performance collective, préfigure un bouleversement profond des règles du jeu institutionnel.

Pour analyser les caractéristiques essentielles de ce phénomène, la réactualisation de la théorie des biens collectifs offre un cadre conceptuel particulièrement pertinent (1). Au croisement des logiques organisationnelles et des dynamiques spatiales, le dépassement des frontières institutionnelles permet l'invention de références nouvelles et de langages communs (2). Au point que l'on peut se demander si l'émergence de procédures de gouvernance environnementale n'amorce pas un processus de *désinstitutionnalisation* des territoires (3).

### 1 – UNE REACTUALISATION DE LA THEORIE DES BIENS COLLECTIFS

Occupant une position dominante dans l'immédiat après-guerre, à une époque où la planification faisait figure d'ardente obligation, la théorie des biens collectifs a connu une période de disgrâce avec la crise de l'Etat - providence et la réhabilitation des valeurs de l'économie de marché. Sa pertinence pour l'analyse des problématiques liées à la préservation

---

\* Ce texte reprend, en le développant, le contenu d'une communication aux 3es Rencontres Ville Management (Bayonne, septembre 1999).

\*\* Inspecteur général de l'administration. Directeur général de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz. Chargé d'enseignement à l'IAE de Nancy

de l'environnement et au développement durable montre que l'on aurait tort de jeter le bébé du *collectif* avec l'eau du bain du *collectivisme*.

### 1.1 L'environnement comme bien collectif

A la fois composante et résultante d'une multiplicité d'interactions économiques et sociales, l'environnement est un bien collectif au sens strict du terme. Élément essentiel du bien-être commun, il est irréductible à l'ensemble des biens particuliers qui le composent. Il est indispensable à toutes les activités humaines, mais sa consommation reste fondamentalement indivisible, comme sa production. Il en résulte que les mécanismes de marché sont largement inopérants pour en réguler la gestion. Cela est d'autant plus vrai que les méthodes de calcul économique valorisent mal les critères qualitatifs et ne savent pas intégrer les coûts d'irréversibilité des processus et de non-reproductibilité des biens, essentiels dans l'économie de l'environnement.

Au fur et à mesure de la multiplication des textes législatifs – qui en cela ne font que suivre l'enrichissement des analyses scientifiques – cette notion fourre-tout d'environnement s'est décomposée en éléments d'autant plus contraignants qu'ils étaient plus précis : eau, air, bruit, littoral, montagne, paysage, risques industriels, risques naturels, sécurité sanitaire et alimentaire, autant d'objets juridiques nouveaux venus baliser un champ jusque là mal délimité.

Loin de faciliter l'analyse des systèmes environnementaux, en les décomposant en facteurs premiers, cette sophistication normative a conduit à un enchevêtrement des règles applicables, à la prolifération de logiques divergentes et à la dispersion des centres de décision. C'est dire que la question de la cohérence globale du dispositif se pose avec acuité, les mêmes principes pouvant conduire à des décisions contradictoires.

Ainsi par exemple, le souci d'améliorer la qualité des eaux de baignade conduit logiquement à décider de prolonger les émissaires rejetant en mer les effluents des dispositifs d'assainissement. D'un point de vue sanitaire l'effet est incontestablement bénéfique. Mais cela peut entraîner corrélativement une dégradation du milieu naturel marin autour du point de rejet et une menace pour les ressources halieutiques. Ce type de contradiction ne peut être levé par le seul recours à des études d'impact qui, malgré leur complexité croissante, ne dispensent pas les décideurs publics de choisir *in fine* entre la santé humaine et l'écologie des milieux marins.

La mise en cohérence des règles qui régissent ces champs spécifiques et des décisions qui en découlent apparaît de plus en plus difficile selon les procédés classiques de coordination technico-administrative. On peut notamment constater qu'un traitement *en série* de l'ensemble des procédures conduirait à des délais de décisions aberrants. Pour maintenir l'efficacité de la décision publique dans un domaine qui plus que tout autre la requiert, il est nécessaire de prévoir des procédures nouvelles, beaucoup plus interactives, beaucoup plus rapides, permettant une fertilisation croisée instantanée des logiques techniques, juridiques, administratives et financières. L'émergence de procédures de codécision apparaît comme la condition *sine qua non* d'une réponse politique pertinente à ces nouveaux enjeux, en permettant l'économie d'arbitrages purement politiques entre impératifs contradictoires, dont chacun a sa propre légitimité.

## 1.2 - La décision environnementale, du point de vue de la théorie des biens collectifs

La théorie des biens collectifs offre une formulation particulièrement pertinente de l'articulation entre l'économique et le politique en plaçant au cœur de sa problématique la question des modalités de la décision collective dans la gestion des biens publics (ou collectifs) : « L'essentiel est ceci : l'individu, à condition qu'il puisse jouer un rôle dans la décision collective, peut contribuer à donner à l'activité de l'économie publique l'orientation qu'il souhaite. En concourant, en proportion des pouvoirs dont il dispose, à la décision collective qui porte sur le coût et la quantité des biens publics, l'individu se trouve dans une situation plus ou moins proche de celle du marché de concurrence où, dans des limites de ses ressources et avec des prix fixés en dehors de lui, il conserve le droit de déterminer librement la quantité des différents biens privés qu'il consommera. »<sup>1</sup>

Dans ce cadre conceptuel, l'efficacité de la gestion des biens collectifs passe donc largement par l'élargissement du processus décisionnel, au delà des structures institutionnelles qui en sont le support juridique.

De ce point de vue, la théorie du marchandage, telle qu'elle a été notamment développée par R.N. McKEAN<sup>2</sup>, offre une justification théorique à un recours systématique à des procédures de codécision dans le traitement des questions environnementales.

A la même époque, l'analyse des effets de contrainte par F. PERROUX<sup>3</sup> allait dans le même sens : puisque l'optimum économique suppose la minimisation de tous les coûts, y compris les coûts de contrainte, l'efficacité économique d'une institution est fonction de sa capacité à jouer un rôle d'« armistice » dans les luttes sociales, ce qui doit la conduire à observer une attitude de médiation et à privilégier les démarches de négociation élargie.

## 2 - CROISEMENT DES LOGIQUES ORGANISATIONNELLES ET DES DYNAMIQUES SPATIALES

Dans le contexte institutionnel français, l'intérêt d'une telle posture est encore plus manifeste. L'emboîtement des niveaux de collectivités publiques et l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre soumettent un même territoire à des décisions multiples et formellement indépendantes, mettant en jeu d'innombrables étapes d'instruction administrative. D'autre part, la plupart de ces procédures impliquent des articulations souvent variables, mais toujours complexes, entre stratégie des collectivités publiques et initiative des acteurs économiques et sociaux..

Dans ce paysage chaotique, la cohérence du développement territorial passe par un nécessaire croisement des logiques organisationnelles, portées par chacun des partenaires concernés, et des dynamiques spatiales, dans lesquelles s'inscrivent nécessairement les projets communs.

<sup>1</sup> Alain WOLFELSPERGER, 1969, *Les biens collectifs*, Paris, PUF, p.27.

<sup>2</sup> *Public Spending*, New York, McGraw Hill, 1968.

<sup>3</sup> *Économie et société*, Paris, PUF, 1960.

Si l'on considère, selon les définitions communément admises, qu'un territoire est un espace façonné par les projets de ses occupants, la mise en cohérence territoriale de la gestion de l'environnement passe par l'harmonisation des projets de l'ensemble des acteurs. Les contraintes spatiales imposent une réarticulation des règles procédurales et de la logique propre à chaque organisation. L'émergence d'une stratégie commune à l'échelle du territoire, susceptible de fédérer les projets particuliers des différents acteurs, implique un dépassement sans ambiguïté des frontières institutionnelles.

## 2.1 Le dépassement des frontières institutionnelles

Ce dépassement des frontières institutionnelles doit être conçu à deux niveaux :

- une coopération active entre organismes dont la nature, les objectifs et les compétences techniques, juridiques ou spatiales sont très différentes, mais qui ont un intérêt commun à agir dans un territoire déterminé ; c'est ce qu'on pourrait appeler une *inter-institutionnalisation* de la décision ;

- la prise en compte systématique des stratégies des entreprises et des attentes des citoyens, dans une démarche qui relève plus du *management de projets communs* que des relations classiques entre administrations et administrés ; pour chaque problème à traiter, les modalités de définition et de mise en œuvre de l'action publique doivent être repensées, avec une définition spécifique des échelles territoriales pertinentes, des partenariats adéquats et des concertations indispensables.

Ce système de décision collective à géométrie variable ne peut correctement fonctionner que si l'ensemble des acteurs engagés dans le développement du territoire disposent de références et de langages partagés.

## 2.2 Références, langages et lieux d'échange

La diffusion de la culture scientifique concernant l'environnement, particulièrement à travers la vulgarisation des problématiques écologiques, a largement contribué à l'émergence de ces systèmes communs de référence. Le rôle des milieux scientifiques a été déterminant dans l'essor de *l'interculturalité environnementale*, tant dans leur action éducative classique que par leur engagement militant dans le mouvement associatif.

Dans le même temps, l'économie de l'environnement – ainsi que ses corollaires, tel le principe aujourd'hui généralement admis *pollueur payeur* - s'est progressivement imposé comme critère commun de décision aux collectivités publiques et aux entreprises privées.

Enfin l'extension de la normalisation, particulièrement autour des *normes ISO 14000*, contribue fortement à l'unification des modèles techniques, non seulement parce qu'elle propose des grilles de lecture communes, mais parce que sa mise en œuvre suppose un partenariat effectif. Ainsi la certification d'une entreprise exige non seulement que son propre processus de production respecte les règles déterminées par la norme, mais également que l'aménageur de la zone où elle s'implante ou la collectivité qui traite ses effluents en tiennent

compte. Si le mouvement est encore timide en France, il se dessine de façon particulièrement nette en Suisse ou au Canada, dont les administrations publiques ont mis en place des programmes lourds de management environnemental.

Parallèlement à ces aspects scientifiques, économiques ou techniques, on assiste à un profond remaniement des repères sémantiques ou idéologiques. La thématique du *développement durable*, longtemps considérée comme le gadget écologique des organisations internationales, s'impose comme facteur de réconciliation de problématiques antérieurement contradictoires : efficacité économique, justice sociale et protection de la nature. Cette pacification idéologique est précisément un préalable à l'émergence de stratégies territoriales communes et va permettre la mise en place des mécanismes de gouvernance environnementale. D'un certain point de vue, le développement durable a pris le relais des thèmes autogestionnaires dans l'articulation des aspirations antagonistes à plus de sécurité collective et plus d'initiative individuelle.

L'instauration de systèmes de gouvernance environnementale suppose enfin de lieux d'échange et de procédures de concertation appropriés. La *culture de la table ronde* n'est sans doute pas spontanée dans un pays marqué par l'alliance historique du centralisme jacobin et d'un individualisme frondeur. Elle se développe cependant avec vigueur. L'élaboration partenariale des *chartes pour l'environnement et le développement durable* dans la plupart des communes ou agglomérations de taille significative, la mise en place des *Commissions locales d'information et de surveillance (Clis)* sur les sites de traitement des déchets, la création des *Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI)* pour les plates-formes industrielles présentant des risques importants en sont autant de manifestations. Enfin, la systématisation des *procédures d'évaluation*, ex ante à l'occasion des *études d'impact*, in itinere ou ex post dans le suivi des opérations sensibles, alimente le débat public et permet, au delà des confrontations formelles, un rapprochement des analyses et des points de vue.

### 3 – GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE : DES TERRITOIRES EN VOIE DE DESINSTITUTIONNALISATION ?

#### 3.1 – Un enrichissement des pratiques démocratiques

Ces dispositifs de négociation et de décision à géométrie variable dessinent les contours de pratiques nouvelles qui, entre management des organisations et management des territoires, interpellent l'ensemble de décideurs publics, le maire autant que le préfet. Elles ouvrent au dialogue démocratique des perspectives nouvelles, en estompant, faute de l'abolir tout à fait, la frontière qui sépare celui qui détient le pouvoir de celui qui lui est soumis. Dans l'atténuation des clivages institutionnels, elles permettent la prise de conscience de solidarités territoriales nouvelles.

Au delà de leurs objets précis et de leur cadre territorial particulier, ces démarches de gouvernance environnementale sont porteuses d'un profond renouvellement des relations entre les responsables politiques et la société civile. Il s'agit d'une problématique bien plus ancienne qu'on le croit généralement : la notion de société civile a été inventée au milieu du moyen âge, par le secteur social de la scolastique, pour permettre une théorisation de la

redistribution du pouvoir entre la bourgeoisie marchande et la féodalité à la suite de l'essor urbain. Il s'agissait déjà de trouver une réponse pertinente à la confrontation de logiques institutionnelles et de logiques territoriales. Les mouvements architectoniques qui affectent aujourd'hui les soubassements de notre société ne sont pas de moindre ampleur qu'à l'époque. A quelques siècles d'intervalle, les mêmes causes produisent les mêmes effets.

Enfin, au delà des frontières des démocraties occidentales, la gouvernance environnementale peut constituer une voie d'apprentissage démocratique pour les Etats en transition et les pays en voie de développement. C'est ainsi qu'elle se situe au cœur des initiatives Capacité 21 engagées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à la suite de la conférence de Rio<sup>4</sup>. Dans un contexte politique et idéologique plus marqué, l'agence américaine pour le développement international ( USAID) et les ONG qui gravitent dans son orbite en font un axe de leur action<sup>5</sup>.

### 3.2 – Un bouleversement de la donne institutionnelle

Il n'est pas interdit de pousser un peu plus avant l'analyse et de voir dans le développement des phénomènes de gouvernance territoriale, notamment environnementale, une remise en cause de la relation ancestrale entre territoire et institution.

Selon une tradition juridique héritée du droit romain, il est dans la nature même des institutions politiques que de se définir par rapport à un territoire qui délimite leur aire de souveraineté - dans le cas de l'Etat - ou de compétence, dans le cas des collectivités territoriales. C'est cette relation privilégiée, cette *consubstantialité de l'institution et du territoire* qui est aujourd'hui mise en cause.

Cette *fin annoncée de l'institutionnalisation du territoire* augure d'un profond bouleversement de la donne institutionnelle. Ainsi, les contraintes d'une gestion partagée de l'environnement renvoient à une inexorable mutation de la place et du statut du politique dans la conduite du destin collectif. Le paradoxe – mais en est-ce vraiment un ? – est que ce sont précisément le maire et le préfet, symboles par excellence de l'imperium institutionnel, qui se retrouvent en première ligne dans cette évolution.

---

<sup>4</sup> cf. en annexe 1, l'exemple de la région de Mourmansk, en Russie.

<sup>5</sup> cf. en annexe 2, un extrait du programme CARPE d'aide à la gestion de la forêt équatoriale.

## **ROAD FROM RIO A PARTIR DE RIO**

### *Expérience de la Région de Mourmansk, Fédération de Russie*

(source : Programme des Nations Unies pour le développement ; <http://www3.undp.org/c21/rio/frussia.htm>)

La série *À partir de Rio* documente les mesures prises par un certain nombre de pays pour s'orienter sur la voie du développement durable et pour commencer de mettre en œuvre le programme Action 21. Le programme Action 21 (adopté par les pays du monde entier à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992) lance un défi majeur au monde. Sa mise en œuvre exige que les pays apportent des changements fondamentaux à leurs formes actuelles de développement, depuis la gouvernance jusqu'à la planification économique et à la gestion des ressources. Les institutions existantes doivent s'adapter et il se peut que les pays aient à revoir leurs arrangements institutionnels afin d'assurer une gestion durable de leurs affaires.

Action 21 fournit des orientations mais ne constitue en aucune façon un plan ni une recette qui dicteraient la manière d'induire les changements nécessaires. La plupart des pays ne possèdent pas les capacités requises pour exécuter Action 21 et c'est pour les aider à combler leurs lacunes dans ce domaine que le Programme des Nations Unies pour le développement a lancé Capacités 21. Capacités 21 est une initiative pilote visant à aider certains pays sélectionnés à adopter les premières mesures importantes qui les orientent vers la durabilité. Les enseignements tirés des programmes pilotes de Capacités 21 sont distillés, analysés et présentés accompagnés d'un appareil critique en tant qu'aide aux autres pays qui ont l'intention de mettre en œuvre leur propre programme d'Action 21.

Le point de départ initial de l'itinéraire emprunté par les pays depuis Rio sur la voie de la durabilité se situe avant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et les premiers pas ont de toute évidence une influence déterminante sur la réalisation de tout programme de développement durable conçu ultérieurement. La série *À partir de Rio* relate les premiers efforts déployés par un certain nombre de pays pour infléchir leur développement et en assurer la durabilité. Les rapports présentés dans la série ont été rédigés par les habitants des pays concernés et par des spécialistes qui connaissent bien ces pays. Ils sont accompagnés de commentaires rédactionnels limités de Capacités 21, lesquels commentaires reflètent clairement les points de vue de Capacités 21 et non pas que ceux des auteurs.

Capacités 21 sera bientôt en mesure de développer ces rapports et de présenter une analyse critique des expériences de ces nombreux programmes pilotes. La série *À partir de Rio* vise à établir une base de départ sur laquelle s'appuieront les analyses subséquentes et à rapporter les modalités variées et novatrices propres aux pays selon lesquelles ils s'engagent sur la voie du développement durable.



## *Introduction*

La région de Mourmansk et de la mer de Barents dans la zone arctique russe est d'une grande importance tant politique qu'économique pour l'ensemble de la Fédération de Russie.

Elle est riche en ressources naturelles et minérales et, pendant de nombreuses décennies, a fourni d'abord à l'Union soviétique puis à la Russie de vastes quantités de poissons, de produits forestiers et de métaux industriels. Ces dernières années, des entreprises russes et internationales se sont vivement intéressées à la mer de Barents et aux mers avoisinantes (mer Blanche et mer de Kara) en vue d'y établir des installations de grande envergure pour exploiter les réserves pétrolifères et gazéifères de la région.

Par ailleurs, la ville de Mourmansk fournit à la Russie son seul port septentrional utilisable en toutes saisons. Elle est le siège de la Compagnie de navigation de Mourmansk, principal transporteur maritime de fret commercial par la route de la mer du Nord, et le port d'attache de la Flotte septentrionale de la Marine russe.

Les représentants officiels de l'Administration de la région de Mourmansk ont exprimé à de multiples reprises leurs préoccupations et leur attachement à la croissance économique et au développement de la région. Divers efforts visant à protéger et à nettoyer l'environnement ont été appuyés par les autorités régionales, qui les ont assortis de mesures de soutien de la croissance économique et du développement. Ces mesures portent généralement sur les ressources naturelles de la région, sur ses industries extractives et métallurgiques, sa production de pétrole et de gaz naturel, ses pêcheries et ses activités de foresterie.

## *Les Défis*

La transition politique entreprise pour adopter des formes démocratiques de gouvernance et la transition économique qui mène d'un régime d'économie planifiée à un régime d'économie de marché sont en cours dans de nombreux pays, notamment en Fédération de Russie, dans les pays de la Communauté des États indépendants et en Europe de l'Est. Nombre de ces pays présentent les caractéristiques communes suivantes: problèmes environnementaux critiques provenant notamment des déchets dangereux, de la pollution atmosphérique de source industrielle, déchets nucléaires dans les mers et sur terre, épuisement des ressources naturelles telles que les pêcheries et les forêts du fait de leur utilisation non durable, institutions ne possédant pas les connaissances nécessaires en matière de gestion ni les cadres juridiques requis pour entreprendre des programmes efficaces et coopératifs de gouvernance environnementale' et absence de mécanismes favorisant la participation populaire aux processus décisionnels La présente période de transition, complexe en soi, s'inscrit par ailleurs dans un contexte socio-économique particulièrement difficile.

L'écosystème arctique et la croissance économique de la région de la mer de Barents sont tous deux gravement menacés par de sérieux dégâts environnementaux. Les entreprises industrielles rejettent dans l'environnement d'énormes quantités de déchets dangereux et de polluants atmosphériques. Les eaux usées rejetées dans les cours d'eau, lacs et mers de la

région atteignent un volume de 400 millions de mètres cubes par an, dont 10 à 15 % seulement sont traités conformément aux normes établies. Les déchets radioactifs déversés dans les mers de la région arctique russe ne représentent pas moins des deux tiers de tous les déchets radioactifs jamais rejetés dans tous les océans du monde. L'utilisation peu efficace de l'énergie, la pollution résultant des déversements d'hydrocarbures les exploitations minières de grande envergure, la réduction des stocks halieutiques et le déboisement figurent au nombre des problèmes critiques auxquels la région est confrontée dans le domaine de l'environnement.

Dans le contexte de la transition politique et économique en cours dans la société russe, la plupart des institutions de la région ne disposent pas des capacités de gestion requises aux fins de la planification, de la surveillance et de l'évaluation des programmes de développement durable. Ces institutions ont souvent des filières hiérarchiques complexes et mal définies et des domaines de compétence qui se chevauchent parfois. Les administrations de l'État aux niveaux central, régional et local doivent remédier aux insuffisances des capacités institutionnelles, humaines, administratives et financières et veiller à doter les institutions des capacités nécessaires.

Le processus décisionnel est essentiellement concentré au niveau des institutions du gouvernement central et les mécanismes de participation effective du public à ce processus font très généralement défaut. Les éléments hérités du système de gestion centralisé ne sont pas aptes à faciliter les processus décisionnels intersectoriels, pluridisciplinaires et participatifs qui sont essentiels aux fins du développement durable de la région.

La région émerge d'une longue période de dégradation environnementale et industrielle durant laquelle les responsabilités en matière d'environnement ont été dispersées entre plusieurs institutions situées en divers points du territoire. Ceci a fait obstacle à l'établissement de relations productives avec les ministères et les services dont les programmes ont des impacts environnementaux significatifs et avec les organismes chargés de la planification et du développement économiques.

Les décisions relatives à l'utilisation des ressources et les efforts à déployer pour attaquer les nombreux problèmes environnementaux qui touchent gravement la région exigent une coopération active entre les organismes du gouvernement et avec la société civile, y compris le secteur privé. Nombre des questions d'environnement intéressant la région dépassent les divisions administratives traditionnelles. C'est ainsi que les problèmes environnementaux du littoral de la mer de Barents, par exemple, exigent une collaboration active des institutions des provinces de Mourmansk et d'Arkhangelsk, de la République de Carélie, de la République de Komi et de la Fédération de Russie. Toutefois<sup>7</sup> la Russie n'a pas encore élaboré de système intégré de gestion du littoral ni incorporé les principes de développement durable dans les programmes et les plans concernant les activités côtières.

En raison de l'évolution rapide des structures économiques et administratives en cours dans la Fédération de Russie le système global de financement des activités de protection de l'environnement n'est pas clairement défini et les institutions locales n'ont qu'un accès très limité aux fonds disponibles pour entreprendre ces activités et n'exercent qu'un contrôle réduit en la matière. On constate de la part du secteur industriel comme du gouvernement une

réticence à allouer des ressources substantielles aux opérations de dépollution et à la gestion de l'environnement.

En dépit de ces faiblesses, les ressources humaines de la région sont très solides. Le défi que doit relever la région est donc celui de tirer parti de manière plus efficace des talents dont elle dispose pour adopter les pratiques du développement durable.

Le pays s'efforce de formuler de nouvelles façons de procéder pour assurer la gestion de ses nouvelles institutions en cours de formation. Les ministères doivent apprendre à collaborer et à prendre des décisions en sachant qu'elles auront des répercussions au-delà de leur propre administration. Le grand public doit être autorisé à participer de manière à pouvoir jouer le rôle qui lui revient dans la gestion de l'environnement. Le dispositif légal et institutionnel du pays doit être modifié pour soutenir ces nouvelles modalités de fonctionnement. Toutes ces réformes prennent du temps. La gamme de problèmes sociaux et techniques à résoudre de manière concertée pour instaurer le développement durable exige l'abandon de l'ancien système de commandement et la mise en place d'un nouvel ensemble de capacités.

Le principal défi que doivent relever la population et les autorités de la région de la mer de Barents n'est rien de moins que celui d'assurer la croissance et la prospérité de leur région face, d'une part, à la grave dégradation de l'environnement et, d'autre part, au cours de la difficile engagée par l'ensemble de la Russie pour s'efforcer de créer une économie de marché et pour se doter de systèmes de gouvernance plus participatifs et plus efficaces.. Les difficultés de la transition ont eu pour effet de ralentir le processus d'apprentissage. Il est donc essentiel de définir les modalités de mise en œuvre d'un programme d'assainissement de l'environnement tout en protégeant l'écosystème fragile de la région et d'élaborer des activités économiques écologiquement rationnelles qui attireront les investissements et créeront des emplois. Le succès d'une telle entreprise repose sur le renforcement des systèmes de gouvernance et des capacités en ressources humaines de la région.

### *Le Projet de Capacités 21 Pour le Développement Durable de la Région de Mourmansk et de la Mer de Barents*

Le processus de transition et de réforme en cours en Fédération de Russie est porteur de possibilités nouvelles. La volonté de réforme encourage la mise en place d'instruments de gouvernance décentralisés et le renforcement du rôle des autorités et des communautés locales.

Les choix offerts à la population s'élargissent et de profonds changements de mode de vie et de comportement individuel sont en cours. L'accent est mis sur le développement et l'amélioration des institutions et des pratiques démocratiques, la promotion de la primauté du droit, le renforcement des mécanismes de la société civile, et l'accroissement de la participation du public et sa sensibilisation. Ces questions sont d'une importance fondamentales pour effectuer les changements nécessaires à la durabilité.

Appuyé par Capacités 21, le Projet de développement durable de la région de Mourmansk et de la mer de Barents vise à résoudre un grand nombre des problèmes évoquées ci-dessus et à relever les défis qu'ils présentent. La première phase du projet est en cours d'exécution.

L'objectif général du projet est de renforcer les capacités des institutions locales, régionales et fédérales de la région de Mourmansk à planifier et à mettre en œuvre des politiques de développement de manière intégrée et durable. L'élaboration d'une stratégie est en cours, au moyen d'un processus visant à la formulation d'un Plan d'action pour le renforcement des capacités environnementales qui intégrera les principes du développement durable dans les politiques, les programmes et les processus de planification des organismes clés de la région. Des groupes de travail pluridisciplinaires ont été chargés d'évaluer les capacités existantes, d'identifier les priorités et d'émettre des recommandations sur le plan. Ils analysent actuellement toute une série de questions variées, concernant notamment les instruments légaux, économiques et fiscaux favorables au développement durable, la politique environnementale, la santé, les évaluations d'impact sur l'environnement, la gestion des déchets radioactifs et la gestion générale de l'environnement. Les travaux d'élaboration du Plan d'action pour le renforcement des capacités environnementales réunissent des scientifiques, des décideurs, des administrateurs et le public de la région en vue d'identifier et de recommander des solutions aux problèmes critiques ayant trait à l'environnement et au développement. La région de Mourmansk ayant été autorisée par le gouvernement fédéral à établir un plan régional de développement socio-économique, une stratégie est en cours de formulation aux fins d'intégrer dans ce plan les activités du projet de Capacités 21.

Le Projet de développement durable de la région de Mourmansk et de la mer de Barents de Capacités 21 a reconnu la nécessité essentielle d'un mécanisme pour assurer la coordination intersectorielle des grandes politiques de développement durable et pour promouvoir la participation active des institutions d'enseignement et de recherche et d'autres entités de la société civile aux processus décisionnels. En un premier temps, un centre d'information a été établi pour améliorer l'accès à l'information, renforcer les capacités de gestion des institutions clés de la région et coordonner les activités du projet. Un mécanisme permanent plus approprié pour faciliter la coordination des politiques et des programmes mis en œuvre dans les différents secteurs concernés sera identifié, ce mécanisme devant constituer l'une des composantes clés du projet.

La seconde phase du projet, pour laquelle il faudra mobiliser des ressources financières, sera consacrée aux activités d'exécution du plan de renforcement des capacités.

Le Projet de développement durable de la région de Mourmansk et de la mer de Barents est exécuté par le Comité d'État de Mourmansk pour la protection de l'environnement. Le PNUD et Capacités 21 fournissent des conseils et une assistance technique dans le cadre d'un contrat de sous-traitance conclu avec l'Education Development Centre de Newton (Massachusetts). Les activités entreprises dans le cadre du projet seront d'une importance majeure et permettront aux institutions de la région de mettre en œuvre la stratégie de développement durable.

### *Conclusions*

Le Projet de développement durable de la région de Mourmansk et de la mer de Barents de Capacités 21 est opérationnel depuis environ un an. C'est une initiative complexe et ambitieuse impliquant plusieurs institutions du secteur public et de la société civile, qui vise à résoudre un grand nombre de problèmes difficiles. À ce premier stade, les activités du projet ont été axées sur l'information et le plaidoyer, la sensibilisation aux grandes questions du

développement durable dans la région de Mourmansk et à l'élaboration de réseaux et de partenariats avec les institutions clés aux niveaux régional et extra-régional. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les impacts de ces activités. Toutefois, l'expérience de la formulation et des récents débuts d'exécution contient de précieux enseignements:

- Les pays à économies émergentes et en transition telles que la Fédération de Russie, ont des raisons particulières d'intégrer dès que possible des mesures favorables à la durabilité dans leurs plans de développement.

Ce sont des pays où les oppositions inévitables entre la demande et l'offre de ressources se feront sentir rapidement lors de l'expansion du secteur industriel et du reste de l'économie. Les pressions imposées aux ressources naturelles sont appelées à s'intensifier pour répondre aux besoins de l'industrie et d'une population de plus en plus aisée. Les questions d'équité en matière d'utilisation des ressources se posent à mesure que la demande de ressources nationales croît. Ces problèmes à venir ont été pris en considération dans la région de Mourmansk où le Projet de développement durable de la région de Mourmansk et de la mer de Barents de Capacités 21 aide à élaborer des processus et à renforcer les capacités afin d'intégrer la gestion de l'environnement dans la planification du développement régional.

- Les autorités de la région de Mourmansk ont reconnu la nécessité, pour assurer la protection de l'environnement de manière efficace, de renforcer la planification et les processus décisionnels ayant trait à l'allocation des ressources entre les divers secteurs et de resserrer leurs relations de travail avec les planificateurs, la société civile et les investisseurs.

Avec l'appui de Capacités 21, le projet instituera un mécanisme conçu pour faciliter la coordination des politiques et des programmes de développement durable, en s'appuyant sur les structures institutionnelles existantes.

- Un cadre général de mesures macro politiques et de dispositions législatives est essentiel pour assurer l'intégration des questions d'environnement dans la planification du développement national.

Un tel cadre est en cours d'élaboration, avec l'appui de Capacités 21, par un processus qui aboutira à la formulation d'un Plan d'action pour le renforcement des capacités environnementales, qui intégrera les principes du développement durable dans les politiques, les programmes et les processus de planification des organismes clés de la région.

- Il est clair que les objectifs du Projet de développement durable de la région de Mourmansk et de la mer de Barents de Capacités 21 ne pourront être atteints qu'à condition de mettre en place des mécanismes efficaces de suivi et de fourniture de rapports.

Le suivi est un instrument de gestion essentiel pour soutenir le processus d'apprentissage, contrôler la qualité et assurer la participation des parties prenantes. Le projet a donc formulé une stratégie et élabore actuellement un plan de suivi et rapports. Le Plan d'action pour le renforcement des capacités environnementales, également en cours d'élaboration, comprendra un ensemble d'indicateurs qui permettra d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre et le succès de la stratégie de développement durable dans la région.

Le développement durable doit être compris en tenant compte des spécificités de la région de Mourmansk. Il sera instauré par des initiatives au niveau de la gouvernance, de la gestion de l'environnement, des lois et de leur application, des institutions, de la sensibilisation et de l'information, de l'élaboration des politiques et de la gestion participative du développement.

Bien qu'il n'en soit encore qu'aux premiers stades de sa mise en œuvre, le Projet de développement durable de la région de Mourmansk et de la mer de Barents de Capacités 91 est venu confirmer dans sa formulation et son début d'exécution une importante leçon à savoir que l'instauration du développement durable est un processus de longue haleine qui exige une vision à long terme et la volonté nationale de changer.

## **LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE DANS LA GESTION DE LA FORÊT TROPICALE**

(source : CARPE ; <http://carpe.gecp.virginia.edu/french/gouvern.html>)

### ***Gestion de la forêt tropicale***

RESULTAT ATTENDU: Développement d'un "système d'alerte rapide" impartial et transparent pour communiquer aux intéressés les conditions changeantes de la forêt

### ***PRESENTATION GENERALE***

La gestion efficace des forêts du bassin du Congo offre la possibilité de contribuer considérablement aux économies nationales et locales, tout en conservant la biodiversité. Néanmoins, l'utilisation de la forêt dans l'ensemble de la région centrafricaine entraîne souvent la dégradation sérieuse des ressources forestières et ne réussit pas à saisir la valeur réelle des ressources qui sont exploitées. Une étape essentielle pour gérer plus efficacement les forêts serait de mieux mettre en œuvre les lois et réglementations actuelles. Dans bien des pays, les ONG jouent un rôle primordial pour transformer la législation en action. Elles le font en rassemblant et en compilant systématiquement des informations objectives, puis en communiquant leurs résultats aux autorités responsables et autres intéressés.

### ***SURVEILLANCE FORESTIERE MONDIALE***

La Surveillance forestière mondiale (GFW) est une initiative récente du World Resources Institute pour faciliter l'établissement d'un réseau global d'ONG ayant les compétences nécessaires pour fournir aux gouvernements et aux intéressés des informations crédibles et régulières sur l'état et les utilisations des grands massifs restants de la forêt tropicale intacte dans le monde. Cette initiative contribuera à fournir les moyens nécessaires pour permettre aux intéressés locaux et nationaux d'avoir accès aux informations pertinentes sur 1) les conditions changeantes de la forêt, 2) la performance des sociétés actives dans l'utilisation des ressources forestières, 3) l'application des politiques de gestion forestière. Un groupe consultatif avec des représentants du gouvernement contribuera à définir les buts, objectifs et structure spécifiques de la Surveillance forestière mondiale au sein de chaque pays. Le CARPE apporte un soutien au volet pour l'Afrique centrale de cette initiative mondiale.

### **ACTIVITES PRINCIPALES ET PRODUITS**

Établir une Surveillance forestière mondiale (GFW) au Cameroun et au Gabon

- Engager un coordinateur GFW régional

- Réaliser une présentation de données brève sur l'état de développement forestier comportant des informations sur: l'ampleur de la forêt et le rythme de changement; l'emplacement et la propriété des concessions d'exploitation forestière; un récapitulatif des lois et réglementations forestières existantes; la capacité d'exécution des lois actuelles; des récits de succès de la gestion forestière
- Mettre au point des méthodes d'Évaluation de la performance des utilisations forestières
- Mener des séances de formation sur le suivi, l'analyse et la communication
- Entamer la collecte des données initiales

Tenir un atelier régional sur les stratégies de communication efficaces préparer un manuel décrivant les outils de communication bénéfiques qui ont été mis au point par des ONG à travers le monde -- fiches de points, fiches d'informations, affiches et autres -afin d'influencer au mieux leurs publics Produits spécifiques au Cameroun GWF-Cameroun réalisera trois produits au cours des 18 mois prochains: une présentation de données forestières de 5 pages récapitulant l'état des forêts et l'aménagement forestier (dont la diffusion est prévue pour le début de 1999); le premier examen d'une série d'Examens d'aménagement forestier prévus, faisant le compte rendu de l'application par l'industrie des lois et réglementations existantes, dont la diffusion est fixée à l'été 1999; et un site Web GFW Cameroun, qui sera créé en avril 1999. En plus de produire les ensembles de données nécessaires pour représenter la situation régionale des tendances d'aménagement forestier, ces produits sont destinés à encourager le gouvernement camerounais à mettre en place la nouvelle Loi forestière (qui, si elle est véritablement appliquée, produira des résultats Énormes dans la façon dont les forêts sont gérées dans le pays).

### Produits spécifiques au Gabon

GWF-Gabon se lancera dans un projet relativement modeste: la préparation d'une synthèse de données de 6 pages qui puisera dans les informations existantes possédées par les organismes publics et autres groupes, pour documenter la nature et l'ampleur de l'exploitation du bois d'œuvre, les participants clés et les ressources disponibles pour faire appliquer les réglementations existantes. Ce rapport récapitulera les mécanismes juridiques et institutionnels pour encourager la gestion des forêts du pays. L'objectif de ce rapport est d'influencer les débats actuels sur la nouvelle loi forestière en fournissant aux parlementaires, responsables du gouvernement et autres publics un aperçu concis et objectifs des informations sur le secteur forestier. Les messages les plus importants seront les suivants: le Gabon repose de plus en plus sur l'exploitation du bois d'œuvre comme source de recettes; la gestion et l'application des lois actuelles sont pratiquement inexistantes; si le secteur forestier veut alimenter l'économie à long terme, le Gabon doit faire appliquer les lois existantes et proposées.