



502  
94/1762  
94/1704

Congress of Local and Regional Authorities of Europe  
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 20 mai 1994  
S:\delai.ann\clrae\FCG2B\_II.REP

CG (1) 2 B  
Partie II

**PREMIERE SESSION**

(Strasbourg, 31 mai - 3 juin 1994)

**RAPPORT**

**SUR**

**"COOPÉRATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT  
ENTRE COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES  
DANS LA REGION DE LA BALTIQUE ORIENTALE"**

(Rapporteur: M. Markku Pohjola, Finlande)

-----

**EXPOSE DES MOTIFS**

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>A. FAITS NOUVEAUX RELATIFS AUX RESPONSABILITES DES COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT DANS LA REGION ORIENTALE DE LA MER BALTIQUE</b> .....	6
<b>1. Responsabilités/activités locales en matière de protection de l'environnement</b> .....	6
a. Approvisionnement en eau .....	6
b. Protection des eaux, gestion des eaux usées .....	6
c. Gestion et recyclage des déchets .....	7
d. Elimination des déchets toxiques .....	7
e. Surveillance des substances chimiques .....	7
f. Protection de la qualité de l'air .....	8
g. Réduction du bruit .....	8
h. Economies d'énergie et nouvelles énergies non-polluantes .....	8
i. Gestion de la circulation, notamment en termes de protection de l'environnement .....	8
j. Protection de la nature et des paysages .....	9
<b>2. Méthodologie</b> .....	9
a. La protection de l'environnement : responsabilités et compétences de l'Etat, des autorités régionales et des pouvoirs locaux .....	9
b. Procédures d'autorisation .....	11
c. Aménagement du territoire et de l'environnement .....	12
d. Mécanismes financiers, ressources locales et capacité à assumer des responsabilités en matière d'environnement .....	13
e. Coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux, les associations bénévoles et le secteur privé en matière d'environnement .....	14
f. Politiques visant à accroître la sensibilisation de l'opinion publique .....	15
g. Enseignement de l'écologie dans les écoles .....	15
h. Priorités publiques des pouvoirs locaux en matière d'environnement .....	15

<b>B.</b>	<b>COOPERATION ENTRE LES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DANS LA REGION ORIENTALE DE LA BALTIQUE</b>	<b>17</b>
1.	La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)	17
2.	La Commission de l'Union Européenne	17
3.	Convention d'Helsinki et Commission d'Helsinki (HELCOM)	18
4.	L'Organisation mondiale de la santé (OMS)	18
5.	Conseil des Etats riverains de la mer Baltique	19
6.	Programmes bilatéraux en matière d'environnement	19
7.	Le projet commun Vision et stratégies pour l'an 2010	19
8.	Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV) et Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)	20
9.	Jumelages	20
10.	Associations communales nationales de la région baltique	20
11.	Conseil international pour les initiatives locales en environnement (ICLEI)	21
12.	Union des villes de la Baltique (UVB)	21
13.	Coalition Baltique propre	22
14.	Union européenne pour la conservation du littoral	22
15.	Organismes de financement	22

<b>C.</b>	<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA CONFERENCE DE LA MER BALTIQUE, HELSINKI, 1-3 SEPTEMBRE 1993</b> .....	24
1.	Le rôle des pouvoirs locaux dans la promotion de la protection de l'environnement .....	24
2.	Coopération entre les pays des deux rives de la Baltique dans le domaine de l'environnement .....	25
<b>D.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	28
1.	Généralités .....	28
2.	Législation .....	28
3.	Finances .....	29
4.	Formation .....	29
5.	Nouvelles approches .....	29
6.	Coopération .....	30
7.	Documentation .....	30

## INTRODUCTION

La Commission de l'environnement naturel et bâti de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) a décidé, au début de l'année 1993, de préparer un rapport sur «L'environnement dans les pays d'Europe centrale et orientale: le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux».

Bien que la distinction soit quelque peu artificielle, la commission a décidé de diviser le rapport en deux sections: l'une consacrée à l'environnement dans la région orientale de la mer Baltique et l'autre consacrée à tous les pays d'Europe centrale et orientale autres que les Etats riverains de la mer Baltique orientale.

La commission a désigné M. Markku Pohjola (Finlande) comme rapporteur pour la Baltique orientale et M. Arpád Molnar (Hongrie) rapporteur pour les autres pays d'Europe centrale et orientale.

\*

\* \*

Le présent rapport sur les Etats riverains de la Baltique orientale, établi par M. Pohjola, se fonde sur les informations fournies par la Conférence des collectivités locales sur l'environnement dans les Etats riverains de la mer Baltique que l'Association des pouvoirs locaux finlandais a organisée en septembre 1993 à Helsinki.

Le rapport se compose de deux parties : 1. une description des politiques menées par les pouvoirs locaux chargés en matière d'environnement dans les pays concernés; et 2. des informations sur les mécanismes de coopération entre les pouvoirs locaux de la région.

Dans la première partie, les têtes de chapitre sont les mêmes que dans le rapport de la CPLRE sur la politique des pouvoirs locaux et régionaux en matière d'environnement en Europe (CPL (28) 5, Partie II), adopté à la session plénière de la CPLRE en 1993, et rédigé par MM. Harman et Manaos. Ces têtes de chapitre sont annexées au rapport.

Le rapport se fonde essentiellement sur les réponses communiquées par l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. De même, les conclusions portent principalement sur ces pays. Pour la Russie, l'Union des villes russes a envoyé du matériel documentaire qui a également été incorporé dans le rapport.

Les informations reçues de Pologne, bien qu'entrant dans les limites géographiques du présent rapport de M. Pohjola, ont été incluses dans le rapport sur les autres pays d'Europe centrale et orientale élaboré par M. Molnar.

Le rapporteur, M. Pohjola, souhaite remercier l'Association des pouvoirs locaux finlandais d'avoir coordonné la collecte de la documentation nécessaire.

## A. FAITS NOUVEAUX RELATIFS AUX RESPONSABILITES DES COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT DANS LA REGION ORIENTALE DE LA MER BALTIQUE

### 1. Responsabilités/activités locales en matière de protection de l'environnement

#### a. Approvisionnement en eau:

Les ressources en eau sont considérées comme propriété publique dans les trois pays considérés, mais on note au niveau concret d'importantes disparités entre grandes villes et petites communes. En **Estonie**, les communes assurent la production et la distribution de l'eau dans les villes. Les licences d'exploitation, la coordination et la surveillance de l'utilisation de l'eau relèvent des communes et des autorités régionales.

En **Lituanie**, l'eau est fournie par des entreprises d'Etat, le plus souvent sous tutelle communale/régionale. Dans les zones rurales l'approvisionnement est toutefois assuré par des services municipaux locaux relevant de l'administration régionale. Les agences régionales de l'Etat délivrent les licences d'exploitation, coordonnent et contrôlent l'utilisation de l'eau.

En **Lettonie**, les municipalités fournissent et distribuent l'eau potable aux habitations et aux entreprises. Les licences sont délivrées par les agences régionales de l'Etat.

En **Russie**, des conseils municipaux sont responsables de l'approvisionnement en eau. Certains se convertissent en sociétés par actions. En général, les organismes fédéraux et régionaux agréés (Service fédéral des ressources en eau et conseils des bassins d'alimentation en eau relevant de ce service).

#### b. Protection des eaux, gestion des eaux usées

Le traitement des eaux usées ne fonctionne pas très bien dans les pays baltes. Les réseaux de tout-à-l'égout sont insuffisants, surchargés, mal entretenus et mal exploités.

En **Estonie**, ce sont les communes et les administrations régionales qui accordent l'autorisation de déverser les eaux usées dans les lacs et cours d'eau. En **Lettonie**, cette responsabilité incombe à l'Etat, à travers ses commissions régionales de protection de l'environnement (CPE), mais les autorisations doivent être approuvées par les communes concernées.

En **Lituanie**, chaque commune doit gérer et surveiller l'élimination des eaux usées produites sur son territoire. Les conseils municipaux peuvent infliger des amendes aux entreprises qui rejettent des eaux non traitées dans les canalisations de tout-à-l'égout ou dans les bassins à ciel ouvert. Malheureusement, le montant des pénalités est très inférieur aux dépenses qu'entraînerait l'installation d'équipements d'assainissement. La protection des eaux se résume à l'obligation d'installer des unités de purification - mais comme s'équiper ou moderniser les installations existantes est très coûteux, le règlement est rarement respecté. Les stations d'épuration des communes sont gérées par les pouvoirs locaux. Leurs coûts de fonctionnement sont financés par les communes et par le Fonds de protection de l'environnement.

c. Gestion et recyclage des déchets

En **Estonie**, les organes autonomes des villes et des communes participaient très peu jusqu'à présent à l'élimination des déchets et au recyclage. Ces questions relèvent normalement des anciens cantons, quoique les pouvoirs autonomes des grandes villes aient certaines prérogatives : A Tallinn, par exemple, c'est la commune elle-même qui s'occupe de la gestion et du recyclage des déchets. Les services d'hygiène et la décharge municipale relèvent de l'Office de protection sanitaire. Le Conseil de l'environnement est chargé de la gestion des déchets.

En **Lituanie**, les communes et les régions sont chargées du ramassage et de l'élimination des ordures, mais seules les régions et les grandes villes disposent d'usines de traitement modernes.

En **Lituanie**, chaque commune doit gérer ses propres déchets. Les services municipaux de l'environnement vérifient le travail des compagnies d'Etat ou des entreprises privées chargées du ramassage des ordures. La Lituanie souffrant d'un certain retard technologique dans ce domaine, l'incinération et la décomposition des déchets par fermentation n'existent pas. On commence cependant à envisager le recyclage dans plusieurs villes et régions.

En **Russie**, des services municipaux spécialisés sont chargés de la collecte et du recyclage des déchets, problème d'une extrême gravité en Russie.

d. Elimination des déchets toxiques

Ce sont surtout les pouvoirs régionaux, l'Etat et ses agences qui peuvent prendre des mesures dans ce domaine précis. En **Estonie**, à Tallinn plus précisément, on commence à utiliser des ampoules lumineuses, à incinérer les huiles usées et à faire la collecte des piles usées. En **Lituanie**, la tâche est confiée à des entreprises privées qui travaillent sous la direction du Centre d'hygiène et des commissions locales de l'environnement.

En **Lettonie**, le projet de loi sur les déchets dangereux stipule que la production, le transport, le traitement et l'élimination de ces substances seront soumis à déclaration préalable auprès de la commune (qui coopérera en la matière avec la Commission de protection de l'environnement concernée) et qu'ils devront être dûment autorisés, La commune et la commission choisiront le site de traitement et d'élimination des déchets pouvant présenter un danger pour l'environnement local. Les permis de transport des déchets dangereux devront être approuvés par la commission. Les communes seront dotées des pouvoirs nécessaires pour faire respecter les règlements en matière de déclarations et demandes de licences, de paiement des taxes pour l'environnement et des redevances de ramassage et de transport des ordures et déchets.

e. Surveillance des substances chimiques

Les pays baltes semblent considérer que les produits chimiques relèvent du secteur agricole. Les collectivités locales interviennent très peu dans la surveillance des substances chimiques, sauf en **Lituanie**, où leur utilisation/élimination est soumise à un permis de décharge que l'entreprise doit présenter au service municipal compétent.

f. Protection de la qualité de l'air

C'est essentiellement l'Etat qui, par l'intermédiaire de ses agences régionales, surveille la qualité de l'air. Dans la capitale de l'**Estonie**, Tallinn, la protection de l'atmosphère relève du Conseil de l'environnement. En **Lituanie**, les contrôles techniques sont effectués à la fois par les communes et par l'Etat. Les permis sont délivrés par les autorités régionales.

Les centrales thermiques sont très polluantes, et la pénurie de gaz naturel aggrave encore le problème. Toutes les grandes centrales thermiques de **Lettonie** doivent s'équiper de filtres à dioxyde de soufre et à oxyde nitrique, mais elles n'ont peut-être pas les moyens financiers de faire face à cette obligation.

En **Russie**, les villes disposent de comités de protection de la nature chargés du contrôler la qualité de l'air. Les comités urbains de protection de la nature et les services d'inspection sanitaire ont le droit d'assujettir les entreprises qui polluent à payer des amendes voire de les condamner à fermer.

Il est fait référence à la fois aux services d'inspection sanitaire (SIS) et aux comités de protection de la nature (CPN), car les premiers sont principalement chargés du contrôle de la pollution atmosphérique dans les zones industrielles et les quartiers résidentiels. Les organismes qui dépendent du Service fédéral russe d'hydrométéorologie et de surveillance de l'environnement sont, eux, chargés de surveiller la qualité de l'air.

g. Réduction du bruit

Les principales mesures ont été la création d'espaces verts et le réaménagement des voies de circulation.

h. Economies d'énergie et nouvelles énergies non polluantes

La crise de l'énergie et les dégâts occasionnés par la consommation énergétique posent de graves problèmes dans les Etats baltes. Economiser l'énergie constitue dans les trois pays concernés une priorité nationale que les pouvoirs locaux s'efforcent de leur côté de privilégier. Le plan d'économies d'énergie de l'**Estonie** a été élaboré et adopté en 1992. Il est mis en oeuvre par l'Etat, les ministères et les pouvoirs locaux. Un programme similaire pour la ville de Tallinn est en préparation.

En **Lituanie**, l'Institut de recherches physiques et techniques sur l'énergie de Kaunas explore différentes sources d'énergie. Les petites initiatives privées (éoliennes, chaudières au bois et au chaume) reçoivent une aide des pouvoirs locaux. On étudie aussi la possibilité d'exploiter les eaux chaudes souterraines de la région.

i. Gestion de la circulation, notamment en termes de protection de l'environnement

Les embouteillages et la pollution causés par l'automobile n'atteignent pas dans les pays baltes les mêmes proportions qu'en Europe occidentale. Les transports publics urbains fonctionnent en général relativement bien. Mais la situation évolue rapidement. Les villes des Etats baltes semblent se diriger vers des solutions techniques d'organisation du trafic -

rocales, chemins verts et stationnement payant. Certaines villes de **Lituanie** étudient cependant la possibilité de limiter la circulation dans leur centre et d'utiliser des véhicules de transports en commun non polluants.

j. Protection de la nature et des paysages

La création, l'entretien et la surveillance des espaces verts publics relèvent des pouvoirs locaux. La protection de la nature et des paysages incombe principalement à l'Etat.

2. **Méthodologie**

a. La protection de l'environnement : responsabilités et compétences de l'Etat, des autorités régionales et des pouvoirs locaux

En **Estonie**, le ministère de l'environnement est responsable des grands projets et programmes nationaux et régionaux, de l'aménagement du territoire et des unités administratives, des mines, des parcs nationaux, etc. Il n'a pas de bureaux régionaux.

Toutes les autres questions relèvent des conseils locaux de l'environnement. En 1993, le Parlement estonien a adopté une nouvelle Loi sur les pouvoirs locaux qui remplace l'ancienne structure bipartite (canton - commune/ville) par un système à un seul échelon (commune/ ville). Les procédures de délivrance des licences d'exploitation de l'environnement et des ressources naturelles doivent être révisées. Jusqu'à présent, seules quelques villes ont créé des services en vertu de la nouvelle loi. Des conseils de l'environnement existent dans une commune sur quatre.

En **Lettonie**, l'environnement relevait jusqu'à tout récemment des commissions de protection de l'environnement (CPE) créées en 1990. Depuis les élections législatives de 1993, les CPE ont été regroupées au sein du nouveau ministère du développement régional et de l'environnement. Il est probable que leurs structures administratives seront profondément remaniées très bientôt. La Loi actuelle sur la protection de l'environnement date de 1991. Les informations qui suivent datent de l'époque où les CPE étaient encore chargées de presque toutes les questions d'environnement.

Les neuf CPE régionales ont un rôle de contrôle, de surveillance, de répression et de coordination. Elles coopèrent avec l'agence hydrométéorologique chargée de réunir les données météorologiques, hydrologiques et environnementales, délivrent les licences ou autorisations et veillent à l'application des règlements.

Bien que la gestion de la protection de l'environnement soit centralisée, les collectivités locales ont néanmoins certains pouvoirs. L'approvisionnement en eau, la gestion des eaux usées et des déchets, le recyclage et les chaufferies collectives sont du ressort direct des communes. Les pouvoirs locaux ont également leur mot à dire dans la protection des paysages, les plans d'urbanisme et les permis de construire.

La loi sur les communes rurales et urbaines stipule que les pouvoirs autonomes locaux ont le droit d'élaborer des règlements et d'exercer une autorité administrative dans divers domaines : entretien des terres, forêts et eaux de la commune, et notamment des espaces

naturels et cultivés protégés, élimination des mauvaises herbes, utilisation et entreposage sur le territoire de la commune d'engrais chimiques et minéraux, entretien sanitaire des zones habitées, organisation de services et d'aménagements dans les zones habitées, entretien de la ceinture verte, utilisation générale des eaux et protection des paysages.

Les pouvoirs locaux sont habilités à créer des commissions spéciales afin d'étudier les problèmes qui surviennent sur leur territoire et d'en suivre l'évolution. Ces commissions dotées d'une voix délibérative au sein des conseils municipaux et régionaux permettent d'attirer l'attention des pouvoirs publics et de la population sur les problèmes de l'environnement immédiat. Certaines communes se sont dotées de laboratoires ou d'institutions similaires afin de surveiller l'état de l'environnement sur leur territoire. La loi sur l'autonomie régionale stipule qu'un conseil régional a le droit d'établir des règlements et de prendre les mesures administratives qui s'imposent en cas d'infraction.

En **Lituanie**, le partage des responsabilités et des pouvoirs entre les communes, des régions et de l'Etat (ou plutôt le département d'Etat de la protection de l'environnement) n'est pas clair. Il n'existe pas dans ce pays de ministère de l'environnement.

Du point de vue législatif, il n'y a aucune commune mesure entre les compétences des services municipaux/régionaux de l'environnement et celles des agences régionales du département d'Etat de la protection de l'environnement. En effet, la loi n'autorise pas les services locaux concernés (en général le bureau de protection de l'environnement) à réprimer les délits ou à infliger des amendes aux entreprises ou aux particuliers en infraction. Seule est habilitée à prendre des sanctions l'agence régionale qui représente l'Etat.

Les services de l'environnement des grandes villes travaillent plus ou moins indépendamment, tout en coopérant avec les agences régionales de l'Etat. Cependant, les fonctions de ces deux administrations finissent parfois par se chevaucher, de sorte que l'une comme l'autre souhaitent vivement que leurs rôles respectifs soient mieux définis dans la loi.

Les relations entre les pouvoirs locaux ou régionaux et les agences nationales dans les régions sont beaucoup plus claires. L'instance qui représente l'Etat a les moyens législatifs et administratifs nécessaires pour délivrer les autorisations et planifier puis coordonner les grands programmes régionaux en matière d'environnement. Bien que leur rôle ait été élargi, les pouvoirs régionaux ont surtout un rôle de consultation, de conseil et de coopération avec l'agence nationale. Toutes les informations utiles (pollution des eaux dans la région, qualité de l'eau potable, etc.) sont réunies par les agences régionales de l'Etat.

En **Russie**, il n'existe pas d'organe fédéral (de ministère) de protection du paysage urbain. La protection de la nature et des paysages relève de la responsabilité générale de l'Etat. Concernant les villes, nous proposons, pour la Russie, la formulation suivante: «En Russie, les urbanistes en chef et les organisations d'urbanisme qui élaborent des plans d'ensemble sont responsables de la protection de la nature et du paysage urbain.» Toutefois, si la notion de paysage urbain est mentionnée dans certains documents normatifs d'architecture, elle n'a aucune application pratique, même pas dans les zones historiques, les espaces verts et les sites culturels protégés.

b. Procédures d'autorisation

En **Estonie**, la loi sur l'exploitation de l'environnement et des ressources naturelles date de 1989. Elle stipule que l'exploitation d'un site naturel doit faire l'objet d'un accord entre un organe exécutif des autorités locales et l'utilisateur. En 1991, le gouvernement estonien a décidé que la gestion de l'environnement et des ressources naturelles relèverait désormais de la compétence d'un organe exécutif de la commune/de la ville. En vertu des nouvelles lois, cette instance est habilitée à sanctionner les infractions aux licences d'exploitation des ressources naturelles délivrées par les services locaux de protection de l'environnement, à assortir les autorisations de certaines conditions, à accorder des permis d'extraction de tourbe des tourbières d'une superficie inférieure à 100 hectares, etc.

En janvier 1991, le gouvernement estonien a élaboré une procédure temporaire de délivrance des licences d'exploitation de l'environnement et des ressources naturelles. Ainsi, c'est désormais le Conseil national des eaux qui, en accord avec le ministère de la santé et du travail et le bureau de protection de l'environnement du canton, délivre les autorisations de captage des eaux minérales. Les modalités de délivrance des licences d'exploitation de l'environnement et des ressources naturelles sont en cours de révision.

En **Lettonie**, toutes les demandes d'exploitation de l'environnement doivent être adressées à la CPE régionale. La procédure est basée en grande partie sur une étude d'impact. Les autorisations (rejets dans l'atmosphère, utilisation des eaux, décharge, etc.) sont délivrées en fonction des informations recueillies par l'enquêteur chargé de l'étude d'impact.

Il existe deux catégories d'autorisations : les permis temporaires et les permis permanents. Un permis temporaire peut être délivré assez rapidement si l'activité n'est pas trop importante. S'il s'agit d'une exploitation à grande échelle, on évalue le degré de pollution de la substance dangereuse. Les installations non conformes ou situées dans une zone ne répondant pas aux normes de qualité de l'environnement (par exemple Riga ou Ventspils) reçoivent des permis temporaires d'un an. Le niveau de pollution toléré est progressivement réduit dans les permis des années suivantes, jusqu'à ce que les normes soient atteintes. Les mesures anti-pollution sont précisées dans les permis. Les entreprises qui n'ont pas d'autorisation ou qui ne respectent pas les conditions du permis risquent des amendes, la fermeture, un retrait de permis et des poursuites judiciaires.

Toute implantation d'entreprise industrielle est soumise à autorisation préalable de la municipalité concernée. S'il s'agit d'une activité d'importance nationale, l'autorisation de l'Etat est également requise. C'est la CPE régionale qui détermine si l'activité envisagée revêt une importance nationale.

En **Lituanie**, l'entreprise doit, pour obtenir un permis auprès des services régionaux du département d'Etat de la protection de l'environnement, remplir un questionnaire détaillé sur la destination du site, la production et les moyens de transport envisagés, les matières premières qui seront utilisées, l'exploitation des richesses naturelles, les déversements polluants dans le réseau de tout-à-l'égout, la pollution atmosphérique, les déchets produits, etc. Elle doit aussi décrire sur un formulaire séparé ce qu'elle compte faire pour protéger l'environnement : destination des déchets, traitement des eaux usées, nouvelles technologies, niveau de dangerosité, mesures de prévention des accidents. Elle doit joindre à son dossier

son autorisation d'utilisation des ressources naturelles et son permis de décharge. Dans les grandes villes, ces deux derniers documents doivent être visés par les services municipaux compétents.

En **Russie**, les pouvoirs publics délivrent les licences d'exploitation des ressources naturelles. Dans les villes, les entreprises et les organismes doivent avoir un permis, délivré par le Comité urbain de protection de la nature, pour la mise en valeur des ressources de la nature ou de la vie sauvage, l'utilisation, la décharge ou le stockage des déchets industriels et domestiques, et le rejet de polluants.

c. Aménagement du territoire et de l'environnement

En **Estonie**, les plans d'utilisation des sols sont élaborés par les agences locales de l'Etat. Le rétablissement de l'autonomie des pouvoirs locaux a commencé en 1989 avec l'adoption de la Loi sur les pouvoirs locaux, qui stipule que les compétences des pouvoirs autonomes locaux comprennent la protection de l'environnement, la surveillance des entreprises implantées sur leur territoire administratif et de l'utilisation des terres et des ressources naturelles. A Tallinn, la planification de l'utilisation des sols relève du Conseil de l'aménagement tandis que les plans concernant l'environnement sont du ressort du Conseil de l'environnement.

En **Lettonie**, on assiste à une redistribution des compétences en matière de planification foncière. Désormais, les administrations locales (régionales et municipales) sont chargées de la planification, en concertation avec les autorités nationales compétentes.

En **Lituanie**, la planification des projets environnementaux doit se conformer aux exigences du conseil municipal (dans les villes) et du département d'Etat de la protection de l'environnement (dans les régions). Au niveau régional, elle est en général élaborée et coordonnée localement. Les services compétents des pouvoirs locaux sont chargés de la restitution des terres et des projets d'exploitation. Dans les villes, les plans pour l'environnement sont intégrés dans différents programmes concernant l'eau, les déchets, les espaces verts, etc. Ces programmes, qui doivent être approuvés par la commission municipale de l'écologie et des services publics, sont mis en oeuvre par les services municipaux de l'environnement.

Dans la plupart des régions, ce volet fait partie du programme de privatisations et relève des services locaux d'exploitation foncière. Comme on le sait, les services publics, les fermes d'Etat et les exploitations agricoles collectives ont été démantelés, si bien que les pouvoirs locaux ont dû prendre la relève et qu'ils ont hérité de tous les problèmes.

d. Mécanismes financiers, ressources locales et capacité à assumer des responsabilités en matière l'environnement

L'**Estonie** applique le principe pollueur-payeur. Les taxes d'exploitation des ressources naturelles et de pollution sont versées au Fonds national pour l'environnement et au Fonds de gestion des déchets, dont les agences régionales financent des projets d'écologie. La moitié des sommes collectées vont à des projets nationaux, l'autre moitié étant réservée à des projets locaux. Faute de moyens financiers suffisants, les collectivités locales ne peuvent assumer toutes leurs responsabilités en matière d'environnement.

En **Lettonie**, la capacité à résoudre des problèmes environnementaux est également tributaire des budgets disponibles. La Loi relative à la taxe sur les ressources naturelles est une source de recettes. Elle a pour objet de réduire la pollution de l'environnement et d'éviter la surexploitation des richesses naturelles tout en procurant des fonds pour les programmes de protection de l'environnement. L'utilisation des ressources naturelles et les émissions polluantes sont donc taxées. La loi prévoit à la fois des redevances et des amendes. Les normes appliquées sont identiques dans les deux cas. Seul le mode de paiement diffère.

La redevance d'exploitation des ressources naturelles est versée intégralement à la commune tandis que la taxe de pollution va pour 75 % à la commune et pour 25 % à l'Etat. Les amendes pour surexploitation des ressources naturelles ou pollution dépassant les normes admises sont versées au Fonds pour l'environnement et les ressources naturelles. Ce fonds géré par l'Etat est exclusivement destiné à des programmes de protection. Les redevances ne représentent qu'une part négligeable des recettes annuelles des municipalités (de 2 à 3 %). Dans certaines régions de sablières, de carrières, etc., les redevances représentent parfois plus de 20 % des recettes des communes rurales concernées. Le fonds pour l'environnement permet aussi de financer de grands projets régionaux de protection de l'environnement, des stations d'épuration, etc.

En **Lituanie**, les services municipaux de l'environnement sont financés par les taxes et les redevances ainsi que par les amendes pour pollution atmosphérique. Tous les projets environnementaux locaux sont financés par un Fonds de protection de l'environnement alimenté par les taxes de décharge et les redevances d'exploitation des ressources naturelles. Quelque 70 % des sommes perçues sont versées dans le Fonds. L'Etat prélève donc 30 %, dont il reverse 5 % à ses agences régionales.

Les collectivités locales sont financièrement très démunies devant les problèmes d'environnement. Le travail dans ce domaine passe habituellement par des projets financés conjointement par le Fonds de protection de l'environnement et la commune. Mais dans la situation de crise et de bouleversements actuelle, les communes n'ont pas de crédits à consacrer aux projets d'environnement.

En **Russie**, la gestion de l'environnement connaît en permanence des changements. La protection de l'environnement dans les villes relevait jusqu'à récemment d'organismes agréés et spécialisés en écologie et de commissions pour l'environnement des conseils municipaux. Les collectivités locales pouvaient exercer une certaine influence sur leurs activités. Un décret du Président de la Russie sur l'autonomie locale a démantelé les conseils municipaux. Du fait de la réorganisation des structures qui a eu lieu dans de nombreuses villes, les pouvoirs

exécutifs locaux ont commencé à supprimer les comités urbains de protection de la nature pour les remplacer par des services municipaux de l'environnement dotés de responsabilités à peu près équivalentes.

Des comités urbains de protection de la nature fonctionnent encore dans de nombreuses villes et sont chargés de la planification, de la gestion en matière d'environnement et des procédures d'autorisations pour l'utilisation du sol, le rejet des polluants et les projets d'urbanisme.

Ils dépendent à la fois des comités régionaux de l'environnement du ministère de la Protection de l'environnement et des ressources naturelles, et des collectivités locales.

La surveillance et le contrôle de la qualité de l'environnement incombent principalement au Service fédéral russe d'hydrométéorologie et de surveillance de l'environnement. L'objectif est toutefois d'associer, le plus efficacement possible les administrations centrale et locale en matière d'environnement, et de déléguer davantage de responsabilités aux collectivités locales pour l'organisation d'une bonne gestion de l'environnement, de l'exploitation des ressources naturelles et de la situation écologique en général.

e. Coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux, les associations bénévoles et le secteur privé en matière d'environnement

En **Estonie**, les communes travaillent avec des agences pour l'environnement indépendantes. Rien qu'à Tallinn, on peut citer le Régiment vert (protection de l'île Aegna, dans le golfe de Finlande), le Mouvement vert (études et inspections), le centre d'énergie du Mouvement vert Taasen, l'Association pour la protection de la nature (campagnes d'écosensibilisation), l'antenne pour l'Estonie de la Coalition Baltique propre.

En **Lituanie** quelques associations à but non lucratif se consacrent à la recherche d'énergies de substitution ou aux programmes de recyclage (à Kaunas). Des firmes privées (à Vilnius par exemple) étudient des méthodes de traitement des déchets plus efficaces et plus propres. Un programme Espaces verts financé à la fois par la commune et par des entreprises a été mis sur pied à Kaunas dans le cadre de l'opération Villes saines. Il permettra de faire l'inventaire des ressources existantes et d'élaborer un plan pour leur gestion. Politiques en matière de sensibilisation

En **Russie**, les exemples de relations entre les collectivités locales et le secteur bénévole sont très rares et, quand elles existent, sont le plus souvent hélas conflictuelles. Le secteur privé se développe rapidement et certaines sociétés souhaitent investir dans des activités de protection de l'environnement. Mais l'absence d'incitations entrave le développement et l'action dans ce domaine. Des mouvements politiques et écologiques ont été organisés par des hommes d'affaires, des députés et des fonctionnaires locaux.

f. Politiques visant à accroître la sensibilisation de l'opinion publique

En **Estonie**, les pouvoirs locaux n'ont pratiquement aucun budget pour mener des campagnes auprès de la population. Tallinn pourrait cependant trouver une aide financière auprès du Fonds pour l'environnement de la ville et de son Fonds pour la gestion des déchets.

En **Lettonie**, la loi relative à la protection de l'environnement stipule que les citoyens et les organismes publics peuvent exiger de l'Etat des informations sur l'impact environnemental de tout futur aménagement ou projet en chantier et la publication des études d'impact et des résultats d'enquête correspondants. Les organes chargés de la protection de l'environnement sont tenus d'informer régulièrement la population de l'état de l'environnement. Si une étude d'impact s'avère nécessaire, il conviendra d'examiner avec les représentants des organisations sociales et les citoyens le concept du projet et ses répercussions éventuelles sur le milieu naturel. Il n'existe pas encore dans ce pays de procédures détaillées en matière d'enquêtes publiques.

En **Lituanie**, la sensibilisation passe essentiellement par les médias et par de grandes expositions sur l'écologie. Une page du journal de Kaunas est consacrée à l'actualité écologique. La ville publie aussi un bulletin et organise des séminaires. Elle participe en outre au programme Villes saines et à ce titre informe régulièrement les habitants (par voie d'expositions ou de publications) sur l'environnement.

g. Enseignement de l'écologie dans les écoles

En **Estonie**, l'environnement est une matière facultative dans beaucoup d'écoles. En **Lettonie**, les établissements scolaires peuvent s'ils le souhaitent inscrire à leurs programmes des cours sur la protection de l'environnement. La situation dans ce domaine s'améliore rapidement en **Lituanie**. L'écologie est désormais une matière obligatoire dans le secondaire. La ville de Kaunas a même ouvert un centre pour l'environnement destiné aux enfants des écoles.

h. Priorités politiques des pouvoirs locaux en matière d'environnement

Les **Estoniens** ont noté qu'il était difficile de répondre à cette question. Les principaux problèmes écologiques de Tallinn tournent autour de la gestion des déchets, de la réduction de la pollution due à l'automobile et de la sensibilisation de la population.

Une enquête de 1992 auprès de représentants des collectivités locales estoniennes révèle que la protection renforcée de l'environnement est considérée comme une urgence absolue. La plupart des personnes interrogées souhaitent que les communes, les régions et l'Etat participent à cette protection.

En **Lettonie**, on ne note pas à l'échelon national une véritable volonté d'inscrire la protection de l'environnement et l'écologie dans les programmes scolaires, mais il faut préciser que ces sujets sont traités dans différentes matières (géographie, biologie, chimie) ayant un rapport avec l'environnement.

En **Lituanie**, les politiques des collectivités locales sont en priorité axées sur les services publics et notamment les stations d'épuration. D'après les réponses au questionnaire, on considère dans ce pays que la pratique des autres pays en matière d'environnement peut être riche d'enseignements. On veut également suivre avec la plus grande attention les activités des pays voisins susceptibles d'avoir un impact écologique en Lituanie (le transport de produits toxiques et chimiques, par exemple).

## B. COOPERATION ENTRE LES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DANS LA REGION ORIENTALE DE LA BALTIQUE

Les pays riverains de la Baltique coopèrent déjà en vue de résoudre les problèmes d'environnement qui touchent les collectivités locales et régionales. De nombreux organismes et programmes ont été créés à cet effet :

### 1. *La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) du Conseil de l'Europe*

La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), rebaptisée depuis peu «Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe» s'est davantage engagée en faveur de la coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux de la Baltique orientale.

Cet engagement s'est notamment traduit par une étroite coopération avec la Conférence de la mer Baltique, qui s'est tenue récemment à Helsinki (voir ci-dessous, point C); la désignation de délégués à des réunions et d'autres manifestations concernant la coopération dans la région; et le soutien des activités d'associations nationales des municipalités de la région, par exemple l'octroi en 1993 du statut d'observateur auprès de la CPLRE à l'Union des villes de la Baltique (UVB).

Le Congrès apportera également aide et soutien à l'organisation de la prochaine conférence de la mer Baltique, qui suivra celle d'Helsinki, et se tiendra en Suède en 1995.

Le programme LODE du Conseil de l'Europe pour le soutien de la démocratie locale et régionale dans les pays d'Europe centrale et orientale comporte aussi des activités touchant les Etats de la Baltique orientale. Au cours des 18 derniers mois, ces activités ont pris la forme d'aide et de conseils sur les questions suivantes: nouvelle législation sur les collectivités locales; répartition de la responsabilité territoriale entre les divers niveaux de l'administration publique; élargissement de l'expérience du Réseau européen des centres de formation; encouragement d'associations nationales et renforcement de leur rôle; organisation de réunions visant à consolider le socle économique des collectivités locales.

Depuis le début de 1994, cette partie du programme LODE est mise en oeuvre en collaboration avec le programme PHARE de l'Union européenne.

### 2. *La Commission de l'Union européenne*

L'Union européenne a créé plusieurs programmes de coopération locale et régionale, dont Interreg (coopération entre collectivités locales et régionales des zones frontalières) et Ouverture (coopération entre l'Union et les collectivités locales et régionales des pays d'Europe centrale et orientale).

Le programme ECOS favorise la coopération entre l'Union européenne et les collectivités locales et régionales des pays d'Europe centrale et orientale, avec comme axe principal le développement de la démocratie locale. ECOS est géré par le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE).

Le programme PHARE entend encourager la coopération entre l'UE et les anciens pays communistes autres que l'ex-Union soviétique (pour laquelle il existe un programme spécial appelé TACIS). Ces deux programmes organisent des jumelages et sont plus précisément axés sur les projets d'environnement.

La Conférence de la mer Baltique a proposé que l'Union européenne lance un programme spécial sur la région de la mer Baltique qui tienne compte d'initiatives telles que Vision et stratégies pour l'an 2010, le programme baltique Eco-villes et le programme baltique Villes durables.

### 3. *Convention d'Helsinki et Commission d'Helsinki (HELCOM)*

La Commission d'Helsinki (qui réunit le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Lituanie, la Pologne, la Russie et la Suède) a fait un excellent travail de surveillance et de dépollution de la mer Baltique dans le cadre de la Convention d'Helsinki de 1974. La Convention a précisé les différentes compétences, défini des objectifs concrets de protection de la Baltique et apporté de précieuses connaissances sur l'état de cette mer et ses sources de pollution. Parmi les initiatives récentes, on peut citer le Programme global d'action commune pour l'environnement de la mer Baltique, qui a permis de recenser 132 projets urgents de protection de l'environnement. Ce programme est le résultat d'une initiative lancée en 1990 par les premiers ministres des pays riverains. Il est essentiel que tous les partenaires assurent le financement de la mise en oeuvre de ce projet éminemment concret.

Le Programme global d'action commune pour l'environnement de la Baltique a été élaboré par un groupe de travail spécial de haut niveau créé dans le cadre de la Commission d'Helsinki et sur décision des premiers ministres réunis à Ronneby en 1990.

Selon M. Ulf Ehlin, secrétaire exécutif de la Commission d'Helsinki, un groupe de travail chargé de la mise en oeuvre du programme a été créé au sein de la Commission afin d'assurer le suivi du programme. Tous les pays faisant partie du Bassin de la Baltique y sont représentés, ainsi que quatre institutions financières (BEI, BERD, Banque nordique d'investissement et Banque mondiale) et le programme de la Société nordique de financement des projets d'environnement (NEFCO). La Société des pêches de la Baltique et diverses ONG - Fonds mondial pour la nature, Coalition Baltique propre (CBP), Union des villes de la Baltique (UVB), Conseil international pour les initiatives locales en environnement - participent également aux travaux.

Les ministres de l'environnement et les hauts représentants des différents Etats concernés ont signé en 1993 la Déclaration de Gdansk dans laquelle ils s'engagent entre autres à mobiliser tous les moyens, financiers et autres, et aux échelons local, national, bilatéral ou multilatéral, afin d'assurer la mise en oeuvre et le financement du programme.

### 4. *L'Organisation mondiale de la santé (OMS)*

Le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, dont le siège est à Copenhague, a créé avec succès un réseau de villes qui adhèrent à la Charte pour la promotion de la santé, adoptée par l'OMS.

Connu sous le nom de «Villes saines», ce réseau englobe un grand nombre de localités dans la région orientale de la Baltique. Il organise périodiquement des conférences — bilans sur les politiques de santé publique menées par les pouvoirs locaux dans les villes concernées et sur un certain nombre de projets spécifiques à la Baltique.

De plus amples renseignements peuvent être obtenus auprès du Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, 8 Scherfigsvej, DK — 2100 Copenhague.

#### 5. *Conseil des Etats riverains de la mer Baltique*

Ce Conseil créé en 1992 est une structure de coopération intergouvernementale pour les dix pays riverains de la mer Baltique et l'Union européenne. Il s'intéresse notamment aux programmes énergétiques, à la protection de l'environnement et à la dépollution de la Baltique, qui incombe à tous les membres. Le Conseil des Etats riverains de la mer Baltique n'a ni organe permanent ni budget.

Il a néanmoins décidé de créer une euro-faculté à Riga et compte ouvrir des unités annexes à Tallinn et Vilnius. Cet établissement d'enseignement supérieur entend initier les enseignants et les étudiants des nouvelles démocraties baltes aux règles de l'Etat de droit et à l'économie de marché, en insistant sur les aspects pratiques de ces disciplines. Le Conseil a également préparé un rapport détaillé sur les problèmes de sûreté nucléaire et les risques de radiation dans la région. Ce projet novateur, qui aborde à la fois les aspects militaires et les aspects civils du problème, est dirigé par un groupe de travail sur les radiations et la sûreté nucléaire qui prévoit de créer un grand réseau de surveillance des radiations dans la région baltique.

#### 6. *Programmes bilatéraux en matière d'environnement*

Presque tous les pays industriels d'Europe ont créé des programmes d'aide aux Etats baltes, qui sont en pleine transition. Le Danemark, la Finlande, l'Allemagne et la Suède sont particulièrement actifs et financent en priorité les projets concernant l'environnement.

#### 7. *Le projet commun Vision et stratégies pour l'an 2010*

Le projet, lancé en 1992 à l'initiative du ministre suédois, entend favoriser les projets communs de développement de la région baltique. Chaque participant (Belarus, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Russie et Suède) a nommé des responsables chargés d'assurer le suivi du programme et qui rédigeront un rapport final d'ici deux ans environ.

La Suède assure le secrétariat du projet, dont les bureaux sont situés dans l'Institut de la Baltique à Karlskrona.

8. *Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV) et Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)*

Le CCRE gère le Programme ECOS de l'Union européenne.

Il a été proposé lors de la Conférence de la mer Baltique que le CCRE use de son influence en vue de la mise en oeuvre du programme de la mer Baltique proposé à la Commission des communautés européennes.

9. *Jumelages*

Les villes de la Baltique ont une longue tradition d'échanges avec laquelle elles s'efforcent aujourd'hui de renouer. C'est ainsi que les villes danoises sont jumelées avec 53 villes polonaises et que les villes finlandaises sont jumelées avec environ 130 communes estoniennes et 85 villes russes.

D'autres partenariats sont expressément axés sur l'environnement : Le Centre de gestion et de technologies de l'environnement vise à mettre les savoir-faire au service de l'élaboration des politiques pour l'environnement, notamment celui de la mer Baltique. Sont déjà associées Saint-Pétersbourg et Hambourg ainsi que Brême et Riga. Le projet sera subventionné par la Commission des communautés européennes pendant trois années au terme desquelles le Centre devra poursuivre ses activités en tant que firme-conseil indépendante.

La ville de Tampere (Finlande) forme le personnel des services de protection de l'environnement, du service des eaux et des services d'épuration de Tartu (Estonie). De nombreuses communes finlandaises ont aidé des villes estoniennes en envoyant du matériel de traitement des eaux usées ou des techniciens (Helsinki a aidé Tallinn, par exemple). Les villes de Vaasa (Finlande) et Pärnu (Estonie) ont signé une entente de transformation de la décharge de Pärnu. Enfin, la communauté urbaine d'Helsinki aide l'Estonie à effectuer des contrôles de pollution atmosphérique.

Les villes finlandaises et russes commencent à coopérer pour protéger l'environnement. Imatra (Finlande) et Svetlogorsk (Russie) axent leurs efforts sur le contrôle de la pollution atmosphérique et l'échange régulier d'informations sur l'écologie. La Russie a organisé à Viborg un séminaire sur l'environnement destiné aux enseignants. La ville d'Helsinki a signé un accord de coopération avec Saint-Pétersbourg.

Enfin, des "écojumelages" unissent Chemnitz (Allemagne) et Lodz (Pologne), Schwerin (Allemagne) et Tallinn (Estonie), Rostock (Allemagne) et Riga (Lettonie).

10. *Associations communales nationales de la région baltique*

- Union des villes russes
- Union des petites villes russes
- Association norvégienne des collectivités locales
  - Estonie
- Fédération des conseils de district de Suède
- Association des pouvoirs locaux finlandais

- Estonie et Russie
- Conférence de la mer Baltique
- Formation des spécialistes polonais du traitement des eaux usées
- Union d'autonomie locale de Lettonie
- Association nationale des pouvoirs locaux danois
  - Pologne et Lituanie
- Association des Conseils de districts, Danemark
- Association des villes estoniennes
- Association des villes lituaniennes

#### 11. *Conseil international pour les initiatives locales en environnement (ICLEI)*

L'ICLEI est une agence internationale pour l'environnement qui sert les collectivités locales. Créé en 1990, il a organisé plusieurs campagnes d'aide aux communes qui veulent avoir de meilleures pratiques environnementales. La campagne "Agenda 21 local" voulait encourager toutes les collectivités locales à avoir leur propre agenda en 1993, conformément aux résolutions de la CNUED. Le programme de l'ICLEI comporte trois volets : campagnes locales, campagnes nationales et programme Agenda local 21.

Le programme baltique Eco-villes est en cours d'élaboration. Il a été décidé en 1992 afin d'aider les pouvoirs locaux à mieux surmonter les problèmes écologiques de la région. L'ICLEI a l'intention de l'appliquer jusqu'en 1995.

Le programme LEIComm (Réseaux de communication sur les initiatives locales en environnement) est un système intercommunal d'information et d'échanges. Y participent le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, la Finlande, la Lettonie, la Russie, la Suède et l'Estonie.

Le manuel de bonnes pratiques environnementales est destiné aux localités et villes moyennes d'Europe centrale et orientale. Il s'inspire des connaissances acquises dans les pays occidentaux et des recommandations des neuf pays d'Europe centrale et orientale qui ont participé à sa préparation. Cet ouvrage plus particulièrement destiné aux villes de petite et moyenne importance a bénéficié du soutien du Centre régional de l'environnement (Budapest), de la Commission des communautés européennes, du CCRE et de la CPLRE.

#### 12. *Union des villes de la Baltique (UVB)*

L'Union compte 39 membres représentant les pays suivants : Danemark, Norvège, Allemagne, Pologne, Russie, Suède, Lettonie, Lituanie, Estonie, Finlande. Elle s'est dotée de cinq commissions permanentes, dont une commission pour la protection de l'environnement.

Le programme baltique Villes durables élaboré par l'UVB s'est donné plusieurs objectifs : favoriser l'échange des connaissances et des observations pratiques entre les villes, encourager les élus et les urbanistes à penser ensemble le développement stratégique et à élaborer et soutenir conjointement projets et plans d'action. Les villes de Tallin, Riga, Klaipeda, Kaliningrad et Elblag participent au programme. Elles sont aujourd'hui jumelées avec des villes occidentales dans la cadre de la Commission pour l'environnement de l'UVB.

L'UVB a proposé sa coopération au groupe de travail de la Commission d'Helsinki. Cette collaboration permettrait d'atteindre plus rapidement les objectifs de la Commission : a) en donnant une formation et en organisant des programmes d'échanges qui permettront aux villes occidentales de transmettre concrètement leurs savoir-faire aux villes de l'Est et aideront donc les pouvoirs locaux à assumer la gestion décentralisée de l'environnement ; b) en renforçant les capacités d'exploitation et de maintenance des services publics par une formation en milieu de travail ; c) en aidant les responsables locaux à procéder à des études environnementales.

### 13. *Coalition Baltique propre*

La Coalition Baltique propre est un réseau qui associe des partenaires présents sur le terrain concret de l'écologie : il réunit aujourd'hui 22 organisations non gouvernementales implantées dans divers pays (Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Pologne, Russie, Suède). La Coalition est désormais reconnue comme l'un des acteurs clés de l'avenir écologique de la région. Elle entend militer, sur une base non partisane et non lucrative, pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles de la mer Baltique et des pays qui la bordent. La Coalition apporte son concours à la création d'ONG pour l'environnement (ou à la réorganisation des structures existantes) dans les trois Etats baltes. A la demande de ses membres, elle appuie les projets de préservation de la nature et de protection de l'environnement.

Les membres de la Coalition dirigent ensemble d'importants projets de terrain : études sur les substances nutritives et les substances organiques halogénées en Estonie, inventaire des ressources naturelles des îles estoniennes du golfe de Finlande, remise en valeur des petits cours d'eau en Lettonie et en Lituanie, protection des terres humides de Lituanie.

La Coalition organise aussi des cours de formation pour les membres des associations locales et les défenseurs de l'environnement dans tous les pays de la rive orientale de la Baltique. Elle a ouvert des bureaux dans chacun de ces pays.

### 14. *Union européenne pour la conservation du littoral*

L'Union européenne pour la conservation du littoral est une organisation non gouvernementale internationale présente dans les pays riverains de la Baltique notamment par le biais du Programme de gestion du littoral et de l'environnement (COMER) de la Baltique et de la Méditerranée. Le programme baltique CORRIDOR doit être lancé dans le cadre du programme COMER.

### 15. *Organismes de financement*

L'un des principaux mandats de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est d'encourager le développement durable et les projets d'amélioration de l'environnement. La BERD accorde essentiellement des crédits au secteur privé mais peut aussi aider des organismes publics à réaliser des travaux d'infrastructure. Le Fonds Nordique-Balte de la BERD a été créé en 1992.

Les crédits de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque nordique d'investissement (BNI) aux pays riverains de la rive orientale de la Baltique vont essentiellement à l'environnement et à des travaux d'infrastructure. Parmi les initiatives de la BNI, on peut citer le Programme de crédits d'investissement dans les pays Baltes, le Fond d'assistance technique au programme d'investissement dans les pays baltes et la Société nordique de financement des projets d'environnement.

## C. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA CONFERENCE DE LA MER BALTIQUE, HELSINKI, 1<sup>er</sup>-3 septembre 1993

### 1. Le rôle des pouvoirs locaux dans la promotion de la protection de l'environnement

Les orateurs de la Conférence de la mer Baltique ont beaucoup insisté sur le rôle crucial des collectivités locales en matière de protection de l'environnement.

Dans son allocution de bienvenue, Madame Sirpa Pietikäinen, ministre finlandais de l'environnement, a souligné que l'exploitation des sols entraînait des modifications de l'environnement local, régional et mondial. Les politiques de développement urbain et d'aménagement du territoire ont un impact écologique considérable, a-t-elle ajouté. La croissance des villes, la création de nouvelles zones d'habitation, l'urbanisation, les infrastructures routières et autres, l'implantation d'entreprises industrielles, l'exploitation des ressources naturelles, les moyens de transport et l'utilisation des voies d'eau ne sont pas sans conséquences pour notre milieu naturel. Ainsi, le changement d'affectation des terres, qui perturbe les habitats naturels et semi-naturels, risque de se faire au détriment de la biodiversité. C'est pourquoi, a conclu la ministre, tout plan d'utilisation des sols doit s'inscrire dans une politique pour l'environnement, et à cet égard la coopération régionale est plus indispensable que jamais.

M. Bengt Mollstedt, président de la CPLRE, a souligné que la Charte européenne de l'autonomie locale, qui définit le cadre et les mécanismes de l'exercice des pouvoirs locaux et de l'autonomie financière ainsi que les différentes sphères de compétence des collectivités territoriales, est le texte fondateur de la nouvelle démocratie locale dans de nombreux pays. M. Pertti Vuola, président du Conseil de l'association des pouvoirs locaux finlandais, a pris la parole en ces termes lors de la séance de clôture de la Conférence :

"Les villes et communes des pays riverains de la Baltique ont une mission commune: garantir la qualité de l'air et de la mer que nous partageons tous.

Les collectivités locales ont les compétences et les moyens nécessaires pour agir sur l'environnement global et local ; c'est à elles qu'il incombe de le protéger, aujourd'hui et dans les années qui viennent. Et puisqu'elles assurent elles-mêmes la mise en oeuvre des projets, elles peuvent obtenir des résultats concrets considérables.

Le rôle moteur des collectivités locales n'est plus contesté. Il a été réaffirmé dans les déclarations communes de conférences internationales et dans les conventions auxquelles se réfère la résolution de la présente conférence."

M. Konrad Otto-Zimmermann, secrétaire général adjoint de l'ICLEI, a souligné lui aussi le rôle des collectivités locales, précisant qu'en matière de mise en oeuvre des programmes pour l'environnement et de répression des infractions aux lois sur l'environnement leur autorité est de mieux en mieux admise. M. Otto-Zimmermann a cité deux exemples pour illustrer son propos : l'Agenda 21 de la Déclaration de Rio et le Livre vert sur l'environnement urbain de la Commission des communautés européennes. Le cinquième programme de l'UE pour l'environnement souligne d'ailleurs qu'en vertu des

pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, les collectivités locales sont habilitées à exécuter et à faire respecter la plupart des directives et des réglementations en vigueur, a noté M. Otto-Zimmermann.

Le représentant de l'ICLEI a ensuite énuméré comme suit les prérogatives des municipalités en matière de protection de l'environnement de la Baltique:

- assumer la responsabilité des politiques en matière de planification des structures industrielles, commerciales et agricoles locales
- exercer leur autorité en matière d'émissions de substances toxiques, par la délivrance des autorisations et la promulgation des règlements dans les différents domaines concernés
- prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les paysages du littoral et veiller à la propreté des plages.

L'orateur a signalé au passage que dans de nombreux pays le traitement des eaux usées et l'élimination des déchets solides sont du ressort des communes.

Pour conclure, M. Otto-Zimmermann a recommandé les mesures suivantes afin d'aider les collectivités locales à intensifier leurs efforts en faveur de l'environnement:

- des compétences légales claires et élargies pour l'exécution de tâches "sur le terrain", dans un cadre politique et législatif favorable défini par l'Etat
- des structures et des instances administratives adaptées aux diverses tâches écologiques (par exemple intégration du facteur environnement aux plans globaux, élaboration et application des lois pour l'environnement, approvisionnement en eau, traitement des eaux usées, gestion des déchets solides, approvisionnement énergétique)
- instauration de processus de décision ouverts et publics
- financement adéquat
- connaissances et expérience suffisants

M. Anders Engström, président de l'Union des villes de la Baltique, a insisté sur la nécessité d'avoir une vision nouvelle et plus large de la coopération internationale dans la région. Cette coopération devrait, a-t-il indiqué:

- créer des institutions et des systèmes de gestion qui permettront de mieux utiliser les financements extérieurs
- développer les structures administratives et institutionnelles
- promouvoir la coopération internationale au niveau local (Coalition Baltique propre, Fonds mondial pour la nature, UVB)

## **2. Coopération entre les pays des deux rives de la Baltique dans le domaine de l'environnement**

M. Yoannis Paleokrassas, Commissaire de l'Union européenne, a fait remarquer dans son allocution que l'élargissement de l'Union européenne et le rapprochement symbolisé par le Traité de Maastricht sont essentiels pour assurer la stabilité future du

continent. L'union économique et monétaire de l'Europe est en marche, tout comme l'harmonisation économique et sociale entre les différents pays membres. Dans ce contexte, les politiques de l'Union en matière d'environnement contribueront de manière décisive à créer un modèle de développement mieux adapté et plus souhaitable à la fois pour les Européens et pour la communauté internationale. L'Europe des Douze a besoin de normes exigeantes pour protéger son environnement. Elle s'est engagée résolument à mettre en oeuvre l'Agenda 21 et la Commission signera bientôt au nom de l'Union la nouvelle Convention d'Helsinki de 1992.

M. Bengt Mollstedt, président de la CPLRE, a déclaré dans son allocution que la Conférence permanente souhaitait soutenir la coopération entre les pays riverains de la Baltique et s'y intéressait déjà de très près. A son modeste niveau, la CPLRE travaille dans ce sens, et elle pourrait apporter une plate-forme de coopération aussi solide et fiable que celle qu'elle offre déjà à la coopération autour du Bassin méditerranéen et dans les Carpathes.

M. Sven Illeris, professeur à l'Université de Roskilde (Danemark), a lui aussi analysé la coopération entre les pays des deux rives de la Baltique. Il a souligné que pour les collectivités locales et régionales l'acquisition de nouvelles connaissances passait par des contacts et des collaborations avec des partenaires plus expérimentés et que donc les programmes de l'UE étaient particulièrement importants à cet égard, notamment le programme Interreg, qui favorise la coopération des collectivités locales et régionales des zones frontalières. M. Mollstedt a également cité quelques programmes moins ambitieux de coopération intercommunale et interrégionale au sein de l'Union européenne (Programmes Recite et PEE) ou entre l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale (programmes Ouverture et ECOS).

M. Ulf Ehlin a déclaré que certains éléments du Programme global d'action commune pour l'environnement de la mer Baltique appelaient une mise en oeuvre locale. Les collectivités locales d'Europe occidentale ont souvent une longue et solide expérience dans ce domaine. Elles savent gérer et exploiter un service des eaux, une station d'épuration, un système de ramassage des ordures. Elles savent aussi planifier la production d'énergie et de chaleur dans une zone densément peuplée en tenant compte des problèmes de pollution atmosphérique.

La coopération, a conclu M. Ehlin, peut se concrétiser par des jumelages entre deux villes ou des associations inter-villes plus larges. Des organismes comme l'UVB et l'ICLEI ont un rôle de coordination non négligeable à jouer dans ce domaine.

M. Vuola a prononcé un discours de clôture dans lequel il a insisté sur la nécessité d'un transfert d'observations pratiques des pays occidentaux vers les pays de la rive orientale de la Baltique. Il a déclaré notamment :

"La stratégie de coopération entre les pays riverains de la mer Baltique dans le domaine de l'environnement est servie par le fait que dans les pays d'Europe centrale et orientale les pouvoirs locaux sont en passe d'être totalement redéfinis alors que justement les communes d'Europe occidentale ont déjà une longue tradition d'autonomie.

Il faut donc mettre les acquis pratiques et les savoir-faire occidentaux dans ce domaine au service des gouvernements et des collectivités locales d'Europe centrale et orientale. Toutes les formes de partenariat sont précieuses : coopération directe entre pouvoirs locaux, cours de formation, aide aux organismes qui, comme l'ICLEI, s'efforcent d'encourager la coopération et l'échange d'informations entre les villes et communes des différents pays riverains de la Baltique. J'ai l'impression qu'une fois que le transfert d'informations et d'observations pratiques se sera concrétisé, les populations d'Europe de l'Est voudront et pourront tirer des enseignements des réussites (et aussi des échecs) des pays occidentaux."

## D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 1. Généralités

Les pays de la rive orientale de la Baltique sont confrontés à de graves problèmes d'environnement. Dans maintes régions, le milieu naturel est très dégradé et, faute de moyens financiers, les techniques mises en oeuvre pour le protéger restent insuffisantes et inadéquates. La surveillance et les contrôles laissent beaucoup à désirer. Ces lacunes touchent tous les domaines : lutte contre la pollution atmosphérique, traitement des eaux usées, gestion des déchets solides et protection des sols. Sur la rive orientale de la Baltique, la dégradation de l'environnement et la pollution menacent même la santé des populations - ce qui n'est pas le cas pour les autres pays riverains.

### 2. Législation

D'une manière générale, il est difficile de se faire une idée très précise de la gestion locale de l'environnement dans les Etats Baltes. Les lois sur la protection de l'environnement sont en cours de révision et la transformation des structures administratives locales n'est pas achevée. La privatisation et la réforme agraire se poursuivent. Les nouvelles procédures (en ce qui concerne la délivrance des licences, par exemple) sont à peine rodées.

Les anciennes lois, obsolètes et inefficaces, ne permettent pas de protéger correctement l'environnement. Les autorités locales n'ont pas de pouvoirs suffisants pour réduire l'impact des entreprises, des industries et des zones résidentielles sur l'environnement. De plus, la division des tâches entre l'Etat, les régions et les communes n'est pas toujours claire.

La délivrance des permis et autorisations doit se faire au niveau régional, mais pour respecter les principes de la démocratie locale les municipalités doivent avoir un droit de veto ou du moins leur mot à dire dans les décisions. Elles doivent aussi à tout le moins pouvoir exercer un contrôle sur les entreprises et les industries qui s'installent sur leur territoire. Il conviendrait donc de donner plus de poids aux pouvoirs régionaux sur place au détriment des agences régionales de l'Etat.

La planification de l'utilisation des sols doit devenir pour les pouvoirs locaux un instrument d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques environnementales. Cette planification peut du reste faire beaucoup avancer la réalisation des objectifs locaux en matière l'environnement et le respect de certains engagements internationaux comme la Convention d'Helsinki de 1992 et la Déclaration de Rio.

La définition de procédures de planification de l'utilisation des sols des pays riverains de la Baltique doit être l'un des axes de coopération majeurs des pays de la région.

### **3. Finances**

Les mécanismes financiers sont tout aussi insuffisants. Les services publics, très déficitaires, restent subventionnés directement ou indirectement par l'Etat. Dans le contexte économique actuel, les ménages et les entreprises ne pourraient payer l'électricité, le gaz, l'eau, l'épuration des eaux usées et le ramassage des ordures à leur coût réel. Il faudrait de toute manière que la collecte des redevances de ces différents services soit améliorée.

Le système de paiement des redevances d'exploitation des ressources naturelles et des taxes de pollution fonctionne étonnamment bien. Il offre aux pays une possibilité de financer en partie les projets d'infrastructure et d'amélioration de l'environnement.

### **4. Formation**

Les Etats baltes manquent de spécialistes de l'environnement, notamment au niveau local, car la plupart travaillent pour une région. Il est donc essentiel d'utiliser le plus efficacement possible ces ressources professionnelles. La formation de personnel supplémentaire doit constituer une priorité de la coopération internationale - il s'agira de former aussi bien des dirigeants nationaux et locaux que des techniciens capables d'exploiter et d'entretenir les réseaux d'adduction d'eau, les stations d'épuration, etc.

### **5. Nouvelles approches**

On enseignera de bonnes pratiques qui privilégient les solutions les plus respectueuses de l'environnement - comme cela se fait déjà pour les transports en commun. Il faudra aussi éviter de créer de nouveaux problèmes et ne pas encourager la production de volumes toujours plus importants de déchets, ce qui exigerait des installations et des systèmes d'élimination coûteux. Mieux vaut encourager la population et les entreprises à ne pas produire des volumes inconsidérés de déchets et d'ordures.

Les communes qui ont des activités néfastes pour l'environnement doivent être traitées avec la même fermeté que s'il s'agissait de particuliers ou d'entreprises.

La population des Etats baltes doit disposer d'informations plus complètes et plus fiables sur l'état de l'environnement. La sensibilisation du public et l'engagement politique à tous les niveaux sont essentiels pour que l'environnement de la région soit mieux protégé. La participation des organisations non gouvernementales et la création de bons programmes éducatifs sur l'environnement doivent être considérés comme des instruments indispensables pour sensibiliser la population et garantir les engagements politiques.

Les citoyens et les associations de bénévoles jouent un rôle essentiel dans toute action en faveur de l'environnement. Il faut donc les aider, de même qu'il faut encourager la coopération entre les associations de bénévoles et les communes.

La mise en place de pouvoirs locaux autonomes dans les Etats baltes pourrait s'inspirer utilement de la Charte européenne de l'autonomie locale.

## 6. **Coopération**

La protection efficace de l'environnement passe par la coopération, sous toutes ses formes et à tous les niveaux. Or, la coopération nationale et internationale des villes et communes de la région baltique ne semble pas encore aussi intense qu'elle pourrait l'être.

Les différents gouvernements et les organisations internationales comme l'Union européenne, la Commission des communautés européennes, la CPLRE, le Conseil des pays nordiques, le Conseil des Etats riverains de la mer Baltique, etc., ainsi que les banques et autres organismes financiers doivent aider les pouvoirs locaux de la région baltique à coopérer directement et à échanger leurs idées et leurs observations pratiques en matière d'environnement. Toutes les formes de coopération - jumelages, réseaux locaux, associations locales, nationales et internationales - doivent être soutenues.

Il convient de souligner que la coopération entre les pays des deux rives de la Baltique doit être basée sur les besoins et les priorités définis par les pays bénéficiaires eux-mêmes. Les pays occidentaux doivent consentir des efforts financiers suffisants pour assurer la collecte des informations et données nécessaires à la définition de ces priorités. La multiplicité des organismes d'aide et des cibles de financement est telle qu'il convient de coordonner les activités et de compiler l'information. Il faut envisager la mise en place de structures de coordination qui soient efficaces sans être trop lourdes.

L'environnement de la Baltique est l'affaire de tous, ce qui signifie que les pays occidentaux doivent aider les pays de l'Est à l'améliorer et à le protéger. La solution la plus efficace et la plus réaliste consiste à faire porter l'effort financier sur les régions où l'investissement produira les meilleurs résultats - autrement dit, les pays d'Europe centrale et orientale. De plus, les pays occidentaux ont tout intérêt à ce que l'environnement soit mieux protégé dans les pays de l'Est, tant il est vrai que la pollution ne connaît pas de frontières. Nous respirons tous le même air et la mer est un bien que nous partageons tous.

Il est essentiel que l'ensemble des partenaires assurent le financement de la mise en oeuvre du programme commun d'action globale pour l'environnement de la Baltique.

## 7. **Documentation**

Le document intitulé "La mer Baltique - Notre environnement commun. Rapport d'information sur l'état de la mer Baltique" décrit brièvement l'état mésologique de la mer Baltique, la charge polluante qu'elle reçoit de différentes sources ainsi que le programme global d'action commune pour l'environnement de la mer Baltique. Il fait également référence à des rapports plus détaillés, publiés pour la plupart par la Commission d'Helsinki. On le trouvera ci-joint.

Les rapports énumérés ci-après donnent des indications générales sur l'état de l'environnement dans les pays de la rive orientale de la Baltique:

- L'environnement de l'Estonie en 1992. Rapport sur l'environnement No. 6, Centre de données sur l'environnement, Conseil national des eaux et de l'environnement, Helsinki 1993

- Rapport de l'Estonie à la CNUED 1992, ministère de l'environnement, République d'Estonie, 1992
- Rapport de la Lettonie à la CNUED 1992, Commission de la protection de l'environnement, République de Lettonie, 1992
- Etat de l'environnement et définition des projets pour la région de Leningrad, Fonds nordique de projets (NoPEF), Jaakko Pöyry Ltd, 1990
- Etude pour la protection de l'environnement en Pologne (NoPEF), EKONO Ltd, 1990
- Programme d'actions prioritaires pour l'environnement de Leningrad, la région de Leningrad, la Karélie et l'Estonie, ministère finlandais de l'environnement