Touchart L. (2018) « La politique environnementale de la Russie et le développement durable » ***Le Trait d'Union, bulletin bimestriel de l'union nationale France – Russie – CEI - Etats Baltes*****, 171(mars-avril) : 6-13.**

LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DE LA RUSSIE ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

Laurent TOUCHART

Laurent Touchart est professeur des universités en géographie. Il est directeur de l'EA 1210 CEDETE qui regroupe les géographes et les sociologues de l'Université d'Orléans. Il a soutenu une thèse de doctorat sur le lac Baïkal en 1994 et effectué 24 séjours de recherche en ex-URSS, dont 19 en Russie de 1991 à 2017. Il est membre du comité éditorial de la revue Вестник Тамбовского Университета, Серия Естественные и Технические науки (Messager de l'Université de Tambov, Série Sciences naturelles et techniques).

Le développement durable étant une notion créée par l'ONU et destinée à être appliquée à l'échelle mondiale, l'impression peut être donnée qu'il s'agit d'une théorie objective dont tout le monde a la même vision, empreinte de neutralité. Or il s'agit d'un concept interprété différemment selon les grandes aires culturelles. La vision russe, qui n'est pas la même que celle de la France, est intéressante à appréhender pour des raisons géographiques, écologiques, économiques, politiques. Ainsi, la Russie offre sur son seul territoire actuel un quart de toutes les forêts mondiales, l'URSS fournissait à l'Organisation Météorologique Mondiale 20 % de toutes les stations météo de la planète et la Fédération de Russie en donne aujourd'hui 10 %. Elle est membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU avec droit de véto et sa langue, qui reflète sa pensée, est l'une des six langues officielles de cette organisation, permettant ainsi de dépouiller les documents à la source. La Russie est la 5ème puissance mondiale en PIB-PPA, ses décisions ont un poids planétaire.

Mais le plus important se trouve être que la culture russe a construit une représentation complexe et contrastée de l'environnement et du développement durable, où ressurgissent notamment les points de vue hérités de l'opposition du XIXème siècle entre les Slavophiles et les Occidentalistes. Les premiers défendaient l'idée que la Russie doit suivre une évolution propre fondée sur son histoire, exaltant la nature et la ruralité, mais aussi la religion orthodoxe et, plus largement, la tradition. Sous une forme quelque peu différente, l'eurasisme actuel d'Alexandre Douguine, y compris ses conséquences sur la géopolitique d'un monde multipolaire dans lequel la Russie aurait sa place, en est sans doute l'héritage le plus proche. Les Occidentalistes défendaient quant à eux l'idée que la Russie doit prendre modèle sur l'Occident, exaltant l'art et la littérature de l'Europe de l'ouest, ainsi que ses raffinements urbains. Les positions atlantistes de M. Khodorkovski, D. Medvedev ou encore de la présidente de la banque centrale E. Nabioullina en forment probablement les suites actuelles.

Outre cette dichotomie entre le Slavophilisme et l'Occidentalisme, deux autres courants de pensée issus du XIXème siècle influencent largement l'entendement russe pour les questions de la nature et de l'environnement. Il s'agit du cosmisme et du marxisme. Pour Vladimir Soloviov (Solov'ëv) et Nikolaï Fedorov, l'homme et tout ce qui l'entoure formaient les parties d'un ensemble unique, le cosmos. « Tout ce qui l'entoure » correspond à l'actuel mot russe désignant l'environnement, *okroujaïouchtchéé*. Bien qu'étant avant tout philosophique et religieux, le mouvement était large et a finalement inspiré tant des penseurs chrétiens orthodoxes que, de façon *a priori* plus surprenante, des savants communistes athées. Vladimir Vernadski, à l'origine du concept de noosphère préfigurant le développement durable, fut lui-même influencé par le cosmisme.

Ce fut certes en Allemagne que Marx et Engels commencèrent d'écrire ensemble la *dialectique de la nature*, mais, après la mort du premier, puis du second, les Soviétiques reprirent les

papiers du manuscrit inachevé et publièrent l'ouvrage en 1925, en allemand et en russe. Le livre se proposait d'appliquer le raisonnement fondé sur la contradiction aux sciences de la nature (*estestvoznanié*), on disait en France à l'époque l'histoire naturelle. La pensée soulignait que l'homme ne peut abolir les lois de la nature, lesquelles existent objectivement hors de sa volonté, si bien qu'une domination de l'homme sur la nature n'est en fait rien d'autre qu'une activité qui suit elle aussi les lois de la nature. L'autre idée majeure résidait dans le fait que la nature est toujours en mouvement ; l'ouvrage combattait le concept d'immuabilité de la nature.

Depuis une centaine d'années, les débats à l'intérieur de la Russie et les décisions politiques concernant l'environnement oscillent entre ces différents points de vue et tentent souvent de les concilier. Plus récemment, les textes onusiens eux-mêmes sont interprétés à travers leur prisme.

C'est pourquoi la Russie n'a bien évidemment pas attendu l'invention du terme de développement durable par le rapport Brundtland en 1987 ni sa mise en application par le sommet de Rio en 1992 pour prendre des mesures concrètes de protection de la nature et créer des institutions ou des textes réglementaires destinés à favoriser l'environnement.

Si la Russie a aujourd'hui le record mondial de la surface de son territoire en aires protégées, les *OOPT*, sous des statuts divers, elle le doit à une longue histoire. A l'heure actuelle, environ 500 000 km² forment des territoires protégés de niveau national (fédéral) et 1 500 000 km² de niveau régional, soit 200 millions d'hectares pour l'ensemble du pays. Le statut le plus ancien, qui forme toujours le cœur du dispositif russe et protège de façon stricte 340 000 km² au niveau fédéral, est celui de *zapovednik*, que l'IUCN admet aujourd'hui comme étant de niveau I à l'échelle mondiale. Parfois traduit en français en réserve naturelle, le *zapovednik* russe puise son origine dans les interdits religieux de l'orthodoxie chrétienne. Les Dix Commandements de l'Ancien Testament se disent *Dessiat Zapovedeï* et, dans le monde rural du servage, les interdits seigneuriaux portaient ce nom, qui se transformèrent ensuite en interdits tsaristes donc étatiques. Les premières *zapovednyé zemli* furent des terres interdites de chasse, afin de préserver le gibier et sa reproduction. En fait le *zapovednik* était l'équivalent du défens français, quand une terre était mise en défens, close par le seigneur pour en interdire l'accès et se réserver le droit de garenne ou de chasse. En 1916, le *zapovednik* de Bargouzine fut créé par le tsar pour protéger la zibeline et permettre au commerce de fourrure avec l'Allemagne de perdurer. La philosophie poursuivait celle des terres seigneuriales mises en défens, mais le niveau étatique du statut et le caractère international de l'objectif visé conférèrent plus tard à cette création le symbole de plus ancienne aire protégée créée en Russie.

A l'époque soviétique, le nombre et la taille des aires protégées explosèrent, et les statuts se diversifièrent. Celui de *zapovednik* gardait la préférence pour la protection intégrale, mais le *zakaznik* était bien pratique pour les protections saisonnières et les monuments de la nature (*pamiatniki prirody*) permettaient aux petites curiosités de recevoir un statut. A partir des années 1980, l'URSS se lança dans une imitation de l'Occident, en multipliant les parcs naturels nationaux, qui avaient la faveur de M. Gorbatchëv. Malgré une décentralisation qui avait été initiée par ce dernier, c'est seulement après l'indépendance de la Fédération de Russie que l'engouement pour le parc naturel régional se fit jour et c'est désormais sous ce statut que sont créées les principales aires protégées actuelles, à l'instar des PNR français. La nouveauté, pour eux, se trouve être que les Russes admettent progressivement la possibilité du tourisme et, surtout, d'une vie rurale permanente dans leurs aires protégées, au contraire de la tradition russe de préférer la mise sous cloche intégrale de la nature dans des sanctuaires. C'est ainsi que naissent maintenant les réflexions sur les produits à forte valeur ajoutée et l'identité régionale, mis en avant en termes d'images.

Outre la création de nombreuses aires protégées, l'URSS avait inscrit très tôt ses préoccupations écologiques dans ses textes réglementaires et même dans sa constitution. Ainsi, l'article 18 de la constitution de l'URSS de 1977 écrivait[1] : « dans l'intérêt des générations actuelles et futures les mesures sont prises pour assurer la pureté de l'air et de l'eau, le renouvellement des richesses naturelles et pour améliorer l'environnement ». L'esprit du développement durable était ainsi remarquablement présent dans ce texte soviétique bien avant l'invention onusienne du mot lui-même. Notons qu'en France il fallut attendre 2003 pour que la « charte pour l'environnement » fût ajoutée au préambule de la constitution.

A l'inverse, alors que la France avait créé un ministère de l'environnement dès 1971, il fallut attendre 1987 pour que le Comité d'Etat soviétique à la protection de la nature (*Goskompriroda*) fût mis en place, remplacé en 1991 par un ministère de l'environnement à l'échelle de la seule République de Russie. La marche vers l'officialisation du développement durable était lancée.

C'est à partir de 1986, quand l'ONU créa la Commission mondiale de l'environnement et du développement, présidée par G. Brundtland, que l'URSS commença à diffuser dans ses textes le terme d'environnement (*okroujaïouchtchaïa sreda*, le milieu environnant), remplaçant progressivement celui de nature (*priroda*) employé jusque là. Le rapport rendu par cette commission en 1987 créait le néologisme de « développement soutenable » dans sa version française, qui deviendrait ensuite « développement durable » grâce au travail linguistique des Québécois. La version russe resta fixe jusqu'à aujourd'hui, choisissant « *oustoïtchivoé razvitié* ». Notons que les Russes auraient pu utiliser l'adjectif « *priemlemoé* », qui, calqué sur « *sustainable* » de la version anglaise originale, aurait insisté sur le caractère admissible, supportable, et aurait souligné la capacité, notamment économique, à favoriser le développement. « *Oustoïtchivoé* » porte plus l'idée de la stabilité et de l'importance de ce développement pour les générations actuelles dans leur lien avec les générations futures.

Le rapport Brundtland avait permis de préparer le Sommet de la Terre de Rio de juin 1992, première grande conférence onusienne à laquelle la nouvelle Russie indépendante prenait part à la place de l'URSS. Le document majeur issu de ce sommet était l'Agenda 21, qui constituait un plan-directeur mondial pour le développement durable. Il développait le programme des trois sphères, économique, sociale et environnementale. Chaque pays étant libre de déterminer le suivi approprié à sa culture, son héritage, ses particularités, dans le cadre de sa propre réglementation intérieure, la voie française favorisa les déclinaisons de l'agenda 21 par les collectivités locales, cependant que la Russie empruntait la voie de la « transition vers le développement durable » (*pérékhod k oustoïtchivomou razvitiou*). La Russie indiquait que la marche vers le développement durable devait avoir un caractère suivi, continu, progressif. Le premier document officiel de la Fédération de Russie comprenant le terme de développement durable fut le décret ratifié le 1er avril 1996 par le président Boris Eltsine, intitulé « la conception de la transition de la Fédération de Russie vers le développement durable », bientôt suivi, en 1997, par « la stratégie d'Etat du développement durable de la Fédération de Russie ». Ces deux documents insistaient sur le fait que le développement durable était un concept en extraordinaire harmonie avec la mentalité russe et sur le caractère graduel des étapes à franchir pour l'atteindre. On sentait bien la fusion entre le concept international de développement durable et le concept franco-russe de noosphère, que Vladimir Vernadski avait défini comme « le stade suprême du développement de la biosphère lié à la naissance et à la stabilisation de l'humanité civilisée ».

[1] Le texte français entre guillemets est celui de D. Brand (1987) *L'Union soviétique*. Paris, Sirey, p. 221.

Au Sommet de la Terre de Rio, outre l'agenda 21 et quelques autres documents importants comme la déclaration de principes relatifs aux forêts, une convention essentielle fut signée par la Russie, la Convention-cadre sur les changements climatiques (*RKIK* en abréviation russe). Celle-ci se contentait de remettre à plus tard les mesures pratiques, qui seraient discutées chaque année à partir de 1995 lors des Conférences de Parties (COP). La troisième d'entre elles, celle de Kyoto, en 1997, fut la plus importante de toutes. C'est pendant l'attente de la ratification du protocole de Kyoto que la Russie et les Etats-Unis firent la une des médias de la planète pendant sept ans. Nous avons traité en détail cette question dans un ouvrage auquel nous nous permettons de renvoyer le lecteur[2]. Contentons-nous de rappeler ici que le protocole ne pouvait entrer en vigueur que si les Etats l'ayant ratifié dépassaient les 55 % d'émissions de gaz à effet de serre des 38 pays industriels qualifiés ainsi par l'ONU pour l'année rétroactive de 1990. Or les Etats-Unis et la Russie cumulaient à eux seuls plus de 45 %, si bien qu'un refus des deux, ensemble, revenait à un véto. Quand, en 2001, les Etats-Unis décidèrent unilatéralement de sortir des négociations, le sort de Kyoto tomba *de facto* dans les mains de la seule Russie. Celle-ci continua à réfléchir et à négocier pendant trois ans, tant en interne (débats entre les différents groupes de pression, crainte de certains industriels russes que l'Occident en profiterait, comme d'habitude, pour imposer ses normes et son matériel et exclure les entreprises russes de certains marchés, etc.) qu'en externe (demande d'aide internationale pour l'aider à protéger sa forêt, la plus grande de la planète, qui constitue un puits de carbone d'importance mondiale, négociations concomitantes pour entrer à l'OMC, etc.). Enfin, le 18 novembre 2004, la douma russe ratifia le protocole de Kyoto, lui permettant ainsi d'avoir force de traité international depuis le 16 février 2005.

Le rôle de la Russie n'a pas été démenti lors des COP ultérieures. Ainsi, elle n'hésita pas, en 2005, lors de la COP 11 de Montréal, à faire pression pour favoriser les pays d'Asie centrale anciennement soviétiques. En 2009, lors de la COP 15 de Copenhague, la Russie prit sur elle-même, sans que la communauté internationale ne lui demandât, de s'engager sur une baisse de ses émissions de 25 % d'ici à 2020. Elle tenait ainsi à donner l'exemple et à aller au-delà des engagements initiaux. En 2015, lors de la COP 21 de Paris, la Russie annonça qu'elle réduirait ses émissions de 25 à 30 % d'ici 2030 et souligna une nouvelle fois l'importance de ses forêts, chiffra leurs surface à 25 % de toutes les forêts mondiales et 75 % des forêts boréales non encore défrichées, et montra que les gros efforts russes pour préserver et entretenir ses immenses massifs forestiers ont des résultats d'importance mondiale sur le piégeage du carbone. Le Sommet de Rio de 1992 a ainsi initié des politiques environnementales russes ayant des effets jusqu'à aujourd'hui. Les sommets suivants de Rio + 10 (Johannesbourg) et + 20 eurent également des conséquences notables.

En 2002, lors du sommet de Johannesbourg, les textes onusiens ont martelé l'importance de développer de nouveaux partenariats pour protéger l'environnement, qui lieraient le public et le privé. Or la Russie avait particulièrement travaillé ce point avant d'envoyer une délégation en Afrique du Sud, en rédigeant la Doctrine Ecologique de la Fédération de Russie (*EDRF* en abréviation russe). Adoptée par le Conseil de sécurité de la Fédération de Russie en février 2002, elle est devenue un arrêté du gouvernement le 31 août, en même temps que se tenait le sommet de la Terre de Johannesbourg. Forte de ce symbole, la Russie avait obtenu la concertation entre les scientifiques et les différentes organisations écologiques du pays et l'Etat s'engageait à en réaliser la synthèse. La Doctrine Ecologique de la Fédération de Russie comprenait aussi une autocritique des politiques environnementales russes et indiquait que le premier facteur de dégradation de l'environnement

[2] Touchart L. (2011) *La Russie et le changement climatique*. Paris, L'Harmattan, 270 p.

dans le pays se trouvait être sa structure économique trop fortement tournée vers la seule extraction des ressources naturelles. En ce sens, le texte onusien, en particulier le chapitre 4 du Plan de mise en œuvre de Johannesbourg, regrettait la même chose à l'échelle mondiale et pensait qu'une diversification améliorerait la situation environnementale.

L'autre grande affaire du sommet de Johannesbourg avait été de placer la question de l'eau au sommet de toutes les priorités, devant l'énergie, la santé, l'agriculture et la biodiversité. Parmi les réponses à apporter aux problèmes de quantité et de qualité de l'eau, il était demandé aux signataires du texte de mettre en œuvre des plans « de gestion intégrée des bassins hydrographiques ». Or il se trouve que, sous les expressions de « *kompleksnoé oupravlénié* » pour la l'organisation planifiée venue des autorités supérieures et de « *kompleksnoé ratsionalnoé ispolzovanié* » pour la gestion intégrée concrète s'appuyant sur une démarche systémique de la part des scientifiques, la Russie possédait une très grande expérience concernant tant les grands bassins fluviaux que les bassins versants locaux plus petits. De ce point de vue, le bassin d'alimentation du lac Baïkal constituait un exemple emblématique. Dès 1969, la résolution du Conseil des ministres de l'URSS du 21 janvier créait une gestion intégrée à l'échelle de l'ensemble du bassin, incluant des gradients de protection, y compris une zone de protection spéciale autour du lac. Puis la résolution du Conseil des ministres de l'URSS du 16 juin 1971 permit d'accueillir les instituts de recherche scientifique dans la gestion, de prendre la mesure concrète d'interdiction de flottage du bois sur les tributaires du lac et de construire des stations d'épuration dans le bassin. Quant à la résolution n° 434 du 13 avril 1987, elle créa un plan de zonation de la protection circumlacustre, le Schéma de protection de la nature du complexe territorial (*TerkSOP*) du bassin du lac Baïkal.

En 2012, lors du sommet de Rio + 20, deux concepts, d'ailleurs liés entre eux, ont émergé, auxquels la Russie a fait écho, l'économie verte (*zelionaïa èkonomika*) et le capital naturel (*estestvenny kapital*). Ils ont été positivement interprétés par certains, comme une possibilité de création d'emplois et de suppression de la pauvreté dans le cadre d'un développement respectueux de l'environnement, négativement par d'autres, comme une marchandisation de la nature. Pour les Russes, la notion récente de capital naturel n'est pas sans rappeler le vieux concept soviétique de facteurs de production (*faktory proizvodstva*), s'en distinguant néanmoins par le fait que ces derniers, fondés sur l'exploitation des ressources, étaient par définition toujours positifs, alors que le capital naturel compose un bilan qui peut être positif au négatif. Il n'est pas inintéressant de noter que le centre de recherches scientifiques new yorkais qui avait été mandaté en 2012 pour quantifier le capital naturel des différents pays du monde, en se fondant sur une méthodologie prenant en compte à la fois la valeur potentielle des produits et la diversité de la gamme, a alors placé la Russie au premier rang mondial, devant les Etats-Unis, l'Arabie Saoudite, le Canada et l'Iran.

Enfin, l'un des développements les plus récents de la pensée russe originale concernant l'environnement peut être trouvé dans le discours de Vladimir Poutine devant l'assemblée générale de l'ONU le 28 septembre 2015. Alors que les médias français et occidentaux n'en ont rapporté que la partie traitant de la Syrie, l'intervention du président russe était beaucoup plus large et comportait une vision mondiale de l'environnement propre à la Russie. Vladimir Poutine employa pour ce faire deux néologismes dont la traduction française ne rend sans doute pas toute la profondeur. Il milita pour le rétablissement de l'équilibre entre la biosphère et la technosphère. Le premier terme, créé par le scientifique écologue russe V. Vernadski, a certes fait fortune chez les scientifiques du monde entier depuis les années 1920, mais il n'est pas dans l'habitude d'un grand responsable politique de l'utiliser. Quant au second mot, il n'est pas loin d'avoir été inventé pour l'occasion et il est en lien

avec une autre expression nouvelle employée dans le même passage du discours, celui de « technologies proches de la nature » (*prirodopodobnyé tekhnologuii*), qu'on pourrait aussi traduire comme « semblables à » ou « convenant à » la nature, qu'il faudrait inventer, mettre au point. On pense à ce sujet aux travaux pionniers du biologiste russe A.A. Malinovski, théoricien de la démarche systémique et, surtout, du transfert des lois naturelles vers la technologie. Vladimir Poutine demande ainsi à la communauté internationale de ne pas se contenter de ratiociner sur un chiffre après la virgule de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, mais de révolutionner l'approche environnementale, et il assure que les scientifiques et les entreprises russes sont prêts à relever pleinement ce défi.