

La démocratie **environnement**

La démocratie environnementale, à la confluence des droits de l'Homme et de la protection de l'environnement, avance à petits pas procéduraux. Mais il semble que nous soyons encore loin de la refondation démocratique qu'exige la transition écologique.

Florence DENIER-PASQUIER, secrétaire nationale de France Nature Environnement (FNE)

Lors du sommet « Planète Terre » à Rio de Janeiro en 1992, cent soixante-dix-huit gouvernements adoptaient la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, dont le principe 10 énonce clairement que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés* » et que « *chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement* », la possibilité de « *participer aux processus de prise de décision* » et « *un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours* ».

En 1998, les gouvernements membres de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE) adoptaient la convention d'Aarhus⁽¹⁾, traité international juridiquement contraignant qui assoit la démocratie environnementale sur trois piliers indissociables : la transparence de l'information, la participation préalable aux décisions ayant des incidences sur l'environnement et l'accès à la justice. La convention d'Aarhus établit donc des liens solides entre droits de l'Homme et droit de l'environnement, comme le fera en 2005 la Charte constitutionnelle de l'environnement en France. Les innovations issues de cette convention d'Aarhus, ratifiée

par la France en 2002, sont nombreuses et leur mise en œuvre concrète rencontre certaines résistances du côté des pouvoirs publics et des porteurs de projet. Ainsi, la transparence de l'information en matière d'environnement se heurte à la culture administrative du secret et ne progresse qu'à force de recours à la CADA⁽²⁾ et au juge administratif. Par ailleurs, nombre de démarches participatives sont tardives et conçues pour renforcer l'acceptabilité des projets, alors que la convention d'Aarhus énonce clairement que la participation préalable doit intervenir à un stade suffisamment précoce dans le processus de décision, c'est-à-dire à un moment où « *toutes les options et solutions sont encore possibles et [où] le public peut exercer une réelle influence* ». L'obligation redditionnelle, qui oblige à un retour sur la prise en considération des résultats de la participation préalable, est aussi trop souvent négligée ou gérée de façon purement technocratique.

Notre-Dame-des-Landes, cas symptomatique

Les conflits environnementaux sont révélateurs des limites des pratiques participatives actuelles en matière d'environnement. Le projet de nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes en est l'archétype puisqu'il a traversé

de multiples procédures participatives (débat public, enquêtes publiques, Commission du dialogue...), sans répondre à certaines questions fondamentales. Parmi elles, l'absence d'étude de l'alternative d'une rénovation de l'aéroport existant de Nantes, bien qu'elle apparaisse réaliste selon les experts du ministère de l'Écologie⁽³⁾. Ou bien encore l'absence d'insertion du projet de nouvel aéroport dans une véritable stratégie publique aéroportuaire pour l'ensemble du Grand Ouest. Surtout, ce projet conçu avant la crise écologique entre désormais en contradiction objective avec des priorités internationales ou nationales que sont la lutte contre le changement climatique, la réduction de l'artificialisation des terres agricoles et naturelles, la protection des zones humides régulatrices du cycle de l'eau, la préservation de la biodiversité menacée... Incohérences rappelées au fil des procédures, sans réponse adéquate des pouvoirs publics et sans évolution majeure du projet. Les conflits environnementaux se cristallisent ainsi dans les « grands projets inutiles et imposés » (GPII), faute d'avoir été précédés d'une concertation sincère sur le devenir d'un territoire.

Face à la gravité de la crise écologique, la participation ainsi administrée risque de provoquer des réactions désabusées : « à quoi bon participer, puisque tout est déjà décidé ». Face aux maigres résultats des milliers d'heures passées à réclamer les informations environnementales pertinentes, à siéger dans des commissions consultatives environnementales, à contribuer aux concertations et débats publics, à rédiger des dépositions charpen-

(1) Voir www.unece.org/env/pp/welcome.html.

(2) Commission d'accès aux documents administratifs.

(3) Voir le rapport d'avril 2016 (http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010459-01_rapport.pdf).

(4) Le 26 octobre 2014, Rémi Fraisse, jeune bénévole botaniste au sein d'une association du mouvement FNE, était tué par une grenade lancée par les forces de l'ordre suite à une manifestation pacifique contre le projet de barrage de Sivens. Ce projet avait fait l'objet de critiques associatives, systématiquement écartées dans le processus de décision, mais a été annulé par la justice administrative en juin 2016, compte tenu, notamment, des contradictions avec le Code de l'environnement, de son surdimensionnement et de son surcoût.

tale à l'épreuve

*Il nous faut inventer
de nouvelles façons
de produire,
de consommer l'énergie,
d'aménager nos territoires,
de nous nourrir,
de vivre ensemble.*

tées aux enquêtes publiques... un certain découragement parcourt même les rangs du mouvement France Nature Environnement (FNE), dont l'engagement associatif revendique une approche complète de la démocratie environnementale.

Intérêt et limites de la nouvelle réforme

Ces constats ont été partagés lors du chantier gouvernemental sur la démocratie environnementale (2015-2017), lancé suite au drame de Sivens⁽⁴⁾. Ce chantier a débouché sur une réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, qui poursuit l'adaptation du droit français aux exigences de la convention d'Aarhus en fixant d'intéressants principes directeurs de la participation et en précisant les droits octroyés au public par l'article 7 de la Charte de l'environnement (art L. 120-1 du Code de l'environnement). La concertation préalable en amont du processus décisionnel en sort également renforcée (création d'une fonction de garant, élargissement des compétences de la Commission nationale du débat public, saisine d'initiative citoyenne...), même s'il est trop tôt pour évaluer l'influence réelle de cette réforme sur l'évolution des pra-



© MARY826, LICENCE CC

(5) Voir « Les contresens de la consultation locale », in *H&L* n° 175, septembre 2016 (www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2016/10/HL175-Actualité-5.-Les-contresens-de-la-consultation-locale.pdf).

(6) Ces associations sont identifiées par deux procédures du Code de l'environnement : l'agrément (L. 141-1) et la représentativité (L. 141-3).

tiques de démocratie environnementale. Elle introduit aussi une consultation locale, y compris à un stade avancé du processus de décision, fort critiquable dans ses contours⁽⁵⁾ : la première application pour Notre-Dame-des-Landes a montré qu'elle n'était pas apte à « débloquer » des dossiers aussi controversés et enkystés. Mais cette réforme fait l'impasse sur plusieurs enjeux pourtant majeurs : l'amélioration de l'accès à la justice, le rôle et les moyens des associations agissant pour l'intérêt général⁽⁶⁾, l'accompagnement participatif de la récente réforme territoriale (qui

renforce les grandes régions et les intercommunalités sans repenser les relations aux citoyens et aux associations).

Rénovation démocratique et écologique

Changement climatique, effondrement de la biodiversité, croissance des risques sanitaires liés aux dégradations de l'environnement, surconsommation des ressources naturelles, production de déchets... Face à l'immensité des défis environnementaux, nous sommes en droit de nous demander si notre organisation démocratique est suffisamment

adaptée pour y répondre. En effet, les réponses politiques apportées sont soit contradictoires, soit insuffisantes et de court terme, alors qu'il nous faut inventer de nouvelles façons de produire, de consommer l'énergie, d'aménager nos territoires, de nous nourrir, de vivre ensemble.

Seul, l'Etat est impuissant à conduire les transitions nécessaires. Il doit accompagner, encourager, orienter des changements en s'appuyant sur les collectivités territoriales et sur des réseaux locaux, transversaux, susceptibles de faire évoluer les modes de vie et de consommation individuels. Prenons l'exemple de la réduction de la pollution de l'air. Parmi les leviers à actionner, la modération du trafic routier, liée aux transports de personnes et de marchandises, constitue un chantier d'ampleur. Outre la profonde réorientation du cadre d'action européen et national, la mise en place d'une politique cohérente de mobilité durable pour chaque territoire doit reposer sur des alternatives crédibles à l'auto-solo⁽⁷⁾, dont l'efficacité passe par l'appropriation par le plus grand nombre et donc par une adaptation fine aux besoins des habitants. Susciter des engagements durables, faire évoluer des choix individuels est un des enjeux d'une élaboration plus participative des politiques de mobilité, à toutes les échelles. La transition écologique s'aborde plus aisément lorsque les citoyens sont informés des enjeux (écologiques, économiques, sanitaires...) et associés aux décisions qui les concernent.

La participation à l'élaboration des décisions publiques est un enjeu d'appropriation et d'efficacité de la transition écologique. Pour s'améliorer, elle doit s'appliquer à toutes les échelles de décision, du local à l'Europe, et mieux mettre en œuvre les innovations de la convention d'Aarhus: la transparence des données (notamment scientifiques et économiques), qui

**L'action
d'interpellation
et de contestation
jouée par
les associations
environnementales est
indispensable
pour accélérer
la transition
écologique qui
passera, aussi,
par l'abandon ou
l'amélioration de
projets périmés,
derniers témoins
d'un monde
où la crise
écologique
était invisible,
minimisée
ou parfaitement
ignorée.**

(7) Comme par exemple l'aménagement des voiries en faveur des modes actifs, l'organisation de transports en commun fiables, l'intermodalité horaire et tarifaire, le covoiturage.

(8) Conseil économique, social et environnemental.

(9) Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

fondent la décision, la dimension interactive du processus décisionnel, l'obligation de retour sur la prise en considération des résultats de la participation de la part des décideurs.

Le long terme au cœur de la décision publique

Refonder le processus décisionnel sur cette approche permettrait de répondre aux besoins d'aménagement, de logements, de mobilité, de production... tout en étant le plus économe en ressources naturelles et respectueux des enjeux globaux (climat, santé, eau, air, sols). Pour que le mieux-disant environnemental devienne enfin un critère déterminant de décision, il convient de renforcer la qualité des évaluations environnementales et socioéconomiques préalables, de poser en amont les choix alternatifs pour mettre en œuvre l'approche éviter-réduire-compenser, de permettre un recours plus fréquent à la tierce-expertise, d'organiser, enfin, la participation précoce et sincère avec le public et les associations.

Ces mêmes innovations d'Aarhus peuvent aussi inspirer les réformes des instances consultatives de la société civile organisée, à savoir notamment le Cese⁽⁸⁾, au plan national, les Cese⁽⁹⁾, au sein des régions, et les Conseils de développement. L'enjeu est de renforcer leur accès aux données et études scientifiques, de leur donner une place active dans l'élaboration des politiques publiques, y compris avec une fonction d'interpellation et un rôle plus exigeant dans leur suivi, afin de mettre les enjeux du long terme au cœur de leur mission.

Au-delà de la participation institutionnelle, il convient de souligner la créativité du tissu associatif pour inventer des solutions partagées, avec d'importants chantiers comme les énergies renouvelables participatives, la réduction des gaspillages, l'alimentation durable...

Le tissu associatif est essentiel pour faciliter l'appropriation de la transition écologique, tant dans son rôle de contre-pouvoir que celui de réservoir de propositions. Grâce à trois mille cinq cents associations sur tous les territoires représentant huit cent cinquante mille militants, FNE se présente comme un mouvement citoyen d'éducation populaire à la démocratie environnementale.

Les associations, actrices de poids

L'action d'interpellation et de contestation jouée par les associations environnementales est indispensable pour accélérer la transition écologique qui passera, aussi, par l'abandon ou l'amélioration de projets périmés, derniers témoins du monde d'avant, celui où la crise écologique était invisible, minimisée ou parfaitement ignorée. La participation à la vie d'une association permet également de mieux apprivoiser la complexité des enjeux écologiques, de construire une intelligence collective sachant concilier des approches différentes, de faire progresser un modèle de décision plus délibératif, d'expérimenter des projets innovants.

La transition écologique des territoires ne se fera pas sans l'implication des populations, l'écoute de ses initiatives, la reconnaissance de l'engagement associatif pour construire des solutions partagées. Dialoguer avec des organisations structurées et démocratiques, susceptibles de faire des médiations entre des individus isolés et la sphère des décideurs, capables de construire des positions communes et de suivre des projets dans le long terme, tel est un des enjeux majeurs de la révolution démocratique qu'exige la transition écologique. L'approfondissement de la démocratie environnementale peut ainsi participer à un véritable renouvellement de l'exercice du pouvoir auquel aspirent nos concitoyens. ●