



Associations environnementales : l'écologie sans le peuple ?

Démocratie et environnement, un mariage arrangé

Depuis les premiers conflits sur la création des stations de ski dans les Alpes dans les années 50, le mouvement écologiste s'est heurté à l'opacité du système décisionnel français et, partout ailleurs, au « secret défense » ou au secret industriel et commercial. Le mouvement écologiste international est alors devenu démocrate, par souci d'efficacité : pour lever le secret et forcer le pouvoir à dévoiler les atteintes qu'il portait lui-même à l'environnement.

L'environnement et la démocratie se sont unis pour le meilleur et pour le pire au cours des années 80. Après une décennie de maturation, cette orientation a pris la forme du principe 10 de la Déclaration de Rio (1992) : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. » Il faut s'arrêter un instant sur la première phrase de ce texte : comment croire que la participation du public assure la meilleure protection de l'environnement possible ? Et même, aujourd'hui,



■ **Étienne Ballan**, membre de l'association Arenes, président de l'équipe spéciale sur la participation du public dans les forums internationaux, Convention d'Aarhus, ONU

alors que la cause environnementale est si globalement acceptée comme juste, comment être certain que le public va toujours choisir la solution la

Comment croire que la participation du public assure la meilleure protection de l'environnement possible ?

plus écologique ? Les exemples fourmillent où les citoyens participants ne se révèlent pas prêts à abandonner leur voiture, changer de chauffage, investir dans les énergies renouvelables, ou réduire leur production de déchets...

Les ONG représentent-elles le peuple ?

Le principe 10 étant réfutable, à quoi sert-il ? En quoi la cause environnementale a-t-elle été servie par l'exigence de participation du public ? À cette question, la convention d'Aarhus, directement issue du principe 10, signée par la plupart des États de la zone Europe et Asie centrale de l'ONU, donne une première réponse. Elle stipule que « l'expression "public concerné" désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement (...) sont réputées avoir un intérêt ». Au sein de la Convention, les ONG environnementales s'expriment donc clairement ou tacitement au nom du public, qu'elles disent représenter. Cet arrangement des ONG avec leur représentativité réelle pourrait se justifier ainsi : l'environnement est une cause plus urgente que la démocratie ; au nom de cette urgence et de la recherche d'efficacité, le mouvement écologiste peut se targuer de la légitimité populaire... De fait, la Convention d'Aarhus a porté ses fruits en matière environnementale, en obligeant encore imparfaitement les États d'Europe et d'Asie centrale à tenir compte des impacts environnementaux de leurs décisions. Mais la démocratie a également beaucoup gagné dans cette union. À l'orée des années 90, les pays d'Europe de l'Est, tournant le dos au communisme, ne disposaient pas encore d'une société civile capable d'ancrer la démocratie sur le long terme dans ces sociétés. L'environnement y a contribué, à travers la Convention d'Aar-

hus, qui a pour but d'encourager la création de cette société civile locale. En France également, les exigences de la Convention ont accompagné le mouvement législatif, débuté en 1993, pour la création du débat public sur les grands projets. En 2002, la Commission nationale du débat public est devenue une autorité administrative indépendante, et la loi reconnaît le principe de participation du public inscrit dans la Convention d'Aarhus. En 2004, ce principe s'ancre dans la Constitution à travers l'article 7 de la Charte de l'environnement. La Convention d'Aarhus exige notamment que « la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » : une condition qui oblige encore aujourd'hui à la réforme du droit français. Les luttes environnementales, nationales et internationales, contribuent aux avancées juridiques les plus fortes de notre droit en faveur d'une démocratie plus participative.

Est-ce pour autant un mariage heureux ? À n'en pas douter, la démocratie a plus avancé depuis trente ans grâce à l'environnement que par le mouvement social urbain de la période précédente. Le bilan de la démocratie « urbaine » est en effet frustrant : sur la plupart des réformes (conseils de quartier, référendum local d'initiative citoyenne, rénovation urbaine), la toute-puissance du pouvoir local dans le choix de recourir ou non à la participation a été préservée. Les citoyens ne peuvent donc pas prendre la parole sans que l'autorité publique la leur accorde, avec plus ou moins de condescendance. La lutte environnementale, renforcée par une étape mondialisée, a eu la force de bousculer cet état de fait.

Aujourd'hui, si la démocratie paraît redevable à l'environnement de certains de ses progrès, le couple n'a pourtant pas l'air au mieux. Le Grenelle de l'environnement est passé par là, et a permis à l'environnement de s'émanciper de la question du public. La formule du Grenelle, qui consiste à négocier entre cinq corps constitués (État, collectivités locales, acteurs économiques, syndicats,



■ « Aujourd'hui, si la démocratie est redevable à l'environnement de certains de ses progrès, le couple n'a pourtant pas l'air au mieux. » ■

associations de protection de l'environnement), a fait vaciller la flamme démocrate du mouvement écologiste : assises à la table des négociations, les

La « gouvernance à cinq », issue du Grenelle, a porté atteinte à la présence du grand public.

ONG françaises se sont concentrées sur la reconnaissance et la consolidation de leurs positions. Dès lors, si les décisions obtenues en matière d'environnement ont été saluées (mais pas toutes appliquées...), celles concernant la gouvernance écologique, et donc la démocratie, sont très pauvres. Mis à part le recours à la contre-expertise dans l'enquête publique, et le principe du tiers garant généralisé aux grands projets, on retiendra surtout que la gouvernance à cinq risque de se généraliser : inscrite dans la loi, elle inspire mainte-

nant les préfets pour la mise en place de concertations, ravis de pouvoir en éradiquer toute présence du grand public ou de citoyens. Le bilan démocratique du Grenelle ressemble plutôt à une reculade. Pauvre démocratie, courtisée par l'environnement, utilisée pour son charme, et aujourd'hui sur le point d'être abandonnée ? Le mouvement écologiste, si peu ancré socialement en France, peut-il se permettre le divorce ? Politiquement non : Europe Écologie souffre déjà trop de sa non-représentativité sociale. Techniquement non plus : touchant aux comportements individuels, la conduite du changement écologique ne peut se faire sans compter sur le citoyen. Enfin, stratégiquement non plus : l'échec relatif du Grenelle permet de mesurer que le milieu environnementaliste, en tant que lobby, ne pèse toujours pas lourd. C'est peut-être l'expression du peuple, par une démocratie plus vivante, qui peut changer cette situation. Amis écologistes, ne trahissez pas votre amour de 30 ans... ■