

La convention d'Aarhus face au défi de la promotion de la participation du public dans les instances internationales

Laura MICHEL

Maître de conférences des Universités, Université de Montpellier, UMR CEPEL
France

Laura Michel est maître de conférences en science politique à l'Université de Montpellier, membre de l'UMR CEPEL et chercheuse associée à l'UMR Innovation (INRA, SupAgro, Cirad). Ses travaux de recherche portent principalement sur les transformations de l'action publique dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Elle s'intéresse en particulier aux questions de démocratie environnementale via la participation des acteurs non publics à la fabrication des politiques publiques. Ses travaux en cours portent sur : 1. Le dialogue environnemental dans le cadre de politiques ou projets industriels ou d'aménagement ; 2. La territorialisation des politiques agricoles et alimentaires « durables ». 3. Les politiques d'adaptation au changement climatique (agriculture et submersion marine). Elle a accompagné en tant qu'expert la rédaction de la Charte de la participation du public du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2016) et préside depuis 2017 la session Participation publique dans les forums internationaux (PPIF) de la Convention d'Aarhus.

Résumé

La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été signée en 1998, dans un climat d'euphorie (Mermet, 2003), comme rappelé cette année à l'occasion des 20 ans de la Convention. Elle a en effet été initiée dans la suite de la chute du Mur de Berlin pour promouvoir les principes de la démocratie environnementale au-delà de l'UE, dans les pays d'Europe de l'est, du Caucase et de l'Asie centrale (EECCA) sous l'égide de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU). Au niveau international la Convention d'Aarhus apparaît comme une avancée remarquable voire étonnante qui fait de l'information et de la participation en matière environnementale, une norme juridique contraignante et un droit de l'homme (Barbier and Larrue, 2011). Elle a été valorisée comme « a unique international agreement in terms of integrating human rights and environmental protection » (Mason, 2010) jusqu'en mars dernier, date à laquelle une « convention sœur » a été adoptée à Escazu par 33 pays d'Amérique latine et des Caraïbes (LAC). La convention d'Aarhus a de fait permis l'avancée des principes de la démocratie environnementale dans cette grande région européenne de l'ONU. L'évaluation environnementale a été développée dans des pays qui ne la pratiquaient pas, la production et la diffusion de données environnementales s'y sont généralisées, la participation du public s'est organisée, notamment avec le soutien des Centres Aarhus installés et soutenus par l'OSCE dans les pays d'Europe centrale, du Caucase et d'Asie. La convention d'Aarhus a ainsi accompagné une forme d'exportation de la démocratie environnementale dans la période post-soviétique qui explique aussi le soutien qu'elle a pu recevoir de différentes institutions internationales. Qu'en est-il 20 ans plus tard, de cette extension des principes de la Convention et en particulier du droit à la participation du public via l'article 3.7 de la convention qui prévoit que « Chaque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement » ?

A partir d'une expérience de participation observante en qualité de présidente des travaux de la Convention d'Aarhus sur la participation du public dans les forums internationaux (PPIF), je propose dans cette communication de discuter différents défis que rencontre actuellement l'avancée de la démocratie environnementale dans les négociations internationales ayant un impact sur l'environnement. Au-delà des difficultés structurelles auxquelles sont confrontés les représentants du public qui veulent participer aux négociations internationales (ressources limitées, politiques d'accréditation et de prise de parole, etc.) on

propose de revenir sur trois grands types de défis actuels : une acception du « public » qui s'éloigne de la définition de la convention d'Aarhus pour faire une place grandissante aux acteurs économiques (PNUE, Global Compact) ; des avancées démocratiques remises en question par des gouvernements autoritaires (COP 24 de la CCNUCC, UNEA) ; une technicisation des débats « excluante » (Fouilleux, Jobert 2017) (conventions produits et déchets toxiques, négociations commerciales).