



Sommet mondial sur le développement durable 2002



Ministère des Affaires Étrangères

Ministère de l'Aménagement du
Territoire et de l'Environnement

PARTICIPATION ET TRANSPARENCE

CONTEXTE

La participation des citoyens aux choix et décisions est consubstantielle au développement durable. Elle est un des facteurs de sa dynamique. Dès 1992, la communauté internationale reconnaissait que « l'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est la **participation du public à la prise de décision** » ([chapitre 23](#) d'Action 21) : il s'agit non seulement de développer la participation des individus et diverses parties prenantes aux décisions publiques (que cela soit dans le cadre des instances internationales des Nations Unies et autres organismes multinationaux, que dans le cadre de l'élaboration des politiques nationales et des programmes et projets de développement locaux). Les diverses procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement sont naturellement concernées, mais aussi les diverses politiques ayant des conséquences sur les communautés et le devenir de la société humaine dans son ensemble.

Le principe 10 de la Déclaration de Rio est formulé comme suit : « 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 Etats 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 ».

Un pré-requis à la participation est effectivement l'**accès à l'information, notamment environnementale, et la transparence** : les particuliers et différents grands groupes sociaux doivent avoir accès à l'information que détiennent les pouvoirs publics : cela concerne l'information se rapportant à l'environnement lui-même, mais aussi des informations sur les produits et les activités qui ont ou pourraient avoir des incidences sur l'environnement, ainsi que les mesures de protection de l'environnement.

INITIATIVES

Des progrès notables ont marqué cette dernière décennie : à l'échelle supra-nationale, par la mise en place de conventions multilatérales, comme celle d'Aarhus, de mécanismes de participation et de travaux pour plus de transparence; à l'échelle des Etats, au travers de nouvelles réglementations et législations, de la mise en place de nouveaux mécanismes institutionnels, ou de l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'actions nationaux.

► Participation des parties prenantes dans les travaux des instances internationales et mécanismes relatifs au développement durable

Les Nations Unies ont engagé de manière volontariste un renforcement des relations avec la société civile et le monde des affaires : [un site](#) y est consacré qui présente certaines initiatives de l'ONU vers les jeunes ([Réseau des Nations Unies d'information des Jeunes](#)), vers le monde du sport et de la culture, vers le milieu scientifique. Les travaux de la Commission des Nations Unies pour le Développement Durable font l'objet d'une ouverture structurée aux parties prenantes, invitées à apporter leurs contributions aux travaux des différents sommets, notamment lors des travaux préparatoires de la Conférence. Le rôle des Nations Unies est en contrepartie de plus en plus soutenue par la Société Civile, comme par exemple au travers de la [Fédération Mondiale des Associations pour les Nations Unies](#).

La participation des groupes 'dits les plus vulnérables' aux travaux des instances internationales sur le développement durable mérite d'être renforcé : **jeunes, femmes et populations autochtones** ont regretté lors des travaux préparatoires au sommet de Johannesburg de janvier 2002 « de ne pas être reconnus comme partenaires à part entière dans la mise en œuvre des programmes de développement durable ». Les jeunes, qui représentent 60% de la population mondiale, s'estiment en marge de la mise en œuvre de l'Agenda 21 : ils ont demandé en janvier 2002, à pouvoir participer, au moins 2 heures, au Sommet de Johannesburg, afin de partager avec les Gouvernements, les organisations internationales et les Institutions de Bretton Wood, leurs visions du développement durable.

► Gouvernance mondiale (voir fiche 10)

► Transparence internationale et lutte contre la corruption

Le développement durable exige une plus grande transparence au niveau internationale et notamment de conforter la lutte contre la corruption et l'usage de fonds prévus pour l'aide au développement et le développement durable pour des objets différents.

Les initiatives sont nombreuses en ce sens : le Fonds Monétaire International a développé un [code de bonnes pratiques sur la transparence des finances publiques](#). L'OCDE élabore dès 1998 une [Convention contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales](#) et dispose aujourd'hui d'une [division anti-corruption](#). La Banque mondiale a adopté une [stratégie anti-corruption](#) qui vise notamment à [prévenir de la corruption dans le cadre des projets de la banque, aider les pays à lutter contre la corruption](#).

L'organisation non gouvernementale [Transparency International](#) s'est donnée pour mission d'amener les gouvernements à mieux rendre compte de leur gestion et de freiner la corruption nationale et internationale : elle publie chaque année un index de perception de la corruption, et est partenaire du [Centre Internet de Recherche sur la Corruption](#).

Plusieurs conférences internationales pour la lutte anti-corruption ont été mises en place, dont notamment celle de Durban intitulé "Global Integrity: 2000 and Beyond" à Durban en 1999, qui est à l'origine de [l'accord de Durban](#)

► Convention d'Arhus

La [Convention d'Arhus](#) 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 adoptée en juin 1998, sur la base des travaux de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE)), par 39 Etats et la Commission Européenne.

Elle repose sur trois axes:

- 1) **droit à l'information environnementale** : les personnes physiques et morales doivent pouvoir demander des informations sur l'environnement;
- 2) **participation amont du public** : le public doit participer le plus tôt possible aux décisions pouvant avoir des répercussions sur l'environnement;
- 3) **droit d'accès aux tribunaux** : les personnes auxquelles l'accès à l'information a été refusé doivent pouvoir recourir en justice.

Elle incite les Etats à mettre en œuvre des institutions et procédures renouvelées pour que la participation du public soit **effective**, et à un **stade approprié** 'et tant que les

options sont encore ouvertes' durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des législations, politiques et programmes, qui peuvent avoir des répercussions sur l'environnement. Elle impose des normes minimales, et propose des règles pratiques (délais suffisants pour permettre une participation effective, publication ou mise à disposition au public d'un règlement de la participation, possibilité effective donnée au public de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs) pour sa mise en œuvre par les Etats. Elle propose une harmonisation des données sur les polluants et rejets en Europe.

Elle laisse par contre certains champs plus ouverts, notamment en ce qui concerne la participation du public en matière d'OGM, qui est laissée à la discrétion des Etats signataires, ou la possibilité de limiter l'accès à l'information pour des raisons de confidentialité commerciale.

► Evolutions législatives nationales

Nombre de pays en développement ont élaboré des projets de lois sur l'environnement ou ont engagé la révision des lois existantes pour permettre une meilleure prise en compte de l'environnement dans leur appareil législatif... notamment pour permettre l'application nationale des conventions internationales (Convention de Bâle, Convention de Vienne, Convention sur le Droit de la Mer, ..).

Les institutions internationales dépendantes des Nations Unies ont fortement assisté de nombreux Etats, par des activités de formation et d'assistance technique, à acquérir les capacités juridiques et les compétences requises en matière de droit de l'environnement (PNUE, UNITAR, PNUD, Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains, FAO, ..) assistés également par la Banque Mondiale, ou des organisations non gouvernementales comme l'UICN.

► Conseils Nationaux de Développement Durable

Depuis 1992, plus de 70 pays ont créé des conseils nationaux pour le développement durable ou des structures similaires (ex : commission de développement durable, en France), qui peuvent avoir, selon les pays, l'une ou plusieurs des quatre missions suivantes :

- a) faciliter la participation des parties prenantes et de la société civile à la prise de décision gouvernementale,
- b) promouvoir l'intégration des questions économiques, sociales et environnementales,
- c) assurer une mission de veille sur les accords et dynamiques mondiales,
- d) soutenir la société civile nationale dans le cadre des travaux des Nations Unies.

Leur structure, composition et mission diffèrent notablement d'un pays à l'autre, de même que leur incidence effective sur l'élaboration des politiques nationales. Le défi de demain sera de conforter les

missions de ces organes et de les rendre effectivement efficaces. Y parvenir requiert avant tout des volontés politiques nationales à mettre en œuvre des contre-pouvoirs, garants d'une nouvelle représentation des parties prenantes aux décisions politiques. Y parvenir nécessite que des obstacles soient levés : l'insuffisance des moyens humains et financiers généralement attribués à ces structures, la difficulté à modérer les travaux de ces organes pour dépasser les concurrences et désaccords entre parties prenantes, notamment entre société civile et autorités, et trouver des consensus en présence d'avis divergents, l'incertitude ou l'absence de connaissance sur certains thèmes en lien avec le développement durable à traiter par ces organes.

► Organes Nationaux de débat public.

Certains Etats ont créé des organes permettant de renforcer le débat public, soit dans le cadre de l'élaboration de politiques générales, soit dans le cadre de l'élaboration de grands projets, comme des infrastructures.

C'est le cas de la France, au travers de la [Commission nationale du débat public \(CNDP\)](#), instituée dès 1995 pour renforcer la prise en compte de l'environnement dans les grands projets d'aménagement, constituée à parts égales de parlementaires et d'élus locaux, de membres des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées. La CNDP a été saisie pour plusieurs dizaines de demande de débat public autour de dossiers comme le projet de port du Havre, le TGV Lyon – Turin, l'autoroute Grenoble – Sisteron, le projet de 3^{ème} site aéroportuaire international de la région Ile de France, le centre d'entreposage de déchets radioactifs à Cadarache.

► Participation dans les démarches de programmation et de planification locales

La participation des citoyens à la décision publique s'impose dans les démarches de programmation et de planification locales : L'aménagement du territoire, le développement des quartiers, des villes et des campagnes, doivent reposer sur l'expression des besoins des citoyens et la rencontre des positions représentatives de la société civile. Le renforcement des procédures de concertation dans la planification du territoire, notamment au travers d'Agendas 21 locaux, mais aussi d'une évolution des pratiques existantes en matière d'urbanisme, de programmation locale des transports et infrastructures, du développement économique et social s'impose dans la majeure partie des Etats.

► Participation dans les projets de développement

La participation (et mobilisation) des habitants et acteurs, s'entend à l'échelle internationale (voir fiche sur la

gouvernance mondiale), aux échelons nationaux (voir paragraphes ci dessus) mais également dans le cadre des projets de développement mis en œuvre dans les pays en développement.

Il s'agit alors, dans les cadres définissant à la fois les programmes d'assistances multilatérales, les aides financières (financements par les institutions financières internationales, comme le FMI ou la Banque Mondiale), les politiques de coopération bilatérale ou décentralisée, d'inciter plus systématiquement à la participation des différentes parties prenantes de la société civile : les [femmes](#), les [enfants et les jeunes](#), les [populations autochtones et leurs communautés](#), les [organisations non gouvernementales](#), les [collectivités locales](#), les [travailleurs et leurs syndicats](#), le [commerce et l'industrie](#), la [communauté scientifique et technique](#), et les [agriculteurs](#).

► Réseaux de compétences

Nombre de réseaux se mettent en place pour mobiliser, au niveau international et national, en faveur d'une rénovation de la participation des citoyens et de l'accès à l'information pré-requise à celle-ci. On peut citer par exemple [Access Initiative](#) (TAI), association entre le WRI (World Resources Institute), la Corporacion Participa et l'EMLA (Environmental Management and Law Association, Hungary), qui incite à la mise en oeuvre du principe 10 de la Déclaration de Rio et produit notamment un set d'indicateurs de mesure de la performance des Etats à assurer l'accès à l'information, la participation et l'accès à la justice en matière d'environnement.

► Marquage informatif sur les produits et services : éco-labels, éco-étiquetage

La capacité du citoyen – consommateur de choisir ses achats en tenant compte de leurs caractéristiques éthiques et écologiques est un puissant instrument de changement, qui ne peut s'exercer que

- (a) s'il **existe** une alternative à des choix non éthiques ou écologiques, et
- (b) si les consommateurs et citoyens en **ont connaissance et en sont informés**.

Il convient donc d'assurer une meilleure transparence et information à la fois sur l'existence sur le marché de biens produits, distribués, commercialisés et jetés de manière à nuire le moins possible à l'environnement et à l'être humain, sur l'existence d'infrastructures rendant possible l'utilisation des transports en commun plutôt que de la voiture, sur l'impact environnemental et social de tels choix.

Outil d'information du consommateur, le **marquage environnemental** des produits s'est développé rapidement ces dernières années pour répondre à ce dernier besoin. Le développement de l'écologie en tant qu'instrument promotionnel a conduit les entreprises à développer de nombreux marquages indiquant que leurs produits ou services contribuent à la préservation de

l'environnement. Plusieurs types de marquages doivent être différenciés :

- *Les auto-déclarations environnementales*

Elles s'appuient sur des initiatives volontaires privées. Elles visent à informer sur :

1. Les produits fabriqués avec des matériaux recyclés : fréquent dans l'industrie papetière, le logo signifie que le produit est composé en plus ou moins grande partie de matériaux récupérés ou recyclés.
2. Les objets valorisables lorsqu'ils deviennent déchets (marquages du type 1, 2 et 3) : le logo indique l'aptitude théorique au recyclage du matériau constitutif du produit ou de son emballage, mais ne présuppose en rien de l'effectivité du recyclage du produit après son utilisation, qui dépend d'autres facteurs (existence d'un système de collecte séparative, d'une filière de transport, puis de recyclage, de débouchés industriels, etc.).
3. Les produits qui se veulent respectueux de l'environnement : les impacts du produit sur l'environnement sont pris en compte, depuis sa fabrication jusqu'à son abandon après usage en passant par les différentes phases de son cycle de vie. Ces marquages ne s'attachent souvent qu'à un ou quelques types d'impacts (effet de serre, produits sans phosphates, etc.). Un des plus connus est le label "présERVE la couche d'ozone".

Un label écologique auto-proclamé peut s'appliquer au plan national, communautaire, et international. D'où parfois une superposition des initiatives ou, l'utilisation d'un même logo avec des significations différentes d'un pays à l'autre.

- *Les éco-labels officiels*

Les pouvoirs publics ont voulu donner un cadre au marquage environnemental des produits, pour la protection des consommateurs par la création de marques officielles. Nés dans les années 90, les **éco-labels** sont basés sur des référentiels de certification constitués de normes françaises, européennes et/ou internationales. Le but des éco-labels ou éco-étiquetages est de promouvoir des produits ayant une incidence moindre sur l'environnement pendant tout leur cycle de vie (de l'extraction de matières premières, la distribution, la consommation, l'utilisation, et l'élimination après usage). Parmi les principaux, on peut citer la marque [NF environnement](#), [l'éco-label européen](#), ou le Blue Angel (Ange Bleu) allemand. Une série de normes internationales (les ISO1402X) cadrent rigoureusement l'étiquetage environnemental de produits. La marque **NF environnement** est le label écologique officiel français, né en 1991, qui s'applique à 7 catégories de biens de consommation et produits intermédiaires (peintures, vernis, sacs poubelles, colles pour sols, aspirateurs, composteurs, ameublement, mais ne concerne ni les produits pharmaceutiques et agroalimentaires, ni les services, ni le secteur automobile). **L'éco-label européen** est le label écologique officiel commun à tous les pays de

l'Union Européenne, institué en 1992, couvrant un champs plus large que la marque NF environnement, puisque qu'aux critères écologiques s'ajoutent des critères d'aptitude à l'usage. Il concerne déjà de nombreuses catégories de produits : les amendements pour sols, les ampoules et tubes électriques, les détergents pour lave-linge et textiles, les lave-linge, réfrigérateurs et congélateurs, les matelas, les ordinateurs personnels, le papier pour photocopie, les papiers absorbants à usage domestique, les peintures et vernis de décoration intérieure, les tee-shirt et linge de lit. Il concernera prochainement les détergents ménagers et la vaisselle, les chaussures, les produits textiles, les déodorants, les laques pour cheveux, les produits coiffants et les shampoings, les litières pour chat, les piles et les accumulateurs, les services touristiques. Afin de promouvoir une approche rigoureuse et encadrée de l'étiquetage environnemental de produits, l'office de normalisation internationale ISO a également mis au point une série de normes (les ISO1402X)

Des informations sont également diffusées et comprises à tort par les consommateurs comme correspondant à un atout environnemental effectif. On peut citer, par exemple, le [point vert d'Eco-emballage](#) en France qui signifie que l'entreprise a payé sa contribution obligatoire aux coûts de valorisation des déchets d'emballages ménagers, ou des symboles, comme le "Tidy man", qui invite le consommateur à des gestes quotidiens respectueux de l'environnement, en l'occurrence à jeter l'emballage du produit dans une poubelle appropriée au type de matériau.

► **Position de la France**

La France fait de la participation des citoyens à la décision publique une orientation majeure de sa politique, en faisant évoluer les processus de décisions nationales vers plus de démocratie environnementale et sociale et en engageant un renforcement de la démocratie de proximité. Les nouvelles lois environnementales placent la transparence, la démocratie, l'application du principe pollueur payeur et l'accroissement de l'efficacité de l'Etat au premier plan. Les lois récentes de l'aménagement du territoire et du développement des territoires traduisent la volonté d'une évolution vers de nouveaux partenariats et une démocratie participative rénovée par le renforcement des procédures de concertation dans la planification du territoire, en donnant force de loi aux Agendas 21 locaux, en rend les documents d'urbanisme plus exigeants dans leurs contenus au regard des exigences environnementales, en faisant de la mixité sociale et du droit au logement pour tous une priorité par l'obligation aux agglomérations de plus de 50 000 habitants de se doter d'un nombre minimal de logements sociaux. Le renforcement de la démocratie de proximité, de la participation des citoyens à la vie locale au travers des conseils de quartiers des 50.000 habitants et l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux sont au cœur des projets de lois en discussion. La réforme des procédures d'enquête publiques permettra de mieux associer la population aux grandes décisions d'investissement dans les communes.