

M. SCULLOS • A. RONIOTES • V. MALOTIDI

**PARTICIPATION DU PUBLIC
INFORMATION ET SENSIBILISATION
POUR L'ENVIRONNEMENT
EN MÉDITERRANÉE**

Deuxième édition





**Bureau d' Information Méditerranéen
pour l'Environnement, la Culture et le Développement Durable.**
28, rue Tripodon • 105 58 Athènes • Grèce
tel. +30 210 3247490, 3247267 • **fax:** +30 210 3317127
e-mail: mio-ee-env@ath.forthnet.gr • **site web:** <http://www.mio-ecsde.org>

Texte et rédaction

M. Scoulios, A. Roniotes, V. Malotidi

Coordination de la production

Vangelis Constantianos

Couverture

M. Scoulios

Conception artistique

Oxy Creative Team

Traduction en français

Agnès Bruneau

Cette publication a été conçue et publiée par le **MIO-ECSDE** avec le soutien de la
Commission du DG pour l'Environnement de l'Union Européenne

Copyright: MIO-ECSDE, 2003

ISBN: 960-87842-9-8

Cette publication doit être citée comme suit :

Scoulios M., Roniotes A., Malotidi V., «Participation du Public, Information et Sensibilisation pour l'Environnement en Méditerranée», deuxième édition, MIO-ECSDE, Athènes, 2003.

Athènes 2003

Table des matières

Introduction	05
Partie A Information, Sensibilisation et Participation du Public	11
1.1 Le Public-les groupes concernés	12
1.2 Intérêt pour l'environnement	15
1.3 Actions en réponse aux menaces pesant sur l'environnement	16
1.4 Confiance inspirée par les sources d'information	18
1.5 Dispositions et capacité à rechercher et à comprendre l'information	24
1.6 Comprendre l'évolution du processus «participatif»	25
Partie B La Scène Méditerranéenne	29
2.1 Avant-propos	29
2.2 Le public et la participation publique dans les pays méditerranéens. Un aperçu historique	30
2.3 Le Forum Civil Euro-Méditerranéen L'Implication de la Société civile dans le partenariat Euro-Méditerranéen	34
2.4 Une évaluation de la situation actuelle de la participation du public en Méditerranée	36
2.5 L'émergence des politiques intégrées et le rôle des ONG - quelques obstacles fréquents	38
2.6 Les questions principales sur lesquelles se portent l'intérêt du public, l'information et la participation dans les pays méditerranéens	40
2.6.1 L'éventail des questions qui attirent l'attention du public	40
2.6.2 Les questions les plus fréquentes	41
2.6.3 Les questions identifiées lors des Conférences d'ONG majeures	41
Partie C Dispositions légales pour les Droits du Public à l'information et à la Participation	45
3.1 Dispositions internationales actuelles	45
3.1.1 La législation européenne et les droits à l'information et à la participation	47
3.1.2 La Convention d'Aarhus	49
3.2 Bref aperçu des cadres nationaux dans les pays méditerranéens et dans l'UE	54
Partie D Recommandations pour le renforcement de la participation du public en Méditerranée	67
4.1 Recommandations pour le renforcement de la participation du public en Méditerranée	67
4.2 Quelques suggestions d'activités spécifiques	72
4.3 Quelques points sur la question de financement	74
Partie E Conseils sur les méthodologies, les indicateurs et les évaluations du coût pour la participation du public	77
5.1 Méthodologies pour la participation du public	77
5.2 Les indicateurs sur la participation du public	78
5.3 Coûts et bénéfices économiques. Une approche préliminaire	80
Bibliographie	83
Références	83
Rapport final, Déclarations et Mémoires de Conférence	85
Sites Web	86

TABLEAUX

Tableau A.1	Le public	12
Tableau A.2	Autres partenaires pour le dialogue, la participation et les partenariats publics	13
Tableau A.3	Résumé des résultats de l'étude menée en Grèce (Elliniki Etairia)	20
Tableau A.4	Réponses dans les pays arabes quant au rôle du gouvernement et des autres acteurs impliqués dans la protection de l'environnement	22
Tableau A.5	Dispositions à agir en faveur de l'environnement	23
Tableau B.1	Sujets-clés d'intérêt public identifiés collectivement par des ONG méditerranéennes pour l'environnement	43
Tableau C.1	Le droit d'être informé	47
Tableau C.2	Le droit d'être impliqué	49
Tableau C.3	Les trois piliers de la Convention d'Aarhus	50
Tableau C.4	Le statut actuel de la ratification de la Convention d'Aarhus par les pays méditerranéens	54
Tableau C.5	Résumé des données sur l'information et la participation du public dans les pays méditerranéens	64
Tableau C.6	Cadres légaux, Institutions et Programmes pour des initiatives publiques	64
Tableau E.1	Méthodologies et techniques pour la Participation du Public	77

FIGURES

Fig. A.1	La pyramide de l'information, la sensibilisation, la participation et l'EpED	11
Fig. A.1.a	Intérêt du public pour l'environnement (Eurobaromètre 43.1, 1995)	15
Fig. A.1.b	Intérêt du public pour l'environnement (Eurobaromètre 51.1, 1999)	16
Fig. A.2.a	Les actions les plus fréquentes (Eurobaromètre 43.1, 1995)	17
Fig. A.2.b	Les actions les plus fréquentes (Eurobaromètre 51.1, 1999)	17
Fig. A.3	Confiance inspirée par les sources d'information (Eurobaromètre 51.1, 1999)	19
Fig. A.4	Représentation schématique de l'évolution du processus «participatif»	26
Fig. A.5.a	Une représentation bidimensionnelle du processus «participatif»	28
Fig. A.5.b	Une représentation tridimensionnelle du processus «participatif»	28
Fig. B.1	Représentation schématique de la situation de la participation du public en Méditerranée	37
Fig. B.2	Une représentation bidimensionnelle de la situation de la participation du public en Méditerranée	38
Fig. E.1	Éléments de FPEIR (Forces motrices - Pressions - Etat - Impact - Réponses) de l'AEE	78

INTRODUCTION

Le rôle central du public pour la réalisation du développement durable a été largement reconnu à la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement CNUED, tenue à Rio (1992) et dans l'Agenda 21, dans l'Agenda MED 21, ainsi qu'au sein du 5ème et 6ème Programmes d'Action pour l'Environnement, etc. L'information est souvent considérée comme l'un des éléments clé d'une *participation du public* réussie. Elle est encouragée comme étant une approche, au moins, complémentaire à l'Education pour l'Environnement et plus récemment –comme on l'a formulé à Salonique (1997)- à l'Education pour l'Environnement et la Durabilité (EpED) (Scoullou, 1998), toutes deux étant des mécanismes importants pour soutenir la croissance de *la Sensibilisation à l'Environnement et au Développement Durable*, pour permettre au public de participer aux processus décisionnels relatifs à l'environnement et pour fournir les bases à des choix rationnels et pertinents de la part du public. La présente publication tente de résumer les aspects les plus importants des problèmes posés tels qu'ils ont évolué en Méditerranée. Elle s'appuie largement sur le rapport préparé pour la 5ème Réunion de la Commission Méditerranéenne sur le Développement Durable (CMDD) à Rome, 1999 (Scoullou, Roniotes, 1999).

On a d'abord porté l'attention sur l'apport de l'information et de l'éducation appropriée (y compris la formation) puis sur la garantie du droit d'accès à l'information et à l'éducation en matière d'environnement, bien que l'existence de problèmes relatifs à l'institutionnalisation de ces droits ait été reconnue. La mise en œuvre de façons diverses et à des degrés différents est en cours dans de nombreux pays de la Méditerranée.

On fait souvent une distinction courante à cet égard entre la diffusion «passive» de l'information, où les autorités (nationales, régionales ou locales) répondent à la demande du public et la diffusion «active» de l'information où les autorités ou institutions publiques sont responsables du rassemblement des informations et de leur diffusion régulière au public. En ce qui concerne les actions participatives, on fait souvent la distinction entre des formes horizontales et des formes verticales bien que beaucoup des exemples existants soient une combinaison des deux. (Voir l'encadré de la page suivante).

A un niveau international mais aussi dans la région méditerranéenne, nous abordons une nouvelle phase dans la façon dont nous comprenons le rôle de l'information en matière de développement durable, façon qui nécessite une compréhension plus profonde des relations entre action et information. Les possibilités et les implications de la révolution des technologies de l'information ne sont ni complètement réalisées ni correctement comprises. De nouvelles problématiques ont fait leur apparition

INTRODUCTION

quant aux problèmes connus de la sur-information, de la complexité de l'information et des niveaux appropriés de sa présentation, de la pluralité des sources d'information (parfois conflictuelles) et de la pertinence des catégorisations traditionnelles des problèmes de l'environnement. Il en résulte que la diffusion de l'information est surveillée de plus près et qu'une plus grande attention est accordée aux questions d'efficacité et de validité. Cibler l'information à des usages particuliers est de plus en plus considéré comme étant essentiel pour les détenteurs de l'information mais simultanément cela soulève le problème du contrôle de l'information, de son catalogage, etc. On sait peu de choses sur la façon dont cette information est comprise par l'utilisateur, y compris le public et comment cette compréhension motive ou entrave l'action favorable à l'environnement alors qu'il est fondamental de comprendre cette relation entre action et information pour que l'information soit transmise efficacement.

Une autre difficulté peut apparaître entre d'une part l'information produite et diffusée à un niveau européen et nécessitant inévitablement une certaine standardisation et d'autre part la prise en considération de la perception locale, de l'utilité et des résonances culturelles d'une telle information. Les pays méditerranéens non européens vont forcément et automatiquement être influencés par une telle standardisation des produits de l'information et par une politique européenne commune de l'information. De façon analogue, cela soulève le problème du niveau approprié, de la provenance, de la localisation du traitement et de la formulation de l'information et ce particulièrement en relation avec les diverses politiques relatives à l'environnement et la durabilité en Méditerranée. Il convient de noter que pratiquement tous les Groupes de Travail de la Commission Méditerranéenne pour le Développement Durable (CMDD) ont identifié la composante «information, sensibilisation, éducation et participation publique» comme étant un élément essentiel au succès des diverses politiques sur lesquelles ils travaillent. Par conséquent, l'autorité de la source de l'information et la confiance (ou son absence) que le public nourrit pour de telles institutions s'avèrent cruciales pour la façon dont l'information est perçue, évaluée et traduite en action. Ces observations montrent le besoin d'une meilleure compréhension du rôle que joue l'information dans l'acquisition par le public du pouvoir d'agir ainsi que de l'enjeu de la relation entre information et action.

Actions participatives

Dans le présent rapport, sont considérées comme des «actions participatives», les actions où au moins l'un des partenaires est un groupe non gouvernemental, une autorité locale, un secteur privé ou même un groupe ad hoc de particuliers intéressés. Les actions participatives sont inséparablement liées à l'information et peuvent être soit verticales quand elles impliquent des particuliers, des organisations populaires, divers niveaux d'interactions avec des administrations et autorités et ce jusqu'au niveau des gouvernements nationaux ou d'organes internationaux (tels que le PNUE/PAM ou l'UE) soit horizontales entre des partenaires d'un même niveau ou agissant sur un pied d'égalité. Indépendamment des caractéristiques susmentionnées, toutes les actions participatives en Méditerranée peuvent être classifiées en plus, selon des concepts, en deux grandes catégories générales qui dans la plupart des cas ne peuvent pas être considérées comme étant complètement étanches :

a. Actions relatives à des problèmes spécifiques d'habitude à un niveau local, sous-régional ou national

Dans la plupart des cas connus en Méditerranée, ces actions sont liées à des programmes, des projets ou des politiques proposées ou mises en œuvre. Dans cette catégorie, on pourrait classer un très grand nombre de «réactions» (depuis la transmission de la plus simple information à une manifestation très «agressive» ou une action politique tel le «boycott») de la part du public (monsieur tout le monde, les groupes écologistes ou professionnels) contre des projets de développement inadéquats menaçant l'environnement ou la viabilité ou la durabilité de systèmes écologiques ou socio-économiques à un niveau local (ex. la construction d'une route, d'une usine, d'un barrage, l'introduction d'une nouvelle espèce etc., les dédommagements aux agriculteurs etc.). Dans cette même catégorie, on pourrait inclure aussi un grand nombre d'initiatives visant à la «restauration» (nettoyage etc.) de sites ou la promotion de l'éducation-sensibilisation s'appuyant sur les expériences à éviter.

b. Actions relatives à l'introduction de nouvelles idées, de nouveaux principes et problèmes à caractère mondial ou du moins international/transfrontalier.

Dans cette catégorie, on peut faire rentrer une certaine variété d'actions, dont la plupart sont de nature informative ou «catalytique» (tel que le «renforcement de capacité») ou de nature institutionnelle avec le développement de concepts. Cette catégorie peut inclure des campagnes, des conférences, des audiences publiques, etc. et en général, des efforts pour organiser la participation du public à un niveau international, national, régional, ou local avec comme buts essentiels l'élaboration d'une opinion «informée» de la part du grand public et la pression sur des priorités et décisions politiques à un niveau régional méditerranéen (ex. impôt sur l'énergie contre le réchauffement mondial, des plans pour la durabilité, comptabilité «verte», etc.). De part leur nature, la plupart de ces actions sont le résultat direct ou indirect de la partie de la société méditerranéenne la mieux organisée, grâce aux ONG, ayant déjà formé divers types de réseaux de communication couvrant la région dans son ensemble (essentiellement par le biais de l'échange d'informations).

Les contextes de la politique de transmission de l'EpED et de l'information sont également en train de changer. Ces dernières années, on a assisté à un glissement graduel de l'idéologie d'une didactique fixe et de celle des directives politiques contrôlées dans le domaine de l'élaboration de la politique de l'environnement de l'UE, vers un processus plus participatif et un élargissement du registre des instruments, y compris une confiance accrue dans les instruments économiques/fiscaux et les prises de décision individuelles. Cela soulève de nouvelles implications quant au rôle de l'information et de l'éducation au niveau de l'élaboration et de l'exécution des politiques. Cette augmentation des responsabilités déléguées à des individus fait partie intégrante de l'éducation mais également de la culture de l'information et en fait une caractéristique importante du contexte dans lequel l'information est fournie et utilisée.

INTRODUCTION

L'information et l'EpED sont toutes deux de plus en plus utilisées comme des mesures directrices en elles mêmes et comme des compléments à d'autres mesures.

Par conséquent, les exigences institutionnelles pour l'information en ce qui concerne le public d'abord au niveau du suivi du changement de comportement et d'attitudes et ensuite pour comprendre les raisons de toute résistance éventuelle au changement. De la même façon, il est reconnu que les perceptions et les attitudes dans le domaine de l'EpED se manifestent dans un système beaucoup plus ouvert où l'environnement, la société, l'économie et l'innovation scientifique interagissent. Ainsi donc, que ce soit pour l'information ou l'EpED, le public en lui-même agit comme une source importante de l'information et de l'éducation en ce qui concerne l'environnement et la durabilité.

Il est important également de reconnaître les défauts sous-jacents à cette nouvelle culture montante de l'information. L'information n'est jamais neutre, et souvent indépendamment des intentions de ceux qui la produisent. Même l'information scientifique supposée objective, est produite dans un contexte spécifique à partir d'un point de vue spécifique et destinée à un usage et des usagers spécifiques. Les faits eux-mêmes sont souvent sujets à des critiques car il n'y a pas de fait sans interprétation de données. Les données et extrapolations effectuées sont fréquemment contestées surtout dans des cas de conflits touchant à l'environnement. L'information elle-même peut devenir un instrument de réconciliation ou de conflit.

On a le sentiment que la transmission d'information en arrive à signifier que les institutions ont pu abandonner leurs responsabilités sociales et que toute nouvelle action dépend du public, des autorités locales, des ONG et autres acteurs sociaux. Au contraire, la nécessité de fournir l'information peut pousser certaines institutions à modifier leurs activités afin de répondre à des normes plus largement acceptées ou en dirigeant l'attention de l'institution vers des dimensions de leurs activités jusqu'alors négligées ou bien en augmentant leur responsabilité et dans certains cas leur visibilité.

La compréhension du rôle de l'information en rapport avec la sensibilisation du public, l'EpED, la participation et l'action, est donc en pleine évolution, couvrant des questions de liberté d'accès à l'information comme des questions de gestion de l'information, de pertinence et de l'à-propos de l'information, ou encore le sens attribué à l'information fournie ainsi que son rôle et ses implications par rapport aux réponses du public.

Dans la partie A de cette présente publication, nous analysons d'abord les termes, les modalités et le cadre de la sensibilisation, de l'information, et de la participation du public, ce que l'on entend par «public» et quels sont les degrés actuels de l'intérêt du public, de son action, de son potentiel, de sa confiance dans les sources d'information, quelles sont la volonté et la capacité du public à rechercher et à comprendre l'information ainsi que ce que l'on considère comme étant une courbe évolutive du processus participatif.

INTRODUCTION

Dans la partie B, on analyse les spécificités de la région méditerranéenne et on essaie de suivre le développement des questions pertinentes dans la région. On y fait une évaluation des résultats accomplis et des problèmes puis une brève analyse des causes premières. Finalement, on y présente les questions principales retenant l'intérêt du public.

La partie C renvoie au cadre légal actuel comprenant la Convention d'Aarhus, les clauses de l'UE et un survol, non spécifique, des cadres nationaux dans certains pays méditerranéens.

La partie D est consacrée à des recommandations les unes plus générales, les autres plus spécifiques en vue de renforcer la participation du public dans la région méditerranéenne. On y donne aussi des informations sur des questions de financements adéquats.

Dans la partie E, quelques conseils sur la méthodologie et les indicateurs des processus participatifs sont donnés. On y fait aussi une approche préliminaire du coût économique et des bénéfices impliqués par les processus participatifs.





Partie **A**

Information, Sensibilisation et Participation du Public

□ INFORMATION, SENSIBILISATION et PARTICIPATION du PUBLIC

La sensibilisation du public à l'environnement ainsi que l'attitude et le comportement des gens par rapport à l'environnement ont été largement étudiés par le biais d'études quantitatives (sous forme de questionnaires), telles que celles utilisées pour l'Eurobaromètre et par le biais d'études qualitatives, sous forme d'approches s'appuyant sur l'observation (interviews, etc.).

Le but final de la sensibilisation du public, de l'échange de l'information et de l'éducation en matière d'environnement et de durabilité est de développer les connaissances, la compréhension, les capacités et savoir-faire des individus et des groupes pour qu'ils agissent et se comportent en faveur de la protection de l'environnement naturel et culturel. La meilleure façon d'y arriver est de faire respecter les règles institutionnalisées et acceptées, fruits de la compréhension, du dialogue, de la participation et du partenariat, ce dernier étant la forme de participation la plus avancée.

L'interdépendance extrême et le développement indissociable de l'information, de l'EpED et de la participation peuvent s'exprimer comme étant les quatre facettes d'une même entité et peuvent être schématisés sous forme d'une pyramide, dont les quatre côtés seraient l'information, la sensibilisation, l'EpED et enfin la participation (Fig.A.1). Chacun des côtés peut être la base des trois autres. Ce qui d'ailleurs explique comment la pyramide peut être construite sur des fondations différentes selon les différentes approches données qui sont suivies. Dans la plupart des cas, l'approche suivie est celle qui s'appuie sur la sensibilisation.

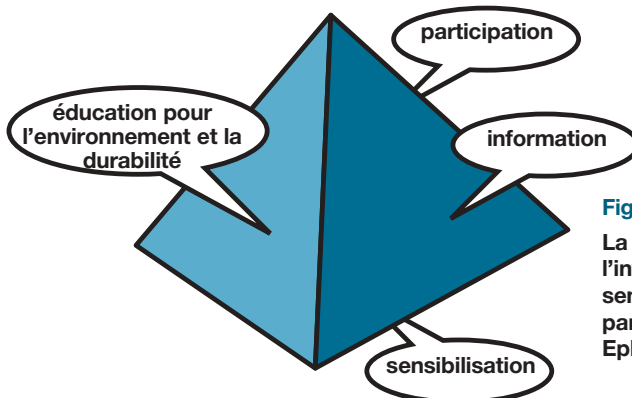


Fig. A.1

La pyramide de l'information, la sensibilisation, la participation & l'EpED

De plus, les politiques spécifiques élaborées pour chacun de ces aspects se superposent automatiquement et fusionnent. Par exemple, les politiques de promotion de l'éducation pour l'environnement et la durabilité nécessitent le flux d'informations passives et actives sur les pressions, les nouveaux développements, les institutions et les solutions, la plus grande sensibilisation de la société, l'éducation formelle, non formelle et informelle des étudiants en classe et à l'extérieur et la participation active de l'école dans la société.

1.1 Le Public – Les groupes concernés

Un certain nombre de constituants sont identifiés comme formant le public. D'ordinaire, on considère comme public, la population en général; les organes élus de la représentation du peuple tels que les conseils locaux, départementaux, et municipaux, les comités de quartiers et Assemblées du Peuple (existantes dans certains pays); les ONG et autres formes d'associations populaires et dans certains cas, des figures publiques tels que des personnalités de très grande notoriété.

Tableau A.1
Le public

La Population	Constitué d'individus, le public est une ressource première pour l'accomplissement du développement durable à travers leurs décisions quotidiennes et leur choix de consommateurs (ex. pour l'énergie et l'usage des transports) et par le biais de leur participation directe à des actions (d'ordinaire à un niveau local) comme les nettoyages, la plantation d'arbres et à travers le vote, en particulier lors des référendums. Afin de participer efficacement à un dialogue sur un sujet donné, la population doit d'abord déterminer et exprimer clairement sa position, ses intérêts et priorités. Ce qui est souvent réalisé par l'intermédiaire de représentants. Ceux-ci peuvent être des dirigeants traditionnels comme des chefs de tribu, des dirigeants ou personnalités spontanées acceptés par la population et d'autres groupes, une ONG, comme une association communale pour le développement et l'environnement maintenant des relations réelles avec la population ou un organe déjà élu (comme un comité ad hoc ou une assemblée locale). Cependant quand de véritables scénarios de représentation font défaut ou sont dépourvus de la moindre organisation interne, il arrive que la population soit «réduite» finalement à n'être qu'un bénéficiaire passif de l'information.
Forums Populaires Elus	Ils comprennent les conseils locaux, départementaux, municipaux, préfectoraux et autres conseils populaires qui sont élus et gèrent fréquemment, dans une certaine mesure, les affaires locales, et se trouvent dans nombre de pays. Dans la plupart des cas, ces conseils ont le pouvoir d'approuver, rejeter ou même modifier des projets et actions soumises par le gouvernement central ou l'Autorité Régionale Exécutive.
ONG	En Méditerranée, elles incluent de nombreux types de groupes d'intérêt public, la plupart visant à la protection de l'environnement et à une moindre échelle, à assister les communautés locales à élaborer des plans de développement, ou à défendre l'intérêt des consommateurs ou de groupes plus importants de la population comme les femmes, les jeunes, etc.



←←←	<p>Les ONG jouent divers rôles importants, souvent plus d'un dans le même projet. Ces rôles peuvent aller de la mobilisation du grand public, à la sensibilisation du public, et de sa prise de conscience en faveur ou contre une politique ou un projet à un niveau national ou local, de même que proposer des solutions ou modifications et jouer le rôle de médiateur entre une partie de la population et le gouvernement ou offrir le soutien et conseil organisationnel par le biais de groupe de travail et comités experts. Au niveau méditerranéen, les ONG et réseaux internationaux et en particulier le MIO-ECSDE ont joué un rôle politique et éducationnel de pressions majeur en participant activement à l'élaboration de politiques et en diffusant les messages et politiques à un grand nombre de membres d'ONG locales et nationales (la plupart du temps bien plus rapidement et efficacement que les Autorités Centrales informant les ONG locales ou sous-régionales).</p> <p>Cela met en valeur la capacité des groupes locaux à participer d'une façon de plus en plus efficace bien que parfois cela crée des frustrations pour les autorités mal informées au niveau local.</p>
Autres Associations Populaires	<p>De telles associations regroupent les syndicats, les coopératives pouvant jouer un rôle important dans des questions locales ou régionales. Cependant jusqu'à présent, leur implication dans des questions relatives à l'environnement et au développement durable reste limitée.</p>
Figures Publiques	<p>Les figures publiques sont des personnalités ayant le pouvoir d'influencer l'opinion publique ou autres groupes grâce à la place prédominante qu'ils occupent dans la société. De tels personnalités jouent d'habitude un rôle important dans bon nombre de questions ayant trait à des activités de terrain car leur prestige leur permet d'exprimer l'intérêt du public avec une certaine autorité. Dans la plupart des cas, ces personnalités agissent en collaboration avec ou au nom d'ONG.</p>

Tableau A.2

Autres partenaires pour le dialogue, la participation et les partenariats publics

L'Etat	<p>Sont compris: le gouvernement central, l'administration régionale ou préfectorale, les pouvoirs départementaux.</p>
Les Autorités Municipales (locales)	
Le secteur privé	<p>Sont compris:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les Chambres du commerce et/ou de l'industrie 2. Le secteur privé de l'investissement, important pour le financement des projets même s'il participe rarement au dialogue public en Méditerranée. 3. Les «producteurs» comme les fermiers, les pêcheurs, etc. d'ordinaire représentés par le biais de leurs syndicats locaux ou coopératives.



Syndicats	Tels que les syndicats ouvriers, etc., rarement actifs jusqu'à présent dans ces domaines en Méditerranée.
Le secteur privé consultatif	A maintes reprises il a montré une certaine capacité à rassembler d'autres groupes afin d'obtenir le consensus pour la réussite du projet dans lequel il était impliqué.
Organisations de financement (en particulier internationales)	Comme les projets qui ne sont pas autofinancés par des bénéficiaires sont seulement accomplis s'ils ont des perspectives d'avenir acceptables dans les domaines économiques et écologiques, ces organisations jouent un rôle de plus en plus important dans la stimulation du dialogue public.
Universités et instituts de recherches	Ces institutions ont le pouvoir d'influencer d'autres groupes, d'ordinaire grâce à leur bonne réputation et au profond respect qu'elles inspirent au public et aux autorités par leur travail politiquement «neutre» qui couvre souvent un travail analytique et/ou des recommandations dans le domaine des questions relatives à la nature, au social et à l'économie.
Institutions Intergouvernementales et internationales	Plusieurs d'entre ces institutions et agences, en particulier relevant des NU et de la "famille" de l'UE, jouent un rôle réel dans la stimulation et la participation des dialogues et partenariats ou en offrant le financement et l'assistance technique aux projets qui impliquent le public.
Partis Politiques	Dans la plupart des pays méditerranéens, les parties politiques jouent de façon non systématique un rôle relativement limité dans la stimulation du débat public pour les questions relatives au développement et à l'environnement ou dans la promotion efficace de la participation multisectorielle dans le dialogue public. Dans certains pays, le rôle du parti au pouvoir est souvent confondu avec celui de l'Etat.
Groupes religieux et églises	Traditionnellement ils participent rarement aux dialogues publics sur des questions relatives aux problèmes de l'environnement bien que bon nombre d'entre eux deviennent de plus en plus actifs dernièrement et sont enclins à participer au dialogue sur les questions de développement durable, liées aux valeurs morales et éthiques.

La participation du plus grand nombre possible de groupes impliqués dans le processus de dialogue est d'ordinaire considérée comme la garantie de l'«esprit démocratique» et de l'«ouverture» de ce processus ainsi que de la stabilité et durabilité de tout accord éventuel pouvant être conclu. Bien que le dialogue soit en général une procédure longue et n'aboutisse pas forcément à une participation égale ni à des accords de partenariat, c'est la meilleure garantie possible d'une continuité qui puisse aboutir finalement à un partenariat et même à l'institutionnalisation d'accords. De tels accords une fois institutionnalisés, peuvent conduire à la formulation de règlements, à l'introduction de législation, à des plans de gestion, etc., et peuvent varier du cas à cas selon la culture, le système de gouvernement et les besoins spécifiques et occasions fournies dans chaque cas.

1.2 Intérêt pour l'environnement

Le public est en fait préoccupé par l'environnement peut-être plus que la plupart des autorités ne le pensent, bien que cette préoccupation ne reflète pas forcément les catégorisations institutionnelles des problèmes ayant trait à l'environnement. Bien que l'intérêt du public en Méditerranée en tant que tel n'ait pas été mesuré systématiquement, cela a été fait dans certaines de ses régions en particulier sur la côte nord. Une étude dans les pays arabes (voir ultérieurement le chapitre s'y rapportant dans la présente publication) montre des attitudes similaires dans l'ensemble.

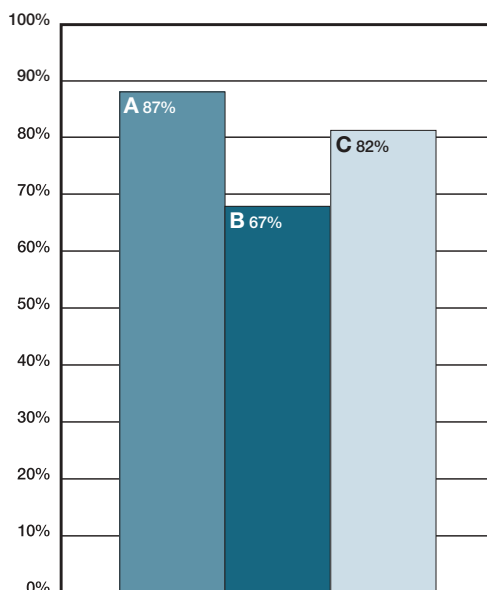


Fig. A.1.a

Préoccupation du public pour l'environnement

- A.** Très préoccupés/tout à fait préoccupés par rapport à un éventail de menaces globales pesant sur l'environnement.
- B.** Très préoccupés /tout à fait préoccupés par rapport à des menaces pesant sur l'environnement national.
- C.** Besoin urgent/ immédiat de protection de l'environnement.

EUROBAROMETER 43.1, 1995

L'enquête Eurobaromètre pour les années 1995 et 1999 (en particulier pour les questions de l'environnement) révèle un intérêt net et fort pour les menaces pesant sur l'environnement dans toute l'UE, y compris la Méditerranée, où l'étude a été menée. Dans l'ensemble, le degré d'intérêt exprimé entre l'étude de 1995 et celle de 1999 a peu baissé. 82% des personnes interrogées dans l'enquête Eurobaromètre de 1995 ont exprimé le besoin urgent de mesures de protection de l'environnement même si ce pourcentage s'abaisse à 72% dans l'enquête de 1999. On doit cependant tenir compte du fait que l'intérêt pour l'environnement est en régression par rapport aux préoccupations de première importance comme les dispositions concernant les services médicaux, le crime et le chômage simplement parce que ces problèmes sont d'importance immédiate plutôt que parce que l'intérêt pour l'environnement a diminué. De plus, «l'environnement» est de plus en plus intégré à d'autres questions et ainsi il arrive qu'il soit moins souvent identifié comme une préoccupation première en elle-même. En plus, le rapport entre la volonté d'exprimer son intérêt pour l'en-

vironnement et la volonté d'agir ou l'acceptabilité des politiques environnementales est très compliqué. Il est à noter que le sentiment d'urgence augmente en fonction du niveau d'éducation de l'audience.

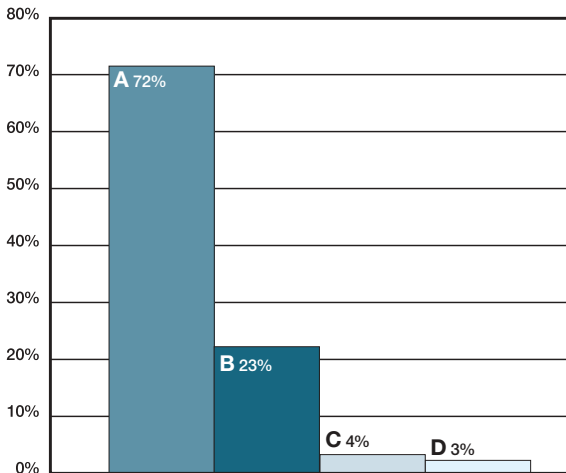


Fig. A.1.b
Préoccupation du public pour l'environnement

A votre avis, la protection de l'environnement et la lutte contre la pollution est ...

- A.** un problème immédiat et urgent
- B.** davantage un problème pour le futur
- C.** pas un problème réel
- D.** pas d'opinion

EUROBAROMETER 51.1, 1999

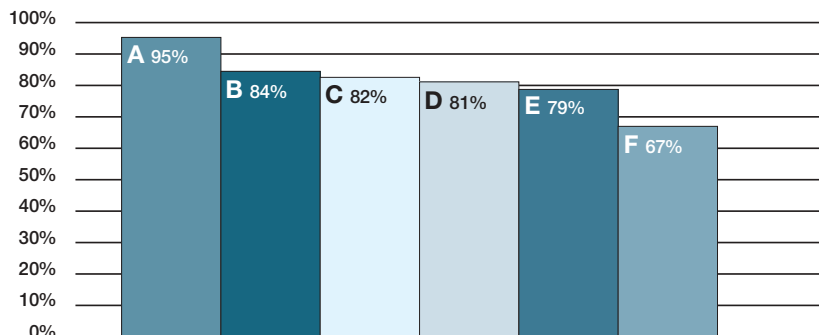
1.3 Actions en réponse aux menaces pesant sur l'environnement

Selon les enquêtes Eurobaromètre de 1995 et 1999, on peut également observer cette fois-ci un niveau considérable de différenciation nationale dans les scores pour ce que « l'on a déjà fait » ou « ce qu'on serait prêt à faire » afin de protéger l'environnement (« l'action potentielle »). Par exemple, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Finlande ont les scores les plus élevés (89 % à 96 %) pour trier un certain type de déchets ménagers destinés au recyclage alors que le score de l'Irlande est de 61 % et celui de la Grèce seulement de 37 % car les programmes de recyclage y sont encore très limités. L'intérêt exprimé pour l'environnement dépend en général de la moyenne nationale du potentiel d'action, ce qui dénote l'importance des cultures et contextes nationaux différents quand on considère des initiatives de participation et d'information du public. Mais ce que les gens disent être prêts à faire ne reflète pas forcément toujours ce qu'ils font, puisque ces bonnes intentions sont souvent compromises par des contextes spécifiques au niveau local tels que la disponibilité des ressources ou de l'infrastructure et les exigences concurrentes en temps, en argent et énergie. Cependant, il pourrait y avoir d'autres raisons pour entreprendre ces actions comme par exemple, économiser de l'argent.

Fig. A.2.a

Les actions les plus fréquentes

Ces actions ont été identifiées comme étant «déjà accomplies» et/ou que les gens seraient «prêt à faire plus souvent / à entreprendre de faire pour protéger l'environnement». Les six actions au score le plus élevé étaient les suivantes :



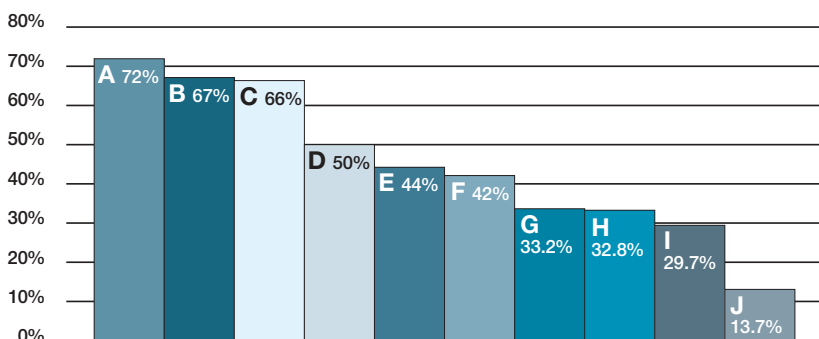
EUROBAROMETER 43.1, 1995

- A. ne pas lancer de papiers ou d'autres déchets par terre
- B. trier les différents types de déchets ménagers
- C. économiser l'eau du robinet
- D. économiser l'énergie en utilisant moins d'eau,
- E. ne pas faire trop de bruit
- F. acheter des produits qui respectent l'environnement même s'ils sont plus chers

Fig. A.2.b

Les actions les plus fréquentes

Est-ce que vous avez l'habitude de...



EUROBAROMETER 51.1, 1999

- A. économiser l'électricité
- B. économiser l'eau
- C. trier vos déchets ménagers
- D. acheter des produits à l'emballage recyclable
- E. vous déplacer en transport public
- F. vérifier le niveau d'émission de gaz de votre véhicule
- G. conduire plus doucement
- H. acheter des produits biologiques
- I. faire de l'engrais avec les déchets du jardin ou de la maison
- J. pouvoir agir en cas d'urgence

Malgré l'image imposante d'un public intéressé et sensibilisé présentée par les données d'études, les degrés de participation et d'action en Méditerranée sont encore relativement bas en particulier en ce qui concerne les résultats de 1999. Par conséquent, il est encore contestable d'affirmer que la diffusion de l'information et la sensibilisation du public associées à l'intérêt conduisent automatiquement à la participation du public et à l'action adéquate en faveur de l'environnement.

1.4 Confiance inspirée par les sources d'information

Les informations utiles et efficaces doivent être considérées comme provenant d'une source sûre. Les enquêtes Eurobaromètre de 1995 et 1999 montrent que dans les pays Euro-méditerranéens, les organisations pour la protection de l'environnement sont considérées comme les sources les plus sûres pour rendre compte de l'état de l'environnement et de ses problèmes alors que l'industrie est la source la moins fiable suivie par les partis politiques principaux (le parti «vert» arrive en tête) et les autorités publiques obtenant un score excessivement bas. Ces résultats sont similaires à ceux de l'Eurobaromètre obtenus il y a une dizaine d'années montrant que les organismes publics agissent plus efficacement à un niveau local que global mais sont dans leur ensemble considérés par le public comme étant inefficaces alors que l'industrie est ressentie comme ne prenant pas suffisamment en compte ses impacts sur l'environnement. Ce manque de fiabilité de certaines institutions est lié à la façon dont elles sont perçues en général comme agissant d'abord dans leur propre intérêt politique ou économique plutôt que dans l'intérêt général. Ces résultats bien que non spécifiques à la Méditerranée sont extrêmement significatifs pour les sources d'information de la région qui ont pour responsabilité de changer le comportement : la crédibilité de la source d'information en particulier en ce qui concerne les problèmes liés au développement durable est manifestement cruciale dans la façon dont l'information est perçue par le public.

Si on compare les résultats des études de 1995 et 1999, on remarque que les gens sont encore plus méfiants par rapport à un grand nombre de sources d'information actuellement disponibles.

De plus, alors que l'enquête Eurobaromètre la plus récente, celle de 2002, décrit la même situation que celle de 1999, il y a quelques différences parmi lesquelles les plus importantes sont les suivantes : pour la première fois, l'UE y apparaît comme une source d'information inspirant la confiance des citoyens (5ème place) ; les médias sont présentés séparément, avec la télévision en 4ème place, alors que les journaux viennent en 10ème place, suivis de la radio (4ème) ; enfin, le gouvernement national (6ème) vient avant les partis politiques représentant l'environnement (9ème) alors que les enquêtes précédentes révèlent le contraire (dans les deux cas, les différences sont infimes).

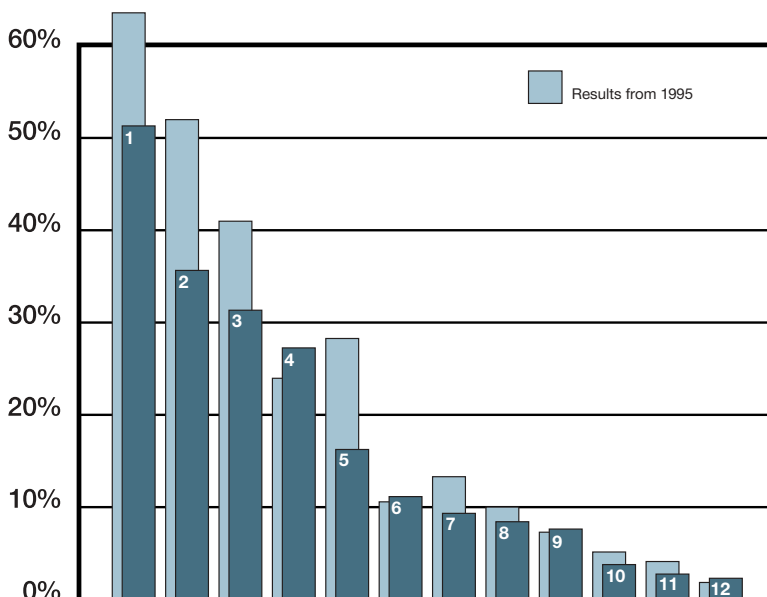
Le diagramme suivant (Fig.A.3) montre la perception qu'a le public des sources d'information fiables principalement sur l'état de l'environnement en Europe. On a demandé aux personnes interrogées quelles étaient les sources d'information fiables pour les problèmes de l'environnement.



Fig. A.3

Confiance inspirée par les sources d'information

A quelles sources d'information feriez-vous confiance parmi les suivantes, en matière d'environnement?



Source: EUROBAROMETER 51.1, 1999

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 1. organisation pour la protection de l'environnement | 7. gouvernement local ou national |
| 2. scientifiques | 8. aucune |
| 3. associations des consommateurs | 9. ne sait pas |
| 4. médias | 10. syndicats |
| 5. enseignants d'école et d'université | 11. partis politiques en général |
| 6. partis politiques prétendant être en faveur de l'environnement (verts, écologistes etc.) | 12. industries |

Une autre donnée importante est celle de la reconnaissance de la valeur de la connaissance et de l'expérience locales et comment elles peuvent rentrer en conflit avec des déclarations officielles par rapport aux enjeux, ce qui peut entraîner une perte encore plus grande de confiance. De même, il est important d'admettre que les conflits et les échecs peuvent subvenir quand l'information à un niveau régional ne tient pas compte des circonstances ni des différences locales. Le manque de résonance auprès des publics d'origines culturelles et socio-économiques différentes mène à l'impossibilité d'impliquer efficacement ces publics dans toute action environnementale pertinente. «Bien connaître son audience» est une devise courante dans le monde de la communication mais bien trop souvent négligée dans l'élaboration politique et scientifique des initiatives d'information relative à l'environnement et à la sensibilisation du public.

Partie A • Information, Sensibilisation et Participation du Public

Une étude plus récente menée en Grèce sur les attitudes et comportements des particuliers envers l'environnement («La conscience environnementale des Grecs», nov. 2001) menée par Focus pour la Elliniki Etairia (*Hellenic Society for the protection of the Environment & Cultural Heritage*) montre quelques données en rapport direct avec ce qui vient d'être dit. Le tableau A.3 comprend les résultats les plus caractéristiques.

Tableau A.3
Résumé des résultats de l'étude menée en Grèce
(Elliniki Etairia)

Quelques questions-clés:	RESULTATS			
Vous sentez-vous concerné par la détérioration de l'environnement ?	93.6% très concernés			
Est-ce que vous considérez importants les problèmes relatifs à l'environnement ?	90.2% très importants	8% pas si importants	1.8% pas importants du tout	
Sources de l'information en ce qui concerne l'environnement	Télévision 74.3%, journaux 43.1%, magazines 33.8%, radio 15.7%, expérience personnelle dans la nature 9.8%, école/université 10.7%, organisations environnementales 4.8%			
«Je fais confiance aux organisations environnementales et j'apprécie leurs actions pour l'environnement»	84.3% oui	11.8% non	3.9% ne sait pas	
Responsabilité des problèmes de l'environnement	57.6% le gouvernement	16.2% le secteur privé	21.6% les particuliers	4.6% les fermiers
«Les Grecs s'intéressent à l'environnement et participent à des actions pour sa protection»	64.3% oui		34.7% non	
«Les particuliers ne peuvent rien pour l'environnement à moins que le gouvernement ne montre le bon exemple»	68.1% oui		31.6% non	
Degré de confiance dans les actions des organisations environnementales, menées par les autorités locales, etc. pour l'environnement :		Beaucoup/vraiment beaucoup	Pas tant/pas du tout	
	Organisations environnementales	57.9%	11.6%	
	Quartier	29.7%	39.5%	
	Autorité locale	25%	31.7 %	
	Le gouvernement	17.8%	47.7%	
Le secteur privé	12.8%	57.8%		

Etude dans les pays arabes

L'«Etude de l'Opinion Publique en matière d'Environnement dans les Pays Arabes» a été organisée par le magazine «Environnement & Développement» en association avec le PNUJ/ROWA (Bureau Régional pour l'Asie Occidentale) et le CAMRE (le Conseil des Ministres Arabes Responsable de l'Environnement) et a été menée dans 18 pays arabes en 2000.

Bref résumé des résultats

- La majorité des personnes interrogées (85.6%) ont le sentiment que l'environnement dans lequel ils habitent s'est détérioré ces dix dernières années principalement à cause de changements provoqués par les activités humaines (97.8%).
- Les gens sont conscients du danger pesant sur l'environnement et menaçant la santé des habitants du Moyen Orient, de l'Afrique du Nord et des Etats du golf et pensent que les gouvernements devraient investir plus d'efforts dans la protection de l'environnement dans chaque pays.
- La grande majorité des personnes interrogées sont prêtes à adopter des actions en faveur de l'environnement dans leur vie quotidienne afin d'améliorer et préserver leur environnement local.
- Plus des trois quarts des personnes interrogées (77%) sont même prêtes à payer des impôts un peu plus élevés si elles savent que cet argent est dépensé pour la protection de l'environnement local. Les Arabes méditerranéens (Libanais et Nord Africains) montrent une plus grande sensibilisation que les peuples des Etats du Golf.

Quelques questions-clés de l'étude

- **Avez-vous l'impression que l'environnement s'est amélioré ou s'est empiré ces dix dernières années ?**
85.5% des personnes interrogées et en particulier 76 à 80% des personnes interrogées dans les pays de l'Afrique du Nord ont affirmé que la situation s'est empirée.
- **Qui à votre avis, joue un rôle essentiel dans la protection de l'environnement ? le gouvernement, les ONG,...les particuliers.**
95.2% des gens interrogés ont affirmé que le gouvernement joue un rôle principal dans la protection de l'environnement. Les moyennes pour les trois régions : les Etats Arabes, le Levant et l'Afrique du Nord correspondent à ce chiffre.



Tableau A.4

Réponses dans les pays arabes quant au rôle du gouvernement et des autres acteurs impliqués dans la protection de l'environnement

	Rôle principal (%)	Rôle mineur (%)	Aucun rôle (%)	Pas de réponse (%)
Gouvernement	95.2	4	0.1	0.7
Domaine des affaires	69.7	26	2.7	1.6
Fermiers	52.3	43.2	3.3	1.2
Organisations internationales	74.9	23	1.1	0.9
ONG	70	27.2	1.6	1.2
Particuliers	82.5	16.1	0.6	0.8

- **Pensez-vous que la conservation de l'environnement pour les générations futures doit être une priorité principale ?**
96.6% des personnes interrogées ont placé la conservation de l'environnement pour la génération future comme priorité principale (toutes les régions et groupes sont d'accord sur ce point).
- **Pensez-vous que les ONG puissent jouer un rôle majeur pour résoudre les problèmes de l'environnement ?**
89.7% de tous les gens interrogés ont affirmé que les ONG peuvent jouer un rôle principal. Le pourcentage par région était le suivant:
 - > Le Levant: 91.9%
 - > Le Golf: 85.4%
 - > L' Afrique du Nord: 90.5%
- **Seriez-vous disposé à prendre des mesures en faveur de l'environnement dans votre vie quotidienne ?**
93.3% des personnes interrogées ont affirmé qu'elles sont prêtes à mettre en application les 14 mesures pour l'environnement, répertoriées dans le tableau A.5



Table A.5

Dispositions à agir en faveur de l'environnement

Actions favorables à l'environnement dans votre vie quotidienne	Disposés (%)	Pas Disposés (%)	Pas de réponse (%)
Utilisation des transports publics	78.1	20.6	1.2
Acheter des produits à l'emballage conigné	95.5	3.5	1
Acheter de la nourriture saine cultivée biologiquement plutôt que traditionnellement ou que des produits traités	96.5	2.8	0.7
Acheter des produits dont l'emballage est réduit au minimum	89.7	9.5	0.8
Appliquer le «principe des 3 R» (réduire-réutiliser-recycler) pour la gestion des déchets solides au niveau domestique	95.1	3.9	1
Acheter et utiliser des produits en papier recyclé	93.2	5.8	1
Economiser l'électricité	97.8	1.4	0.8
Economiser l'eau	97.6	1.7	0.7
Planter des arbres ou faire des semis chaque jour	84.9	13.9	1.1
Acheter des ustensiles ménagers favorable à l'environnement comme : des frigidaires sans C.F.C., des laves vaisselle économiques en eau, des lampes efficaces à longue durée et consommant moins d'électricité	95.5	3.7	0.8
Se garder de jeter du matériel toxique (tels l'huile de moteur, les acides, les médicaments) dans les canalisations	97.3	1.7	1
Utiliser des piles rechargeables	93.2	5.9	0.9
Utiliser de l'essence sans plomb	94.8	3.6	1.6
Se garder de chasser les oiseaux	96.8	2.4	0.8

Il faut noter que 70.2% des personnes interrogées ont affirmé que «les comportements néfastes à l'environnement sont un problème majeur dans notre pays». Les pourcentages pour les régions étaient les suivants:

- Le Levant: 80.1% (le Liban avec 82.7% et l'Égypte avec 81.0% ont les scores les plus élevés dans la région)
- Le Golf: 57.7%
- L' Afrique du Nord: 59.5%

De même 62.7% des personnes interrogées ont affirmé que «le manque de programme de sensibilisation en matière d'environnement est un problème essentiel dans notre pays». Les pourcentages pour les trois régions étaient les suivants :

- Le Levant: 69.53% (La Syrie avec 76.7% étant le taux le plus élevé de la région)
- Le Golf: 54.7%
- L'Afrique du Nord: 54%

Un site Web permanent est dédié à l'échange de l'information et aux meilleures pratiques sur la question de «l'accès à l'information» dans la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). Ce réseau informel va rassembler des experts, des professions libérales et des activistes sur le thème de l'accès à l'information, et favorisera l'échange, la production et la dissémination de l'information au grand public. L'un des objectifs du projet global intitulé: «Communautés de Pratiques de l'Accès à l'information» consiste à préparer des rapports pour chaque pays sur ce sujet ainsi qu' à faciliter les activités du réseau (campagnes, échange d'expériences, etc.) afin de promouvoir intensivement la nécessité de prendre des dispositions pour une législation claire réglementant le droit des citoyens à l'information, dans la région. (www.aradaccess.org)

1.5 Dispositions et capacité à rechercher et à comprendre l'information

Il n'y a pas de recherche ou d'études montrant les sources communes et la mesure dans laquelle le public recherche l'information en Méditerranée. Apparemment la télé, les journaux et magazines demeurent les sources principales de l'information en matière d'environnement. Toutefois, les degrés de confiance manifestés pour les médias sont relativement bas et en tout cas, les gens interprètent les récits des médias de différentes manières de sorte que les effets sont inégaux et différenciés plutôt qu'universels.

Les citoyens qui demandent des informations auprès d'agences étatiques de façon plus active représentent un petit pourcentage de la Méditerranée. Néanmoins ce pourcentage augmente rapidement, de même que d'autres formes plus actives de recherche d'informations par le biais de l'Internet, d'ONG de l'environnement, de la vie sauvage, etc.

Il semble y avoir ici une importante distinction entre ces sources de consommation passive de médias qui sont disponibles au cours des activités quotidiennes et celles qui requièrent une action délibérée en plus, même si ce n'est qu'un coup de téléphone ou une lettre. Toutefois, certaines études prétendent que ce sont les formes les plus actives de recherche d'information qui sont associées à l'action. Il y a des doutes aussi quant à la mesure dans laquelle les informations relatives à l'environnement

sont comprises : on remarque partout une grande confusion entre le changement de climat et la réduction de la couche d'ozone, de même qu'une incapacité à mettre en relation la consommation d'énergie et les conséquences de la production d'énergie sur l'environnement. Ceci ne mène cependant pas forcément à la conclusion qu'il faille simplifier l'information mais peut laisser entendre qu'on devrait rendre l'information plus significative et pertinente pour l'audience en particulier par rapport à la façon dont l'information est structurée.

1.6 Comprendre l'évolution du processus «participatif»

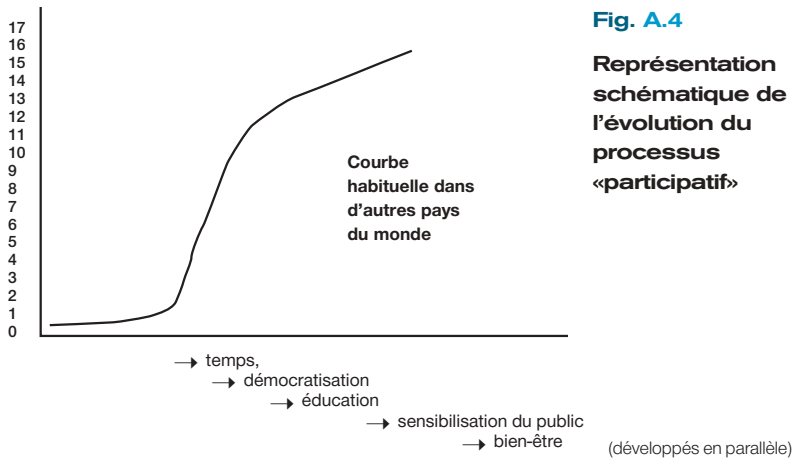
La participation du public n'est pas un objectif en elle-même. C'est un processus évolutif par le biais duquel des décisions sont prises de façon démocratique et durable. L'implication du public fait partie intégrante des politiques de développement durable. L'objectif principal de la participation du public est d'améliorer la prise de décisions en garantissant que ces décisions s'appuient sur des preuves sûres et qu'elles soient influencées par l'opinion et l'expérience de ceux qui sont directement concernés par celles-ci, que des options innovatrices et créatives soient considérées, que de nouvelles dispositions soient réalisables et acceptées par le public, etc.

Les avantages-clés potentiels pouvant résulter de la participation du public sont les suivants :

- Accroître la sensibilisation du public vis-à-vis des problèmes de l'environnement
- Se servir des connaissances, de l'expérience, des initiatives des différents acteurs et améliorer ainsi la qualité des plans, mesures, politiques, etc.
- L'acceptation par le public, son implication et support/ le renforcement du consensus
- Des prises de décisions plus transparentes et créatives.
- Moins de malentendus, de litiges, de retards, et une mise en œuvre plus efficace et à long terme la sauvegarde et le renforcement de la démocratie.

En général la participation pourrait être vue comme un processus évolutif. Ce processus commence avec une diffusion passive de l'information, suivie de l'échange d'informations sur demande ; de la sensibilisation du public par le biais des médias et des réunions ; de l'éducation aux problèmes de conservation évoluant graduellement vers une éducation sur les problèmes premiers et la viabilité ; de l'accès à la justice et aux crédits par les particuliers, les groupes civils et les ONG à des fins écologiques et un partenariat institutionnalisé avec les gouvernements et d'autres partenaires socio-économiques dans une nouvelle ère de responsabilité et de "gouvernance" partagées. C'est une longue route difficile, déjà entamée dans la plupart des pays y compris ceux de la Méditerranée, et qui ressemble à une courbe montante étroitement liée à l'accroissement et l'approfondissement de la démocratisation, de l'éducation et de la sensibilisation du grand public aux questions relatives à l'environnement, au développement et à la culture. Très schématiquement, on peut représenter l'évolution du processus participatif de la façon suivante (Fig.A.4) :





Signification du numérotage sur l'axe vertical de la figure A.4

0. Pas de pratique participative du tout
1. Diffusion passive au public de l'information relative aux questions sur l'environnement sélectionnées arbitrairement et de façon non systématique par les autorités. Projets passifs d'éducation pour l'environnement développés de façon ad hoc et mal coordonnés.
2. Acceptation par les autorités de la nécessité d'un flux d'informations sur les questions relatives à l'environnement.
3. Participation d'ONG à des campagnes d'information sur des questions de conservation et de restauration.
4. Information «active» : répondant à la demande du public. Divers moyens d'accès à l'information choisie et détenue par les autorités sur des questions relatives à l'environnement et au développement.
5. Support financier à des campagnes d'information communes et à des projets d'ONG retenus. Introduction de projets d'éducation pour l'environnement dans certaines écoles ou groupes sélectionnés. Campagnes de sensibilisation systématique à grande échelle.
6. Consultations et dialogue ad hoc entre groupes de citoyens, ONG, autorités locales et l'Etat sans suivi assuré. Education pour l'environnement dans le cursus scolaire et/ou réseaux et programmes coordonnés.
7. Facilitation et défense par les autorités de l'accès de groupes civils indépendants et ONG à des fonds internationaux pour des projets ou leur déroulement, sans conditions.
8. Mécanismes de facilitation pour la participation du public dans les processus d'Evaluation de l'Impact sur l'Environnement (EIE).
9. Participation active du public par le biais de mécanismes transparents à l'élaboration de «chapitres en viabilité»/ Agenda21 local, etc.
10. Accès total du public à la base des informations de l'Etat, relative à l'environnement et au développement.

11. Participation de groupes dans le suivi de la réalisation et de la gestion des plans de viabilité.
12. Institutionnalisation du point 7.
13. Financement de projets et plans pour des «évaluations indépendantes» (contre évaluations) ou contre- EIE pour des projets controversés.
14. Institutionnalisation du point 10.
15. Accès de groupes publics à la justice y compris dans les cas de responsabilités et dédommagements dans des cas de dégâts sur l'environnement.
16. Accès pour des groupes publics aux fonds et crédits de sources nationales et internationales pour des projets et opérations sans conditions.
17. Partenariat complet pour une administration équilibrée avec le soutien total offert aux ONG, aux autorités locales et au public pour une participation sur un pied d'égalité.

Le concept de partenariat diffère de celui de participation, bien qu'il puisse être considéré comme l'apogée des pratiques participatives et le résultat d'une participation accrue. Alors que le partenariat nécessite la participation, le contraire n'est pas nécessaire. Pour que s'établisse un partenariat, il est indispensable qu'il existe une confiance et un respect mutuels considérables. Le degré de respect et confiance nécessaire peut être différent dans chaque pays ou chaque cas selon les conditions socio-économiques prédominantes et la culture politique et les caractéristiques du problème spécifique en question. Un certain équilibre de puissance entre les diverses parties concernées est aussi fondamental pour le succès du partenariat.

Dans un schéma plus simplifié on pourrait parler de quatre piliers ou quatre axes du processus participatif. Pour une participation florissante, des progrès doivent être faits dans chacun d'eux.

Accès à une base d'informations sur des questions relatives à l'environnement et au développement pertinent.

Participation aux délibérations, prises de décisions et suivi de la réalisation des accords.

Entier accès à la justice.

Accès aux fonds et crédits de soutien.

Dans ce cas, si les quatre axes sont utilisés et gradués, par ex. de 0 à 5, on pourrait proposer une représentation graphique de la situation par ex. dans chaque pays ou selon des problèmes spécifiques. Plus le cercle est grand et régulier, plus le processus participatif est avancé. Plus la forme est petite et irrégulière et plus les conditions participatives altérées dominent. (Fig. A.5.a et A.5.b)



Fig. A.5.a

Une représentation bidimensionnelle du processus participatif : l'idéal est un cercle «croissant»

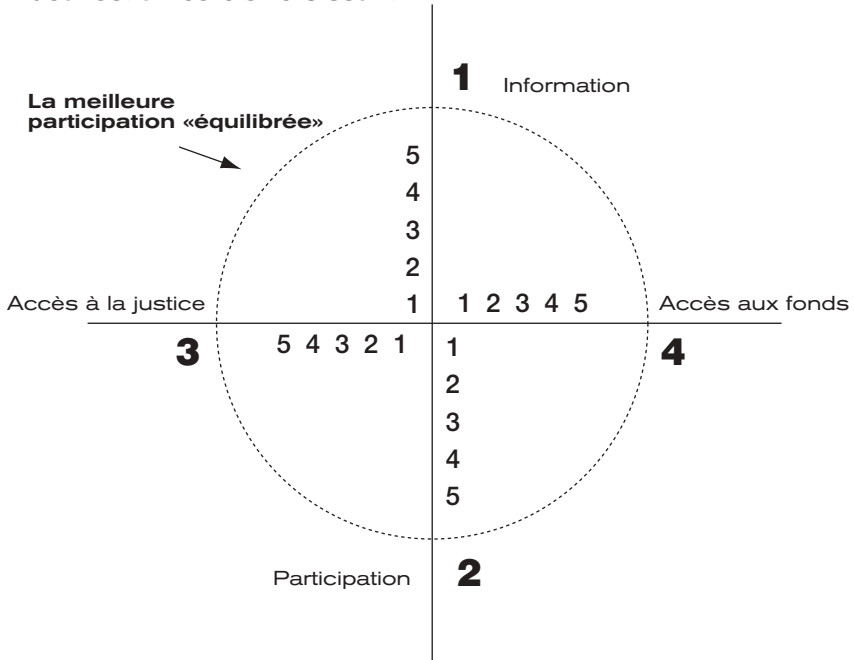
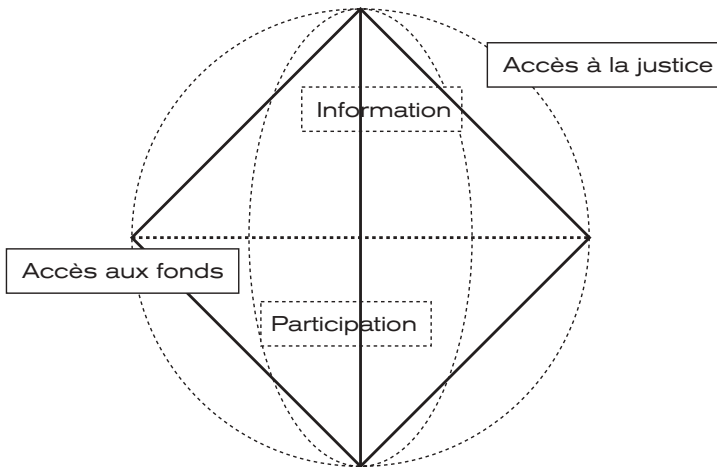


Fig. A.5.b

Une représentation tridimensionnelle du processus participatif : l'idéal est une sphère «croissante»



Partie B

La Scène Méditerranéenne

2.1 Avant-propos

Aucune étude ou évaluation rendant compte de l'évolution de l'information, de la sensibilisation et de la participation du public en Méditerranée n'est menée systématiquement. Les quelques rares articles existant sont de caractère trop général sans qu'aucune référence ne soit faite à une organisation systématique ni à des dispositions institutionnelles, ni aux «coûts et profits», ni aux résultats d'expériences acquise lors des campagnes d'information ou des projets de participation du public dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable dans la région.

La plupart des références disponibles portent sur des cas particuliers de réactions du public par rapport à des questions précises, en général limitées aux problèmes concernant les communautés locales et/ou portent sur la présentation des positions de groupes de citoyens organisés tels les ONG ou autres groupes d'«intérêt».

En dépit du manque de références, il faut reconnaître que dès le début de l'activisme pour l'environnement, il y a eu de nombreuses activités y compris des campagnes d'information, des rencontres, des conférences, etc. orales, écrites et autres réactions et manifestations du public de même que des publications, des propositions et projets couvrant un grand éventail de questions relatives à l'environnement et au développement. Souvent les questions locales ou nationales ont été à l'origine des initiatives de participation du public. Pourtant dans de nombreux cas, le débat touche à des questions mondiales ou transfrontalières d'ordre économique, social ou politique reconnues comme étant «les causes premières» du problème ou les obstacles aux solutions efficaces et opportunes.

L'évaluation des conditions «participatives» dans la Méditerranée peut être dans une certaine mesure déduite par un bref bilan des dispositions existant dans un grand nombre de pays et incluses dans leurs constitutions ou/et leur législation en rapport. A part les informations données par la littérature (voir références), l'information est fournie du bouche à oreille ou par le biais des entretiens téléphoniques avec des experts, des fonctionnaires de l'administration et des dirigeants d'ONG, des autorités locales ou autres acteurs.

Les évaluations données dans cette publication et portant sur les réactions et priorités du public reposent sur les données suivantes :

- a. Connaissances directes et expérience personnelle accumulée, et information acquise par l'un des auteurs en permanence très impliqué dans les questions de sensibilisation du public, de sa participation et les activités des ONG sur des

- questions relatives à l'environnement en Méditerranée depuis la fin des années 60.
- b. Bilan des positions officielles adoptées par les ONG méditerranéennes lors de réunions internationales.
 - c. Bilan d'un grand nombre de publications, conférences et documents produits dans les 25 dernières années par les ONG impliquées d'habitude dans ce qu'on appelle la «littérature grise»
 - d. Evaluation des réponses aux questionnaires distribués partout aux ONG par le Comité Méditerranéen du BEE dans les années 80 et par le MIO-ECSDE dans le début des années 90 et plus récemment par l'Equipe Spécialisée de la CMDD sur « l'information, la sensibilisation, l'éducation pour l'environnement et la participation».
 - e. Bilan au hasard, des questions couvertes par la presse quotidienne, autres mass médias et sites Web officiels dans un certain nombre de pays méditerranéens (à savoir la Croatie, la Chypre, l'Egypte, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, Malte, le Maroc, l'Espagne, la Tunisie et la Turquie).
 - f. Bref bilan des thèmes couverts par les documentaires internationaux filmés principalement pour la télé sur les problèmes méditerranéens.

Toutefois en dépit de l'utilité de ces sources secondaires, on doit reconnaître que le manque de données primaires sur la perception du public quant à l'environnement et la participation à des actions relatives à l'environnement, nécessite d'être complété à la première occasion.

2.2 Le public et la participation publique dans les pays méditerranéens. Un aperçu historique.

Pour une meilleure compréhension de l'évolution de l'information, de la sensibilisation, de l'éducation pour l'environnement et des processus participatifs dans le domaine de l'environnement et du développement de la région, on doit tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques, spécifiques à la Méditerranée :

1. Sa position géopolitique unique, au carrefour de trois continents, étroitement liée à son histoire culturelle en tant que berceau de certaines des civilisations les plus importantes et berceau des trois religions principales de la Bible (Christianisme, Judaïsme, Islam) aujourd'hui prédominantes. Cette mer antique est entourée de vingt quatre pays et de nombreux peuples aux cultures et systèmes politiques différents ayant atteint des degrés variés de traditions démocratiques et participatives, et parmi lesquels certains sont encore en conflit.
2. Sa géomorphologie, son caractère de mer fermée, sa grande profondeur, le renouvellement relativement lent de ses eaux, son évaporation élevée excédant les précipitations et le ruissellement, les décharges élevées en pollution qu'elle reçoit des villes et du nord industriel (par l'atmosphère, les rivières et rejets industriels et l'humidité) ainsi que ses voies maritimes très fréquentées par les pétroliers sont autant de caractéristiques que la communauté scientifique a constatées suffisamment rapidement et communiqués aux autorités et au grand public à un niveau régional.

Dans le premier quart du siècle dernier, le prince Albert de Monaco a fondé la CIESM (Commission internationale pour l'Exploration Scientifique de la Mer Méditerranéenne)- forum scientifique toujours en activité, ayant un rôle certain dans la formulation de politiques environnementales dès ses débuts alors qu'aucun autre forum commun n'existait encore. Son Conseil intergouvernemental est aussi ouvert à des gouvernements non Méditerranéens, à des ONG, des académies et des scientifiques particuliers.

De nombreux scientifiques, instituts et universités de la Méditerranée et de l'Europe ont mené des études qui ont apporté des informations et ont par le biais principalement de conférences et des masses médias dans les années 60 et au début des années 70 sensibilisé le public à l'accumulation des problèmes touchant à l'environnement dans la région Méditerranéenne.

3. La combinaison des facteurs susmentionnés a permis à une «intelligentsia» méditerranéenne scientifique et politisée de se développer dans la région Méditerranéenne. Cette dernière fut à l'origine des nombreuses initiatives environnementales suivies, des conventions etc. à un niveau gouvernemental et au niveau d'ONG et se révéla cruciale pour l'établissement du mouvement écologique d'un public non partisan (principalement académique) dans la région et bien au delà dès le début des années 70.

Ce mouvement était cependant relativement faible et a pénétré d'autres couches de la société de façons inégales et cela uniquement lorsque les conditions institutionnelles et culturelles étaient favorables. Il convient de noter qu'un nombre relativement faible d'ONG nationales traitant essentiellement de la conservation de la nature ou de l'héritage architectural étaient déjà actives dans les années 50 principalement en Italie, en France et en Grèce, ce qui a eu un impact important sur les politiques adoptées par les gouvernements mais relativement peu sur le public.

On pourrait ici mentionner quelques-unes des rencontres et initiatives pionnières organisées dans les années 60 par exemple par Doxiades et son groupe «Ecisticks» à Délos avec la participation des leaders d'importantes ONG telles que Aurelio Pechei (fondateur du «Club of Rome»), Elizabeth Mann-Borghese (fondatrice de la «Pacem in Maribus» et de l'«Institut Océanographique International», Jacques Cousteau, Barbara Ward, Lord Richie Calder, etc., et quelques-uns des plus jeunes dirigeants d'aujourd'hui. Dans un certain nombre d'autres conférences méditerranéennes d'avant Stockholm(1972), les questions ayant trait à l'environnement avaient été traitées en profondeur et associées aux questions de planification régionale, de gestion côtière, de désarmement et de développement et avaient inévitablement amené à soulever le problème de l'appréciation de l'éducation et de l'information relatives à l'environnement de même que le problème des conditions préalables à l'implication efficace des citoyens dans les prises de décisions et l'élaboration d'actions pour l'environnement. Les relations étroites entre ces questions et sujets ont été redécouvertes et revisitées par plusieurs groupes et particuliers lors de conférences ultérieures, à plusieurs reprises et en particulier après la Conférence CUNED de Rio en 1992.

Un certain nombre d'initiatives et de conventions internationales telles que la Conférence de Stockholm sur l'Environnement (1972), la Convention de Barcelone (1975), La Conférence de Tbilissi sur l'Education pour l'Environnement (1977) et leur suivi ainsi que les Programmes d'Action pour l'Environnement consécutifs de la Communauté Européenne, et parallèlement l'augmentation des signes de la détérioration de l'environnement en Méditerranée à un niveau local, national et transfrontalier, ont stimulé la demande du public à avoir accès à l'information, à la participation et à une implication active dans les prises de décision portant sur des questions relatives non seulement à la protection de l'environnement mais aussi à tout ce qui a trait à l'origine (ou la prévention) des problèmes et plus particulièrement au type et caractère de développement.

Dans les années 80 il devint évident que les systèmes prédominants de gestion de l'environnement dans la région méditerranéenne avaient, dans une large mesure, échoué à résoudre les pressions croissantes dues à l'augmentation des activités basées sur terre et à la mise en oeuvre de politiques de développement incompatibles avec la protection de l'environnement.

L'administration étatique de la plupart des pays méditerranéens manque très souvent de personnel, de moyens et d'outils pour répondre à la demande interne toujours plus grande en production, suivi et manipulation de l'information et à la pression extérieure pour fournir au public l'information et rapporter auprès des organisations internationales, etc.

Les conditions et systèmes sociaux et politiques prédominants dans la région n'ont pas apporté de solutions rapides ni efficaces à ces problèmes. Les solutions adoptées dans d'autres pays du monde n'étaient pas facilement transférables en toute sécurité à la Méditerranée sans être préalablement testée. Ceci a engendré dans de nombreux cas, une crise qui s'est traduite par un développement anarchique dépourvu de programmation et par la détérioration de l'environnement en partie due à l'indifférence ou au manque de compréhension du grand public.

Prise sous un angle positif, la crise a fourni l'occasion de revoir les modes de gouvernement et dans de nombreux pays de la Méditerranée, on peut observer un début de réorganisation des mesures de gestion impliquant plusieurs groupes jusqu'alors non impliqués. Cette tendance est étroitement liée à un effort général pour faire avancer la démocratisation ce qui se traduit par une exigence plus grande de liberté politique et civile, une plus grande implication des femmes, des communautés locales et des jeunes dans les processus participatifs ainsi qu'un accroissement lent mais régulier de la transparence des activités des institutions civiles couvrant un large éventail de questions.

Malgré les diversités socio-économiques, politiques et culturelles de la région et les différences au niveau des philosophies et des motivations en ce qui concerne les processus participatifs dans les différents pays, on peut parler d'une réelle transformation des conditions dominantes en Méditerranée et de l'expansion d'une tendance générale favorisant petit à petit la participation populaire pour aboutir à des solutions plus créatives et novatrices et à des plans administrativement moins rigides

et plus flexibles. La plupart de ces changements ont débuté après 1985 et se sont accélérés ces dernières années.

C'est dans ce contexte que la Commission Méditerranéenne pour le Développement Durable (CMDD) a été établie. Cette Commission établie dans le cadre de la Convention de Barcelone a été opérationnelle fin 1996. Son but, son fonctionnement et sa synthèse démontrent la disposition des gouvernements Méditerranéens et de l'Union Européenne à s'engager activement dans un partenariat avec d'autres acteurs socio-économiques. Sa décision d'inclure parmi ses priorités à moyen terme, l'information du public, la sensibilisation et l'éducation pour l'environnement et la participation comme thème principal et d'en confier la gestion à des représentants d'ONG et des autorités locales, principalement au MIO-ECSDE et au CREE (Centre des Régions Euro-Méditerranéennes pour l'Environnement) montre encore l'importance que le Comité et ses membres attachent à cette question.

Ceci n'est pas forcément le résultat de l'évolution politique et historique de la région ou le reflet naturel de Rio, Med 21 et de la révision de la Convention de Barcelone mais il n'en reste pas moins que jusqu'à récemment dans la plupart des pays méditerranéens, il y avait relativement peu de dispositions pour la participation du public. Il semblerait qu'actuellement, la plupart des pays méditerranéens sont dans la phase «ascendante» «de la courbe de participation» (voir fig. A.4) ce qui a été le cas en Europe du nord et en Amérique du Nord il y a quelques années. Néanmoins cette transformation est encore inhibée par plusieurs obstacles (voir aussi parties 2.4 et 2.5) parmi lesquels, il y en a cinq qui sont très importants :

1. Manque ou inadéquation d'un cadre institutionnel, légal pour la participation du public (y compris l'accès à l'information, l'accès aux prises de décision et à la justice)
2. Des infrastructures administratives inadéquates doublées de ressources limitées pour répondre techniquement aux requêtes du public.
3. Manque de coordination entre les divers secteurs administratifs et agences publiques, réduisant ainsi leur capacité à être efficace et à collaborer avec d'autres départements ou services.
4. Fragmentation des initiatives des ONG et de la société civile et faibles structures, en particulier à un niveau national où la plupart des décisions critiques pour l'environnement sont prises.
5. Refus des autorités à donner des informations au public même si c'est faisable techniquement et légalement et ce, du fait que de nombreuses autorités et la majorité des fonctionnaires n'acceptent pas les groupes civiles et ONG en tant que «partenaires» légitimes. Dans la plupart des pays méditerranéens, les représentants du public ne jouissent pas encore en pratique du respect ni de l'attention qu'ils mériteraient de la part des autorités en dépit des déclarations délibérément gênées des gouvernements.

Ce dernier obstacle a des racines culturelles profondes parfois difficiles à surmonter même si l'obstacle institutionnel (No 1) est dépassé. Dans ce cas, les efforts «d'information» et de «sensibilisation» devraient d'abord être dirigés vers les politiciens et administrateurs responsables.

2.3 Le Forum Civil Euro-Méditerranéen

L'Implication de la Société Civile dans le Partenariat Euro-Méditerranéen*

La Déclaration de Barcelone (Novembre 1995) et les accords euro-méditerranéens bilatéraux forment un cadre multilatéral entre les états où la société civile est considérée comme un élément de «contribution essentielle» au développement des relations ainsi qu'un facteur clé à une meilleure compréhension et un plus grand rapprochement entre les peuples. Le Partenariat Euro-Méditerranéen (PEM) a été conçu pour assister la création d'une région qui tisserait des liens entre les gouvernements de même qu'entre les diverses sociétés, tout autour du bassin Méditerranéen. En fait le SMAP (Programme d'Action Environnemental de Priorité à Court et Moyen Terme), la composante environnementale du PEM, a impliqué systématiquement des ONG environnementales à tous les stades de son développement.

Cependant l'image globale donnée par la réalisation des programmes proposés est plutôt différente. Des programmes sont critiqués pour leurs limites et incohérences et les associations impliquées dans des opérations de terrain rencontrent de nombreux obstacles dans la mise en œuvre de leurs activités.

Dans le cadre du PEM la société civile est impliquée à différents niveaux et organisée en différents forums. Le Forum Civil Euro-Méditerranéen est l'entité la plus connue et il est considéré comme la voix de la société civile du PEM.

Il a été organisé pour la première fois lors de la Conférence de Barcelone en novembre 1995 sur l'initiative des activistes et intellectuels d'ONG d'Europe du Sud. Depuis, des forums civils ont eu lieu avant ou durant presque chaque conférence ministérielle des Affaires Etrangères du Processus de Barcelone. Ce qui avait débuté comme une activité bouche-trou est rapidement devenu un événement plus ou moins établi et un moment de rencontre important pour les représentants de la société civile des pays du PEM. De par leur caractère informel, ces forums facilitent les échanges d'opinions entre les acteurs de la société civile même à des moments où les gouvernements interrompent le dialogue officiel. Néanmoins, aujourd'hui les Forums Euro-Med souffrent de deux problèmes principaux ; l'un relevant de sa composition et de son format et l'autre du manque d'accord sur la question du rôle que le forum est supposé exercer dans les structures du PEM – en tant qu'exemple de représentation d'une société civile organisée à un niveau Euro-Méditerranéen.

Les forums varient beaucoup en taille et en format à chaque réunion annuelle bien qu'ils présentent en général un ensemble d'expositions, de foires, d'ateliers et de conférences. Comme les différents forums sont organisés et conceptualisés par des institutions particulières essentiellement appartenant au pays-accueil, leur succès dépend, en grande partie de la capacité des organisateurs à canaliser toutes les opinions et attitudes divergentes de la société civile dans la formulation précise et concrète d'une recommandation politique. De plus, comme les différents organisateurs de

* Ce chapitre s'inspire en partie du document EuroMesco: «La Coopération de la Société Civile dans le Partenariat Euro-Méditerranéen: Des déclarations à la Pratique», Reinhardt Ulrike Julia, EuroMesco, 2002.

ces rassemblements sont également responsables de la sélection et de l'invitation des participants, leurs propres origines et intérêts ont un impact considérable sur la composition du Forum. Ce qui a amené à des réunions impliquant un cercle exclusif d'intellectuels et d'activistes déjà très familiarisés avec le PEM mais également entre eux. Il est très difficile si ce n'est impossible de rassembler un éventail représentatif de la société civile. Pourtant la crédibilité de cette plateforme en tant que voix authentique de la diversité des sociétés Euro-Méditerranéenne dépend de la faculté à rassembler des associations provenant de domaines d'intérêts très divers et aux formes d'action très variées- depuis les préoccupations environnementales jusqu' aux droits de l'homme- qui partagent toutes le désir de participer activement au Processus de Barcelone. Aussi bien organisés que soient ces Forum, il y a toujours une différence entre l'ambition politique de présenter la société civile comme une force solide et forte d'un côté et la réalité du caractère hétérogène de la société civile de l'autre.

En ce qui concerne la fonction du Forum civil aujourd'hui, le concept d'un Forum civil tout à fait en ligne avec le PEM est devenu le modèle pour des événements similaires dans les années suivantes. Cependant, ceci est à l'origine du dilemme actuel : parce qu'il est co-financé par la Commission européenne et organisé en accord avec le gouvernement et le pays d'accueil de la Conférence ministérielle, le Forum est trop près du PEM pour remplir son rôle critique. Par contre, à cause du manque de structures le reliant au niveau officiel du PEM, il est trop loin pour l'influencer de façon substantielle. Encore aujourd'hui, le Forum Civil Euro-Med est constitué d'un ensemble d'événements reliés entre eux seulement par les recommandations politiques qui en émergent en conclusion. L'intérêt officiel qui lui est accordé varie d'une présidence européenne à l'autre.

Par conséquent une certaine déception de la part des organisateurs et participants ayant l'impression qu'ils ne peuvent influencer réellement les résultats des déclarations officielles, est en train de gagner du terrain.

Il convient de noter que bien que la source principale de financement du Forum soit la Commission, la distance entre les fonctionnaires de la CE, responsables du Forum et les activistes de la société civile réellement impliqués, s'est creusée au point que la Commission a décidé au Forum Civil de Bruxelles (19-20 octobre 2001) de ne pas envoyer de représentants à la réunion-débat proposée alors qu'à Valence la Commission n'a même pas été invitée. Le Secrétariat Général du Conseil dont le bureau méditerranéen est responsable du briefing des présidences EU sur les questions concernant le PEM, n'a pas même montré le moindre intérêt pour l'ordre du jour du Forum. De cette sorte, d'une part la Commission perd des occasions de discuter et d'élaborer des idées sur le Processus de Barcelone avec les participants d'une part tandis que d'autre part les acteurs de la société civile se voient inclure dans le PEM de façon théorique. Néanmoins les ONG environnementales qui sont bien organisées et structurées sous ce qu'on appelle le Comité de suivi (CdS) ont exprimé à Marseille et à Valence, leur déception quant à la représentation déséquilibrée et la prédominance imposante de quelques questions politiques promues par des groupes spécifiques au détriment des autres questions.

Selon nombre d'activistes, une des façons de garantir une attention plus grande sur les préoccupations de la société civile serait d'assurer une intégration plus continue du Forum Civil Euro-med dans les structures du PEM. Un organe ou une table ronde permanente qui représenterait de façon équilibrée la société civile au PEM serait alors responsable de l'organisation du Forum annuel et servirait également d'interlocuteur auprès des décideurs politiques mais aussi de bureau de pression sur les questions concernant la société civile dans le processus de Barcelone. Pourtant de nombreuses questions resteraient sans réponses. Comment un organe de la société civile suffisamment représentatif pourrait être rassemblé ? Est-ce que le Forum civil est bien placé pour engendrer un tel organe ? Et finalement, est-ce que l'existence d'un tel débat changerait la position ambivalente très répandue des gouvernements envers la société civile ? Le degré d'activité élevé de la société civile dans toute la Méditerranée a sans aucun doute mené à d'importants apports dans de nombreux aspects du PEM. Par-dessus tout, de nombreuses possibilités ont été créées pour qu'on se rencontre et travaille ensemble par delà des frontières nationales.

La coopération de la société civile permet un échange mutuel d'opinions au niveau de la société ce qui va influencer au moins à long terme, les acteurs gouvernementaux. L'expérience a montré qu'à un niveau non gouvernemental où les relations sont plus individualisées, les expressions d'antagonisme nord-sud et sud-sud sont moins fréquentes. De plus, les ONG en particulier sont souvent plus efficaces que les gouvernements pour faire connaître au public le PEM ce qui est en général considéré comme un des plus gros problèmes du Processus de Barcelone jusqu'à présent dans les pays partenaires et l'Europe.

Forums Civils Euro-Méditerranéens

Forum Civil Euro-Med à Barcelone, 29 novembre-1 décembre 1995

Forum Civil Euro-Med à Naples, 12-14 décembre 1997

Forum Civil Euro-Med à Stuttgart, 12-17, avril 1999

Forum Civil Euro-Med à Marseille, 11-13 novembre 2000

Forum Civil Euro-Med à Bruxelles, 19-20 octobre 2001

Forum Civil Euro-Med à Valence, 12-14 avril 2002

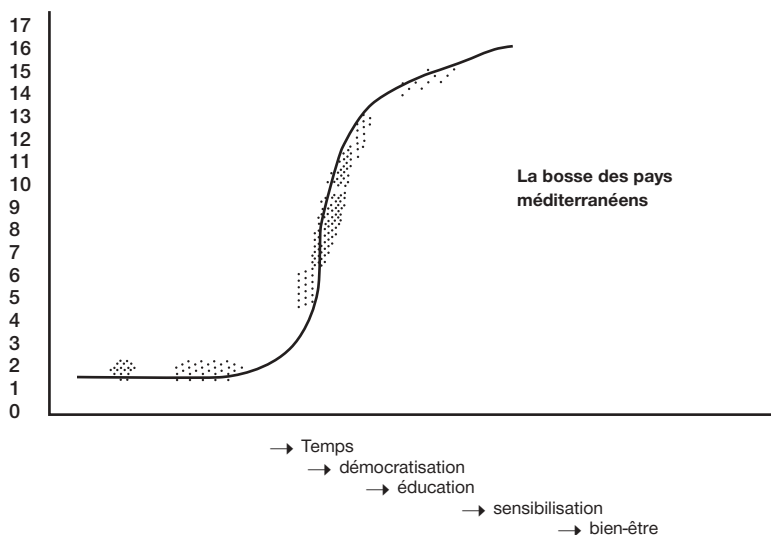
Forum Civil Euro-Med à Chania, 1-4 mai 2003

2.4 Une évaluation de la situation actuelle de la participation du public en Méditerranée

Une brève représentation schématique de la situation de la participation du public en Méditerranée est donnée Fig. B.1. Elle représente de façon très générale le mode de progression de l'évolution du processus participatif en Méditerranée et la phase dans laquelle se trouvent la plupart des pays Méditerranéens. Elle décrit aussi l'incredible transformation dans certains domaines et les retards observés à la fois au début et au stade le plus avancé de l'institutionnalisation et du support concret offerts aux ONG.

Fig. B.1

Représentation schématique de la situation de la participation du public en Méditerranée

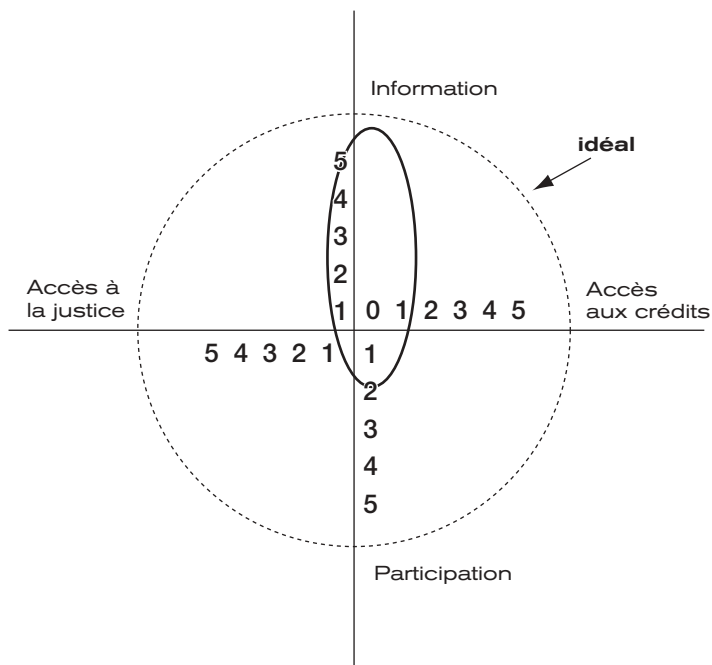


La forme d'œuf compressé de la figure B.2 quand on la compare en particulier à la situation optimum représentée par le cercle donne une petite idée des différences provoquées par le manque d'institutionnalisation des processus participatifs, le faible financement et manque d'accès aux crédits. L'origine des problèmes responsables du ralentissement des progrès dans ce domaine (pour plus de détails voir 2.5) demeure la prédominance centralisation extrême de toutes les autorités et structures gouvernementales, le processus opérationnel faible et le manque de compréhension et de reconnaissance du concept plus profond de «gouvernance» et de partenariat entre corps élu ou nommé et autre formes de représentation civile par le biais de groupes locaux ou groupes d'intérêt et principalement d'ONG pour l'environnement et le développement.



Fig. B.2

Une représentation bidimensionnelle de la situation de la participation du public en Méditerranée



2.5 L'émergence des politiques intégrées et le rôle des ONG - quelques obstacles fréquents

On reconnaît partout la nécessité impérieuse d'inclure les problèmes ayant trait à l'environnement au sein des priorités de politique de développement et de politique sectorielle dans l'esprit du développement durable. Les politiques intégrées de développement prennent en considération les objectifs de la politique environnementale de façon systématique, équilibrée et catalytique. L'intégration est particulièrement pertinente dans le contexte d'un processus de développement rapide guidé par des investissements de l'Etat et de donateurs tels qu'il y a dans les pays Méditerranéens. L'intégration implique la coordination et la compatibilité des objectifs entre différentes politiques sectorielles (agriculture, industrie, développement régional, etc.) avec ceux de la politique et des réglementations concernant l'environnement. L'intégration est également recherchée à des niveaux géographiques et administratifs en termes de politique régionale (internationale), nationale et sous-régionale (internes aux pays) ; des politiques, planifications et programmes sectoriels et régionaux ; des décisions administratives et réalisations de projets. L'approche participative est un instrument d'importance extrême pour une politique intégrée. L'implication des acteurs et de la

société civile dans la préparation et l'application de politiques sectorielles est nécessaire pour une meilleure représentation et intégration des objectifs multiples.*

A cet égard, plusieurs obstacles doivent être dépassés parmi lesquels : les faibles taux de changements d'attitude, les faibles taux d'adoption d'actions novatrices, les conflits sectoriels et les intérêts directs, un manque d'information relative à l'environnement (comme lorsque de nombreuses sociétés luttent contre des perspectives de développement où les points de vue traditionnels obtus – fragmentés et sectoriels – prédominent) et l'absence de processus pour le discours et le consensus social, le manque général d'accès aux ressources, etc. De façon plus détaillée, les principaux problèmes liés à la participation de groupes organisés tels que les ONG pour l'environnement et le développement dans les pays méditerranéens sont les suivants:

1. Le manque encore courant de reconnaissance de la légitimité et du rôle réel de la société civile (groupes d'ONG volontaires organisés, partenaires sociaux, etc.) par les autorités nationales.
2. L'écart entre les déclarations orales ou même les bonnes intentions authentiques et les engagements pratiques de la part des gouvernements. Ceci est en partie dû à : de faibles infrastructures et un manque de moyens ; à une organisation inefficace, aux manipulations politiques ou manque de réelle volonté politique ; et un manque d'appréciation réelle de ces mesures de la part du grand public.
3. Dans nombre de pays méditerranéens, le gouvernement repose en grande partie sur la majorité ou le parti politique au pouvoir. Les groupes de personnes tendant à critiquer le gouvernement pour son manque de mesures ou pour ses choix de développements sont très fréquemment, selon la culture politique dominante, automatiquement considérés comme appartenant à l'«opposition» ou s'y alignant et sont ainsi traités avec méfiance ou ne sont pas soutenus et au contraire souvent même «marginalisés» ou «délégitimés».
4. Dans la majorité des pays méditerranéens, il n'y a ni procédures de «consultation préalable» ni culture du «consensus» (pas même avec d'autres parties élues ou d'autres acteurs socio-économiques principaux). Pour la planification ou l'exécution des grands travaux publics ou projets avec implications directes ou indirectes évidentes sur l'environnement, la pratique courant d'information consiste en une annonce d'intention très générale, suivie d'une commission ou réunion directe plus détaillée, suivie encore d'une «annonce d'accord» plus détaillée, ce qui est manifestement totalement inadéquat pour enregistrer et considérer différents points de vue et opinions.
5. Le «dogme» suivi par de nombreux gouvernements selon lequel «il faut laisser toutes les fleurs pousser ensemble» est une tendance générale. Selon cette pratique, des organisations faisant preuve de compétence, ayant une bonne représentativité et suivant des procédures internes démocratiques, sont traitées et obligées de «participer» en tant que groupes publics ou ONG de la même façon que des «organisations» de simples personnes, que des groupements éphémères

* République Hellénique, Ministère de l'Environnement, de la Planification Physique et des Travaux Publics, document de synthèse pour le Forum de l'Environnement et du Développement, juillet 2002.

(groupes directement influencés par le gouvernement ou un parti) et en général des structures « inadéquates ». Dans le pire (plutôt rare des cas), ce n'est pas seulement l'ignorance ou l'indifférence de la part des administrations qui créent ce problème, mais une manipulation intentionnelle pour satisfaire des amis personnels et sympathisants politiques, pour contrôler les ONG, ou encourager le développement de nouvelles dynamiques plus favorables à la situation politique du moment ou aux responsables. Manifestement, ces approches détruisent plus qu'elles ne facilitent les processus participatifs.

6. Le financement des ONG est un grand problème en Méditerranée. La plupart des ONG ne reçoivent pas les moyens financiers adéquats et leur base financière n'est pas viable. Les adhésions seules ne peuvent les soutenir et elles sont dépendantes des volontaires, des projets, etc. En raison du manque de compétence rémunérée au sein des organisations, la majorité des ONG méditerranéennes ne peuvent avoir l'apport continu attendu dans leur politique et stratégies ni l'approche « professionnelle » requise. Dans la plupart des pays d'Europe du Nord, il y a des mesures de financement régulières pour les ONG supportées par l'état par le biais de loteries, etc. Ceci n'est cependant pas le cas dans les pays méditerranéens. Le financement raisonnable non excessif et transparent sans conditions est la condition préalable nécessaire au bon fonctionnement des ONG. Le financement ou l'attente de financements accordé/e de façon injuste et inconsidérée peut très facilement déstabiliser des systèmes de participations authentiques établies depuis longtemps au lieu de les stabiliser.

2.6 Les questions principales sur lesquelles se portent l'intérêt du public, l'information et la participation dans les pays méditerranéens

2.6.1 L'ÉVENTAIL DES QUESTIONS QUI RETIENNENT L'ATTENTION DU PUBLIC

La demande d'informations, son accès, la sensibilisation du public ainsi que la demande ou l'offre pour la participation active du public ne sont pas les mêmes pour tous les thèmes et questions. Au contraire, certaines questions se trouvent toujours au centre de l'attention (ex. l'eau), tandis que d'autres n'attirent l'attention du public qu'à certaines occasions. Dans ce passage nous examinons brièvement les questions les plus importantes qui se soient trouvées au centre de l'attention du public et sur lesquelles davantage d'efforts ont été fournis en matière d'information et de participation.

Le choix des questions fait par l'opinion publique est, d'ordinaire, le résultat d'une combinaison complexe et très imprévisible de nombreux paramètres indépendants ou étroitement liés tels que :

1. Les événements majeurs, inattendus, fréquemment dramatiques tels que les fuites de pétrole, les accidents nucléaires, les catastrophes naturelles, les tremblements de terre, etc.

2. L'annonce de politiques, de programmes, de projets ou d'investissements pour le développement perçus par le public ou par une partie du public soit comme dangereux, nuisibles à l'environnement, esthétiquement inacceptables, et dont la planification est mauvaise, etc. soit comme des occasions pour la société civile d'agir.
3. Accords conclus et/ou annonce de politiques environnementales majeures (Conventions NU, directives UE, etc.) concernant un site ou essentiellement toute la région méditerranéenne, directement ou indirectement.
4. Importantes trouvailles scientifiques et recherches créant des écoles de pensées ou des événements stimulant la création de «masses critiques» d'individus ou de groupes engagés intéressés par des questions et thèmes spécifiques.

2.6.2. LES QUESTIONS LES PLUS FRÉQUENTES

La liste suivante est le résultat d'un traitement combiné de questionnaires, de documents et d'articles d'ONG parus dans les journaux et certains documentaires. Cependant, il faut souligner encore une fois qu'une première recherche sur les questions identifiées par le grand public est adéquate; les questions répertoriées dans la liste suivante sont principalement extraites de sources secondaires. La pollution marine par nappes de pétrole est aussi placée très haut dans les priorités du public mais en tant que problème elle est rarement liée à des sources terrestres. Les six thèmes très généraux identifiés en matière d'environnement sont mentionnés sans ordre hiérarchique :

1. Pénurie d'eau et qualité de l'eau ; le problème est souvent associé à l'érosion et à la désertification ou à la pollution par des activités agricoles et industrielles incontrôlées.
2. Pollution résultant des déchets solides (poubelles et déchets toxiques).
3. Pollution résultant des déchets liquides.
4. Détérioration côtière due à un manque de gestion et à un développement anarchique; réduction des possibilités pour la natation en eau propre et pour les activités naturelles de distraction en général due à une réduction d'espace.
5. Pollution de l'air par les industries des centres urbains et la circulation ainsi que leurs conséquences sur la santé et sur les monuments.
6. Destruction des zones humides et pressions sur les espèces et écosystèmes méditerranéens menacés et/ou rares.

2.6.3. LES QUESTIONS IDENTIFIÉES LORS DES CONFÉRENCES D'ONG MAJEURES

Les questions cruciales de véritable intérêt commun à toutes les ONG méditerranéennes peut-être les mieux pensées, sur lesquelles les ONG ont concentré beaucoup de leurs activités d'information, de sensibilisation du public et de participation sont celles identifiées par celles-ci lors de leurs Conférences structurées. Cependant, on doit souligner que certaines d'entre elles n'étaient pas organisées explicitement à cette fin mais pour préparer des rencontres gouvernementales majeures.

Le tableau B.1 à la page suivante résume brièvement les résultats des Conférences d'ONG les plus importantes organisées entre 1984 et 2002. 18 thèmes d'importance majeure ont été rassemblés en quatre groupes : héritage culturel, questions de développement économique, questions relatives à l'environnement, questions sociales et politiques.

L'eau, l'érosion du sol, les incendies de forêt et les déchets étaient en tête des problèmes ayant trait à l'environnement, suivis par la pollution marine, les questions de biodiversité et de changement climatique. Il est également intéressant que les outils identifiés comme les plus importants soient: l'éducation et la formation pour l'environnement, la gestion et le développement durable intégré, le renforcement et principalement l'application de la législation, avec comme condition préalable essentielle le renforcement de la paix, des droits humains et de la démocratie. Ils constituent également les conditions fondamentales permettant la participation et l'implication du public dans la gestion des affaires communes. Le financement a aussi été cerné comme un problème important mais on a pensé que ses effets bénéfiques ne peuvent pas être maximisés dans des conditions politiques et socio-économiques incertaines, injustes et non démocratiques.



Table B.1
SUJETS-CLÉS D'INTÉRÊT PUBLIC IDENTIFIÉS
(collectivement par des ONG méditerranéennes pour l'environnement)

		21 Conférences majeures organisées entre 1984 et 2002 lors desquelles les ONG se sont entendues sur des positions communes																				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Thèmes d'intérêt public																						
Héritage culturel		HERITAGE CULTUREL																				
		+			+				+						+							
		QUESTIONS RELATIVES A L'ECONOMIE & LE DEVELOPPEMENT																				
Développement Durable - Gestion Intégrée			+				+					+				+					+	+
Le tourisme et son impact sur l'environnement		+				+						+										+
L'agriculture et les systèmes d'irrigation					+								+									+
		QUESTIONS RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT																				
Gestion des ressources				+												+						+
Eau: gestion, tarification, infrastructure, recyclage			+			+			+			+			+		+				+	
Sol: érosion, feux de forêt, désertification		+	+						+													
Biodiversité - écosystèmes		+			+				+							+						
Changement climatique						+			+							+						
Évacuation des vidanges et destruction des déchets					+				+			+										
Financement des projets pour la protection de l'environnement		+								+				+			+		+	+	+	+



QUESTIONS SOCIALES & POLITIQUES												
Paix - Droits de l'Homme - Démocratie - Participation du Public												
Contrôle de la pollution - Pauvreté												
Recherche												
Éducation pour l'Environnement - Formation												
Communication/Information												
Législation pour la protection de l'environnement												
Promotion de l'intégration des politiques pour l'environnement/EIE												

Liste des Conférences

- Conférence non gouvernementale sur la protection de la Méditerranée, Bruxelles, 21 octobre 1984.
- La Déclaration d'Athènes sur les incendies de forêt, Athènes, 12 avril 1987.
- La Déclaration d'Athènes des ONG méditerranéennes, Athènes, 24 novembre 1991.
- Le Mémoire des ONG du Caire, le Caire, 27 avril 1992.
- Le Mémoire des ONG sur l'Eau, Rome, 29 octobre 1992.
- Déclaration au nom des ONG à la Conférence ministérielle sur l'Environnement en Méditerranée, METAP II, Casablanca, 25 mai 1993.
- La Déclaration des ONG de Tunis des ONG méditerranéennes.
- La Déclaration de Barcelone des ONG méditerranéennes, Barcelone, 3 juin 1995.
- Charte internationale du partenariat entre ONG pour la réalisation de la Convention pour la lutte contre la désertification, Kairouan, Tunisie, 30 mars 1996.
- Rapport final de l'atelier sur la promotion de l'éducation et de la sensibilisation du public à l'Environnement et au Développement Durable en Méditerranée, Athènes, 18-19 décembre 1998.
- Forum Civil Euro-Méditerranéen pour l'Environnement. Stuttgart, 13-15 avril 1999.
- Déclaration des ONG pour la seconde Conférence Miniérielle Euro-Med sur la gestion locale de l'Eau, Turin, 18 octobre 1999.
- Conférence Méditerranéenne des acteurs et décideurs pour l'Eau : Vers une Base pour un Plan d'Action, Athènes, 2-4 novembre 2000.
- Forum Civil Euro-Méditerranéen, Marseille, 10-12 novembre 2000.
- Réunion de Consultation des Acteurs multiples de la Méditerranée «Contribution à une Stratégie Méditerranéenne pour le Sommet Mondial de Johannesburg pour le Développement Durable», Monaco, 13 novembre 2001.
- Le Dialogue «d'une région à l'autre» en Méditerranée de l'Atelier de coalition Européenne Rio+ 10 sur « l'estimation de l'Eau et la pauvreté».
- Atelier des Groupes de Travail sous-régionaux du GWP-Med pour l'Afrique du Nord et le Moyen Orient sur «La Gouvernance Efficace de l'Eau».
- Déclaration des ONG Méditerranéennes pour le Sommet Mondial de Johannesburg sur le Développement Durable, Nice, 11-12 janvier 2002.
- Réunion des groupes majeurs du CMDD, Antalya, 12 mars 2002.
- Atelier préparatoire Arabo-Méditerranéen dans le processus du Sommet mondial pour le Développement Durable 2002, «solidarité pour le développement Durable», Tunis Kairouan, 28-31 mars 2002.
- Forum Civil Euro-Méditerranéen, Valence, 12-14 avril 2002.

Dispositions légales pour les Droits du Public à l'Information et à la Participation

D'un point de vue légal, la participation du public est comprise plutôt dans un sens général, comme une occasion donnée aux citoyens, aux organisations non gouvernementales et au public en général, d'exprimer activement leur opinion sur les objectifs des politiques générales ou décisions concrètes prises pour des programmes ou projets spécifiques et d'en discuter avec les représentants du gouvernement ou organisateurs des projets. Ce processus comprend aussi la possibilité de faire appel contre des décisions gouvernementales.

On atteint une forme authentique de participation publique une fois que l'on écoute et agit en accord avec l'opinion du public et que l'on implique activement ce public dans le suivi de la mise en application des accords tout en lui garantissant un ample accès à la justice, au soutien financier et aux crédits.

3.1 Dispositions internationales actuelles

Les processus de la participation publique se développent sur une scène internationale qui change rapidement, et où les questions relatives à l'environnement et au développement durable, à la participation du public dans les prises de décisions, et les questions se rapportant étroitement à ce dernier point en termes d'accès à l'information et à la justice, gagnent sans cesse le soutien et la reconnaissance universelles et sont officiellement ou non placées en tête des agendas politiques. Dans ce contexte on doit mentionner quatre rencontres internationales récentes faisant figure de point de repère et dont les résultats ont été pris en compte dans cette publication.

- La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CUNED), Rio de Janeiro, 1992. Dans la Déclaration de Rio, le Principe 10 fait référence aux questions de l'accès à l'information, de la participation et de la justice : *«les questions en matière d'environnement sont le mieux traitées avec la participation de tous les citoyens concernés, au niveau pertinent. Au niveau national, chaque particulier doit avoir l'accès approprié à l'information détenue par les autorités publiques en ce qui concerne l'environnement, y compris les informations sur les matériaux et activités dangereux dans leur communauté, et l'occasion de participer aux processus décisionnels. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en rendant l'information disponible partout. L'accès réel aux opérations judiciaires et administratives y compris réparation des torts et recours, doit être possible».*
- La Conférence Internationale sur «l'Environnement et la Société : l'Education et la Sensibilisation du Public à la Viabilité» organisée par l'UNESCO et le gouvernement grec à Salonique, la Capitale Culturelle de l'Europe 1997, en décembre 1997.

- La 6ème Session de la CDD NU tenue à New York (avril - mai 1998) et en particulier ses références sur «la Sensibilisation du public, l' Education et la Participation».
- La 4ème Conférence ministérielle «L'Environnement pour l'Europe» qui s'est tenue à Arhus, Danemark (juin 1998) où la «Convention sur l'Accès à l'Information, à la Participation du Public aux processus décisionnels et à l' accès à la justice en matière d'Environnement» a été signée par 35 pays et la Communauté Européenne. Parmi ces derniers, neuf pays sont aussi des parties signataires de la Convention de Barcelone. Le fait que tous ces pays, sans tenir compte du niveau du développement actuel de leurs conditions institutionnelles et socio-économiques, appartiennent à la côte nord de la Méditerranée, montre qu'un plus gros effort devrait être fourni afin de garantir pour la région entière, des conditions semblables pour l'implication du public.

Par conséquent, il semble qu'en Méditerranée, il y ait toujours (au moins à l'esprit de nombreux décideurs) une certaine ambiguïté quant au rôle, à l'utilité et aux méthodes d'information et de participation du public, ce qui nécessite une plus ample élaboration quant à l'importance de la participation publique, au rôle des ONG et une justification globale des recommandations et actions proposées.

Aujourd'hui même, à l'aube du 21ème siècle il y a encore relativement peu de Dispositions Internationales spécifiques contraignantes pour l'accès à l'information et à la participation du public au niveau des processus décisionnels relatifs aux planifications, projets, programmes et politiques pour l'environnement et le développement.

L'UE a pris un certain nombre de mesures pour encourager le rassemblement et la diffusion de l'information ayant trait à l'environnement, y compris les instruments répertoriés dans la liste du tableau C.1. Des arrangements institutionnels et la nécessité de rassembler et disséminer un certain type d'informations ont nécessité l'établissement de l'Agence Européenne sur l'Environnement (AEE) en tant que Centre Européen de Référence pour l'Information pour l'Environnement et en tant que service d'information du public, qui offre une base d'information objective, sûre et indépendante pouvant être utilisée comme ressource pour les organisations gouvernementales et non gouvernementales de même que pour les membres du grand public. L'outil de base de l'AEE pour l'échange d'informations est EIONET (Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement). EIONET est un réseau de collaboration de l'Agence Européenne pour l'Environnement et de ses pays membres mettant en rapport les points focaux nationaux en UE et dans les pays d'accession, les Centres Européens de Discussion, les Centres Nationaux de Référence et des Eléments de Composante Essentiels. Ces organisations fournissent en commun l'information utilisée pour la prise de décisions dans le but d'améliorer l'état de l'environnement en Europe et de rendre les politiques de l' UE plus efficaces. EIONET est non seulement un réseau d'organisations mais aussi un réseau électronique (e-EIONET).

En outre, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement-PNUE a établi un Réseau Mondial d'Echange de l'Information pour l'Environnement appelé Infoterra. Infoterra a pour objectif principal l'échange de l'information et des expériences ayant trait à l'environnement entre les pays, les aidant à établir un service intégré d'infor-

Partie C • Dispositions légales pour les Droits du Public à l'Information et à la Participation

mation pour l'environnement. Chaque pays participant au réseau Infoterra par le biais de son point focal fournit un large éventail de produits et services d'information pour l'environnement, y compris des bibliographies relatives à l'environnement; des répertoires de sources d'information ; des services de questions-réponses; des fascicules de sensibilisation à l'environnement et l'accès à des services internet.

3.1.1. LA LÉGISLATION EUROPÉENNE ET LES DROITS A L'INFORMATION ET A LA PARTICIPATION*

Un certain nombre d'instruments législatifs européens donnent au public le droit à l'information sur demande de même que le droit à participer aux processus décisionnels relatifs à l'environnement dans certains contextes.

Le tableau C.1 dresse la liste des documents de l'UE réglementant la diffusion obligatoire de l'information et les droits à son accès. Il montre une tendance générale vers un droit accru du public à l'accès à l'information.

Tableau C.1
Le droit d'être impliqué

- Directive du Conseil 82/501/CEE (OJL230, 5/8/1982 0001-18) («La Directive Seveso») Directive du Conseil 88/610/CEE (OJL336, 7/12/1989 0014-18) sur les risques majeurs d'accidents de certaines activités industrielles.
- Directive du Conseil 89/618 EURATOM (OJL357, 7/12/1989 0031-34) pour informer le grand public sur les mesures de protection de la santé à appliquer et les étapes à suivre en cas d'accidents radioactifs.
- Directive du Conseil 89/395/CEE, modifiant la Directive 79/112/CEE (OJL186, 30/6/1989 0017-20) sur l'approximation des lois des Etats Membres relatives à l'étiquetage, à la présentation et la publicité des marchandises comestibles en vente au consommateur particulier.
- Directive du Conseil 90/496/CEE (OJL276, 6/10/1990, 0040-44) sur l'étiquetage alimentaire pour les produits comestibles.
- Règlement (CE) No 258/97 du Parlement Européen et du Conseil (OJL043, 14/2/1997 0001-7) sur les nouveaux aliments et nouveaux ingrédients alimentaires.
- Règlement de la Commission (CE) No 1813/97 (OJL257, 20/9/1997 0007-8) et règlement de la Commission (CE) No 1139/98 (OJL159, 3/6/98 0004-7) sur les indications obligatoires sur l'étiquetage de certains produits alimentaires provenant d'organismes génétiquement modifiés, donnant des renseignements autres que ceux couverts par la Directive 79/112/EEC.
- Directive du Conseil 90/313/CEE (OJL 158, 23/6/1993 00056-58) sur la liberté d'accès à l'information sur l'environnement.
- Décision du Conseil 93/731/CE (OJL340, 31/12/1993 0043-44) sur l'accès du public aux documents du Conseil.
- Directive du Conseil 96/61/CE (OJL257, 10/10/1996 0026-0040) sur la prévention et le contrôle intégrés de la pollution-permettant au public d'avoir accès à l'information sur les rejets chimiques.
- Règlement du Conseil (CEE) No 1836/93 (OJL168, 10/7/1993 0001-18) favorisant une participation volontaire des compagnies dans le secteur industriel à un projet de la Communauté pour la gestion «verte» et plan audit (EMAS) aux implications combinées afin de fournir au public l'information sur les rendements des compagnies impliquées dans le domaine de l'environnement.

Source: JRC, 1998.

* Consultez la Partie C, paragraphe: «La Communauté Européenne»

Pour les quatre pays méditerranéens appartenant à l'UE, la directive 90/313/EEC pour la «Liberté d'Accès à l'information sur l'Environnement» offre un cadre légal relativement solide permettant au public d'exiger des informations générales et très spécifiques auprès d'administrations locales et nationales qui sont obligées de les fournir sauf rares exceptions liées à des questions de confidentialité.

«Liberté d'Accès à l'Information sur l'Environnement»

Dans la Méditerranée de l' Union Européenne, l'instrument principal que les autorités publiques détiennent pour fournir un plus large accès à l'information est la Directive 90/313/EEC sur la liberté d'accès à l'information sur l'environnement, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1993. L'expérience a cependant montré que le processus d'ouverture de l'accès à l'information sur l'environnement est progressif et la mise en application de la Directive a rencontré nombre de problèmes de quatre grands types :

- Nécessité de revoir les définitions de l'information sur l'environnement, de l'autorité du public, etc. pour refléter les améliorations apportées par la Convention d'Aarhus
- A-propos des réponses (lent traitement des demandes et réponses)
- Doutes quant aux refus de fournir les informations souvent considérées comme couvertes par la confidentialité commerciale
- Différences entre les informations détenues physiquement ou gérées par différentes agences publiques et incapacité à répondre en raison du manque d'infrastructures.

Néanmoins, la Directive représente un pas important franchi dans la progression vers la liberté de l'information.

La Directive est considérée comme l'un des instruments les plus importants pour une politique de l'environnement efficace et l'intérêt qu'elle suscite est indiqué par le nombre élevé de plaintes reçues par la Commission Européenne à propos de défauts dans la mise en application de la Directive et au travers des suggestions énoncées pour l'améliorer. Des mesures d'évaluation et d'amélioration de l'utilité de la Directive ont également été prises par un nombre important de pays et la Commission. Des propositions pour améliorer la Directive ont été soumises, la plus récente étant celle pour une «Directive du Parlement Européen et du Conseil sur l'Accès du Public à l'Information sur l'Environnement» (COM (2000)402), qui ne va pas seulement améliorer la Directive 90/313 mais l'annuler.

La Directive a, sans nul doute, déclenché un processus de changement au niveau des attitudes et comportements, en général, de la part des autorités publiques. Une bonne pratique se fait plus évidente et le processus de transition d'une tradition du secret à un climat d'ouverture relative est en cours.

Le tableau C.2 dresse la liste des documents de l'UE qui réglementent le droit du public à participer, à être consulté ou à être autrement impliqué dans la prise de décisions ayant trait à l'environnement et aux développements qui y sont liés.

Tableau C.2

Le droit d'être impliqué

- Recommandation de la Commission 88/41/CEE (OJL023, 28/01/1988 0026-26) sur l'implication et l'amélioration de la participation des consommateurs dans la standardisation.
- Directive du Conseil 90/219.CEE (OJL117, 8/5/1990 0001-14) sur l'usage réservé des organismes génétiquement modifiés (voir 4.6b) et Directive du Conseil 90/220/CEE (OJL117, 8/5/1990 0015-27) sur la libération délibérée dans l'environnement des organismes génétiquement modifiés (ces Directives considèrent que «quand l'Etat Membre le considère approprié, il peut s'arranger pour que des groupes ou le public soit consultés sur tout aspect de la libération délibérée proposée»).
- Régulation du Conseil (EEC) No 880/92 (OJL09, 11.4.1992 0001-7) sur un projet de la Communauté pour récompenser les labels «verts».
- Directive du Conseil 85/337/CEE modifiée par la Directive 97/11/CE (OJL073, 14/3/1997 0005-15) sur l'évaluation des effets de certains projets publics et privés sur l'environnement.
- Directive du Conseil 96/61/CE (OJL257, 10/10/1996 0026-0040) pour la prévention et le contrôle intégrés de la pollution (permettant au public d'avoir accès à la participation aux procédures d'autorisation pour de nouvelles installations industrielles).
- Directive du Conseil 96/82/CE (OJL010, 14/1/1997 0013-33) sur le contrôle de risques d'accident majeurs impliquant des substances dangereuses (la Directive Seveso inclut des dispositions pour «garantir au public la possibilité d'émettre son opinion dans certains cas»).

Source: JRC, 1998

3.1.2. LA CONVENTION D'AARHUS

Les origines de la Convention d'Aarhus remontent à la Conférence ministérielle de Sofia (1995) sur «l'Environnement pour l'Europe», où les participants soulignèrent le besoin de renforcer la participation du public au niveau des politiques de l'environnement, c'est ainsi que les lignes directrices sur l'accès à l'information pour l'environnement et la participation du public dans les processus décisionnels pour l'environnement, furent adoptées en accord avec le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement. Des négociations furent initiées dans le cadre de la NUCEE (NU Commission Economique pour l'Europe) pour changer ces lignes directrices en un instrument légal internationalement contraignant. Les négociations débutèrent en juin 1996 à la suite des engagements de Sofia où le rôle fondamental des ONG avait été reconnu, pour aboutir en mars 1998. En juin 1998, Les Ministres de l'Environnement de toute l'Europe et au delà adoptèrent avec D'Aarhus le nouvel instrument légal international visant à renforcer les droits des citoyens et de leurs organisations pour l'environnement. Elle fut à l'origine signée par trente cinq pays et l'Union Européenne.

La Convention d'Aarhus est une nouvelle sorte d'accord pour l'environnement associant l'environnement aux droits de l'homme et à la responsabilité des gouvernements pour la protection de l'environnement. Elle s'attache aux interactions entre le public et les autorités publiques dans un contexte de transparence et de démocratie. La Convention reconnaît également que le développement durable peut être réa-

lisé par le biais de l'implication active et responsable de tous les acteurs.

C'est à de nombreuses occasions que les ministres méditerranéens ont discuté, d'une façon ou d'une autre, l'accession de pays méditerranéens non européens à la Convention d'Aarhus et la promotion de tous les points de la Convention d'Aarhus, qui visent à renforcer :

- Les droits d'accès à l'information sur l'environnement
- Les droits de participation aux prises de décisions concernant l'environnement
- Les droits d'accès à la justice pour des problèmes relatifs à l'environnement

Les points susmentionnés sont connus comme étant les trois piliers de la Convention d'Aarhus : l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. Ces trois piliers dépendent les uns des autres pour l'accomplissement réel et complet des objectifs de la Convention.

Table C.3

Les trois piliers de la Convention d'Aarhus

ACCES A L'INFORMATION

Ce pilier est divisé en deux catégories. La première partie concerne le droit du public à rechercher l'information auprès des autorités publiques et l'obligation des autorités publiques de fournir ces informations en réponse à la demande- ce sont les dispositions pour l'information *passive*. La deuxième partie concerne le droit du public à recevoir des informations et l'obligation des autorités de recueillir et diffuser l'information d'intérêt public sans qu'une requête spécifique soit nécessaire- ce sont les dispositions pour l'information *active*.

Les aspects passifs de l'information comprennent :

- Une présomption en faveur de l'accès (à moins qu'on puisse montrer que l'information appartienne à une liste exhaustive de catégories exemptes).
- Le droit d'accès de tout individu sans obligation de montrer ou de formuler un intérêt particulier.
- Une définition large de «l'information pour l'environnement».
- Un délai limite d'un mois pour diffuser l'information- avec la possibilité d'une prolongation d'un mois si le volume et la complexité de l'information le justifient.
- Une requête en bonne et due forme pour fournir l'information sous la forme requise par exemple écrite, visuelle, électronique, etc.
- Le droit d'imposer des charges (impôts) dans les limites du raisonnable.
- Dérogation de l'accès si la divulgation d'information venait à menacer divers intérêts (ex. défense nationale, relations internationales, confidentialité commerciale, vie privée) et ce, avec certaines restrictions quant à l'application de ces dérogations (ex. l'exemption de la confidentialité commerciale ne peut être invoquée pour cacher des informations sur des émissions en rapport avec la protection de l'environnement).
- Un test d'intérêt public : La plupart des dérogations doivent être prises dans un sens restreint et dans tous les cas, doivent être appliquées seulement si on a pris en compte l'intérêt public ainsi préservé par la divulgation.

Les aspects actifs des dispositions pour l'information comprennent :

- Les obligations générales de rassembler les informations les plus récentes, de les mettre à disposition du public et d'informer le public du type d'informations disponibles et des moyens pour en disposer.

- La nécessité de rendre progressivement l'information disponible sur des banques de données électroniques pouvant être facilement accessibles grâce aux réseaux publics de télécommunication en insistant sur certaines catégories (ex. rapports sur l'état de l'environnement, textes de législation ayant trait à l'environnement).
- Faire le point sur l'état de l'environnement nécessite des rapports nationaux au moins tous les quatre ans ; ce qui pourrait être l'occasion d'améliorer l'harmonie des méthodes de rapports.
- La nécessité d'établir progressivement des registres sur les rejets de polluants et leur transferts (PRTs) ; ce qui est un moyen efficace et économique de rassembler l'information du secteur privé et de l'introduire dans le domaine public, exerçant ainsi une pression descendante sur les niveaux de pollution.
- La nécessité que, dans des situations d'urgences, les autorités publiques fournissent immédiatement au public toutes les informations en leur possession pour que le public puisse prendre toutes les mesures de prévention ou lutte contre la venue d'une menace imminente pour leur santé ou l'environnement.

PARTICIPATION DU PUBLIC

La Convention requiert la participation du public dans :

- Les projets et activités enregistrés pouvant avoir un impact important sur l'environnement : Les exigences comprennent une notification efficace et opportune ; des délais raisonnables pour les phases de participation ; des dispositions pour la participation à une étape précoce ; le droit d'accès à des informations pertinentes ; l'obligation de l'organisme décideur de prendre en considération les résultats de la participation du public ; informer le public de la décision finale et de ses raisons.
- L'élaboration des plans, programmes et politiques en relation avec l'environnement, y compris : l'identification du public participant ; les dispositions pour une participation précoce ; la diffusion de l'information nécessaire ; l'établissement de délais raisonnables pour la participation du public ; la prise en considération réelle des résultats de la participation.
- La préparation des règlements de direction, des règles et autres normes légalement contraignantes comprenant : la promotion de la participation du public, l'établissement de délais suffisants ; la publication des propositions ; les occasions offertes au public de faire des commentaires ; la prise en compte réelle des résultats

ACCES A LA JUSTICE

La convention a pour but de garantir l'accès à la justice dans les contextes suivants :

- Accès à l'information : une procédure de révision doit être établie pour toutes les requêtes d'informations dont on ne s'est pas correctement occupé en fonction de l'article de la Convention sur l'accès à l'information.
- Participation : le droit d'engager une révision pour la prise de décisions sur les projets ou domaines couverts par le pilier de la participation pour tous ceux qui montrent un intérêt suffisant ou dénonçant une diminution de droit ; droit au recours.
- Violations générales de la loi sur l'environnement : accès aux procédures administratives et judiciaires pour contester les actions et omissions de la part des organismes privés ou publics qui violent la loi sur l'environnement, sujet à la représentation de membres du public dans le droit national.
- Dispositions pour l'information sur l'accès aux procédures administratives et réformatrices ; établissement de mécanismes d'assistance appropriés pour éliminer ou réduire les obstacles financiers ou autres à l'accès à la justice.

Depuis l'adoption de la Convention (23-25 juin 1998), deux réunions des parties signataires ont eu lieu : la première à Moldova (19-21 avril 1999) et la seconde en Croatie (3-5 juillet 2000). Elles ont conduit à la formation de cinq Groupes de Travail et équipes spécialisées travaillant sur les questions de conformité, sur les registres des rejets et transferts de polluants-PRTRs, les organismes génétiquement modifiés- OGM, les outils d'information électroniques et l'accès à la justice. En outre, la question de l'Evaluation Environnementale Stratégique (EES) a été traitée lors de la Réunion des signataires qui se sont engagés à élaborer un nouveau protocole en la matière.

La Convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Jusqu'à présent (octobre 2003) quarante-six pays et l'Union Européenne ont signé, et vingt- six d'entre ces pays ont ratifié la Convention.

Il convient de noter que la Réunion Ministérielle Régionale NUCEE, (24-25 septembre 2001) pour le Sommet Mondial du Développement Durable a adopté une Déclaration dans laquelle la question de la Convention d'Aarhus a été traitée sur les suggestions des ONG essentiellement méditerranéennes (le MIO-ECSDE). Les Ministres ont recommandé que le Sommet encourage les initiatives et les processus régionaux impliquant la participation de groupes majeurs pour des questions d'accès du public à l'information, de participation et d'accès du public à la justice et qu'il encourage aussi la mise en œuvre du Principe 10 de la Déclaration de Rio. On a reconnu que l'une des façons de réaliser ces objectifs était d'accéder à la Convention d'Aarhus.

Une Conférence internationale sur la Convention d'Aarhus s'est tenue du 19 au 21 janvier 2002 et a été organisée par le Forum Européen ECO. Elle a abouti à la «Déclaration de Bruxelles». Le document exige que la CE fasse rapidement des propositions pour une Directive sur l'accès à la justice et pour une réglementation spécifique sur l'accès à l'information sur l'environnement. On y souligne aussi le manque d'information et de participation du public au niveau des prises de décisions sur les OGM et la nécessité de faire ratifier la Convention par l'Union Européenne et les pays de l'accession jusqu'en 2004 au plus tard.

La première réunion des Parties de la Convention s'est tenue les 21-23 octobre 2002 à Lucca, Italie. Les discussions à très haut niveau de cette réunion ont été suivies par plus de vingt Ministres et Ministres adjoints européens de l'environnement, représentant des parties et signataires de la Convention. La plupart d'entre eux ont produit une déclaration générale traitant, entre autres, de la réalisation et de l'application de la Convention dans leur pays. A cette réunion ont été considérées un certain nombre de décisions préliminaires préparées par les groupes de travail pour la préparation de la première réunion des Parties. Certaines d'entre elles étaient des questions relatives aux OGM ; la promotion de l'utilisation d'outils électroniques et autres outils pour l'information ; les procédures de préparation, l'adoption et le suivi du Programme de Travail (2003-2005) ; les arrangements financiers ; la nomination de points focaux ; l'établissement des groupes de travail des Parties et l'élaboration des procédures de conformité qui donnent au public le droit de s'adresser à un Comité de Conformité et permet aux ONG de nommer les candidats de ce comité. A cette réunion on a ainsi adopté la «Déclaration de Lucca» où le point sur la création de par-

tenariats pour le développement durable est particulièrement soulignée; la Convention a été reconnue comme étant une percée dans la démocratie participative ; des propositions pour le renforcement de la réalisation de la Convention et de la coopération internationale ont également été incluses et il a été recommandé de poursuivre le travail dans les domaines susmentionnés.

Conjointement à la première réunion des Parties, le Forum Européen ECO a organisé la Conférence –Eco Internationale «Participation du Public : Le passage des mots à la pratique !», 19-20 octobre 2002, où des représentants d'organisations de la Société Civile ont adopté la Déclaration Carignano-Lucca et l'ont présentée à la réunion des Parties.

Lors de la 5ème Conférence Ministérielle «Environnement pour l'Europe», 21-23 mai, Kiev, Ukraine, 34 pays et l'UE ont signé (36 pays jusqu'à juin 2003) le Protocole sur des registres des rejets et transferts de polluants (PRTR) à la Convention d'Aarhus NU CEE. Ce protocole selon lequel les pays se verront obligés de révéler publiquement les informations sur leur production de polluants, fera office de mécanisme pour faciliter à la fois l'accès à l'information sur l'environnement et la diminution des rejets et transports de polluants pouvant être nocifs. Il convient de noter que les ONG de l'environnement de même que le secteur industriel avaient participé de façon active et assidue au processus de négociation du protocole. En outre, un paragraphe spécial de la Déclaration Ministérielle de la Conférence de Kiev est dédié, entre autres, à la question de la participation du public. On y réaffirme l'importance de la Convention d'Aarhus et les signataires invitent tous les Etats intéressés qui n'ont pas encore ratifié la Convention à le faire dès que possible.

La question de la garantie d'accès aux informations détenues par le secteur privé reste insoluble de même que la force de l'intérêt du public par rapport aux dérogations doit faire ses preuves. En termes de participation, la plus grande partie de la Convention se présente sous forme de recommandations plutôt que de contraintes et s'il est difficile de prescrire les occasions de participation du public à l'élaboration de planifications, de programmes, de politiques, et de législation, il y a des domaines qui nécessiteront davantage d'attention à l'avenir. Les dispositions pour la participation précoce à des processus (pouvant permettre la contribution du public à un stade antérieur aux décisions initiales, à l'énonciation d'hypothèses et à l'élaboration des agendas) pourraient être très importantes mais nécessiteront probablement d'être renforcées. En termes d'accès à la justice, la Convention est relativement faible. C'est un point sensible non seulement pour les pays méditerranéens mais également au niveau des négociations internationales en général et ce sont les accords tout particulièrement qui posent des problèmes.

Le rôle des ONG au niveau des négociations et de l'élaboration de la Convention a augmenté la pertinence du texte et garanti que de nombreux problèmes et craintes du public soient connus à temps par les responsables officiels. Le Secrétaire Général des NU (in absentia), le Secrétaire Exécutif et plusieurs Ministres de l'Environnement ont tous reconnu la contribution des ONG, de même que la Résolution accompagnant la Convention.

Table C.4

Le statut* actuel de la ratification de la Convention d'Aarhus par les pays méditerranéens

Pays ayant ratifié la Convention d'Aarhus	Pays ayant signé la Convention d'Aarhus
Albanie	Grèce
Croatie	Monaco
Chypre	Slovénie
France	Espagne (le Parlement National a ratifié, avec seulement en instance l'ordre de la part du pouvoir exécutif de déposer l'instrument de la ratification)
Italie	
Malte	
Portugal	

* octobre 2003

3.2 Bref aperçu des cadres nationaux dans les pays méditerranéens et dans l'UE

Il existe une grande variété de dispositions pour la participation du public et l'accès à l'information dans les divers pays méditerranéens, dans la plupart des cas non spécifiques aux questions relatives à l'environnement.

Dans certaines constitutions, la protection de l'environnement relève de l'Etat et en même temps il y a des dispositions constitutionnelles sérieuses garantissant le droit des citoyens à l'accès aux documents administratifs et le droit des citoyens à obtenir des informations. Il convient de noter que dans la plupart des cas, la législation nationale sur l'accès à l'information n'oblige pas les autorités locales ou régionales à répondre.

Dans la majorité des pays non européens, on peut trouver un spectre très varié de dispositions obligeant l'Administration à répondre à des requêtes «très justifiées» de la part de particuliers ou de groupes d'intérêt public. Cependant, dans la plupart des cas, ces dispositions ne sont ni explicites, ni assez claires, ni complètement observées par les autorités. Dans d'autres cas, les autorités réclament des interprétations et justifications étayées et très sérieuses de la part des groupes d'intérêt ou des personnes réclamant les informations. Un autre problème qui se pose est le trop grand nombre de documents ou simples articles informatifs «innocents» ou non pertinents considérés comme «classifiés» et secrets.

Les procédures participatives dans certains pays sont directement ou indirectement liées :

1. Au type de fonctionnement des conseils régionaux, conseils municipaux ou préfectoraux ou locaux ou les ONG sont invitées à participer de façon permanente ou temporaire pour toutes questions ou plus spécifiquement.

2. Aux débats publics sur les EIE (Evaluations d'Impacts sur l'Environnement) dans nombre des cas où ces évaluations font partie des pratiques administratives et absolument dans les pays méditerranéens de l'UE.
3. Aux Comités supervisant ou surveillant des projets importants, en particulier ceux financés par l'UE ou d'autres organismes internationaux tels que la BEI, la Banque Mondiale, le METAP, etc.

Malgré l'utilité de ces procédures, la participation réelle du public et l'influence exercée dans la prise de décisions par leur biais sont très variables et pour des questions très graves (par ex. en rapport avec des plans majeurs d'investissement, etc.) elles sont très marginales si ce n'est inexistantes. Ceci est dû au fait que dans la plupart des cas la communication entre les partenaires et les groupes est pauvre ; la circulation du dossier complet est difficile et rare, et trop tardive laissant peu de chances de réagir de façon efficace ; les intérêts en jeu sont trop forts ; les structures gouvernementales et non gouvernementales dans la grande majorité des cas sont faibles ; trop souvent les ONG n'ont pas les moyens de se payer des experts pour les assister ; et les questions sont fréquemment trop facilement politisées, ce qui provoque des réactions émotionnelles dans de nombreux «camps».

Néanmoins, le problème réel de base réduisant terriblement l'efficacité des procédures participatives, est le manque de soutien concret, institutionnel et/ou financier, aux groupes indépendants de citoyens qui agissent en dehors des partis politiques ou des groupes religieux et qui dans la plupart des cas sont de par leur nature même, critiques envers les gouvernements, les administrations et autres partenaires socio-économiques potentiellement importants. Dans de nombreux pays méditerranéens où l'expérience des ONG est limitée ou relativement récente, la question de «légitimité» se pose toujours alors que dans de nombreux cas, les questions de «représentativité» et «confiance» des ONG sont mises en avant (le plus souvent soulevées comme une excuse plutôt que comme une question réelle).

D'un autre côté, divers groupes de la société civile sont très fréquemment, et en particulier au niveau national, antagonistes, surtout quand les autorités et autres acteurs insistent pour qu'un seul représentant de toute la société civile ou même de la Communauté des ONG pour l'environnement et le développement soit nommé.

Le cas courant des ONG en pays Méditerranéens, est celui d'ONG qui ne sont pas regroupées sous un parapluie national étroit ou une fédération et par conséquent au niveau national, il n'y a pas d'organisme d'ONG unique pour l'environnement auquel les autorités pourraient s'adresser. A un niveau européen, arabe, et méditerranéen, de nombreux efforts ont été réalisés et des organismes d'ONG internationaux représentatifs existent et opèrent déjà depuis plusieurs années avec beaucoup de succès en dépit des difficultés pour la plupart financières.

Les paragraphes suivants font référence aux cadres nationaux, législatifs et institutionnels, principalement pour l'accès à l'information et à la participation du public dans certains pays méditerranéens.

LA CHYPRE

Le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et de l'Environnement a préparé un projet d'Acte pour la protection de l'environnement, comme texte légal de base pour l'adoption de l'ensemble des acquis de l'UE dans le domaine de l'environnement y compris ceux en rapport avec les conventions internationales les plus importantes pour l'environnement. Ce projet de loi est en cours d'examen par le Parlement. Il couvre, entre autres, le cadre institutionnel et administratif pour la gestion de l'environnement, les principes selon lesquels la législation sectorielle devrait être appliquée et interprétée de façon intégrée, l'accès du public à l'information, l'Evaluation de l'Impact sur l'environnement (EIE) et l'Evaluation de l'Impact Stratégique (EIS), la responsabilité civile et un état du rapport en matière d'environnement.

Des dispositions pour l'accès du public à l'information relative à l'environnement sont incluses dans la loi déjà établie sur le Contrôle de la Pollution de l'Eau.

Quelques trente organisations environnementales couvrant un large éventail d'activités agissent efficacement en tant que groupes de pression pour influencer les prises de décisions. Un certain nombre d'ONG sont membres du Conseil National pour la protection de l'Environnement.

La Chambre des représentants montre un intérêt actif pour les questions ayant trait à l'environnement et son Comité de l'Environnement tient fréquemment des séances pendant lesquelles des ONG, d'autres représentants de la société civile et des particuliers, expriment leur opinion sur une grande variété de problèmes. Il en est de même pour l'examen des lois proposées.

L'EGYPTE

Selon la loi 4/1994 pour la protection de l'Environnement, l'Agence Egyptienne des Affaires de l'Environnement (EEAA) a été restructurée avec le nouveau mandat consistant à remplacer l'institution établie initialement en 1982. A un niveau central, l' EEAA représente le bras exécutif du Ministère.

Le Conseil de Directeurs de l'Agence des Affaires de l'Environnement est présidé par le Ministre des Affaires de l'Environnement. Le Conseil comprend des groupes de la société civile, entre autres, trois organisations non gouvernementales de l'environnement, trois représentants proposés par le secteur public des affaires et deux représentants venant d'universités et de centres de recherches scientifiques (ceux-ci sont nommés avec l'accord du Ministre des Affaires de l'Environnement). En général, le Conseil a le pouvoir de préparer les planifications nécessaires pour la protection de l'environnement et des projets de développement pour l'environnement, de faire le suivi de leur mise en œuvre et d'entreprendre des projets pilotes. De plus, le Conseil entreprend les tâches suivantes :

- formuler les politiques pour l'environnement
- préparer les propositions de législation et décrets en rapport avec la réalisation de ses objectifs
- fixer les taux et proportions requis pour les limites permmissibles des polluants
- fixer les principes et procédures de l'Evaluation obligatoire de l'Impact sur l'Environnement (EIE) pour les projets.
- Etablir des programmes Publics d'Education pour l'Environnement et soutenir leur réalisation, et

- Préparer un rapport annuel sur l'état de l'environnement à soumettre au président et au Cabinet des ministres.

LA FRANCE

L'«Acte du 17 juillet 1978» qui a été adopté en France, pourvoit au droit d'accès aux documents ayant été en la possession du service public. L'Acte garantit le droit des citoyens sans condition d'âge ni de nationalité, à avoir accès librement et gratuitement, à tout document administratif. Les seuls documents exclus sont ceux contenant des informations confidentielles telles que les secrets de défense nationale ou les informations de données personnelles.

La «Commission pour l'Accès aux documents Administratifs» (CADA) a été établie en 1978. La CADA est une autorité administrative indépendante dont les membres sont issus du pouvoir exécutif, judiciaire, et législatif, et dont l'obligation principale est la révision de l'accès dans des cas concernant l'information. Une personne dont la requête d'information a été refusée peut soumettre le problème à la CADA.

La soumission d'un cas à la CADA est requise avant que l'appel à la cour administrative ne soit possible. Les décisions de la CADA sont consultatives et peuvent être référées à une cour pour une décision finale contraignante.

En février 1995 la Commission Nationale du Débat Public a été créée et chargée d'organiser des séances et débats publics sur l'impact sur l'environnement de projets d'infrastructure majeurs. La Commission comprend des fonctionnaires gouvernementaux, des membres du Parlement et des membres d'ONG de l'environnement.

LA GRECE

La Constitution grecque pourvoit à la protection de l'Environnement comme étant une obligation de l'Etat et garantit un droit général aux citoyens d'obtenir des informations. La loi spécifique donne le droit d'examiner les documents administratifs. La Décision Ministérielle Commune de 1995 mettant en application la Directive 90/313/CEE, a défini les termes selon lesquels le droit d'accès à l'information relative à l'environnement peut être exercé. Cependant il n'existe pas de service spécialisé d'autorité publique pour fournir au public les informations recherchées relatives à l'environnement.

Il n'y a aucun moyen de rendre compte de façon officielle et institutionnalisée, des commentaires du public. Les particuliers et ONG ont seulement le droit de s'adresser aux membres du parlement et aux autorités publiques par le biais de pétitions et formulaires. Le droit du citoyen à faire des pétitions ou des rapports aux autorités est reconnu. Les autorités sont obligées d'agir dans de brefs délais et selon la loi, pour donner une réponse dûment détaillée, à toute pétition ou rapport que ce soit.

Depuis 2001, la Grèce a un Conseil National pour la Planification Physique et le Développement Durable où de nombreux secteurs de la société civile sont représentés. Jusqu'à présent ce conseil ne s'est que peu réuni.

Il convient de noter que les processus tels que les séances publiques ne sont pas reconnus par la constitution comme étant une obligation du parlement et de l'administration publique. De plus, les référendums ne peuvent être organisés que par décision du Président de la République après décision parlementaire.

On permet à des individus ou ONG de participer à des sessions de comités parlementaires s'ils y sont invités, et ce à leur demande ou non.

En général, seuls des particuliers directement impliqués dans un cas ont réellement la possibilité de participer à la procédure du moment où aucun avis officiel n'a été publié à l'avance.

Le système grec accorde aux particuliers et ONG le droit légal de paraître devant les tribunaux civils si les preuves de l'intérêt légal sont soumises. Devant les Assises, seuls les particuliers ont un poids légal.

De très nombreuses ONG sont actives en Grèce et plusieurs d'entre elles participent à un niveau local aux rapports d'EIE, selon les dispositions de la loi en rapport. Cependant dans de nombreux cas leur contribution et participation sont plutôt symboliques.

ISRAËL

Les autorités locales jouent un rôle clé dans la diffusion de l'information sur l'environnement et dans l'organisation de campagnes de sensibilisation. Ces 20 dernières années, le Ministère de l'Environnement a assisté les municipalités locales à l'établissement des unités municipales pour l'Environnement et des «Associations de Villes pour la Qualité de l'Environnement». Elles sont responsables, entre autres, d'accroître la sensibilisation du public aux problèmes concernant l'environnement par le biais de campagnes d'information et de projets éducatifs ; de conseiller les autorités locales de planification quant aux répercussions sur l'environnement des plans de développement proposés ; d'agir comme coordinateurs dans la résolution des conditions locales de l'environnement au moyen de mesures légales et administratives et d'accroître le degré de participation du public dans les prises de décision relatives à l'environnement, au niveau local.

La «Coalition de la liberté de l'information», une coalition d'ONG composées d'organisations de droits civils, a élaboré et proposé une législation sur l'accès du public à l'information. Le coordinateur de la Coalition a collaboré avec le parlement au développement de la Loi sur la Liberté de l'Information adoptée en 1990. Cette loi est à plusieurs égards similaire aux lois d'accès à l'information dans d'autres pays. L'une de ses caractéristiques intéressantes est la limitation portant sur l'exception pour le secret commercial. Les rejets et autres émissions dans l'environnement ne peuvent pas être considérés comme des secrets commerciaux protégés contre la divulgation publique. Cette nouvelle loi renverse la présomption de secret préexistante lorsque les raisons d'une demande devaient être données et la divulgation d'information n'a pas été régie par des règles claires limitant la discrétion officielle.

En 1996, il y a eu une modification à la loi de «prévention contre les dommages sur l'environnement» qui a permis à des ONG pour l'environnement d'entreprendre des initiatives spécifiques.

Le Parlement Israélite fournit au public l'accès aux sources d'informations par le biais de son Site Web régulièrement mis à jour, et où le public peut réellement soumettre une requête et où un comité de haut niveau doit traiter les requêtes des citoyens et leur répondre (la contribution des ONG à la préparation de la loi sur la liberté de l'information est également reconnue sur le Site Web).

ITALIE

L'application de la Directive 90/313/CEE en Italie, a finalement été réalisée avec l'adoption de la législation Decreto en 1997, no.39 (Décret 39/97). Ce Décret est la traduction littérale du texte original de la Directive 90/313/CEE et comprend les dispositions de base pour l'accès à

l'information relative à l'environnement, détenue par les autorités publiques. Dans les 60 jours suivant la mise en application du Décret 39/97, on a exigé des autorités publiques que soit établi un bureau qui s'occuperait de l'accès à l'information pour l'environnement. Certaines autorités locales ont monté des bureaux de relations publiques («Ufficio Rlazioni con il pubblico») qui fournissent au public des informations sur l'environnement et dans d'autres domaines.

Quand elles sont reconnues par le gouvernement, les ONG reçoivent des droits spéciaux et jouent des rôles distincts dans les processus décisionnels politiques. Le gouvernement consulte le public fréquemment par le biais des ONG, des syndicats et des référendums. Ces groupes se réunissent en comités consultatifs et apportent leur soutien pour l'information du public. Certains d'entre eux reçoivent aussi des financements du gouvernement pour mener des projets essentiellement pour le Ministère de l'Environnement. Certaines ONG pour l'Environnement ont des tâches importantes. Par exemple, «Legambiente» publie un rapport régulier sur l'état de l'environnement en Italie et WWF-Italie gère plus de 40 zones protégées.

Des syndicats ouvriers sont également impliqués au niveau des consultations pour les politiques de l'environnement et sont particulièrement actifs dans les domaines en rapport direct avec le lieu du travail. En 1986, les syndicats étaient représentés dans des comités locaux qui étudiaient les zones de crise en matière d'environnement. Ils ont participé à des consultations pour le développement du «Plan de gestion de l'environnement sur trois ans» et les délégués sont impliqués dans des programmes de gestion des risques des compagnies particulières (ex. : les questions de risques chimiques sont traitées à l'échelle de l'usine).

En Italie, les référendums ont joué un rôle important pour le développement des politiques de l'environnement. C'est en 1987 qu'un moratoire de cinq ans pour la poursuite du développement de l'énergie nucléaire a été obtenu par référendum. Ceci aurait pu faire dérailler le développement nucléaire indéfiniment. En 1993, un référendum a retiré des Unités de Santé locales, les responsabilités liées à l'environnement, ce qui a contribué à la création de l'Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement.

LE LIBAN

Les groupes pour l'environnement sont principalement issus de la communauté scientifique et sont en rapport permanent avec elle. Depuis le début des années 70 plusieurs ONG ont été fondées par des scientifiques et chercheurs. En 1992, huit ONG se sont rassemblées pour fonder le Forum Libanais de l'Environnement (en 1999, l'adhésion s'élevait à 33 ONG) tandis que cinq autres organisations ont formé le Forum Vert. Néanmoins, plus de cinquante organisations n'appartiennent pas à ces forums.

Le Ministère de l'Environnement a travaillé sur une stratégie à long terme de coordination entre les ONG dans le but d'avoir des partenaires plus efficaces.

Pourtant, les ONG Libanaises de l'Environnement se considèrent toujours faibles au niveau national et international en terme d'efficacité des pressions qu'elles peuvent exercer pour obtenir des changements politiques, et ce en raison du manque de ressources financières et humaines adéquates. Leurs activités sont d'abord concentrées sur les questions d'urgence locales. Ainsi, pour la première fois, trois ONG de l'environnement ont endossé la responsabilité de gérer trois zones protégées (Hors Ehdén, Palm Islands et Chouf Cedars) dans le cadre d'un projet financé par le Fond Mondial pour l'Environnement GEF/UNDP qui a débuté en 1996.

Le Code National de l'Environnement (devant être promulgué par le Parlement) comprend l'établissement d'un «Fond pour l'Environnement», qui vise à aider les ONG à élaborer des plans de travail à long terme et a réalisé leur projet. Ce Code fournit aussi des normes quant aux procédures et exigences de l'EIE.

Il n'y a aucun instrument national d'EIE. Seuls les projets financés par des agences internationales de donateurs semblent être sujets à des procédures d'EIE. Malgré tout, certaines institutions suivent une approche préventive vers la protection de l'environnement (par exemple, l'IDAL, l'Autorité d'Investissement pour le Développement du Liban, exige que les parties contractantes soumettent un rapport de EIE pour les zones de commerce libre et les zones industrielles).

Selon le décret de Novembre 1997, le comité inter-ministériel pour le Développement Durable a été fondé ; il se compose de représentants des autorités publiques, des ONG, du secteur privé, des universités et des syndicats. Le Comité a pour tâche de combler l'écart institutionnel au niveau de la coordination de la gestion pour l'environnement et d'influencer les politiques nationales vers la réalisation des engagements et des objectifs convenus.

MALTE

Dans la lignée de la Convention d'Aarhus, un Acte pour la Protection de l'Environnement a été élaboré (on y fait référence sous le terme de « proposition de loi»). Il fournit le cadre pour l'adoption de réglementations détaillées sur des problèmes tels que l'accès du public à l'information et les évaluations pour l'environnement. Cette loi proposée a comme objectifs principaux de promouvoir la participation du public et son implication dans les affaires relatives à l'environnement, de protéger le droit du public à l'information sur l'environnement et de garantir que le gouvernement rassemble et publie régulièrement des rapports sur l'état de l'environnement.

Dans le cadre de l'accès à l'information, le Ministère de l'Environnement a établi des réglementations appelées «Liberté d'accès à l'information sur l'environnement». Ces réglementations mettent en vigueur les dispositions de la Directive du Conseil 90/313/CEE.

L'Autorité de planification (PA) et le Département de la Protection de l'Environnement ont introduit de nouvelles procédures, afin d'encourager la participation du public dans des Evaluations de l'Impact sur l'Environnement (EIE) pour des projets de développement. Les termes de références pour une EIE ont été préparés par le PA en consultation avec le Département de la Protection de l'Environnement. Un exercice de consultation du public a été mené une fois la première ébauche de l'EIE préparée. Selon les nouvelles procédures, la consultation publique a été étendue par le biais d'un nouveau site Web dirigé conjointement par le PA et le Département de la Protection de l'Environnement. Grâce à ce Site Web, des membres du public pourront faire des commentaires à différentes étapes de l'EIE y compris sur les termes de références mêmes. Une fois l'ébauche de l'EIE terminée, un résumé sera disponible sur le site Web et ouvert aux commentaires du public. Le site Web contient des informations sur le processus de l'EIE résumant les différentes étapes et responsabilités de tous les acteurs. Il comprend une liste complète de toutes les réalisations de développements impliquant une EIE, y compris les termes de références, le statut et la date des séances publiques. L'objectif essentiel du PA et du Département de la Protection de l'Environnement par le biais de ces procédures est de «garantir que tous ceux impliqués comprennent les effets possibles du développement proposé et que par conséquent la décision finale du projet de développement soit prise en pleine connaissance des conséquences sur l'environnement».

MAROC

Au Maroc, la politique pour l'environnement relève d'un grand nombre d'acteurs appartenant au secteur gouvernemental et institutionnel. L'institution centrale au niveau étatique est le Ministère de l'Environnement. En plus du Ministère, il y a aussi dans tous les ministères des départements spéciaux de l'environnement, actifs dans des domaines en rapport avec l'environnement. En outre, les municipalités sont d'importants acteurs dans la politique nationale du Maroc en matière d'environnement même s'il n'y a aucun lien institutionnel direct entre les autorités locales et le Ministère de l'Environnement (par ex. *via* un commissionnaire pour la protection de l'environnement au niveau des administrations municipales).

Dans la sphère institutionnelle, il n'y a pas de dispositions visant à inclure le grand public ou les ONG dans le domaine de la politique pour l'environnement. Ces limitations de l'action du public influent fortement sur la formation, le caractère et l'éventail d'activités des ONG au Maroc. D'un autre côté, la politique de décentralisation initiée au milieu des années 70 a de facto facilité l'élargissement de l'éventail des initiatives de la société civile et des activités locales organisées par la société civile. Dans leur sillage de plus en plus d'associations civiles se sont formées et rendues particulièrement actives dans le domaine de la protection de l'environnement. Les études scientifiques, les séminaires d'expert, associés à l'effort pour l'éducation et la sensibilisation du public, sont aujourd'hui les activités les plus importantes menées par les ONG Marocaines de l'environnement.

A un niveau national, les ONG de l'environnement ne sont pas très efficaces sur le plan politique alors que les institutions étatiques actuelles n'encouragent pas la participation des ONG dans les politiques nationales pour l'environnement.

Par exemple, bien que le *Conseil National de l'Environnement* compte au nombre de ses tâches celle de stimuler la force de la participation du public dans la protection de l'environnement, les ONG, n'y sont jusqu'ici, pas représentées. L'une des organisations importantes et actives dans le domaine de la protection de l'environnement est la Société Marocaine pour le droit de l'environnement (SOMADE). Elle a été fondée en 1986 et s'est donné pour tâche de mettre au point le cadre législatif et une régularisation juridique efficace pour la protection de l'environnement. Elle mène des études, les publie et contribue à la sensibilisation du public par le biais de conférences etc. les membres de l'organisation sont essentiellement recrutés parmi les hommes de loi, les journalistes, les ingénieurs et le corps médical.

PORTUGAL

Il n'y a pas de loi spécifique relative à l'accès à l'information pour l'environnement au Portugal. «L'accès à l'information pour l'environnement est incluse dans la loi constitutionnelle, la loi administrative et la loi pour l'environnement. Le droit fondamental d'accès aux documents administratifs, y compris l'information pour l'environnement, est réglementé par les dispositions légales suivantes :

- La Loi No 65/93, août 31, 1993-qui transpose la Directive 90 en loi portugaise- et réglemente le droit d'accès pour tous à l'information administrative.
- Le Code de Procédure Administrative- qui réglemente le droit d'accès à l'information administrative s'appuyant sur un intérêt spécifique relatif au document.

La loi a été préparée et approuvée par le Parlement sans que ne participe de façon appropriée les citoyens ni que ne soient consultées des organisations de l'environnement et a été publiée en août 1993.

Chaque département ministériel, secrétaire régional, institut et association publique est responsable de la désignation d'une entité responsable de l'application des dispositions de cette loi. La Commission sur l'Accès aux Documents Administratifs (CADA) a été créée conformément à la loi afin d'administrer son application. Il est de la compétence de la CADA d'émettre une opinion quand un particulier ou l'administration l'exige. Elle ne peut pas statuer sur des plaintes ni rendre de jugement contraignant. Par conséquent, après avoir reçu l'opinion de la CADA, l'administration est libre de décider.

En outre, la Loi Cadre sur l'Environnement exige la préparation d'un rapport annuel sur l'état de l'environnement et de l'aménagement du territoire de même que la présentation au Parlement tous les trois ans d'un livre blanc sur l'environnement. Cette loi comprend l'établissement d'échanges d'information continus entre les agents compétents de l'administration d'un côté et les citoyens auxquels elle s'adresse de l'autre.

La Constitution Portugaise accorde au public un droit fondamental de participer à des décisions administratives. Ce droit établit des codes de conduite à suivre par l'administration publique dans ses rapports avec les citoyens, les ONG et le secteur privé.

Pour certains projets concernant l'environnement (ex. ceux soumis à une évaluation de l'impact sur l'environnement, des projets majeurs, des plans urbains) le public a le droit de participer au processus décisionnels. Cependant, comme l'affirment certaines ONG «les procédures de l'EIE ne s'appuient pas assez sur des sessions publiques et des processus participatifs ouverts et sont ainsi inefficaces sans réelle influence sur la prise de décision finale». En général, la loi donne le droit de participer quand le projet est déjà défini et structuré donc le processus est normalement inefficace et fonctionne davantage comme une légitimation de la décision politique plutôt que comme garant d'une réelle participation et intégration de l'opinion du public.

La plupart des ONG sont pauvres en adhésion et leur base financière faible. Néanmoins bien que les ONG de l'environnement n'aient pas le droit constitutionnel à être entendu pour la formulation des lois nationales, le gouvernement les consulte souvent. Les ONG sont également représentées dans un organe de formulation de politiques : le CES (Conseho Economico e Social) mais elles n'ont pas le droit de veto sur les décisions adoptées. Le CES opère comme un forum qui traite de questions générales de politiques économiques et sociales et n'a pas de pouvoir régulateur.

Au Portugal, le statut légal des ONG n'est pas reconnu par les tribunaux administratifs ou généraux. Cependant, la représentation légale est accordée à tout individu devant les Cours de Première instance (seules les parties touchées peuvent paraître devant les Assises). Toutes les ONG ont le droit d'engager des procès devant les cours de première instance et les Assises.

ESPAGNE

L'Espagne a transposé la Directive 90/313 de l'UE en 1995, ce qui a été un tournant essentiel pour l'amélioration de l'accès du public à l'information sur l'environnement. Un des résultats très positifs de cette législation a été d'aider les autorités de l'environnement à comprendre le besoin de mettre au point des systèmes pour rassembler et traiter les données importantes relatives à l'environnement. On alloue davantage de ressources et on prend davantage de mesures afin d'assurer le rassemblement et le traitement de ces données sur l'environnement. Les nouveaux progrès au niveau des technologies de la télécommunication, en particulier Internet- et les possibilités offertes par ces progrès pour le traitement, le tri et la trans-

mission de l'information jouent un rôle clé dans cette évolution. De nombreuses autorités du domaine de l'environnement utilisent ces nouvelles technologies pour fournir activement des informations par le biais de sites Web dont certains sont remis à jour régulièrement. L'accès électronique à l'information par les sites Web s'est révélé être un système extrêmement performant et a réduit de façon certaine, le nombre de requêtes d'informations pour l'environnement qui, de cette façon, peuvent être satisfaites plus efficacement et à meilleur marché.

Cependant comme c'est souligné dans le rapport de la Commission sur l'expérience acquise avec l'application de la Directive 90/313/CEE, il y a des obstacles qui doivent être surmontés. Le Ministère de l'Environnement joue un rôle actif dans le travail de révision des Directives de l'Union Européenne sur le droit du public à accéder à l'information et à la participation dans le domaine de l'environnement. Le Ministère a également entrepris de réviser la législation nationale se rapportant à ces questions.

Le cadre législatif sur la participation du public s'est amélioré durant les années 1990, avec l'implication de la participation du public non seulement dans les procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement et l'émission de permis et licences dans le cas de certaines activités et installations mais aussi au niveau du processus législatif et d'autres questions telles que la gestion des zones protégées, la planification et les permis en matière d'eau, la gestion des déchets, etc.

Le droit au référendum est établi dans la constitution et développé par la loi. Il est placé sous la compétence exclusive de l'Etat et tout le processus a un caractère consultatif. Certaines questions ne peuvent être soumises à référendum. Pourtant les questions relatives à l'environnement ne font pas partie de ces exceptions et par conséquent des référendums sur des problèmes concernant l'environnement peuvent être appliqués. Les autorités sont dans l'obligation de demander un référendum dans le cas de réformes constitutionnelles et aucun autre cas.

Les particuliers et les ONG peuvent participer à certains organes consultatifs, pour exprimer leurs opinions et émettre leurs positions sur les programmes, les planifications, les politiques et législations pour l'environnement bien que ce ne soit pas contraignant pour les autorités exécutives et législatives. Il existe des agences telles que le Conseil Consultatif pour l'Environnement et le Conseil National pour l'Eau qui reconnaissent expressément la présence aux sessions de représentants d'associations et d'ONG concernées par les problèmes de l'environnement.

En pratique, de participation du public s'exprime, le plus souvent, sous la forme de la présentation de commentaires et réclamations au niveau du processus décisionnels au niveau des processus pour l'approbation des études de l'impact sur l'environnement. C'est-à-dire que les EIE sont accessibles au public et par conséquent toute personne désirant faire des commentaires et réclamations peut savoir à quel moment de la procédure être présente.

Les autorités compétentes doivent expliquer les raisons de leurs décisions et formuler clairement comment elles ont pris en compte les questions soulevées par les individus exerçant leur droit de participation publique. Néanmoins, il est courant que les autorités impliquées omettent de telles références.

La représentation légale est accordée aux particuliers intéressés et touchés devant les cours de première instance et les cours d'arbitration de conflits sociaux. Les particuliers et les ONG peuvent engager une action légale devant les Assises pour empêcher des dommages menaçant l'environnement. Lorsque les fonctionnaires ne peuvent pas se soumettre aux dispositions légales ou appliquer dûment les dispositions légales, des

Partie C • Dispositions légales pour les Droits du Public à l'Information et à la Participation

plaintes pour dommages et intérêts peuvent être exigées devant les tribunaux. Des inculpations pénales et même criminelles peuvent être faites.

Les données précédentes à un niveau national peuvent être résumées dans les tableaux C.5 et C.6 (paru dans le "MCSO Strategic Review for Sustainable Development in the Mediterranean Region, UNEP/MAP, 2001"):

Tableau C.5
Résumé des données sur l'information et la participation du public dans les pays méditerranéens

Mesures actuelles pour stimuler l'information relative à l'environnement	Croatie, Chypre, Grèce, France, Malta, Tunisie
Législation pour l'accès à l'information	Chypre, Bosnie-Herzégovine, Grèce, Italie, Portugal, Espagne
Institutions de l'environnement pour encourager l'information, l'éducation et les activités de sensibilisation	Algérie, Grèce; sous des formes variées dans d'autres pays
Législation pour l'implication du public dans le processus décisionnels	Albanie (législation sur les pipelines), Bosnie-Herzégovine, Israël, Espagne
Implication du public dans les processus décisionnels par le biais des EIE	Croatie, Malte, Syrie, Grèce, Italie, Portugal, Espagne
Implication du public dans les processus décisionnels par le biais des ONG et autorités locales	France et Liban
Soutien aux ONG	Algérie, Croatie; Sous des formes variées dans la plupart des pays
Coopération officielle d'ONG avec les institutions nationales	Liban; sous diverses formes dans de nombreux pays

Tableau C.6
Cadres légaux, Institutions et Programmes pour des initiatives publiques

Pays méditerranéens	Cadre légal pour les initiatives publiques	Institutions responsables pour l'application de la loi ou la réalisation de projets, d'actions, de programmes pour les initiatives publiques	Réalisation d'Actions et Programmes pour les initiatives publiques
Albanie	D	N	–
Algérie	–	N	N
Bosnie-herzégovine	P	L	–
Croatie	P	N	N, R, L
Chypre	–	N	N
Egypte	–	–	–
France	–	–	N
Grèce	P	N	N, L
Israël	P	–	N
Italie	–	–	–
Liban	–	N	N, L
Libye	–	–	–
Malte	–	N	L
Monaco	–	–	–
Maroc	–	–	N
Slovénie	P, D	–	–
Espagne	P	N, R	N, R, L
Syrie	–	–	–
Tunisie	P	N, L	N
Turquie	–	N	N

(-): non existante • P: une loi a été votée • D: une loi a été élaborée • N: niveau national • R: niveau régional • L: niveau local

* Existante et en cours d'élaboration

Atelier panafricain sur le Principe 10 de Rio

Un atelier de deux jours a réuni 43 représentants des pays africains, y compris des représentants des Ministères de l'Environnement, de la Justice et d'autres institutions et agences gouvernementales concernés ainsi que des représentants d'ONG nationales et internationales dans le but d'examiner les questions relatives aux trois piliers du Principe 10 de Rio (l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice). D'après les documents de chaque pays présentés, il est apparu que la majorité des pays avaient déjà promulgué des législations à différents niveaux pour la réalisation du Principe 10 et pour la traduction de ces législations en actions. Pourtant, divers obstacles ont été identifiés, y compris le manque de sensibilisation à l'environnement, le manque d'accessibilité aux ressources pour l'information, en particulier dans les zones rurales, financièrement ou autrement en rapport avec l'accès à la justice.

Note d'Information du PNUE, 4-5 juin 2003

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

La Communauté Européenne et ses 15 Etats Membres ont signé la Convention d'Aarhus en 1998. La Communauté ne pourra ratifier la convention qu'une fois les dispositions appropriées de la loi Communautaire rendues compatibles avec les obligations émanant de la Convention. Cet alignement sur les obligations de la Convention doit être mené à deux niveaux : au niveau de l'Etat Membre et au niveau des institutions de la CE.

Le 28 janvier 2003, le Parlement Européen ainsi que le Conseil de l'Union Européenne ont adopté la Directive 2003/4/CE sur «L'accès du public à l'information», révoquant la Directive du Conseil 90/313/CEE. Cette Directive traite de la réalisation du 1^{er} pilier de la Convention d'Aarhus.

De plus, le 31 mai 2001, le Parlement Européen et le Conseil ont adopté la Régulation 1049/2001, sur l'accès du public aux documents du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission. Cet Arrêté découle de l'article 255 du ETC qui accordait aux citoyens et résidents européens un droit d'accès aux documents détenus par ces trois institutions. Ce règlement est entré en vigueur le 3 décembre 2001.

La nouvelle Directive 2003/35/EC du Parlement Européen et du Conseil a été mise en vigueur le 26 mai 2003, et pourvoit à «La participation du public au niveau de la rédaction de certains plans et programmes relatifs à l'environnement» et modifiant les Directives du Conseil 85/337/EEC et 96/61/EC concernant la participation du public et l'accès à la justice. Cette Directive traite du 2^{ème} pilier de la Convention d'Aarhus.

En outre, le 27 juin 2001, le Parlement Européen et le Conseil ont adopté la Directive 2001/42 sur l'évaluation des effets de certains programmes et planifications sur l'environnement. Cette directive comprend des dispositions pour la participation du public à certains plans et programmes concernant l'environnement.

Les autres documents législatifs de la Communauté pour l'environnement comprenant des dispositions pour la participation du public sont les suivants :

La Directive 2000/60 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de la politique pour l'eau. Cette directive fournit des dispositions pour la participation du public à la pré-

paration de plans de gestion des bassins fluviaux.

La Directive 2001/18/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12 mars 2001 sur l' usage autorisé délibérée dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés et qui annule la Directive du Conseil 90/220/CEE.

Au niveau institutionnel de la CE, aucune proposition législative n'a été présentée jusqu'à la fin de 2001, en ce qui concerne la participation publique. Cependant, dans ce cadre on devrait faire référence au livre blanc de la Gouvernance.

En ce qui concerne le 3ème pilier de la Convention d'Aarhus, la Commission Européenne n'a pas encore approuvé la proposition de la Directive sur l'accès à la justice. Il en va de même pour la réglementation de la réalisation de la Convention d'Aarhus pour les Institutions de la Communauté (la réalisation au niveau institutionnel) et ces deux propositions doivent passer par une procédure de codécision. La réunion du Conseil Européen du Printemps a remis l'adoption à la mi 2004.



Partie D

Recommandations pour le renforcement de la participation du public en Méditerranée

4.1 Recommandations pour renforcer la participation du public en Méditerranée

L'information rapportée dans ce document prouve qu'il existe de nombreuses façons pour les gens (en tant que citoyens et consommateurs) d'être informés et consultés et d'autre part d'agir et exprimer leurs intérêts pour l'environnement. Toutefois, la relation entre intérêt, sensibilisation, information, action et participation est bien loin d'être simple. L'information et la participation sont des processus à double sens, impliquant une écoute et une action mutuelles. La façon prédominante de penser en termes de source qui a caractérisé les étapes primaires dans la conception de l'information a besoin d'être développée pour acquérir un sens plus aiguisé de ce qui constitue la demande et de qui est vraiment le consommateur. Une compréhension plus sophistiquée des rôles de l'information et de la participation et de leur rapport est nécessaire ; un important aspect de cette évolution sera indéniablement le développement de processus qui reconnaissent et permettent au public de participer dans la façon dont les questions sont cernées de même que la façon dont elles sont gérées. Pour concrétiser complètement la participation dans le développement durable, il faudra développer des pratiques qui au lieu d'aliéner le public, l'impliquent et au sein desquelles le dialogue et les échanges d'informations peuvent avoir lieu.

Les distributeurs de l'information et les décideurs doivent aussi reconnaître les limitations de l'information et les limites du savoir sur l'information. L'incertitude et l'ignorance ont des implications qui doivent être reconnues et incorporées aux processus décisionnels.

La participation ne dépend pas uniquement de la diffusion d'informations appropriées et accessibles mais nécessite aussi le développement de processus et mécanismes qui la rendent possible et l'encouragent. Cela implique aussi de reconnaître les différences de capacités de certains particuliers et organisations à participer et à soutenir ceux qui sont moins à même d'agir ou manquent de ressources pour le faire.

Puisque le procès participatif fait partie intégrante d'un développement, les autorités doivent suivre et justifier les progrès. Ce qui peut être fait par le biais de l'introduction et de l'application de certains indicateurs convenus à partir desquels on peut élaborer un bref rapport lorsque c'est nécessaire.

La situation idéale serait que tous les pays méditerranéens convergent vers le même niveau élevé de standards participatifs, qui actuellement sont reflétés dans la Convention d'Aarhus. Il est donc recommandé que tous les pays méditerranéens

Partie D • Recommandations pour le renforcement de la participation du public en Méditerranée

soient des parties signataires à la Convention d'Aarhus. Après tout, cette convention qui couvre actuellement les pays européens, a été signée par de nombreux pays non européens de conditions socio-économiques similaires à celles de la plupart des pays méditerranéens.

Il y a en fait de nombreux besoins urgents comme le montre la liste suivante et une série de suggestions pour des actions appropriées y sont incluses. Cependant, il est clair que les dispositions actuelles sont inadéquates pour l'introduction et la promotion de programmes impliquant la participation du public à grande ou même moyenne échelle et couvrant toute la Méditerranée au niveau national et régional. On espère que par leur biais un bon nombre de ressources additionnelles internationales, nationales et locales seront mobilisées et disponibles. Par conséquent les possibilités de complémentarité et leur potentiel d'«effet décuplant» ont été considérés comme des composantes importantes pour les actions proposées.

Une Réunion Consultative du Groupe thématique de la Commission Méditerranéenne pour le Développement Durable (CMDD) sur «l'Information, la Sensibilisation du public, l'Education pour l'Environnement et la Participation» (GT/SPEEP) a été organisée par le MIO-ECSDE en collaboration avec le CREE à Athènes (24-25 mai, 1999) et avec le soutien du PNUÉ/PAM afin d'examiner les propositions d'activités du Groupe Thématique (voir au verso) et de les élaborer plus amplement. Ces dernières avaient été présentées à la réunion de la CMDD à Rome (1-3 juillet, 1999), avec celles relatives à l'Education non comprises dans cette publication.

Les Parties Contractantes de la Convention de Barcelone à leur onzième réunion ordinaire (Malte, 27-30 octobre 1999) ont adopté les recommandations mises en évidence dans les tableaux suivants (voir le texte en caractère gras).

RECOMMANDATIONS pour les activités proposées du groupe thématique du CMDD sur l'INFORMATION, la SENSIBILISATION et la PARTICIPATION

RECOMMANDATIONS	ACTEURS		
	COURT TERME	MOYEN TERME	LONG TERME
<p>GLOBALEMENT:</p> <p>1. Signature et ratification de la Convention d'Aarhus (1998) par les pays méditerranéens, y compris les non-européens qui ne l'ont pas encore fait à ce jour parallèlement aux campagnes de sensibilisation en rapport dans les différents pays quant à son contenu et les occasions qu'elle offre à la société civile.</p> <p>2. Bilan, amendement et révision des cadres nationaux, pour permettre une meilleure information du public, une plus grande sensibilisation du public aux questions relatives à l'environnement, un renforcement de l'éducation pour l'environnement et des processus de participation. Quand l'Action (1) est adoptée cela suit automatiquement.</p> <p>3. Identification, collection, documentation et dissémination par le biais de publications, de moyens audio-visuels et d'Internet, d'informations sur des cas réussis, des bonnes pratiques, de bonnes expériences en matière d'informations, de sensibilisation, d'éducation et de participation dans le domaine de l'environnement.</p> <p>4. Suivre l'exemple de l'Espagne en investissant 0,7 du PNB pour soutenir les projets des ONG visant à appliquer l'Agenda 21, Agenda MED 21, Agendas Locaux 21.</p>	<p>Gouvernements (signature)</p> <p>Pour les campagnes: Gouvernements et autres partenaires</p>	<p>Gouvernements (ratification)</p> <p>Pour les campagnes: Gouvernements et autres partenaires</p>	<p>Mise en application complète et mise en valeur</p> <p>Les Gouvernements en consultation avec la société civile</p> <p>Tous ceux impliqués</p> <p>Gouvernements et autres partenaires</p>

Partie D • Recommandations pour le renforcement de la participation du public en Méditerranée

INFORMATION	ACTEURS		
	COURT TERME	MOYEN TERME	LONG TERME
1. Amélioration de la diversification des sources d'information, garantie de la qualité et expansion de la couverture de l'information comparable et coordonnée sur l'Etat de l'Environnement dans la Méditerranée fournie par les divers acteurs.	Gouvernements et société civile	Gouvernements et société civile	Gouvernements et société civile
2. Pour l'application de 1, l'évaluation fiable du coût de l'investissement et des infrastructures requises, etc. pour la réalisation de situations comparables à travers la Méditerranée. Cette recommandation pourrait être en partie réalisée par le projet MEDSTAT du Plan Bleu alors que l'AEE devrait aussi être consultée.	Gouvernements, MEDSTAT, AEE	Gouvernements, MEDSTAT, AEE	
3. Amélioration du flux d'informations utiles et opportunes sur les occasions et programmes pouvant promouvoir le développement durable.	Gouvernements, société civile et médias		
4. Développement de moyens de communication efficaces de l'information à travers: <ul style="list-style-type: none"> a) publications spécifiques, CDs et autres moyens audio-visuels sur l'Etat de l'Environnement et aussi sur d'autres questions relatives telles que l'information, les pratiques et techniques de l'information, les cas réussis, les techniques de renforcement de consensus, la présentation de solution à des problèmes par secteur, etc. b) Une exposition de dernier cri pour une durée de deux ans, présentée dans tous les pays de la Méditerranée dans la langue nationale et demeure dans chaque pays. L'information sera fournie dans la majeure partie par le PNUE/PAM et AEE et va se concentrer sur l'état de l'environnement en Méditerranée ainsi que sur les moyens et mécanismes qui sont soit en place ou soit requis pour son amélioration et pour la promotion d'un réel développement durable. Une partie de l'exposition sera dédiée au pays qui l'accueille. Les expositions seront gérées par partenariat entre le gouvernement et des ONG. c) Internet, avec des sites spécifiques et des connexions à d'autres sites. 	Gouvernements, UE, PNUE/PAM, AEE, ONG régionales et locales, médias	Gouvernements, UE, PNUE/PAM, AEE, ONG régionales et locales, médias	
5. Identification, développement et mise en application de procédures, techniques, méthodes, etc. (ex. Label vert, les médias) particulièrement adéquates pour l'information du public sur les options du développement durable.	Gouvernements, société civile et médias	Gouvernements, société civile et médias	
6. Nomination de points focaux dans chaque administration qui soient des points de contact sur l'information d'un réseau méditerranéen ouvert à tous les acteurs de la société civile. Support du réseau pour son fonctionnement.	Gouvernements et société civile	Gouvernements et société civile	Gouvernements et société civile

Partie D • Recommandations pour le renforcement de la participation du public en Méditerranée

SENSIBILISATION	ACTEURS		
	COURT TERME	MOYEN TERME	LONG TERME
1. Promotion de l'établissement et du soutien du rôle des ONG comme convenu.	Société civile, organisations inter-gouvernementales nationales et régionales, gouvernements.		
2. Développement de sondages et d'évaluations statistiquement fiables ainsi que du suivi des opinions, perceptions, comportements et aspirations du public dans le domaine de l'environnement et du développement durable (d'une manière compatible à celle employée par l'Eurobaromètre en Europe).	Medias, ONG (si possible en accord avec l'Eurobaromètre)		
3. Développement et réalisation des Stratégies Nationales de l'Information et de la Sensibilisation, ex. Plans Nationaux d'Action pour la Sensibilisation (NAAPs) comme des composantes intégrantes.	Gouvernements en consultation avec d'autres acteurs	Gouvernements en consultation avec d'autres acteurs	Gouvernements en consultation avec d'autres acteurs
4. Développement d'un manuel sur la façon d'organiser à un niveau local, des campagnes réussies sur des questions concernant l'environnement et s'appuyant sur des expériences réalisées.	ONG	ONG	
PARTICIPATION	ACTEURS	MOYEN TERME	LONG TERME
1. Promotion de "forums pour le dialogue", en particulier à un niveau local.	Gouvernements en consultation avec la société civile.	Gouvernements en consultation avec la société civile.	
2. Diffusion de l'information sur les outils pour la participation déjà existants, sur les procédures, les méthodologies et techniques pour l'information, organisation de séminaires de formation en rapport, à un niveau régional et production d'un manuel sur les "bonnes pratiques de participation".	Tous		
3. Développement et réalisation de programmes de participation publique (au niveau méditerranéen, national, inter-régional, etc.) sur l'élaboration de politiques, sur l'EIE, sur le suivi de projets de développement durable et relatifs à l'environnement supportés internationalement, sur les outils de financement, etc., comme c'est le cas déjà dans certains pays de la Méditerranée.	Divers niveaux administratifs	Divers niveaux administratifs	Divers niveaux administratifs
4. Identification et/ou développement d'un certain nombre de projets pilotes de participation par les divers pays. Ces projets seront suivis, examinés et surveillés d'après les indicateurs élaborés afin de renforcer les stratégies en rapport.	Gouvernements en consultation avec la société civile.	Gouvernements en consultation avec la société civile.	
5. L'établissement et/ou renforcement et soutien à l'Agenda 21 local et aux processus de participation impliqués.	Gouvernements en association avec les acteurs adéquats.	Gouvernements en association avec les acteurs adéquats.	
6. Introduction et/ou mise en valeur des mesures et processus de participation et implication active des ONG dans des projets spécifiques tels que la gestion des biotopes, les mesures de formation, la surveillance, etc.	Tous	Tous	Tous

4.2 Quelques suggestions d'activités spécifiques

1. Un examen critique de l'expérience acquise dans les pays de l'UE à partir du moment où la directive sur l'accès à l'information sur l'environnement a été introduite, pourrait vraiment faciliter le développement du cadre légal dans les pays méditerranéens non-Européens de même que son amélioration et adaptation afin de garantir sa réalisation adéquate.
2. Le développement et la réalisation d'un programme régional pour la participation publique dans le cadre d'un projet. Un budget prévu pourrait être utilisé pour soutenir une participation équilibrée et une implication active des représentants du public au niveau des consultations régionales pour la sélection des «points chauds prioritaires». Lors de ces consultations, les représentants auraient l'occasion d'exprimer leurs opinions sur les priorités en matière d'investissements, d'analyser les domaines sensibles, de développer des critères et méthodologies pour les domaines sensibles prioritaires en matière d'investissement dans la protection de l'environnement. Des consultations semblables seront nécessaires pour le suivi et l'évaluation des progrès et résultats des activités entreprises.
3. Pour répondre au moins en partie, aux besoins identifiés pour la promotion des processus de participation et de la culture participative en Méditerranée ainsi qu'aux besoins de réforme graduelle des cadres légaux, un certain nombre d'initiatives pourraient être prises au niveau régional et national à savoir :
 - La préparation et diffusion sous forme électronique et traditionnelle dans toutes les langues de la Méditerranée d'un «manuel de bonnes pratiques de participation» comprenant «des cas réussis» de processus participatifs et un bilan explicatif des techniques et méthodologies existantes pour fournir au public l'information et pour préparer des plans de participation et des procédures de renforcement de consensus. Le résultat attendu est la dissémination étendue des pratiques utilisées dans d'autres pays afin d'encourager les gouvernements et autres acteurs à agir de façon pertinente en adoptant des pratiques adéquates.
 - L'organisation de deux séminaires régionaux de formation sur les méthodologies participatives pour des auditeurs mixtes (ou administrateurs, dirigeants de la société civile, investisseurs potentiels, etc.). Lors de ces séminaires, le manuel pourrait être présenté et soumis à commentaires.
4. On devrait mener un examen systématique du cadre légal en place dans les divers pays méditerranéens et élaborer des recommandations et débattre sur les adaptations nécessaires au niveau national. Les résultats souhaités sont, en détails, un recensement exact, une analyse et une parfaite compréhension de la situation légale dans chaque pays et des recommandations pour les changements nécessaires et convaincants pour que les autorités nationales introduisent où modifient la législation appropriée.
5. Sur la voie de l'identification du rôle potentiel des ONG :
 - La préparation de certaines des actions spécifiques proposées au sein de projets spécifiques, pourraient être confiée au moins partiellement à des ONG. Par ex. : la préparation d'un projet pour la biodiversité, la préparation

de propositions pour le développement d'instruments économiques, etc.

- Les ONG pourraient également être les organisateurs et auditeurs/bénéficiaires de certaines actions telles que celles ayant trait au «renforcement de capacité». Elles peuvent à la fois organiser et/ou être présentes à des programmes régionaux de formation sur des questions de meilleure organisation et d'interaction efficace pour des questions spécifiques.

Si la volonté politique se manifeste, une session/réunion spéciale peut-être ouverte à des représentants des parties concernées, devrait avoir lieu et examiner quelles sont les activités les plus adéquates à confier aux ONG ou inviter les ONG compétentes à y contribuer. Cette réunion devrait être organisée et les décisions pertinentes prises aussi vite que possible. Aucun budget spécial n'est requis pour la réunion puisqu'elle peut être combinée à d'autres événements/réunions.

6. Afin de faciliter l'accès du public aux activités de protection et gestion de l'environnement :

- Les activités appropriées comme : la participation dans des organes de gestion des zones protégées, la surveillance des sites protégés, la plantation d'arbres, le nettoyage des plages ou des activités d'éducation pour l'environnement à caractère non formel et informel, etc., sont menées à un niveau national et local et par conséquent devraient être organisées dans le cadre de projets tels que les programmes nationaux de sensibilisation et de participation du public, et ce en association avec les dispositions pour la préparation et la réalisation des Plans d'Action Nationaux (PAN).
- Il se peut que les gouvernements s'accordent à exiger que de brefs plans nationaux de participation du public soient préparés, en collaboration avec des acteurs variés. Ces plans cerneraient où et comment ces gouvernements souhaitent que se manifeste le rôle des ONG et quelles activités sont prévues pour un renforcement progressif du rôle de la société civile. Un rapport annuel sur les progrès de la réalisation du plan est recommandé.

7. Au niveau régional, un ensemble de lignes directrices pourrait être préparé et fournirait des exemples d'activités appropriées pour le public dans le domaine de la protection et de la gestion de l'environnement avec du matériel de référence, des listes de contrôle, des manières de préparer, d'organiser, de trouver des financements, d'encourager et gérer les activités en rapport, etc. Ce guide serait publié en trois langues (Ex. anglais, français, arabe) et diffusé partout. Cette publication, enrichie de cas connus réussis et en Méditerranée et au-delà, peut être utile pour les administrations (nationales et locales) comme pour les ONG. Ce livre va augmenter l'efficacité et l'impact des processus de la participation du public.

8. Le moyen le plus efficace de fournir au grand public l'information sur l'état de l'environnement et sur les mesures prises par les différents protagonistes pour l'améliorer, c'est l'organisation d'une exposition très bien préparée, qui montrera de façon concise et avec les moyens les plus récents, toute l'information importante que nous avons aujourd'hui sur l'état actuel de l'environnement en Méditerranée,

sur les pressions exercées, ainsi que certains scénarios et extrapolations, les prédictions et les moyens et mécanismes soit déjà en place soit requis pour traiter efficacement les problèmes et annuler tout ce qui peut être nuisible. Les données nécessaires peuvent être fournies par le PAM, ses programmes et centres régionaux, par l'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE), les universités et instituts de recherche nationaux, etc. Toutes les initiatives majeures telle que METAP, et en particulier celles incluses dans la coopération Euro-Méditerranéenne devraient être mises en valeur. Cette exposition devrait être conçue de manière à ce qu'elle soit utile et attrayante pour différents groupes ciblés, d'âge varié, de différents niveaux et domaines d'éducation, etc. L'exposition devrait être présentée dans la langue nationale et accompagnée de composantes audiovisuelles de type ludique et de matériel à emporter. Afin d'avoir l'impact important désiré, elle devrait être organisée conjointement par le ministère adéquat de chaque pays méditerranéen et au moins par une ONG compétente de chaque pays, avec une équipe professionnelle engagée grâce au financement du programme de financement spécifié pour une durée de deux ans. Cette exposition demeurerait pour une durée indéfinie, la propriété de chaque pays pour une plus ample utilisation et tout renouvellement éventuel dans le domaine de l'environnement. La conception détaillée ainsi que le calcul du coût pour une telle exposition ont été effectués par le MIO-ECSDE. Le coût est très élevé et il est nécessaire de garantir des financements compatibles provenant de plusieurs sources pour sa réalisation.

4.3 Quelques points sur la question du financement

Il est nécessaire de trouver les fonds requis et de produire les dispositions pour le fonctionnement efficace et vaste du groupe thématique de la CMDD qui travaille sur l'information, la sensibilisation, l'éducation pour l'environnement et la participation du public, et de davantage garantir les moyens politiques, légaux et financiers pour la réalisation complète de ses recommandations.

Les actions pour la Participation, la Sensibilisation du Public et l'Éducation pour l'Environnement et la Durabilité (EpED) nécessitent des financements additionnels aux niveaux local et national.

Les ONG devraient être soutenues par des «capitaux initiaux» adéquats pour fonctionner mais ce, essentiellement sur la base de leurs activités reconnues et sur une période de temps relativement longue. Bien que ce soit une mesure contre la multiplication incontrôlée des ONG, elle peut être l'obstacle à la formation de nouveaux groupes dynamiques et prometteurs.

Une partie des fonds provenant des loteries et autres formes de systèmes nationaux ou locaux, qui fournissent des revenus additionnels à l'Etat, pourrait être redistribuée pour aider les ONG.

L'exonération d'impôts pour les dons privés faits aux ONG de l'environnement est également un outil de support financier utile et efficace. Dans certains pays, la nouvelle tendance à annuler les exonérations actuelles se développe et devrait être combattue.

Partie D • Recommandations pour le renforcement de la participation du public en Méditerranée

Suite à l'engagement des gouvernements à réaliser l'Agenda 21 (Chapitre 21, 33.15) dans leurs pays, certains pays méditerranéens de l'UE semblent déjà avoir augmenté leur aide au développement dans leur effort pour s'approcher de l'objectif d'investir comme promis 0.7 du P.N.B. à cette fin. Parmi ces fonds, un grand pourcentage est donné par le biais des ONG et/ou pour le soutien de la société civile (ONG et autres groupes). Cette pratique donne du pouvoir à la société civile et augmente la capacité des ONG à conduire d'importants projets et à agir au niveau de la communauté dans d'autres pays en transférant leur expérience et en entreprenant des actions concrètes. On devrait bien sûr encourager cette tendance dans toute la région.





Partie E

Conseils sur les Méthodologies, les Indicateurs et les Evaluations du coût pour la Participation du Public

5.1 Méthodologies pour la Participation du Public

Les techniques les plus importantes pour la participation du public sont recensées ci-dessous. Comme on l'a déjà mentionné, les étapes principales pour la participation du public sont :

- (a) L'information des groupes touchés, intéressés et/ou compétents
- (b) L'écoute de l'opinion du public et
- (c) L'implication du public dans les prises de décision

Ce document n'a pas la prétention de fournir une description détaillée ni des exemples d'application de ces méthodologies et techniques. Ceci pourrait être le contenu d'une publication spéciale et de séminaires spécifiques. Le tableau suivant résume les méthodologies les plus importantes.

Tableau E.1

Méthodologies et techniques pour la Participation du Public

Techniques particulièrement adaptées à l' information du public	<ul style="list-style-type: none">• Matériel imprimé (dépliants, présentations et expositions, courrier au particulier)• Utilisation des médias existants (journaux, conférences de presse, insertions dans les quotidiens, radio et TV, TV interactive, publicité)• Sessions Officielles d'Information du Public (briefings ciblés)• Information informelle du public ("portes ouverts", des visites de site, «porte à porte» chez le particulier, Bureau d'Information sur le «terrain»)
Techniques particulièrement adaptées à l' écoute de l'opinion du public	<ul style="list-style-type: none">• Etudes (interviews de personnalités clés, études officielles, sondages et questionnaires, cahiers- journal)• Grandes réunions (réunions publiques, discussions publiques, séances publiques, conférences, «Cercle Samoan»)
Techniques adaptées à la participation directe du public (acteurs)	<ul style="list-style-type: none">• Réunions restreintes (séminaires publics)• Groupes consultatifs (ex. équipes spécialisées, Comités du "Ruban Bleu", Equipes de Travail, tribunes des citoyens)• Techniques de résolution de problèmes (ex. remue-méninges, jeux de simulation)• Techniques de renforcement de consensus (ex. «processus de Delphes», Négociation non-assistée, Médiation, Négociation Assistée, processus du MIO-ECSDE/SUDECIAR, arbitration, conférences de consensus).

5.2 Les indicateurs de la Participation du Public

Le but principal des indicateurs est de fournir des étalons pour mesurer/indiquer les progrès/améliorations ou difficultés au cours de la réalisation d'objectifs spécifiques en rapport avec la participation de façon claire et autant que possible objective, qui soit compréhensible auprès du plus grand nombre d'acteurs possibles.

Les indicateurs ne sont pas des obligations directes de réaliser des actions ou politiques spécifiques bien qu'ils y mènent indirectement. Il se peut qu'ils changent dans le temps alors que la région méditerranéenne et chacun de ses pays se rapprochent des buts spécifiques et apprennent davantage sur les options scientifiques et politiques impliquées par ces indicateurs.

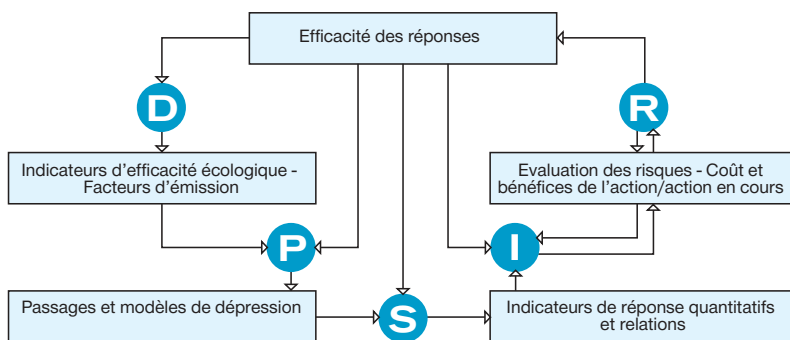
Normalement pour établir des indicateurs, on doit d'abord définir les buts/cibles à réaliser et fixer des dates. Dans l'idéal, des jalons et délais devraient être inclus.

Il y a un cadre plus large utilisé récemment et de façon plus systématique par la AEE et d'autres institutions, c'est le cadre FPEIR : *Forces motrices, Pressions, Etat, Impact et Réponses* (DPSIR) qui repose sur la chaîne de liens causals depuis les Forces motrices jusqu'aux réponses politiques et qui couvre à la fois l'état actuel et futur de la qualité de l'environnement mais aussi les ressources, chacun des aspects pris à une échelle¹ spatiale et temporelle appropriée (Fig.E.1).

Le cadre FPEIR décrit les relations entre les origines et les conséquences des problèmes dans le domaine de l'environnement, en se penchant sur les relations entre les éléments du FPEIR .

Fig. E.1

Les éléments du FPEIR (Forces motrices – Pressions – Etat – Impact – Réponses)



Selon cette vision des systèmes d'analyse, le développement économique et social exerce des pressions sur l'environnement et par conséquent, l'état de l'environnement change et a des répercussions sur la santé, la disponibilité des ressources et la

¹ AEE (1999), «L'Environnement dans l'Union Européenne au tournant du siècle», Rapport sur les évaluations de l'Environnement, No.2.

biodiversité. Ces répercussions peuvent engendrer des réponses sociales qui influent à leur tour sur les forces motrices ou l'état ou les impacts, de façon directe à travers l'adaptation ou l'action curative. Selon ce système, les indicateurs du développement social, démographique et économique relèvent des «forces motrices».

Les émissions, etc. décrivent les pressions, les indicateurs de l'état décrivent la qualité et quantité des phénomènes physiques (T, les réserves en poissons, etc.). Les indicateurs d'impact décrivent les effets primaires (ex. le réchauffement global), secondaires (l'augmentation de la température) ou tertiaire (la montée du niveau de la mer) tandis que les réponses font références aux réponses des gouvernements ou des groupes et particuliers dans le but de compenser, améliorer ou s'adapter aux changements.

En plus du cadre susmentionné, une nouvelle typologie est en cours de développement :

- 1) Les «indicateurs descriptifs» qui répondent à la question «Que se passe-t-il? y compris l'état, les pressions, etc.
- 2) Les «indicateurs de performance» qui répondent à la question: «Est-ce important?» et où des comparaisons sont faites selon des valeurs de référence, des cibles, etc.
- 3) Les «indicateurs d'efficacité» qui répondent à la question: «A-t-on fait des progrès?», ex. émissions par véhicule par Km, et
- 4) Les «indicateurs de bien être» qui répondent à la question: «Sommes-nous dans l'ensemble en meilleure posture?» tel que le PIB Vert, etc.

Les indicateurs pour la participation du public et l'engagement civil, l'éducation, la formation et sensibilisation peuvent être traités séparément (comme le veut la tendance actuelle) soit de façon plus ou moins regroupée.

Les indicateurs pour l'accès à l'information

- La législation en place pour l'accès à l'information (passive et active).
- Le nombre de communautés dotées d'infrastructures en place permettant un accès facile à l'information du gouvernement.
- L'accès public (et privé) aux résultats des recherches.
- Le droit de la communauté à connaître les documents.

D'autres indicateurs utilisés dans certains cas (USA) pour l'information sont :

- La fréquentation de bibliothèques
- Le pourcentage des écoles et bibliothèques ayant l'accès à Internet ou à des infrastructures nationales d'information en rapport.

Les indicateurs pour l'accès à la justice

- La législation en place.
- L'institutionnalisation des Médiateurs.
- Le nombre de cas enregistrés dans les tribunaux, par (a) particuliers et (b) ONG et autres groupes pour des questions relatives à l'environnement.
- Les appels réussis

Les indicateurs pour l'accès aux crédits

- Les dispositions légales pour financer les activités de groupes de citoyens et des ONG pour l'environnement.
- Les exonérations d'impôts sur les donations et patronage des ONG, etc.
- Les dispositions/ facilitations des besoins en personnel (à la place du service militaire ou une forme de service public, etc.

Les indicateurs de participation

- La législation en cours et mise en application pour la participation de la société civile à des forums responsables de la conception et de l'approbation de politiques et de programmes (et/ou projets) à des niveaux variés, tel qu'au niveau ministériel (conseil consultatif), au niveau régional, préfectoral et local.
- Les dispositions pour des formes existantes de plans locaux de durabilité (Agenda 21 local et autres mesures semblables), pour des procédures de renforcement de consensus (des tribunaux pour l'eau, pour les personnes âgées)
- Les séances publiques devant le Parlement.
- Les dispositions pour l'accès des groupes aux médias (T.V., radio).
- L'accès des ONG et groupes de citoyens concernés dans les processus et comités pour l'EIE et ESE (Evaluation Stratégique de l'Environnement) et ce pour tous les travaux majeurs.
- Les dispositions (financières et autres) pour les Evaluations Indépendantes de l'Impact sur l'Environnement.

Les indicateurs pour davantage de droits sociaux à l'information

- Les programmes communautaires pour l'apprentissage à vie.
- Les consultations à un niveau national, régional ou local (préfecture) pour l'introduction de mesures concernant l'environnement, l'EIE/ comme pourcentage des actes de loi produits.

Les processus participatifs sont fréquemment liés à des indicateurs d'«engagement civil» tels que :

- Le pourcentage des citoyens en âge de voter qui votent aux élections.
- Le pourcentage des citoyens appartenant à des groupes de volontariat à but non lucratif (ONG pour l'environnement et autres, groupes formés au niveau de la communauté, leagues sportives, associations parents – professeurs, amis des musées, des jardins, etc., associations, etc.).

Il arrive que ce dernier indique l'évolution de la culture participative dans les pays méditerranéens.

5.3 Coûts et bénéfices économiques. Une approche préliminaire

Les processus participatifs ont partout la réputation d'être onéreux. Ceci est dû à la combinaison du dogme selon lequel «le temps est de l'argent» avec le fait que les pro-

cessus participatifs sont d'habitude très longs. Toutefois, l'expérience acquise dans d'autre pays du monde a démontré que souvent ces procédures sont au nombre des outils les plus profitables parce qu'ils garantissent le développement normal des programmes, politiques et projets.

Il y a plusieurs exemples qui démontrent ce point. Il y a aussi de nombreux cas, où le manque de mécanismes pour l'information et la participation publique accroît énormément le coût des projets, tels que la construction de barrages, de routes et ponts et même annule l'installation d'industries d'un large éventail (depuis les terminaux de pétrole brut et raffineries jusqu'aux chantiers navals, ports et marinas, industries chimiques, etc.) et le développement de grands projets d'investissement (depuis les incinérateurs de déchets toxiques et terrains réservés aux déchets urbains jusqu'aux centres piscicoles et usines de traitement alimentaires). Nombre de ces investissements sont arrêtés à un stade déjà avancé de leur développement grâce aux réactions du public. Une juste participation du public aurait pu soit autoriser leur développement complet ou l'arrêter plus tôt. Il est certes difficile d'évaluer le coût réel des processus participatifs ou leur absence mais, ces dernières années, il est de plus en plus évident, que le public non informé est souvent plus méfiant et conservateur et par conséquent il est plus difficile de s'entendre avec lui pour toute proposition de développement qu'avec un public informé qui a déjà eu l'occasion de participer aux prises de décisions à un stade précoce.

D'un autre côté, dans un certain nombre de cas, les coûts encourus pour le déroulement convenable de projets de dialogue régulier entre de multiples personnes et secteurs sont devenus très onéreux. Toutefois si ces projets ne sont pas bien gérés (réunions irrégulières mal préparées et manque de thèmes importants à l'ordre du jour, etc.) ils ne sont pas utiles et leur faible rendement pourraient diminuer leur statut et importance de même que la volonté des partenaires les plus importants à être impliqués. De la même façon, les processus participatifs qui sont ultérieurement ignorés par les décideurs, augmentent les attentes du public pour finalement les ignorer et créer une plus grande méfiance, et davantage de possibilités de conflits d'opinions divergentes (et onéreuses).

Dernièrement, une «voix de la société» qui se fait de plus en plus entendre, réclame que les sociétés commerciales et en particulier celles ayant bénéficié de privatisation, résolvent non seulement les conséquences de leur fonctionnement sur l'environnement mais aussi leurs inégalités passées et élargissent la répartition des bénéfices de l'affaire (Warhust, 2001). La demande croissante d'information, de responsabilité et en particulier de participation au niveau des municipalités a encouragé le secteur privé à adopter volontairement divers codes de conduites et à s'impliquer dans un grand nombre de partenariats «tripartites» ou «tri sectoriels» (gouvernements, industries, ONG). L'un des objectifs de ces projets est d'obtenir à un coût relativement réduit, des solutions gagnantes pour toutes les parties dans des conditions optimales pour l'environnement.

La «citoyenneté de l'entreprise» qui succède à la responsabilité sociale des entreprises attire de plus en plus l'attention comme on peut aussi en juger dans la littéra-

**Partie E • Conseils sur les Méthodologies, les Indicateurs et les
Evaluations du coût pour la Participation du Public**

ture et l'information récente fournies par les compagnies, la Banque Mondiale, la CSR Europe, etc. (voir les sites Internet correspondants). Ce phénomène reflète non seulement les changements au niveau de la culture de l'entreprise des compagnies internationales majeures mais il peut également être considéré comme la preuve indirecte des bénéfices à moyens et longs termes que ces entreprises attendent de leur implication dans les processus décisionnels.



BIBLIOGRAPHIE

Références

1. Albrizio M. and Fantilli P. (1996), «Access to Environmental Information in Italy», pp175-182 in «Access to Environmental Information in Europe», Edit. R.E.Hallo, International Environmental Law and Policy series. Kluwer Law International.
2. CEC (Commission of the European Communities) (1992) «Europeans and the Environment in 1992»: Eurobarometer 37.0 (Brussels: European Commission)
3. CEC (Commission of the European Communities) (1995) «Europeans and the Environment in 1995»: Eurobarometer 43.1 (Brussels: European Commission)
4. CEC (Commission of the European Communities) (1999) «Europeans and the Environment in 1999»: Eurobarometer 51.1 (Brussels: European Commission)
5. CEC (Commission of the European Communities) (2003) «The Environment? What Europeans think»: Eurobarometer 58.0 (Brussels: European Commission)
6. CSEC (1997), «Environmental Standards and New Deliberative Institutions: A note by members of the Centre for the Study of Environmental Change and Department of Philosophy», Lancaster University.
7. Dorovinis V. (1996), «Freedom of Access to Environmental Legislation: a User's Guide for Greece». Publication Elliniki Etairia and Stichting Nathur en Milieu.
8. Dorovinis V. (1996), «Freedom of Access to Environmental Information in Greece», pp 111-119 in «Access to Environmental Information in Europe», Edit. R. E. Hallo, International Environmental Law and Policy series. Kluwer Law International.
9. EEA (1997) EEA Experts' Corner report on «Public Access to Environmental Information».
10. EEA (1999) Environment in the European Union at the turn of the century, Environmental assessment report No.2.
11. EEA (2001) EEA Experts' Corner «Designing effective assessments: The role of participation, science and governance, and focus».
12. EEB (1993), «Your Rights under European Union Environmental Legislation».
13. ELLINIKI ETAIRIA (The Hellenic Society for the Protection of the Environment & the Cultural Heritage), (2001) Research on «The Environmental Conscience of the Greeks», (conducted by Focus), 2001.
14. Garret C. & Martins I. (1996) «EIA and Administrative Management Models: a marriage of ineffectiveness?» IAIA'96 Proceedings, Estoril.
15. Gramberg M. (ed.) (2001), «Citizens as Partners: Handbook on Information, Consultation & Public Participation in policy making», OECD.
16. Hallo R, (1998) article provided as a contribution to this document.
17. Hellenic Republic, Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works, Discussion Paper for the «Environment-Development Forum», 9 July 2002.
18. JRC (1998), article provided as a contribution to this document.
19. Kallia Antoniou A. (1987), «Environment, Legislation, Rights of the Greek Citizens», Union of Environmental Law, (Greece).

BIBLIOGRAPHIE

20. Macnaghten P. et al (1995) «Public Perceptions and Sustainability in Lancashire: Indicators, Institutions, Participation» (CSEC, Lancaster University).
21. OECD (2001), Environmental Performance Reviews, «Portugal, Conclusions & Recommendations».
22. Official journal of the European Communities, C 75E/370, 26/3/2002.
23. Pelisson F. and Prieur M. (1996), «Access to Environmental Information in France», pp71-93 in «Access to Environmental Information in Europe», Edit. R.E. Hallo, International Environmental Law and Policy series. Kluwer Law International.
24. REC (1998), «Doors to democracy», Regional Environment Center for Central and Eastern Europe.
25. Reinhardt Ulrike Julia, (2002) «Civil Society Co-operation in the Euro-Mediterranean Partnership: From Declarations to Practice», EuroMesco Paper, EuroMesco.
26. Report of the International ECO Conference «The Aarhus Convention and its Implementation», 29/6-1/7 2000, Dubrovnik, Croatia.
27. Resources for the Future, REC, New York University School Law (2001), «Public Access to Environmental Information and Data: Practice Examples and Lessons from the Unites States, the European Union, and Central and Eastern Europe».
28. Sheate W. (1995), «The Participation of the Public and Non-Governmental Organisations in the EIA Process: Opportunities and Obstacles» (Paper presented to the International Association of Impact Assesment 15th Annual Meeeting, Durban, 26-30 June).
29. Sanchis Moreno F. (1996): «Access to Environmental Information in Spain», ibid (pp 225-247) in «Access to Environmental Information in Europe», Edit. R. E. Hallo, International Environmental Law and Policy series. Kluwer Law International.
30. Sancis Moreno F. (1999), «Good practices in access to environmental information» TERRA, Environmental Policy Centre, Madrid.
31. Scoullos M. (1987), «International Comprehension and Problems of the Contemporary Environment- The Role of Environmental Education», UNESCO.INT.CONF.ENV.EDUCATION ED87/402/51-54.
32. Scoullos M. (1990), «Environmental Education, in the «European Environmental Yearbook», DOCTER, pp.127-130 (Report for Greece).
33. Scoullos M. (1990), «The Development and Present Situation of Environmental Education in Greek Higher Education», UNESCO/Eur. Centre for Higher Education XV, 4, 37-43.
34. Scoullos M. (edit.) (1995), Interregional Workshop «Reorienting Environmental Education for Sustainable Development», Athens, June 26-30, UNESCO, UNEP, IEEP, MIO-ECSDE, University of Athens.
35. Scoullos M. (1997), «Transboundary Diagnostic Analysis for the Mediterranean Sea- Public Participation in the Mediterranean», MAP Technical Report series.
36. Scoullos M. (edit.) (1998), Proceedings of the Thessaloniki International Conference on «Environment and Society: Education and Public Awareness for Sustainability», Thessaloniki, 8-12 December 1997, UNESCO and the Greek Government, Athens.
37. Scoullos M. (1998), «Public Participation Component of the GEF Project» (report drafted in the framework of SAP MED).
38. Scoullos M., Hunt J., Roniotes A., (1999) «Background Document of the MCSD Thematic Group on Information, Awareness, Environmental Education and Participation» (Submitted to the MCSD Meeting in Rome, 1-3 July 1999 as an annex to the final report of the Thematic Group).
39. Scoullos M. (1998), «Public Participation Guidelines for the Organisation of Round Table Discussions», MIO-ECSDE.

BIBLIOGRAPHIE

40. Sheate W. & Atkinson N. (1995), «Public Participation in Environmental Decision-Making: The European Dimension Environmental Policy and Practice 5», 3, 119-129.
41. Statement of the Environment Minister of Spain (November 2001) in the «Report of the First Meeting of the Working Group for the preparation of the first meeting of the Parties to the Aarhus Convention», Geneva.
42. Statement of the European Commission (November 2001), in the «Report of the First Meeting of the Working Group for the preparation of the first meeting of the Parties to the Aarhus Convention», Geneva.
43. Taylor M. (et al), (2001), «Implementing Rio Principles in Europe: Participation and Precaution» European ECO Forum, UNEP .
44. Y. Sherif, H. El-Gohary and M. Mahmoud (1996): «Elements of the Egyptian Partnership Experience in Urban Development» Publ. by: Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE Programme-Egypt).
45. UNCED (1992), Agenda 21, Chapters 21 and 36.
46. UNECE, REC, EEB, (1998), «Report on Progress in the Implementation of the ECE guidelines on public participation in environmental decision-making».
47. UNECE (2000), «The Aarhus Convention: An Implementation Guide», DANCEE, UN, REC.
48. UNEP/MAP, MCSD (2001), Strategic Review for Sustainable Development in the Mediterranean Region, Greece.
49. UNEP, PLAN BLUE, (1999), Mediterranean County Profiles, «LEBANON: Environment & sustainable development issues and policies», Sophia Antipolis.
50. Warhurst A. (2001), «Corporate Citizenship and Corporate Social Investment», JCC 1, (Spring 2001), Greenleaf Publishing Ltd 57-73.
51. Waters J. (1998), article provided as contribution to this document.
52. Weidnitzer E. (1995) «Environmental policy in Morocco: Institutional problems and the role of non-governmental organisations» in «The Middle Eastern Environment», Watkins E. (ed.) British Society for Middle Eastern Studies.
53. Winward J., Scheilerup P. and Boardman B. (1998), «Cool Labels: the first three years of the European Energy Label» (Energy and Environment Programme, Environmental Change Unit, Oxford).

Rapport final, Déclarations et Mémoires de Conférence

- Conclusions and Recommendations of the Non-Governmental Conference on the Protection of the Mediterranean, Brussels, 21 October 1984.
- NGOs Memorandum on Water, Rome, 27 October 1992
- The Athens Declaration on Forest Fires, Athens, 12 April 1987
- The Athens Declaration of Mediterranean NGOs, Athens, 24 November 1991
- The Cairo NGO Memorandum, Cairo, 27 April 1992
- NGO Memorandum on Water, Rome, 27 October 1992.
- Principles and Messages of the Med Water Campaign, Athens, 19 March 1994.
- Statement on behalf of NGOs to the Ministerial Conference on Environment in the Mediterranean, METAP II, Casablanca, 25 May 1993.
- The Barcelona Declaration of Mediterranean NGOs, Barcelona, 3 June 1995.
- The Tunis NGO Declaration of Mediterranean NGOs. Tunis, 28 October 1994.

BIBLIOGRAPHIE

- International Inter-NGO Partnership Charter for the Realisation of the Convention on Combating Desertification, Kairouan, Tunisia, 30 March 1996.
- Proceedings of the Workshop on the Promotion of Education and Public Awareness for Environment and Sustainability in the Mediterranean, Athens, 18-19 December 1998.
- Environmental Civil Forum Conference, Stuttgart, 13-15 April 1999.
- Second Euro-Med Ministerial Conference on Local Water Management, Turin, 18 October 1999.
- Mediterranean Conference of Water Stakeholders and Decision Makers: Towards a Core for Action Plan, Athens, 2-4 November 2000.
- Euro Mediterranean Civil Forum, Marseille, 10-12 November 2000.
- Mediterranean Multi-Stakeholder Consultation Meeting: «Contribution to a Mediterranean Strategy for the Johannesburg World Summit for Sustainable Development», Monaco, 13 November 2001.
- Mediterranean «Region to Region Dialogue» of the European Rio+10 Coalition Workshop on «Water Valuing & Poverty», Cairo, 19-20 December 2001.
- Workshop of the GWP-Med Sub-Regional Working Groups of North Africa & Middle East on «Effective Water Governance», Cairo, 20-21 December 2001.
- Mediterranean NGOs Meeting/Preparation for the Johannesburg World Summit on Sustainable Development, Nice, 11-12 January 2002.
- Euro-Mediterranean Civil Forum, Valencia, 12-14 April 2002.

Sites Web

- BP: www.bp.com
- Business for Social Responsibility: www.bsr.org
- Commission on Access to Administrative Documents, France: www.cada.fr
- Coalition for Environmentally Responsible Economies: www.ceres.org
- CSR Europe- business-to-business network for Corporate Social Responsibility in Europe (former European Business Network for Social Cohesion): www.csreurope.org
- Egyptian Environmental Affairs Agency: www.eeaa.gov.eg
- Environmental Impact Assessment -Malta: www.eia-malta.org
- European Environment Agency: www.eea.eu.int
- European Environment Information and Observation Network: www.eionet.eu.int
- Ministry for the Environment Israel: www.environment.gov.il
- Malta Environment Protection Department: www.environment.gov.mt
- Euro-Mediterranean Study Commission: www.euromesco.org
- Environment & Development magazine-MECTAT: <http://www.mectat.com.lb>
- Organisation for Economic Cooperation and Development-OECD: www.oecd.org
- Public Participation Campaign: www.participate.org
- The Resource Renewal Institute (RRI): www.rri.org
- The European Environmental Communication Network: www.ubavie.gv.at/greenspider
- UNEP-Infoterra: www.unep.org/infoterra
- United Nations Economic Commission for Europe: www.unece.org
- United Nations Environment Programme: www.unep.org
- WMC Limited: www.wmc.com
- The World Bank: www.worldbank.org
- «Communautés de Pratiques de l'Accès à l'information» Projet: www.arabaccess.org

