



L'Accès à l'Information Environnementale: Vecteur d'une Gouvernance Responsable au Maroc et en Tunisie ?

Résumé

En Afrique du Nord, les problèmes environnementaux sont une source croissante de contestation politique. La pollution et la rareté des ressources se répercutent négativement sur les conditions de vie et les revenus de groupes déjà vulnérables, et causent des protestations. La gouvernance environnementale est un processus souvent très centralisé qui ne tient pas compte des besoins des citoyen(ne)s. Dans un contexte politique plus fragile depuis 2011, le double défi posé par l'aggravation des problèmes environnementaux et l'agitation sociale qui en résulte exige de nouvelles approches. Face à ces défis, une gouvernance environnementale responsable aiderait non seulement à traiter les problèmes environnementaux et les besoins des populations, mais contribuerait aussi à la transformation des relations sociétales vers une gouvernance plus démocratique (c.-à-d. transparente, responsable et participative).

L'accès à l'information environnementale joue un rôle crucial à cet égard : seuls des citoyen(ne)s au fait de la disponibilité, de la qualité et de l'utilisation des ressources naturelles, peuvent débattre, prendre des décisions éclairées et revendiquer leurs droits. Les institutions chargées de renforcer la transparence peuvent contribuer à ce que les acteurs publics et privés rendent compte de leurs décisions. Les normes internationales connexes peuvent informer ces réformes (Déclaration universelle des droits humains, Déclaration de Rio et Convention d'Aarhus). À l'échelon national, les chartes et lois environnementales et les nouvelles constitutions du Maroc et de la Tunisie promeuvent une gouvernance participative et responsable.

De récentes évaluations menées dans ces deux pays indiquent que les gouvernements et les partenaires de développement devraient :

Renforcer la gouvernance environnementale responsable à travers la promotion de l'accès à l'information environnementale. Cela inclut la participation des institutions démocratiques aux questions environnementales et le renforcement des capacités connexes, l'appui aux organisations chargées de la redevabilité, et une meilleure compréhension des nouveaux droits par les citoyen(ne)s et les administrations. Par ailleurs, les communautés doivent avoir les moyens d'agir et d'établir de nouvelles coalitions intersectorielles, en plus d'intégrer ces pays dans des initiatives internationales pour une gouvernance responsable.

Appuyer l'obligation de rendre compte dans le secteur de l'environnement. Des initiatives internationales telles que les Objectifs de Développement Durable (ODD) et les politiques d'atténuation et d'adaptation aux effets des changements climatiques peuvent ici insuffler un nouvel élan. En outre, les décideurs doivent avoir davantage conscience des liens entre la gouvernance de l'environnement et son incidence potentielle sur les droits humains et la stabilité politique. L'accès à l'information environnementale, les cadres juridiques y relatifs et les capacités institutionnelles requièrent eux aussi un soutien accru. Enfin, des études transparentes d'impacts environnementaux et sociaux de projets ainsi que l'intégration des mouvements de contestation, de l'administration et du secteur privé dans des dialogues constructifs peuvent contribuer à prévenir et traiter les contestations.

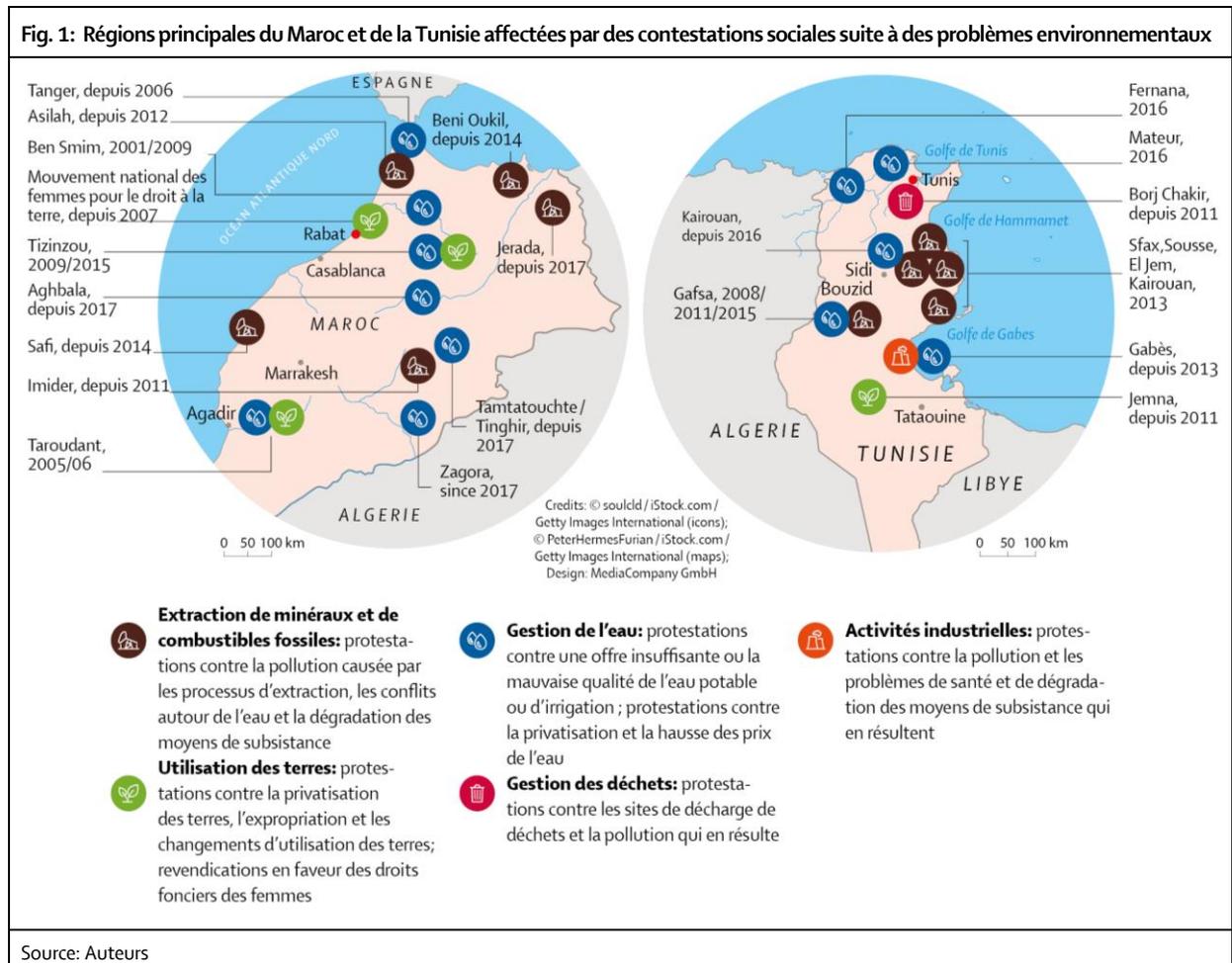
Les problèmes environnementaux, source d'instabilité politique

L'Afrique du Nord est en proie à de graves problèmes environnementaux, suscitant un mécontentement social croissant. En 2017, de violents affrontements entre manifestants et forces de sécurité ont eu lieu dans la ville de Zagora au Maroc, en réaction à une qualité insuffisante et des coupures de l'eau potable. En Tunisie, les organisations de défense des droits humains et de l'environnement luttent contre la pollution industrielle et ses effets dévastateurs sur la santé, l'agriculture et les moyens de subsistance dans l'oasis de Gabès et dans la région minière de Gafsa. Faute d'information quant au niveau de pollution et à ses effets, la population ne peut éviter les ressources ou les produits nocifs et la peur et la suspicion s'installent. Selon le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, les problèmes environnementaux nuisent fortement à la santé et au bien-être de la personne en Afrique du Nord. Quand l'eau douce n'est pas disponible en quantité suffisante pour diluer les substances nocives, par ex., les produits agricoles peuvent s'en trouver contaminés et des problèmes de santé peuvent survenir. La figure 1 propose une représentation cartographique des principales régions concernées par des contestations sociales consécutives à des problèmes environnementaux (Maroc et Tunisie).

Dans ces deux pays, la gouvernance environnementale demeure centralisée et méconnaît souvent les intérêts des populations locales, leur information et leur participation. Les luttes liées à la répartition et l'utilisation des ressources sont donc également des luttes pour la gouvernance, la participation et la représentation des intérêts des citoyen(ne)s. Dans bien des cas, les entreprises publiques et d'autres acteurs exploitant les ressources nationales ne se soucient guère de l'incidence néfaste de leur activité sur l'environnement.

Depuis les soulèvements de 2011, la société civile n'hésite plus à monter au créneau pour se plaindre des effets préjudiciables de la mauvaise gouvernance environnementale et revendique notamment un accès effectif à l'information. Les nouvelles constitutions (Maroc 2011 et Tunisie 2014) sont une réponse partielle à ces demandes, offrant la perspective d'une gouvernance plus démocratique, participative et transparente, consacrant l'obligation de rendre compte. Mais bien souvent, la lenteur de mise en œuvre et la persistance des problèmes socio-économiques et environnementaux mettent en jeu la légitimité des gouvernements.

Face à ce double défi – l'aggravation des problèmes environnementaux et le risque d'instabilité politique – une gouvernance environnementale plus responsable peut, à son tour, générer un double impact : atténuer les problèmes environnementaux tout en favorisant une transformation globale



des relations sociétales et, potentiellement, une gouvernance plus démocratique. Ainsi, la coopération au développement dans le secteur de l'environnement peut-elle appuyer des approches participatives dans le contexte de régimes autoritaires? L'agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ), par exemple, a soutenu l'élaboration participative de stratégies environnementales dans le cadre des Plans Régionaux de Développement sous le régime du Président tunisien Ben Ali, même sous un système autoritaire. Toutefois, en l'absence de preuves empiriques, les liens de causalité entre l'appui à une gouvernance environnementale responsable ou démocratique et la stabilité politique ou la démocratisation relèvent uniquement de la supposition.

Dans le cadre de ce débat, notre analyse porte essentiellement sur l'accès à l'information environnementale comme composante clé de la gouvernance responsable, dans le secteur de l'environnement et au-delà. L'accent est mis sur les liens conceptuels entre gouvernance environnementale responsable et contestations socio-politiques, et l'influence mutuelle qui pourrait exister entre ces deux aspects; d'éventuels liens de causalité découlant de mesures connexes devront toutefois faire l'objet de nouvelles recherches empiriques.

L'accès à l'information comme prérequis d'une gouvernance environnementale responsable

Pour améliorer la gouvernance en matière d'environnement et de ressources naturelles dans une perspective de réduction et de contrôle de la pollution et de la surexploitation de ces ressources, et pour y permettre un accès plus équitable, un changement radical s'impose dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Les processus décisionnels descendants et centralisés doivent céder la place à une gouvernance responsable, inclusive et participative, qui implique les citoyen(ne)s et réponde à leurs besoins, tout en garantissant la viabilité de l'environnement. Et l'accès à l'information environnementale joue ici un rôle crucial car seuls des citoyen(ne)s au fait de la disponibilité, la qualité et l'utilisation des ressources naturelles pourront prendre des décisions éclairées et formuler des revendications à cet égard.

Pour bon nombre des conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles (Fig. 1), l'accès à l'information environnementale a été un facteur déclencheur. Ainsi les habitants du village marocain de Ben Smim, qui n'avaient pas été informés du projet de construction d'une usine d'embouteillage de l'eau, ont décidé de bloquer le chantier, seul moyen à leur portée pour éviter des coupures d'eau néfastes aux ménages et aux troupeaux. En Tunisie, la société civile se bat pour accéder à l'information sur les taux de pollution de l'air, de l'eau et du sol que connaît l'oasis de Gabès, et sur leurs effets sur la santé et les moyens de subsistance. Ce manque d'information suscite une profonde méfiance à l'égard de l'État et du secteur privé, entravant sérieusement le développement local et ajoutant aux tensions sociales.

Les entretiens menés avec les parties prenantes locales dans le cadre du projet STRIPE (Renforcement du droit d'accès à l'information des personnes pour un environnement sain) révèlent dans les deux pays un décalage frappant entre les

fondements juridiques solides et leur application. Malgré l'ambition des cadres légaux établis récemment (nouvelles constitutions, p.ex.), la mise en œuvre de stratégies sectorielles, de mécanismes de réglementation et de divulgation, et le cadre institutionnel lui-même sont encore loin de garantir une gouvernance environnementale transparente et responsable. Ainsi, la majorité des participants (67 % des Tunisiens et 58 % des Marocains) ont estimé qu'il fallait davantage aider le grand public à comprendre son droit d'accès à l'information et peu ont évoqué des possibilités de participer à la prise de décisions sur les questions liées à la pollution de l'environnement. Sur le site web des deux ministères de l'Environnement, l'information en matière de planification et de surveillance environnementale est souvent obsolète, sinon inexistante.

Mais l'accès à l'information environnementale n'implique pas uniquement la nécessité, au niveau gouvernemental, de collecter cette information, de l'organiser et de la rendre publique; il s'agit également de garantir le droit et la capacité de la société d'accéder aux informations en question et de les comprendre pour pouvoir les exploiter. Il sera ainsi plus aisé de formuler des revendications et les acteurs publics et privés seront amenés à rendre compte de leurs actes en matière de protection des personnes et de l'environnement. Les citoyen(ne)s jouent donc un rôle important dans ce contexte (suivi des acteurs, diffusion de l'information et formulation des revendications) mais leur champ d'action reste largement tributaire du cadre politique global.

Le cas du mouvement des femmes Soualilyates au Maroc illustre l'importance de renforcer les capacités en la matière: l'association se bat pour que justice soit rendue aux milliers de femmes déplacées suite à la mise en location ou à la vente des terres collectives sur lesquelles elles vivaient et travaillaient. N'ayant perçu aucune indemnité (contrairement aux hommes), elles réclament une compensation et des droits fonciers égaux. Ensemble avec des associations des droits de femmes, ce mouvement permet de renforcer les connaissances des femmes quant à leurs droits socioéconomiques et l'articulation de revendications et crée des plateformes pour élaborer de nouvelles réglementations.

Des textes et des cadres juridiques favorables

Le contexte international est favorable à un renforcement de la gouvernance environnementale transparente et responsable. La Déclaration universelle des droits humains et d'autres accords insistent sur le droit d'accès à l'information. La Déclaration de Rio et la Convention d'Aarhus soulignent l'importance d'informer les sociétés sur les questions liées à l'environnement et de leur participation. Les protocoles de la Convention d'Aarhus plaident pour une contribution des individus, à travers le droit d'accès à l'information, aux politiques environnementales et pour le droit humain de vivre dans un environnement propre à assurer leur santé et leur sécurité. Aucun des deux pays n'a hélas ratifié la convention jusqu'à présent, mais d'autres initiatives volontaristes internationales, comme le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (OGP) et l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), peuvent être considérées des référentiels importants y compris pour la société civile locale.

La mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) offre de nouvelles possibilités d'action. Ils mettent l'accent sur la viabilité de l'environnement, mais aussi sur l'importance des processus de prise de décisions inclusifs et l'accès à l'information (objectif n°16). En outre, les politiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques soulignent elles aussi ces mêmes aspects. L'Adaptation Finance Accountability Initiative, par ex., appelle à améliorer l'accès à l'information sur les processus de financement dans ce contexte pour éviter tout détournement de fonds et assurer une planification plus ciblée et durable.

Recommandations

Après 2011, dans le contexte d'un sentiment d'exclusion grandissant et l'intensification des problèmes environnementaux, l'idée de répondre à ces deux questions de façon combinée constitue une voie prometteuse. Il s'agit de mieux exploiter les capacités et programmes existants, mais aussi d'améliorer la gouvernance au sein des politiques environnementales pour encourager une transformation des rapports sociétaux. Comme le révèlent nos évaluations et nos entretiens menés au Maroc et en Tunisie, les gouvernements et la coopération au développement pourraient apporter leur soutien de la façon suivante:

Renforcer la gouvernance responsable et l'accès à l'information environnementale à travers les secteurs

- Soutenir les institutions démocratiques et de redevabilité (parlements, conseils élus, tribunaux) dans la résolution des problèmes environnementaux et renforcer le savoir-faire à cet égard.
- Améliorer la compréhension et la mise en œuvre effective des nouveaux droits par les citoyen(ne)s et les administrations (p. ex. droit à l'information), en vue d'étoffer les connaissances sur les dossiers environnementaux et

contribuer à l'identification de solutions innovantes et durables.

- Donner aux communautés les moyens d'exercer leur droit à l'information et la participation, y compris au travers d'activités conjointes avec les gouvernements locaux et nationaux (études d'impact environnemental p. ex.).
- Soutenir la mise en œuvre des objectifs de gouvernance environnementale dans les normes et les engagements nationaux existants, comme dans la Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable (Maroc).
- Aider les gouvernements à s'engager dans le cadre d'initiatives internationales en faveur d'une gouvernance transparente, à l'image de l'ITIE ou de l'OGP.

Appuyer l'obligation de rendre compte dans le secteur de l'environnement

- Inclure l'accès à l'information environnementale dans les activités liées aux ODD 16 et 6, et en tant que question transversale.
- Promouvoir la divulgation proactive de l'information environnementale dans les politiques d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques.
- Créer un espace d'échange en faveur des principaux intervenants (y compris les mouvements de contestation) afin de développer, mettre en œuvre et superviser des solutions durables permettant de gérer les conflits potentiels entre les gains à court terme et à long terme.
- Appuyer les services d'assistance juridique et autres soutiens au profit des citoyen(ne)s, de la société civile et des journalistes afin de leur permettre de faire connaître leurs revendications au sujet de l'environnement.
- Protéger les personnes qui militent pour la défense de l'environnement et de la démocratie.

Références

Strengthening the Right to Information for People and the Environment (STRIPE) scoping report. The Access Initiative. 23 February 2017.

UNEP. (2016). GEO-6 regional assessment for Africa. Nairobi, Kenya: Auteur.

Adaptation Finance Accountability Initiative (AFAI), <https://policy-practice.oxfamamerica.org/work/climate-change/adaptation-finance-accountability-initiative-afai/>

Publié avec le soutien financier du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ)

Annabelle Houdret

Chercheuse

Programme de recherche « Gouvernance environnementale et transformation vers la durabilité »
Institut Allemand de Développement /
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/bp11.2018

Irene Pasqua

Faculté d'agriculture
Rheinische Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Saâd Filali Meknassi

Chercheur et Coordinateur régional

du Projet STRIPE Moyen-Orient/Afrique du
Nord auprès du World Resources Institute