HAL open science

# La démocratie locale en matière d'adaptation au changement climatique

Loïc Peyen

## To cite this version:

Loïc Peyen. La démocratie locale en matière d'adaptation au changement climatique. Anne-Sophie Tabau. Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? L'expérience de l'Île de La Réunion, Droits International, Comparé et européen, pp.63-76, 2018, Confluence des droits, 979-10-97578-03-9. hal-02291191

**HAL Id: hal-02291191**

**https://hal.science/hal-02291191v1**

Submitted on 19 Sep 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# La démocratie locale en matière d'adaptation au changement climatique

Loïc Peyen[1]

**Résumé**

Il ne fait aucun doute aujourd'hui que démocratie et environnement sont liés. Quelle que soit la problématique envisagée, il apparaît nécessaire d'associer le citoyen à toute prise de décision en lien avec des questions d'environnement. La question de l'adaptation au changement climatique ne déroge pas à cette réalité. Néanmoins, la façon dont la démocratie est prise en compte en la matière reste perfectible.

***Abstract***

*Today, it is clear that democracy and environment are linked. Whatever the issue, it appears necessary to integrate the citizen in any decision making affecting the environment. The issue of adaptation to climate change is a perfect example. Nevertheless, in this field, the way in which democracy operates could be improved.*

> « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. »
>
> Déclaration sur l'environnement et le développement[2], principe 10.

Les citoyens ne peuvent être mis à l'écart des réflexions portant sur des sujets qui les concernent, notamment en matière environnementale, et plus particulièrement s'agissant du changement climatique.

---

1 Docteur en droit public, Chargé d'enseignement, Université de La Réunion, Faculté de droit et d'économie, Membre du Centre de recherche juridique (CRJ – EA 14).

2 Adoptée le 14 juin 1992, tirée de Nations unies, Rapport de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. 1, New York, Nations unies, 1993, doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I).

Les temps changent, le climat aussi. Or, ainsi que l'affirme l'incipit de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques[3], « les changements du climat de la planète et leurs effets néfastes sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière ». S'il est évident que la lutte contre ce phénomène doit se poursuivre, point désormais la « nécessité d'une riposte efficace et progressive à la menace pressante des changements climatiques » (Accord de Paris[4], préambule, al. 4) dont la mise en œuvre exige de « renforcer les capacités d'adaptation, […] accroître la résilience aux changements climatiques et […] réduire la vulnérabilité à ces changements » (*ibid.*, art. 7, 1). Aujourd'hui, l'heure n'est plus seulement à l'atténuation, mais également à l'adaptation.

L'adaptation au changement climatique désigne « l'accommodation des systèmes naturels ou des systèmes humains aux stimuli climatiques réels ou prévus ou à leurs effets, afin d'en atténuer les inconvénients ou d'en exploiter les avantages »[5]. À l'instar de l'atténuation, le référentiel demeure le changement climatique ; mais, alors que l'atténuation s'intéresse aux *causes* du changement climatique, notamment par le biais d'actions locales, l'adaptation se préoccupe au contraire des *conséquences* du changement climatique. Dès lors, la globalité du phénomène[6] imprègne moins la finalité de la démarche d'adaptation que son fondement, puisque cette dernière n'a pas pour objectif d'atténuer le phénomène *global* du changement climatique, mais de s'adapter aux conséquences *locales* qui en découlent. Atténuation et adaptation sont complémentaires.

L'adaptation a fait son apparition récemment dans l'ordre juridique français. Pour le moment, seule « la lutte contre le changement climatique » est considérée comme un des objectifs du développement durable (C. env., art. L. 110-1, III, 1°)[7]. L'adaptation fait pour le moment l'objet de dispositions éparses. Ainsi, « la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement » figurent parmi les finalités de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme (C. urb., art. L. 101-2, 7° et L. 110), de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (C. rur. et de la pêche maritime, art. L. 1, 1°) ou encore de la politique forestière (C. forestier, art. L. 121-1, 1°). La prévention des risques liés au changement climatique, qui n'est qu'un volet de l'adaptation, fait partie quant à elle des « priorités nationales » (C. env., art. L. 229-1, al. 1). Au regard de ces éléments,

3 New York, 9 mai 1992, *RTNU*, vol. 1771, p. 107, n° 30822. Ratifiée en France par la loi n° 94-106 du 5 fév. 1994 autorisant la ratification de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, adoptée le 9 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992 (*JORF* n° 0032 du 8 fév. 1994, p. 2156).

4 Paris, 12 déc. 2015. Ratifié en France par la loi n° 2016-786 du 15 juin 2016 autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 (*JORF* n° 0139 du 16 juin 2016, texte n° 1).

5 Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), Bilan 2007 des changements climatiques – Conséquences, adaptations et vulnérabilité, Genève, 2007, Annexe I, « Glossaire », p. 103, entrée « adaptation ».

6 Sur le statut épistémologique de la globalité en matière de changement climatique : M. Hautereau-Boutonnet, « Quel « droit climatique » ? », *Recueil Dalloz*, 2015, p. 2260.

7 La portée de l'expression « lutte contre le changement climatique » peut faire l'objet de discussions en ce sens qu'elle est susceptible d'englober tant l'atténuation que l'adaptation au changement climatique. Cette lecture, que nous ne partageons pas, n'est pas véritablement contredite par les travaux préparatoires de la loi dite « Grenelle 2 » (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (*JORF* n° 160 du 13 juill. 2010, p. 12905, texte n° 1)) – qui a introduit cette disposition dans le code de l'environnement (art. 253) –, qui font de temps à autre mention de l'adaptation (v. notamment les développements relatifs aux Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et aux Plans climat-énergie territoriaux). Néanmoins, la loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (*JORF* n° 0179 du 5 août 2009, p. 13031, texte n° 2), dite « loi Grenelle 1 », distingue clairement l'action de « lutter contre le changement climatique » de celle de « s'y adapter » (art. 1), son titre premier relatif à la « lutte contre le changement climatique » ne mentionnant pas l'action d'adaptation (art. 2 et s.). Compte tenu du degré de maturité de cette question à l'heure actuelle, il est dans une certaine mesure possible de considérer que la « lutte contre le changement climatique » l'englobe aujourd'hui.

il n'est nullement surprenant que peu d'études existent sur le sujet. De par sa nature même pourtant, l'adaptation concerne l'ensemble du territoire français. Et pour cause : elle exige une *action locale*.

Les conséquences du changement climatique s'apprécient prioritairement à un niveau local. En effet, elles ne peuvent être évaluées qu'au regard d'un certain nombre d'éléments propres à certaines zones géographiques, qu'ils soient environnementaux ou humains[8]. Une approche globale ne permettant pas, en tout état de cause, une gestion satisfaisante de ces conséquences, l'adaptation désigne de fait l'accommodation des systèmes aux effets locaux du changement climatique, ce qui explique pourquoi l'échelon local est le champ privilégié d'action en la matière[9]. Une telle approche se justifie d'autant plus dans l'outre-mer, particulièrement exposé aux conséquences du changement climatique[10]. Cela donne une certaine idée de l'étendue des possibilités d'adaptation, ce qui signifie que la démarche suppose par définition la prise en compte d'une pluralité de situations, de conséquences, d'acteurs, etc. Pareille situation conduit donc nécessairement à envisager des actions décentralisées, mieux à même de fournir une action adéquate. Sur ce fondement, l'ONERC invite dans l'outre-mer à adopter une approche globale, c'est-à-dire « fondée sur un positionnement à l'interface environnement/sociétés qui permet de prendre en compte l'ensemble des composantes qu'interpelle le changement climatique : les écosystèmes et les ressources qu'ils fournissent, les systèmes de production, les sociétés, et la sphère décisionnelle »[11]. En somme, l'adaptation interroge les modalités de *gouvernance* des effets du changement climatique.

La gouvernance se caractérise par « l'élargissement des acteurs associés aux processus décisionnels et la recherche systématique de solutions de type consensuel »[12]. En la matière, de nouvelles modalités d'actions sont effectivement requises : « si *les questions climatiques, outre l'humanité dans son ensemble, concernent un panel d'acteurs extrêmement ouvert*, les conduites humaines se déterminent aujourd'hui dans un climat […] de nouvelle gouvernance, où l'État, loin de commander unilatéralement, n'est à certains égards (plus) qu'un intervenant parmi d'autres »[13]. Au creux de cette question, se trouvent donc les modalités d'association de ces acteurs non étatiques à l'élaboration des mesures d'adaptation, ce qui renvoie à leur *démocratisation* qui, « en cours du processus décisionnel en matière d'environnement s'appuie sur les droits à l'information et à la participation,

8 Un auteur distingue ainsi deux traits caractéristiques des mesures d'adaptation : « (i) elles doivent nécessairement avoir lieu sur le territoire à adapter […], et (ii) elles dépendent de ce territoire et du climat futur anticipé pour ce territoire » : M. Mansanet-Bataller, « Les enjeux de l'adaptation aux changements climatiques », Étude Climat, n° 21, avr. 2010, v. p. 10.

9 E. Richard, *L'adaptation aux changements climatiques. Les réponses de l'action publique territoriale*, Rennes, PUR, 2016 ; F. Bertrand et L. Rocher, « La prise en compte des risques associés au changement climatique dans les politiques locales », in S. La Branche (dir.), *Le changement climatique. Du méta-risque à la méta-gouvernance*, Lavoisier, 2011, p. 55-70. L'Accord de Paris, qui indique que « les Parties établissent l'objectif mondial en matière d'adaptation » (art. 7, 1), précise tout de même que l'adaptation est un « défi mondial qui se pose à tous, comportant des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales, et que c'est un élément clef de la riposte mondiale à long terme face aux changements climatiques » (art. 7, 2).

10 Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), *Les outre-mer face au défi du changement climatique*, rapport, Paris, La documentation française, 2012. Selon le rapport, les outre-mer « parce qu'ils sont pour la plupart insulaires et de dimension modeste, possèdent une capacité d'amortissement des pressions et de redéploiement territorial inférieure à celle des espaces continentaux » (p. 19-20). V. aussi J. Petit et G. Prudent (dir.), *Changement climatique et biodiversité dans l'outre-mer européen*, Gland-Bruxelles, UICN, 2010, p. 185. Spécialement à La Réunion : V. Bastone et Y. De la Torre, Étude préliminaire de l'impact du changement climatique sur les risques naturels à la Réunion, BRGM, août 2011, doc. BRGM/RPC-59495-FR.

11 ONERC, *Les outre-mer face au défi du changement climatique, op. cit.*, p. 20.

12 J. Chevallier, « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 189-208.

13 L. Fonbaustier, « L'État face au changement climatique », *Recueil Dalloz*, 2015, p. 2269 ; M. Moliner-Dubost, « Le destinataire des politiques environnementales », *RFDA*, 2013, p. 505.

qui renouvellent les canaux classiques de production des normes »[14]. La question est sensible comme le démontrent aisément les exemples étrangers[15]. En France, cet impératif d'une *approche démocratique* des mesures d'adaptation est grandissant. En ce sens, le Comité de la Prévention et de la Précaution (CPP) proposait déjà en 2013 de « refondre la gouvernance du risque pour faire face au défi des changements climatiques »[16], car « la réflexion et l'élaboration de décisions au niveau local sont […] indispensables »[17]. La question des modalités d'association des acteurs non étatiques au processus décisionnel, à laquelle renvoie l'expression « démocratie locale » en matière d'adaptation est donc cruciale.

Or, s'il appert que l'exigence d'une véritable démocratie locale ne fait aucun doute s'agissant des mesures d'adaptation (I), sa mise en œuvre reste à l'heure actuelle largement perfectible (II).

## I. L'impératif de démocratie locale en matière d'adaptation

L'exigence de la démocratie locale en matière d'adaptation est un impératif de premier ordre qui découle aussi bien de fondements juridiques directs (A) que de justifications indirectes (B).

### A. Les fondements directs

Sur le plan international d'abord[18], le principe 10 de la Déclaration sur l'environnement et le développement[19] témoigne de l'évidente nécessité d'associer le citoyen aux politiques environnementales. De même, la Charte mondiale de la nature[20] prévoit que « toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement […] » (point 23). S'inscrit naturellement dans cette continuité la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement[21]. Plus spécifiquement en matière climatique, la Convention-cadre sur les changements climatiques exige que les Parties « encouragent et soutiennent par leur coopération l'éducation, la formation et la sensibilisation du public dans le domaine des changements climatiques et encouragent la participation la plus large à ce processus, notamment celle des organisations non gouvernementales » (art. 4, 1, i). Partant, elles s'engagent à favoriser le processus démocratique en informant le public (*lato sensu*) sur les changements climatiques et leurs effets et en l'associant au processus décisionnel (art. 6).

14 A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, 4e éd., 2016, p. 233.
15 Au Royaume-Uni par exemple : R. Few, K. Brown et E. L. Tompkins, « Public Participation and Climate Change Adaptation : Avoiding the Illusion of Inclusion », *Climate Policy*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 46-59. Plus largement en matière environnementale : U. Etemire, *Law and Practice on Public Participation in Environmental Matters. The Nigerian Example in Transnational Comparative Perspective*, Routledge, 2016.
16 CPP, *Adaptation aux changements climatiques. Acceptabilité et gouvernance des risques*, avis, juin 2013, p. 20 et s.
17 *Ibid.*, p. 5.
18 Pour une approche générale de l'adaptation dans la sphère internationale : D. Freestone, « The International Legal Framework for Adaptation », in M. B. Gerrard et K. Fischer Kuh (dir.), *The Law of Adaptation to Climate Change. U.S. and International Aspects*, American Bar Association, 2012, p. 603-621.
19 Adoptée le 14 juin 1992, tirée de Nations unies, Rapport de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. 1, New York, Nations unies, 1993, doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I).
20 Résolution 37/7 de l'Assemblée générale des Nations unies du 28 octobre 1982, « Charte mondiale de la nature ».
21 Aarhus, 25 juin 1988 (*RTNU*, vol. 2161, p. 447, n° 37770) : M. Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *RJE*, n° spécial, 1999, p. 9-29.

Est ainsi encouragée « la participation publique à l'examen des changements climatiques et de leurs effets et à la mise au point de mesures appropriées pour y faire face » (art. 6, a, iii). Cette nécessité est par ailleurs renouvelée par l'Accord de Paris qui réaffirme, plus discrètement peut-être, « l'importance de l'éducation, de la formation, de la sensibilisation, de la participation du public de l'accès de la population à l'information et de la coopération à tous les niveaux sur les questions [climatiques] » (préambule, al. 15 et art. 12). Du point de vue institutionnel, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) insiste sur la nécessité d'une bonne gouvernance et considère qu'il faut associer les acteurs privés dans l'élaboration des politiques d'adaptation[22], ce qui suppose « que toutes les composantes des collectivités locales concernées soient d'accord pour s'engager dans ce processus en définissant clairement ce que chacune d'elles a à faire, de façon autonome ou en collaboration, et en s'efforçant d'établir des partenariats avec les membres de la société civile et avec le secteur privé »[23]. Du point de vue de l'Union européenne, l'un des piliers de la politique d'adaptation doit être de « faire participer la société, les entreprises et le secteur public européens à l'élaboration de stratégies d'adaptation coordonnées et globales »[24]. Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) n'hésite pas à souligner « l'importance du droit du public à l'information » et à rappeler que « l'importance de l'accès au public aux conclusions des études environnementales préliminaires ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait pas de doute »[25].

Sur le plan interne ensuite, le principe de participation, au cœur même de l'idée de démocratie[26], siège au panthéon des normes constitutionnelles puisqu'il est prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004[27] : « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »[28]. Il est également relayé par certaines dispositions législatives telles que l'article L. 110-1 du code de l'environnement où sont mentionnés le « principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques » (II, 4°) et le « principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente » (II, 5°).

---

22 S. Agrawala *et al.*, « Participation du secteur privé à l'adaptation au changement climatique. Approches de la gestion des risques climatiques », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 39, 2011, doc. ENV/WKP(2011)9.

23 OCDE, *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement. Document d'orientation*, OCDE, 2009 (version révisée de janv. 2012), p. 160-161.

24 Commission des Communautés européennes, Livre vert. *Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne*, Bruxelles, 29 juin 2007, COM(2007) 354 final, p. 31.

25 Sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme : CEDH, 27 janv. 2009, Tatar c. Roumanie, n° 67021/01, § 113. Sur le fondement de l'article 2 : CEDH, 30 nov. 2004, Öneryildiz c. Turquie, n° 48939/99, § 90 ; CEDH, 20 sept. 2008, Boudaïeva et a. c. Russie, n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, § 131.

26 M. Moliner-Dubost, « Démocratie environnementale et participation des citoyens », *AJDA*, 2011, p. 259.

27 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (*JORF* n° 0051 du 2 mars 2005, p. 3697).

28 J.-M. Février, « Les principes constitutionnels d'information et de participation », *Env.*, n° 4, avr. 2005, comm. 35 ; M. Prieur, « Les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, p. 1157.

## B. Les justifications indirectes

En premier lieu, il serait tout à fait surprenant d'exclure du processus d'élaboration des règles d'adaptation leurs destinataires premiers. Dans la mesure où ces règles visent l'adaptation des systèmes notamment humains aux effets du changement climatique, il est indéniable qu'elles impacteront le mode de vie des membres de ces systèmes. Une telle exclusion serait difficilement défendable d'autant que la tendance actuelle est au renforcement des droits du citoyen dans ses rapports avec l'administration[29], manifestation de la « post-modernité » du droit dont l'une des caractéristiques est le caractère négocié des normes juridiques[30]. En outre, cette association du citoyen au processus décisionnel est d'autant plus importante que certains de ses droits et libertés peuvent être affectés par les effets du changement climatique, comme le droit à un environnement sain et respectueux de la santé (Ch. env. 2004, art. 1)[31], le droit d'accès à l'eau potable (C. env., art. L. 210-1, al. 2), le droit de propriété[32] ou encore le droit à un environnement sécurisé[33].

Au fond, ces éléments témoignent d'une recomposition de l'intérêt général qui exige une démocratie locale. L'adaptation invite à un « renouvellement de l'action publique » qui « consiste à penser la conformité à un intérêt général non pas déjà constitué, mais produit d'un exercice démocratique, articulant plusieurs échelles, et qui reflète les spécificités territoriales, humaines et sociales, des terrains concernés »[34]. Cela conduit d'une part à élaborer des politiques plus adaptées aux réalités auxquelles elles entendent s'appliquer, ce qui procède naturellement d'une réflexion enrichie en amont et permettant de prendre la mesure des enjeux locaux. Il y a là un enjeu qualitatif certain. Cette adaptation découle évidemment du facteur humain : une mesure qui tient compte de l'avis de ses destinataires (de leurs habitudes ou de leurs besoins par exemple) accroîtra sa légitimité, ce qui conduira d'une part à une meilleure acceptation des mesures et d'autre part à une meilleure implication des acteurs concernés[35] – ce qui contribuera au demeurant à la réduction du risque contentieux et à l'amélioration de l'effectivité des mesures d'adaptation. En somme, cela permet une meilleure appropriation des politiques (et des normes) d'adaptation par les citoyens. De cette façon,

29 En témoigne le code des relations entre le public et l'administration adopté en 2015 (ordonnance n° 2015-1341 du 23 oct. 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration (*JORF* n° 0248 du 25 oct. 2015, p. 19872, texte n° 2) et décret n° 2015-1342 du 23 oct. 2015 relatif aux dispositions règlementaires du code des relations entre le public et l'administration (Décrets en Conseil d'État et en conseil des ministres, décrets en Conseil d'État et décrets) (*JORF* n° 0248 du 25 oct. 2015, p. 19895, texte n° 3)), en vigueur depuis le 1er janvier 2016. V. encore, en matière environnementale, l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (*JORF* n° 0181 du 5 août 2016, texte n° 14).

30 J. Chevallier, « Vers un droit postmoderne ? », *RDP*, 1988, n° 3, p. 675. Sous l'angle du droit de l'environnement : T. Aoustin, *L'évaluation environnementale des plans et programmes. Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, thèse droit, Université de Limoges, 2015, p. 43 et s.

31 Le droit à la participation « est étroitement lié au droit de l'homme à l'environnement dont il constitue une des principales procédures de mise en œuvre » : M. Prieur, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *Cah. Cons. cons.*, n° 15, janv. 2004.

32 Les faits et risques naturels pouvant conduire à des expropriations directes (C. env., art. L. 561-1) ou indirectes (CG3P, art. L. 2111-4 ; H. Hoepffner, « Les « transferts naturels de propriété » : forme d'expropriation indirecte sans indemnisation ? Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, SCI Pascal et autre », *Cah. Cons. cons.*, n° 41, 2013, p. 291).

33 L. Peyen, « Le risque requin, le droit et la société : scolies sur l'encadrement d'un risque naturel », *Droit administratif*, n° 1, janv. 2016, p. 17-20.

34 J. Rebotier, « Enjeux et défis des politiques locales d'adaptation au changement climatique en Aquitaine », *Geographicalia*, n° 63-64, 2013, p. 157-176, spéc. p. 173. Un auteur évoque même l'idée d'une transfiguration de l'autorité étatique (J. Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *RFAP*, n° 105-106, 2003/1, p. 203).

35 Par exemple, aux États-Unis : J. Lang, « The Politics of Greening Governmental Operations », in K. H. Hirokawa et P. E. Salkin (dir.), *Greening Local Government. Legal Strategies for Promoting Sustainability, Efficiency, and Fiscal Savings*, American Bar Association, 2012, p. 3-17.

le citoyen est « comme auxiliaire de l'administration, tantôt comme organe de contrôle »[36], ce qui a pour effet, par l'institution d'une « citoyenneté écologique », de le « réhabiliter politiquement »[37]. De cela, il ressort avec une certaine évidence que « *le choix du mode de traitement des problèmes d'environnement entretient des rapports étroits avec la notion de démocratie* »[38]. Le Conseil d'État rappelle d'ailleurs que « l'élaboration des décisions qui ont une incidence dans le domaine environnemental a rapidement montré […] que les exigences du public en matière de développement durable impliquaient de nouveaux dispositifs associant mieux et plus directement les citoyens »[39]. Après tout, le droit de l'environnement se présente comme une « nouvelle école de démocratie »[40] où l'information et la participation du citoyen apparaissent comme de véritables sources d'enrichissement[41]. Ainsi l'Accord de Paris invite-t-il à « tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles et, selon qu'il convient, *des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissances locaux* » (art. 7, 5, nous soulignons). La volonté d'une démarche ouverte et inclusive est manifeste. Ce faisant, en matière d'adaptation au changement climatique, la démocratie locale permet une meilleure accommodation des systèmes humains, permettant non seulement une réduction de leur vulnérabilité face aux risques[42], mais aussi un accroissement de leur résilience. Un homme averti en vaut deux, dit-on.

Encore faut-il que la démocratie locale soit véritablement effective en la matière, et c'est sans doute là que le bât blesse.

## II. La perfectibilité de la démocratie locale en matière d'adaptation

La démocratie locale peut être mise en œuvre soit par voie représentative (association des élus), soit par voie contentieuse[43], soit par voie participative (associations des citoyens). Cette dernière hypothèse est à privilégier, car elle associe directement le citoyen à l'élaboration des normes et politiques, et ce, par différents moyens : information, consultation (enquêtes publiques, référendum, débats publics, réunions de quartier, etc.), concertations, négociations, etc.[44] En matière d'adaptation, ces moyens d'association du public sont à renforcer. Pour prendre la mesure de ce besoin, il sied de considérer la politique d'adaptation dans son entièreté. Au vu de la multiplicité des effets possibles du changement climatique, l'adaptation repose sur une action multiscalaire, prenant en

36 M. Prieur (en collab.), *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 7e éd., 2016, p. 156.
37 M. Moliner-Dubost, « La citoyenneté environnementale », *AJDA*, 2016, p. 646.
38 R. Romi, *Droit de l'environnement*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, 9e éd., p. 173.
39 Conseil d'État, *Consulter autrement. Participer effectivement*, Rapport public, Paris, La documentation française, 2011, p. 53.
40 N. de Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 343.
41 *Ibid.*, p. 337 et s. ; Y. Jégouzo, « Principe et idéologie de la participation », in *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, p. 577-587.
42 V. par exemple en matière d'inondation : S. Becerra et A. Peltier, « L'information préventive pour réduire la vulnérabilité aux risques d'inondation. Élaboration et efficacité d'une réponse sociale », in S. La Branche (dir.), *Le changement climatique. Du méta-risque à la méta-gouvernance*, Lavoisier, 2011, p. 35-53.
43 Rappelons par exemple que pour la CEDH, « le principe selon lequel une contestation civile doit pouvoir être portée devant un juge compte au nombre des principes fondamentaux de droit universellement reconnus » : CEDH, 21 fév. 1975, Golder c. Royaume-Uni, n° 4451/70, § 35.
44 Sur les formes de la participation, v. M. Prieur, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *RJE*, n° 4, 1988, p. 397-417, spéc. p. 402 et s. ; F.-X. Fort, « Le renouvellement des procédures de participation en droit de l'environnement », *Env.*, n° 1, janv. 2013, étude 1.

compte plusieurs échelles territoriales, et polycentrique, tenant compte des différents domaines concernés. Le Comité de la Prévention et de la Précaution met d'ailleurs en lumière ces différents champs d'action lorsqu'il affirme que l'adaptation suppose « - un échelon local, avec des instances de concertations adaptées à chaque situation ; - un échelon national, chargé de la coordination des différentes démarches effectuées à l'échelon local et de la détermination d'un nombre limité de thématiques […], à l'échelle nationale et en relation avec les instances internationales »[45]. Pareille démarche permet de rendre homogène et de donner de la cohérence à la politique d'adaptation qui implique, par définition, des mesures hétérogènes. La place accordée à la démocratie locale doit ainsi s'apprécier aussi bien au regard de l'approche nationale (A), qu'au regard de l'approche locale (B), les deux révélant des carences sur ce point.

## A. La démocratie locale dans l'approche nationale de l'adaptation

Quelle est la place accordée à la démocratie locale dans l'approche globale de l'adaptation ? Voilà la question qu'il convient de se poser pour apprécier la dimension démocratique de l'approche globale de l'adaptation. L'approche globale française s'est construite en quatre temps : 2001, création de l'Observatoire national sur les effets du changement climatique (ONERC) ; 2004, adoption du Plan Climat national ; 2006, adoption de la Stratégie nationale d'adaptation ; 2011, adoption du Plan national d'adaptation.

Depuis la création de l'ONERC en 2001[46], le public est pris en compte dans le processus d'adaptation. En effet, l'entité a pour mission « de collecter et de diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes […] », et « peut mener dans son domaine de compétence *toute action d'information auprès du public et des collectivités territoriales* » (C. env., art. L. 229-2, al. 2, nous soulignons). Aussi, son rapport annuel est rendu public (C. env., art. L. 229-3), ce qui témoigne d'une ouverture de la politique climatique vers le public.

Cette démarche se retrouve en 2004, dans le Plan Climat national, où est mise en avant l'idée que « les mesures d'adaptation seront le plus souvent mises en œuvre par des personnes, des collectivités et des acteurs économiques et sociaux, à différents niveaux territoriaux, plutôt qu'au niveau central »[47]. Même idée dans la version actualisée en 2006 du Plan qui insiste sur l'importance de la communication et la sensibilisation des Français[48], et dans les versions de 2009[49] et 2011[50], même s'il est plus souvent question des mesures d'atténuation que d'adaptation. En réalité, ces derniers instruments renvoient pour l'essentiel à la Stratégie nationale d'adaptation et au Plan national d'adaptation.

45 CPP, Adaptation aux changements climatiques. Acceptabilité et gouvernance des risques, *op. cit.*, p. 4.

46 Créé par la loi n° 2001-153 du 19 fév. 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'Outre mer (*JORF* n° 43 du 20 fév. 2001, p. 2783, texte n° 2).

47 Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Mission interministérielle de l'Effet de Serre, Plan Climat 2004, Face au changement climatique, agissons ensemble, 2004, p. 24. Le plan plaidait ainsi pour « une participation citoyenne à la lutte contre l'effet de serre » (p. 21 et s.).

48 Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Mission interministérielle de l'Effet de Serre, Actualisation 2006 du Plan Climat 2004-2012, 13 nov. 2006, p. 26 et s. et p. 64.

49 Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, Plan climat de la France. Mise en œuvre du Grenelle Environnement, mars 2010, spéc. p. 125-127.

50 Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Plan climat de la France. Actualisation 2011, juill. 2011, spéc. p. 128.

Il se trouve justement que la Stratégie nationale d'adaptation de 2006[51] met véritablement en avant la démocratie locale. L'un de ses principes directeurs est en effet « le souci de l'équité, qui exige d'associer toutes les collectivités et catégories socioprofessionnelles susceptibles de subir les conséquences du changement climatique »[52]. Plusieurs de ses orientations abondent en ce sens. Ainsi, elle insiste sur la nécessité d'informer et sensibiliser tous les acteurs (recommandations 9 à 12), d'identifier les niveaux de gouvernances adaptés afin que la société civile soit impliquée de façon optimale selon les circonstances du lieu et du moment (recommandation 14) ou de créer des forums entre l'administration et les acteurs concernés selon les domaines : agriculture (recommandation 30), transport (recommandation 32), bâtiment et habitat (recommandation 34), banque et assurance (recommandation 36), ville (recommandation 38) ou encore montagne (recommandation 42). La démarche est intéressante en ce qu'elle est participative, apte à permettre une association étroite du public à la mise en œuvre des politiques d'adaptation. Partant, est favorisée l'instauration d'un dialogue entre pouvoirs publics et destinataires des mesures.

Le Plan national d'adaptation ne prévoit pas autre chose en 2011. Son rôle est simple : coordonner les actions au niveau national[53]. L'idée principale rend compte de l'importance de la démocratie locale en la matière : il s'agit de permettre l'anticipation par la société des effets du changement climatiques[54]. L'instrument se présente *a priori* comme un modèle de démocratie puisqu'il a lui-même été élaboré sur le fondement d'une concertation impliquant le public en général et certains acteurs en particulier (élus et collectivités, employeurs, syndicats, associations, etc.). À s'y méprendre pourtant, la participation demeure très subsidiaire dans le document. Il n'y est pas fait mention, par exemple, d'un *principe général de démocratie* qui viendrait guider la mise en œuvre des politiques en la matière. Peut-être cela relevait-il de l'évidence dans l'esprit de ses rédacteurs, mais l'énonciation des évidences n'est que très rarement superflue en droit. Certes, l'instrument contient une fiche spécialement dédiée à l'information du public[55]. Néanmoins, une telle présence ne saurait masquer la philosophie qui imprègne le document : il s'agit pour l'essentiel de faire en sorte que les mesures adoptées soient acceptées par leurs destinataires, plutôt que de faire en sorte que ceux-ci participent véritablement à leur élaboration. Il reste tout de même possible de se satisfaire du fait qu'il insiste sur la nécessité d'instituer une structure dédiée à l'organisation de la concertation pour permettre une approche tenant compte des facteurs objectifs (expertises scientifiques) et subjectifs (données socio-économiques), ce qui se concrétiserait par l'institution d'une structure nationale, ramifiée au niveau local par de multiples sous-structures au niveau communal (recommandation 13 et 14). Cela témoigne d'une volonté d'une meilleure *gouvernance* des effets du changement climatique.

51 ONERC, *Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique*, Paris, La Documentation française, 2007.
52 *Ibid.*, p. 8.
53 Loi Grenelle 1, art. 42.
54 ONERC, *Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique*, *op. cit.*, p. 7-8.
55 Le plan propose ainsi de « renforcer la communication envers le grand public, les élus et les entreprises par le maximum de moyens », d'« organiser la diffusion des impacts sectoriels pour préparer le public aux mesures d'adaptation », de « rassembler puis diffuser les connaissances de base sur le changement climatique, ses effets et l'adaptation nécessaire », et de « sensibiliser les décideurs et leur amener les informations pertinentes pour la prise de décision ».

Ces pétitions de principe ne sont hélas pas de véritables obligations juridiques, de sorte que l'essentiel du dispositif repose, dans son volet démocratique en particulier, sur le bon vouloir des décideurs. Il est impératif alors de sensibiliser ces derniers à la nécessité d'associer étroitement le public à l'élaboration des mesures d'adaptation. Au fond, cette situation est quelque peu regrettable, et il ne fait aucun doute que la dimension démocratique mériterait un renforcement dans l'approche globale de l'adaptation. L'édiction d'un véritable principe général guidant la mise en œuvre des politiques d'adaptation serait pleinement satisfaisante en ce qu'elle témoignerait d'une volonté de parvenir à l'édiction des meilleures mesures possible, condition fondamentale pour leur acceptabilité. Serait ainsi permise la promotion d'un « nouveau concept de citoyen qui se considère à la fois comme citoyen d'un village ou d'une communauté et citoyen du monde, et dispose à la fois de droits et d'obligations envers l'environnement grâce à des mécanismes juridiques appropriés »[56].

## B. La démocratie locale dans l'approche locale de l'adaptation

Il est singulier de parler de « l'approche locale » alors même que l'adaptation implique « des approches locales ». Aussi serait-il vain ici de vouloir aborder tous les domaines concernés par l'adaptation au changement climatique compte tenu de son étendue. Il s'agira ici plutôt de s'intéresser aux instruments les plus pertinents pour notre démarche, et plus particulièrement ceux qui concrétisent directement les politiques d'adaptation et qui relèvent de la « planification climatique »[57].

Le premier instrument auquel il convient d'accorder une attention particulière est le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET). Créé par la loi Grenelle 1 (art. 7), consolidé par la loi Grenelle 2[58] (art. 75) et anciennement dénommé « Plan Climat Énergie Territorial »[59], son ambition est de déterminer « les objectifs stratégiques et opérationnels » de certaines collectivités pour atténuer le changement climatique « et s'y adapter » (C. env., art. L. 229-26, II, 1°). Ce faisant, non seulement il inclut un diagnostic comprenant « une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique » (C. env., art. R. 229-51, I, 6°), mais en plus, il prévoit une stratégie territoriale qui identifie « les priorités et les objectifs de la collectivité ou de l'établissement public, ainsi que les conséquences en matière socio-économique, prenant notamment en compte le coût de l'action d'une éventuelle inaction […] », et ce, concernant « l'adaptation au changement climatique » (C. env., art. R. 229-51, II, 9°). Du point de vue de son élaboration, l'instrument était auparavant élaboré par toute collectivité de plus de 50 000 habitants ; aujourd'hui, depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, il est élaboré par la métropole de Lyon et certains établissements publics de coopération intercommunale (C. env., art. L. 229-26).

56 M. Prieur, « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », *RJE*, n° 1, 1993, p. 23-30, spéc. p. 28.

57 L. Rocher, « Action locale et planification climatique. Pratiques des collectivités et nouvelles responsabilités », *JCP G*, n° 50, 12 déc. 2011, 2389 ; P. Villeneuve, « La planification territoriale de la transition énergétique », *AJCT*, 2016, p. 29 ; M. Moliner-Dubost, « Développements estivaux sur les outils de protection intégrée de l'air et du climat », *Énergie-Environnement.-Infrastructures*, n° 10, oct. 2016, comm. 70.

58 Loi Grenelle 2, art. 75. Sur la place accordée aux principes d'information et de participation dans cette loi, v. M.-B. Lahorgue, « Quelles avancées pour l'information et la participation du citoyen aux décisions publiques ayant une incidence environnementale ? », *Env.*, n° 3, mars 2011, 9.

59 A. Fourmon, « L'essor des plans Climat-Énergie territoriaux », *Gaz. Pal.*, n° 185, 4 juill. 2009, p. 24. Réformé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (*JORF* n° 0189 du 18 août 2015, p. 14263, texte n° 1), art. 188.

Ainsi, plusieurs PCET ont été adoptés à La Réunion par la Région Réunion, le Département de La Réunion, plusieurs communes (Saint-André, Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre, Saint-Louis, Le Tampon, Cilaos) et quelques intercommunalités (Communauté intercommunale de l'Est, Communauté intercommunale du Nord de La Réunion, Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest, Communauté intercommunale des villes solidaires du Sud, Communauté d'agglomération du Sud de l'île de La Réunion)[60]. Son mode d'élaboration est intéressant puisque la collectivité ou l'établissement public qui engage l'élaboration d'un tel instrument en définit les modalités d'élaboration et de concertation en tenant compte de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui fixe les principes et dispositions générales relatifs à l'information et à la participation des citoyens en matière d'environnement (C. env., art. R. 229-53, al. 1). La référence est opportune, car cet article L. 120-1, en permettant l'information et la participation du public, renforce le volet démocratique de l'instrument. À titre d'exemple, le PCET du Département de La Réunion a mobilisé 123 acteurs externes et internes (élus et collectivités, acteurs économiques, experts, associations, habitants, etc.)[61].

Le deuxième instrument d'un intérêt certain est le Schéma Régional Climat-Air-Énergie (SRCAE). Mis en place par la loi Grenelle II (art. 68), il était initialement prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement, jusqu'à l'intervention de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République[62], moment à partir duquel il a été absorbé par le Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET ; CGCT, L. 4251-1)[63]. L'un de ses objectifs, plus implicite dans le deuxième document, est l'adaptation au changement climatique. Son élaboration ne nécessite pas parfaitement l'intervention du public, car « peuvent être associés » – il n'y a là aucune obligation – certains acteurs comme le conseil économique, social et environnemental régional, ainsi que les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et de l'artisanat (CGCT, L. 4251-5). Heureusement, une fois le projet arrêté par le Conseil régional, il est soumis à enquête publique (CGCT, L. 4251-6). Des doutes avaient pu être émis sur la nécessité de considérer le SRCAE comme un outil de communication à destination du grand public, certaines instances s'interrogeant : « L'avenir est-il dans des messages mobilisateurs plutôt que dans des obligations juridiques ? »[64]. D'ailleurs, sur renvoi du Conseil d'État[65], le Conseil constitutionnel avait été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de l'ancienne procédure d'élaboration du SRCAE à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Selon les requérants, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en ne prévoyant pas suffisamment les modalités d'information et de participation du public lors de l'élaboration des SRCAE. Les sages censurèrent la disposition législative au motif

60 Informations accessibles en ligne : http://www.pcet-reunion.re/index.

61 Département de La Réunion, Livre Blanc. Cahier de la Concertation, 2014, p. 1 et 21.

62 Loi n° 2015-991 (*JORF* n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1).

63 M. Moliner-Dubost, « Loi NOTRe – La « nouvelle » planification environnementale (déchets et SRADDET) », *AJCT*, 2015, p. 562 ; T. Gilliocq et H. Coulombie, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). À propos des articles 10 et 13 de la loi NOTRe », *JCP A*, n° 12, 29 mars 2016, 2070 ; H. Pauliat, « Schémas régionaux sectoriels : un début de rationalisation ? », *JCP A*, n° 34, 29 août 2016, act. 647.

64 A. Féménias, J.-C. Gazeau et M. Caffet, Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE), Rapport CGEDD n° 008371-01 et rapport CGEIET n° 2012/24/CGEIET/CI, mars 2013, p. 42 et 45.

65 CE, 7 mars 2014, Fédération environnement durable et a., n° 374288 : *Env.*, n° 5, mai 2014, comm. 39, note Trouilly.

que « ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause »[66]. L'enseignement à tirer est clair : le public doit être associé aux procédures d'élaboration du SRCAE. Bien sûr, cette décision peut-être étendue à l'ensemble des instruments de planification de l'adaptation au changement climatique : le public doit être informé et participer. Une telle exigence évite l'unilatéralité de la démarche publique, accroît l'exigence de transparence et, surtout, encourage la démocratisation des politiques d'adaptation (v. *infra*).

Il convient tout de même de préciser que ces deux instruments n'existent plus outre-mer, puisqu'ils sont intégrés, depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (art. 206), au Schéma d'aménagement régional (SAR). Avant 2015, le SRCAE de La Réunion avait été adopté par le préfet le 18 décembre 2013[67] ; depuis, l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que le SAR fixe les orientations fondamentales en matière « d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique ». Or, le document fait l'objet d'une élaboration concertée (chambres d'agriculture, CCI, chambre de métiers, organisations professionnelles, etc.) et est soumis à enquête publique (CGCT, art. L. 4433-9).

Enfin, sans entrer dans le détail, d'autres instruments intégrant la question de l'adaptation peuvent être mentionnés. S'agissant de la gestion des ressources en eau par exemple[68], les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui sont élaborés par bassin hydrographique par les comités de bassin (C. env., art. L. 212-1), nécessitent durant leur élaboration l'intervention du public (soumission du projet à avis ; C. env., art. L. 212-2, II et art. R. 212-6 et s.). Les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui portent eux sur un territoire plus localisé, les sous-bassins (C. env., art. L. 212-3), sont élaborés par des Commissions locales de l'eau créées par le Préfet, qui comprennent notamment des représentants des usagers (C. env., art. L. 212-4). Trois existent à La Réunion (CIREST, TCO, CASUD). S'agissant de la gestion des risques naturels, les Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN ; C. env., art. L. 562-1), pour ne citer qu'eux, sont soumis à enquête publique (C. env., art. L. 562-3).

## Conclusion

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la démocratie locale trouve à se déployer dans l'approche locale de l'adaptation. Néanmoins, le processus d'association des citoyens à la définition des politiques et mesures peut n'être qu'illusoire si l'on s'en tient au nombre de personnes participant effectivement à ces procédures d'association, comme l'enquête publique par exemple. La technicité des sujets soumis à consultation peut être un frein non négligeable dans la mise en œuvre effective de la démocratie locale, ce qui risque d'entretenir une certaine illusion de la démocratie. L'information

66 Cons. constit., 7 mai 2014, Fédération environnement durable et a., n° 2014-395 QPC, consid. 11 : Constit. 2014, p. 186, note Lutton ; LPA 3 déc. 2014, n° 241, p. 6, chron. Lamoureux.

67 Arrêté n° 13-2500 du 18 déc. 2013 relatif au Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, Recueil des actes administratifs n° 92 du 23 déc. 2013.

68 P. Idoux, « Les eaux troubles de la participation du public », *Env.*, n° 7, juill. 2005, étude 25.

et la sensibilisation du public à ces questions en mettant en avant l'impact concret des effets du changement climatique sont nécessaires pour stimuler l'implication citoyenne (sensibilisation grâce aux différents médias ou lors des grands événements par exemple[69]). Par ailleurs, il est impératif de garder en tête que la démocratie a son prix. Tout processus d'association entraîne une augmentation des délais, voire un accroissement des coûts, de la procédure d'élaboration des politiques et mesures[70]. Néanmoins, ceux-ci s'effacent assez vite au regard de l'intérêt que présente la mise en œuvre de la démocratie locale. Bien sûr, il est toujours possible d'objecter que le public n'est pas nécessairement celui le plus apte à évaluer ce qui est d'intérêt général, notamment parce que ce seront souvent les intérêts à court terme qui seront les plus évidents pour lui. Pour cette raison, la communication et la sensibilisation la plus complète et la plus claire possible permettent de pallier cette difficulté, en ce qu'elles permettent d'éclairer le citoyen, de sorte que le pouvoir soit mis en œuvre à la lumière du savoir[71]. Et pour cause : « La réceptivité du public aux questions d'environnement est largement conditionnée aussi par le niveau d'éducation et le niveau d'information fournie »[72]. De ce fait, la responsabilité éducative des pouvoirs publics n'est pas non plus à négliger.

Récemment toutefois, il a été relevé en matière d'adaptation que si la France était mieux préparée maintenant pour faire face au changement climatique, cela restait perfectible : il y a « des décideurs qu'il reste à convaincre d'engager des actions concrètes », peut être observée « une implication hétérogène des acteurs économiques », et ce, malgré un « effort de sensibilisation du grand public »[73]. La démarche n'est donc pas totalement aboutie et les efforts doivent se poursuivre. Après tout, pour le moment, la politique d'adaptation n'est qu'à ses premiers pas. Il reste encore à donner son plein effet à l'article 7 de la Charte de l'environnement qui traduit, au fond, l'exigence d'un « nouveau pacte républicain »[74]. Cette démarche est d'ailleurs également encouragée au niveau européen qui, afin de parvenir à une « adaptation optimale »[75], invite à dépasser le simple « porter à connaissance » par la rationalisation des modalités de la démocratie locale. En somme, les approches doivent être « cohérentes, souples et participatives »[76]. Il s'agit là encore d'identifier les territoires du risque, afin d'identifier les territoires de la démocratie.

69 V. l'initiative récente « Paré pas Paré » de la Plate-forme d'Intervention Régionale de l'Océan Indien de la Croix-Rouge française (informations accessibles en ligne : http://piroi.croix-rouge.fr).

70 L'assertion ne se vérifie pas nécessairement en dehors des mesures de planification, qui ne sont qu'une modalité de mise en œuvre de l'adaptation au changement climatique. La sensibilisation du public à ces questions doit se faire, pour une information et une participation optimale, de façon permanente et continue.

71 V. par exemple la contribution de G. Futhazar dans cet ouvrage.

72 M. Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 22.

73 G. Caude (coord.), P. Lavarde et M. Viora, Évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique, rapport n° 010178-01, nov. 2015, p. 61-63. Même constat : CPP, Adaptation aux changements climatiques. Acceptabilité et gouvernance des risques, *op. cit.*, p. 25.

74 Conseil économique et social, Environnement et développement durable. L'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux, avis, 12 mars 2003, p. 12.

75 Commission des Communautés européennes, Livre blanc. Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen, Bruxelles, 1er avr. 2009, COM(2009) 147 final, p. 6.

76 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique, Bruxelles, 16 avr. 2013, COM(2013) 216 final, p. 2.

Se profile de cette façon une nouvelle gouvernance du risque climatique fondée sur une meilleure articulation entre le scientifique, le politique et l'idée de démocratie[77]. L'équilibre découle d'une « culture partagée face aux risques »[78]. Au fond, il s'agit là d'une condition de l'objectif du développement durable (Ch. env. 2004, art. 6) qui ambitionne « l'épanouissement de tous les êtres humains » (C. env., L. 110-1, III, 4°). En creux se trouve l'idée habermassienne d'un « agir communicationnel » fondée sur une éthique de la discussion[79]. En quelques mots : « L'information et la participation, comme leurs suites conceptuelles (transparence, concertation, réciprocité, contre-expertise, délibération, etc.), constituent une éthique nouvelle des sociétés modernes, laquelle forme la *matière de l'acceptabilité des risques environnementaux*. […] Il ne s'agit pas d'alléger la pesanteur des risques, de minimiser la menace où qu'elle soit, mais de donner les éléments d'aide à l'exercice de la faculté de raisonner, de discerner et de choisir »[80].

77 L'articulation entre ces trois pôles n'étant pas aisée : E. Richard, *L'adaptation aux changements climatiques. Les réponses de l'action publique territoriale*, *op. cit.*, p. 209 et s.

78 Conseil économique et social, *L'adaptation de la Franc eau changement climatique mondial*, avis, Les éditions des Journaux officiels, mai 2014, p. 19 et s.

79 J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel, t. 1, Rationalité de l'action et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 1987.

80 É. Naim-Gesbert, *Droit général de l'environnement*, Paris, LexisNexis, 2e éd., 2014, p. 130.