

Après Sivens, la réforme du dialogue environnemental

La réforme du dialogue environnemental qui se prépare suite aux événements de Sivens aurait pu être une réponse au bouillonement citoyen actuel, et l'on aurait apprécié une vraie remise à plat des dispositifs publics de concertation. Ce n'est visiblement pas le cas.

Pascal NICOLLE, membre du Comité central de la LDH

Sivens, 26 octobre 2014 : vers 1h50 du matin, un tir de grenade offensive tue Rémi Fraisse, un militant écologiste de 21 ans.

Paris, 27 novembre 2014 : troisième Conférence environnementale. Le chef de l'Etat annonce le lancement d'un chantier pour promouvoir un nouveau modèle de «démocratie participative». «*Cette mission qui va être engagée par le gouvernement devra remettre des propositions dans le délai de six mois ; elles seront immédiatement mises en œuvre*», a-t-il précisé.

6 août 2015 : le gouvernement fait le choix d'engager cette réforme par ordonnance en l'intégrant dans les lois Macron (article 106). Le gouvernement a l'autorisation de légitérer, sans débat parlementaire, d'ici le 7 août 2016.

Drôle de conception de la démocratie : réformer le débat public sur les grands projets environnementaux dans le secret des cabinets ministériels et des commissions ad hoc... «*Il serait paradoxal de renforcer la participation du public par voie d'ordonnance*», avait pourtant alerté le sénateur PS Alain Richard, en avril 2015, alors qu'il remettait son rapport sur cette réforme. A l'heure où nous écrivons ces lignes, la réforme n'est pas encore publiée

Drôle de conception de la démocratie : réformer le débat public sur les grands projets environnementaux dans le secret des cabinets ministériels et des commissions ad hoc...

et seule une nouvelle mouture de la Charte de la participation citoyenne est soumise à concertation par voie électronique.

Des objectifs pourtant ambitieux...

Cette réforme dite du «dialogue environnemental» avait une ambition affirmée par François Hollande : «*Tout doit être fait pour que, sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alternatives soient posées, que tous les enjeux soient pris en compte, mais que l'intérêt général puisse être dégagé.*» L'article 106 de la loi Macron du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques assignait les quatre objectifs suivants à la réforme :

- accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement, notamment ceux favorisant la transition écologique, et favoriser leur réalisation;
- modifier les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes;
- réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions, afin de les moderniser et de les simplifier, de mieux garantir

leur conformité aux exigences constitutionnelles ainsi que leur adaptabilité aux différents projets, de faire en sorte que le processus d'élaboration des projets soit plus transparent, et l'effectivité de la participation du public à cette élaboration, mieux assurée; - accélérer le règlement des litiges relatifs aux projets, notamment ceux favorisant la transition énergétique, susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et assurer, dans l'intérêt de la préservation de l'environnement et de la sécurité juridique des bénéficiaires des décisions relatives à ces projets, l'efficacité et la proportionnalité de l'intervention du juge, notamment en précisant les conditions dans lesquelles les juridictions administratives peuvent être saisies d'un recours et en aménageant leurs compétences et leurs pouvoirs.

... Mais une réforme finalement limitée

Même si elle marque des progrès notables, on peut déjà dire que cette réforme sera limitée, au regard du climat de défiance généralisé qui règne en France. Les deux principales évolutions concernent l'extension du rôle de la Commission nationale du débat public (CNDP) - mais sans changer le seuil de saisine de

cette Commission - et sur l'instauration d'une nouvelle procédure de «*concertation préalable*», qui peut être organisée pour les plans, programmes et projets non soumis à débat public CNDP mais sous son contrôle et via des «*garants de la concertation*». Autre progrès important: le principe selon lequel la participation ne peut se réduire à la simple information du public et à la seule préoccupation de la transparence, mais doit permettre de faire évoluer le projet, y compris en étudiant l'hypothèse zéro, c'est-à-dire les conséquences de la non-réalisation du projet. Mais la réforme ne donne pas de possibilité nouvelle, pour les collectivités territoriales, de soumettre à consultation locale ou à référendum local des projets de décisions. Elle reste centrée sur les projets nationaux et ne prend pas en compte les plans et schémas régionaux qui avaient pourtant figuré dans une première mouture du projet.

Enfin, l'enquête publique va évoluer, en facilitant l'accès à une version dématérialisée du dossier et en prévoyant la possibilité d'une réunion de restitution du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur⁽¹⁾. D'ailleurs, cette réforme ouvre la voie à des procédures de participation par voie électronique pour les plans, programmes et projets non soumis à enquête publique... L'ordonnance met donc en avant la consultation numérique du public, mais il faudra vérifier dans quelles conditions.

La crainte que certains projets ne soient entravés

De fait, le sujet le plus tendu et qui attise l'opposition de la FNSEA et de la plupart des organisations patronales, c'est la possibilité donnée au public de discuter, suffisamment en amont des projets, de leur opportunité, y compris de «*l'absence de mise en œuvre du projet*» (l'option zéro), soit la possibilité d'arrê-

L'une des préoccupations du Commissariat général au développement durable est, au-delà de sécuriser les projets en amont et d'éviter au maximum les recours, de ne pas trop alourdir les procédures et allonger les délais.

ter suffisamment tôt ce que les écologistes ont décrié comme de «*grands projets inutiles*».

La deuxième préoccupation du Commissariat général au développement durable (CGDD), qui a tenu la plume de cette ordonnance, c'est certes de sécuriser les projets en amont, d'éviter au maximum les recours, mais surtout de ne pas trop alourdir les procédures et allonger les délais: en période de crise économique, personne ne veut ralentir les projets, ni entraver la marche de la sacro-sainte croissance... L'écologie n'est donc pas tout à fait au rendez-vous du projet d'ordonnance, qui doit aider au déblocage des situations. Tout le monde pensait au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes... Il ne sera pas réglé par cette ordonnance, mais par un référendum local dont les bases juridiques sont fragiles!

En revanche, il semble que le cas de la centrale de Fessenheim n'a pas été oublié. Dans les espaces transfrontaliers, le texte prévoit que les autorités publiques et le public des Etats concernés ont également «*la possibilité d'exercer les droits à l'information et à la participation*». Le projet de texte prévoit toutefois des limites au droit à la participation du public en raison du secret de la défense nationale, du secret industriel et commercial, et de «*tout secret protégé par la loi*».

Si la réforme se limite aux projets qui ont un impact sur l'environnement et ne concerne donc pas la concertation sur des questions de société comme la fin de vie ou les nanotechnologies, elle devrait cependant concerner les plans et programmes soumis à évaluation environnementale et les projets soumis à étude d'impact, avec une obligation pour le maître d'ouvrage d'*«une description des différentes solutions alternatives»*. Mais rien ne sera simple, car les modalités de mise en œuvre vont être si diversifiées - selon les projets, plans ou programmes sou-



© FRANCIS MCKEE, LICENCE CC

mis au public - que les maîtres d'ouvrage risquent de jouer avec ces différentes possibilités.

Des nouveautés en lien avec la CNDP

Les missions de la CNDP seront certes renforcées car elle sera la garante du respect des principes de la participation. Ce sera une des principales nouveautés: une forte incitation des maîtres d'ouvrage à organiser, en amont des enquêtes publiques, des consultations, dont les «*garants*» seront nommés et formés par la CNDP. Autre apport de cette réforme: les projets seront soumis prioritairement au débat par voie électronique, mais sans qu'on sache exactement sur quel type de plateforme, et selon quelles règles: aura-t-on droit à l'anonymat, pourra-t-on modifier son avis et

(1) Il faut dire que le registre du commissaire enquêteur, consultable aux heures d'ouverture des mairies, était vraiment «old school»...



le supprimer, quelle plateforme numérique sera utilisée et sous le contrôle de quelle instance ? Il faudra sans doute quelques décrets d'application...

Troisième nouveauté : la saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage lui-même, mais aussi par soixante députés ou soixante sénateurs ou par cinq cent mille électeurs. Quand on sait que cette réforme découle du fiasco de la concertation sur le barrage de Sivens, limitée à une enquête publique, on aurait pu imaginer une véritable refonte de la procédure d'enquête publique et des possibilités plus simples et directes de saisine : une version précédente de la réforme prévoyait une saisine par dix parlementaires...

Vingt ans après sa création, la CNDP avait besoin d'un nouveau

souffle, mais elle ne sera malheureusement pas fondamentalement réformée : l'ordonnance aurait pu renforcer son indépendance et lui donner le rôle d'accompagner les entreprises et d'organiser des processus de médiation sur d'autres questions, comme les questions éthiques ou sociétales.

Réformer la concertation... sans le peuple !

Plusieurs associations membres du Conseil national de la transition énergétique⁽²⁾ ont certes protesté contre la voie choisie par le gouvernement, pour procéder à la réforme. Mais la pression la plus forte vient du patronat. Le Medef estime qu'« il y a une évolution avec une focalisation sur l'écologie et l'environnement, au détriment de la

La convergence entre tous les mouvements semble encore difficile, mais ils ont en commun de rechercher des méthodes nouvelles et de puiser dans la palette d'outils qui naissent pour y parvenir.

(2) Amis de la Terre, France nature environnement, Ligue de protection des oiseaux et Surfrider.

(3) *Le Monde*, 19 février 2016.

(4) *Idem*.

notion de développement durable qui permet d'associer économie, social et environnement»⁽³⁾. A la FNSEA, Christiane Lambert, éleveuse de porcs en Maine-et-Loire, n'admet pas que la discussion sur l'opportunité d'un projet puisse le bloquer un jour : « Si j'ai un projet de porcherie, je ne veux pas que les écologistes me disent qu'il vaut mieux faire des chevaux. »⁽⁴⁾

Ce qui est étonnant, c'est que la société civile ne contrebalance guère ces arguments. Pourtant, des dizaines de collectifs citoyens émergent, espérant une remise en question des processus de concertation et de décision, en France. « Nuit debout » regroupe beaucoup de ces gens qui sont déçus des formes traditionnelles d'organisation et veulent contourner les partis, les syndicats ou les associations. Nous sommes dans une marmite bouillonnante, pleine d'envies et d'espoirs de nos concitoyens, mais aussi de leurs frustrations, souvent de leurs déceptions. La convergence entre tous ces mouvements semble encore difficile, mais ils ont en commun de rechercher des méthodes nouvelles et de puiser dans la palette d'outils qui naissent pour y parvenir. Mais personne ne se saisit véritablement de cette réforme, sans doute trop institutionnelle et lointaine... et préparée sans véritable consultation populaire. Or beaucoup d'instances de concertation sont à revoir, du haut en bas de l'échelle ; les processus de décision sont lourds et trop « verticaux », voire carrément « descendants ».

Enfin, dans la perspective du Sommet mondial du partenariat pour un gouvernement ouvert, prévu en décembre, la réforme aurait pu servir de socle à une véritable transition écologique, mais aussi démocratique. C'est la République tout entière qui doit être irriguée par la culture de la participation, du « collaboratif » et de la concertation. ●