

# Oser l'innovation démocratique pour accélérer la transition écologique

Par Florence DENIER-PASQUIER

Secrétaire nationale de France Nature Environnement (FNE)

Les associations de protection de l'environnement constituent une forme collective et pérenne de la participation des populations aux décisions en matière environnementale. Parmi celles-ci, France Nature Environnement fédère 3 000 associations affiliées présentes partout sur les territoires métropolitains et ultra-marins. Leur pratique quotidienne des démarches participatives en matière environnementale constitue un large vivier d'expériences dont il est difficile de dresser un tableau exhaustif.

**E**n octobre 2014, cet investissement permanent du mouvement FNE dans les procédures participatives a été fortement interrogé par le drame de Sivens (dans le département du Tarn). La mort de Rémi Fraisse, adhérent de l'une des associations membres de FNE, a conduit notre fédération à analyser le processus de prise de décision concernant le barrage de Sivens, et les limites récurrentes des procédures participatives usuelles n'ont pas tardé à ressortir. Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (en Loire Atlantique) constitue un autre cas d'école dans lequel on observe un décalage important entre les principes de la participation environnementale tels que posés par la convention d'Aarhus <sup>(1)</sup> et leur mise en œuvre concrète.

Pourtant, d'autres expériences menées dans les territoires montrent qu'il est possible de mettre en œuvre des dispositifs participatifs plus ambitieux et plus ouverts, qui forment un cercle vertueux entre l'implication du tissu associatif, la participation des populations et l'amélioration des projets. Bien que rares, ces innovations montrent qu'il existe déjà des chemins d'intelligence collective au service de la transition écologique des territoires.

## Sivens, Notre-Dame-des-Landes : des crises révélatrices des carences participatives des décisions environnementales

Le 26 octobre 2014, Rémi Fraisse, un jeune botaniste bénévole au sein d'une association du mouvement FNE, était tué par une grenade lancée par les forces de l'ordre dans la nuit suivant une grande manifestation pacifique contre un projet de barrage à Sivens risquant de détruire plusieurs hectares de zone humide présentant une biodiversité remarquable. Il est notable que pendant des années, les associations locales (Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet, Nature Midi-Pyrénées

et FNE Midi-Pyrénées...) ont usé de tous les moyens légaux à leur disposition pour obtenir l'abandon de ce projet : manifestations, pétitions, débats publics, contre-expertises techniques et naturalistes, argumentaires auprès des instances décisionnaires, recours et référés devant les tribunaux... Devant les tensions et les violences qui remontaient du terrain, le président de FNE avait même demandé (au cours de l'été 2014) une contre-expertise au ministère de l'Écologie. Les quelques semaines nécessaires à sa réalisation n'avaient cependant pas empêché le passage en force du porteur de projet, à savoir la destruction du milieu naturel par un défrichement réalisé sans autorisation, et ce, malgré la grève de la faim engagée par des militants associatifs pour obtenir un moratoire sur les travaux !

L'expertise réalisée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable est rendue publique le 27 octobre 2014 (soit au lendemain du décès de Rémi Fraisse). Les experts décrivent, entre autres, une étude d'impact « d'une qualité très moyenne », une décision « sans réelle analyse des solutions alternatives possibles », une « surestimation des besoins », des besoins d'ailleurs établis « sur des données anciennes et forfaitaires », un « coût d'investissement rapporté au volume stocké [...] élevé » ou encore des « mesures compensatoires insuffisantes » <sup>(2)</sup>. Ces points rejoignent nombre des critiques dûment formulées en temps et en heure par les associations locales ...

(1) Convention relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement signée le 25 juin 1998 à Aarhus (Danemark) et entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002.

(2) Expertise du projet de barrage de Sivens (Tarn) – Conseil général de l'environnement et du développement durable, rapport n°009953-01 d'octobre 2014 établi par Nicolas Forray et Pierre Rathouis, ingénieurs généraux des Ponts, des Eaux et des Forêts.

À Sivens, comme le souligne un rapport de la Ligue des droits de l'Homme <sup>(3)</sup>, « un processus légal (est) formellement respecté, mais en réalité il est vidé de toute substance : procédures bâclées, conflits d'intérêt, démission de l'État et des responsables politiques, recours judiciaires si longs qu'ils en perdent toute efficacité - rien ne manque pour aboutir au pire, à savoir : faire de la loi une force injuste. C'est face à cela que naît une légitimité refusant l'arbitraire de la lettre pour revendiquer l'esprit de la loi. Encore cette légitimité doit-elle être entendue, sinon le débat n'a d'autre issue que de s'exprimer en dehors des voies institutionnelles, et dans des termes qui peuvent rapidement tourner à la confrontation ».

### Un inquiétant retour national d'expériences associatives

Même s'il constitue un parfait contre-exemple, le processus décisionnel autour du projet de Sivens ne fait malheureusement pas exception : nombreux sont les projets où les priorités politiques l'emportent sur la rationalité et sur les objectifs normaux (au sens de la convention d'Aarhus et de la Charte de l'environnement) d'une participation du public aux décisions environnementales. Fin 2014, France Nature Environnement a ainsi recensé avec ses associations membres 150 dossiers dans lesquels le manque de vision environnementale se conjugue à un véritable mépris pour la démocratie participative.

Ce retour national d'expériences est d'autant plus décourageant que les militants de FNE consacrent chaque année des centaines d'heures de bénévolat à siéger dans des commissions consultatives environnementales à toutes les échelles territoriales, à contribuer aux concertations et aux débats publics et à rédiger des dépositions charpentées en réponse à des enquêtes publiques. L'approche « légaliste » du mouvement FNE se traduit à la fois par son investissement permanent des procédures participatives officielles et par des recours contentieux lui permettant de faire valoir ses positions devant les tribunaux. La contestation contentieuse fait pleinement partie de la participation du public : en effet, il n'est pas rare que ce soit une décision de justice favorable aux associations qui déclenche une véritable concertation. L'accès à la justice, troisième pilier de la convention d'Aarhus, est bien le complément indispensable des deux premiers piliers que sont l'information environnementale et la participation à l'élaboration de la décision.

Ce recours aux moyens légaux par les associations du mouvement FNE place ses militants en bonne position pour en constater les limites récurrentes. Leurs critiques portent notamment sur la place des procédures participatives dans le processus décisionnel et sur la faible attention accordée par les pouvoirs publics aux résultats de cette participation.

Il est désormais admis que l'étape de la participation du public se situe trop souvent à la fin du processus décisionnel, se résumant fréquemment à la seule phase de l'enquête publique. Comme à ce stade le projet est finalisé techniquement et financièrement, toute observation

sur son opportunité ou sur sa localisation est minimisée et il apparaît de fortes résistances à des avis emportant des modifications techniques autres que marginales. La convention d'Aarhus prévoit pourtant que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles » et que « le public peut (encore) exercer une réelle influence ». La procédure de débat public semble permettre cette démarche amont, mais elle ne concerne que peu de situations, car elle est réservée à certains projets d'intérêt national, même si des concertations alternatives, sous l'égide du maître d'ouvrage sont parfois proposées par la Commission nationale du débat public (CNDP) pour des projets locaux.

Néanmoins, il reste interdit à la CNDP et aux commissions particulières de débat public de se prononcer « sur le fond des projets qui leur sont soumis ». En ne prévoyant aucun effet de droit susceptible d'infléchir la décision, chaque débat public ne peut que subir le poids du contexte socio-politique du projet concerné. Il y a là de quoi renforcer une opinion couramment exprimée : « À quoi bon participer, puisque tout est déjà décidé ? » !

### Notre-Dame-des-Landes : la rationalité du processus décisionnel interrogée

Un projet soutenu au plus haut niveau de l'État (comme celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes) peut ainsi traverser les différentes procédures participatives sans connaître d'évolution notable, les procédures de débat public et d'enquête publique n'étant alors qu'un pur trompe-l'œil. L'analyse économique coûts/bénéfices détaillée n'a, par exemple, jamais été rendue publique par l'État, empêchant notamment de comparer l'intérêt de l'infrastructure avec celui d'une rénovation de l'aéroport (existant) de Nantes-Atlantique. Ce n'est d'ailleurs que neuf ans après le débat public et six ans après l'enquête d'utilité publique que les porteurs du projet ont reconnu que le site de Notre-Dame-des-Landes était composé à 98 % de zones humides et comportait de nombreuses espèces protégées, ce qui aurait dès lors nécessité de nouvelles autorisations environnementales. Rappelons que l'analyse multicritère sous-tendant le choix du site avait fondu l'agriculture et l'environnement dans un seul et même critère (parmi sept autres), avec une note très favorable ne faisant aucunement apparaître le caractère très sensible de l'environnement du projet ! Tout dialogue sur l'opportunité du projet et sur le choix du site ne cesse de se heurter au choix historique fait dans les années 1970 et figé par un important gel foncier.

Le processus décisionnel n'a donc pas été organisé pour sélectionner le projet le moins impactant pour l'environnement.

3) L'analyse détaillée du processus décisionnel et du contexte des violences ayant conduit à la mort de Rémi Fraisse a été réalisée par la Ligue des droits de l'Homme dans un rapport d'octobre 2015 : <http://www.ldh-france.org/rapport-commission-denquete-ldh-les-conditions-conduit-mort-remi-fraisse-sivens-octobre-2014/>



Photo © Franck Dubray/Photopqr Ouest France-MAXPPP

Présentation dans les locaux de la préfecture de Loire-Atlantique de la commission de dialogue de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes présidée par M. Claude Chéreau, décembre 2012.

« Au sujet du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, la commission d'enquête publique avait recommandé que la méthode de compensation des destructions de zones humides fasse l'objet d'une validation scientifique indépendante. »

nement parmi différentes alternatives. Les obligations juridiques de justification des décideurs par rapport aux résultats de la participation du public sont d'ailleurs très faibles : il est regrettable qu'elles ne respectent pas l'article 6-8 de la convention d'Aarhus qui prévoit que les résultats de la participation du public « soient dûment pris en considération » par la décision finale.

Par ailleurs, l'accès des associations à des contre-expertises reste exceptionnel, et quand celles-ci sont réalisées, il n'en n'est pas toujours tenu compte. À titre d'exemple (toujours au sujet du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes), la commission d'enquête publique avait recommandé que la méthode de compensation des destructions de zones humides fasse l'objet d'une validation scientifique indépendante. Un collège d'experts scientifiques indépendants a bien été nommé par l'État et a profondément désavoué la méthode prévue par les porteurs du projet, mais cela n'a pas empêché l'octroi des autorisations nécessaires à la destruction des zones humides sur le fondement d'une méthode inchangée dans ses modalités principales.

Ainsi, les rouages participatifs habituels apparaissent aujourd'hui grippés et inefficaces pour prévenir de graves atteintes à l'environnement.

Traduisant l'analyse de la plupart des associations du mouvement FNE, M. Wintz, président d'Alsace Nature, témoignait ainsi de son expérience associative <sup>(4)</sup> : « Le dialogue suppose au moins deux interlocuteurs. Or, dans la pratique, nous avons souvent l'impression de nous trou-

ver dans le modèle « cause toujours », où, effectivement, tout le monde peut s'exprimer, mais sans qu'il y ait de transparence sur les modalités de décision. (...) Il faudrait des signes tangibles montrant que le dialogue a un effet, c'est-à-dire [qu'il permet] de modifier, voire d'arrêter certains projets. Or, même si une comptabilité précise reste à faire, le sentiment dominant est que l'immense majorité des projets sont réalisés tels que prévus, malgré les réticences ou les remarques qui ont pu être exprimées. » La priorité donnée par FNE au dialogue et à la fabrique de compromis, pourvu qu'ils soient basés sur un processus de décision rationnel et scientifiquement étayé, ne peut qu'en ressortir affaibli.

### Innover pour refonder la démocratie environnementale

Si ce constat national est globalement décevant, il apparaît néanmoins nécessaire d'identifier les expériences qui dessinent concrètement le chemin d'un dialogue environnemental plus approfondi. Les quelques exemples ci-après sont autant de briques qu'il serait nécessaire de poser pour refonder la démocratie environnementale.

#### **Un accès facilité à une information pluraliste**

L'accès à l'information, premier pilier de la convention d'Aarhus, constitue un chantier primordial, car il est la

(4) Audition devant la Commission spécialisée sur la démocratisation du dialogue environnemental le 23 mars 2015. Voir : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/les-travaux-de-la-commission.html>

base de tout processus participatif. Il s'agit non seulement de la communication de toutes les données sur demande, mais d'une attitude proactive de diffusion de l'information tout en veillant à leur intelligibilité.

Comme beaucoup d'autres domaines, l'environnement fourmille de termes techniques et il faut déjà avoir une très bonne connaissance des procédures pour pouvoir trouver l'information adéquate, quand on ne se heurte pas à la tenace culture administrative du secret. Dans ce contexte, la longue expérience de l'Observatoire régional de l'environnement (ORE) en Poitou-Charentes est particulièrement intéressante. Organisme créé à l'initiative de l'État, du Conseil régional de Poitou-Charentes et des associations de protection de l'environnement, l'ORE organise un centre de ressources environnement qui anime un réseau d'environ 150 acteurs régionaux de l'environnement afin de faciliter l'accès aux données et à l'expertise détenues par chacun de ses partenaires<sup>(5)</sup>. L'objectif est de rassembler et de structurer une information pluraliste sur un territoire donné afin de contribuer à l'information et à la sensibilisation de ses citoyens et d'améliorer leur implication.

### La reconnaissance du savoir-faire collectif des associations

Bien que trop rare et malgré les limites connues de la procédure, le débat public permet déjà une transparence de l'information pour un projet donné et organise une relative équivalence de traitement entre les parties prenantes : les associations membres du mouvement FNE rédigent très fréquemment des « cahiers d'acteurs » qui permettent de formaliser de façon précoce une position argumentée auprès du public et des maîtres d'ouvrage. Certains projets ont été améliorés ou ont gagné en légitimité après un débat public correctement conduit. Toutefois, d'autres débats publics menés alors que les décisions avaient déjà été prises ont conduit à affaiblir la démarche. De nouvelles conduites du débat public s'ouvrent à une reconnaissance du savoir-faire collectif des associations : il en va ainsi de la démarche d'ateliers de travail proposée par Réseau Ferré de France (RFF) dans la phase préparatoire du débat public pour la ligne TGV Paris – Orléans – Clermont-Ferrand – Lyon. Ouverts suite à une interpellation de FNE au vu du positionnement très critique de toutes ses associations membres concernées par ce projet, ces ateliers ont permis aux participants, indépendamment de leur position politique, d'accéder et de débattre des données économiques, environnementales et sociales, ce qui leur a permis de préparer le débat public. Sans modifier leur opinion, les associatifs ont acquis une meilleure confiance dans le processus d'élaboration du projet. Et aucune « fuite » d'informations confidentielles n'a été constatée.

### Une place pour des initiatives et des contre-expertises issues de la société civile

L'atelier citoyen<sup>(6)</sup> pour l'optimisation de l'aéroport de Nantes-Atlantique, qui vise à co-construire une expertise forte sur le maintien et l'optimisation de l'aéroport existant, est une initiative intéressante. C'est à la fois un lieu de dialogue et de recherche de solutions alternatives pour sortir pacifiquement du dossier problématique de

Notre-Dame-des-Landes et une expérience de travail en commun et d'intelligence collective au sein d'ateliers pluridisciplinaires réunissant experts et citoyens (utilisateurs, techniciens, pilotes de lignes, ingénieurs, architectes, économistes, sociologues, patrons, syndicalistes, riverains, etc.) soucieux de faire avancer ce sujet. L'atelier citoyen a publié (en septembre 2015) ses travaux portant sur l'aérogare, la piste, la circulation et les trajectoires aériennes, l'économie et les emplois, la finance, le bruit, les transports en commun, l'urbanisme... Cette approche permet aux citoyens d'approfondir et de structurer une alternative qui n'a pas été réellement étudiée dans un processus officiel de décision constamment orienté dans un sens favorable au futur aéroport projeté.

### Une concertation s'inscrivant dans la durée

S'inscrire dans la durée est un enjeu majeur pour la participation du public aux projets d'urbanisme et d'aménagement. Ici comme ailleurs, les expériences de concertation sont souvent issues de contestations associatives qui évoluent vers une démarche contributive pour peu que se mette en place un dispositif adéquat. L'expérience de « Paris rive gauche », une zone d'aménagement concerté (ZAC) de 130 hectares située dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement de la capitale, en est un des exemples. Après l'annulation d'une première déclaration d'utilité publique, la mobilisation des associations d'habitants<sup>(7)</sup> a bénéficié d'une attention créative de la part de la seconde commission d'enquête publique, qui a exigé une concertation permanente pour accompagner cette longue opération d'urbanisme. Créé en avril 1997, un Comité permanent de concertation doté d'un garant et de moyens de fonctionnement, organise des groupes de travail (territoriaux ou thématiques) réunissant les représentants de l'aménageur, de la Ville, des promoteurs et d'une dizaine d'associations, ainsi que des représentants des trois conseils de quartier concernés. Cette instance (qui a fonctionné durant plus de quinze années) a permis d'apporter certaines inflexions au projet initial, comme le rééquilibrage de la construction de logements par rapport aux bureaux, la réduction des nuisances automobiles, l'augmentation des surfaces de jardin, la maîtrise des hauteurs des bâtiments, la réhabilitation de divers éléments du patrimoine industriel des quartiers concernés... - preuve, s'il en était encore besoin, de la capacité des populations à contribuer aux projets, quand elles s'organisent en associations capables d'en assurer le suivi dans la durée.

### Conclusion

Suite à la crise révélatrice de Sivens et aux tensions sur les « grands projets imposés et inutiles », le président de la République annonçait, le 27 novembre 2014, l'ouverture d'un chantier sur la démocratie participative : « *Tout doit être fait pour que, sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alter-*

(5) Site Internet : <http://www.observatoire-environnement.org/>

(6) <http://www.atelierecitoyen.org/>

(7) Tam-Tam (Tolbiac-Austerlitz-Masséna), ADA 13...

*natives soient posées, que tous les enjeux soient pris en compte, mais que l'intérêt général puisse être dégagé (...). Nous devons faire en sorte que les autorités qui décident puissent le faire en toute transparence et indépendance. »*

Des travaux ont été ouverts au sein d'une sous-commission du Conseil national de la transition écologique (CNTE) que préside le sénateur Alain Richard : comme de nombreux autres participants, FNE y a apporté des contributions ambitieuses tout en restant réalistes, tandis que quelques-unes de ses associations membres ont pu être auditionnées. Malgré ces apports, FNE juge insuffisant le rapport de mai 2015 issu de cette commission. S'il existe quelques perspectives positives - comme l'organisation de débats en amont et l'esquisse d'un droit d'initiative - beaucoup d'évolutions sont restées dans les tiroirs, alors qu'elles étaient nécessaires pour redonner aux populations l'envie de participer, pour permettre aux associations représentatives de jouer leur rôle contributif et pour rendre efficaces les recours en justice. Dans la foulée, le ministre de l'Écologie a fait adopter des amendements

lors de l'examen du projet de loi Macron visant à autoriser le gouvernement à prendre des mesures par ordonnances pour donner des suites à ce rapport. Au lieu d'un débat parlementaire, le sujet de la démocratie participative sera donc traité *via* des ordonnances autorisées dans le cadre d'une loi sur l'activité économique adoptée sous l'empire de l'article 49.3 : cette ironie démocratique en dit long sur l'importance politique donnée à ce sujet...

Pourtant, la transition écologique des territoires ne se fera pas sans l'implication des populations, l'écoute de ses initiatives et la reconnaissance de l'implication durable des associations. Le renforcement de la démocratie participative et sa réelle complémentarité avec la démocratie représentative constituent aujourd'hui un véritable projet de société. Les associations, dont celles qui sont membres du mouvement FNE, y contribuent déjà en permettant à leurs membres un apprentissage des démarches délibératives et en participant de façon désintéressée à la construction collective de l'intérêt général.