

La participation du public aux prises de décision : une mutation incontournable

Par Corinne LEPAGE

Ancienne ministre de l'Environnement

La question de la participation du public à la prise de décision a quitté le domaine technique pour devenir politique. Les frustrations que le système actuel génère chez nos concitoyens comme chez les maîtres d'ouvrage sont malsaines et résultent non pas tant des textes que de leurs conditions d'application. C'est en effet l'état d'esprit qui règne qui est à l'origine des difficultés rencontrées. Les voies de réforme sont possibles, elles passent par la confiance faite aux citoyens et l'acceptation de leur avis comme un élément de la décision.

La question essentielle, sur les plans juridique, économique, sociétal - et même politique - de la participation du public à la prise de décision, en particulier dans le domaine environnemental, est un véritable serpent de mer hexagonal. Malgré une succession de textes, malgré des obligations communautaires et internationales, les blocages se multiplient autour de projets jugés inutiles par les uns, mais absolument indispensables par les autres, et ce sans qu'un processus rationnel et objectif parvienne à déterminer la réalité de l'intérêt général. Plus de cent projets sont aujourd'hui bloqués en France, sans compter ceux qui ont été réalisés et qui se révèlent être catastrophiques. Comment sortir de cette situation qui accumule le maximum de frustration pour toutes les parties, qui est largement incompatible avec nos exigences communautaires et internationales et qui - surtout - constitue un handicap majeur pour une bonne gouvernance, des choix collectifs optimaux et un vivre ensemble plus harmonieux ?

S'il est un point sur lequel toutes les parties s'accordent, c'est bien celui de l'impossibilité de rester dans la situation actuelle, qui accumule effectivement le maximum de frustration possible malgré des textes de plus en plus nombreux et une incompatibilité - de fait et de droit - avec la convention d'Aarhus et les textes communautaires.

Les frustrations liées au système actuel sont évidentes. Les associations de défense de l'environnement, et souvent de la santé, comme les associations *ad hoc* qui se constituent - et parfois, même, les collectivités locales opposées à des projets qui concernent leur territoire - estiment que les procédures actuelles ne sont que des faux-semblants. Certes, les auditions publiques, les concertations, les enquêtes publiques existent. Mais, en réalité, dans l'immense majorité des cas, les dés sont to-

talement pipés : sous couvert de participation, il ne s'agit en fait que d'information (et encore...).

En effet, quels que soient les éléments fournis par les opposants, y compris lorsque des critiques très constructives sont formulées qui permettraient de modifier le projet pour le faire « passer » et le rendre « acceptable », dans neuf cas sur dix tout se passe comme si cela n'avait aucune importance pour le maître d'ouvrage.

Les procédures prennent un aspect quasi virtuel, avec des jeux de rôle, chacun sachant pertinemment qu'à la fin, le projet initial passera. Il n'y a en réalité que la menace du tribunal administratif, qui, lui, généralement, fait prévaloir le droit (malgré des pressions parfois très fortes), pour constituer un réel contre-pouvoir.

Mais, de leur côté, les maîtres d'ouvrage se plaignent de la lenteur des procédures, du coût de constitution des dossiers qui font parfois plusieurs centaines de pages (ce qui ne les empêche nullement d'éluder parfois le principal point faible de leur dossier), d'oppositions systématiques de certains acteurs (notamment dans l'éolien), et il est vrai que les procédures prennent en France beaucoup plus de temps que dans des pays voisins.

Ces frustrations se produisent alors que les textes sont extrêmement nombreux et qu'ils sont fréquemment modifiés pour « améliorer » la participation du public, laquelle est un principe de valeur constitutionnelle. Mais plus les dossiers s'épaississent et plus les procédures se précisent dans le détail, et moins la participation donne satisfaction. En définitive, il n'y a que la Commission nationale du débat public qui organise de véritables concertations, en amont des projets, laissant une véritable place au dialogue, à la présentation de solutions alternatives et au débat.

De plus, la France a une véritable difficulté à appliquer la convention d'Aarhus et les dispositions communautaires dont les objectifs sont de parvenir à une participation effective du public à la prise de décision et de prendre réellement en compte son avis.

La difficulté réelle de cette situation tient en un mot : l'état d'esprit. Tant qu'il n'y aura pas un véritable changement dans l'état d'esprit qui préside aux procédures dites de participation, rien ne changera. En effet, la question n'est pas celle des textes, elle est celle de leurs conditions d'application.

Dans l'immense majorité des cas, dès lors que le maître d'ouvrage est décidé, coûte que coûte, à faire passer son projet, et ce, quels qu'en soient les inconvénients et quelles qu'aient été les observations du public, les procédures deviennent totalement virtuelles. Des études d'impact qui peuvent compter des centaines de pages, mais dans lesquelles des sujets majeurs sont passés sous silence ou sont à peine évoqués et où les risques sont systématiquement sous-évalués - alors que la culture du risque ne peut être que si elle est réellement partagée, des choix de commissaires enquêteurs qui prêtent parfois le flanc à la critique en raison d'un manque cruel d'impartialité, des réunions publiques qui ne sont pas organisées ou sont biaisées, tout cela conduit à des procédures formellement respectées mais très éloignées de la volonté des législateurs communautaire et même national.

Cet état de fait découle de quatre raisons (au moins) :

- en premier lieu, une défiance absolue de l'État à l'égard de la société civile et la certitude que le choix effectué par la puissance publique est le bon, sans contestation possible. Cette forme de mépris à l'égard d'autres expertises, de connaissances du terrain, cette absence de débat sur les besoins réels d'un territoire ou de la Nation et un jacobinisme qui ne s'est jamais démenti expliquent très largement l'inadéquation de nos procédures aux souhaits de la population et aux standards d'un état de droit contemporain.
- en second lieu, la technique du bulldozer ou celle du « coup parti », qui désavoue complètement une volonté « réelle » de prendre en considération l'avis du public. Des techniques qui peuvent même aller jusqu'au contournement systématique des décisions de justice. Elles cachent très souvent des projets très coûteux et/ou très pénalisants au niveau environnemental, dont la réalité a été dissimulée au cours des procédures de concertation et d'enquête, alors même que les citoyens ou des expertises contradictoires avaient pu apporter tous les éléments montrant la réalité des coûts ou/et des conséquences environnementales du projet. On tombe alors dans l'irrationnel.
- une irresponsabilité des décideurs résultant du fait que les mauvais choix ne font jamais l'objet de sanction, y compris lorsque la Cour des comptes les dénoncent, et ce, alors même que les procédures de participation du public avaient pu mettre en exergue la mauvaise qualité de ces choix. Aussi les citoyens sont-ils soumis à une double peine : celle d'avoir été méprisés et celle de de-

voir subir les conséquences de choix qui peuvent s'avérer catastrophiques.

- enfin, une forme fréquente de conflits d'intérêts à tous les niveaux : des documents soumis à l'enquête publique ou à la concertation élaborés, sans tierce-expertise, par des bureaux d'étude financés par les demandeurs ou des commissaires enquêteurs souvent proches des décideurs publics ou des maîtres d'ouvrage, des liens étroits pouvant parfois exister entre les décideurs publics eux-mêmes et les maîtres d'ouvrage, et tout cela sans qu'il y ait jamais la moindre sanction.

Dans ces conditions, il ne peut y avoir aucune confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics qui organisent la participation, et sans confiance, il ne peut y avoir de participation réellement utile. On ajoutera que, même lorsque des conférences de consensus sont organisées, y compris dans de bonnes conditions (comme pour le débat CIGEO), les décideurs publics n'en font strictement rien. Il est totalement incompréhensible que le rapport remarquable élaboré par les citoyens dans le cadre de cette conférence de consensus organisée par la Commission nationale du débat public n'ait fait l'objet d'aucune communication, et surtout qu'il n'ait aucunement été pris en compte... À telle enseigne que le gouvernement a tenté de faire passer (en recourant à l'article 49-3 de la Constitution), dans la loi Macron, un cavalier législatif visant à valider un projet sur lequel les citoyens avaient précisément formulé des critiques parfaitement fondées, un cavalier législatif parfaitement inconstitutionnel qui a heureusement été censuré par le Conseil constitutionnel. Il n'existe probablement pas de symbole plus fort que celui-là pour montrer comment la participation du public est prise en compte, lorsqu'elle a effectivement existé !

Ce n'est donc qu'en changeant l'état d'esprit qu'il est possible de réfléchir à une réforme profonde des mécanismes de participation.

Ce changement d'état d'esprit doit d'abord être de nature culturelle, et ce, à un double niveau :

- il faut, tout d'abord, que l'État jacobin admette que le *top down* se rattache au XX^e siècle et que le XXI^e siècle est celui du *bottom up*. Cela signifie qu'il faut sortir d'un système constamment descendant dans lequel les citoyens sont des administrés ignares et incapables de porter des projets alternatifs ou de formuler des remarques et des suggestions parfaitement fondées. Autrement dit, le temps de « l'État expert en tout » est révolu. C'est celui de la co-construction des projets qui est aujourd'hui venu. Il suffit, du reste, d'avoir participé à certaines commissions de débat public pour constater la qualité des cahiers d'acteurs venus de la société civile, l'expertise très affinée de certains acteurs (notamment de jeunes retraités polytechniciens qui rivent le clou à certains de leurs collègues en activité) et le caractère très rationnel et scientifique des observations formulées. Oui, le temps est venu d'une expertise partagée, de l'obligation pour l'État d'accepter un débat en amont, de la compréhension que le temps de l'affirmation de principe est dépassé, comme l'est celui de la technique consis-

tant à faire croire que des engagements ayant été pris, ils seront tenus - alors qu'ils ne le seront jamais. À cet égard, l'opposition manifestée de manière constante à un garant systématique de la concertation est particulièrement éloquente. Ainsi, en 1996, j'avais demandé à un petit groupe de travail composé de différentes parties prenantes d'élaborer en toute liberté une charte de la concertation qui devait se situer au point d'étiage de ce que les citoyens exigeaient pour pouvoir considérer qu'il y avait réellement une concertation et de ce que les maîtres d'ouvrage estimaient acceptable en termes de coût et de faisabilité. Une remarquable petite charte de la concertation en dix points est née de ce travail de réflexion. Elle n'avait pas pour ambition de devenir une règle de droit, mais simplement une méthode pour une bonne application du droit existant. Elle n'a quasiment jamais été appliquée, car les maîtres d'ouvrage n'ont jamais voulu qu'il y ait un garant de la concertation.

- il faut, en second lieu, que les maîtres d'ouvrage publics et privés, et en particulier le Medef, comprennent qu'il faut savoir parfois perdre du temps pour en gagner plus tard. Autrement dit, imaginer de réduire les procédures de concertation et de participation du public au prétexte de vouloir simplifier le droit est tout simplement absurde, parce que totalement contreproductif. Du reste, dans le rapport relatif à la France qu'il a publié le 18 février 2015, le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies précise, au point 95 de ses conclusions et recommandations, qu'il est essentiel de s'assurer que la simplification n'est pas envisagée comme une réduction des droits à l'information et à la participation du public et que cette simplification ne peut, et ne doit pas, conduire à une réduction des mesures de sauvegarde existantes en matière de protection de l'environnement et des droits humains. Au contraire, la modernisation exige une pensée innovante sur les moyens de renforcer la participation du public aux prises de décision en matière environnementale. En effet, des procédures plus rapides ne signifient pas une réduction des droits du public, mais une instruction plus rapide des dossiers au niveau des services administratifs. En revanche, plus la concertation et la participation sont poussées en amont, meilleure est la décision, et moindres sont les oppositions et leur légitimité et moindres sont les recours (et *a fortiori* les recours gagnés) contre ces décisions. Sans doute existe-t-il un risque que le projet initialement prévu doive être changé. Mais si c'est le cas, c'est très probablement qu'il était inadapté ou inacceptable, et dans les deux hypothèses mieux vaut ne pas l'avoir réalisé.

Si ces deux révolutions culturelles deviennent effectives, les pistes de changement pourront alors s'orienter autour des cinq points suivants :

Tout d'abord, une concertation et une participation du public le plus en amont possible

Il s'agit d'une révolution conceptuelle puisque tout est fait, dans nos procédures actuelles, pour que le public ne soit informé que le plus tard possible, à un moment où l'« on » pense que - quelle que soit sa réaction - il ne pourra plus s'opposer au projet. Certes, le rapport Richard propose

d'améliorer la participation en amont sur les plans et programmes et sur les grands projets, sachant que pour ces derniers il existe déjà des commissions particulières du débat public. Mais le rapport Richard limite cette procédure à des projets relativement importants, il la rend de fait facultative et il n'admet un droit d'initiative pour la demander que dans des cas très précis, et sous réserve d'un accord de la Commission nationale du débat public. En réalité, il faudrait être beaucoup plus ambitieux et considérer que la participation en amont des projets est un droit qui s'exerce d'abord sur la réalité du besoin auquel le projet est censé répondre. Et, comme cela existe en Toscane, les citoyens devraient même pouvoir formuler des propositions pour des besoins qu'ils estiment non satisfaits. Après s'être porté sur les besoins et sur les moyens proposés pour les satisfaire, le débat en amont devrait pouvoir s'élargir à la proposition d'alternatives aux moyens déjà envisagés pour y répondre.

L'effectivité

Le second point consiste à rendre effective la participation du public, ce qui n'est en réalité que l'application du droit communautaire et international. Cela signifie la nécessité d'assurer une réelle information du public en supprimant le saucissonnage des projets, en reprenant les procédures de concertation en cas de modification substantielle des projets, en assurant au public un accès réel aux dossiers (en particulier *via* Internet), et ce durant plusieurs mois avant le début de l'enquête, en rendant publics tous les avis, et, enfin, en obligeant l'État à prendre en considération les avis du public dans sa décision et à justifier les raisons pour lesquelles le sens de ces avis n'a pas été pris en compte.

L'éthique

Elle consiste à ne pas tricher et à mettre un terme à des situations de conflit d'intérêt évitables. Ne pas tricher, cela signifie permettre une égalité des armes pour que soient financées des expertises contradictoires, que soient sanctionnés les documents manifestement erronés, qu'ils sous-estiment les dépenses ou les risques ou qu'ils passent sous silence des données environnementales importantes. L'éthique signifie une plus grande exigence dans le choix des commissaires enquêteurs (qui devraient être mieux rémunérés), un changement dans les conditions de financement des études environnementales, avec un contrôle indépendant s'exerçant sur ces études, ainsi qu'un renforcement du rôle de l'autorité environnementale et une véritable déontologie dans l'exercice des fonctions décisionnelles.

La responsabilité.

Il n'est pas normal, dans un État de droit, que ceux qui imposent de mauvaises décisions (souvent, du reste, dénoncées par la Cour des comptes ou par les chambres régionales des comptes) n'aient pratiquement jamais à en rendre compte. Il n'est pas davantage normal que, lorsque des engagements ont été pris, il n'y ait strictement aucun suivi de la manière dont ils sont tenus. En conséquence, un système de suivi des projets devrait être mis en œuvre, qui serait destiné à vérifier la conformité des coûts et des

engagements à la réalité et à permettre d'engager la responsabilité de ceux qui, en toute connaissance de cause, auraient pris des engagements qu'ils savaient ne pas pouvoir tenir, ou affirmé des faits inexacts.

La décentralisation

Enfin, il est indispensable de réduire le jacobinisme ambiant et d'accepter une réelle décentralisation - qui n'est pas une déconcentration des projets. À cet égard, la loi NOTRe (portant Nouvelle organisation territoriale de la République) offre de nouvelles perspectives. C'est au niveau régional que la participation aux choix fondamentaux doit

être organisée en ayant la volonté politique de jouer le jeu, de considérer par avance que ce que les citoyens ont à exprimer a de l'intérêt et que l'acceptabilité des projets est une donnée majeure.

À certains, ces propositions pourront paraître iconoclastes, inopportunes, voire totalement utopiques. Pourtant, mon expérience à la fois professionnelle et politique m'incite à considérer que, sans une transformation majeure de l'état d'esprit qui règne dans notre pays et sans l'instauration de nouveaux rapports entre l'État et la société, nos problèmes ne sont pas prêts d'être résolus...