

# RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT

« Se défier du ton d'assurance qu'il est si facile de prendre et si dangereux d'écouter »  
Charles Coquebert, Journal des mines n°1, Vendémiaire An III (septembre 1794)



## La participation des populations aux décisions environnementales

UNE SÉRIE DES  
ANNALES  
DES MINES

FONDÉES EN 1794

N° 81  
JANVIER 2016

Publiées avec le soutien de  
l'Institut Mines-Télécom

# La participation des populations aux décisions environnementales

03

Avant-propos  
Alain RICHARD

05

Introduction  
Philippe LEDENVIC

## La réglementation et son évolution au cours du temps

06

La réglementation en France depuis la loi Bouchardeau  
Philippe LEDENVIC

08

Ce que la convention d'Aarhus et la directive Inspire ont changé  
Bruno VERLON

12

L'histoire chaotique de l'information environnementale en France  
Thierry LAVOUX

## Les principaux intervenants

18

L'évolution du rôle du commissaire enquêteur  
Brigitte CHALOPIN

23

Débats publics : démocratiser et légitimer les décisions  
Christian LEYRIT

30

L'Autorité environnementale et la participation du public à l'élaboration de ses décisions  
Michel BADRÉ

35

Vers une participation continue du public à la réalisation des projets  
Claude CHARDONNET

40

Renouveler les approches et les pratiques d'évaluation environnementale  
Yves PRÉVOST

44

L'évaluation environnementale stratégique de l'implantation de la filière des gaz de schiste au Québec a-t-elle été une démarche réellement innovante ?  
Gilles CÔTÉ

## Quelles évolutions dans l'avenir ?

48

La concertation : d'une exigence démocratique à un impératif managérial pour l'action publique  
Bertrand PANCHER

52

Oser l'innovation démocratique pour accélérer la transition écologique  
Florence DENIER-PASQUIER

57

Révolution numérique pour la concertation environnementale  
Gilles BERHAULT

61

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

## HORS DOSSIER

Actes du colloque « Contrôle, régulation et développement »

organisé le 7 Octobre 2015 par l'Amicale de l'association des ingénieurs des Mines (AAIM), sous la présidence de Pierre-Franck CHEVET et Philippe DUCROCQ

66

Avant-propos  
Philippe DUCROCQ

68

Le climat, l'économie et le rôle de l'État  
Amine HAMOUCHE

70

Opinion publique et développement  
Guillaume ALABERGÈRE

72

Un besoin de sincérité  
Xavier PLOQUIN

76

L'accompagnement des projets : un véritable exercice de funambule !  
Pierre-Édouard GILLE

78

Dans une forêt de risques résiduels, redonner du sens à la norme  
Matthieu MANGION

80 Traductions des résumés

89 Biographies des auteurs

## RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT

ISSN : 1268-4783  
Série trimestrielle • n°81 - Janvier 2016

### Rédaction

Conseil général de l'Economie, de l'Industrie,  
de l'Energie et des Technologies, Ministère de  
l'Economie, de l'Industrie et du Numérique  
120, rue de Bercy - Télédocus 797 - 75572 Paris Cedex 12  
Tél : 01 53 18 52 68  
<http://www.annales.org>

**Pierre Couveinhes**  
Rédacteur en chef

**Gérard Comby**  
Secrétaire général

**Carine Guéguan**  
Assistante de la rédaction

**Marcel Charbonnier**  
Correcteur

**Myriam Michaux**  
Webmestre

### Membres du Comité d'Orientation

Le Comité d'Orientation est composé des membres  
du Comité de Rédaction et des personnes dont les  
noms suivent :

**Jacques Brégeon**  
Collège des hautes études de l'environnement  
et du développement durable, ECP, INA P-G, SCP-EAP

**Christian Brodhag**  
Ecole nationale supérieure des Mines de Saint-Etienne

**Xavier Cuny**  
Professeur honoraire Cnam, Conseil supérieur  
de la prévention des risques professionnels

**William Dab**  
Cnam, Professeur

**Thierry Chambolle**  
Président de la Commission « Environnement »  
de l'Académie des technologies

**Hervé Guyomard**  
CNRA Rennes

**Vincent Lafèche**  
Président du BRGM

**Yves le Bars**  
Cemagref

**Patrick Legrand**  
Inra, Vice-président de la Commission nationale du débat  
public

**Benoît Lesaffre**  
CIRAD

**Geneviève Massard-Guilbaud**  
Ecole des Hautes études en sciences sociales,  
Directrice d'études

**Marc Mortureux**  
Directeur général de l'ANSES

**Alain Rousse**  
Président de l'AFITE

**Virginie Schwartz**  
Directrice de l'Energie, MEDDE

### Membres du Comité de Rédaction

**Philippe Saint Raymond**  
Président du Comité de rédaction  
Ingénieur général des Mines honoraire

**Pierre Amouyel**  
Ingénieur général des Mines honoraire

**Paul-Henri Bourrelier**  
Ingénieur général des Mines honoraire, Association  
française pour la prévention des catastrophes naturelles

**Mireille Campana**  
Ingénieur général des Mines, Conseil général de l'Économie  
Haut fonctionnaire de développement durable

**Dominique Dron**  
Ingénieur général des Mines, Conseil général de l'Économie

**Pascal Dupuis**  
Chef du service du climat et de l'efficacité énergétique,  
Direction générale de l'énergie et du climat, MEDDE

**Jérôme Goellner**  
Chef du service des risques technologiques,  
Direction générale de la prévention des risques, MEDDE

**Jean-Luc Laurent**  
Directeur général du Laboratoire national de métrologie et  
d'essais (LNE)

**Richard Lavergne**  
Chargé de mission stratégique Energie-Climat au  
Commissariat général au développement durable, MEDDE

**Bruno Sauvalle**  
Ingénieur en chef des Mines, Mines ParisTech

**Jacques Serris**  
Ingénieur général des Mines, Conseil général de l'Économie

**Claire Tutenuit**  
Déléguée générale d'Entreprises pour l'Environnement (EPE)

**François Valérian**  
Ingénieur en chef des Mines, Conseil général de l'Économie

**Photo de couverture :**  
Atelier de travail d'aménagements urbains d'Andresy.  
CNDP, débat public du Port Seine Métropole Ouest, 18  
novembre 2014.

Photo © Xavier Granet

**Iconographie**  
Christine de Coninck

**Abonnements et ventes**  
COM & COM  
Bâtiment Copernic - 20 Avenue Edouard Herriot  
92350 LE PLESSIS ROBINSON  
Alain Bruel  
Tél. : 01 40 94 22 22 - Fax : 01 40 94 22 32  
[a.bruel@cometcom.fr](mailto:a.bruel@cometcom.fr)

**Mise en page :** Nadine Namer

**Impression :** Printcorp

**Editeur Délégué :**  
FFE - 15 rue des Sablons 75116 PARIS - [www.ffe.fr](http://www.ffe.fr)  
Fabrication : Charlotte Crestani  
[charlotte.crestani@belvederecom.fr](mailto:charlotte.crestani@belvederecom.fr) - 01 53 36 20 46

**Régie publicitaire :** Belvédère Com

**Directeur de la publicité :** Bruno Slama - 01 40 09 66 17  
[bruno.slama@belvederecom.fr](mailto:bruno.slama@belvederecom.fr)

# Projets et environnement : dialogue, oppositions, prévention ?

Par Alain RICHARD

Sénateur du Val-d'Oise, ancien ministre de la Défense

Un débat multiforme traverse la plupart des pays développés, et surtout ceux d'Europe : comment utiliser les ressources existantes pour créer des logements, des espaces d'activité, des infrastructures sans dégrader l'environnement ? Chez nos voisins et partenaires, nous n'en voyons que des épisodes ponctuels, au moment où ils se traduisent par des conflits assortis de démonstrations spectaculaires. La France aborde cette problématique lentement et tardivement par comparaison avec certains de ses voisins. Plus riche en espace et moins dense, elle a ressenti moins vivement l'atteinte aux espaces naturels et aux milieux fragiles ; en stagnation industrielle, elle est aussi moins en quête de sites étendus pour de nouveaux développements consommateurs d'espace. À travers la démarche du Grenelle de l'Environnement engagée à partir de 2007, elle a en outre esquissé une méthode d'ensemble pour confronter et concilier les diverses composantes du développement.

Toutefois, les dernières années ont vu la formalisation de conflits d'une intensité renouvelée, opposant des citoyens et parfois des groupes professionnels à des porteurs de projet qui ne parvenaient pas à faire partager les objectifs qu'ils s'étaient donnés. Le mouvement associatif environnemental, certes diversifié, exprime un ensemble de critiques et de revendications qui mettent globalement en question les formes dominantes de gestion du territoire et des ressources, et interpellent beaucoup d'instances publiques sur l'utilité discutée de nombre de projets. Le phénomène des « ZAD », occupation militante de lieux de réalisation de projets, et plus encore l'évènement dramatique survenu lors d'une manifestation à proximité du site de Sivens ont contribué à rendre plus aiguës ces oppositions et à susciter un besoin d'organiser un dialogue approfondi.

Au terme d'échanges diversifiés et approfondis sur cette problématique, la commission constituée par la ministre de l'Écologie a présenté un ensemble de propositions destinées à engager le débat pluraliste de manière assez précoce dans les processus de réalisation de projets affectant l'environnement. Le gouvernement, après avoir dit son intérêt pour ce travail, est en débat pour le traduire dans la législation. Sans y revenir en détail, on peut résumer ces propositions au travers de trois engagements simples : 1) soumettre à un débat préalable avec le public tout schéma, plan ou programme qui doit orienter la réalisation d'infrastructures publiques, l'extension de zones urbanisées ou l'implantation d'activités économiques à fort impact ; 2) sur les projets individualisés de taille significative, inciter les maîtres d'ouvrage à organiser « en amont » un tel débat, et donner au public sous des conditions de représentativité, ainsi qu'au préfet, le droit de provoquer ce débat ; et, enfin, 3) permettre au gouvernement de consulter les électeurs d'un territoire donné avant la décision d'autorisation d'un projet.

Comme l'avait demandé le président de la République en exprimant le souhait de cette réforme, les débats ainsi créés n'ont pas pour effet d'allonger ni de compliquer les processus de réalisation de projets, en particulier de développement économique. Les concertations préalables sont donc encadrées par un délai de trois mois, qui ne paralyse pas le travail de mise au point du schéma ou du projet, et suivant une méthode de dialogue direct entre le maître d'ouvrage et les publics intéressés qui ne recèle pas de pièges de procédure. Le seuil de déclenchement du droit au débat est, pour les projets publics, un coût prévisionnel de plus de 5 M € et, pour les projets privés, des participations publiques supérieures à ce même montant. On voit donc que les opérations d'investissement et de développement d'entreprises petites et moyennes n'y sont pas soumises.

La mise en application de ces préconisations est-elle susceptible de surmonter les oppositions à certains projets comme ceux qui ont abouti à des confrontations tendues et persistantes ces dernières années ? La réponse responsable à cette question est nécessairement balancée, et suppose d'avoir enquêté sur les processus ayant donné lieu aux cas de blocage. À l'apparition de projets venant changer le paysage, artificialiser des espaces ou développer des flux de circulation, les réticences locales sont naturelles, et aucune formule miracle ne pourrait les abolir. Toutefois, l'observation de la vie du pays confirme que la très grande majorité des créations d'installations classées, des projets urbains, des développements d'axes de transport aboutissent sans conflictualité grave ; et l'on vérifie que si ces projets ont été accompagnés d'une information précise et d'un dialogue transparent, l'acceptation est d'autant plus fréquente.

La généralisation d'un effort de présentation assez complet, à un stade où le projet est encore assez « flexible » pour s'adapter aux résultats du dialogue local, est donc susceptible d'obtenir une « prévention » des oppositions locales, dont l'observation suggère qu'elles s'alimentent beaucoup de défauts d'information ou de données incomplètes dans la première période qui suit la connaissance publique de l'opération. Les expériences recueillies dans d'autres pays européens vont aussi dans ce sens.

En revanche, restons conscients du fait qu'il y a quelques types d'installation qui suscitent, malgré les efforts d'information et de dialogue, des oppositions locales presque inévitables. Et reconnaissons que, par ailleurs, une partie de la société française partage ou écoute les thèses de la décroissance, ou en tout cas une vision très critique des conceptions de développement qui sous-tendent beaucoup de réalisations énergétiques, urbaines ou de mobilité. Il est compréhensible et sans doute sain que cette confrontation se répète à l'occasion de chaque projet de quelque importance ; et les options prises par les pouvoirs publics en faveur d'une économie créative et ouverte, partagées par une claire majorité de citoyens, peuvent prévaloir après un temps d'explication et d'adaptation des projets, notamment si les attentes plus concrètes de résidents motivés par l'environnement local ont été prises en compte.

Le cas des « plans et programmes » est intéressant en ce qu'il offre en principe un cadre privilégié pour cette approche préventive, présentant dans un schéma prévisionnel d'ensemble les réalisations concrètes dont les caractéristiques et les impacts doivent ultérieurement déclencher des interrogations critiques. Sur le papier, la concertation « anticipée » sur un schéma de transport/mobilités, de développement économique ou urbain, sur un schéma de traitement des déchets ou de transport d'énergie... est le bon moment pour clarifier les objectifs d'intérêt général qui sont en jeu et rechercher les impacts les plus acceptables. Et, dans bien des cas, cela marchera ainsi, comme le montrent déjà des exemples positifs. L'objectivité oblige cependant à prévoir que, d'une part, des oppositions résolues sur telle ou telle réalisation s'exprimeront tout autant contre l'inscription au schéma que contre le projet lui-même et, d'autre part, que les instances chargées de conclure le débat et d'adopter le « plan-programme » seront parfois enclines à lui donner une formulation atténuée, voire ambiguë, pour contourner les sujets les plus délicats, quitte à renvoyer la dispute au stade de la réalisation individuelle. L'usage des pointillés multiples pour les tracés d'infrastructures, des « patatoïdes » pour les développements urbains est déjà courant et pourrait encore se répandre...

Le recours à la consultation des électeurs, autre innovation envisagée, est une option supplémentaire qui peut aider à conclure un débat resté partagé après les concertations et enquêtes. Elle ne peut être que très sélective, pour des situations particulières où l'opinion des citoyens non engagés antérieurement pourrait aider l'État à arrêter sa décision. Restant formellement limitée à un avis, cette consultation est envisagée comme un outil de déblocage là où au moins une majorité significative s'est exprimée. Cette procédure doit rester sous la responsabilité du gouvernement, qui est seul habilité à choisir dans quel cas particulier il y voit un moyen de progresser.

Comme on le voit, les propositions avancées s'efforcent de maintenir un équilibre entre la capacité de faire aboutir des projets utiles au développement et à la croissance et la meilleure prévention des impacts environnementaux négatifs. Elles ne peuvent comme par miracle supprimer toutes les contradictions et divergences qui traversent une société démocratique et économiquement avancée comme la nôtre. Elles représentent un pari, encouragé par beaucoup d'expériences réussies, sur la fécondité d'un débat citoyen éclairé. Elles ont d'autant plus de chances d'atteindre ce but que les services « instructeurs » de l'État, aux prises quotidiennement avec la progression de tels projets et conscients des interrogations qu'ils suscitent, développent des méthodes favorisant la transparence et l'information impartiale. Les efforts engagés à ce sujet depuis plusieurs années autorisent à croire au progrès.

# Introduction

Par Philippe LEDENVIC

Président de l'Autorité environnementale

La participation du public aux décisions environnementales est avant tout affaire de démocratie : comment faire en sorte que les besoins de la société soient traduits en projets « d'utilité publique » ? Comment faire en sorte que les projets proposés répondent aux objectifs recherchés et soient optimisés sur le plan environnemental ?

Les objets sont techniques, la décision est politique : comment éviter un dialogue de sourds entre l'ingénieur, le décideur et un public diversifié, de mieux en mieux informé ?

Ce numéro fournit plusieurs clés pour comprendre cette problématique, à la fin d'une année 2015 au cours de laquelle de nombreux groupes de travail ont essayé d'y apporter des réponses, mais aussi de remettre en ordre et, si possible, de simplifier des processus qui n'ont cessé d'être raffinés et sophistiqués au cours des trente dernières années. La quadrature du cercle ?

Nous remercions chaleureusement M. Alain Richard, ancien ministre, d'avoir accepté d'ouvrir la présentation de ce numéro, s'appuyant sur les propositions d'un rapport qu'il a remis à la ministre de l'Écologie au mois de juin 2015, qui sert de base à des décisions actuellement préparées par le gouvernement.

Un rapide « retour sur images » s'imposait pour rappeler l'évolution des outils mis en place depuis la loi Bouchardeau. La convention d'Aarhus apparaît, quinze ans après, comme le point d'orgue international de ce processus : Bruno Verlon nous en rappelle les principes, les enjeux et l'état de la mise en œuvre. Dans cette progression en apparence continue, la brève histoire brossée par Thierry Lavoux de l'Institut français de l'environnement (Ifen), promoteur d'une information environnementale indépendante, démontre à quel point la qualité de cette information est un préalable impératif pour que ces échanges puissent se tenir sur des bases aussi objectives et transparentes que possible.

Ensuite, il paraît précieux de tirer le bénéfice des propositions que formulent plusieurs intervenants clés de ces processus : le commissaire enquêteur, tout d'abord, héritier des plus anciennes procédures similaires, dont Brigitte Chalopin nous décrit tout à la fois l'antériorité et l'adaptation continue, au fil des évolutions sociétales et réglementaires ; les commissions du débat public ensuite, intervenant plus en amont pour permettre au public de s'exprimer sur les besoins et les objectifs, et pas seulement sur le projet proposé - Christian Leyrit fait pour sa part de nombreuses propositions pour améliorer les dispositifs existants, à la lumière des retours d'expérience les plus récents ; l'autorité environnementale, enfin, à la fois expert et éclairer, char-

gée de fournir à l'ensemble des participants au débat une grille de lecture environnementale simplifiée d'un projet et de ses enjeux - ici, c'est Michel Badré, qui a porté l'autorité environnementale du CGEDD sur les fonts baptismaux, qui nous livre son analyse des progrès et des limites de cette nouvelle structure qu'il a présidée pendant cinq ans.

Les témoignages, français et étrangers, de trois spécialistes des projets et des études d'impact nous font toutefois toucher du doigt les limites des pratiques actuelles : la sédimentation et l'application mécanique des procédures, parfois non sans arrière-pensées, sur des durées souvent plus longues, font parfois oublier le contenu de projets et les réponses au deux premières questions soulevées dans cette introduction. Nous avons proposé à Claude Chardonnet, qui intervient en appui de nombreux maîtres d'ouvrage sur des projets longs et complexes, à Yves Prévost, un expert qui vient de quitter la Banque Mondiale, ainsi qu'à Gilles Côté, en charge d'une association, tête de réseau des organismes francophones spécialisés dans l'évaluation environnementale, de nous faire part de leur témoignage sur des expériences française, africaine et québécoise, que ce soit sur des projets ou des programmes.

Nous avons donc fait appel à plusieurs personnalités pour nous aider à diagnostiquer les principales limites actuelles de ces processus de « décision environnementale », tous soucieux de leur redonner un souffle démocratique. Tant l'Assemblée nationale que le Sénat se sont d'ores et déjà saisis de ces questions. De même, les associations de protection de l'environnement ont été invitées à participer à de très nombreux groupes de travail pour apporter leurs témoignages sur des projets sensibles. Vingt ans après l'« explosion d'Internet », il convenait aussi de savoir si cet outil avait permis des progrès dans le champ de l'environnement ou s'il faisait partie de la solution. Nous remercions également M. le député Bertrand Pancher, qui est l'auteur d'un rapport sur ce sujet réalisé dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et est le président de *Décider Ensemble*, Florence Denier-Pasquier, Secrétaire générale de France Nature Environnement et Gilles Berhault, président du conseil d'administration du Comité 21 et d'ACIDD (Association communication et information pour le développement durable) de nous avoir livré leur diagnostic le plus récent sur les difficultés actuellement rencontrées, mais aussi sur des nouvelles pistes possibles de progrès.

Nous avons enfin souhaité que la parole de conclusion revienne à Corinne Lepage, ancienne ministre et témoin engagé de nombreux combats environnementaux, hier comme aujourd'hui.

# La réglementation en France depuis la loi Bouchardeau

Par Philippe LEDENVIC

Président de l'Autorité environnementale

Dans un pays centralisé comme le nôtre, la participation du public aux processus de décision en matière environnementale n'avait rien d'évident.

Elle va se concrétiser dans la loi dite Bouchardeau, la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Initialement limitée à l'enquête publique, cette participation a vu son champ d'application s'élargir au gré de diverses réglementations nationales ou européennes.

Mais beaucoup reste encore à faire en pratique. Les propositions formulées par M. Alain Richard dans le rapport, qu'il a remis, le 3 juin 2015, à la ministre chargée de l'Écologie, devraient y contribuer grandement.

Dans un pays comme le nôtre, centralisé depuis des siècles, qui a connu la monarchie absolue, et dont la culture jacobine n'a été que modérément infléchie par la Révolution, la participation des populations dans les processus de décision en rapport avec des questions environnementales a progressivement émergé dès le XIX<sup>e</sup> siècle. S'agissant à l'époque quasi exclusivement d'enjeux de voisinage, seul le voisinage le plus proche et plus ou moins trié sur le volet était questionné par les précurseurs de nos actuels commissaires enquêteurs.

Il faudra attendre 1983 et l'adoption de la loi dite « Bouchardeau »<sup>(1)</sup>, adoptée dans la foulée de la première décentralisation, pour voir ouvrir le champ des enquêtes publiques, dans le souci d'une meilleure information du public, à « des opérations susceptibles d'affecter l'environnement ». Il est vrai qu'après avoir mis en place quelques instances *ad hoc* pour permettre de résoudre certaines crises environnementales (en particulier, la création d'un secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) sur la baie de Seine, à la suite du blocage de la Seine par des pêcheurs affectés par des rejets industriels), la France venait de connaître, à l'occasion des élections présidentielles de 1981, des manifestations conduisant aux blocages des projets de centrales nucléaires de Plogoff et du Carnet, près de Nantes.

Depuis l'adoption de la loi, et dans un pays habitué à se reposer sur l'État et, plus tard, sur les autorités publiques pour prendre des « bonnes décisions », seuls quelques initiés se sont saisis de cette nouvelle faculté, le public devant encore faire l'apprentissage de cet exercice inédit qu'est la participation, et tourner le dos au mode contestataire. Le regard critique posé sur les dispositifs alors créés a conduit à les modifier régulièrement.

Suite à la Conférence de Rio, le principe de participation est, pour la première fois, inscrit dans une loi<sup>(2)</sup>, codifiée dans le Code rural, en l'absence à l'époque d'un Code de l'environnement. C'est ainsi que la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier », a conduit à la création du « débat public » et à celle de la commission nationale éponyme, ce afin de permettre la participation du citoyen en amont des processus d'élaboration des projets. Si la participation du public aux enquêtes publiques est bien réelle, son information et la sollicitation de son avis n'interviennent que très en aval, ne portant que sur les caractéristiques de projets dont le principe a déjà été approuvé par les autorités publiques.

À cette époque, certains projets de construction de lignes électriques (les traversées alpines et pyrénéennes ou encore la liaison Boutre-Carros dans les gorges du Verdon) se heurtaient à de vives oppositions, les populations concernées soulevant aussi bien la question de l'opportunité même des projets (notamment leur justification par les exportations d'électricité) que celle de la pertinence des tracés retenus (pourquoi avoir choisi telle vallée plutôt qu'une autre ? pourquoi traverser des secteurs environnementaux remarquables ?). Le principe de participation introduit alors l'idée qu'un dialogue, même asymétrique, entre des décideurs, des ingénieurs et le grand public, peut faire émerger de meilleures alternatives pour l'environnement.

(1) Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

(2) Principe selon lequel chaque citoyen doit pouvoir avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses.

En parallèle, des conférences citoyennes <sup>(3)</sup> ou des conférences de consensus se sont attachées à faire émerger une approche et des messages citoyens au cœur de controverses scientifiques ou politiques insolubles.

Chemin faisant, plusieurs directives européennes <sup>(4)</sup> ont prévu la réalisation pour tous les projets d'une « évaluation des incidences » notables que ceux-ci pouvaient avoir sur l'environnement. La participation du public et son accès généralisé à l'information environnementale ont été traduits dans la convention d'Aarhus <sup>(5)</sup>. Plus que dans tout autre domaine de l'action publique, la transparence des données environnementales est un principe nécessaire à la « démocratie environnementale ». Dès 2001, une directive européenne <sup>(6)</sup> prévoyait des dispositions similaires pour les plans, programmes et projets.

Des principes d'accès à l'information environnementale et de participation du public qui, largement repris de textes antérieurs, se sont vu conférer une valeur constitutionnelle au travers de l'article 7 de la Charte de l'environnement (introduite dans le Préambule de la Constitution par la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005), qui les traduit dans les termes suivants : « 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 ».

Le fait, dans tous les cas, de solliciter dans le cadre de l'enquête publique l'avis d'une autorité tierce compétente en matière d'environnement devait non seulement consolider l'accès à l'information environnementale, mais aussi faciliter l'accès de dossiers souvent complexes à la plus grande partie de la population.

Enfin, conséquence d'une décision du Conseil constitutionnel, tout autant que d'un article <sup>(6)</sup> ajouté *in extremis* lors du vote de la loi Grenelle 2, les textes réglementaires font l'objet, depuis 2012, de consultations publiques nouvelles, selon un format qui pour l'heure n'a pas encore été totalement formalisé.

Et pourtant, les critiques et l'insatisfaction perdurent, comme si chaque nouvelle étape suscitait l'incompréhension du public sur la façon dont ses réactions sont prises en compte, *a fortiori* lorsque la question de l'opportunité même du projet est exclue du débat. Elles suscitent également des doutes sur la crédibilité et la fiabilité des données, qu'elles soient produites par un pétitionnaire, par un maître d'ouvrage ou par les autorités publiques chargées d'approuver le projet. Ainsi, plus de trente ans après l'adoption de la loi de 1983, la participation du public reste le plus souvent des plus confidentielles, restant l'apanage d'experts et d'associations militantes, mobilisés en faveur ou contre les projets examinés.

Quant aux décideurs et aux maîtres d'ouvrage, ils semblent développer, à chaque fois, des stratégies d'adaptation nouvelles pour préserver leurs marges de manœuvre, pour faciliter l'aboutissement de leur projet, après une course d'obstacles qui s'inscrit de plus en plus dans la durée, et

qui suscite aujourd'hui une forte attente en matière de simplification des processus administratifs.

Ainsi, alors que l'on a parfois le sentiment que les mentalités progressent et que de nouveaux outils d'aide à la décision sont disponibles, la question de la participation en matière d'environnement, véritable « rocher de Sisyphe », ne semble pas beaucoup progresser. Et pourtant, un nombre croissant de maîtres d'ouvrage, affichant une réelle volonté de bien faire, deviennent tout aussi sensibles à la bonne information du public qu'à la bonne exécution de procédures obligées, et cherchent à adapter progressivement leurs projets pour prendre en compte les réactions qu'ils suscitent. De leur côté, les autorités publiques peinent à adapter, au même rythme, leurs processus de décision afin de permettre aux parties prenantes de ne plus être uniquement des spectateurs passifs, voire seulement critiques, des étapes de la concertation, mais de devenir de véritables forces de proposition, des acteurs à même d'améliorer les caractéristiques d'un projet, voire d'en discuter l'opportunité en s'appuyant sur des bases rationnelles. Il est d'ailleurs à noter que ce sont les directives européennes portant sur ces questions qui enregistrent aujourd'hui le plus de retard dans leur transposition, laquelle est *a fortiori* imparfaite <sup>(9)</sup>.

La tension récente entourant certains projets (l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou le barrage de Sivens) tout autant que la pression des autorités européennes rendent de nouvelles évolutions inéluctables. C'est notamment ce sur quoi a porté la Conférence environnementale de 2012, et qui est aujourd'hui porté par le Comité national pour la transition écologique.

C'est dans ce souci que M. Alain Richard, ancien ministre, s'est vu confier le pilotage d'un groupe de travail national. Ses propositions sont développées dans le rapport « Démocratie environnementale : débattre et décider » qu'il a remis à la ministre chargée de l'Écologie, le 3 juin 2015.

(3) Par exemple, la conférence des citoyens sur les organismes génétiquement modifiés des 20 et 21 juin 1998.

(4) Pour les projets : directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, modifiée par les directives 97/11/CE, 2003/35/CE, 2011/92/UE et, dernièrement, par la directive 2014/52/UE. Dans sa version de 1985, la directive « projets » faisait peu de place à l'information et à la concertation avec le public, il faudra attendre les directives modificatrices de 1995 et 2003 pour voir ces points développer.

(5) La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été signée, le 25 juin 1998, par trente-neuf États.

(6) Directive 2001/42/CE. La liste des plans concernés est fixée par les articles R.122-17 du Code de l'environnement et R.121-14 du Code de l'urbanisme.

(7) Décision n°2012-269 QPC du 27 juillet 2012.

(8) Il s'agit de l'article 244, qui précise que « les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement ».

(9) Voir l'arrêt n°360212 du Conseil d'État du 26 juin 2015 relatif au décret n°2012-616 du 2 mai 2012 transposant la directive 2001/42/CE.



# Ce que la convention d'Aarhus et la directive Inspire ont changé...

Par Bruno VERLON

Ex-adjoint à la Commissaire générale au développement durable, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

La convention d'Aarhus a jeté les bases d'un renouveau de la démocratie participative dans le domaine de l'environnement, avec la montée en puissance du principe de participation.

La directive Inspire s'inscrit dans la même logique lorsqu'à travers l'établissement d'une infrastructure d'information géographique à l'échelle communautaire, elle vise à l'amélioration du fonctionnement de la démocratie grâce à la publication d'informations environnementales rendues accessibles à tous.

Au niveau national, la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental a formulé des propositions qui visent à pallier les lacunes actuelles, toujours dans l'objectif de renforcer la transparence et l'efficacité de la démocratie environnementale en amont des projets.

Le gouvernement s'est appuyé sur ces propositions pour l'élaboration d'une ordonnance.

## La convention d'Aarhus

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, dite convention d'Aarhus, est un accord international résultant des travaux de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies.

Signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, la convention d'Aarhus est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Elle prend la suite de conventions passées dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies et dont les effets ont été importants tant dans le droit communautaire que dans les droits nationaux, notamment la convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

La convention d'Aarhus a jeté les bases d'un renouveau de la démocratie participative dans le domaine de l'environnement, avec la montée en puissance du principe de participation.

Cette convention illustre aussi la place croissante du droit international de l'environnement dans le droit de l'Union européenne et dans notre droit national. Elle s'inscrit dans un double mouvement d'internationalisation et de constitutionnalisation qui caractérise le droit de l'environnement.

Elle fixe un cadre à la procédure de participation du public tout en laissant aux États une souplesse suffisante pour définir les modalités de sa mise en œuvre.

Le cadre de la procédure de participation du public est le suivant :

- une information efficace et en temps voulu (art. 6-2),
- des délais raisonnables au cours des différentes étapes de la procédure de participation du public (art. 6-3),
- une participation du public à un stade amont de la procédure où toutes les solutions et toutes les options sont encore possibles (art. 6-4),
- ces critères concernent aussi la participation du public à l'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs (art. 8).

Le champ d'application de la procédure de participation recouvre à la fois les projets ayant un impact important sur l'environnement (en référence à l'annexe 1) ou ceux pour lesquels une participation du public est prévue par les législations nationales concernées.

Pour les activités comportant un impact important sur l'environnement (annexe 1), cela couvre un champ très étendu d'installations industrielles : liens avec les installations visées en annexe de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution de septembre 1996 ou relevant de la directive SEVESO II du 9 décembre 1996.

Les installations nucléaires de base (INB) sont aussi incluses, ainsi que les stations d'épuration, la distribution de gaz, d'électricité, les activités d'extraction, les grands travaux d'infrastructures routières, ferroviaires et les OGM (art. 6 bis).

Les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement sont également concernés par la procédure de participation (art. 7). Mais la convention d'Aarhus ne propose pas de critères pour déterminer quels sont les plans et les programmes précis susceptibles « d'avoir des incidences sur l'environnement ».

Cette procédure est adossée à des critères restrictifs : ainsi, le public « susceptible de participer » est désigné par l'autorité publique compétente en fonction des objectifs de la convention. On en a, en France, des exemples à travers les forums de citoyens (OGM, nanotechnologie...).

La convention prévoit également des dispositions réglementaires ou des normes contraignantes d'application générale (art. 8).

Ainsi, chaque partie s'engage à promouvoir une participation du public à un stade « approprié », tant que les options restent ouvertes à l'élaboration des textes réglementaires.

Cette participation peut être envisagée de façon directe, ou par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Au regard de son article 9, le droit d'accès à l'information et le principe de participation du public seront garantis par un droit de recours devant une instance judiciaire ou devant un autre organe indépendant et impartial du type de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), en France.

Sur le plan européen, de nombreuses directives européennes ont intégré la convention d'Aarhus en insérant des dispositions relatives à la consultation et à la participation du public suivant des modalités variées.

En France, la convention a été approuvée par la loi n°2002-285 du 28 février 2002 et publiée par le décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

Le Comité d'application de la convention a été saisi en 2007 de la question de la conformité du droit français à l'article 6 § 4 de la convention, notamment de la question de savoir si la procédure d'enquête publique suffisait à répondre aux exigences de cet article.

Le Comité a répondu positivement.

Cette position du Comité a été très contestée par « la doctrine ». En effet, celle-ci ne partage pas cette lecture aussi stricte : elle considère qu'en tout état de cause l'enquête publique intervient, de l'avis général, trop tardivement dans le processus décisionnel.

## La directive Inspire

La directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive Inspire, vise à établir une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne pour favoriser la protection de l'environnement.

On appelle « infrastructure » d'information géographique un ensemble de services d'information disponibles sur Internet, qui, répartis sur les sites *Web* des différents ac-

teurs concernés, permettent la diffusion et le partage d'informations géographiques.

Une « information géographique » est définie comme une information descriptive d'un territoire comportant une référence à un lieu, qu'il s'agisse d'un point précis du territoire considéré, d'un élément linéaire tel qu'une route ou une rivière, ou encore d'un périmètre donné (commune, agglomération, zone d'activité...).

La définition de l'information géographique est assez extensive. Ainsi, un simple tableau indiquant par exemple la population de chaque commune d'un département est une information géographique. Mais, sur Internet, l'information géographique est présentée le plus souvent sous la forme d'une carte interactive.

L'information géographique apporte une contribution majeure à la connaissance des territoires, répondant ainsi aux besoins des services de l'État, des collectivités territoriales, des opérateurs de services publics, des bureaux d'étude et, plus largement, des entreprises et du grand public.

La directive Inspire a été totalement transposée dans le droit français grâce à l'ajout d'un nouveau chapitre au Code de l'environnement (nouveaux articles de L. 127-1 à L. 127-10).

Si les moyens à mettre en œuvre pour appliquer les dispositions de la directive Inspire sont très techniques, les objectifs de celle-ci sont essentiellement politiques : il s'agit d'améliorer le fonctionnement de la démocratie en assurant la transparence grâce à la publication d'informations environnementales rendues accessibles à tous les acteurs et au grand public, et réutilisables par tout un chacun.

La directive vise aussi à décloisonner les informations entre les autorités publiques et à permettre la mise en place de meilleurs services aux citoyens et aux entreprises.

La directive Inspire et le nouveau chapitre du Code de l'environnement s'adressent aux autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 dudit code, et à toute personne agissant pour leur compte.

Pour l'essentiel, ces autorités publiques sont soumises à deux catégories d'obligations :

- a) rendre leurs données environnementales géographiques accessibles au public en publiant sur Internet (en visualisation, mais aussi en téléchargement) ces données et les métadonnées correspondantes ;
- b) partager entre autorités publiques les données qui ne concernent pas une mission de service public à caractère industriel ou commercial. Ce partage est, bien entendu, rendu possible *de facto* si les données sont publiées sur Internet en vertu de l'obligation précédente - mais le partage concerne un périmètre de données différent.

Les dispositions de la directive Inspire et du nouveau chapitre du Code de l'environnement s'appliquent à des séries de données géographiques précisées dans trois annexes à la directive, avec une priorisation. Les 34 thèmes qui figurent dans les trois annexes traduisent une conception assez extensive du domaine de l'environnement.

Ne sont concernées que les données disponibles sous format électronique : un plan non numérisé n'existant que sous forme « papier » échappe aux dispositions de la directive.

Cette dernière concerne les données géographiques existantes ou qui seraient collectées à l'avenir, mais « elle n'impose pas la collecte de nouvelles données géographiques » (article 4 4 de la directive). Elle n'exige pas non plus de numériser des données existantes qui ne l'auraient pas été.

Les dispositions méthodologiques et techniques concernant les conditions de mise en œuvre concrète des dispositions de la directive Inspire sont précisées par des règlements européens (qui, en France, ont une valeur juridique immédiate). Ces règlements (d'une grande complexité technique) reprennent, pour l'essentiel, les normes et les standards internationaux.

L'article 19-2 de la directive Inspire demande que « chaque État membre détermine un point de contact chargé des contacts avec la Commission ». L'État français a désigné comme point de contact Inspire le directeur de la recherche et de l'innovation (DRI) au CGDD du ministère chargé de l'Écologie et du Développement durable.

Par ailleurs, l'article 18 de la directive Inspire demande que « les États membres veillent à ce que soient désignés des structures et des mécanismes appropriés pour coordonner à tous les niveaux de gouvernement les contributions de tous ceux pour lesquels leurs infrastructures d'informations géographiques présentent un intérêt ».

L'État a réorganisé, par le décret n°2011-127 du 31 janvier 2011, le Conseil national de l'information géographique (CNIG) pour ajouter à sa mission traditionnelle (qui est d'éclairer le gouvernement dans le domaine de l'information géographique) la fonction nouvelle de structure de coordination nationale pour la mise en œuvre des dispositions de la directive Inspire. Afin de faciliter les échanges entre tous les producteurs et les utilisateurs de l'information géographique, le CNIG accueille aujourd'hui davantage de représentants des collectivités territoriales et d'acteurs économiques, et il est présidé, non plus par un haut fonctionnaire, mais par une personnalité qualifiée.

L'article 21 de la directive Inspire demande que chaque État membre adresse (le 15 mai de chaque année) à la Commission européenne un rapport contenant divers indicateurs (dont la valeur doit être mesurée le 31 décembre de l'année précédente) sur la mise en œuvre de la directive. Tous les trois ans, un rapport plus approfondi doit être fourni.

Le dernier rapport annuel et le rapport triennal pour la France montrent que les autorités publiques doivent encore réaliser un effort significatif en ce qui concerne les services de consultation et de téléchargement.

### Des propositions pour améliorer le dialogue environnemental

Lors du Conseil national de la transition écologique du 6 janvier 2015, Mme Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, du Développement durable et de l'Énergie, avait

annoncé l'engagement d'une réflexion sur la démocratisation du dialogue environnemental - avec la création d'une commission spécialisée, qu'elle a installée le 19 février 2015.

Le rapport des propositions de la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental a été remis à la ministre le 3 juin 2015 (rapport en ligne à l'adresse suivante : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Democratie\\_environnementale\\_debattre\\_et\\_decider\\_-\\_Rapport\\_Alain\\_Richard.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Democratie_environnementale_debattre_et_decider_-_Rapport_Alain_Richard.pdf)).

Ces propositions visent à renforcer la transparence et l'efficacité du débat public, ainsi que l'association des citoyens aux décisions qui les concernent (en d'autres termes, la participation du public) et visent à répondre à certaines lacunes des dispositifs actuels.

Il est notamment proposé de préciser dans le Code de l'environnement les « principes directeurs de la participation du public ».

Ces principes prévoieraient notamment la « traçabilité » de la participation tout au long de la vie d'un projet et l'obligation de rendre compte.

La Commission recommande :

- de développer la concertation préalable le plus en amont possible, dès le stade de l'élaboration des « plans et programmes » ayant un impact sur l'environnement : les plans et programmes constituent le plus souvent la première étape d'un processus décisionnel étagé et ils orientent les politiques publiques d'infrastructure ou les stratégies territoriales d'aménagement, de développement et de protection. Il est donc important qu'un large éventail de scénarios et d'options alternatives différents y soient pris en considération et évalués, y compris l'option zéro, en associant le public ;
- d'améliorer la concertation préalable prévue sur les plus « gros » projets relevant du débat public : des améliorations sont à apporter en pratique à la participation du public avant même le débat public et à la présentation de scénarios contrastés acceptables pour le maître d'ouvrage ;
- d'ouvrir la concertation amont là où elle est utile grâce à un droit d'initiative.

Pour les autres projets susceptibles d'avoir d'importants impacts sur l'environnement, la Commission propose d'instaurer la faculté d'organiser une concertation préalable. Celle-ci serait déclenchée sur la base d'un « droit d'initiative » ouvert :

- au porteur de projet, car il est le premier intéressé par les bénéfices d'une participation préalable ;
- à l'autorité publique compétente pour délivrer l'autorisation relative au projet ;
- à des conseils communaux, à des citoyens ou à des associations environnementales, dans un cadre organisé de représentativité et de modalités fixées par la loi.

Dans tous les cas, la décision prise sur l'initiative représentative devrait être motivée et rendue publique.

La prise en compte de ces principes serait assurée par le recours à un tiers garant : la commission propose d'améliorer l'effectivité de la participation amont et de garantir l'application de ces principes généraux.

Les propositions ont été présentées au prochain Comité national de la transition écologique, à la suite duquel le gouvernement a préparé des mesures dans le cadre d'une ordonnance, de nature à rendre effective l'amélioration du dialogue environnemental.

Elles s'inscrivent dans la droite ligne des dispositions de la convention d'Aarhus et de la directive Inspire et visent à les compléter ou à en combler les lacunes.

Enfin, il est à noter qu'en rejoignant le Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP) en avril dernier, la France s'est engagée à élaborer, en concertation avec la société civile, un plan d'action national. Celui-ci sera publié et transmis à l'*Open Government Partnership* en juin 2016 et il couvrira la période 2015-2017.

Ce plan national d'action présenté au titre de l'OGP, va notamment élargir le droit d'accès aux données et la participation citoyenne dans sa dimension numérique.

# L'histoire chaotique de l'information environnementale en France

Par Thierry LAVOUX

Membre honoraire du CGEDD, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ancien responsable des études et synthèses à l'IFEN

L'efficacité des politiques publiques de l'environnement repose sur des dispositifs d'observation des milieux (eau, air, sols...) et des pollutions, des dispositifs destinés à éclairer les décideurs et le public. L'information sur l'état de l'environnement résultant des interactions entre les systèmes de production et de consommation et les écosystèmes est rendue disponible au travers d'indicateurs ou du « rapportage » depuis le début des années 1970 en France et depuis les années 1980-1990 au niveau international.

Cette dynamique a conduit à l'institutionnalisation de l'information environnementale avec la création de l'Institut français de l'environnement (IFEN) et celle de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) en 1992. Si l'AEE ne s'est pas vu contestée dans son objet et ses missions depuis lors, il n'en a pas été de même en France, puisque l'Institut doté d'un conseil d'administration, d'un conseil scientifique et d'un comité des usagers, qui lui autorisaient une relative autonomie sous la tutelle du ministère chargé de l'Environnement, a disparu au début des années 2000 pour se fondre dans l'administration centrale de ce ministère. Cette recentralisation a amoindri son ambition initiale dans un contexte sensible, où l'information du public devrait accompagner, plus que jamais, les politiques des acteurs publics et privés.

## Le cadre juridique de l'accès à l'information sur l'environnement

La production de l'information environnementale par les pouvoirs publics et par les acteurs privés fait désormais partie du paysage institutionnel dans toutes les démocraties européennes. Elle répond à une triple exigence : a) informer le public (au sens large) pour qu'il soit en mesure d'agir de façon optimale et en toute connaissance de cause pour minimiser ses impacts sur l'environnement, b) fournir une aide à la décision publique en explicitant les interactions entre développement et environnement à différentes échelles, et, enfin, c) susciter une participation éclairée des citoyens aux débats portant sur les travaux d'équipement et de construction d'infrastructures ou sur les nouvelles technologies.

L'accès des citoyens à l'information environnementale et leur participation comme celle des organisations non gouvernementales aux décisions publiques sont en effet prévus et organisés de longue date dans certains États, et depuis plus de trente ans au niveau international par la convention d'Aarhus <sup>(1)</sup>, dès 1998, et par la directive européenne 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

En France <sup>(2)</sup>, ces dispositions ont été consacrées par l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, qui affirme le droit pour toute personne d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques et relatives à l'environnement, et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

## En France, une préoccupation déjà ancienne

La France fait sans nul doute figure de précurseur dans ce domaine, si l'on se réfère à la période de préfiguration et de création du ministère chargé de l'Environnement <sup>(3)</sup>, une administration de mission construite d'emblée sur l'impératif d'une objectivation des problématiques par la mobilisation non seulement des scientifiques, mais aussi de l'ensemble des administrations et des appareils statistiques susceptibles de détenir des informations utiles.

(1) Adoptée le 25 juin 1998, elle est entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002.

(2) Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement s'exerce dans les conditions définies par la loi sur le droit d'accès aux documents administratifs (loi n°78-753 du 17 juillet 1978) et les articles L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-1 à R. 124-5 du Code de l'environnement.

(3) Créé en janvier 1971.



## La charte de l'environnement

# LES FICHES

### Art. 1

Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.

### Art. 2

Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

### Art. 3

Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement.

### Art. 4

Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

### Art. 5

Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.

### Art. 6

Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social.

### Art. 7

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.

### Art. 8

L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

### Art. 9

La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

### Art. 10

La présente Charte de l'environnement inspire l'action européenne et internationale de la France.

### Charte de l'environnement Loi constitutionnelle

Pour en savoir plus : [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)



Les dix articles de la Charte de l'environnement de 2004.

« L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 affirme le droit pour toute personne d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques et relatives à l'environnement, et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Certes, cette louable ambition se heurta à une absence presque totale de références scientifiques, de connaissances statistiques et de repères physiques, puisque les réseaux de mesure des milieux naturels n'existaient pas encore, que les enquêtes statistiques n'abordaient pratiquement aucun des sujets porteurs d'enjeux, et que le milieu de la recherche n'avait jusqu'alors pas encore investi ce champ nouveau d'investigation. Cependant, dès 1974, l'administration centrale publie un premier « annuaire » sur l'« état de l'environnement », un document à caractère statistique compilant des données produites essentiellement par d'autres ministères, celui de l'agriculture s'arrogeant, en la matière, une place de choix.

Ce prototype sera suivi deux ans plus tard de la sortie d'un rapport sur « l'état de l'environnement », le premier du genre, dont l'objectif est d'adresser aux Français un message sur cette « *dimension cachée de la vie sociale* », un message porté par le président de la République d'alors, M. Valéry Giscard d'Estaing, qui correspond fidèlement à deux des engagements de la Charte de la qualité de la vie (rendue publique au début de 1978) <sup>(4)</sup>.

En fait, cette publication en deux tomes au caractère largement interministériel illustre l'ensemble des actions conduites à la fois par les administrations, par les collectivités locales et par les citoyens eux-mêmes. Elle hésite, sur le plan formel, entre deux conceptions de l'information environnementale, l'une fondée principalement sur des séries statistiques et destinée à un petit nombre d'observateurs qualifiés, et l'autre, représentée par un ouvrage plus ouvert, visant à fournir à l'opinion publique un tableau le plus exhaustif possible de la situation de l'environnement. Et probablement parce que les données disponibles sont, dans bien des cas, rares et de mauvaise qualité, ce premier rapport traite davantage des politiques menées que de l'état de l'environnement. Il est d'un optimisme tempéré : certes, les améliorations apportées à l'environnement sont notables, mais l'acquit reste fragile, ce que soulignent les efforts de concertation des administrations avec la société civile.

Dès les années 1980, le rapport annuel sur l'état de l'environnement est publié en routine à partir d'un travail de collecte de données produites par des services internes au ministère de l'Environnement ou par d'autres producteurs de données extérieurs à ce ministère.

Certains utilisateurs soulignent que ce document s'apparente plutôt à un *compendium* des actions menées par un ministère de l'Environnement principalement soucieux de ne pas prêter le flanc à la critique. En effet, la présentation de situations trop négatives risquerait de compromettre la réputation d'une administration encore jeune <sup>(5)</sup>, alors même que l'état de l'environnement dépend pour l'essentiel de politiques peu intégratrices de cette préoccupation !

(4) *Mesure 49* : « Publier annuellement un tableau de bord de la qualité des milieux naturels (...) », *mesure 65* : « Engager (...) une application des principes d'une comptabilité patrimoniale identifiant la consommation d'espace, d'énergie, de matières premières ».

(5) *Communication personnelle de l'auteur.*

(6) *Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI), créé en 1957 sous tutelle du ministère de la Santé.*

## Le choc de Tchernobyl entraîne la création de l'Agence européenne de l'environnement et de l'Institut français de l'environnement

L'accident nucléaire de Tchernobyl (Ukraine) survenu le 26 avril 1986, au-delà du choc politique et médiatique qu'il provoque, interroge assez rapidement la façon dont les États membres de l'Union européenne se sont emparés du sujet. Quand certains d'entre eux (comme l'Allemagne) recommandaient à leurs habitants de ne pas consommer de légumes ou de lait, d'autres (dont la France) estimaient que le nuage radioactif venant de l'Est n'aurait aucune répercussion sur la santé humaine, alors que l'information disponible (celle que détenait le Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI)) <sup>(6)</sup> était maintenue secrète.

Le président de la Commission européenne, M. Jacques Delors, s'inquiète de constater qu'au niveau européen, le traitement de l'information sur l'environnement et la santé de même que sa diffusion laissent singulièrement à dé-



Photo © Jean-Régis Roustier/ ROGER-VIOLLET

M. Jacques Delors a été le président de la Commission européenne de janvier 1985 à janvier 1995, Strasbourg, 1988.

« Le président de la Commission européenne, M. Jacques Delors, s'inquiète de constater qu'au niveau européen, le traitement de l'information sur l'environnement et la santé de même que sa diffusion laissent singulièrement à désirer. »

sirer. Selon lui, il faut rapidement remédier à ces lacunes en créant une agence capable de rassembler l'information produite par les États afin de la synthétiser et de la rendre publique.

Au sein de la Commission, la direction générale de l'environnement (la DG XI, à l'époque) dispose d'un très maigre service de traitement de l'information, surtout axé sur les données géographiques obtenues par photos satellitaires. Il publie un rapport sur l'état de l'environnement européen <sup>(7)</sup> dont la teneur s'apparente à celle du rapport français : c'est-à-dire une revue de détail décrivant l'action de la Communauté européenne et son cadre juridico-politique, l'évolution des sources d'impact (milieux urbains, activités industrielles, agriculture, sylviculture et pêche), l'état des milieux (air, terre, eaux intérieures, mers, vie sauvage), ainsi qu'une évaluation des impacts économiques de la politique européenne de l'environnement.

Aussi intéressant soit-il, ce document démontre en creux que tout reste à concevoir pour que l'information sur l'environnement européen gagne en crédibilité, en rigueur et en précision.

C'est aussi à la fin des années 1980 que les préoccupations environnementales deviennent un thème que ne peuvent plus ignorer les politiques. L'année 1987 est baptisée « année européenne de l'environnement » et le magazine *Time* affiche en une, en janvier 1989, « 1989 : *Planet of the year* ». En France, un écologiste, M. Brice Lalonde, est nommé Secrétaire d'État à l'Environnement dans le gouvernement de Michel Rocard, alors que les contours de ce que pourrait bientôt être une agence européenne de l'environnement se dessinent à Bruxelles.

Le Plan national de l'environnement (PNE) <sup>(8)</sup> voulu par le gouvernement Rocard est rendu public au printemps 1990 et donne lieu à un débat d'orientations à l'Assemblée nationale. L'objectif de ce plan est de parvenir à moderniser et à renforcer une administration encore fragile et peu « institutionnalisée », et à fixer des objectifs quantitatifs atteignables grâce à la création d'agences et de directions régionales de l'environnement dotées d'une masse critique suffisante.

M. Brice Lalonde résume la philosophie de son plan vert en une métaphore aisément compréhensible : « Mon administration, dit-il, a besoin de lunettes : ce sera l'Institut français de l'environnement (IFEN), [elle a également besoin] de la carotte (les aides allouées par l'Ademe, par exemple) et du bâton (la loi et son application partagée entre le ministère et ses services déconcentrés, les directions régionales de l'environnement (Diren)) ».

Finalement, l'Institut français de l'environnement est créé en 1991 <sup>(9)</sup> avec pour mission d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information à caractère scientifique et statistique concernant tous les domaines de l'environnement, y compris dans sa dimension socio-économique. Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement et doté d'un conseil d'administration très interministériel, d'un conseil scientifique et d'un comité des usagers <sup>(10)</sup>, l'IFEN devient un établissement original dans le paysage administratif. Sa confi-



Photo © Daniel Simon/GAMMA-RAPHO

M. Brice Lalonde, Secrétaire d'État chargé de l'Environnement, à son arrivée à l'Élysée pour participer au Conseil des ministres, Paris, 21 septembre 1988.

« C'est aussi à la fin des années 1980 que les préoccupations environnementales deviennent un thème que ne peuvent plus ignorer les politiques. L'année 1987 est baptisée « année européenne de l'environnement » et le magazine *Time* affiche en une, en janvier 1989, « 1989 : *Planet of the year* ». En France, un écologiste, M. Brice Lalonde, est nommé (en 1988) Secrétaire d'État à l'Environnement dans le gouvernement de Michel Rocard. »

guration d'origine lui confère une relative autonomie pour lui permettre de se conformer à son slogan : « Connaître pour choisir » <sup>(11)</sup>.

Sa création s'inscrit également dans la continuité de ce qui a été décidé par la Commission et par le Conseil européens, qui, sous présidence française, adoptent le règle-

(7) SCHNEIDER (G.) & CORNAERT (M.-H.) (dir.), L'État de l'environnement dans la Communauté européenne, 1986, Luxembourg, OPCE, 383 p., 1987.

(8) Le PNE (ou plan « vert ») est lancé après le contre-choc pétrolier de 1986, pendant une période de croissance du PIB de plus de 4 % (1989).

(9) Décret n°91-1177 du 18 novembre 1991.

(10) Composé de représentants de l'État, de professionnels, de chercheurs, de journalistes et de professionnels de l'environnement.

(11) Plaquette de présentation de l'IFEN diffusée en 1991.



ment de l'Agence européenne de l'environnement, dont le siège est à Copenhague <sup>(12)</sup>. L'Institut en devient le « point focal ».

Mais les moyens en personnel attribués à l'IFEN pour son démarrage (20 postes budgétaires, complétés par cinq mises à disposition) ne lui permettent pas de faire face d'emblée aux missions qui lui incombent, dont celle de repenser et de publier un nouveau rapport sur l'état de l'environnement, tout en couvrant intégralement les dix domaines listés dans son décret.

### Les chantiers de l'Institut français de l'environnement

L'IFEN s'attelle rapidement à la refonte du rapport sur l'état de l'environnement, publié jusqu'alors par le ministère éponyme. Il s'agit tout d'abord de définir les « cibles » de cette publication afin d'en déterminer la forme et le fond, et de réaliser un sommaire qui tienne compte des avancées méthodologiques réalisées par certains pays (comme le Canada) ou par des institutions internationales (comme l'OCDE). Pour éviter, en effet, une accumulation de données sans lien entre elles organisées au sein de chapitres listant des sujets comme on déroule un chapelet de perles, la décision est prise d'utiliser un schéma logique propre à faire comprendre les interrelations entre les milieux et les politiques : un schéma articulatif l'état (des milieux), les pressions s'exerçant sur eux et, enfin, les réponses apportées (par la société, des collectivités de l'État ou de l'Europe...) et qui sera dénommé schéma EPR.

Parce que plus évaluatif, ce rapport s'inscrit en rupture totale avec celui du ministère. Il soigne autant le contenu, par son choix de données les plus actualisées et les plus pertinentes possibles, que la forme, par sa maquette attrayante et le choix d'un éditeur privé assurant sa diffusion en librairie <sup>(13)</sup>. Il est en outre fait appel aux ressources du conseil scientifique et de chercheurs de l'IFEN, dont les travaux sont mis à contribution.

En parallèle, furent lancés des travaux sur trois fronts différents : l'audit des systèmes d'observation existants (leur opérationnalité et leur pertinence), l'intégration des questions relatives à l'environnement dans les enquêtes statistiques de l'Insee et dans celles des autres services statistiques ministériels, la collecte et l'organisation de l'information dans des bases de données et la conception de synthèses adaptées à de multiples publics. La difficulté fut d'avancer selon des pas de temps différents, alors que la tutelle de l'IFEN le pressait de publier des documents convaincants et à la hauteur des ambitions d'origine et des moyens alloués, que le ministère du Budget, opposé dès l'origine à la création d'un établissement public nouveau dédié à cette tâche, considérait excessifs.

En même temps que se déploient ces ambitions au niveau national, l'information environnementale est également traitée à l'échelle régionale au motif que la diffusion des données doit permettre de sensibiliser le public et les acteurs économiques et politiques locaux pour que ceux-ci intègrent les préoccupations environnementales dans

leurs politiques, et parce que des observatoires régionaux de l'environnement se sont mis en place en partenariat avec les collectivités locales <sup>(14)</sup>. Il s'agit également de répondre, au moins partiellement, à l'enjeu d'une information proximale dans un pays, la France, où des « moyennes » ne peuvent rendre compte d'une grande diversité géographique.

Enfin, les dimensions économique et sociale de l'environnement sont prises en compte avec la création de deux observatoires, l'un consacré aux « métiers et emplois de l'environnement » et l'autre dédié aux « pratiques et perceptions environnementales des Français ».

### La recentralisation de l'information environnementale

En 2004, l'IFEN abandonne le statut d'établissement public administratif pour devenir un service à compétence nationale <sup>(15)</sup>.

Cette nouvelle ère qui s'ouvre confirme la vocation statistique et donc moins « problématisante » de l'établissement. La liberté de ton de l'IFEN et sa « capacité de nuisance » furent invoquées pour motiver ce rapprochement avec l'administration centrale. Le domaine de l'environnement revêt en effet un caractère stratégique et politique qui s'accommode difficilement de la publication de données qui viendraient à souligner, même de manière indirecte, certaines failles dans l'action publique.

En dépit d'une crédibilité reconnue, l'IFEN n'aura pourtant pas réussi en plus de dix années d'existence à combler totalement les lacunes des connaissances sur des thèmes cruciaux comme le bruit, l'accès à la nature, les déchets industriels, les produits chimiques, les populations concernées par les pollutions et nuisances..., autant de thèmes qui avaient déjà été répertoriés dans le premier dossier statistique <sup>(16)</sup> publié par le ministère de l'Environnement dès 1974. Force est de constater, néanmoins, que le recours à l'expertise scientifique et au réseau EIONET <sup>(17)</sup>, suscité, notamment, par les demandes de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) qui collecte auprès de ses points focaux nationaux l'information appropriée pour l'alimentation de ses bases de données, aura néanmoins permis d'éclairer en partie un tableau, qui reste encore dans une sorte de clair-obscur.

La fusion du ministère de l'Équipement et des Transports avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable entraîne la mise en place d'une nouvelle organisation

(12) Règlement CEE 1210-90 du 7 mai 1990.

(13) La diffusion en était jusqu'alors assurée par la Documentation Française et par le ministère lui-même.

(14) C'est notamment le cas en Bretagne, où la région participe financièrement à la collecte de données sur l'eau.

(15) Décret n°2004-936 du 30 août 2004.

(16) « Environnement et cadre de vie », dossier statistique, tome 2, ministère de la Qualité de la vie, La Documentation Française, Paris, 1974.

(17) European Environment Information and Observation Network mis en place par l'Agence européenne de l'environnement (350 institutions ou instances et 1 000 experts).

administrative, qui place l'information environnementale au sein même d'une de ses directions générales, le Commissariat général au développement durable (CGDD). À l'inverse de l'Agence européenne (qui avait su habilement démontrer son utilité après des débuts comparables, de par leur fragilité, à ceux de l'IFEN), les administrations et les politiques français n'auront donc pas été convaincus par l'existence d'une agence nationale se situant à la distance idoine de ceux qui élaborent et contrôlent leurs politiques.

### **En dépit des progrès réalisés, l'information environnementale doit encore combler de nombreuses lacunes**

Finalement, l'accès à l'information sur l'environnement est devenu une réalité, dont il convient de se féliciter. Cependant, sur bien des points, des progrès restent à accomplir pour harmoniser les présentations <sup>(18)</sup>, couvrir les thématiques lacunaires et offrir une accessibilité renforcée à des données sur les environnements locaux.

De manière générale, une des grandes difficultés auxquelles le système d'information sur l'environnement est confronté est celle de se trouver constamment en situation de devoir s'adapter aux thèmes de la politique publique environnementale, qui sont eux-mêmes en étroite relation avec les découvertes scientifiques ou les applications de celles-ci.

L'adaptabilité, la réactivité et la souplesse requises pour fournir dans des délais raisonnables des outils d'aide à la décision intégrant des problématiques nouvelles, se heurtent au temps long qu'exigent aussi bien l'élaboration de nouveaux appareils statistiques que la mise en place de systèmes de surveillance de l'environnement. D'où l'insatisfaction des décideurs ou des utilisateurs de données (les communicants et les professionnels), ceux-ci étant parfois tentés de se réfugier derrière des raccourcis ou des approximations qui rendent la qualité de leurs travaux (par exemple, des études d'impact, des articles de presse), très largement perfectibles. C'est aussi le cas du grand public, qui soucieux de mieux connaître son environnement proximal, se perd dans le dédale des sites Internet mettant en ligne des informations.

Faute d'un système d'information réactif, les utilisateurs naviguent sur Internet à la recherche de données comme un capitaine de navire à la recherche d'une terre dans un océan inconnu !

Enfin, depuis les années 1990, très peu d'investissements ont été réalisés, à l'échelle nationale, pour combler les lacunes les plus connues dans ce domaine. L'observateur averti constatera que l'on a en quelque sorte « congelé » le système d'information créé vingt ans auparavant, faute de relance des systèmes d'observation et d'enquête. Il est, par exemple, frappant de voir que les données concernant l'évolution de l'occupation des sols ne permettent pas de mesurer la progression de leur artificialisation à l'échelle fine pourtant requise pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) <sup>(19)</sup> ou des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Le système d'information sur l'environnement, de par son orientation plus statistique que scientifique, est davantage tourné vers le passé que vers l'avenir ; il n'est donc pas dans une situation « avant-gardiste » qui lui permettrait de jouer la carte du « lanceur d'alertes » sur des thèmes nouveaux spécifiques des nouvelles problématiques soulevées par les découvertes techniques et scientifiques. La faiblesse des budgets explique également les choix opérés en faveur d'un « recyclage de l'existant » sans s'inquiéter des phénomènes émergents : on préfère regarder dans le rétroviseur parce que les systèmes d'information (enquêtes ou capteurs) à mettre en place évoluent beaucoup trop lentement par rapport à un monde technologique qui, lui, bouge très vite.

Alors que l'opinion publique est sans cesse mobilisée par les changements globaux (l'effet de serre, la gestion des ressources non renouvelables au niveau mondial), les informations les plus élémentaires sur les questions d'environnement au quotidien restent bien souvent mal traitées. Comment intéresser les citoyens à une cause sur laquelle ils ne peuvent avoir que peu de prise ?

*(18) Les choix éditoriaux des rapports sur l'état de l'environnement varient dans le temps (sans guère d'explications).*

*(19) À l'exception de l'Île-de-France, qui est dotée du système d'observation MOS (modes d'occupation du sol).*

# L'évolution du rôle du commissaire enquêteur

Par Brigitte CHALOPIN

Présidente de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE)

Du commissaire de l'Ancien Régime au commissaire enquêteur d'aujourd'hui, la fonction et le rôle de ce dernier dans la conduite d'une enquête publique ont considérablement évolué. Indépendant de par son mode de recrutement, impartial par conviction et par déontologie, compétent de par l'expérience acquise et le suivi d'une formation continue et contrôlée, garant de la participation du public, il est devenu l'animateur incontournable de l'enquête publique « à la française », fruit d'une évolution multiséculaire originale constituant une indéniable avancée démocratique.

Il lui faudra cependant continuer à s'adapter aux évolutions technologiques et sociétales en cours afin de mieux répondre aux aspirations d'un public de plus en plus soucieux de la préservation de sa qualité de vie et de son environnement.

## La genèse de l'enquête publique

Le droit des enquêtes publiques n'est pas un droit totalement nouveau. En effet, les dispositifs consultatifs de type « enquête publique » relevant d'institutions différentes et visant à établir l'utilité publique ou à prendre connaissance des intérêts et des droits engagés avant de prendre une décision relative à un projet sont très anciens : ils existaient déjà sous l'Ancien Régime.

Ils étaient alors tous qualifiés d'enquêtes de *commodo* et *incommodo* (ou d'expressions voisines), et au XVIII<sup>e</sup> siècle, le qualificatif de *commodo* et *incommodo* (ou de commodité et incommodité) s'applique surtout à des procédures judiciaires. La logique de l'information de commodité est de fournir des renseignements à des magistrats qui se considèrent insuffisamment instruits pour se prononcer dans une procédure de vérification d'une décision (une loi) déjà discutée et adoptée par le Conseil du roi. Le Parlement désigne alors dans ses rangs un commissaire chargé de procéder à l'enquête, une désignation intervenant à la requête du procureur général. Ce dernier définit une liste de témoins qui sont assignés à se présenter devant le magistrat et son greffier, au jour et au lieu fixés pour l'enquête.

L'information de commodité est donc essentiellement une enquête par témoins : il ne s'agit pas d'entendre tout le monde, d'accueillir toutes les observations, mais bien de recueillir quelques dépositions ciblées. La question du choix des témoins est donc centrale, et elle trouve des réponses différentes selon les juridictions et les situations.

Par ailleurs, quand un individu ou un groupe requiert l'enregistrement des lettres patentes délivrées en sa faveur, le

Parlement peut demander, outre l'information de commodité, un certain nombre d'« avis » et de « consentements ». Il s'agit toujours d'« éclairer sa religion » (de lui permettre de se faire une opinion), mais sur un autre mode : on ne cherche plus à établir juridiquement la vérité sur l'utilité ou la nécessité d'un projet, sur ses avantages et ses inconvénients, mais à donner la parole à des personnes impliquées dans le projet ou compétentes à divers titres.

À côté des dispositifs judiciaires existent des dispositifs administratifs, bien plus variables dans leur qualification et dans leurs applications concrètes. Ces enquêtes sont introduites par une formule évoquant l'utilité ou la commodité - parfois désignées elles aussi de *commodo* et *incommodo*. Elles sont commandées par le Conseil du roi ou par un des ministres, lorsqu'un particulier ou un groupe soumet un projet préalablement à la prise d'une décision. De ce fait, elles sont beaucoup plus fréquentes que les enquêtes diligentées par le Parlement, celles-ci étant loin d'être systématiquement ordonnées. En revanche, elles sont généralement plus restreintes dans leur champ d'investigation et présentent une grande variété de formes.

S'agissait-il véritablement d'enquêtes publiques ? Si l'on retient pour la définir deux traits qui seront des caractéristiques des enquêtes publiques françaises au XIX<sup>e</sup> siècle, à savoir la possibilité pour tous d'accéder au dossier et de formuler des observations (exclusivement) individuelles, alors les dispositifs étudiés ici n'en relèvent pas exactement : ils sélectionnent quelques personnes ou des groupes appelés à se prononcer sur l'utilité du projet ou sur leurs intérêts. Il y a cependant une continuité frappante. D'une part, si l'on invite certaines communautés à se réunir et à débattre, l'enquête dans son ensemble vise

non pas l'organisation d'un débat, mais l'enregistrement de positions isolées en vue de l'information du magistrat. On est dans une culture politique commune de l'enregistrement liée à la définition de l'utilité publique. D'autre part, si ces dispositifs d'Ancien Régime n'ouvrent en général le dossier qu'à un petit nombre de personnes (des notables, de surcroît), on en trouve néanmoins des formes assez radicales : consultations étendues à la totalité du territoire concerné par un projet, ou des recours à publication préalable. Cette dernière vise une auto-identification des intéressés et non une consultation généralisée, mais elle ouvre l'information à un très large public (ce qui est assez exceptionnel, sous l'Ancien Régime) et elle permet de pouvoir prétendre s'appuyer sur un consentement généralisé : tous ceux qui ne se sont pas prononcés étant considérés comme ayant consenti par leur silence.

Les différences que peuvent présenter ces enquêtes ne doivent pas faire oublier l'essentiel. Dans un système de droit régalien encore peu ouvert aux vertus de la participation et de la transparence et aux valeurs de la démocratie administrative, les enquêtes publiques présentent un trait commun : elles témoignent - dans certains domaines, et

tout particulièrement dans celui de la protection du droit de propriété - du souci d'associer le public aux projets de l'administration, de veiller à ce que certaines décisions (notamment les atteintes ou les limitations apportées à ce droit qualifié, on le sait, d'« inviolable et sacré ») ne puissent être mises en œuvre sans une information préalable des intéressés et sans une concertation avec ceux-ci. Elles apparaissent de ce fait comme caractéristiques d'un style d'administration qui a bientôt trois siècles d'existence.

### L'émergence d'un tiers indépendant, le commissaire enquêteur

Ce n'est que très progressivement que le commissaire chargé de conduire les enquêtes évoquées précédemment a vu son indépendance reconnue et garantie.

En effet, à l'origine, le commissaire désigné était choisi parmi des personnalités dévouées au pouvoir en place et qui, très souvent, ne consultaient que des notables.

Leurs capacités critiques étaient donc à l'évidence réduites, et leur indépendance était sujette à caution.

En 1825, dans une circulaire relative à la conduite des enquêtes administratives de *commodo* et *incommodo* adressée aux préfets, le Comte Corbière, alors ministre de l'Intérieur, constatant que ces enquêtes étaient le plus souvent rédigées par le maire, recommandait que ces enquêtes soient confiées au juge de paix ou, en l'absence de juge de paix, « à tout autre fonctionnaire dont la capacité et le désintéressement personnel dans la cause lui sont assez connus pour garantir l'exactitude de sa mission » déléguée par le sous-préfet !

Progressivement, cependant, les enquêtes consistant essentiellement en enquêtes d'expropriation et/ou parcelaires, ainsi qu'en enquêtes d'urbanisme, furent confiées à des personnalités choisies en raison de leurs qualités professionnelles (majoritairement des géomètres et des architectes) par les préfets auxquels incombait l'organisation de la plupart des enquêtes à conduire. Il existait donc au niveau de chaque préfecture une liste des personnes proposées par divers organismes (chambres consulaires ou autres) susceptibles de conduire des enquêtes publiques (ces personnes étaient tacitement reconductibles dans leurs fonctions, mais elles n'étaient soumises à aucune obligation de formation).

La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 (suivie de son décret d'application du 23 avril 1985) changea radicalement la situation antérieure :

- en étendant considérablement le champ des enquêtes publiques,
- et en réglementant la fonction et le rôle du commissaire enquêteur.

En effet, à partir du 23 avril 1985, les listes d'aptitude des candidats aux fonctions de commissaire enquêteur furent officialisées, avec la création dans chaque département d'une commission d'aptitude présidée par le président du tribunal administratif (ou son délégué) du ressort : elle était chargée d'évaluer l'aptitude des impétrants à diligen-



Photo © Musée Carnavalet/ROGER-VIOLLET

« Commissaire du Directoire exécutif près des tribunaux », estampe de Pierre Michel Alix (1762-1817) / Auguste Gamerey (1785-1824), Musée Carnavalet, Paris.

« À l'origine, le commissaire désigné était choisi parmi des personnalités dévouées au pouvoir en place et qui, très souvent, ne consultaient que des notables. »



Chez Aubert & C<sup>ie</sup> Pl. de la Bourse

M. le juge de paix a rendu sa décision, les parties sont censées conciliées.

Photo © Coll. KHARBINE-TAPABOR

« M. le juge de paix a rendu sa décision, les parties sont censées être réconciliées », gravure d'Honoré Daumier (1808-1879) publié dans le journal satirique *Le Charivari* du 24 octobre 1846.

« En 1825, dans une circulaire relative à la conduite des enquêtes administratives de *commodo* et *incommodo* adressée aux préfets, le Comte Corbière, alors ministre de l'intérieur, constatant que ces enquêtes étaient le plus souvent rédigées par le maire, recommandait que ces enquêtes soient confiées au juge de paix ou, en l'absence de juge de paix, « à tout autre fonctionnaire dont la capacité et le désintéressement personnel dans la cause lui sont assez connus pour garantir l'exactitude de sa mission » déléguée par le sous-préfet ! »

ter des enquêtes. Le texte de l'époque précisait que la commission devait se fonder « notamment sur la compétence et l'expérience du candidat », mais il ne prévoyait pas que celui-ci soit auditionné par la commission (une pratique qui s'est toutefois répandue au cours des années 1990). Cette réforme a contribué à élargir notablement l'éventail des origines socio-professionnelles des candidats retenus.

L'enquête avait alors pour objet « d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions (postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise) afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information » (article L.123-3 du Code de l'environnement).

Le commissaire enquêteur pouvait décider, seul, de prolonger de quinze jours la durée de l'enquête qu'il conduisait et, avec l'accord de l'autorité organisatrice de l'en-

quête, de tenir une réunion d'information et d'échange avec le public

Il s'agissait donc à ce stade de recruter non pas des experts ou des spécialistes (voire des juristes confirmés), mais, selon la formule consacrée, des « honnêtes hommes » dans le sens que l'on donnait à cette formulation au XVII<sup>e</sup> siècle, à savoir « des hommes cultivés, mais qui ne le montrent pas, [sont] modérés en tout, [sont] très sociables... » et devant avant tout faire preuve de bon sens, d'indépendance et d'absence d'intérêt personnel dans l'opération et d'une totale impartialité dans la conduite de l'enquête. Il n'en reste pas moins, en l'absence d'un véritable statut, un « collaborateur occasionnel du service public ». Dans tous les cas, l'exercice de sa fonction était limité à la durée de l'enquête pour laquelle il avait été désigné.

Mais la complexité croissante des dossiers d'enquête et des exigences accrues en matière de sécurité juridique



Mme Huguette Bouchardeau, ministre de l'Environnement sur le perron de l'Élysée à l'issue du conseil des ministres du 5 février 1986.

« La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 (suivie de son décret d'application du 23 avril 1985) changea radicalement la situation antérieure en élargissant considérablement le champ des enquêtes publiques et en réglementant la fonction et le rôle du commissaire enquêteur. »

ont sensiblement fait évoluer le rôle dévolu au commissaire enquêteur, avec des tribunaux administratifs ayant tendance à désigner de plus en plus souvent les commissaires enquêteurs en fonction de leur expérience professionnelle, glissant de ce fait vers une forme de « spécialisation » de ces derniers dans l'exercice de leurs missions.

### L'évolution du rôle du commissaire enquêteur : la réforme opérée en 2010 par la loi ENE (Engagement national pour l'environnement), dite Grenelle 2

La loi du 12 juillet 2010 (article L. 123-1 nouveau du Code de l'environnement) a sensiblement modifié les priorités affichées dans les « objets » des enquêtes, et en particulier le rôle du commissaire enquêteur, en affirmant que « l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à

*l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ».*

Il est ainsi apparu que la réforme de 2010 se donnait pour objectifs :

- une plus grande effectivité de la participation du public,
- une rationalisation affichée des enquêtes publiques,
- une meilleure sécurisation juridique de la procédure des enquêtes publiques,
- une diminution globale des coûts de ces enquêtes,
- la réaffirmation et même le renforcement du rôle du commissaire enquêteur en tant que principal acteur de l'enquête publique.

S'agissant de la participation du public, les pouvoirs propres du commissaire enquêteur ont été étendus :

- en lui permettant de prolonger l'enquête jusqu'à 30 jours (au lieu de 15 jours auparavant) ;
- et en lui permettant d'organiser seul une réunion d'information et d'échange sans avoir à solliciter l'accord préalable de l'autorité compétente pour organiser l'enquête.

S'agissant de la rationalisation des enquêtes publiques, le nombre de ces enquêtes a été considérablement réduit afin d'aligner les très nombreuses procédures d'enquête alors existantes sur deux grands types de procédure : les enquêtes environnementales relevant du Code de l'environnement et les enquêtes relevant du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (hormis quelques rares exceptions).

S'agissant de la sécurisation juridique des enquêtes publiques, outre un contrôle renforcé de la formation des commissaires enquêteurs lors du renouvellement de leur inscription sur la liste d'aptitude (tous les quatre ans), la possibilité pour le président du tribunal administratif de demander au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions en cas d'absence ou d'insuffisance de celles-ci devait permettre de réduire les risques de contentieux (encore trop importants sur ce point précis).

Enfin, s'agissant de la diminution globale des coûts de l'enquête, la réforme a prévu :

- la possibilité de réaliser une enquête unique en cas de pluralité d'enquêtes portant sur un même projet,
- de pouvoir suspendre une enquête en cas de modifications substantielles apparues au cours de celle-ci,
- de pouvoir mener une enquête complémentaire au vu des conclusions du commissaire enquêteur.

Malheureusement, il apparaît qu'à ce jour tant les maîtres d'ouvrage que les autorités organisatrices des enquêtes n'ont pas encore pris la pleine mesure des modifications opérées par la réforme de 2010, empêchant de donner à la mission la juste reconnaissance dont elle devrait bénéficier.

### Les perspectives en ce qui concerne le rôle futur du commissaire enquêteur

Au moment où se mettent en place d'importantes mesures de simplification et où deux commissions (Moné-

diaire et Richard) viennent successivement de « plancher » sur les mesures susceptibles de renforcer la participation du public, notamment pendant la phase de concertation, c'est-à-dire en amont de l'enquête, il importe d'affirmer que la procédure aval, c'est-à-dire l'enquête publique elle-même, laquelle constitue indéniablement une avancée démocratique, garde toute sa pertinence.

En effet, cette particularité française qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays européens a su évoluer au fil des réformes qui l'ont encadrée. Sa procédure a désormais atteint une maturité certaine :

- en effet, l'enquête publique est la seule procédure de participation du public qui permette aux citoyens de s'informer sur un projet et de formuler des observations à son sujet auprès d'un tiers indépendant (le commissaire enquêteur), et ce préalablement à toute prise de décision ;
- elle est aussi la seule procédure à solliciter l'avis pertinent et motivé d'un commissaire enquêteur sur un projet donné, en relation avec les observations du public et le contenu du dossier, ce qui n'est pas le cas des autres procédures, comme la mise d'informations à la disposition du public ou la consultation de ce dernier *via* Internet ;
- enfin, c'est une procédure juridiquement encadrée : en effet, c'est celle qui protège le mieux les citoyens puisque, de par la loi, l'autorité décisionnaire et le maître d'ouvrage sont obligés de tenir compte des observations du public, une obligation qui n'existe pas dans le cas des autres procédures.

Le rôle du commissaire enquêteur est donc fondamental dans l'enquête publique : il est en effet garant de l'intérêt général et facilitateur du projet. Son intervention à tra-

vers la rédaction de son rapport, et plus encore la prise en compte de ses conclusions motivées sont de nature à prévenir (ou à réduire) les dommages collatéraux de tout projet soumis à enquête publique. Cette prise en compte permet donc une meilleure acceptabilité sociale du projet, prévenant ainsi de futures difficultés, notamment contentieuses, et contribuant *in fine* à la réduction des délais de réalisation du projet concerné.

En effet, même s'il n'existe pas de « profession » ou de « métier » de commissaire enquêteur, il importe que le futur commissaire enquêteur devienne un véritable professionnel de l'enquête publique. Et quelles que soient ses qualités intellectuelles ou comportementales ou ses expériences antérieures, il convient qu'il acquière et domine toutes les techniques relatives à la conduite d'enquêtes publiques appelées de plus en plus à se dématérialiser. Une solide formation initiale dès son inscription sur la liste d'aptitude, puis une formation continue tout au long de l'exercice de son activité de commissaire enquêteur sont indispensables. Cette formation devrait, comme mentionné précédemment, conditionner son maintien sur les listes d'aptitude dont le renouvellement intervient tous les quatre ans.

Enfin, il ne serait pas illogique que, au cas où des procédures de concertation seraient généralisées en amont des enquêtes publiques, le garant de cette concertation puisse être choisi dans le vivier actuel des commissaires enquêteurs (sous réserve de la mise en place d'un module de formation complémentaire) tant leur expérience en matière de participation du public est reconnue et contrôlée. Il va de soi que c'est un autre commissaire enquêteur qui devrait dans ce cas être désigné pour conduire l'enquête publique en aval.

# Débats publics : démocratiser et légitimer les décisions

Par Christian LEYRIT

Président de la Commission nationale du débat public

La Commission nationale du débat public a pour mission d'informer les citoyens et de faire entendre leur point de vue dans les processus de décision relatifs aux grands projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national.

À l'heure d'Internet et des réseaux sociaux qui bouleversent les pratiques en matière d'information et d'expression, les citoyens attendent d'être mieux informés, consultés et écoutés, et ce, à tous les niveaux de la décision. Ils sont aussi de plus en plus conscients des enjeux planétaires et de long terme que sont le changement climatique et les crises énergétique et écologique. L'actualité de ces derniers mois y fait écho. Les blocages et les situations très conflictuelles enregistrés à propos de nombreux projets d'aménagement et d'équipement nous amènent aujourd'hui à nous interroger sur nos processus d'élaboration de ces projets, de consultation des citoyens et de décision. Ces sujets sont au cœur du grand chantier de la démocratie participative que le Président de la République a lancé à la fin 2014.

**M**éfiants à l'égard des institutions et de la parole publique, les citoyens souhaitent de plus en plus participer directement aux décisions publiques. Ils plébiscitent, par ailleurs, de nouvelles formes de participation et d'accompagnement. Celles-ci doivent être garantes d'efficacité : si les citoyens expriment leur point de vue, ils veulent être sûrs que leur mobilisation ne sera pas vaine, qu'elle sera prise en compte dans le processus de décision. La démocratie participative serait-elle alors la clé pour légitimer les décisions ?

Deux visions s'opposent. D'un côté, les défenseurs de l'état de droit et, de l'autre, des opposants insatisfaits de ne pas être entendus par les porteurs de projets.

Pour les premiers, le respect des procédures en vigueur rend légitime la réalisation du projet. Les seconds (à ne pas confondre avec les casseurs et les groupes violents qui manifestent parfois à leurs côtés) considèrent, quant à eux, que la décision ne peut reposer uniquement sur un fondement juridique pour être légitime. Elle doit être prise sur un fondement démocratique suffisant, en incluant des préoccupations de plus long terme (qualité de l'eau, préservation de la biodiversité, lutte contre le changement climatique, etc.).

## Renforcer les processus de consultation directe des citoyens

Il ressort très nettement de l'enquête réalisée en mai 2014 sur ce sujet par TNS Sofres pour la Commission nationale du débat public <sup>(1)</sup> que le citoyen doit être au cœur

de la décision publique (voir le Graphique 1 de la page suivante). En effet, les résultats de cette enquête traduisent une évolution profonde de la société. Celle-ci veut désormais prendre pleinement part à la vie de la démocratie : 96 % des citoyens souhaitent que les pouvoirs publics tiennent compte de leur avis avant de prendre une décision ; pour 55 % d'entre eux, c'est même une priorité. Une telle transformation semble aujourd'hui indispensable pour répondre aux trois quarts des Français qui considèrent qu'au niveau national les pouvoirs publics ne tiennent pas davantage compte de leur avis avant de prendre des décisions qu'il y a une dizaine d'années (voir le Graphique 2 de la page suivante).

Pourtant, des procédures de concertation existent. Dans un système français ordinairement régi par la démocratie représentative, le législateur a jugé opportun de démocratiser les sujets environnementaux en organisant des débats publics sur les grandes opérations d'aménagement ou d'équipement <sup>(2)</sup>. Le débat public est un droit établi et protégé par une loi à valeur constitutionnelle, et l'exercice de ce droit

(1) Enquête réalisée du 22 au 28 mai 2014, auprès d'un échantillon de 1 200 personnes représentatives de la population française âgées de 18 ans et plus interrogées en ligne. Elle s'inscrit dans le cadre du colloque organisé les 16 et 17 juin 2014 par la Commission nationale du débat public (CNDP) sur « Le citoyen et la décision publique : enjeux de légitimité et d'efficacité ». L'ensemble des résultats est disponible en ligne : <http://www.tns-sofres.com/sites/default/files/2014.06.16-cndp.pdf>

(2) Depuis 2002, plus de 130 projets ont fait l'objet de débats publics ou de concertations organisées par la CNDP.

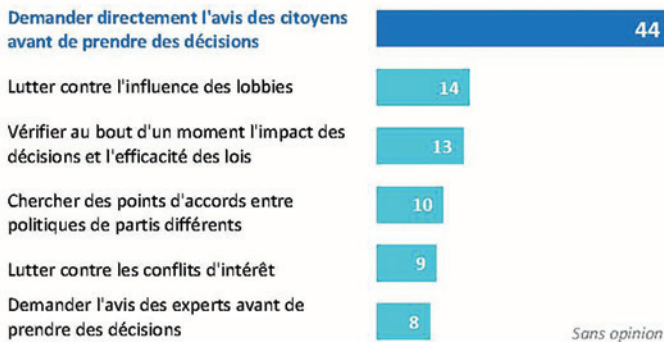




### Graphique 1

Solliciter directement l'avis des citoyens : la principale solution perçue pour améliorer le fonctionnement démocratique

D'une manière générale, quels sont les moyens qui permettraient le plus d'améliorer le fonctionnement de la démocratie ? Réponse citée en premier



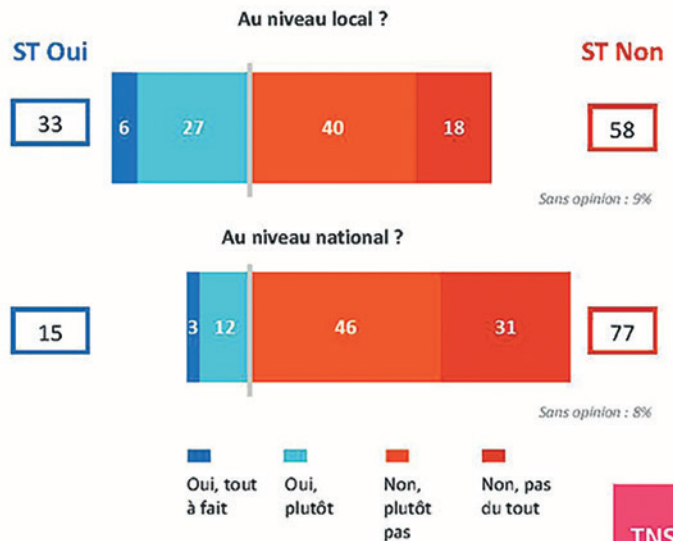
Sans opinion : 2%



### Graphique 2

Les trois-quarts des Français ne perçoivent pas de plus grande prise en compte de leur voix

Par rapport à il y a une dizaine d'années, pensez-vous que les pouvoirs publics tiennent davantage compte de l'avis des citoyens avant de prendre des décisions ...



est une liberté fondamentale. Pendant sa visite effectuée à Paris en octobre 2014, John Knox, expert des droits de l'Homme et de l'environnement auprès des Nations unies, a manifesté son grand intérêt pour cette pratique, qualifiant le débat public tel qu'il est pratiqué en France de « *système admirable* »<sup>(3)</sup>, en précisant toutefois qu'il conviendrait de ne pas le limiter aux seuls grands projets<sup>(4)</sup>.

Le désir de participation des citoyens s'appuie d'ailleurs sur des expériences positives en la matière : 95 % des Français ayant récemment participé à des démarches de concertation seraient prêts à recommencer l'expérience et 93 % des sondés recommanderaient à un proche d'y participer (voir le Graphique 3 ci-après).

L'une des pistes, pour répondre à cette volonté de s'investir, est de s'inspirer de toutes les initiatives développées à l'échelon local, qui est beaucoup plus propice à une participation active des habitants à la vie de la cité. Au niveau de leur commune ou de leur agglomération, c'est même une majorité des Français qui estime pouvoir se faire entendre en participant à des débats publics... au moins de temps en temps. Ainsi, ils sont 61 % à juger que la démocratie locale fonctionne bien, un constat partagé aussi bien par les cadres que par les ouvriers.

### Des propositions pour une démocratie participative renouvelée

Les processus de consultation directe des citoyens nécessitent d'être renforcés et étendus aux projets de moindre

envergure. Il sera également indispensable d'inventer de nouvelles formes de participation qui permettent aux trois acteurs essentiels que sont le citoyen, l'expert et le décideur politique de dialoguer, de collaborer et de construire ensemble.

Suite à l'annonce faite par le président de la République à l'occasion de l'ouverture de la Conférence environnementale, le 27 novembre dernier, le gouvernement a engagé la modernisation et la démocratisation du dialogue environnemental. Dans le cadre du groupe Monédiaire<sup>(5)</sup> sur la participation du public, puis dans le cadre de la Commission spécialisée sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par M. Alain Richard<sup>(6)</sup>,

(3) Propos recueillis lors de la conférence de presse tenue par John Knox le 24 octobre 2014 à Paris pour marquer la fin de sa visite officielle de cinq jours en France.

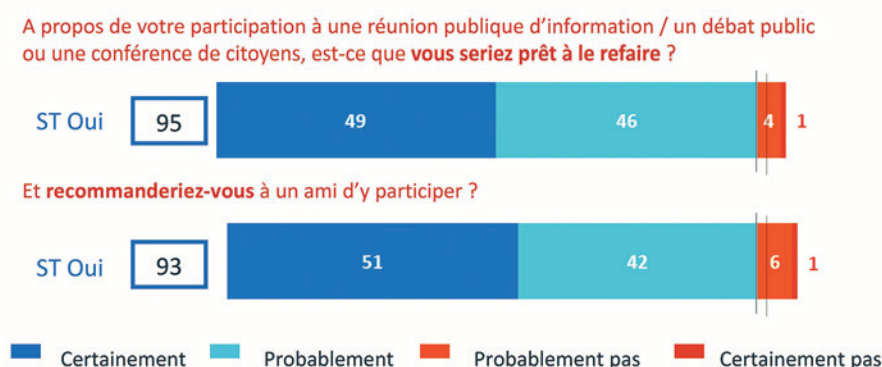
(4) Quand le projet se situe au-dessus d'un certain seuil (300 M€) fixé par décret en Conseil d'État, la saisine de la CNDP est obligatoire pour le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable. Pour les projets dont le coût est inférieur à ce seuil, mais supérieur à un seuil plancher de 150 M€, la saisine est facultative.

(5) Afin de poursuivre les réflexions du Conseil national de la transition énergétique (CNTE) sur les travaux de modernisation du droit de l'environnement, une commission spécialisée et sept groupes de travail ont été installés (en septembre 2014) par Mme Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Un de ces sept groupes de travail, présidé par Gérard Monédiaire, portait justement sur la participation du public. (6) Installée en février 2015 par la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, cette commission a remis son rapport le mercredi 3 juin 2015. Les propositions formulées visent à renforcer la transparence et l'efficacité du débat public.



### Graphique 3

#### Ceux qui ont expérimenté des formes de participation ou de concertation les plébiscitent



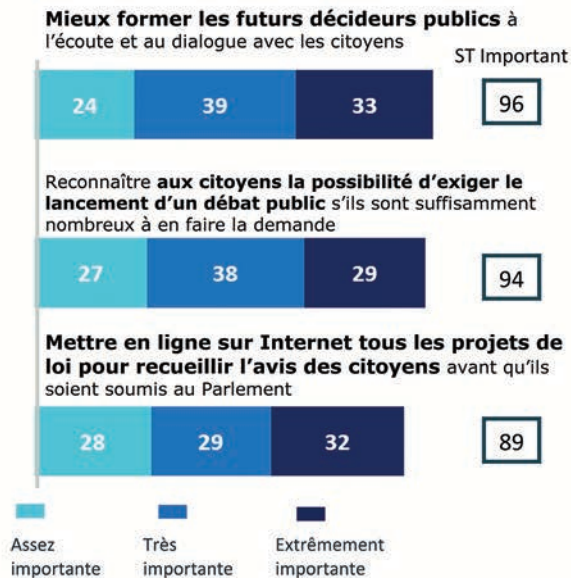
- Questions posées à ceux qui ont participé à une réunion publique d'information, un débat public ou une conférence de citoyens au cours des deux dernières années (20% de l'échantillon) -

TNS

## Graphique 4

### Un soutien massif aux propositions destinées à améliorer la participation des citoyens à la décision publique

Voici un certain nombre de propositions, pour chacune d'elle indiquez si elle vous semble importante...



la Commission nationale du débat public (CNDP) a fait de nombreuses propositions. La plupart d'entre elles recueillent plus de 90 % d'avis favorables des Français (voir le Graphique 4 ci-dessus).

#### Vers une évolution législative

Les conditions de saisine de la CNDP apparaissent encore trop restrictives. Il faudrait, d'une part, ouvrir la saisine à de nouveaux acteurs. Un important progrès démocratique serait de permettre à 10 000 citoyens de pouvoir saisir la CNDP pour que soit organisé un débat public portant sur des grands projets dont les objectifs et les caractéristiques essentielles font l'objet d'une publication légale (projets d'un montant supérieur à 150 millions d'euros) ; une saisine qui aujourd'hui ne peut être le fait que de dix parlementaires, d'une collectivité ou d'une association exerçant son activité sur l'ensemble du territoire.

Cette initiative citoyenne pourrait aussi concerner des projets de moindre ampleur, en étendant cette possibilité de saisine à un collectif représentant au moins 10 % des citoyens concernés.

Il est à noter, par ailleurs, que les textes actuels <sup>(7)</sup> ne concernent que les projets de nouvelles infrastructures.

Il s'agirait, d'autre part, d'élargir le périmètre actuel des débats (les projets *stricto sensu*) aux plans et programmes nationaux ou interrégionaux, ce qui permettrait un allègement de la procédure de concertation s'appliquant aux projets s'inscrivant dans ces plans. Certes, le ministre chargé de l'Environnement, conjointement avec le(s) ministre(s) intéressé(s), peut saisir la CNDP en vue de l'or-

ganisation d'un débat public portant sur des options générales. Cela étant, une écrasante majorité des débats et des concertations portent sur des projets bien définis : équipements routiers, ferroviaires, culturels, industriels... Or, les grands schémas nationaux des transports, et plus généralement d'aménagement du territoire, ainsi que toutes les opérations d'intérêt national doivent faire l'objet de débats avec l'ensemble des citoyens.

Organiser des débats publics sur des projets d'aménagement et d'équipement cohérents (intégrant, en particulier, leur desserte par les réseaux de transport) permettrait aux citoyens de mieux appréhender ces projets. En effet, aujourd'hui, les débats sont encore menés de manière distincte : certains portent sur les projets eux-mêmes, d'autres débats sur leur desserte par les transports publics ; une dissociation que ne comprennent pas les citoyens. Les textes actuels ne concernent que les projets de nouvelles infrastructures. Il serait judicieux d'étendre la participation aux réhabilitations lourdes ou aux projets de déconstruction.

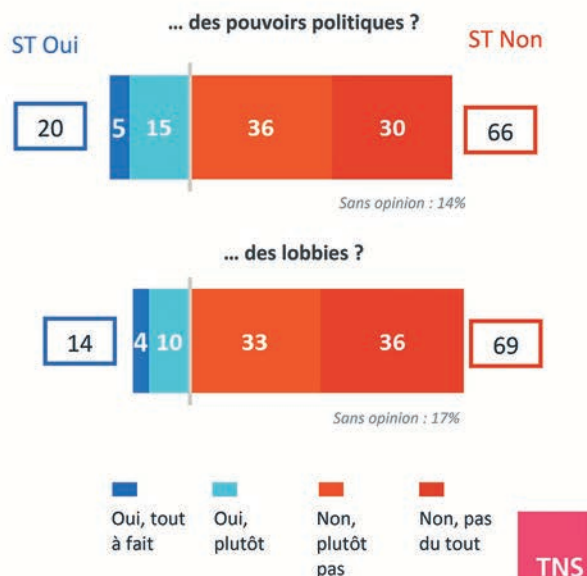
Le champ d'expertise de la CNDP pourrait lui aussi être élargi en confiant à celle-ci des missions de conciliation sur les projets conflictuels. Il s'agirait de faciliter le dialogue et les échanges, de procéder à des contre-expertises, d'apporter des éclairages pluralistes. La CNDP pourrait en outre être saisie par les différentes parties prenantes des projets.

(7) La liste des catégories d'opérations est fixée par décret en Conseil d'État (art. L.212-1 du Code de l'environnement).

## Graphique 5

### Méfiance à l'égard des institutions et doutes sur l'indépendance des experts

Pensez-vous qu'en France les experts sont indépendants ...



#### Développer une culture du débat public

Il convient d'assurer une continuité dans la participation des citoyens entre le débat public et l'enquête d'utilité publique, et de systématiser l'intervention d'un garant<sup>(8)</sup>. La démocratie participative doit s'inscrire en filigrane d'un processus qui s'étend parfois sur plusieurs dizaines d'années, des études préliminaires à l'enquête publique, du chantier à la mise en service. C'est la condition à remplir si l'on veut restaurer un climat de plus grande confiance entre les citoyens, les experts, les porteurs de projets et les pouvoirs publics. Faute de quoi, on assistera à de nouveaux blocages et à de nouveaux débordements.

Incontestablement, la demande de participation s'exprime d'autant plus fortement que les Français portent un regard sévère sur le modèle politique actuel (voir le Graphique 5 ci-dessus) : défiance à l'égard des institutions, de la parole publique, des industriels soumis au pouvoir des marchés, des scientifiques et des experts perçus comme soumis aux *lobbies* et, par voie de conséquence, défiance à l'égard du débat public lui-même, et, parfois même, rejet du débat de la part de certains. Il faut donc développer les contre-expertises indépendantes. Pour se forger une opinion, les citoyens doivent pouvoir avoir accès à des expertises différentes de celles des maîtres d'ouvrage ou des porteurs de projets.

Il faut aussi offrir aux citoyens une information pluraliste et un maximum d'outils de participation. OGM, changement climatique, réforme santé, fin de vie... : sur ces sujets hautement polémiques, des conférences de citoyens<sup>(9)</sup> ont déjà été organisées. Elles ont vocation à être déve-

loppées. Celle mise en place en 2014 sur le projet Cigéo de centre de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne<sup>(10)</sup> a apporté la démonstration que des personnes qui n'ont aucune compétence particulière peuvent exprimer un avis pertinent et argumenté, y compris sur des sujets très complexes. Aucun sujet ne doit être réservé aux seuls experts ou aux seuls « sachants ». Sans assimiler les certitudes et incertitudes d'un groupe de quinze personnes aux préoccupations de l'ensemble des citoyens d'une nation, les conférences de citoyens font partie des méthodes et des dispositifs de la démocratie participative.

L'enjeu est de développer une véritable culture du débat public pour permettre aux citoyens de participer directement aux décisions publiques et ainsi restaurer la confiance. D'autres initiatives pourraient également être mises en œuvre. Ainsi, l'apprentissage des valeurs, des savoirs et des pratiques du débat public devrait être intégré à l'instruction civique dispensée dans les écoles, collèges et lycées. Développer la culture du débat public, c'est aussi former les futurs décideurs publics comme priés aux méthodes de concertation et de participation.

(8) Extérieur aux parties prenantes, le garant est chargé d'assurer et de faciliter le bon déroulement d'une concertation.

(9) La conférence de citoyens est très utilisée en Europe du Nord : un panel de citoyens, préalablement formé sur la thématique concernée, interroge des experts de façon contradictoire, avant de formuler un avis et des recommandations.

(10) Ce projet a fait l'objet d'un débat public organisé du 15 mai au 15 décembre 2013, et d'une conférence de citoyens organisée entre décembre 2013 et février 2014.

Aux acteurs du débat de tirer profit des nouveaux médias offerts par les espaces numériques d'expression, à eux de mieux les investir et de favoriser leur appropriation par le plus grand nombre.

On pourrait également s'inspirer du dispositif américain des *notice-and-comment* <sup>(11)</sup>. Le principe en est d'ouvrir aux commentaires du public tout projet de nouvelle réglementation. Une expérimentation a été conduite en 2014 dans ce sens, ouvrant la participation du public à certains projets de décrets et d'arrêtés <sup>(12)</sup>. Elle pourrait être étendue à l'ensemble des textes réglementaires.

### Remettre le citoyen au cœur de la décision publique

Qu'il s'agisse d'un débat public, d'une concertation ou d'une conférence de citoyens, la question de la portée de ces procédures sur l'opportunité des projets reste la principale préoccupation du public. Il est essentiel que les opinions exprimées soient entendues, et qu'elles aient un impact visible. Chacun doit être assuré que sa prise de parole et ses arguments ont du poids et peuvent modifier un projet, l'améliorer et même le faire annuler. Pour autant, lorsqu'un projet a été décidé, les « perdants » dans le processus de la décision ne doivent pas être oubliés : il faut repenser les systèmes de compensation. C'est là aussi une des finalités du débat.

Ces propos du sociologue Pierre Rosanvallon doivent nous inspirer : « *La démocratie doit aussi se définir comme une façon permanente de négocier, discuter et argumenter avec la société* » <sup>(13)</sup>. On observe souvent une opposition entre, d'une part, des élus inquiets de voir se réduire leur capacité de décision et d'action et, d'autre part, des citoyens ou des instances participatives qui ont le sentiment que tout a déjà été décidé à l'avance. Le chemin du décideur doit croiser celui du citoyen.

La démocratie participative est le temps du dialogue, elle exige des décideurs une grande capacité d'écoute. De son côté, le public doit accepter l'idée qu'être écouté et entendu ne conduit pas nécessairement à faire prévaloir son point de vue. En France, le débat public apparaît trop souvent comme un affrontement, et non comme un exercice de démocratie déterminant dans l'évolution d'un projet. Or, la légitimité d'une décision dépend finalement moins de son contenu intrinsèque que des conditions de son élaboration.

La décision appartient bien évidemment au politique. Mais elle doit être légitimée par un processus délibératif. Le débat public doit être organisé suffisamment tôt, en amont des décisions, lorsque les choix n'ont pas encore été arrêtés et que d'autres options sont encore possibles. C'est également l'indépendance, la transparence, la neutralité et l'égalité de traitement tout au long du débat qui fondent la légitimité de la décision finale.

### Une mobilisation citoyenne à l'échelle planétaire

En rejoignant le Partenariat pour le gouvernement ouvert (PGO) en avril 2014, la France s'est engagée à élaborer un plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative <sup>(14)</sup>, à l'instar des 64 autres pays

membres. Un des engagements de l'État est de « capitaliser sur les consultations menées et de rénover les dispositifs d'expression citoyenne », une action pour laquelle la CNDP fait figure d'« institution porteuse » <sup>(15)</sup>.

Nous citerons également parmi ces engagements « la poursuite de la consultation sur les enjeux climat afin de donner suite au débat citoyen planétaire du 6 juin 2015 » <sup>(16)</sup>.

Le samedi 6 juin dernier s'est en effet déroulée une expérience sans précédent à l'échelle du monde : 97 débats ont été organisés dans 76 pays <sup>(17)</sup>, des îles Fidji aux États-Unis, de Madagascar à la Finlande, et jusqu'au Népal si douloureusement sinistré, plus de 10 000 citoyens profanes se sont réunis pendant toute une journée pour débattre et se prononcer sur les questions à l'ordre du jour des négociations climatiques internationales en vue de la COP21 <sup>(18)</sup> organisée en décembre 2015 à Paris. L'objectif n'était pas de réaliser une enquête ou un sondage ; il s'agissait de recueillir l'avis de citoyens éclairés.

La lutte contre le réchauffement climatique n'est pas seulement l'affaire des gouvernements, des négociateurs, des grandes collectivités ou des entreprises ; c'est avant tout l'affaire des citoyens - de tous les citoyens. Si le processus de négociation sur le climat reste encore aujourd'hui l'apanage des seuls États, la participation d'autres acteurs tend toutefois à se renforcer <sup>(19)</sup>. Il nous semblait malgré tout essentiel que les citoyens du monde prennent part aux négociations de la COP21 et fassent entendre leur voix à l'échelle planétaire.

Une consultation citoyenne d'une telle ampleur est sans doute l'exercice de démocratie participative le plus ambitieux qui ait jamais été organisé. Une ambition à la hauteur de cet enjeu ? Offrir la possibilité de s'exprimer aux principaux absents des négociations sur le changement climatique, c'est-à-dire aux citoyens eux-mêmes !

(11) Section 553 de la loi de 1946 Administrative Procedure Act relative à la procédure administrative.

(12) Cette expérimentation s'est appliquée aux consultations entrant dans son champ d'application organisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2014, notamment en matière de chasse, de préservation du patrimoine naturel et d'installations classées pour l'environnement.

(13) Entretien, journal Le Bien Public, du 4 janvier 2014.

(14) Co-construit avec la société civile et les administrations, ce plan d'action comporte 26 engagements à mettre en œuvre sur la période 2015-2017.

(15) Engagement 13 tiré du Plan d'action national pour la France 2015-2017 pour une action publique transparente et collaborative.

(16) Engagement 24.

(17) Quatre organisations indépendantes sont à l'origine de ce projet de débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie (World Wide Views 2015) : le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Danish Board of Technology Foundation, Missions publiques (France) et la Commission nationale du débat public (CNDP).

(18) Conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Paris, du 30 novembre au 11 décembre 2015.

(19) Depuis le Sommet de la Terre, en 1992, l'ONU reconnaît une société civile organisée en neuf « groupes majeurs » représentant aussi bien l'expression des entreprises que celles des agriculteurs, des jeunes et des populations autochtones

## Informier - concerter - décider

Les enquêtes d'opinion que nous avons menées comportent aussi beaucoup d'éléments positifs encourageants pour l'avenir, à la condition que tous - responsables politiques, porteurs de projet et experts - s'en saisissent. Les Français témoignent d'une réelle appétence pour la participation aux décisions publiques à condition que ses modalités soient repensées.

Dans notre pays, les processus de consultation directe des citoyens sont peu développés. En revanche, depuis une vingtaine d'années, on a multiplié les procédures, les consultations obligatoires d'organismes toujours plus nombreux, des procédures souvent formelles et de faible portée, que ne comprennent pas toujours les citoyens.

Il faut donc simplifier les procédures. Mais il faut se garder des propositions de certains qui considèrent que pour simplifier les procédures et réduire les délais, il suffirait de raccourcir le temps laissé au débat public et à la consultation directe des citoyens : c'est exactement le contraire de ce qu'il faut faire.

Pour que les citoyens retrouvent la confiance, il est aujourd'hui indispensable de revenir aux principes de la convention d'Aarhus et de la Charte de l'environnement de 2005 : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés* ».

Ce n'est pas une perte de temps, c'est au contraire un gain de temps. Une décision plus concertée sera plus légitime, elle sera aussi mieux acceptée : elle permettra d'éviter les blocages et les conflits, elle pourra même être mise en œuvre plus rapidement.

Dans cette période de méfiance, voire de défiance, vis-à-vis des institutions et de la parole publique, il est essentiel de remettre les citoyens au cœur de la décision publique.

Les citoyens attendent - mieux, ils exigent - que soit mise en place une nouvelle gouvernance publique fondée non plus sur des rapports de force, mais sur une plus grande capacité de dialogue et d'écoute.

Puisse l'ensemble des responsables politiques, sociaux, économiques et associatifs s'engager dans cette voie afin qu'il devienne naturel de concerter avant de décider !

# L'Autorité environnementale et la participation du public à l'élaboration de ses décisions

Par Michel BADRÉ

Président de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2009 à 2014

L'expression par une « autorité environnementale » d'un avis sur les projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement est prescrite en France depuis 2009. Cette procédure et celle, semblable, qui s'applique aux plans et programmes, résultent de deux directives communautaires <sup>(1)</sup> transposées en droit français <sup>(2)</sup>. Son objectif est triple : inciter les porteurs de projet à améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux, faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions telle qu'elle est prévue par la convention d'Aarhus et en droit français par la Charte constitutionnelle de 2005, et éclairer les autorités chargées d'autoriser les opérations en cause. Après une description du mécanisme institutionnel mis en place depuis cinq ans, nous nous attacherons à comparer les perceptions des avis de l'Autorité environnementale nationale par les trois « publics cibles » que sont les porteurs de projet, les représentants de l'État et le grand public.

## Les avis de l'Autorité environnementale : qu'est-ce que c'est ?

Le fil conducteur des deux directives environnementales applicables respectivement aux projets et aux plans et programmes est le même :

- toute opération susceptible d'avoir des impacts environnementaux significatifs doit être soumise à une procédure d'autorisation préalable ;
- dans sa demande d'autorisation, le pétitionnaire doit fournir une évaluation environnementale comportant des renseignements obligatoires : état des lieux, description de l'opération et des raisons qui ont conduit aux choix effectués, impacts prévisibles, mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les impacts négatifs, dispositif de suivi, résumé non technique à l'usage des non-spécialistes ;
- la demande d'autorisation incluant cette évaluation doit être soumise à l'avis des « autorités ayant des compétences spécifiques en environnement » définies par chaque État membre : c'est là l'origine de la création d'une « autorité environnementale » en droit national ;
- l'ensemble du dossier, y compris cet avis, doit être soumis à concertation publique ;
- l'autorité administrative compétente autorise ou non le projet, le cas échéant sous certaines conditions, à l'issue de ce processus complet.

L'avis de l'Autorité environnementale s'adresse donc, dans l'ordre chronologique, d'abord au pétitionnaire pour lui recommander les modifications de son dossier jugées utiles, ensuite au public pour l'éclairer au cours de la phase de concertation, enfin à l'autorité décisionnaire, pour lui fournir des éléments de décision. Si, au vu de cet avis et avant concertation, les modifications apportées au projet par le pétitionnaire sont substantielles, celui-ci doit demander un nouvel avis à l'Autorité environnementale afin d'assurer la cohérence des informations servant de base à la concertation, puis à la décision.

## Qui est l'Autorité environnementale en France ?

La majorité des États membres de l'Union européenne ont désigné comme autorité environnementale leur ministre chargé de l'environnement. Dans quelques cas (notamment en Wallonie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas), des

(1) Directive 2011/92/UE, anciennement 85/337/CEE pour les projets (une directive mise à jour en 2014 n'est pas encore transposée en droit français) et directive 2001/42/CE pour les plans et programmes.

(2) Code de l'environnement, articles L. 122-1 à 3 pour les projets et L. 122-4 à 12 pour les plans et programmes, et Code de l'urbanisme, article L. 121-10 à 15 pour les documents d'urbanisme, qui sont des « plans ou programmes ».

## L'Ae une organisation collégiale

La collégialité des délibérations est le principe de fonctionnement de l'Ae. Elle apporte la garantie d'une confrontation constructive d'expertises et de connaissances diverses au sein d'un processus interne d'élaboration de l'avis.

### Les membres permanents

- Ce sont des ingénieurs et inspecteurs généraux, ayant des compétences en fonctionnement des milieux, aménagement du territoire, transports, infrastructures, droit de l'environnement ;
- les rapporteurs sont désignés parmi eux et parmi l'équipe permanente ;
- les membres permanents consacrent 50 % de leur temps à cette mission, à côté de missions d'audits, d'expertise et de conseil ;
- ils représentent 2/3 des membres délibérants de l'Ae.

### Les membres qualifiés externes

Ils interviennent pour leurs compétences environnementales spécifiques :

- patrimoine naturel et biodiversité, nature et paysages, eau et milieux aquatiques, droit de l'environnement...
- ils représentent 1/3 des membres délibérants.

### Les membres de l'équipe permanente

Ils ont en charge :

- l'analyse de la complétude des dossiers ;
- les réponses aux questions des maîtres d'ouvrage et autorités administratives ;
- la préparation des décisions au cas par cas ;
- le suivi administratif, l'organisation des réunions ;
- la mise en ligne immédiate de l'avis dès sa validation.

Les membres de l'équipe permanente sont également rapporteurs d'un nombre significatif de projets d'avis.

## L'Ae, une des autorités environnementales

En France, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement peut être le ministre chargé de l'environnement, l'Ae du CGEDD ou le préfet de région (assisté des services de la DREAL), voire le préfet de département pour certains plans et programmes.

L'Ae du CGEDD exerce cette compétence d'autorité environnementale sur les projets dans les deux cas suivants :

- lorsque le ministre chargé de l'environnement est l'autorité chargée, au titre de l'une de ses compétences ministérielles, de prendre la décision d'autorisation du projet ou de la proposer au Gouvernement ;
- lorsque le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire du projet est l'État représenté par un service dépendant de ce ministre ou un établissement public placé sous sa tutelle.

Le champ de compétence de l'Ae sur les projets s'étend également :

- à tous les projets d'un programme d'opérations fonctionnellement liées dès lors que l'un des projets de ce programme relève d'une décision prise par le ministre chargé de l'environnement ou proposée par ses soins au Gouvernement ;
- à tous les projets nécessitant plusieurs décisions administratives, dès lors que l'une d'elles relève de la compétence de ce ministre ou est proposée par ses soins au Gouvernement.

L'Ae étend sa compétence en outre sur un ensemble de plans et programmes.



[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)  
contact : [autoriteenvironnementale.cgedd@developpement-durable.gouv.fr](mailto:autoriteenvironnementale.cgedd@developpement-durable.gouv.fr)

Conception graphique et réalisation : www.tempreel.info. Imprimeur labellisé Imprim'Vert (garanti la gestion des déchets dangereux en filières agréées). L'imprimeur a fait certifier sa chaîne de contrôle : FSC BV-COC-899867. Imprimé sur papier partiellement recyclé issu de forêts gérées durablement. Crédits photos METL - MLETR - Gouverneur - Cheminement en bois, card - Saint-Laurent-d'Aiguze - © Arnaud Bouissou - © Gérard Crossay.

Photo © CGEDD

« La fonction d'autorité environnementale est assurée par une formation collégiale spécialisée rattachée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Rattachée à la structure d'inspection du ministère, l'autorité environnementale se prononce et rend ses avis publics sans être soumise à aucun contrôle hiérarchique. »



instances d'expertise spécialisées ont été mises en place, pour renforcer la crédibilité des avis de l'autorité environnementale aux yeux du public.

En France, le choix fait est un choix intermédiaire entre ces options. Le regroupement effectué en 2007 (et maintenu depuis lors sous des formes voisines) entre la responsabilité ministérielle de l'Environnement et celles de secteurs en charge de réaliser de grandes infrastructures (transport, énergie, urbanisme...) a en effet conduit à distinguer deux cas :

- lorsque le ministre chargé de l'Environnement au titre de l'une quelconque de ses responsabilités est responsable soit de la maîtrise d'ouvrage de l'opération (directement ou par établissement sous tutelle interposé), soit de la décision d'autoriser l'opération, il ne peut de façon crédible exercer la fonction d'autorité environnementale. Celle-ci est alors assurée par une formation collégiale spécialisée rattachée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'Autorité environnementale (désignée dans la suite de cet article par Ae). Rattachée à la structure d'inspection du ministère, l'Ae se prononce et rend ses avis publics sans être soumise à aucun contrôle hiérarchique. Cela concerne en moyenne une centaine d'opérations par an, dont tous les grands projets d'infrastructure résultant de décisions prises au niveau national : lignes à grande vitesse, autoroutes, installations nucléaires, travaux dans les grands ports, etc. ;
- dans tous les autres cas <sup>(3)</sup>, et notamment ceux d'opérations autorisées localement sous la responsabilité de collectivités ou d'entités privées, l'autorité environnementale, agissant pour le compte du ministre chargé de l'Environnement, est le préfet de région ou, exceptionnellement (pour certains documents d'urbanisme), le préfet de département. Cela concerne en moyenne 200 à 300 opérations par an et par région.

Les réflexions qui suivent se fondent sur l'activité de l'Ae au niveau national. L'attribution aux préfets des compétences d'autorités environnementales locales fait l'objet de débat depuis sa mise en place en 2009, en raison de la proximité fonctionnelle (voire, dans certains cas, de l'identité) qu'elle instaure entre les autorités environnementales et les autorités décisionnaires. Des réflexions sur la modification de ce dispositif sont en cours <sup>(4)</sup> (elles ne sont pas analysées ici).

L'Autorité environnementale est aussi chargée, depuis 2012, de décider de l'obligation ou de la dispense d'études d'impact pour les projets relevant de sa compétence et justifiant un examen « au cas par cas », mais pas une soumission systématique à étude d'impact (cela concerne une centaine de décisions par an, pour les dossiers relevant de l'Ae).

### La démarche collégiale de préparation des avis de l'Ae

Pour chaque dossier, l'Ae dispose de trois mois (après réception du dossier complet) pour donner son avis. Des rapporteurs (généralement deux, mais il peut parfois y en avoir trois, ou un seul) choisis parmi les membres de l'Ae

ou de son équipe permanente <sup>(5)</sup> sont chargés d'analyser le dossier, de rencontrer (sur place, sauf à de rares exceptions) le pétitionnaire, de consulter toute autre personne susceptible de les éclairer et de préparer un projet d'avis. Celui-ci est soumis par écrit à la critique collégiale huit jours avant la séance bimensuelle de délibération qui devra en débattre. Amendé en fonction des remarques reçues, le projet d'avis est mis en débat (pour les points n'ayant pas fait l'objet d'un consensus). La rédaction définitive est arrêtée en séance, après quoi l'avis est aussitôt rendu public *via* une mise en ligne (toujours dans la demi-journée suivant la séance) sur le site de l'Ae (<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-de-liberes-de-l-autorite-environnementale-a331.html>).

La justification de la création de l'Ae étant l'impératif de garantir l'absence de tout lien de celle-ci avec les maîtres d'ouvrage comme avec les autorités publiques chargées d'autoriser les projets, l'Ae s'est dotée dans son règlement intérieur de règles permettant de réduire les suspicions d'instrumentalisation de ses avis. Ces règles sont classiques dans tous les organismes d'expertise : déclarations d'intérêt pour les membres, mention sur les avis des présents, des absents et des membres n'ayant pas délibéré en raison d'une possible suspicion de partialité. Cette disposition de non-participation est très souvent utilisée, notamment pour des membres de l'Ae ayant eu à connaître du projet au titre de fonctions antérieures.

À l'expérience, les règles assurant le plus efficacement l'indépendance de jugement présidant à l'élaboration des avis de l'Ae sont les suivantes :

- la collégialité systématique de tout avis rendu par l'Ae, dans laquelle coexistent des membres issus du CGEDD et des personnalités qualifiées externes à l'administration nommées en raison de leurs compétences particulières. Tous sont, certes, nommés par le ministre chargé de l'Environnement, et donc révocables par celui-ci <sup>(6)</sup>. Mais l'application par tous les membres d'une consigne visant à biaiser un avis apparaît difficilement concevable ;
- la publicité des avis sur Internet dans un délai ne dépassant pas quelques heures après la clôture de la réunion collégiale : cette pratique, adoptée peu après la mise en place de l'Ae à la suite de quelques incitations à modifier des avis *a posteriori*, rend matériellement impraticables de telles modifications : les personnes intéressées à les demander n'ont en effet connaissance du contenu des avis qu'après leur mise en ligne. Cette pratique impose une grande exigence de qualité aux membres de l'Ae

(3) Sauf celui (ne concernant que quelques opérations par an relevant surtout du ministère de la Défense) d'opérations dont la décision est nationale, mais n'implique pas le ministre chargé de l'Environnement : dans ce cas, l'autorité environnementale est le ministre, et non l'Ae du CGEDD.

(4) En mars 2015, date de rédaction de cet article.

(5) Actuellement : un secrétaire général, 4 cadres et 2 administratifs chargés du suivi des dossiers.

(6) Contrairement aux membres d'une « autorité administrative indépendante », qui sont irrévocables pendant toute la durée de leur mandat.

dans l'élaboration de leurs avis, lesquels ne se prêtent à aucune correction *a posteriori*. En cinq ans, aucun des avis publiés par l'Ae <sup>(7)</sup> n'a fait l'objet de la part de pétitionnaires ou d'opposants de critiques précises et argumentées portant sur des erreurs de fait ou d'appréciation.

Le traitement des désaccords entre membres de l'Ae sur le contenu d'un avis est décrit dans son règlement intérieur. Selon une règle courante dans d'autres instances, la rédaction doit alors être arrêtée selon l'avis majoritaire, les options minoritaires étant mentionnées en tant que telles, si leurs tenants le demandent. En 400 avis comportant près de 6 000 recommandations, cette situation de désaccord ne s'est jamais produite. Ce consensus étonnant peut s'expliquer :

- soit par un fonctionnement interne éliminant toute aspérité dans les avis ou ne laissant aucune place à la discussion : l'auteur de ces lignes est mal placé pour écarter ces explications, qui ne semblent pas être celles qui sont le plus couramment avancées ;
- soit par une « culture de groupe » qui s'est constituée rapidement, le grand intérêt des sujets traités et la stimulation intellectuelle collective conduisant à produire du consensus plutôt que du conflit. Plus efficace que des stages de saut à l'élastique ou de traversée du désert qui auraient pu être envisagés pour créer la cohésion du groupe, cette situation pourrait pourtant constituer un risque pour l'Ae si elle devait conduire des membres à faire preuve de moins de vigilance critique sur leurs propres avis ;
- soit, plus vraisemblablement, par l'attention apportée par l'Ae à respecter strictement son champ de compétence. Si elle s'aventurait à s'exprimer sur l'opportunité des projets en dehors de son domaine de légitimité, dans un processus de décision démocratique et non technocratique, les divergences d'avis sur l'opportunité de chaque projet seraient sans doute fréquentes. À l'inverse, une expertise argumentée formulée par les rapporteurs sur les éléments factuels du dossier et passée ensuite au crible de la critique collective a toutes les chances de recueillir le consensus général : c'est ce qui s'est toujours produit jusqu'ici.

### Les dossiers examinés par l'Ae de 2009 à 2014 <sup>(8)</sup>

Instituée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009, l'Ae a examiné au cours de ses cinq premières années d'existence près de 400 dossiers.

Les plans ou les programmes représentent environ 15 % du total. Ils portent soit sur des familles de programmes analogues (tous les contrats de développement territorial du Grand Paris, toutes les chartes de parcs nationaux...) soit sur des opérations atypiques (le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), le schéma minier de la Guyane, le programme national nitrates, etc).

Les projets, pour 85 % du total, concernent pour la moitié environ des infrastructures de transport. Les projets ferroviaires y sont les plus nombreux (près d'une centaine), le reste se répartissant entre le réseau routier national, la voirie fluviale et les ports. L'autre moitié concerne l'énergie (installations nucléaires à installer ou à démanteler,

lignes à haute tension, gazoducs, etc.), plusieurs opérations d'urbanisme et d'autres opérations très diverses.

Les enseignements tirés par l'Ae de l'analyse de ces dossiers figurent dans ses rapports annuels successifs (consultables sur son site : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html>). On se limitera ici à quelques constats rapides sur la perception et l'utilisation des avis de l'Ae par les maîtres d'ouvrage, les représentants de l'État et le public.

### Comment les avis de l'Ae sont-ils lus et utilisés ?

Pour les maîtres d'ouvrage, les avis de l'Ae sont l'aboutissement d'analyses menées avec les rapporteurs pendant la préparation des avis. Les recommandations de l'Ae, exprimées dans un esprit de critique constructive, sont le plus souvent reçues par les maîtres d'ouvrage (en particulier par ceux qui sont fréquemment confrontés à des concertations difficiles) comme un éclairage permettant une amélioration significative des projets. Au vu de l'avis rendu par l'Ae ou des questions posées en amont par les rapporteurs, une vingtaine de dossiers ont d'ailleurs été retirés et repris en profondeur avant une nouvelle saisine sur la base du dossier modifié. L'Ae a pu constater les améliorations importantes qui, dans ces cas, ont ainsi pu être apportées.

Dans des cas justifiant des recommandations moins lourdes, les documents joints au dossier de concertation par les maîtres d'ouvrage et indiquant les suites données aux recommandations de l'Ae permettent d'améliorer l'information du public. Force est cependant de constater que cette situation de dialogue constructif n'est pas générale : quelques projets supplémentaires auraient mérité, pour l'Ae, une reprise de fond et un nouvel avis. Par ailleurs, certains maîtres d'ouvrage voient encore dans l'intervention de l'Ae une aide apportée aux opposants aux projets pour élaborer leurs dossiers contentieux, et non un conseil aux maîtres d'ouvrage pour anticiper et éviter de telles situations. Cette crainte apparaît être contredite par le seul cas actuel de jugement définitif s'étant fondé explicitement sur un avis de l'Ae <sup>(9)</sup> : saisi d'une demande d'annulation de l'autorisation d'un projet de ligne à haute tension fondée sur une prise en compte estimée insuffisante par le requérant des enjeux de biodiversité, le Conseil d'État a rejeté ce motif d'annulation,

(7) Dans un seul cas, un maître d'ouvrage a contesté dans son mémoire en réponse à l'avis de l'Ae joint au dossier d'enquête publique une analyse juridique de l'Ae. Cette dernière a adressé au maître d'ouvrage, au commissaire enquêteur et à l'autorité décisionnaire une mise au point argumentée confirmant son point de vue initial, qui n'a pas suscité d'argumentation contraire.

(8) La liste détaillée des opérations est accessible sur le site de l'Ae, avec les avis correspondants : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-depuis-2009-r423.html>. (9) Arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 2014 sur un recours contre un arrêté portant déclaration d'utilité publique d'une ligne à haute tension dans les communes de Rosny-sous-Bois et de Neuilly-Plaisance (département de la Seine-Saint-Denis).

9) Arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 2014 sur un recours contre un arrêté portant déclaration d'utilité publique d'une ligne à haute tension dans les communes de Rosny-sous-Bois et de Neuilly-Plaisance (département de la Seine-Saint-Denis).

considérant que l'avis de l'Ae sur le projet avait au contraire estimé pertinent le traitement desdits enjeux.

Avec les représentants de l'État, chargés de prononcer au niveau national ou local la déclaration d'utilité publique (DUP) ou les autorisations administratives nécessaires aux projets soumis à l'Ae, le dialogue est plus difficile. Le refus, de la part de l'Ae, de se sentir liée dans ses avis de garant environnemental par des considérations d'opportunité sur le projet est souvent mal compris : il est pourtant à la base même de l'autonomie institutionnelle donnée à l'Ae par rapport au ministère chargé de l'Environnement, dès lors que ce ministère se trouvait être aussi chargé des Transports ou de l'Énergie. L'argument parfois opposé à l'Ae de l'« unicité de la parole de l'État » montre bien où est la difficulté, dans l'opposition entre la légitimité de l'État et sa crédibilité <sup>(10)</sup>. Personne ne conteste la légitimité qu'a l'État, au nom de l'intérêt général, à juger de l'utilité publique d'un projet. Personne ne conteste non plus sa légitimité à être, seul ou avec d'autres acteurs, porteur de grands projets d'infrastructure dès lors que ces projets correspondent à la mise en œuvre de politiques nationales. Mais sa crédibilité dans une concertation se trouve mise en cause lorsqu'il assume ces deux rôles simultanément, en l'absence de séparation fonctionnelle ou structurelle claire. Sans expliquer à elle seule les difficultés de conduite d'un projet comme celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes <sup>(11)</sup>, cette situation n'a pu qu'y contribuer.

La position du « grand public » est plus complexe à analyser, faute de retours suffisants. La visibilité d'une structure jeune comme l'est l'Ae qui a privilégié à ses débuts le savoir-faire sur le faire savoir reste de ce fait trop limitée. La presse nationale, spécialisée ou généraliste, et encore plus la presse quotidienne régionale se font pourtant souvent l'écho des avis de l'Ae sur les dossiers médiatisés, surtout quand les avis sont critiques, suscitant alors des titres plus accrocheurs que les avis eux-mêmes <sup>(12)</sup>. Mais ces retours restent assez limités. En revanche, l'Ae a pu mesurer plus précisément l'écho qu'ont eu ses avis auprès de deux catégories de partenaires en position de médiateurs vis-à-vis du grand public :

- les commissaires enquêteurs, au début peu familiers avec la démarche d'évaluation environnementale et d'avis de l'Ae, se sont révélés très intéressés par des contacts plus approfondis leur permettant de s'approprier les constats faits par l'Ae. Les rencontres et les échanges menés initialement se prolongent aujourd'hui par des séances de formation visant à faciliter cette compréhension ;
- les associations ont des attitudes très variées vis-à-vis de l'Ae, allant d'une méfiance certaine (pour celles

qui soupçonnent l'Ae de n'être qu'un « faux-nez » de l'État...), à l'attention positive et aux contacts réguliers, pour celles qui estiment qu'à l'expérience, les avis de l'Ae sont solides. Entre ces deux positions, l'indifférence et la méconnaissance restent répandues, ce qui justifie la poursuite d'un long travail de communication sur les avis rendus par l'Ae.

L'analyse du rôle de l'Ae dans le processus de décision des grands projets conduit donc à un constat assez contrasté.

Les maîtres d'ouvrage (souvent de grands maîtres d'ouvrage publics ou parapublics, pour l'Ae) la connaissent bien, ils ont pris l'habitude de dialoguer et d'analyser avec elle les points de désaccord en recherchant une amélioration progressive de la qualité des projets au bénéfice de tous.

Les représentants de l'État, eux aussi, connaissent bien l'Ae, mais leur compréhension de son rôle nécessaire à un dialogue constructif sur les divergences entre points de vue n'est pas encore établie. La double posture de l'État, à la fois garant de l'intérêt général et porteur de projet, s'accommode mal de l'existence d'une structure perçue comme mettant en cause l'unicité de sa parole. Il s'agit là d'une difficulté structurelle et non conjoncturelle ou liée aux personnes, et elle appelle à poursuivre la réflexion sur le rôle de l'État et sur l'expertise contradictoire dans l'examen de ces grands projets.

L'information du grand public sur la procédure d'évaluation environnementale et sur les avis rendus par l'Ae, directement ou par l'intermédiaire des commissions d'enquête ou des associations, n'en est encore qu'à ses débuts. C'est donc là pour les prochaines années un enjeu important pour l'Ae et pour les autres acteurs publics impliqués dans le grand chantier d'amélioration de la démocratie participative qui vient d'être engagé.

(10) Un responsable ministériel a ainsi demandé à l'auteur, au cours d'une réunion de travail « de quel côté de la table » était l'Ae, un autre a estimé en sa présence que les avis publics de l'Ae « pourraient avantageusement être remplacés par des « notes blanches » adressées au ministre ».

(11) Le projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (en Loire Atlantique), comme celui du barrage de Sivens (département du Tarn), n'ont pas été soumis à l'avis de l'AE : la DUP de Notre-Dame des Landes a en effet été antérieure à la mise en place de ce dispositif réglementaire, et celle de Sivens relevait du ressort de l'autorité environnementale locale.

(12) Plusieurs projets ont été ainsi présentés comme ayant été « retoqués » par l'Ae, ce qui n'a jamais fait partie de son domaine de légitimité ni de ses intentions.

# Vers une participation continue du public à la réalisation des projets

Par Claude CHARDONNET  
Présidente de C&S Conseils

« La conduite de tout projet d'investissement de transport s'appuie (...) sur le principe d'une concertation continue » <sup>(1)</sup> qui « instaure un dialogue direct et régulier avec les élus, les acteurs institutionnels, les associations, les entreprises et les habitants » <sup>(2)</sup>. Le développement de la participation continue du public - en amont de la réalisation des projets comme après leur mise en service - est le fruit d'une double pression sur les maîtres d'ouvrage, celle des textes juridiques <sup>(3)</sup> et celle du public.

Sa mise en œuvre est toutefois loin d'aller de soi tant le point d'équilibre est difficile à trouver entre les fortes aspirations d'une société civile toujours en alerte, la prise en compte des bilans de la Commission nationale du débat public (CNDP) ou des avis promulgués par l'Autorité environnementale (Ae) et l'avancement, voire la rentabilité économique des projets.

(1) STIF - Guide de la concertation des projets d'investissement, janvier 2015.

(2) <http://www.societedugrandparis.fr/2015>

(3) Convention d'Aarhus, article L. 121-1 du Code de l'environnement, article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, Charte constitutionnelle de l'environnement...



Photo © CNDP/CPDP LGV PACA

Débat public organisé autour du projet de construction de la Liaison à grande vitesse (LGV) PACA.

« La conduite de tout projet d'investissement de transport s'appuie (...) sur le principe d'une concertation continue » qui « instaure un dialogue direct et régulier avec les élus, les acteurs institutionnels, les associations, les entreprises et les habitants. »

## Un public en demande d'un lien continu avec le maître d'ouvrage

### **Le public souhaite être associé au processus complet de réalisation du projet et pas seulement à une séquence isolée**

Des rendez-vous formalisés existent désormais entre maîtres d'ouvrages et publics concernés, tels que le débat public, la concertation préalable à l'enquête publique, l'enquête publique elle-même, la phase chantier et le suivi des engagements après la mise en service. Mais un « *dialogue permanent* »<sup>(4)</sup> serait plus approprié, notamment pour combler les insuffisances pointées lors de chacune des séquences. « *Être associés au processus, entend-on régulièrement, c'est déjà mieux qu'être consultés à un moment choisi.* »

### **Il veut exercer un droit de suite, puisque beaucoup des questions posées au début de la conception d'un projet ne peuvent trouver de réponse qu'en fin de processus**

Dès les phases amont des projets, des préoccupations s'expriment qui ne trouveront de réponse que plus tard. En matière de transports urbains, par exemple, quel que soit le moment de la concertation, l'essentiel des questions portent sur les travaux : leur organisation, leurs nuisances et les mesures adoptées pour les réduire (et, lorsqu'il s'agit de lignes de transport souterraines, les modalités d'évacuation des déblais, le tracé exact du tunnelier, ses puits d'entrée et de sortie, etc.). La demande d'information concerne également les stations : leur localisation exacte, leurs accès et, le cas échéant, les acquisitions foncières prévues et leurs modalités. L'aspiration du public à vérifier le sort qui aura été réservé à ses critiques exprimées publiquement et inscrites dans les comptes rendus des réunions de concertation fonde à ses yeux un droit de suite jusqu'à la mise en œuvre du projet.

### **Le public veut contribuer aux différentes phases d'étude du projet et disposer des résultats *in itinere***

Être associé au processus d'élaboration des projets signifie également contribuer aux phases successives d'étude, lesquelles sont connues en particulier des acteurs associatifs. Ceux-ci offrent alors de « *partager leur connaissance du territoire* » ou leur « *connaissance des milieux naturels locaux* ». Ils sont également demandeurs des résultats des études. C'est, par exemple, le cas dans des démarches de concertation autour de projets portuaires de gestion des dragages qui associent, autour des responsables portuaires, les professionnels de la pêche, des scientifiques, des associations environnementales, des services de l'État et des acteurs économiques ; l'exigence formulée par le public est d'« *être informé régulièrement des résultats des études au fur et à mesure de leur publication [et ce,] dans un langage didactique et précis* ». Continuité et qualité de l'information devraient ainsi permettre de lever la suspicion à l'égard des résultats de ces études.

### **Certains acteurs locaux souhaitent même devenir des partenaires du projet**

Même s'ils sont souvent plus difficiles à mobiliser, les acteurs économiques évoquent eux aussi l'importance d'une

relation étroite et permanente avec les maîtres d'ouvrage. Qu'il s'agisse de transports urbains, de parcs éoliens, de lignes électriques, ils attendent que soit mis en place un « *partenariat* » leur permettant de peser sur la conception du projet et sur les services que celui-ci rendra et/ou de saisir - dans les meilleures conditions - les opportunités de marchés que le projet peut offrir à leur entreprise. Ces acteurs font partie de ceux, avec les associations environnementales, qui évoquent des modalités, telles que la mise en place de comités de suivi *ad hoc*.

## Des autorités qui incitent à la continuité des processus de concertation

### **Les bilans du président de la Commission nationale du débat public (CNDP) : un rôle prescripteur**

Pour chaque débat public, le bilan du président de la CNDP prend appui sur le compte rendu rédigé par la Commission particulière du débat public (CPDP) concernée. L'analyse de quelques bilans récents permet de relever deux injonctions récurrentes : le maître d'ouvrage devra répondre aux préoccupations exprimées pendant les débats publics et il devra poursuivre le dialogue avec les acteurs du projet et le grand public. Ainsi, il est appelé à lancer « *des études complémentaires de nature technique, scientifique, écologique ou économique* »<sup>(5)</sup> et à répondre, par exemple dans ce cas d'installation d'un parc éolien en mer, « *à l'ensemble des préoccupations exprimées au cours du débat (public), notamment en matière d'environnement, d'emploi et de développement économique régional, ou de soutien à la pêche et à l'activité touristique* »<sup>(6)</sup>. Il devra « *observer la plus grande transparence dès la réception des résultats des études en cours et s'engager à instaurer divers suivis tout au long de la durée de vie du parc* »<sup>(7)</sup>. Dans cet autre bilan, il est fermement demandé au maître d'ouvrage, de « *mobiliser les citoyens et d'assurer leur implication à long terme afin de les remettre au cœur de la décision sur ce projet* »<sup>(8)</sup>. Les modalités recommandées sont parfois très précises, comme dans le cas de ce projet de grand équipement sportif : « *la mise en place d'un comité consultatif du projet intégrant quatre ateliers sur le développement économique et l'emploi, les transports et l'accès au stade, la prise en compte de l'environnement, les usages sportifs, culturels et récréatifs locaux du projet* »<sup>(9)</sup>.

(4) Enseignements tirés de comptes rendus de réunions publiques accessibles en ligne sur les sites Internet du STIF, des GPM, de RTE, de VNF ou de la CNDP... et entretiens d'évaluation menés par C&S Conseils avec des acteurs, avant ou après des phases de débat public ou de concertation.

(5) Bilan CNDP « Villages Nature », Philippe Deslandes, 21 juillet 2011.

(6) Bilan CNDP « Projet éolien en mer de Courseulles », Christian Leyrit, 11 septembre 2013.

(7) Bilan CNDP « Projet éolien en mer de Saint-Brieuc », Christian Leyrit, 19 septembre 2013.

(8) Bilan CNDP « Projet ferroviaire LNOBPL », Christian Leyrit, 26 février 2015.

(9) Bilan CNDP « Projet Grand stade de rugby en Essonne », Christian Leyrit, 21 avril 2014.

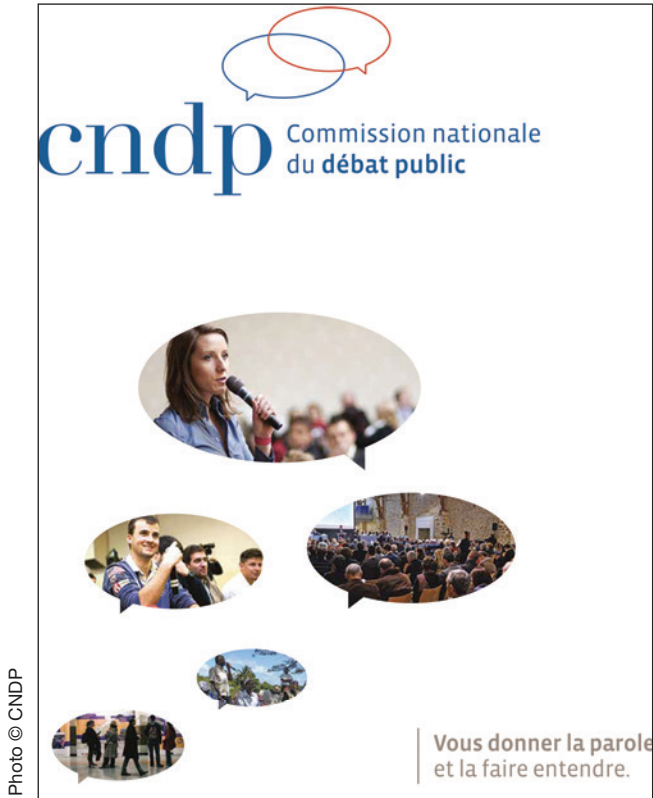


Photo © CNDP

« Pour chaque débat public, le bilan du président de la CNDP prend appui sur le compte-rendu rédigé par la Commission particulière du débat public (CPDP) concernée. »

### Les garants de concertation nommés par la CNDP : un appel aux maîtres d'ouvrage (MOA) à tenir leurs engagements

Après avoir porté une appréciation sur la qualité de la concertation organisée par les maîtres d'ouvrage, les garants nommés par la CNDP s'emploient généralement à rappeler les engagements pris par les porteurs de projets. La mise en ligne des rapports des garants sur le site de la CNDP et leur mise à la disposition du public lors de l'enquête publique en augmentent la portée.

Un garant juge ainsi la concertation à l'aune du débat qui l'a précédée : « Cette phase de concertation préparatoire à l'élaboration du dossier d'enquête publique a permis aux porteurs du projet de revenir sur des attentes exprimées lors du débat public, avec des éclairages plus approfondis, voire nouveaux, sur les nuisances sonores, en particulier, l'aménagement urbain, l'insertion des nouvelles gares ou les aménagements des gares existantes. De ce point de vue, la concertation engagée a atteint correctement son objectif [qui était de] poursuivre le dialogue et d'approfondir des questions difficiles soulevées lors du débat public »<sup>(10)</sup>.

Cet autre garant a considéré, pour sa part, que « le maître d'ouvrage a intégré dans ses conclusions le besoin de continuer à communiquer avec le public et les acteurs pendant toute la phase de déstockage. Pour cela, non seulement la commission de suivi pourra être active, mais des

dispositifs d'information réguliers tant via le site Internet que par le biais de supports écrits du type « newsletter » seront mis en place »<sup>(11)</sup>.

Enfin, un autre garant, après avoir souligné l'inquiétude des riverains, estime que le maître d'ouvrage « a pris celle-ci en compte », et rappelle que ce dernier a proposé « dans un premier temps, des rendez-vous ciblés sur les questions évoquées, puis de faire intervenir des organismes experts qui seront chargés de détecter les interactions entre les travaux et les constructions riveraines afin que soit délivrée une information continue pendant toute la durée des études et des travaux »<sup>(12)</sup>.

### Les avis de l'Autorité environnementale : un appel à des dispositifs de suivi rigoureux et publics

Les avis de l'Ae « visent à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent et à améliorer la qualité des projets avant la prise de décision »<sup>(13)</sup>.

De ce fait, l'Ae exprime un point de vue sur la concertation. C'est le cas, par exemple, lorsqu'elle relève, dans le cas de la construction d'un gazoduc, « la démarche d'optimisation du tracé menée selon un processus de concertation très approfondi sur quatre ans »<sup>(14)</sup> et qu'elle insiste sur le fait que « la crédibilité actuelle et l'efficacité future des mesures (de réduction et de compensation des impacts) dépendent de la mise en place d'un dispositif de suivi rigoureux et public dont l'Ae rappelle qu'il y a lieu d'en préciser les modalités dans la décision d'autorisation ». Ou encore, dans le cas de l'extension d'une ligne de métro, lorsqu'elle « recommande de réaliser des campagnes de mesures acoustiques quelques mois après la mise en service, puis de façon régulière en phase d'exploitation, d'en rendre publics les résultats et de mettre en place un comité de suivi associant notamment des représentants des riverains, pour (se) concerter sur les conséquences à en tirer »<sup>(15)</sup>, l'Ae émet non seulement des recommandations en matière de mesure et de gestion des impacts du projet, mais aussi en termes de modalités de concertation. Elle insiste même, dans un autre avis (relatif à la construction de l'une des lignes du Réseau Express Grand Paris), sur « la nécessité de mettre en place (...), en partenariat avec les parties prenantes locales, un dispositif permanent de suivi dont le cadre et les modalités devraient être précisés

(10) Bilan du garant Michel Gaillard sur la concertation post-débat public sur le projet de prolongement du RER E (Éole) vers l'ouest, 6 octobre 2011.

(11) Bilan du garant Henri Watissee sur la concertation avant enquête publique sur le projet de fermeture du centre de stockage des déchets ultimes Stocamine (du 15 novembre 2013 au 15 février 2014).

(12) Bilan du garant Pierre-Gérard Merlette sur la concertation post-débat public RTPGP tronçon Ligne 14 Sud, du 14 octobre 2014.

(13) <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html>

(14) Avis délibéré de l'Ae sur le projet de gazoduc Eridan entre Saint-Martin-de-Crau (Bouches-du-Rhône) et Saint-Avit (Landes), 24 avril 2013.

(15) Avis délibéré de l'Ae sur le projet de débranchement du tramway T4 jusqu'à Clichy-Montfermeil, 10 octobre 2012.

dans la déclaration d'utilité publique, comme le prévoit désormais la loi »<sup>(16)</sup>.

## La continuité : une gageure ?

Toutefois, l'injonction de continuité, même si elle semble en mesure de dépasser certaines limites de la concertation ponctuelle, soulève en elle-même trois nouveaux défis : la mobilisation du public dans la durée, la mobilisation du public en amont des décisions et la traçabilité de la concertation sur le temps long.

### Mobiliser le public dans la durée

Certains garants témoignent de cette difficulté, comme celui-ci, à propos d'une concertation post-débat public, qui fait le constat « *que ces réunions de concertation ont peu mobilisé les publics sollicités. Quelle interprétation donner à ce constat ? Une version positive est de considérer que le débat public avait parfaitement rempli son rôle. Pourquoi, dès lors, consacrer à nouveau du temps à la poursuite de ces échanges ? Quelques mois seulement séparaient les deux événements, (une) période trop courte pour que soient remobilisés les acteurs (...). Rappelons cependant que l'attente fortement exprimée lors du débat public d'une mise en service le plus tôt possible du RER E prolongé, et donc d'un lancement rapide de l'enquête publique, imposait le choix fait par les porteurs du projet quant à la période de cette concertation* »<sup>(17)</sup>. Maintenir la participation à un niveau suffisant et dans la durée tient de la gageure. La question est dès lors posée du sens de cette continuité, si le public et les acteurs concernés ne sont pas au rendez-vous. Le déficit de confiance dont pâtiennent ces dispositifs reprend-il le dessus ? Alors, à quoi bon ? Au-delà de la conformité au cadre réglementaire, quelle en est l'utilité pour la qualité du projet et pour celle de son insertion territoriale ?

### Mobiliser le public lorsque des options sont encore ouvertes

Que dire aussi de ces débats publics CNDP qui interviennent après que des décisions significatives ont été prises sur l'opportunité et sur certaines caractéristiques des projets.

Cela a été le cas des 6 projets de parcs éoliens en mer attribués après deux appels d'offres de l'État. Dans tous les cas, des concertations avec les acteurs locaux (collectivités, pêcheurs, associations, entreprises, administrations) ont été tenues pendant les années précédant l'attribution et des instances de suivi ont été mises en place par les préfetures dès qu'a été fait le choix de l'entreprise lauréate. Les zones propices à l'implantation des parcs, leur puissance maximale et le calendrier des procédures et de leur construction sont désormais des invariants. Chaque maître d'ouvrage, pour pouvoir être retenu, s'est engagé, dans son offre, sur certaines caractéristiques. Dès lors, il est bien difficile d'instaurer la confiance sur la portée des débats publics qui se tiennent ensuite. Solliciter l'avis des acteurs et du public à contretemps des choix opérés ne peut que contribuer à ruiner les efforts de tous, à vider de son sens l'offre de participation et à éloigner le public de ces dispositifs.

## Conserver une mémoire vive des phases de concertation

Troisième défi, celui de la mémoire. L'élaboration d'un projet est rythmée par trois temps de concertation jusqu'à sa mise en service : pendant les études préliminaires (en amont et pendant un débat public CNDP ou une concertation recommandée par la CNDP avec la nomination d'un garant), en phase d'avant-projet (concertation art. L. 300-2 du Code de l'urbanisme ou concertation post-débat public) et après l'enquête publique (concertation continue pendant les études de projet et pendant le chantier). Ensuite, après la mise en service du projet, elle se poursuit sous d'autres formes (suivi des engagements du MO). Plusieurs années se sont écoulées, les équipes de la maîtrise d'ouvrage ont changé, et, avec elles, l'état d'esprit et les approches ont eux aussi parfois évolué. Parmi les risques récurrents figurent le déficit de mémoire collective et une discontinuité dans les relations avec des acteurs locaux qui, eux, sont restés et sont prompts à rappeler les faits passés et ses propres engagements au porteur du projet. Le phénomène inverse existe aussi : la population s'est renouvelée et elle estime qu'il n'y a jamais eu de concertation sur le projet puisqu'elle n'a pas assisté aux phases précédentes.

## Quelques enseignements tirés de l'expérience

Pour que la continuité apporte toute sa valeur ajoutée, c'est-à-dire une aide à la conception de projets acceptés par le territoire d'accueil et réalisables pour le maître d'ouvrage, il n'existe pas de recette imparable, mais seulement quelques clés issues de l'expérience.

**La concertation doit être un facteur de progression** - et non un frein - dans la construction du projet, c'est pourquoi chaque séquence doit être ouverte et refermée en amont de décisions dont le calendrier doit avoir été annoncé et - dans toute la mesure du possible - tenu. C'est ce que s'emploie à faire, par exemple, Réseau de transport d'électricité (RTE) pour ses projets lorsque des processus de concertation sont organisés en amont de la prise de décision au sein d'instances présidées par le préfet concerné<sup>(18)</sup> et composées d'élus, d'acteurs associatifs et économiques.

Chaque question soulevée par la concertation doit faire l'objet de **réponses in itinere** grâce notamment aux études, mais pas exclusivement. En effet, **plus les réponses auront été élaborées collectivement avec les acteurs locaux et les experts**, et plus le processus sera jugé constructif, le moment venu, par le garant ou par le commissaire enquêteur, voire par le juge. Cela concerne, par exemple, l'évaluation des milieux naturels, la mesure des

(16) Avis délibéré de l'Ae sur le projet de Ligne 15 Sud (ligne rouge sud) de la Société du Grand Paris (SGP), 10 juillet 2013.

(17) Bilan du garant Michel Gaillard sur la concertation post-débat public sur le projet de prolongement du RER E (Éole) vers l'ouest, 6 octobre 2011.

(18) Voir à ce sujet les instances locales de concertation prévues par la circulaire Fontaine ([http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/03/cir\\_26580.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_26580.pdf)).



Photo © CNDP/CPDP PSMO

Débat public portant sur le projet de Port Seine Métropole Ouest (PSMO).

« Pour donner du sens et faciliter la participation du public, clarifier toujours ce que l'on attend, les modalités de contribution et le système de décision. »

champs magnétiques, la recherche de tracés ou encore la mise au point de mesures de réduction ou de compensation. Les modalités de discussion choisies pour traiter de ces sujets sont alors décisives pour stimuler la recherche de solutions co-élaborées.

À chaque fois, **les règles de la concertation doivent être explicitées** : pour donner du sens et faciliter la participation du public, clarifier toujours ce que l'on attend, les modalités de contribution et le système de décision. S'il ne s'agit pas d'une concertation permanente, il convient d'éviter des intervalles trop longs entre chaque séquence. Un dialogue doit donc rester possible, sans pour autant adopter des formes lourdes et systématiques.

Instaurer une **coordination avec d'autres maîtres d'ouvrage du territoire** : c'est ce que pratiquent les Grands ports maritimes, Voies navigables de France (VNF), le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et la Société du Grand Paris (SGP) lorsque, pour leurs projets, ils associent étroitement les collectivités, les partenaires et les transporteurs, de telle sorte que l'enjeu en termes d'aménagement urbain soit pris en compte dans la concertation, en synergie avec le projet de transport.

**Faire des choix qui prennent en compte la concertation, et le faire savoir** : pour cela, il convient de veiller à une traçabilité sans faille des rencontres et des travaux mobilisant le public. En premier lieu, il s'agit de joindre

les comptes rendus et les bilans de concertation aux dossiers d'enquête publique. Il s'agit également de tracer dans l'étude d'impact les enseignements tirés de la concertation, y expliquer, par exemple, les réductions, les évitements et les compensations résultant du travail avec les acteurs locaux. Il faut, enfin, faire l'effort de tirer les enseignements de chaque séquence de concertation, en interne et parfois avec les acteurs eux-mêmes, pour que la suivante soit plus efficace et utile pour tous.

## Conclusion

S'en tenir aux strictes obligations légales ne suffit pas à « renforcer la démocratie, prévenir le contentieux en aval, améliorer la qualité, et donc renforcer l'acceptabilité des projets »<sup>(19)</sup>. Il faut être animé par la volonté d'écouter et de comprendre collectivement ce que provoque l'irruption d'un projet sur un territoire pour espérer s'y inscrire durablement et préserver la paix sociale. Il faut mettre au point des démarches proportionnées aux préoccupations et aux attentes rencontrées et susceptibles de produire un brassage de connaissances et de solutions viables pour tous : financeurs et acteurs locaux.

(19) Loi ALUR : mesure relative à la concertation préalable facultative, avril 2014 ([http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche\\_participation\\_public\\_mesure\\_relative\\_a\\_la\\_concertation\\_preable\\_facultative.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_participation_public_mesure_relative_a_la_concertation_preable_facultative.pdf)).



# Renouveler les approches et les pratiques d'évaluation environnementale

Par Yves PRÉVOST

Spécialiste de l'environnement à la Banque mondiale

Dans le contexte actuel où la protection de l'environnement constitue un enjeu politique de moindre importance, la profession des experts environnementaux se doit de développer la qualité, la cohérence et la pertinence de ses évaluations.

L'impératif pour elle est de renouveler ses approches et ses pratiques pour revenir à sa raison d'être originelle, le développement durable, et d'élaborer des rapports qui, par leur traitement des enjeux pertinents et leur compréhensibilité, doivent contribuer à la tenue d'un débat public structuré et raisonné.

## Tout d'abord, un bref rappel historique

Les années 1970 ont été pour notre profession une période d'innovation, des années teintées d'optimisme et d'idéalisme. Mon premier contact avec les évaluations environnementales eut lieu lors de débats publics sur la Baie James (au Canada), en 1970. Le processus se précisa en 1972 avec la mise en place de la loi sur la qualité de l'environnement, au Québec ; et les grands projets énergétiques, notamment celui de la Baie James, devinrent notre terrain d'apprentissage. Le processus fut sans doute analogue en France, avec l'adoption de la loi sur la protection de l'environnement en 1976. De manière semblable, les grands projets ont été des moments clefs dans le développement de la profession d'expert environnemental dans la majorité des pays. Sans impliquer une relation directe, la Conférence des Nations unies sur l'environnement de 1972 a créé un contexte favorable à ce type d'initiative qui traduit une prise de conscience des enjeux du développement durable.

Bref, les années 1970 furent extrêmement favorables à notre profession.

Depuis lors, notre profession s'est bien établie, et elle s'est développée. Dès les années 1970, les firmes de génie conseil se sont positionnées sur le marché et l'évaluation environnementale devint rapidement un « *business* ». Le marché de la consultance environnementale aux États-Unis dépasse 18 milliards de dollars américains par année, et il est dominé par des activités du secteur privé visant l'obtention de permis d'exploitation et la protection des intérêts et de la réputation des entreprises du secteur privé, ainsi que l'évaluation et la gestion de leur empreinte

carbone. Les perspectives de croissance du marché seraient bonnes pour les cinq prochaines années. Je ne dispose pas de statistique pour le reste du monde, mais ces chiffres nous donnent une idée de l'importance relative de notre profession.

Le développement de la profession dans les pays dits aujourd'hui émergents a été plus lent. Je vais m'attarder un peu sur l'Afrique, car ce continent a été au centre de ma carrière, et parce que les membres africains du SIFÉE représentent une grande partie de notre avenir.

Ma première expérience d'une évaluation environnementale en Afrique subsaharienne fut celle réalisée pour l'Organisation de la mise en valeur du fleuve Sénégal, en 1980. Il y eut peu d'appropriation par l'organisation SIFÉE, globalement, ou par les États qui en sont membres, la procédure étant une exigence de l'USAID dans l'éventualité d'un financement (qui ne se matérialisa pas), et ce, en l'absence de procédure nationale *ad hoc* dans les pays concernés.

Je me souviens de la scène kafkaïenne qu'avait été la présentation de l'enquête d'impact environnemental (EIE) dans les bureaux du Gouverneur, à Saint-Louis du Sénégal. Un responsable de la firme américaine qui avait conduit l'étude nous la résuma, brandissant le rapport pour bien nous en confirmer l'existence. Il n'y eut pas de divulgation publique de ce rapport, ni de consultations.

J'ai ensuite été impliqué dans une action, en Mauritanie, visant à mettre en œuvre une des mesures proposées dans un plan de gestion, un processus totalement déconnecté des réalités du pays.

Depuis lors, l'Afrique a beaucoup progressé. Tout au long des années 1980 et 1990, les pays africains ont connu des



Photo © Ludovic/REA

Ouverture du 2<sup>ème</sup> Sommet des chefs d'État sur la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, en présence du président de la République, M. Jacques Chirac, février 2005.

« Aujourd'hui, tous les pays du continent africain ont mis en place des procédures d'évaluation environnementale et créé des institutions responsables de leur application. »

stratégies de conservation, des plans d'action forestiers, des plans de développement durable, des plans d'action environnementale et autres plans, tous azimuts, principalement impulsés par des partenaires étrangers.

Le Sénégal a été le premier pays africain à se doter d'un Code de l'environnement (en 1983) et le Congo a été le premier à exiger la réalisation d'études d'impact en 1986, surtout à cause de son secteur pétrolier.

Aujourd'hui, tous les pays du continent africain ont mis en place des procédures d'évaluation environnementale et créé des institutions responsables de leur application.

L'aide ou des considérations internationales les y ont sans doute aidé, mais, plus que tout autre chose, il y a eu une prise de conscience par les cadres nationaux, pays par pays, de l'importance de gérer la dimension environnementale et sociale du développement. Alors qu'il nous aurait suffi à la fin des années 1980 d'une chambre pour réunir tous les représentants de l'expertise africaine en matière d'évaluation environnementale, aujourd'hui il nous serait nécessaire de disposer d'un stade pour pouvoir accueillir l'ensemble des experts africains en matière d'EIE.

On insiste beaucoup sur le manque de capacité et sur une application inégale des réglementations nationales dans les pays émergents, au risque d'oublier les progrès réalisés. Les procédures sont en place, la capacité existe,

même si les moyens ou la volonté politique demeurent des défis à relever. Aujourd'hui, en Afrique, mais aussi ailleurs, nous devrions parler de renforcement plutôt que de création des capacités nécessaires.

### Où en sommes-nous aujourd'hui ? Pourquoi est-il nécessaire de renouveler nos approches et nos pratiques ?

L'évaluation environnementale (EE) est une activité qui se situe à l'intersection de l'opinion publique, des intérêts politiques, économiques et commerciaux, et de considérations techniques. D'abord, et avant tout, elle informe des débats (souvent houleux) sur les valeurs à privilégier ou à préserver, sur qui a des droits. Nous ne devons jamais oublier qu'en majorité, nous les praticiens de l'EE, nous ne sommes pas les décideurs et que nous n'avons pas de monopole sur l'information environnementale et sociale.

D'autres processus ont existé, avant les années 1970, et d'autres processus existeront dans le futur, même s'ils ne seront pas aussi robustes ou structurés du point de vue technique.

Par contre, nous pouvons être très influents lorsque nous proposons des solutions qui préservent les valeurs et réconcilient les intérêts des uns et des autres. Cela n'est pas toujours possible, mais cela l'est souvent.

Ne soyons pas candides : l'argument de la durabilité environnementale et sociale n'est plus aussi porteur qu'en 1970 et la protection de l'environnement est devenue politiquement moins prioritaire. Elle n'est prise en compte que lorsque le public le réclame, dans certaines situations spécifiques. Le contexte et le discours dominant favorisent l'emploi et la croissance. Bien que certaines normes environnementales continuent à être renforcées, l'évaluation environnementale a été conquise, elle a été domptée et, dans certains pays dits développés, les procédures ont été assouplies ou leur portée réduite afin de favoriser la croissance. C'est moins le cas dans les pays émergents, bien qu'il y ait des exemples de recul au niveau des exigences en matière d'évaluation environnementale en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

Soyons, aussi, conscients du fait que les idéaux et la créativité qui avaient au départ inspiré notre profession se sont métamorphosés en des procédures administratives souvent lourdes, dans lesquelles l'exigence première est l'obtention du visa administratif par le promoteur afin que son projet puisse aller de l'avant, plutôt que de traiter les vraies questions environnementales et sociales soulevées par le projet sur le terrain. Trop souvent, l'évaluation environnementale sert d'alibi environnemental au projet. Un processus mis en place au départ pour répondre à des préoccupations largement partagées et afin de favoriser un débat public qui aujourd'hui est géré de manière à réduire toute contestation susceptible de remettre en question le projet considéré. L'objectif et la fonction initiale de l'évaluation environnementale ont été perdus de vue.

Le problème est structurel et systémique, et il découle au moins en partie de la manière dont notre profession est enseignée et pratiquée, et le défi auquel nous devons faire face est celui du renouvellement en profondeur de nos approches et de nos procédures.

En tant que professionnel, j'ai eu à revoir une pléthore d'évaluations environnementales intéressantes des investissements aussi bien publics que privés. Rares sont les évaluations environnementales de grande qualité. La raison administrative conduit trop souvent à des évaluations de façade, à des évaluations de complaisance. Les promoteurs veulent éviter les problèmes dont la solution leur échappe, car ceux-ci affecteraient la rentabilité financière de leur projet ou risqueraient de les embarrasser, les autorités responsables évitent les conflits avec des ministères beaucoup plus puissants et nantis qu'elles, et les consultants sont contraints par des satellites de suivi et de relais de données (TdR) qui ne cherchent pas à identifier, ni, encore moins, à traiter les questions environnementales et sociales de fond : j'imagine que ce sentiment de malaise est partagé par bon nombre d'entre nous.

Ensuite, il y a des faiblesses méthodologiques. Nous sommes otages d'une logique de petites procédures, mais de grands rapports :

- la situation de référence ressemble à un atlas qui nous présente des pages et des pages de données sur des thèmes qui ne seront pas significativement affectés par le projet ;

- le rapport présente une longue liste d'impacts, mais sans nous informer sur ce qui est vraiment important ni sur les causes des impacts. Trop souvent, on cherche la police d'assurance couvrant les dégâts en cas de pépin, et l'on évite de hiérarchiser ;
- la situation post-projet souhaitée n'est pas précisée et les mesures d'atténuation proposées ne découlent pas nécessairement des impacts, ni du niveau d'atténuation visé. La hiérarchisation entre les mesures d'atténuation (éviter, atténuer, compenser) n'est pas claire ;
- trop souvent, les plans de gestion ne sont pas assez développés, alors qu'ils sont l'élément le plus important. La mise en œuvre est peu planifiée, les coûts sont mal évalués, les responsabilités et les besoins de renforcement demeurent imprécis, et le suivi de leur mise en œuvre est souvent négligé ;
- la logique du pollueur-payeur n'est pas appliquée, bien qu'elle soit prescrite dans beaucoup de réglementations nationales ;
- enfin, il y a la fragmentation des études. Chaque secteur veut son mandat, chaque discipline veut se démarquer en développant sa méthodologie pointue, alors que l'intégration est le véritable enjeu.

Nous devons améliorer la qualité, la cohérence et la pertinence des évaluations environnementales pour éviter que notre profession ne soit remise en question. L'impératif est de renouveler nos approches et nos pratiques en revenant à notre raison d'être originelle, le développement durable, et à l'objectif de préparer des rapports compréhensibles et qui traitent des enjeux pertinents et informent un débat public structuré et raisonné sans en conditionner la conclusion à ce que pense l'opinion publique. Ce renouvellement concerne non seulement les consultants et les autres experts, mais aussi les décideurs et le public que nous servons.

## Comment ?

Un élément de solution de ce renouvellement est l'organisation des évaluations environnementales en fonction des enjeux. Une telle approche a été utilisée lors de la réalisation d'une étude cumulative relative à un projet de barrage au Cameroun. L'étude a été organisée en tenant compte des grandes problématiques, notamment la gestion des chantiers pendant la construction, la gestion du massif forestier qui accueillait le projet et celle de sa biodiversité, la gestion du réservoir, le développement local, notamment les opportunités économiques, l'accès et le désenclavement et la gestion du bassin versant jusqu'à l'embouchure du fleuve.

Cette organisation en fonction des enjeux facilite la définition d'objectifs de gestion desquels peuvent découler les mesures d'atténuation. La raison d'être de ces mesures devient alors évidente et l'évaluation environnementale en devient plus pertinente, car elle est davantage orientée vers un développement durable. La méthodologie est intellectuellement attrayante, car elle est logique, hiérarchisée, et plus efficace dans son raisonnement.

J'ajouterai qu'une bonne évaluation environnementale doit être comme un bon roman policier, avec une trame qui comprend les cinq éléments constitutifs d'un schéma



Photo © Ludovic/REA

Le président du Cameroun, Paul Biya, montrant, lors du 2<sup>ème</sup> Sommet des chefs d'État sur la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, le certificat délivré par le WWF en reconnaissance d'actions menées en faveur de la préservation de l'environnement, février 2005.

« En ce qui concerne un projet de barrage au Cameroun, l'étude a été organisée en tenant compte des grandes problématiques, notamment la gestion des chantiers pendant la construction, la gestion du massif forestier qui accueillait le projet et celle de sa biodiversité, la gestion du réservoir, le développement local, notamment les opportunités économiques, l'accès et le désenclavement et la gestion du bassin versant jusqu'à l'embouchure du fleuve. »

narratif : une situation initiale, un élément déclencheur, des péripéties, un dénouement et la situation finale souhaitée.

L'exercice technique au Cameroun a été réussi, mais il a demandé plus d'effort et plus de temps, ce qui a rendu le promoteur et le financier impatients. Il a aussi mis en exergue les enjeux institutionnels d'une telle approche. On peut convaincre le promoteur que la bonne gestion des questions environnementales et sociales rendra son projet plus attractif et plus rentable. Mais il est plus difficile de le convaincre de la nécessité de rendre son projet plus durable sur les plans environnemental et social, au-delà d'un simple exercice de relation publique, car la durabilité ne relève pas nécessairement de sa responsabilité. Prenons l'exemple d'une société nationale d'électricité. Elle sera réticente à accepter d'inclure le développement local et la gestion des forêts et de la biodiversité dans un plan de gestion environnemental et social, car ce n'est pas son mandat et leur inclusion peut générer des obligations financières récurrentes pour la société. C'est plutôt le mandat de la planification économique et de l'aménagement du territoire, de l'administration territoriale et des ministères techniques (tels que les ministères des Forêts, du Développement rural ou de l'Agriculture), quitte à ce qu'une partie du coût de la mise en œuvre des mesures adoptées soit à la charge du projet.

Un des grands défis que doivent relever les processus d'évaluation environnementale et sociale des projets tient au fait que certaines sphères de décision échappent au projet, notamment les décisions stratégiques et politiques en aval. Il existe plusieurs niveaux de décision, chacun devant être informé par les considérations environnementales et sociales correspondantes. Une usine de traitement en milieu industriel ne demande pas la même réflexion que la création d'une zone industrielle en milieu rural ou péri-urbain. Voilà le pourquoi de tout ce débat sur les évaluations stratégiques.

Il est fréquent que les décisions sur les véritables enjeux du projet soient prises par des personnes morales ou physiques autres que le promoteur ou le service responsable de la délivrance du visa environnemental. C'est souvent le cas lors de la sélection des options pour les projets énergétiques : quelle technologie privilégier : hydro, gaz, charbon ou renouvelables ? Quel bassin versant ? Comment considérer les alternatives d'un projet sans pour autant remettre en question le projet tel qu'il avait été approuvé ?

Je conclurai en disant que le moment est venu pour nous de renouveler nos approches et nos pratiques en matière d'évaluation environnementale afin de les rendre plus pertinentes aux yeux des acteurs du développement durable.

# L'évaluation environnementale stratégique de l'implantation de la filière des gaz de schiste au Québec a-t-elle été une démarche réellement innovante ?

Par Gilles CÔTÉ

Directeur général du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE - Montréal (Québec))

Depuis quelques années, la croissance de la demande en énergie et l'accélération des progrès technologiques ont créé des conditions favorables à l'exploitation de ressources pétrolières et gazières non conventionnelles. Toutefois, le développement accéléré de ces nouvelles filières suscite l'inquiétude. C'est dans ce contexte que les autorités publiques québécoises ont décrété la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) et la tenue de deux consultations publiques sur l'exploitation du gaz de schiste dans le *shale* d'Utica, au Québec (Canada). À l'issue d'un processus qui a duré plus de quatre ans, le Premier ministre du Québec a finalement annoncé qu'il n'y aurait pas d'exploitation de gaz de schiste.

À première vue, ce cas illustrerait parfaitement le rôle que devraient jouer l'évaluation environnementale et les dispositifs de participation du public dans le processus menant à l'adoption de décisions socialement acceptables. Toutefois, une analyse plus approfondie au regard des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale relatifs au processus décisionnel nous incite à porter un jugement plus nuancé.

## Introduction

Depuis quelques années, la croissance de la demande en énergie et l'accélération des progrès technologiques ont créé des conditions favorables à l'exploitation de ressources pétrolières et gazières non conventionnelles : sables bitumineux, gaz et pétrole de schiste. Toutefois, le développement accéléré de ces nouvelles filières suscite l'inquiétude. D'aucuns, appréhendant les impacts du déploiement à grande échelle de ces technologies sur l'environnement et la santé humaine, réclament plus d'informations à ce sujet avant que des projets spécifiques ne soient autorisés.

Le présent article porte sur le projet d'exploiter le gaz de schiste présent dans le *shale* <sup>(1)</sup> d'Utica, au Québec (Canada). Face à la controverse suscitée par les premiers forages exploratoires réalisés pour mesurer le potentiel du gisement, les autorités publiques québécoises ont décrété

la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) <sup>(2)</sup> et la tenue de deux consultations publiques.

Nous nous proposons d'analyser ce cas au regard des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale relatifs au processus décisionnel. La question que nous posons est la suivante : dans quelle mesure le dispositif appliqué ici a-t-il permis d'améliorer la légitimité du processus décisionnel ?

(1) Roche sédimentaire n'ayant pas subi des conditions de transformation.

(2) L'ÉES est un processus systématique formel et exhaustif servant à évaluer les effets environnementaux de politiques, de plans ou de programmes (PPP), ainsi que leurs alternatives, donnant lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans leur prise de décision par les autorités publiques concernées (Thérivel et coll., 1992).

## Description du cas sous étude

Le développement récent de l'industrie du gaz de schiste en Amérique du Nord découle de l'application de deux technologies combinées - le forage horizontal et la fracturation hydraulique -, lesquelles permettent une extraction économiquement rentable du gaz présent dans des roches sédimentaires peu perméables et peu poreuses. Ce type de gisement de gaz naturel est dit non conventionnel puisqu'il faut modifier le milieu pour en extraire la ressource. Le forage horizontal vient dans le prolongement d'un forage vertical, qui est dévié à la profondeur voulue. La section horizontale peut dépasser 1 000 mètres de longueur. La fracturation hydraulique consiste en l'injection sous forte pression d'un mélange d'eau, de sable et d'additifs afin de fracturer la roche mère (le *shale*) et ainsi d'en libérer le gaz naturel.

Au Québec, la principale zone à fort potentiel d'exploitation est le *shale* d'Utica. Il est situé dans les basses terres du Saint-Laurent et s'étend sur une bande d'une superficie de 10 000 km<sup>2</sup> entre les villes de Montréal et de Québec. On estime que le potentiel en place est supérieur à 120 Tcf et que la réserve récupérable est de l'ordre de 40 Tcf <sup>(3)</sup> (BAPE, 2011).

Le territoire concerné englobe trois régions administratives, d'une superficie totale de 33 000 km<sup>2</sup> et comprenant la ville de Lévis et l'agglomération de Longueuil, ainsi que 28 municipalités régionales de comté (MRC) regroupant 333 municipalités locales et 4 territoires hors-MRC. La population de ce territoire est de deux millions d'habitants. Il est constitué majoritairement de terres agricoles : on en dénombrait 16 300 en 2010 (BAPE, 2011).

## Encadrement législatif et réglementaire

Au Québec, les ressources du sous-sol font généralement partie du domaine de l'État. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) est responsable de leur mise en valeur en application de la loi sur les mines (L.R.C., c. M-13.1) et, plus spécifiquement dans le cas présent, du règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (R.R.Q., c. M-13.1, r.1). Cette loi permet à quiconque en remplissant les conditions d'acquiescer un droit exclusif pour rechercher et exploiter des substances minérales. Elle s'appuie sur le principe du *free mining*, qui donne un accès universel à la ressource en favorisant le premier demandeur.

Ainsi, une entreprise sollicite d'abord un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain. Par la suite, en cas de découverte d'un gisement, un bail d'exploitation est établi. Cependant, comme les droits de surface sont distincts de ceux qui sont accordés sur les ressources, le détenteur du droit à la ressource est tenu d'acquiescer au préalable un droit d'accès au terrain auprès des propriétaires fonciers.

En octobre 2010, quelque 121 permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain ont été accordés à 12 entreprises différentes, le territoire concerné représentant un peu plus de 20 000 km<sup>2</sup>, soit une super-

ficie supérieure à celle du *shale* d'Utica. Cette superficie est constituée de propriétés privées dans une proportion de 93,3 % (BAPE, 2011).

Une entreprise possédant un permis de recherche peut entreprendre des travaux géologiques, géophysiques ou de forage. Elle devra obtenir divers permis ou autorisations pour chaque type de travaux, incluant le parachèvement du puits, les travaux de fracturation, l'installation d'une torchère ou d'un incinérateur, le prélèvement d'eaux de surface, la récupération des eaux de fracturation, etc.

Cependant, les travaux assujettis au règlement sur le pétrole, le gaz naturel, la saumure et les réservoirs souterrains sont nommément exclus de l'application du régime général des autorisations environnementales de la loi sur la qualité de l'environnement (L.R.C., c. Q-2) (L.Q.E.), et, s'agissant plus particulièrement de la *procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement* (PÉEIE), celle-ci comporte l'obligation de procéder à une étude d'impact sur l'environnement et la possibilité de confier la réalisation d'une enquête et d'une audience publiques à un organisme public indépendant, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

L'information des résidents et des municipalités potentiellement touchés par les activités de forage est laissée à la discrétion des entreprises. Toutefois, afin de répondre aux critiques, le MERN a demandé aux entreprises d'élaborer un plan de communication en liaison avec les autorités locales et les citoyens <sup>(4)</sup>. Mais ces mesures ont eu un succès mitigé. Face à l'intensification de la controverse suscitée par les projets de forage, le gouvernement du Québec a entrepris une série d'actions visant à la modernisation du cadre réglementaire relatif à ce type d'activité.

## Actions gouvernementales

En vertu de l'article 6.3 de la L.Q.E., le ministre de l'Environnement peut demander au BAPE d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement et de lui faire rapport. C'est en se prévalant de cette disposition que, le 31 août 2010, le ministre de l'Environnement a confié au BAPE le mandat de créer une commission d'enquête sur « le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec » et de tenir des consultations dans les régions administratives concernées.

### Enquête et audience publiques du BAPE (août 2010-mars 2011)

Selon le mandat que lui avait confié le ministre, la Commission devait proposer un cadre de développement pour l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste et des orientations pour un encadrement légal et réglementaire de ces opérations. Les enjeux soulevés dans les 199 mé-

(3) Tcf (Trillion cubic feet) est l'unité anglaise équivalant à mille milliards de pieds cubes (10<sup>12</sup> pieds cubes).

(4) Le projet de loi n°79 modifiant la loi sur les mines crée de nouvelles obligations en matière d'information et de consultation. Ce projet de loi donne également aux MRC le pouvoir de délimiter les secteurs incompatibles avec l'exploitation minière.

moires reçus concernent à la fois le développement de la filière des gaz de schiste et la réalisation de projets spécifiques. La Commission a émis 101 avis, dont le principal suggère au gouvernement de réaliser une ÉES sur le développement de la filière, et, à cette fin, de constituer un comité multipartite réunissant des représentants d'organismes gouvernementaux, municipaux, universitaires et des entreprises pour en superviser la réalisation <sup>(5)</sup>. Le 12 mai 2011, le ministre de l'Environnement a rendu public le rapport du BAPE et a annoncé son intention de donner suite à la recommandation formulée par la Commission (BAPE, 2011).

### Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (mai 2011-janvier 2014)

Le comité d'experts chargé de coordonner la réalisation de l'ÉES comptait 10 membres et un président nommé par le gouvernement suite à un appel à candidatures ouvert. Un budget de 7 millions de dollars, sur une période de trois ans, a été accordé pour la réalisation de l'ÉES (Comité de l'ÉES, 2014).

Le Comité a fait appel à l'expertise scientifique et technique gouvernementale, ainsi qu'à celle de l'industrie et de divers centres de recherche et universités. Au total, 78 études portant sur des thèmes spécifiques ont été réalisées. De plus, afin d'alimenter sa réflexion, le Comité a organisé des missions, des visites et des rencontres, notamment avec des élus et des citoyens de plusieurs municipalités, ainsi qu'avec des représentants de regroupements et d'organismes divers concernés par le dossier. Ce dernier a également tenu des consultations publiques dans quatre villes au moment de l'élaboration du plan de réalisation de l'ÉES. Enfin, tout un chacun pouvait exprimer ses préoccupations et faire ses commentaires auprès du Comité *via* un site *Web* spécialement conçu à cette fin (Comité de l'ÉES, 2014).

Le Comité a remis au ministre de l'Environnement le rapport de synthèse de l'ÉES en janvier 2014. Sans tarder, ce dernier a confié au BAPE le mandat de créer une commission d'enquête sur « les enjeux de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste dans le *shale* d'Utica ».

### Enquête et audience publiques du BAPE (mars-novembre 2014)

Suite à l'analyse du rapport de synthèse de l'ÉES et des 127 mémoires déposés dans le cadre de la consultation, les principaux avis émis par la Commission ont été les suivants : a) les forages dans le sud du Québec entraîneraient une série de conséquences environnementales significatives ; b) les avantages que retirerait le Québec de la mise en valeur de la ressource seraient insuffisants pour compenser les « externalités » ; c) le bas prix du gaz naturel et son évolution à moyen terme ne permettent pas d'assurer la rentabilité de cette industrie ; enfin, d) l'acceptabilité sociale n'est pas acquise. Le 16 décembre 2014, s'appuyant sur les avis du BAPE, le Premier ministre du Québec annonce qu'il n'y aura pas d'exploitation de gaz de schiste au Québec (BAPE, 2014).



Photo © Jacques Boissinot/CP/ABACA

Le Premier ministre du Québec, Philippe Couillard, lors d'un meeting électoral, avril 2014.

« Le 16 décembre 2014, s'appuyant sur les avis du BAPE, le Premier ministre du Québec annonce qu'il n'y aura pas d'exploitation de gaz de schiste au Québec ».

À première vue, ce cas illustre parfaitement le rôle que devraient jouer l'ÉES et les dispositifs de participation du public dans le processus menant à des décisions socialement acceptables. Toutefois, une analyse plus approfondie nous incite à porter un jugement plus nuancé.

### Analyse au regard des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale (AS) est de plus en plus évoquée dans le discours des acteurs sociaux comme une condition *sine qua non* de la réalisation de projets spécifiques, privés et publics, ou encore de l'élaboration des politiques, des plans ou des programmes (PPP) gouvernementaux. Mais qu'entend-on exactement par « acceptabilité sociale » ?

Il n'y a pas de définition de ce concept qui soit admise par l'ensemble de la communauté scientifique. Toutefois, les auteurs se réfèrent à l'AS comme étant à la fois un processus et un résultat : un processus parce qu'elle est identifiée à la participation citoyenne au processus décisionnel ; un résultat parce qu'elle implique une certaine forme d'acceptation des décisions sur le plan de leur contenu.

(5) La L.Q.E. ne comporte aucune disposition encadrant l'ÉES, mais une modification de la loi allant dans ce sens a été annoncée en mars 2015.

Dans bon nombre de cas rapportés dans la littérature scientifique, qu'il s'agisse de projets spécifiques ou de PPP gouvernementaux, les opposants (à ces projets) remettent en cause la légitimité du processus décisionnel, estimant que les moyens utilisés pour garantir la participation citoyenne (diffusion de l'information, possibilité de participer au débat et de donner son opinion, de participer à la décision) sont insuffisants ou inadéquats. De même, on s'en prend à l'équité de la décision parce que celle-ci conduit à une répartition inégale des avantages et des inconvénients au sein de la société. Enfin, on questionne la légitimité de la décision, estimant que celle-ci est mal fondée sur le plan de sa justification (Unité de recherche, UQAR, 2009).

Considérant l'ampleur des moyens déployés pour garantir la participation citoyenne et pour assurer une prise de décision informée, le cas de l'implantation de la filière des gaz de schiste au Québec constituerait un exemple parfait d'une approche favorisant l'acceptabilité sociale. Cependant, l'analyse des circonstances entourant l'éclatement de la « controverse sur les gaz de schiste » peut conduire à une conclusion légèrement différente.

En effet, la décision de tenir la première enquête et la première audiences publiques du BAPE est intervenue tardivement, c'est-à-dire après l'éclatement d'une controverse sur fond de crise de confiance des citoyens à l'endroit de l'industrie et des autorités publiques. D'aucuns doutaient de la volonté et de la capacité du gouvernement à encadrer le développement de la filière et à défendre l'intérêt collectif face à l'industrie, entachant du coup la légitimité du processus décisionnel. Les actions gouvernementales n'ont pas permis de diminuer la méfiance des citoyens ; en effet, ils étaient nombreux à considérer ces initiatives comme une parade destinée à leur faire accepter la décision de développer la filière.

L'analyse de la séquence des événements et celle des documents gouvernementaux suggèrent en effet que la réalisation de l'ÉES et les consultations s'inscrivaient dans une stratégie visant une intégration « harmonieuse » d'activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste déjà décidées. La décision de mettre fin une fois pour toutes à ces activités aurait été influencée par le jeu des rapports de force entre les acteurs sociaux, la capacité de mobilisation des opposants et le changement des conditions du marché dû à la baisse du prix du gaz naturel, plutôt que par les résultats d'une démarche raisonnée appuyée par la réalisation de l'ÉES et des consultations successives.

Qui plus est, l'analyse des enjeux soulevés par les participants à la première consultation du BAPE démontrait

clairement qu'aucun compromis n'aurait permis « l'intégration harmonieuse de l'activité sur le territoire ». Outre le fait que la légitimité du processus décisionnel était irrémédiablement entachée, l'arrivée subreptice de cette industrie et l'impossibilité d'agir pour l'empêcher avaient créé dans la population touchée un sentiment de dépossession et de perte de maîtrise de leur territoire.

## Conclusion

Le cas du développement de la filière des gaz de schiste au Québec tend à démontrer que l'ÉES et les dispositifs de participation afférents pourraient contribuer à la construction de décisions socialement acceptables, mais à la condition de respecter les exigences de légitimité du processus. Il apparaît de première importance à cet égard que l'ÉES et la participation citoyenne s'inscrivent dans une démarche visant, dès le départ, la construction de la décision. Or, il apparaît que la démarche initiée par les autorités publiques dans ce cas visait plutôt à légitimer *a posteriori* une décision déjà prise.

## Bibliographie

Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, « Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste », gouvernement du Québec, rapport de synthèse, 280 p., 2014 (<http://www.mdelcc.gouv.qc.ca/evaluations/Gaz-de-schiste/rapport-synthese.pdf>).

BAPE, *Enjeux de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica*, Québec, BAPE 307, 534 p., 2014 (<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape307.pdf>).

BAPE, « Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec », Québec, rapport d'enquête et d'audience publique BAPE 273, 324 p., 2011 (<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>).

THÉRIVEL (R.) & coll., *Strategic Environmental Assessment*, Londres (Grande-Bretagne), Earthscan Publications, 181 p., 1992.

Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, « Développement territorial et filière éolienne. Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans une perspective de développement territorial durable. », rapport de recherche, Université du Québec (Rimouski), 216 p., 2009.



# La concertation : d'une exigence démocratique à un impératif managérial pour l'action publique

Par Bertrand PANCHER

Député-Maire de Bar-le-Duc, Président de *Décider ensemble*  
(<http://www.deciderensemble.com>)

Un an après le drame de Sivens, nous devons nous interroger sur nos modes de dialogue notamment en matière environnementale. Il semble en effet peu rationnel qu'un projet de petite importance comme celui-ci puisse aboutir à la mort d'un jeune militant écologiste. Rien ne justifie qu'une telle conflictualité entre les acteurs puisse se développer alors que nous disposons des outils permettant de créer de réels dialogues entre les parties prenantes.

Notre système décisionnel est bloqué, il n'arrive plus à créer les conditions nécessaires à une prise de décision apaisée prenant en compte l'intérêt de tous.

En réponse à cette problématique, le président de la République a souhaité pallier les insuffisances de notre mode de dialogue environnemental. Il a pour ce faire ouvert un chantier législatif dont la préparation a été confiée au sénateur Alain Richard dans le cadre du Conseil national de la transition écologique (CNTE).

## Un système de prise de décision de moins en moins efficace

La montée en puissance du phénomène des « zones à défendre » (ZAD) autour des projets dits « GP21 » (pour « Grands Projets Inutiles Imposés ») de même que les oppositions virulentes à de simples projets d'aménagement traduisent la grande difficulté des pouvoirs publics à mettre en œuvre une action publique qui impacte directement ou de manière incidente nos concitoyens. Notre pays traverse de fait une crise de nos procédures démocratiques et administratives qui se matérialise dans notre incapacité à construire un dialogue franc et ouvert incluant une véritable participation citoyenne aux décisions publiques.

Pour dépasser cette impasse politique, nous sommes contraints de revisiter un certain nombre de pratiques et de proposer des solutions innovantes.

## Le besoin de restaurer la confiance dans nos processus décisionnels

L'instauration d'un véritable dialogue sur les enjeux environnementaux doit se traduire par la mise en œuvre de règles conduisant à une plus grande participation du public à l'élaboration des prises de décisions. Le cœur du sujet relève donc de la démocratie participative et de ses liens avec la démocratie représentative.

Pour parvenir à cet objectif, les pratiques de concertation devront s'appuyer sur une implication volontaire du public (citoyens non engagés ou militants associatifs) et obligent, par voie de conséquence, à restaurer un minimum de confiance dans le processus participatif. Cette confiance est le socle fondamental des dispositifs de dialogue et de concertation. Elle ne peut s'obtenir qu'à travers la mise en place de règles éthiques. À titre d'exemple, il convient de s'assurer de l'accessibilité, de la transparence et de la sincérité des informations transmises aux participants ; de l'accès effectif aux échanges ; de l'impartialité et de la loyauté de l'organisateur de la concertation ; de l'égalité dans les prises de parole ; et surtout qu'un retour soit fait auprès des participants au sujet des incidences de leur participation.

## Instaurer un cadre de dialogue qui soit souple

C'est en respectant ces principes généraux que nous parviendrons à construire des outils efficaces pour instaurer ce dialogue environnemental. Il faut cependant veiller à ne pas créer, par une action législative trop contraignante, une trop grande normalisation ou standardisation des cadres d'action. Nous ne devons pas non plus oublier que la conflictualité autour de certains projets peut avoir de multiples origines, qu'elle intervient à des stades différents (de façon très précoce comme c'est le cas pour

le gaz de schiste, ou en amont de la réalisation du projet, dans le cas de la construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes) et qu'il y a une diversité des objets mêmes du conflit (remise en cause d'un choix scientifique, d'un concept, d'un mode de réalisation ou stratégies pour maximiser les indemnités).

C'est pour cela qu'il nous faut en réalité promouvoir l'adaptabilité des processus.

## Rétablir la confiance ne peut s'établir par la loi

Les processus de concertation ne peuvent pas découler d'une simple incantation législative. La mise en œuvre de ces démarches suppose - pour être efficace - qu'une culture du dialogue, de la concertation et de l'élaboration partagée des décisions soit diffuse au sein de la société. Elle suppose aussi de reconnaître les métiers afférents à ce type de démarche et de valoriser l'engagement citoyen qui en découle. Il s'agit donc, avant tout, d'une question de posture et de culture.

Pour favoriser la diffusion de cette culture, nous devons travailler sur le développement de modules de concertation dans les formations initiales et continues, notamment dans les grandes écoles, ainsi qu'au sein des entreprises, auprès des élus, des agents territoriaux et des services instructeurs de l'État.

Cette diffusion d'une culture de la décision partagée passe par la reconnaissance des métiers de la concertation, par le développement de cadres d'emploi adaptés (dans la fonction publique) et par la validation d'acquis d'expériences dans ce domaine. Les chefs de projet doivent intégrer cette expertise spécifique à leur parcours professionnel.

Cet effort doit aussi être effectué envers nos concitoyens. C'est pour cela que l'engagement citoyen et bénévole dans les démarches participatives doit être valorisé.

## Mieux préparer nos décisions en amont

Nos modes de prise de décision souffrent aussi de graves manquements, dont, en premier lieu, une préparation insuffisante et un travail isolé qui reste circonscrit à quelques décideurs. La décision publique doit, à tout moment et pour tous les types de décision, être préparée en amont par un travail collaboratif qui doit s'appuyer sur une concertation avec les parties prenantes. Il est également nécessaire qu'elle prenne appui sur une expertise pluridisciplinaire et indépendante.

La concertation a un rôle essentiel à jouer dans la définition du cahier des charges d'un projet. Elle est une opportunité d'optimisation des solutions opérationnelles en les confrontant à l'expertise d'usage des habitants et en articulant mieux les différents projets menés sur un même territoire.

## La place de l'expertise dans la prise de décision publique

La question de l'expertise est au cœur de la prise de décision publique : c'est ce que nous constatons à chaque

grand débat soulevant une controverse (les OGM, les nanotechnologies, la bioéthique, etc.).

Pour faire progresser nos processus de décision, une expertise pluridisciplinaire et indépendante est fondamentale. Or, nous n'avons pas su la développer suffisamment au cours de ces dernières années. Au contraire, l'instrumentalisation de certaines expertises a abouti à une remise en cause du rôle et du statut de l'expert au sein du débat public. L'expertise n'a plus le même sens aujourd'hui qu'il y a une vingtaine d'années, et cela est lié notamment à des phénomènes passés ou présents en relation avec la santé et l'environnement : conséquences des pluies acides, Tchernobyl, affaire du sang contaminé, amiante, etc.

L'enjeu démocratique réside donc dans la reconstruction d'une expertise indépendante et fiable, dont les conclusions pourraient alimenter des discussions sereines entre citoyens.

Cet enjeu implique aussi que les experts, les agences d'expertise et les centres de recherche fassent évoluer leur fonctionnement. Il est nécessaire qu'ils puissent disposer des moyens leur permettant de mener un dialogue constructif avec la société civile. En effet, le paradigme selon lequel l'expert serait l'émetteur d'une vérité irréfutable permettant une prise de décision immédiate ne fonctionne plus.

L'expertise doit plutôt être conçue comme un moyen de parvenir à une compréhension partagée des enjeux complexes et des alternatives. C'est là tout l'enjeu d'une expertise pluridisciplinaire s'appuyant sur un travail en association avec les citoyens. L'expertise d'usage, c'est-à-dire celle des populations, n'est pas encore suffisamment reconnue par les élus. Pourtant, elle permet souvent de mettre le doigt sur des sujets qui sans cela nous auraient échappé (il faut, dans cette perspective, reconnaître le rôle joué par les lanceurs d'alerte).

Les comités d'usagers, les fédérations environnementales et les ONG ont eux aussi un rôle à jouer : ils doivent pouvoir nourrir les réflexions des centres d'expertise, et leurs propres réflexions ou contre-expertises doivent être intégrées dans les rapports finaux.

Il nous faut aussi rendre les agences d'expertise indépendantes du pouvoir politique et faire en sorte que leur gouvernance intègre un fonctionnement collégial s'appuyant sur une représentation de la gouvernance à six dimensions. Il est utile que les agences et les conseils scientifiques promeuvent une approche pluridisciplinaire intégrant mieux les sciences sociales à leurs travaux.

Bien sûr l'expertise ne peut être uniquement profane : elle doit produire des connaissances à la fois techniques et procédurales qui permettront au législateur de justifier sa décision lorsqu'il sera amené à s'exprimer.

## Des propositions pour ouvrir le débat public aux citoyens

Dans cette perspective, nous devons redonner un sens au débat public et accroître la confiance en celui-ci en



Photo © Franck Lallemand/Photopqr L'Est Républicain-MAXPPP

Annulation pour la seconde fois d'un débat public sur le site de Bure retenu pour réaliser le projet Cigéo (Centre industriel de stockage géologique), le projet français de centre de stockage profond de déchets radioactifs.

« Certains acteurs campent sur des positions non constructives et se « rebellent ». C'est ce que nous avons pu observer, par exemple, lors des débats autour des questions du nucléaire, où un petit groupe refuse le débat et parvient à interrompre l'ensemble du processus de débat public, alors même qu'il y avait une réelle envie citoyenne de débattre. »

développant les débats liés aux sujets sciences/société. Cependant, il nous faut aller encore plus loin en instaurant des débats publics d'initiative citoyenne, qui seront confiés à une instance indépendante telle que la Commission nationale du débat public (CNDP). Ces débats devront porter sur des sujets clairement délimités, avec une obligation de réponse de la part de l'exécutif après réception du bilan du débat.

Cette nécessité ne se limite pas à la sphère étatique : elle doit aussi être déclinée dans nos territoires. C'est pourquoi nous avons besoin de créer des structures de concertation et de débat public aux niveaux local et régional. L'exemple de l'Office de consultation publique de Montréal est l'illustration de ce qu'il est possible d'entreprendre. Le débat public qui a eu lieu sur le projet du Grand Paris a également démontré l'utilité de ces démarches.

### Une meilleure articulation du travail parlementaire avec les débats de la société civile

Parlementaire depuis sept ans, je constate que notre Parlement éprouve les plus grandes difficultés à travailler sur des sujets complexes et à mener un réel dialogue avec les différentes parties prenantes.

Notre institution n'est pas dotée de moyens suffisants pour pouvoir réaliser de véritables études d'impact indépendantes. Les études actuelles, qui sont produites par des administrations centrales, sont obligatoires uniquement pour les textes de lois d'origine gouvernementale. Cela pose un réel problème quant à l'indépendance de ces études et quant à l'absence de travaux de cette nature pour les propositions de loi. L'absence d'ingénierie autour des parlementaires est particulièrement criante lorsque l'on observe les moyens et méthodes auxquels ont recours les parlements d'autres pays.

### Sur la difficulté à parler de sujets qui font l'objet de controverses

Les oppositions frontales que nous connaissons sur un grand nombre de sujets illustrent - paradoxalement - la volonté d'un grand nombre de citoyens de prendre part aux décisions. C'est une chance pour notre démocratie, à la condition, toutefois, de parier sur l'intelligence collective et de construire inlassablement les outils et processus de dialogue nécessaires.

Les petits jeux existant parfois entre les acteurs locaux peuvent perturber les processus de dialogue. Certains acteurs campent sur des positions non constructives et se « rebellent », pour reprendre l'expression du sociologue

Francis Chateaureynaud. C'est ce que nous avons pu observer, par exemple, lors des débats autour des questions du nucléaire, où un petit groupe refuse le débat et parvient à interrompre l'ensemble du processus de débat public, alors même qu'il y avait une réelle envie citoyenne de débattre.

Cette situation nous interroge sur la méthodologie du débat public : celui-ci devrait être moins formel et attirer des publics plus variés.

Il est nécessaire de revisiter les outils et les méthodes afin de créer des processus décisionnels plus ouverts, plus transparents et plus participatifs. Aujourd'hui, la CNDP s'appuie sur trois outils principaux. Tous ont leurs vertus, mais ils mériteraient d'être complétés dans une optique, notamment, de mobilisation de ceux qui ne se déplacent pas et ne participent pas. Dans ce domaine, il serait pertinent de multiplier les conférences de citoyens tirés au sort permettant de dégager un consensus, les visites aux domiciles d'échantillons représentatifs de la population, les sondages téléphoniques, etc.

Par ailleurs, le débat doit obligatoirement se traduire par une décision de la collectivité. Totalement indépendant, l'organisme en charge du débat doit être également doté de pouvoirs de police afin d'en assurer le bon déroulement.

### Un droit à l'expérimentation citoyenne

La démocratie participative doit permettre de mieux associer nos concitoyens à la définition des politiques publiques et à leur évaluation. Elle ne se substituera pas à la démocratie représentative, qui aura toujours pour fonction de trancher entre des positions divergentes.

Notre pays n'expérimente pas assez les solutions innovantes et nous ne tirons pas les bilans de ces expérimentations. De plus, nous pâtissons d'une incapacité à généraliser les bonnes expériences. C'est pourquoi il nous semble utile de proposer la création d'une agence en charge de l'expérimentation et de l'évaluation : celle-ci pourrait également avoir pour fonctions la diffusion des bonnes pratiques et de servir de centre de ressources au service des collectivités locales.

### Des citoyens connectés pour des décisions plus transparentes

L'ouverture des données publiques a permis le développement des nouvelles technologies, de la mise en réseau des acteurs et de l'expertise citoyenne. Mais cette dernière doit être plus proactive que par le passé, comme c'est le cas de certains pays étrangers qui sont déjà entrés de plain-pied dans une nouvelle ère, celle de l'*Open Government*.

En effet, les questions de la transparence de l'information et de l'ouverture des données (*Open Data*) représentent un réel enjeu démocratique. Cela doit permettre de réduire la méfiance en donnant de l'information brute directement aux usagers, c'est-à-dire aux citoyens. Cela permettra également de profiter des nombreuses suggestions de réutilisations innovantes émanant de la société civile.

Pour faciliter cette mutation, un organisme d'État doit coordonner l'information mise à la disposition du public et régler les problèmes de format et d'obligation de cette mise à disposition.

# 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, la 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.

# Révolution numérique pour la concertation environnementale

Par Gilles BERHAULT

Président du Comité 21, le Comité français pour le développement durable, et du Comité d'orientation du Club France Développement durable. Délégué général d'ACIDD, Association communication et innovation pour le développement durable.

Quelques jours après le succès historique de la COP21, la Conférence mondiale pour le climat de Paris 2015, il faut se poser la question de la méthode. Les dérèglements climatiques nous concernent tous tant pour ses conséquences que pour les actions dont la mise en œuvre est nécessaire. Selon un sondage de l'IFOP, 86 % des Français sont convaincus de la nécessité d'opérer des changements dans notre comportement. Et pourtant la négociation, comme dans le passé, s'est déroulée dans des salles fermées, au détour de couloirs, oubliant totalement d'en faire un exercice d'une véritable concertation sur l'action... à l'échelle mondiale, en s'appuyant sur les réseaux sociaux. La mise en œuvre de cet accord et son contrôle ne pourront se faire qu'avec la participation de tous, à l'échelle de tous les pays, dans le cadre d'une concertation permanente.

« Il faut tenir compte de l'avis des parties prenantes et des générations présentes, mais aussi des générations futures... Or, savoir ce que vont penser les générations futures des catastrophes que nous avons provoquées... : on ne le sait pas. Pourtant, il faut en tenir compte ! » <sup>(1)</sup>.

La situation climatique et énergétique globale réclame la mise en œuvre de politiques publiques et économiques responsables, mais aussi - et surtout - la participation opérationnelle de tout un chacun à la vie de son territoire. Mais l'évolution démographique semble trop rapide pour permettre une implication immédiate de tous à tous les niveaux de décision. Nous étions environ 5,4 milliards de Terriens lors du Sommet de la Terre de 1992 qui a permis de définir, à Rio-de-Janeiro, la première « feuille de route développement durable » de l'humanité. Nous sommes aujourd'hui plus de 7 milliards, et nous serons près de 10 milliards en 2050. Cela induit évidemment une mise en œuvre démocratique globale et, bien au-delà, le passage à une gouvernance nouvelle du monde (qu'Internet peut rendre possible), dont sont encore bien éloignées les méthodes onusiennes des conférences Climat <sup>(2)</sup> fondées sur des rencontres physiques entre négociateurs de chacun des pays, et donc sur des modèles d'avant la révolution des réseaux sociaux. Cela induit aussi la prise en compte de populations de plus en plus jeunes. Deux milliards d'humains sont nés au XX<sup>e</sup> siècle, et dans trente-quatre pays cette population des moins de quinze ans représente plus de 40 % de la population totale de ces pays (et même 50 % dans le cas du Niger).

« Le développement durable sonne le glas d'une culture technocratique et d'un pouvoir hiérarchisé et inaccessible à la majorité des populations : les initiatives source de progrès environnemental et social, y compris dans les entreprises, reposent toutes aujourd'hui sur un partage des savoirs, des pouvoirs et des responsabilités : Internet a donné bien plus de pouvoir à chaque individu. » <sup>(3)</sup>.

Grâce à Internet et aux réseaux sociaux se développe une culture globale, ou plutôt un partage d'éléments constituant une culture commune. Un jeune de la génération dite Z se voit comme faisant partie d'une génération mondialisée (c'est la première génération à se voir comme telle). Il suffit pour cela d'étudier ce qu'ils mangent, comment ils s'habillent, les musiques qu'ils écoutent et les séries qu'ils regardent. Ce sont souvent en partie les mêmes, mais pas exclusivement : cela ne veut pas dire qu'il y a disparition des cultures locales, mais au contraire enrichissement mutuel. Et, bien évidemment, tout cela est partagé et co-produit sur Internet dans une approche synchrone.

Les civilisations numériques vont-elles renforcer la démocratie et faciliter la concertation ? Ou bien au contraire vont-elles éloigner l'individu de la part de décision qui est la sienne dans l'élaboration des choix publics ? Vont-elles

(1) LAVILLE (Bettina), directeur de la rédaction de la revue *Vraiment Durable*, Conseillère d'État, 10<sup>ème</sup> Université d'été de la communication pour le développement durable, août 2012.

(2) Paris et la France ont accueilli en décembre 2015 la COP21 (21<sup>ème</sup> conférence des parties pour le climat de l'ONU).

(3) BERHAULT (Gilles), *Développement durable 2.0. Internet peut-il sauver la planète ?*, Ed. Aube Essais et Aube Poche.

renforcer les égocentrismes, comme l'ont annoncé certains auteurs de science-fiction ? Les bulletins de vote, surtout ceux des plus jeunes, sont moins nombreux. Est-ce que c'est parce que l'on ne peut pas voter en ligne ? Il est un fait que des pays, comme la Slovénie, ont réussi à réconcilier leurs citoyens avec les élections en favorisant cette modalité de vote. Mais la France en est encore très loin. Même pour des élections primaires, les grands partis continuent à ouvrir des bureaux de vote : l'exception a été le Parti des Verts qui a favorisé le vote à distance sous sa forme papier ou digitale. Nous manquons d'éléments d'interprétation, mais l'on peut s'interroger sur le fait que la grande complexité du mode d'organisation et la participation payante n'aient pas favorisé le mode d'expression privilégié sur Internet : les « likes » qui peuvent être exprimés librement, immédiatement et gratuitement. Or, c'est tout le contraire qui a été mis en place en cherchant à recréer un bureau de vote sécurisé au domicile de chaque votant, avec l'envoi d'un grand nombre de documents imprimés (sauf à considérer, bien évidemment, que ce choix de la complexité ait été volontaire...).

Et c'est bien là une première dimension à prendre en compte dans toute démarche de concertation qui utilise Internet. Celle-ci ne doit jamais être le prolongement d'une démarche physique (présentiel, utilisation du papier...). Il n'y a pas aujourd'hui un monde « réel » et un monde « virtuel » : l'Internet n'est pas simplement un outil de communication qui remplacerait le courrier papier. Le monde est devenu celui de l'Internet, un monde structuré autour des réseaux sociaux. C'est encore plus vrai pour les plus jeunes, ceux qui utilisent ces grands jeux en réseaux que sont Hearthstone ou Minecraft... De nombreux dirigeants n'ont parfois pas compris que le monde est devenu interdépendant, et surtout in-ter-con-necté ! Chacun devient émetteur d'avis immédiat, fait ses choix... dans une confusion permanente entre partage d'information, communication d'influence et concertation.

Le Grenelle de l'Environnement, qui est aujourd'hui pour beaucoup une référence en matière de concertation, a été un échec, sur Internet - avec seulement 30 000 « visiteurs uniques ». On peut avec le recul le comprendre facilement. La méthode retenue était très verticale, elle faisait une confusion entre une simple « mise en débat » et ce qui est au fondement même d'Internet, c'est-à-dire une démarche active dès l'amont. C'est tout l'esprit de Wikipedia, une recherche permanente d'une richesse toujours plus grande des informations grâce à la coopération.

Le Grenelle de l'Environnement avait réuni des experts reconnus pour qu'ils débattent et arbitrent entre eux, puis il a demandé aux « citoyens internautes » de donner leur avis pendant quelques semaines (moins d'un mois). Aucune place n'a été donnée à la créativité, puisque les propositions ne pouvaient être exprimées que par des « experts » venus négocier sur des positions pour la plupart déjà anciennes. Aucune proposition nouvelle ne pouvait émerger de ce débat sur Internet dans un total désintérêt pour ce que l'on appelle l'intelligence collective. Ce qui veut dire aussi qu'en allant sur Internet uniquement dans une démarche aval, on passe à côté de

toute la capacité d'appropriation des sujets par des non experts, et donc d'occasions ratées d'implications futures de citoyens dans l'action. Et c'est l'erreur majeure de la gouvernance à 5+1 mise en œuvre depuis. Elle rigidifie, faisant ainsi obstacle à toute créativité.

C'est à une mutation sociale globale de la concertation qu'engage Internet. Pendant longtemps, le « simple électeur peu informé », se devait de faire confiance à ceux qui avaient un meilleur accès que lui à l'information et une capacité systémique à orienter les choix publics. Ceux-là se devaient de représenter, et donc de décider des choses au nom des autres. Cette nécessaire délégation était imposée par l'impossibilité pour les populations d'accéder rapidement à l'information rapide, mais aussi à une certaine carence éducative. Mais aujourd'hui la démocratie participative permet de mieux gérer les territoires. Des villes l'ont compris depuis longtemps. Valenciennes a ainsi mis en place, il y a plus de dix ans, des outils d'échange et de partage des décisions en ligne en matière de gestion de la ville.

Les exemples de concertation réussie ou non sont très nombreux <sup>(4)</sup>. La loi l'impose dans beaucoup de cas, notamment en ce qui concerne la réalisation de grands travaux, mais dans un cadre très précis dont le garant est la Commission nationale du débat public <sup>(5)</sup>. Quel que soit le mode de concertation retenu <sup>(6)</sup>, chaque partie doit être motivée, ce n'est jamais dans l'obligation que l'on obtient des résultats. C'est l'objet même des Agendas 21 territoriaux <sup>(7)</sup>, dont la plupart cherchent encore la part de contribution qu'ils pourraient réserver à Internet et aux autres technologies numériques.

Il s'agit maintenant de passer de la simple participation dans des choix à une vraie délégation de l'exercice du pouvoir, à une logique de choix dans l'action, que je propose d'appeler la « démocratie contributive » <sup>(8)</sup>.

*« Le citoyen aujourd'hui demande des comptes, souligne le sociologue, Pierre Rosanvallon. Il veut être électeur et contrôleur attentif. Il est vigilant. C'est un citoyen qui ne donne pas simplement des cartes blanches, mais qui veut que l'on rende des comptes et qui sait s'opposer à des décisions qu'il n'accepte plus simplement parce qu'il y aurait une sorte de légitimité automatique de ceux qui ont été élus. Le déclin de la confiance a vu naître une défiance citoyenne organisée qui fait maintenant partie de la vie de nos démocraties ».*

Insistons sur le fait qu'il n'y a pas un monde virtuel séparé du monde physique, avec d'un côté, une concertation orale/écrite et, de l'autre, une concertation sur les réseaux sociaux. Il y a bien un seul monde, et le regret que l'on

(4) BEURET (Jean-Eudes) & CADORET (Anne), Gérer ensemble les territoires, Éditions Charles Léopold Mayer, avec la Fondation de France.

(5) [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

(6) Voir les travaux du Comité 21 ([www.comite21.org](http://www.comite21.org)).

(7) [www.agenda21-france.org](http://www.agenda21-france.org)

(8) Chapitre de BERHAULT (Gilles), dans l'ouvrage Métamorphose numérique sous la direction de JUTAND (Francis), Ed. Alternative Gallimard, 2013.

peut avoir est que cette double concertation n'ait pas été de mise lors du débat planétaire mondial pour le climat, qui a eu lieu en juin 2015 et qui a été un grand succès<sup>(9)</sup>. Il ne pourra jamais y avoir autre chose qu'une démarche globale de concertation, dans un monde de communications complémentaires. Et c'est l'objet même de cette « démocratie contributive », à savoir la « décision partagée en permanence, dans l'action ».

Tout cela est rendu possible par l'Internet et toutes les technologies en temps réel : nous sommes ainsi tous entrés dans cette « conversation permanente globale », qui est certes lourde et complexe. Le vote électronique n'est évidemment pas suffisant, dès lors qu'il n'offre qu'une réponse technique aux problèmes que peuvent rencontrer des personnes nomades pour se rendre à un bureau de vote ou qui connaîtraient des difficultés de transport, indépendamment d'un risque accru de tricherie électorale et, bien sûr, des pressions éventuelles sur les électeurs.

À l'ère du numérique, nous autorisons-nous à revisiter toutes les démarches ? D'autres formules ne pourraient-elles pas être au minimum testées ? Qui peut encore affirmer être représentatif ? « *Je pense à une catégorie (dont il n'est jamais question) d'hommes et de femmes qui sont tellement usés par leur propre quotidien qu'ils ne revendiquent plus rien. Ils rasent les murs. Ils doutent non seulement de la société dans laquelle ils vivent, mais [aussi] d'eux-mêmes, de leurs qualités, de leurs espoirs, de leurs sentiments* »<sup>(10)</sup>. Nous sommes encore très loin du compte.

Dans cette transition, ce sont de nouveaux équilibres qui vont s'établir en matière d'économie, de société, de géopolitique..., et donc de démocratie environnementale. Cette transition, ce saut dans un nouvel espace n'est pas sans danger pour l'homme de manière générale, en Europe et en France en particulier. Transition numérique, transition énergétique, transition écologique, transition sociétale, transition morale, transition épistémologique, transition spirituelle... : tout cela peut effrayer, rebuter certaines personnes et certains pays et susciter une tentation irraisonnée de revenir en arrière afin de s'éloigner du vortex. Il nous faut au contraire aller de l'avant et s'immerger, chacun à son niveau, dans la transformation.

Un réel basculement s'est opéré en quelques années du fait de la révolution de l'Internet mobile. C'est là une grande mutation pour la concertation. On ne va pas continuer à s'exprimer en devant passer automatiquement par le filtre d'un ordinateur, voire à passer par son intermédiaire pour pouvoir accéder à un réseau de communication structuré : désormais on s'exprime directement, souvent en réaction (et donc en laissant plus de part à l'émotion) grâce à un outil numérique qui est le prolongement de notre corps et de notre cerveau, et qui, surtout, est l'élément qui nous inclut dans un réseau global dont nous faisons désormais pleinement partie.

C'est une vraie rupture qui s'est produite en quelques années seulement et qui est d'ampleur mondiale. Certains, qui n'ont jamais eu d'ordinateur, et qui probablement n'en auront jamais, sont aujourd'hui équipés de *smartphones*.

Cela va basculer totalement les capacités de participation à la concertation et d'expression directe, puisque chacun a accès à la même information.

Cette situation n'est évidemment pas parfaite. Les risques de manipulation sont très importants, cela d'autant plus que rien n'est fait à l'école (surtout en France) pour apprendre aux plus jeunes à prendre leur part dans la concertation *via* Internet en améliorant leur esprit critique. Les collèves pratiquent principalement l'interdiction de l'usage des téléphones portables, quand d'autres pays encouragent au contraire la participation du plus grand nombre *via* ces terminaux.

Le numérique met à notre disposition des océans de connaissances qu'il nous faut explorer et apprivoiser. Cette masse de connaissances et les modèles numériques associés nous permettent de simuler, de jouer et de prévoir. Mais l'on doit veiller à ne pas céder à la facilité de la connaissance et du virtuel au risque d'éliminer l'expérience.

Si l'on essaie de se projeter quelques années dans le futur, on peut considérer que l'une des potentialités du numérique est d'étendre les capacités de l'humain pour lui permettre d'accéder aux connaissances, de les visualiser, de procéder à des simulations, et donc de concerter. Être à même d'en retirer un avantage présuppose une évolution de nos capacités cognitives, de nos capacités de raisonnement rapide et d'intuition, de prise de recul sur l'instantané (alors que beaucoup des outils du numérique sont basés sur la vitesse et la réaction rapide, cette vague de l'instant qui chasse celle du « juste avant »). Il faudra faire évoluer les langages et les représentations, ainsi que les modalités de coopération intermédiée, et ce, non seulement avec les autres humains, mais également avec des entités artificielles, des robots ou plus largement ce que l'on dénomme « Intelligence artificielle ».

La démultiplication des projections, des identités, des réseaux d'appartenance construit un nouveau monde riche et attirant, mais qui pourrait confiner l'homme dans une bulle et lui faire perdre ses attaches et ses racines.

Les humains ont appris à vivre et à se mouvoir dans un cadre structuré par l'espace-temps et dans un monde pavé d'intelligences uniquement humaines. Les communications électroniques ont installé la quasi-instantanéité des échanges humains et cette présence troublante qu'est la présence à distance. Nous sommes sur le point de donner à ces machines le don d'apprentissage, d'intelligence, de sentiments et de conscience réflexive. Ces machines vont inonder notre environnement, travailler en réseau, dialoguer avec nous et devenir nos compagnons de co-évolution (les hommes évoluant avec les hommes, les hommes avec les machines, les machines avec les

(9) Voir l'article de Christian LEYRIT dans ce même numéro de Responsabilité & Environnement.

(10) DELEVOYE (Jean-Paul), ancien président du Conseil économique, social et environnemental, dans son ouvrage *Reprenons-nous !*, Éditions Tallandier.

hommes, les machines entre elles). Cela veut-il dire que l'on peut considérer que la machine est en capacité de gérer de grandes quantités de données et apporter une dimension d'efficacité qui se substituera à la concertation entre humains ? Peut-être, mais cela conduirait à nier toute dimension émotionnelle et intuitive.

Un homme bientôt parmi dix milliards d'autres, un neurone parmi 100 milliards de neurones dans un cerveau, notre étoile parmi des centaines de milliards d'autres, nous aurons de plus en plus le sentiment d'être une multitude dans les multitudes de multitudes. Plus l'homme s'individualise, plus il se conscientise, et plus il est soumis à cette réalité vertigineuse. Dans le passé, la structure espace-temps permettait de structurer le monde à l'échelle humaine et la réponse au nombre se faisait par les hiéar-

chisations en zones et en niveaux. La percée vers les deux infinis, l'infiniment grand et l'infiniment petit, nous questionne sur la multitude - le numérique y ajoute la complexité de l'espace et du temps contournés.

Il est de grande urgence que la concertation environnementale intègre les réseaux sociaux. Il faudra pour cela ouvrir considérablement les démarches et impliquer des experts du numérique dans les processus d'organisation de la concertation. Il y a urgence démocratique... au risque de voir perdurer les blocages affectant la construction d'aéroports ou de barrages, et s'accélérer l'émergence d'une vision simpliste se cristallisant autour d'oppositions à tout projet d'infrastructure. En la matière, tout reste à faire.

# 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<sup>e</sup> siècle et que le XXI<sup>e</sup> 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...

# PUISQUE LES DAUPHINS SONT SI INTELLIGENTS, ILS N'ONT QU'À CRÉER LEUR PROPRE ENTREPRISE POUR SE SAUVER EUX-MÊMES.

Si les dauphins sont certainement pleins de talents, de nombreuses autres créatures terrestres ne sont pas aussi chanceuses. On attend de la plupart d'entre-elles qu'elles se débrouillent seules face à la liste grandissante des problèmes environnementaux de notre planète. Le pouvoir de protéger et de restaurer les ressources naturelles repose sur ceux qui en sont le plus capables : nous. Si les entreprises ne financent pas la protection des ressources de la planète, le monde des affaires tel que nous le connaissons cessera d'exister. 1% For The Planet est une association en pleine expansion qui contribue à assurer l'avenir des entreprises. En effet, 1% For The Planet

regroupe des entreprises du monde entier qui reversent un pour cent de leur chiffre d'affaires à des associations soutenant des causes environnementales.

En devenant membre de 1% For The Planet, vous faites connaître l'engagement de votre entreprise et son impact positif sur la planète. Apporter votre soutien aux entreprises membres de 1% signifie que vos achats participent à changer le monde dans lequel nous vivons. Pour la liste complète des entreprises membres que vous pouvez soutenir, ou pour en savoir plus sur la façon dont votre entreprise peut aussi faire des affaires au profit de la terre, visitez [onepercentfortheplanet.org](http://onepercentfortheplanet.org).



# Avant-propos

## Séminaire « contrôle, régulation et développement » du 7 octobre 2015 de l'Association amicale des ingénieurs des Mines (AAIM)

Par Pierre-Franck CHEVET

Ingénieur général des Mines

et Philippe DUCROCQ

Ingénieur général des Mines honoraire

Dans le cadre de ses activités, l'Amicale des ingénieurs des Mines réunit régulièrement des groupes de travail qui permettent à ses membres (qui exercent des responsabilités dans la fonction publique ou dans le secteur économique) d'étudier des problèmes d'actualité ou de fond.

En juin 1998, a été créé un groupe qui traite des missions des puissances publiques en termes d'efficacité, de contrôle et de régulation. Ce groupe se réunit une fois par mois avec une participation moyenne d'une trentaine de personnes.

Les thèmes abordés au cours des réunions tenues d'avril 2013 à juin 2015 ont été les suivants :

- Les gaz de schiste ;
- La participation du public et débat public ;
- La gestion post-accidentelle ;
- Risques-Probabilités-Assurances ;
- Sols pollués - Friches industrielles ;
- Europe : Compétitivité/Réglementation,
- Les mutations industrielles ;
- La pollution atmosphérique ;
- L'évolution de la réglementation des télécommunications ;
- Nouvelles technologies et risques ;
- Les Autorités administratives indépendantes ;
- L'évolution du développement économique régional.

Chacun des thèmes abordés est examiné lors de deux réunions successives (en général, elles se tiennent dans les locaux de l'École des Mines de Paris, le premier mercredi de chaque mois de 8h00 à 10h00) au cours desquelles interviennent de 4 à 6 personnalités qualifiées et d'origines diverses.

Par ailleurs, sept séminaires, organisés tous les 2 ans depuis 1999, ont rassemblé une centaine de personnes

appartenant à différents corps de fonctionnaire, à des entreprises et à la société civile.

Les questions ci-après proposées au débat sont le fruit des réflexions du groupe de travail depuis 2013. Ce sont elles qui nous ont amenés à retenir pour ce séminaire le thème « Contrôle, Régulation et Développement ». En effet, si les réglementations sont indispensables pour organiser/réguler des secteurs d'activité et protéger les citoyens et l'environnement, il faut aussi que, dans ce cadre, le développement puisse se faire : infrastructures, projets énergétiques, industriels, technologiques. La question est évidemment de trouver le bon équilibre :

- Un débat plus serein peut-il encore s'instaurer autour de la question des hydrocarbures non conventionnels ?
- La participation du public aux décisions publiques constitue aujourd'hui une obligation légale et démocratique. Le débat public a le mérite d'exister, il permet de confronter points de vue et positions. Mais il reste trop souvent conflictuel, voire bloqué. Les problématiques en jeu sont l'expertise, la sincérité et - surtout - la confiance. Comment progresser en faisant évoluer les esprits et les comportements de tous les acteurs sur ces sujets ?
- La survenue d'événements graves, industriels ou naturels, et la volonté des autorités de conduire des retours d'expérience approfondis ont permis ces dernières années des progrès importants en matière de méthodologie de gestion post-accidentelle. Toutefois, à la complexité technique et scientifique et à la multiplicité des acteurs,

s'ajoute une complexité sociologique faite de perceptions et de comportements pas toujours rationnels. Pour progresser, peut-on imaginer pouvoir élaborer une doctrine globale ou, plus simplement (ou plus pragmatiquement), doit-on se résigner à gérer les situations au cas par cas, à partir d'un cadrage et de compétences à préciser ?

- Dans le domaine de l'accidentologie, l'approche probabiliste a succédé à l'approche déterministe restée dominante pendant de nombreuses années. Après un premier retour d'expérience, une approche mixte ne pourrait-elle pas être envisagée pour répondre à certaines critiques (un accident peu probable peut se produire ; difficulté de l'évaluation des coûts ; notion de probabilité difficilement perceptible pour le public) ?
- Les coûts des catastrophes naturelles, industrielles, nucléaires, sanitaires... font l'objet d'estimations et d'affichage de chiffres aussi frappants médiatiquement qu'imprécis. Quel peut être l'apport du monde de la recherche, sur ce sujet ?
- Les sols pollués et les friches industrielles sont aussi des enjeux d'aménagement et de développement, car ils peuvent permettre de « reconstruire la ville sur la ville et l'industrie sur l'industrie ». Toutefois, des contraintes environnementales et sanitaires peuvent allonger les délais de certains projets et en augmenter les coûts. Dans quelle politique s'engager, avec les nombreux acteurs concernés, pour faciliter des projets « soutenables » ?
- Europe : comment faire en sorte que la présence dans les instances européennes de Français aux niveaux les plus stratégiques devienne une priorité française pour les politiques, les fonctionnaires et les acteurs socio-économiques de manière générale ?
- En matière de mutations industrielles, face à l'implication légitime et de plus en plus revendiquée des industriels, des syndicats et des collectivités (et de leur territoire), l'État stratège est attendu. Mais qu'est-ce qu'un État stratège, en 2015 ?
- La régulation des télécommunications a atteint son premier objectif, qui était de permettre l'émergence de plu-

sieurs opérateurs dans une situation de concurrence. Mais les évolutions importantes dans ce domaine (domination des fournisseurs de services (GAFA), besoin d'innovations et d'infrastructures, faiblesse de l'Europe...) interrogent sur l'évolution souhaitable/nécessaire de cette régulation et de son périmètre.

- Les nouvelles technologies apparaissent dans la vie quotidienne bien avant que leurs effets éventuels sur l'homme et l'environnement ne soient connus. Certains pensent qu'il faudrait connaître avant de diffuser, et d'autres que l'on peut faire les deux en même temps et de manière conditionnelle. Comment être crédible et faire partager cette seconde position : expertise, information, transparence, association des parties ?
- Les Autorités administratives indépendantes ont vu leur nombre augmenter (une quarantaine). Est-ce seulement le fruit d'une démission de l'État, ou d'une méfiance croissante des citoyens à son égard ? Quels contrôles exercent-ils sur ces Autorités ?
- L'évolution en cours de notre organisation territoriale a notamment pour objet de préciser les prérogatives des puissances publiques. Dans le domaine du développement économique régional, l'État a vocation à garder son rôle dans la détermination de la politique économique et industrielle, et la région à devenir un acteur principal de sa mise en œuvre. Toutefois, il y a d'autres acteurs du développement économique (collectivités, chambres consulaires, structures de recherche et d'innovation, banques, filières, centres techniques...), chacun avec leurs propres spécificités, sans oublier (évidemment) les entreprises elles-mêmes et leurs salariés. Si l'État semble légitime à orienter l'action, qui doit coordonner l'ensemble de ces partenaires ?

C'est autour de ce thème général « Contrôle, régulation et développement » (illustré notamment par les questions précédentes) que les participants au séminaire du 7 octobre 2015 se sont réunis en six groupes de travail, qui ont été suivis de deux réunions plénières de restitution.

# Le climat, l'économie et le rôle de l'État

Par Amine HAMOUCHE

Chef du pôle « économie, entreprises et emploi », DIRECCTE Basse-Normandie

## L'énergie en débat

L'utilisation du nucléaire en France est aujourd'hui un véritable sujet de discussion politique et économique. À l'heure où il est question de mettre à la retraite nos vieilles centrales nucléaires, une question est posée : comment choisir entre le refus du risque engendré par le nucléaire et la volonté de diminuer nos émissions de CO<sub>2</sub> ?

Ce sujet du nucléaire pose aussi le problème de la décarbonisation, qui est, à plus d'un titre, un sujet économique. Aussi, ce débat nous amène sans cesse à celui de la production d'électricité, qui lui nous amène à l'opportunité de continuer de recourir au nucléaire. Le nucléaire, malgré ses risques, a en outre l'avantage de proposer une électricité faiblement carbonée, le second sujet abordé lors de notre colloque.

## La décarbonisation est aussi un sujet économique

Engagés, l'État et plus généralement les institutions publiques conviennent d'une baisse des émissions de CO<sub>2</sub> pour les prochaines décennies. L'argumentaire mis en avant est avant tout lié à des considérations écologiques. Pourtant, la décarbonisation est parfaitement compatible avec la croissance économique.

Alors même que certains industriels ont un intérêt à faire échouer la COP 21, l'engagement de grands groupes, tels qu'AREVA pour l'éolien, Total pour les biocarburants ou Renault pour le véhicule électrique, ne traduit-il pas une volonté de coupler ces deux thématiques ?

Alors, quel doit être le positionnement de l'État au regard de cette nouvelle tendance économique ? Un changement ne peut se faire seul : une impulsion de l'État est sans nul doute nécessaire.

À ce titre, l'exemple de la Norvège est intéressant. Premier producteur de pétrole d'Europe, c'est sur ses routes que l'on trouve le plus grand nombre de véhicules électriques. En 2014, ce pays a vendu 18 000 de ces véhicules, soit un tiers des ventes européennes. La progression des ventes est telle que l'installation des bornes de recharge électrique a du mal à suivre. Aujourd'hui, une voiture sur cinq vendue dans ce pays est électrique. En France, c'est une sur 200, et en Italie, une sur 1 000. C'est la politique volontariste des pouvoirs publics norvégiens qui a poussé les citoyens de ce pays à s'équiper en véhicules électriques.

Les constructeurs français ont tenté l'expérience à plusieurs reprises, mais cela n'a que modestement fonctionné. Aussi, quel rôle l'État doit-il jouer dans ce développement ?

Impulser, suivre, réorienter et aider au financement, tout cela implique tout d'abord de laisser vivre les expérimentations et d'accorder une large place à l'innovation.

## Quelle position, pour l'État, dans une gouvernance économique ?

En 2013, le gouvernement lance les plans de reconquête de la nouvelle France industrielle. Rebaptisés « solutions de reconquête », ils permettent à l'État de proposer une ligne directrice et donc de se positionner en tant qu'initiateur n'imposant pas de contraintes particulières préalables, si ce n'est des contraintes administratives qui restent, pour l'heure, difficiles à interpréter pour les industriels.

La solution proposée est alors de mettre en œuvre une réglementation *a posteriori*, après que des tests en dimensions réelles auront indiqué la ligne à suivre : l'État doit impulser, suivre et, enfin, réglementer.

Néanmoins, notre profonde aversion pour les risques ne laisse aucune place à l'innovation/expérimentation. Reste, aussi, un problème majeur : qui finance les expérimentations ? Car, c'est un fait, l'écosystème économique cherche le plus souvent à être en position de patient sous perfusion financière, pour ainsi limiter ses risques. L'exemple des énergéticiens est éloquent : ces derniers souhaitent un financement de leurs centres d'essais (éoliens et hydroliens, notamment), ainsi que l'assurance, *a posteriori*, de disposer d'un taux de retour sur investissement (TRI) non négligeable lors de l'exploitation.

L'histoire montre aussi que les interventions institutionnelles financières se font au profit des plus gros acteurs de l'économie, alors que le discours porte essentiellement sur les entreprises plus modestes. Le Programme Investissements d'Avenir (PIA) en est un bon exemple. Au-delà de la multitude d'appels à projets similaires, il est le plus souvent incompréhensible pour la majorité des entreprises et il est orienté vers les grands groupes, alors que le Commissariat général à l'investissement (CGI) a pour principale mission d'apporter de la lisibilité et une aide à l'ensemble de l'économie.

Alors, comment simplifier un système déjà lourd et qui n'est lisible que pour une poignée d'initiés ? Une solu-

tion inappropriée mais ayant le mérite de repartir sur de bonnes bases consisterait à tout reprendre à zéro.

### Anticipation, expérimentation, régulation, puis réglementation

L'action publique existe, elle est nécessaire, et le schéma « anticipation, expérimentation, régulation, puis réglementation » semble être une solution qui a déjà fait ses preuves, par le passé !

Quelques exemples :

- En 1991, Michel Rocard, alors Premier ministre, annonce la publication d'un Livre blanc donnant le ton à une nouvelle vague de réforme des retraites. Son intention n'était alors que d'initier une démarche en créant un organisme paritaire (un observatoire) qui permettra par la suite à Edouard Balladur de mener une première réforme constructive.

- Le *Wifi* est un exemple de réussite de ce mode opératoire : il est arrivé sans aucune réglementation préalable, il s'est ainsi déployé et ce n'est qu'après cinq années d'existence qu'une norme solide a vu le jour. Si une réglementation avait été proposée trop tôt, le *Wifi* n'aurait certainement pas eu les effets qui sont les siens aujourd'hui : réglementer trop vite un sujet, peut avoir pour conséquence une destruction de valeur.
- Les HLM ont été victimes de la réglementation (toilettes pour handicapés obligatoires, réhabilitation des ascenseurs...) : les normes imposées ont rendu difficile la mise en place d'un prix d'exploitation bas.

Ce schéma est-il généralisable aujourd'hui ? Peut-on en conclure que l'écosystème réclame avant tout une régulation plutôt qu'une réglementation ?

# Opinion publique et développement

Par Guillaume ALABERGÈRE

Chef du service « Modèle Interne » à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, au sein de la Banque de France

*Pour trouver un équilibre entre développement et régulation des acteurs économiques, en particulier des industriels, dans un contexte récent de renforcement réglementaire et de remise en question des pouvoirs publics (notamment en matière environnementale), la prise en compte de l'opinion publique est un élément clé.*

## De l'importance de l'opinion publique et de la difficulté du débat public

Il est constaté l'existence d'une fracture entre l'opinion publique et les participants aux prises de décision en matière de développement industriel. En particulier, lors des débats publics, le point de vue des experts est souvent contesté et il n'est pas rare d'y observer l'absence des élus au rôle pourtant clé pour certaines prises de décision. Par ailleurs, les points de vue techniques exprimés par nombre de services de l'État - y compris au sein des autorités administratives indépendantes - sont le plus souvent contestés et ils ne font plus office de référence, si tant est qu'ils soient tout simplement connus.

Cette difficulté à faire entendre des avis techniques pourtant rendus *a priori* dans l'esprit de défendre l'intérêt général ou cette difficulté à débattre vont de pair avec l'émancipation de personnes radicalisées (les « ZADistes » [Ndlr : acronyme formé sur l'expression « Zones À Défendre »]) refusant toute forme de débat public, et le renforcement des compétences de certaines associations (de défense de l'environnement, notamment) recourant à leurs propres experts. Mieux organisés, judiciarisés, ces nouveaux acteurs exploitent dorénavant les failles de certaines procédures pour faire échouer les projets de développement industriel qu'ils jugent « néfastes », tout en maintenant un climat d'opposition empêchant toute forme de débat tant sur le fond que sur la forme. Cette montée en puissance de ces personnes « organisées » contraste, par ailleurs, avec le peu d'intérêt que le citoyen semble porter généralement à ces mêmes projets.

Les méthodes classiques d'association du public aux prises de décision en matière de développement industriel ont par ailleurs été remises en question au cours des discussions de notre atelier. Les enquêtes publiques censées recueillir les doléances des citoyens sont-elles le bon véhicule pour rendre compte du point de vue de l'opinion sur un projet donné ? L'exemple d'une enquête publique au sujet de la construction d'une centrale géothermique en Guadeloupe n'ayant donné lieu à aucune doléance, alors même que les oppositions au projet étaient nombreuses et de notoriété

publique, peut à ce titre être relevé. De même, face à la difficulté pour le public de comprendre l'ensemble des processus associés à un projet industriel ou d'être en mesure d'appréhender l'ensemble des questions qu'il soulève, la qualité des rapports des « commissaires enquêteurs » en charge de synthétiser l'ensemble des avis reçus lors d'une enquête publique est-elle suffisante ? A été cité l'exemple d'une enquête publique sur un projet ayant suscité 813 avis défavorables, mais ayant conduit à un rapport dont la conclusion évoque une absence de problème, un rapport qui n'a pas apporté de réelle contradiction ou de réponse aux nombreux avis exprimés.

Les difficultés du débat public sont donc avérées. La séance s'est conclue par des discussions autour de la notion d'opinion publique, et en particulier autour du rôle des médias vis-à-vis de cette dernière. Si la notion d'opinion publique est difficile à cerner et est *a priori* irrationnelle (même si elle répond à une certaine logique), les médias participent grandement à sa constitution et à ses évolutions. Or, la nature actuelle des médias et du métier de journaliste, notamment en raison de l'importance croissante des réseaux sociaux, favorise l'instantanéité de l'information au détriment de son approfondissement et de sa mise en perspective, rendant d'autant plus difficile la compréhension par le public des différentes dimensions d'une problématique. L'opinion de ce dernier, sur une thématique donnée, se construit alors sur des bases imparfaites, car non approfondies, mais qui se révèlent toutefois pérennes faute de contradictions nouvelles apportées sur la durée par des médias passant sans doute trop rapidement d'un sujet à un autre.

## La solution : associer le public aux prises de décision en re-crédibilisant les acteurs économiques et publics

Associer plus largement le public aux prises de décision au-delà des seuls acteurs aujourd'hui impliqués semble faire consensus. En effet, lorsque le dialogue entre industriels, pouvoirs publics et associations arrive à s'instaurer de façon constructive, il n'est pas rare d'aboutir à un résultat qui respecte au mieux l'intérêt général et les objectifs de chacun : le développement pour l'industriel, le



Débat public organisé par la Commission nationale du débat public à Douai, juin 2015.

### « Associer plus largement le public aux prises de décisions au-delà des seuls acteurs aujourd'hui impliqués semble faire consensus. »

respect des règles pour les pouvoirs publics, et la prise en compte des contraintes environnementales locales et globales pour le public et ses représentants.

Les « conférences citoyennes » mises en place au Danemark sont un moyen d'action qui pourrait être exploré en vue d'assurer une meilleure intégration du public aux processus de prise de décision. Organisées par des cabinets spécialisés, ces conférences impliquent une vingtaine de personnes (jugées représentatives de l'opinion sur un sujet donné) aux domaines d'expertise et de sensibilité hétérogènes, mais qui, toutes volontaires, vont, durant plusieurs week-ends consécutifs, rencontrer les différents acteurs d'un projet. Il est constaté que ces interactions « panel/acteurs » ou « acteurs/acteurs » permettent à ces derniers de rendre leurs intentions plus intelligibles auprès du public et d'intégrer aux différents projets une dimension citoyenne facilitant *in fine* l'acceptabilité de leur mise en œuvre.

Cette association systématique et organisée de l'ensemble des parties concernées par une thématique s'est également révélée bénéfique dans le secteur du nucléaire, sur des sujets *a priori* complexes comme la gestion des déchets ou la gestion post-accidentelle : la mise en place sur la durée de groupes ouverts à l'ensemble des acteurs concernés a permis de créer entre eux des liens et du sens, ce qui facilite la préparation du débat lorsque celui-ci devient public, ce dernier pouvant se tenir sur des bases solides.

Cette méthode de travail explique en partie la crédibilité dont bénéficie l'Agence de sûreté nucléaire (ASN) aux yeux

du public et elle pourrait servir d'exemple aux autres Autorités administratives indépendantes (AAI) et aux services techniques de l'État en quête, eux aussi, d'un renforcement de leur crédibilité. Acquérir ou retrouver cette dernière permet aux débats publics de s'appuyer sur des éléments techniques objectifs, ce qui est la condition nécessaire à leur aboutissement. L'exemple du débat sur le gaz de schiste (une thématique apparue sur la place publique sans la préparation technique nécessaire), aujourd'hui dans une impasse en raison d'une perte de confiance dans les industriels et les services de l'État, illustre cette nécessité.

Si la thématique du contrôle technique de l'administration par l'intermédiaire de nouvelles règles comme solution pour renforcer la crédibilité des services de l'État a été évoquée, elle a été rapidement écartée en cette période de simplification administrative. La nécessité de sanctionner les industriels ne tenant pas leurs engagements, et ce, afin de renforcer la crédibilité de ceux qui les tiennent, apparaît en revanche plus consensuelle.

Il a été noté l'importance du rôle des citoyens et de leur prise de parole publique dans le débat de la conciliation industrielle et environnementale. Cette prise de parole publique nécessite un certain courage puisqu'elle demande, pour être efficace, d'exposer de façon intègre et sur la durée une forme de vérité en réaction aux peurs véhiculées çà et là dans l'opinion. Nous proposons que cette prise de parole s'appuie sur les travaux de groupes de réflexion ayant été amenés à se pencher de façon construite et raisonnée sur ces thématiques indéniablement difficiles.



# Un besoin de sincérité

Par Xavier PLOQUIN

Adjoint au chef du bureau du Financement et développement des entreprises (Finent 2) à la direction générale du Trésor (MEIN)

*Un besoin nouveau de sincérité apparaît en matière de réglementation.*

## L'affaire Volkswagen a révélé les rouages de la réglementation au grand public

Les chaînes de télévision du monde entier bruissent, ces derniers jours, du scandale du moment : la plus grande marque automobile du monde, réputée d'une précision et d'une rigueur toutes germaniques, vient de perdre le quart de sa valeur en bourse après une révélation inattendue : les voitures Volkswagen embarquaient un logiciel qui, lors des tests d'émissions de particules fines, faisaient fonctionner le moteur dans un régime spécifiquement déterminé pour « passer » les tests, alors qu'en « conditions réelles » les performances étaient bien moindres.

L'annonce de l'engagement par les autorités américaines d'une procédure judiciaire à l'encontre de Volkswagen et le montant exorbitant de l'amende demandé (plusieurs milliards d'euros) auraient dû entraîner une correction à la baisse de la valeur de l'entreprise dans des proportions équivalentes. Mais cette baisse a été bien plus forte : les marchés ont sur-réagi, sans doute, mais ils ont intégré la perte de la confiance, laquelle est bien plus difficile à chiffrer.

Les semaines qui ont suivi ont démontré que Volkswagen n'était pas le seul constructeur automobile à avoir contourné une réglementation qui, aux yeux du grand public, ressemble à une farce. Des critères ne ressemblant en rien à ceux de la vie quotidienne qui permettent à des grandes entreprises de vanter les mérites de leur technologie, des gouvernements soupçonnés de faire partie du « complot » : plus encore qu'un fabricant automobile, c'est toute l'industrie et la réglementation, voire le gouvernement, qui ont perdu un peu plus de la confiance du Français moyen.

Comment remédier à une telle situation ?

## Nous devons lutter contre le mythe de l'infaillibilité de l'ingénieur

Si la déception est grande, c'est avant tout parce que ce scandale révèle au grand public l'inefficacité d'un système mis en place par ceux en qui le plus grand nombre avait externalisé sa confiance : si les ingénieurs, les pouvoirs publics et l'État lui-même ont contrôlé les véhicules et créé des tests sonnante comme des labels de qualité, alors on devrait pouvoir s'y fier.

Il est très compliqué d'expliquer aux Français, et plus largement à n'importe quel peuple, comment fonctionnent les tests scientifiques. Les sciences sont dans le domaine de la probabilité, de la marge d'erreur, de la meilleure approximation. Mais comment faire comprendre que l'on fait en permanence des compromis, des calculs économiques pour savoir si, oui ou non, un risque peut être pris ?

Cette difficulté est particulièrement révélée par l'utilisation du principe de précaution : on n'accepte plus de faire courir des risques. Mais si les risques sont si mal acceptés, c'est aussi parce que l'on croit que l'on peut toujours les mesurer, les supprimer : dès lors, tolérer le risque, ce serait ne pas avoir pris toutes les précautions nécessaires. Tant qu'existera la croyance que les ingénieurs peuvent tout réaliser sans limite, on ne pourra pas faire comprendre qu'il faut accepter certaines approximations.

## La notion de sincérité qui s'applique aux comptes d'entreprises doit aussi s'appliquer aux réglementations

La réglementation mise en place par les services techniques de l'État doit tenir compte de ces limites : la volonté d'élaborer des normes traduisant fidèlement la réalité perçue par les citoyens devrait être la règle. Si un ingénieur comprend bien comment on a pu aboutir à un test ressemblant à celui que Volkswagen a pu contourner, il est beaucoup plus compliqué de faire entendre cela à un citoyen lambda, et au fond, celui-ci aurait raison d'avancer qu'une norme doit permettre de s'assurer que la pollution d'un véhicule soit effectivement faible, et non pas simplement de vérifier une pseudo conformité à ladite norme.

Les comptes d'une entreprise doivent répondre à plusieurs principes : la sincérité est l'un d'entre eux. Cela signifie que les comptes ne peuvent pas se borner à respecter la règle, ils doivent aussi refléter correctement la réalité de l'entreprise. Cela signifie que l'information non seulement quantitative, mais aussi qualitative que fournissent les comptes d'une société, doit permettre à une personne extérieure à celle-ci d'en comprendre la réalité.

Ce même principe devrait s'appliquer aux normes mises en place par les services techniques de l'État : il ne suffit plus de définir des critères qui soient en blanc ou en noir, forcément réducteurs car réduits au plus petit dénominateur commun, il faut que la norme transcrive clairement la



Photo © Julian Stratenschulte/EPA-MAXPPP

Le scandale des véhicules diesel du groupe Volkswagen équipés d'un logiciel permettant de contourner les normes réglementaires en matière d'émissions polluantes.

« Si un ingénieur comprend bien comment on a pu aboutir à un test ressemblant à celui que Volkswagen a pu contourner, il est beaucoup plus compliqué de faire entendre cela à un citoyen lambda, et au fond, celui-ci aurait raison d'avancer qu'une norme doit permettre de s'assurer que la pollution d'un véhicule soit effectivement faible, et non pas simplement de vérifier une pseudo conformité à ladite norme. »

volonté du législateur, et, à travers elle, qu'elle réponde au besoin qui en a originellement motivé la création.

### L'inflation des règles et des normes participe d'un processus de déresponsabilisation généralisée au sein de l'État permettant de repousser la prise de décision

La multiplication des contrôles peut être perçue comme un moyen de limiter les responsabilités individuelles.

L'inflation du corpus réglementaire, en particulier dans le domaine technique, n'est pas gage d'une sécurité renforcée ou d'un sérieux accru des équipes devant le mettre en place. En effet, lorsque les règles se multiplient et que la réglementation semble couvrir toutes les situations envisagées, les équipes se contenteront de respecter scrupuleusement les critères listés, même si, dans un cas particulier, le risque est ailleurs et que le fond de la norme réside dans un autre critère.

Les exemples de tels détournements de réglementation sont nombreux. On peut citer l'industrie financière : dans leur principe, les règles de Bâle vont conduire les banques à respecter de nouveaux critères plus sécurisants pour les clients. Malheureusement, les banques vont effectivement respecter ces critères *a minima* en multipliant les techniques innovantes prenant pour socle ces contraintes afin de maximiser leurs retours sur investissements. Sommes-nous certains que le risque ainsi généré, masqué par le respect des normes, est moindre que le risque qui existait précédemment ? Rien n'est moins sûr.

À l'inverse, dans le domaine du nucléaire, c'est la démonstration de la sûreté qui doit être faite par l'exploitant, celui-ci ne pouvant se contenter de respecter une liste de critères qui laisserait forcément un espace pour la faille, laquelle pourrait être catastrophique. Jusqu'à présent, il semble que cette méthode ait eu un effet positif pour le parc nucléaire français.

## Les Autorités indépendantes ont permis une clarification du paysage de la régulation. Mais qui est garant de la conformité de leur travail à leur mandat ?

Un premier pas dans le sens d'un regain de confiance de la population dans les systèmes de contrôle de l'État a été réalisé au travers de la création d'Autorités administratives indépendantes. Celles-ci, non soumises à un contrôle direct de l'exécutif, ont pour mission d'assurer la sûreté et le respect des normes dans un domaine donné, en bénéficiant généralement d'un pouvoir réglementaire pouvant être plus ou moins étendu.

Ces Autorités indépendantes ont redoré le blason de la réglementation et du contrôle, mais elles n'ont pas changé le problème de fond : le respect des normes qu'elles écrivent n'assure pas nécessairement la fidélité à l'esprit de la mesure. Pire : les Autorités indépendantes peuvent induire un nouveau niveau de conflit d'intérêt, car elles sont, d'une certaine manière, « programmées » pour exécuter leur mission, et elles traduisent donc dans leur action la lettre de la mission qui leur est confiée. Il peut en résulter chez elles, dans certains cas, des comportements allant à l'inverse de ce qu'elles devraient faire, les amenant à créer des critères ou des normes contreproductives afin de « respecter » la contrainte qui leur a été fixée. Modifier le comportement d'une Autorité indépendante est chose complexe et délicate... En outre, l'externalisation de la mission de contrôle peut être (ou apparaître) un moyen de se dédouaner de la responsabilité finale de la décision.

Les Autorités indépendantes devraient voir leur mission et leur présence repensées afin d'assurer la hauteur de vue qui devrait garantir leur indépendance.

## Pour pousser dans le sens de la logique de responsabilité, l'État devrait mettre en place plus généralement des compensations ou des indemnités ex ante

Le monde n'est plus celui des Trente Glorieuses, durant lesquelles l'élan général tourné vers la science et le progrès permettait de réaliser des projets industriels ou risqués là où l'État le souhaitait. La généralisation du comportement *not in my backyard* devrait être la norme dans les années à venir. Qui acceptera une nouvelle décharge sur le territoire de sa commune ? Personne, sans doute, s'il n'y a pas de compensations.

Des compensations, cela doit se comprendre au sens d'indemnisation, et même d'indemnisation *ex ante*. L'État cherche aujourd'hui, pour des raisons budgétaires, mais aussi par crainte de rentrer, en acceptant la logique d'une compensation financière, dans une course à l'indemnisation record, à faire croire qu'il peut ne jamais faire aucun perdant, qu'aucune politique n'aura d'effet négatif sur qui que ce soit. Cet aveuglement généralisé pousse à camoufler, à masquer, à trahir la réalité, et il contribue à la perte de confiance dans la parole publique.

Une démarche saine pour l'État consisterait probablement à intégrer le coût d'externalités négatives de ses projets dès leur conception et à indemniser les principaux perdants dès la mise en place desdits projets. Responsabilisant pour l'État, ce principe permettrait d'impliquer plus fortement les citoyens dans l'estimation du risque et la définition des projets.

## Une réglementation d'avenir devrait avant tout être porteuse de sens

### D'autres pays que le nôtre ont une culture laissant plus de marge de manœuvre pour mettre en place les règlements sans perte de qualité

La culture française, très jacobine, ne laisse que peu de place à la décision décentralisée, et c'est la centralisation de la décision qui doit donc, par définition, créer des normes permettant de l'appliquer sans se poser de question et qui conduit à des « chimères » comme le test que Volkswagen a pu contourner. D'autres pays ont, dans certains domaines, des approches très différentes de l'approche française.

Ainsi, la réglementation américaine est perçue, en règle générale, comme moins précise que la réglementation française. Cependant, son application ne laisse pas planer de doute sur le fait que si de petits écarts ne seront pas forcément punis, des dysfonctionnements graves comme ceux soupçonnés chez l'industriel allemand ou la violation d'un interdit légal (à l'instar de la BNP dans ses transactions avec des pays sous embargo) donneront lieu à des pénalités si fortes qu'elles seront dissuasives non seulement pour le coupable, mais aussi pour le reste du système économique. En somme, le message est : « Respectez l'esprit de la loi, sinon, attendez-vous à payer cher les écarts à la norme ».

Il est ainsi assez intéressant de constater, dans le domaine bancaire, que les banques américaines, censées dans l'imaginaire commun coller encore plus au plancher de la norme que les banques françaises, ont souvent des niveaux de fonds propres supérieurs à leurs homologues européennes. Et les modèles déployés en interne sont souvent beaucoup plus simplistes..., mais aussi plus robustes. Il est ainsi fréquent d'entendre les consultants européens railler les Américains, pour lesquels une moyenne est un « modèle mathématique permettant de mesurer le risque ». Il n'empêche que ces références simples permettent souvent d'appréhender le risque de manière plus compréhensive et globale que les modèles hypersophistiqués des mastodontes français qui optimisent à tout bout de champ.

D'autres domaines, comme celui de la cyber-sécurité, sont le théâtre de déploiements de normes à l'état d'esprit radicalement différent. Seul l'avenir permettra de juger quelle est l'approche la mieux adaptée à chaque situation.

## Une « nouvelle approche » datant de... 1985 !

Le groupe a remarqué que cette méthode, qui émergeait des débats, semblait aller dans le sens d'une norme

moins « rigoureuse » mais plus robuste, transparente et sincère n'était pas vraiment une nouveauté : la « nouvelle approche » réglementaire, au cœur de l'édifice européen, repose sur des principes similaires. Or, elle a été édictée en... 1985 !

Certes, l'intégration européenne est encore en cours, les domaines règlementés par l'Union sont encore limités et la transcription dans chaque droit national laisse à chaque pays une marge de « culturalisation ». Il n'en demeure pas moins que cette démarche est désormais trentenaire et qu'elle n'a vraisemblablement pas produit les fruits que l'on en attendait. Il conviendrait donc de réfléchir au moyen de concevoir des normes reposant véritablement sur ces principes.

### **Seul un recentrage sur le sens, allié à une communication plus sincère, permettra de regagner la confiance**

En conclusion, il semblerait donc que, dans un monde dominé par l'immédiateté et la transparence croissante des médias, l'opacité des normes et leur complexité ne pourront pas demeurer longtemps génératrices de cas comme l'affaire Volkswagen, et que les services de l'État, à commencer par les corps techniques, devront œuvrer

à la création de normes qui soient porteuses de sens et garantes du respect de l'esprit de la loi, c'est-à-dire répondant aux attentes des citoyens qui sont d'être protégés autant que possible et de voir les fraudeurs punis. La norme ne peut plus être un test conventionnel ne garantissant pas le résultat et exonérant des tricheurs pour peu qu'ils aient réussi à respecter les règles à la lettre.

Ces nouvelles normes seront plus souples et il faudra accepter la possibilité d'une marge de manœuvre dans la décision, accepter qu'elles soient décentralisées et qu'elles s'accompagnent d'une responsabilisation des acteurs impliqués qui seront jugés sur les résultats atteints au regard des moyens employés. Les perdants devront être systématiquement indemnisés et cette indemnisation devra être intégrée dans la réflexion dès l'origine.

Enfin, le régulateur devra adapter sa communication à ce nouveau contexte en traduisant sincèrement l'effet des normes et leurs limites dans un langage compréhensible par le citoyen.

Sans ces évolutions, le divorce entre la population et l'État ne pourra que s'aggraver, creusé par de nouveaux scandales qui pourraient être plus nombreux à l'avenir.

# L'accompagnement des projets : un véritable exercice de funambule !

Par Pierre-Édouard GILLE

Adjoint à la cheffe du service du Conseil général de l'économie (MEIN)

*Dans un contexte réglementaire relevant de la forêt primaire équatoriale, les services opérationnels de l'État sont amenés à prendre les porteurs de projets par la main pour espérer voir ces projets menés à bien.*

## L'État, un entremetteur

Pour tout porteur de projet, l'État régalien est à la fois le producteur des normes (abondantes et parfois contradictoires entre elles) qui l'entravent et le seul guide compétent susceptible de l'aider à trouver son chemin dans le maquis réglementaire.

La situation est paradoxale et il faut sans doute que le mal soit traité à la racine par une totale remise à plat de la réglementation encadrant les projets économiques. Mais, en attendant, localement, les représentants de la puissance publique n'ont d'autre choix que de mettre en place des solutions sur mesure pour que de nouveaux sites de production, infrastructures de transport ou projets d'urbanisme puissent voir le jour.

Les stratégies de survie sont bien rodées, existant depuis longtemps :

- première étape incontournable : la préparation informelle des projets, en amont, avec les services instructeurs. Elle permet d'avoir une vision partagée des défis posés par le projet, condition pour arriver à une solution satisfaisante pour tous. La réglementation a atteint un degré d'exigence potentielle tel qu'il faut cerner ce qui, dans la pratique, sera indispensable, à tel ou tel projet - et prioriser les demandes.
- deuxième étape : la coordination des travaux d'instruction. L'État a aussi, souvent, un rôle d'ensembliser de projets publics comme privés. Naturellement, les préfectures ou les services en charge de l'enjeu principal présenté par le projet en cause ont vocation à assurer cette coordination. Mais si un travail en équipe est rendu indispensable par l'intrication des procédures, il faut veiller à ce que l'exercice ne conduise pas à de mauvais compromis, à ce que l'équipe en se focalisant sur un sujet secondaire en vienne à sous-estimer un sujet majeur qui aurait la malchance d'être porté par un service plus en retrait...

Lorsque la complexité du problème résiste, il peut être tentant pour l'autorité préfectorale, ministérielle ou politique de trancher le nœud gordien en renvoyant les ingénieurs à leurs études pour débloquer une situation réglementaire sans issue et contrariante, ce qui peut conduire à ne pas traiter les vrais problèmes techniques qui se posent. Dans de tels cas, les services de l'État doivent faire preuve d'une grande souplesse et d'une grande intelligence politique, mais tout en assumant dans le même temps leur magistrature technique, qui est souvent remise en question. Il ne s'agit pas de contester l'autorité du préfet, mais il ne faut pas non plus s'autocensurer *a priori*, ni accepter une forme de censure sur les positions techniques formulées. Aux ingénieurs de formuler librement leur avis ; à l'autorité de décider.

En matière de sens politique, les ingénieurs des Mines, qui sont traditionnellement peu en contact avec les élus, auraient sans doute intérêt à progresser en la matière, surtout au moment où la réforme territoriale va renforcer le besoin de structuration de l'expertise vis-à-vis du politique sans vraiment dissiper le brouillard des compétences.

Quant au recours aux administrations centrales comme juge de paix, c'est une arme à double tranchant. Certes, celles-ci disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour faire évoluer les textes, mais leur vocation nationale ne leur permet pas de multiplier les cas particuliers. Dans la mesure du possible, on s'efforcera donc de trouver des solutions locales.

Récemment, les administrations centrales ont cherché à formaliser ces pratiques d'accompagnement, dans le cadre de la « simplification administrative ». C'est ainsi qu'ont fleuri les certificats de projet (ou les guichets et autorisations) uniques. Mais il n'est pas acquis que ces outils fluidifient les démarches : la formalisation du cadre rigidifie encore un peu plus le traitement des dossiers et entraîne une multiplication des risques de contentieux. Il semble que la meilleure solution, face au maquis réglementaire en place, reste le système « D ».

## Un positionnement délicat pour les agents

On s'en doute : la situation est parfois difficile à vivre pour les services. Chargés d'appliquer rigoureusement une réglementation dont eux-mêmes peinent à suivre l'évolution, ils passent en pratique leurs journées à trouver la façon la moins hétérodoxe possible de faire aboutir les procédures, au risque de reléguer au second plan les véritables enjeux techniques.

La stricte application de la réglementation condamnerait toutes les initiatives locales de développement. Elle ne serait (à juste titre) pas acceptable pour le politique et pour le monde économique. Pour autant, conseiller une entreprise ne relève pas des prérogatives d'un instructeur de dossier, et encore moins de celles d'un inspecteur. S'ils le faisaient, ils seraient à la fois juge et partie et s'exposeraient inévitablement à de sérieux problèmes en cas d'échec du projet ou d'apparition d'un inconvénient imprévu, voire à un risque pénal en cas d'accident.

Bien sûr, les positions ministérielles sur le sujet sont fermes, sur le principe (« Pas de conseil ! »), mais elles sont plus fluctuantes en ce qui concerne leur application

concrète. Où placer en effet la limite ? Expliquer une procédure, faire état des bonnes pratiques relève-t-il déjà du conseil ? Se prononcer en amont sur l'issue d'une procédure et donner à l'administré la visibilité qu'il recherche, n'est-ce pas déjà s'engager ?

Accompagner les projets, prendre position sur les enjeux techniques qu'ils représentent, c'est nécessairement pour les agents prendre une certaine responsabilité. Tous ne sont pas prêts à l'assumer. Leur réticence à le faire est en réalité un facteur majeur de complexification de la réglementation : en effet, pour décharger les personnes, on écrit, on détaille, ou cherche à prévoir tous les cas possibles. La situation actuelle montre cependant qu'un tel cercle vicieux ne peut mener qu'au blocage.

Il faut donc remettre la compétence technique au centre des services, garantir aux agents une certaine protection juridique et desserrer l'étau des textes. En la matière, il est certain que les risques majeurs et les risques courants ne peuvent pas être traités de la même manière. Depuis une quinzaine d'années, on a eu tendance à vouloir tout encadrer. C'est d'abord sur le tout-venant qu'il faut redonner la main aux opérationnels.

# Dans une forêt de risques résiduels, redonner du sens à la norme

Par Matthieu MANGION

Adjoint à la cheffe du service du Conseil général de l'économie (MEIN)

*Dans une société qui cherche à se protéger contre un nombre toujours croissant de risques, il convient de redonner du sens à la norme.*

La tricherie récemment découverte en matière de respect des normes de performance des moteurs diesel de Volkswagen a conduit à remettre en cause l'organisation qui avait été retenue pour inciter les industriels à produire des voitures rejetant de moins en moins d'oxydes d'azote.

Dans un contexte où des normes de plus en plus strictes s'appliquent à un ensemble toujours plus vaste de problématiques, les puissances publiques doivent être porteuses de sens, faute de quoi leur action risque d'être remise en cause.

## Une prise de conscience à l'origine des réglementations

L'émergence d'un besoin de contrôle et de réglementation n'est pas nécessairement concomitante de l'apparition d'une nouvelle technologie. En général, les sociétés ne souhaitent voir le développement d'un contrôle et d'une régulation qu'après la survenue d'un choc ou d'un accident. Cela a par exemple été le cas après l'accident de Fukushima, qui a conduit de nombreux pays à réévaluer l'organisation du contrôle de leur sûreté nucléaire.

À l'inverse, on observe aujourd'hui le développement de l'utilisation de nanotechnologies dans les biens de consommation courante (comme des crèmes solaires) sans que le débat public ne se saisisse de cette question, tout au moins en France. De même, l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) est strictement réglementée en France, alors que ce n'est pas le cas dans beaucoup de pays.

L'appréhension du risque n'est parfois pas liée à la seule dangerosité d'une activité. Ainsi, en France, un nombre important de morts sur les routes est toléré, alors qu'il est de moins en moins accepté que des soldats soient tués lors d'opérations extérieures.

Les exigences de régulation proviennent donc, à la fois, du développement d'une activité nouvelle et d'une prise de conscience citoyenne. La perception du public a une influence non négligeable sur la priorisation des actions de contrôle menées par des fonctionnaires.

La construction d'un mode de régulation peut prendre du temps, la puissance publique pouvant avoir besoin d'une phase d'expérimentation pour pouvoir réguler de manière pertinente en veillant à protéger les citoyens contre des risques identifiés, mais sans pour autant freiner le développement économique et industriel.

## Nous vivons dans une forêt de risques résiduels

Au fur et à mesure du développement des règles régissant notre vie en commun, un ensemble de normes s'est développé afin de minimiser les risques liés aux activités humaines. Force est de constater que ces normes n'ont pas toutes le même impact sur les risques encourus par les parties prenantes.

Les organisations en charge de contrôle prennent elles-mêmes ce fait en compte et vont ainsi hésiter à verbaliser un industriel qui aurait dépassé de peu une norme de rejets, mais sans que cela ait de conséquence notable pour la santé ou pour l'environnement.

Après la prise en compte des risques « vitaux », comme la maîtrise des accidents graves, les normes ont pris en compte divers enjeux plus larges.

Ainsi, ces dernières années ont été marquées par l'émergence de la prise en compte des enjeux de santé/environnement. Cette problématique large concerne l'ensemble des biens de consommation, et le dialogue avec les parties prenantes sur cet aspect est en train de changer : l'évolution de la position de l'État sur les moteurs diesel en est un exemple marquant. Historiquement, ce type de moteur a été favorisé fiscalement en France du fait de sa moindre consommation et de ses moindres rejets de dioxyde de carbone. Cette position historique de la puissance publique est aujourd'hui remise en question à cause de rejets de particules fines plus importants ayant de graves conséquences en termes de santé publique, plus particulièrement lorsque les moteurs diesel sont utilisés en milieu urbain.

Cette prise en compte croissante de risques variés se traduit par une importante inflation réglementaire.

Un cadre réglementaire trop précis et trop strict risque de déresponsabiliser les industriels. En effet, ceux-ci doivent non seulement respecter les normes, mais aussi prendre en compte les grands enjeux de santé et d'environnement dans leurs décisions.

Cette inflation réglementaire a deux conséquences qui peuvent conduire à décrédibiliser la puissance publique :

a) La mise en place de normes peut être utilisée pour favoriser une industrie plutôt que pour protéger les parties prenantes. À ce titre, les normes très strictes en matière d'émissions d'oxyde d'azote imposées aux petits véhicules importés aux États-Unis, alors que les gros véhicules y bénéficient de normes bien moins strictes, pourraient s'apparenter à une forme de protectionnisme.

b) Lorsque des scandales surviennent, montrant que les enjeux précités ont été perdus de vue, la parole des experts est décrédibilisée. Cela a par exemple été le cas lors de l'affaire Volkswagen. Cette affaire a montré que les normes de pollution, bien que toujours plus exigeantes, ne sont en fait pas représentatives de la pollution des voitures en conditions réelles, car elles reposent sur des tests réalisés dans des conditions très particulières, les constructeurs automobiles optimisant largement pour respecter ces tests qui donnent une image de moins en moins fidèle de la consommation réelle de carburant. Une des erreurs commises par les constructeurs est de ne pas avoir assumé le fait que les tests réalisés ne représentent pas la réalité de la performance énergétique des voitures.

Cette décrédibilisation des normes s'est traduite par une défiance vis-à-vis de la parole publique et par une remise en cause des procédures démocratiques relatives aux prises de position de la puissance publique. Ainsi, les « zadistes » occupant des « zones à défendre » se réclament de l'intérêt général tout en contestant les procédures de participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement. De même, certains groupes comme *The Anonymous* agissent dans l'anonymat, sur Internet, pour attaquer certaines organisations en marge de tout processus démocratique, tout en bénéficiant d'un certain soutien populaire.

### **La puissance publique doit « habiter sa maison » en rappelant constamment le sens de son action**

Afin d'éviter que les normes n'apparaissent injustes, il convient que les décideurs soient les garants du sens de l'action publique.

Une décision (ou une absence de décision) politique peut engager le pays sur le long terme. Le décideur doit être en mesure de rappeler les enjeux qui peuvent être de long

terme, dans un paysage médiatique dominé par l'immédiateté. Faute de quoi, il pourra être reproché au décideur d'être insincère.

Dans un contexte de restrictions budgétaires, l'État doit donc davantage axer son action sur la stratégie et la pédagogie que sur le contrôle technique du respect des normes. Dans le cas de l'affaire Volkswagen, par exemple, les tests normalisés de consommation des voitures n'étant pas représentatifs des performances réelles des voitures, une telle distorsion doit être explicitée, et des tests plus représentatifs pourraient être conçus et mis en œuvre en complément des normes.

La contrepartie de cette réorientation de l'action de l'État est qu'il est essentiel de responsabiliser les porteurs de projet en matière de respect des normes. C'est à eux qu'il appartient de mettre en place des moyens permettant de s'assurer du respect des normes.

Le contrôle opéré par les puissances publiques ne s'effectuant pas de manière exhaustive, il devient nécessaire de sanctionner lourdement les industriels qui réaliseraient de grands « excès de vitesse » : si l'administration n'est plus en charge de contrôles de « premier niveau », elle doit être en mesure de prendre des sanctions exemplaires lorsqu'un écart important est constaté. Cette approche, déjà mise en œuvre dans d'autres pays (notamment aux États-Unis), nécessite toutefois des juridictions spécialisées qui soient capables de prendre des sanctions à l'égard des contrevenants sur les aspects de prévention des risques.

Par ailleurs, dans un pays densément peuplé comme la France, il convient de noter que tout nouveau projet a de fortes chances d'être impactant pour quelqu'un. Ainsi, par exemple, les riverains voient systématiquement d'un mauvais œil l'installation d'un centre de tri de déchets à proximité de chez eux. La question des contreparties est donc essentielle afin que des projets de cette nature puissent être acceptés.

Il faut que les porteurs de projet assument les risques et les inconvénients inhérents à leurs activités, et que la puissance publique puisse assumer les compromis.

Pour conclure, dans un contexte où l'on cherche à être protégé contre un nombre de risques toujours plus grand, la puissance publique doit donner du sens à son action en faisant preuve de pédagogie et en responsabilisant les porteurs de projet.

Dans ce contexte, les autorités et les experts se doivent d'assumer une mission de pédagogie et d'information afin d'influer sur les débats publics. L'autorité technique ne peut plus être légitime si elle est isolée du public : les associations regroupant des décideurs pourraient gagner à davantage faire connaître leurs positions au public.



# Public participation in decisions about the environment

## Foreword

Alain Richard, senator from Val-d'Oise, France

## Introduction

Philippe Ledenic, chairman of the French Environmental Authority

## 1 - Regulations and changes over time

### **Regulations in France since the Bouchardeau Act**

Philippe Ledenic, chairman of the French Environmental Authority

In a country as centralized as France, public participation in the process of making decisions about the environment was not at all self-evident. It has taken concrete form under the so-called Bouchardeau Act of 12 July 1983 on the democratization of public inquiries and protection of the environment. Initially limited to such hearings, the scope of this participation has been expanded through various national or European rules and regulations. Nonetheless, much is still to be done to generalize this practice. The proposals formulated by Alain Richard in his report on 3 June 2015 to the minister in charge of Ecology should make a major contribution.

### **What the Aarhus Convention and INSPIRE Directive have changed**

Bruno Verlon, former assistant to the CGDD, Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy

The Aarhus Convention has laid the basis for reviving participatory democracy in environmental matters. The EU's INSPIRE Directive fits in with the same rationale: by establishing an infrastructure of geographic information at the EU level, it seeks to improve the operation of democracy thanks to the publication of environmental information available to everyone. At the national level, a CNTE committee specialized in democratizing the environmental dialog has formulated proposals for redressing current shortcomings, the aim still being to reinforce environmental democracy's transparency and effectiveness upstream in the process leading to major projects. The French government has referred to these proposals for drafting an executive order.

### **The chaotic history of information on the environment in France**

Thierry Lavoux, honorary member of CGDD, Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy; and former head of Études et Synthèses, Institut Français de l'Environnement

The performance of public environmental policies is based on the means used to observe and measure pollution (of the air, water, soil...). The data thus provided is intended for decision-makers and the public. Information on the state of the environment as it results from interactions between ecosystems and the economy (production and consumption) is available in the form of indicators or reports (since the early 1970s in France and the 1980s/90s at the international level). For this purpose, two institutions were created: the French Institute of the Environment (IFEN) and European Environment Agency (EEA) in 1992. The EEA has been spared protests directed at its objectives and assignments. In contrast, IFEN, given its board of administration, scientific council and committee of users, had leeway under the Ministry of the Environment; but since the turn of the century, this institute has vanished, merged into the ministry's central administration. This recentralization has restricted the goals initially set even though it is ever more important to inform the public about private and public policies.

## 2 - The major participants

### **Investigators' changing role**

Brigitte Chalopin, president of Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE)

Since the monarchy with its commissaires, the duties and role of "investigating commissioners" (commissaires enquêteurs) in conducting public inquiries have changed considerably. Independent owing to recruitment procedures, impartial by conviction and professional ethics, qualified thanks to acquired experiences and ongoing training, responsible for public participation, these investigators are inevitable players in a "French style" public inquiry, itself the outcome of a process over several centuries that undeniably corresponds to the advance of democracy. However these investigators will have to continue adapting to technological and societal changes so as to better respond to the aspirations of a public ever more attentive to preserving the quality of the environment and of life.

### **Public hearings: Democratizing and legitimating decisions**

Christian Leyrit, chairman of the Commission Nationale du Débat Public (CNDP)

The French National Commission of Public Debate (CNDP) has the assignment of informing citizens and letting their opinions be heard during the procedures leading to decisions about big development projects of national interest. In this era of the Internet and social networks with major

changes in the circulation of information and opinions, citizens expect to be better informed, consulted and heard at all levels during the decision-making process. They are also increasingly aware of long-term planetary issues related to climate change, energy and the environment. News over the past months has echoed these themes. Intense conflict about - or even the blockage of - several projects leads us to raise questions about how to draw up plans, consult citizens and make decisions. These topics lie at the center of the participatory democracy launched by the president of France at the end of 2014.

### The Environmental Authority and public participation in decision-making

Michel Badré, former chairman of the French Environmental Authority

Since 2009 in France, an “environmental authority” issues opinions about projects that will have an impact on the environment. This procedure which stems from transposing two EU directives into French law, has three objectives: lead project sponsors to better take into account environmental issues; facilitate public participation in drafting decisions as foreseen under the Aarhus Convention and French law (the 2005 constitutional charter); and inform officials responsible for authorizing operations. After describing institutional arrangements over the past five years, a comparison is made of how the Environmental Authority’s opinions are perceived by the three “targeted” groups: project sponsors, officials and the general public.

### Toward continuous public participation in the realization of projects

Claude Chardonnet, president of C&S Conseils

Under French law, the conduct of plans for investments in transportation is to be grounded on the principle of ongoing cooperation with a direct, regular dialog between elected officials, institutions, NGOs, corporations and inhabitants. This principle of continuous participation - from before to after the project’s completion - has resulted from the pressure placed on prime contractors by laws, regulations and the public. Implementing this principle is not, however, a cinch, given the difficulty of striking a balance between the strong aspirations of watchful NGOs, the assessments made by the National Commission of Public Debate (CNDP), the opinions issued by the French Environmental Authority and the progress to be made in pursuing projects or improving their profit-earning capacity.

### Introductory speech to the nineteenth international conference of the Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale (SIFÉE)

Yves Prévost, specialist on the environment at the World Bank

In the current context where protecting the environment is a political issue of lesser importance, environmental experts must improve the quality, coherence and pertinence of their assessments. It is necessary for this profession to renew its approaches and practices by returning to the

theme of sustainable development (its reason for being) and drafting reports that, owing to their treatment of relevant issues and their intelligibility, will contribute to a structured and reasoned public debate.

### Was the strategic environmental assessment of the installation of a shale gas industry in Quebec genuinely innovative?

Gilles Côté, director-general of the Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale (SIFÉE), Montreal (Quebec)

For several years now, accelerating technological progress and the growing demand for energy have created conditions favorable to developing unconventional sources of petroleum and natural gas. However concerns have been voiced about speeding up the development of these new energy sources. In this context, public authorities in Quebec required a strategic environmental assessment and two public hearings on developing the province’s share of the Utica Shale. Following this procedure, which lasted more than four years, Quebec’s prime minister announced that shale gas would not be tapped. At first sight, this case clearly illustrates the role that environmental assessments and public participation should have in the process leading up to the adoption of socially acceptable decisions. But a closer look at the factors underlying the social acceptability of the decision-making process makes us shade our opinion in finer tints.

## 3 - What changes in the future?

### Consultation and cooperation: From a democratic demand to a managerial requirement

Bertrand Pancher, MP and mayor of Bar-le-Duc, president of Décider ensemble

Given recent events, questions arise about how to open a dialog on environmental issues. That a project of little importance (building a reservoir dam at Sivens, in southwestern France) led to the death of a young environmental activist seems to lack rationality. Nothing justifies the intensity of such a conflict given that the tools for establishing a real dialog between stakeholders exist. Our decision-making system is blocked. It no longer manages to create the conditions necessary for calmly making decisions and taking into account all parties’ interests. To make up for the current inadequacies of the environmental dialog, France’s president has initiated a legislative procedure and conferred responsibility for it on Alain Richard in the Conseil National de la Transition Écologique (CNTE).

### Daring to make democratic innovations for speeding up the environmental transition

Florence Denier-Pasquier, national secretary of France Nature Environnement (FNE)

NGOs committed to protecting the environment represent a regular form of participation by the population in decision-making about the environment. France Nature Environnement federates three thousand organizations in

France and its overseas territories. Their practical, everyday involvement in participatory procedures related to the environment has given shape to a pool of experiences so vast that it is hard to draw up an exhaustive list.

### **A digital revolution for environmental consultation and cooperation**

**Gilles Berhault**, chairman of Comité 21 and of the Comité d'Orientation du Club France Développement Durable, chief representative of Association Communication et Innovation pour le Développement Durable (ACIDD)

A few days after the historic success of the 21st Climate Conference (COP21) held in Paris in 2015, questions should be raised about the method used. Disruption of the climate concerns all of us owing to its consequences and because of the requisite actions. According to an IFOP public opinion poll, 86 % of the French are convinced of the need to change behavior patterns. Nonetheless, negotiations - now as in the past - took place backstage. What was totally forgotten is that the world climate conference should have been an exercise, based on social networks, in consultation and cooperation for actions on a planetary scale. Implementing and overseeing this agreement calls for involving all parties in all countries in ongoing consultation and cooperation.

### **Public participation in decision-making: An inevitable shift**

**Corinne Lepage**, former minister of the Environment in France

Public participation in making decisions is no longer a technical matter but a political issue. The current system frustrates citizens, prime contractors and chief engineers. This incapacitating situation stems less from laws and regulations than from their conditions of application. At the origin of these difficulties: the prevailing mentality. Reforms are possible, but they entail placing confidence in citizens and accepting to take their opinions into account during decision-making.

### **Miscellany**

#### **Minutes of the conference “Control, regulation and development”**

organized on 7 October 2015 by the Amicale de l'Association des Ingénieurs des Mines (AAIM), and presided by Pierre-Franck Chevet and Philippe Ducrocq

*Issue editor: Philippe LEDENVIC*

# Die Beteiligung der Bevölkerungen an den umweltpolitischen Entscheidungen

## Vorwort

Alain Richard, Senator des Departements Val-d'Oise

## Einleitung

Philippe Ledenic, Präsident der Autorité environnementale

## 1 - Die gesetzliche Regelung und ihre Entwicklung im Laufe der Zeit

### Die gesetzliche Regelung in Frankreich seit dem Bouchardeau-Gesetz

Philippe Ledenic, Präsident der Autorité environnementale (Umweltbehörde)

In einem zentralisierten Land wie Frankreich ist die Teilnahme der Öffentlichkeit an den Entscheidungsprozessen in Umweltfragen keine Selbstverständlichkeit.

Mit dem nach Bouchardeau benannten Gesetz n°83-630 vom 12. Juli 1983 über die Demokratisierung der öffentlichen Untersuchungen und den Umweltschutz wird sie Gestalt annehmen.

Das Anwendungsfeld dieser Teilnahme, die anfänglich auf öffentliche Untersuchungen beschränkt war, wurde im Zuge der verschiedenen französischen und europäischen Regelungen erweitert.

Es muss jedoch noch vieles getan werden, um diese Praxis zu verallgemeinern.

In dem Bericht, den Alain Richard am 3. Juni 2015 der französischen Umweltministerin übergab, unterbreitete er Vorschläge, die einen großen Beitrag dazu leisten müssten.

### Was das Abkommen von Aarhus und die Richtlinie Inspire verändert haben ....

Bruno Verlon, ehemaliger Stellvertreter des Commissaire général au développement durable (Generalkommissar für den Bereich nachhaltige Entwicklung), französisches Ministerium für Umwelt, Nachhaltigkeit und Energie

Das Abkommen von Aarhus hat die Basis für eine Erneuerung der partizipativen Demokratie im Bereich der Umweltpolitik geschaffen, denn es betont insbesondere die wachsende Bedeutung des Prinzips der Teilnahme.

Die Richtlinie Inspire folgt derselben Logik, wenn sie durch die Einrichtung einer europaweiten Infrastruktur für geographische Information darauf abzielt, das Funktionieren der Demokratie dank der Veröffentlichung von Umweltinformationen, die allen zugänglich gemacht werden, zu verbessern.

Die auf nationaler Ebene tätige Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique hat zur Demokratisierung des Umweltdialogs Vorschläge formuliert, die die gegenwärtigen Unzulänglichkeiten beheben und die dem Ziel dienen sollen, die Transparenz und die Effizienz der demokratischen Umweltpolitik im Vorfeld der Projektplanung zu verstärken.

Die französische Regierung hat sich auf diese Vorschläge gestützt, um eine Verordnung auszuarbeiten.

### Die chaotische Geschichte der Umweltinformation in Frankreich

Thierry Lavoux, Ehrenmitglied des Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, ehemaliger Verantwortlicher für Studien und Synthesen des Institut français de l'environnement

Die Wirksamkeit der Umweltpolitiken beruht auf Einrichtungen für die Beobachtung der Lebensräume (Wasser, Luft, Böden...) und der Verunreinigungsprozesse, Einrichtungen, die zur Unterrichtung der Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit bestimmt sind. Die über Indikatoren und Berichte ermittelte Information über den Zustand der Umwelt, der aus den Wechselwirkungen zwischen den Produktions- und Verbrauchssystemen und den Ökosystemen resultiert, ist seit Anfang der 1970er Jahre in Frankreich und war im Zeitraum von 1980-1990 weltweit verfügbar.

Diese Dynamik führte mit der Schaffung des Institut français de l'environnement (IFEN) und der Europäischen Umweltagentur im Jahr 1992 zur Institutionalisierung der Umweltinformation. Während das Ziel und die Aufgaben der Europäischen Umweltagentur seitdem nie umstritten waren, war dies in Frankreich nicht der Fall, da das Institut, dem ein Verwaltungsrat, ein Wissenschaftsrat und ein Verbraucherausschuss zugeordnet waren, die ihm eine relative Autonomie unter der Aufsicht des Umweltministeriums gestatteten, gegen Anfang der 2000er Jahre aufgelöst wurde, um in der zentralen Verwaltung dieses Ministeriums aufzugehen. Diese Zentralisierung hat den anfänglichen Ehrgeiz in einem sensiblen Kontext gemindert, in dem die Information der Öffentlichkeit die Politiken der öffentlichen und privaten Akteure mehr denn je begleiten sollte.

## 2 - Die wichtigsten Intervenienten

### Die Entwicklung der Rolle des Untersuchungsausschusskommissars

Brigitte Chalopin, Präsidentin der Compagnie nationale

des commissaires enquêteurs (Französische Gesellschaft der Untersuchungsausschusskommissare)

Vom Kommissar des Ancien Régime zum heutigen staatlichen Verwaltungsbeamten, der einem Untersuchungsausschuss vorsteht, haben sich Funktion und Rolle des Letzteren in der Durchführung einer öffentlichen Untersuchung beträchtlich gewandelt. Unabhängig aufgrund der Einstellungsmodalitäten, unparteilich aus Überzeugung und Deontologie, kompetent aufgrund erworbener Erfahrungen und ständiger Schulung und Prüfung ist er als Garant der Beteiligung der Öffentlichkeit zum unumgänglichen Leiter der öffentlichen Untersuchung „à la française“ geworden. Dies ist das Ergebnis einer jahrhundertelangen originalen Entwicklung, das von einem unleugbaren demokratischen Fortschritt zeugt.

Er muss sich jedoch weiterhin den technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen anpassen, um den Ansprüchen einer Öffentlichkeit gerecht zu werden, die in immer stärkerem Maße auf den Erhalt ihrer Lebensqualität und ihrer Umwelt bedacht ist.

### Öffentliche Debatten : Entscheidungen demokratisieren und legitimieren

**Christian Leyrit**, Präsident der Commission nationale du débat

Die Commission du débat public, die französische Kommission für die öffentliche Debatte, hat die Aufgabe, die Öffentlichkeit zu informieren und ihren Standpunkt in die Entscheidungsprozesse über Raumplanungs- und Ausstattungsarbeiten von nationalem Interesse einzubeziehen. Im Zeitalter des Internets und der sozialen Netzwerke haben sich die Gewohnheiten der Informationsverarbeitung und der Meinungsäußerung stark verändert und die Menschen hegen die Erwartung, besser informiert, befragt und angehört zu werden, und dies auf allen Entscheidungsebenen. Sie sind sich auch immer mehr im Klaren darüber, welche planetarischen und langfristigen Herausforderungen mit dem Klimawandel und den energetischen und ökologischen Krisen verbunden sind. Dafür war das Zeitgeschehen der letzten Monate ein sprechender Beweis. Die Widerstände und konfliktgeladenen Situationen, die die Planung zahlreicher Bau- und Ausstattungsprojekte begleiteten, geben uns heute Anlass, über die Prozesse der Ausarbeitung dieser Projekte, der Befragungen der Öffentlichkeit und der Entscheidungsfindung nachzudenken. Diese Themen stehen im Zentrum der breiten Debatte über die partizipative Demokratie, zu der der Präsident der französischen Republik Ende 2014 aufrief.

### Die Autorité environnementale (Umweltbehörde) und die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung ihrer Entscheidungen

**Michel Badré**, ehemaliger Präsident der Autorité environnementale

In Frankreich ist es seit 2009 angeordnet, dass eine „Autorité environnementale“ (Umweltbehörde) zu Projekten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können, eine Stellungnahme bekannt geben muss. Dieses Verfahren und

dasjenige, das ganz ähnlich auf Pläne und Programme Anwendung findet, beruhen auf zwei Gemeinschaftsrichtlinien, die in französisches Recht umgesetzt wurden. Es hat drei Ziele : es soll die Projektträger dazu anreizen, die Umweltsachen stärker zu berücksichtigen, es soll die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung der Entscheidungen erleichtern, so wie es das Abkommen von Aarhus und im französischen Recht die konstitutionelle Charta von 2005 vorsehen, und es soll die Behörden aufklären, die beauftragt sind, die jeweiligen Projekte zu bewilligen. Nach einer Beschreibung der institutionellen Mechanismen, die seit fünf Jahren wirksam sind, vergleichen wir, wie die drei „Zielgruppen“, d.h. die Projektträger, die Vertreter des französischen Staates und die breite Öffentlichkeit, auf die Stellungnahmen der Autorité environnementale reagiert haben.

### Für eine kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit an der Verwirklichung der Projekte

**Claude Chardonnet**, Präsidentin von C & S Conseils

„Die Durchführung eines jeglichen Investitionsprojekts in der Verkehrswirtschaft stützt sich auf das Prinzip einer kontinuierlichen Konzertierung, die einen direkten und regelmäßigen Dialog mit den Abgeordneten, den institutionellen Akteuren, den Verbänden, den Unternehmen und den Einwohnern begründet.“ Die Entwicklung der kontinuierlichen Beteiligung der Öffentlichkeit - bei der Planung der Projekte wie nach ihrer Indienststellung - ergibt sich aus dem doppelten Druck auf die Bauherren, der von den Rechtsquellen und von der Öffentlichkeit ausgeht. Die Inangriffnahme eines Bauvorhabens ist jedoch alles andere als selbstverständlich, denn die hohen Ansprüche einer wohlunterrichteten Zivilgesellschaft, die Berücksichtigung der Bilanzen der Commission nationale du débat public oder der Stellungnahmen der Autorité environnementale sowie der Fortgang und die wirtschaftliche Rentabilität der Projekte sind schwer in eine Balance zu bringen.

### Einleitende Konferenz zum 19. internationalen Kolloquium des Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (Internationales Sekretariat der französischsprachigen Länder für die ökologische Bewertung)

**Yves Prévost**, Umweltspezialist bei der Weltbank

Im gegenwärtigen Kontext, in dem der Umweltschutz ein politisches Thema von geringerer Bedeutung darstellt, hat der Beruf des Umweltexperten die Qualität, die Kohärenz und die Objektivität seiner Bewertungen zu gewährleisten. Es gilt insbesondere, die Methoden und Praktiken zu erneuern, um das ursprüngliche Ziel der Nachhaltigkeit ins Bewusstsein zu bringen, und um Berichte zu erarbeiten, die dank der Behandlungsweise der drängendsten Fragen und dank ihrer Verständlichkeit zur Durchführung einer öffentlichen, strukturierten und rationalen Debatte beitragen werden.

### War die strategische umweltbezogene Bewertung der Entwicklung der Schiefergasförderung in Québec eine wirklich innovierende Methode ?

**Gilles Côté**, Generaldirektor des internationalen franko-

phonon Sekretariats für die umweltbezogene Bewertung (SIFÉE-Montréal, Québec)

Seit einigen Jahren haben die wachsende Energienachfrage und die Beschleunigung des technologischen Fortschritts günstige Bedingungen für die Förderung nicht-konventioneller Erdöl- und Gasressourcen geschaffen. Doch die beschleunigte Entwicklung dieser neuen Sektoren löst Beunruhigung aus. Aufgrund dieser Sachlage beschlossen die öffentlichen Behörden der Provinz Québec die Durchführung einer strategischen umweltbezogenen Bewertung und die Abhaltung von zwei Volksbefragungen über die Schiefergasförderung in der Region *shale* in Utica (Québec). Nach einem Prozess, der länger als vier Jahre dauerte, gab der Premierminister von Québec schließlich bekannt, dass es keine Schiefergasförderung geben würde. Auf den ersten Blick würde dieser Fall perfekt veranschaulichen, welche Rolle die umweltbezogene Bewertung und die Beteiligung der Öffentlichkeit in dem Prozess zu spielen hätten, der zur Verabschiedung von gesellschaftlich akzeptablen Beschlüssen führt. Doch eine gründlichere Prüfung, die die konstitutiven Faktoren der gesellschaftlichen Akzeptabilität in Beziehung zum Entscheidungsprozess setzt, bewegt uns dazu, ein nuancierteres Urteil zu fällen.

### 3 - Welche Entwicklungen in der Zukunft

#### **Die Konzertierung : von einer demokratischen Forderung zu einem starken Management für die öffentliche Politik**

**Bertrand Pancher**, Abgeordneter und Bürgermeister von Bar-le-Duc, Präsident von *Décider ensemble* (Gemeinsam entscheiden)  
(<http://www.deciderensemble.com>)

Ein Jahr nach dem Drama von Sivens müssen wir uns über unser Dialogverhalten befragen, insbesondere in Umweltfragen. Denn es lässt sich kaum begreifen, dass ein Projekt von geringer Bedeutung den Tod eines jungen Umweltaktivisten zur Folge haben kann. Nichts rechtfertigt es, dass sich eine solche Konfliktsituation zwischen den Akteuren entwickeln kann, da wir über Regelwerke verfügen, die einen Rahmen für reelle Dialoge zwischen den beteiligten Parteien bieten.

Unser Entscheidungssystem ist blockiert und schafft es nicht mehr, die notwendigen Bedingungen für einen befriedeten Entscheidungsprozess herzustellen, der die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt. Als Antwort auf diese Problematik äußerte der Präsident der französischen Republik den Wunsch, die Schwächen des französischen Dialogverhaltens in Umweltfragen zu beheben. Dementsprechend brachte er eine legislative Debatte auf den Weg, deren Vorbereitung dem Senator Alain Richard im Rahmen des Conseil national de la transition écologique (Französischer Rat für den ökologischen Wandel) aufgetragen wurde.

#### **Demokratische Innovation wagen, um den ökologischen Wandel zu beschleunigen**

**Florence Denier-Pasquier**, nationale Sekretärin von France Nature Environnement (FNE)

Die Umweltschutzverbände stellen eine kollektive und beständige Form der Beteiligung der Öffentlichkeit an den Entscheidungen dar, die die Umwelt betreffen. Unter diesen schließt *France Nature Environnement* 3000 Vereine zusammen, die in allen Territorien des Mutterlandes und der Überseedepartements tätig sind. Ihre tägliche Praxis der Mitwirkung in Umweltangelegenheiten ergibt ein breites Erfahrungswissen, das sich kaum überblicken lässt.

#### **Die digitale Revolution für die umweltpolitische Konzertierung**

**Gilles Berhaut**, Präsident des Comité 21 und des Comité d'orientation du Club France Développement durable, Generalbeauftragter der ACIDD (Assoziation für Kommunikation und Innovation für nachhaltige Entwicklung)

Einige Tage nach dem historischen Erfolg der COP21, der internationalen Klimakonferenz von 2015 in Paris, muss die Frage nach der Methode gestellt werden. Die Klimaveränderung betrifft uns alle sowohl hinsichtlich der Folgen als auch der notwendigen Politiken. Nach einer IFOP-Umfrage sind 86 % der Franzosen von der Notwendigkeit überzeugt, dass wir Änderungen in unserem Verhalten vornehmen müssen. Und dennoch fanden die Verhandlungen, wie in der Vergangenheit, abgeschirmt hinter geschlossenen Türen statt und man vergaß total, sie mit Hilfe der sozialen Netze zu einer konzertierten Aktion... auf internationaler Basis zu machen. Die Umsetzung dieses Abkommens und ihre Kontrolle können nur mit der Beteiligung aller Menschen in allen Ländern und im Rahmen einer ständigen Konzertierung verwirklicht werden.

#### **Die Teilnahme der Öffentlichkeit an den Entscheidungen : ein unumgänglicher Wandel**

**Corinne Lepage**, ehemalige französische Umweltministerin

Die Frage der Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen ist keine technische Frage mehr, sondern eine politische. Die Frustrationen, die das heutige System bei den Mitbürgern wie bei den Bauherren erzeugt, haben eine ungute Wirkung, und dies ist nicht so sehr auf die Texte zurückzuführen, sondern auf die Anwendungsbedingungen. Die hieraus resultierenden Probleme sind tatsächlich auf diese herrschende geistige Verfassung zurückzuführen. Reformprogramme sind möglich, aber sie setzen Vertrauen in die Staatsbürger und die Annahme ihrer Meinungen als Element der Entscheidungsfindung voraus.

### Sonderthema

#### **Protokolle des Kolloquiums „Contrôle, régulation et développement“**

(Kontrolle, Regulierung und Entwicklung), das am 7. Oktober 2015 von der Amicale des ingénieurs des mines (AAIM) unter der Präsidentschaft von Pierre-Franck Chevret und Philippe Ducrocq organisiert wurde.

*Koordinierung der Beiträge von Philippe LEDENVIC*

# La participación de la población en las decisiones ambientales

## Prólogo

Alain Richard, senador del departamento Val-d'Oise

## Introducción

Philippe Ledenvic, Presidente de la Autoridad Ambiental Francesa

## 1 - La reglamentación y su evolución a lo largo del tiempo

### La ley Bouchardeau y su impacto en la reglamentación francesa

Philippe Ledenvic, Presidente de la Autoridad medioambiental francesa

En un país centralizado como Francia, la participación del público en la toma de decisiones en materia ambiental no es nada fácil.

La ley Bouchardeau, la Ley nº83-630 de 12 de julio de 1983 relativa a la democratización de las investigaciones públicas y la protección del medio ambiente proporciona una solución a este problema.

El campo de aplicación de dicha participación, inicialmente limitado a la investigación pública, ha sido ampliado para que se adapte a las diferentes regulaciones nacionales y europeas.

Aun así, queda mucho por hacer para generalizar esta práctica. Las propuestas formuladas por Alain Richard, en el informe presentado el 3 de junio de 2015 a la Ministra francesa de la Ecología, contribuirán considerablemente a la resolución del problema.

### ¿Qué han cambiado el Convenio de Aarhus y la directiva Inspire?

Bruno Verlon, ex-agregado al Comisario general para el desarrollo sostenible, Ministerio francés de ecología, desarrollo sostenible y energía

El Convenio de Aarhus ha sentado las bases para una renovación de la democracia participativa en el ámbito del medioambiente, gracias al refuerzo del principio de participación.

La directiva Inspire sigue el mismo camino en el sentido en que, a través del establecimiento de una infraestructura de información geográfica al nivel comunitario, tiene como objetivo mejorar el funcionamiento de la democracia a través de la publicación de información ambiental accesible a todo el mundo.

A nivel francés, la comisión especializada del Consejo Nacional de transición ecológica sobre la democratización del diálogo ambiental ha hecho propuestas para superar las deficiencias actuales, con el objetivo de mejorar la

transparencia y eficiencia de la democracia ambiental en la fase previa a los proyectos.

El gobierno se ha basado en estas propuestas para elaborar de una ordenanza pública.

### La historia caótica de la información medioambiental en Francia

Thierry Lavoux, miembro honorario del Consejo General del Medioambiente y el Desarrollo Sostenible, CGEDD, del Ministerio del Medioambiente francés, ex-jefe de estudios y síntesis del Instituto Francés del Medioambiente, IFEN

La eficiencia de las políticas públicas del medioambiente se basa en los dispositivos de observación de los medios (agua, aire, suelos, etc.) y de la contaminación, dispositivos destinados a ayudar los responsables políticos y al público en general. La información sobre el estado del medioambiente, proveniente de las interacciones entre los sistemas de producción y consumo y los ecosistemas, está disponible a través de indicadores o "informes" desde comienzos de los años 70 en Francia y los años 80-90 a nivel internacional.

Esta dinámica llevó a la institucionalización de la información medioambiental mediante la creación del Instituto Francés del Medioambiente (IFEN) y de la Agencia Europea del Medioambiente (AEE) en 1992. Si la AEE no ha sido cuestionada sobre su objetivo y misiones desde su creación, no ha sucedido lo mismo en Francia, ya que el Instituto que contaba con un consejo de administración, un consejo científico y un comité de usuarios, que le permitía una relativa autonomía bajo la tutela del Ministerio de Medioambiente, ha desaparecido a comienzos de los años 2000, a través de una fusión con la administración central de ese Ministerio. Esta recentralización ha reducido su ambición inicial en un contexto delicado, en el que la información al público debería acompañar, más que nunca, las políticas de los actores públicos y privados.

## 2 - Principales actores

### La evolución del papel del comisario investigador

Brigitte Chalopin, presidenta de la compañía francesa de comisarios investigadores (CNCE)

Del comisario del antiguo régimen al comisario investigador de hoy, la función y el papel de este último en la realización de una investigación pública han evolucionado considerablemente. Independiente, gracias a su modo de contratación; imparcial, por convicción y ética profesional; capaz, por la experiencia adquirida y una formación continua y controlada; garante de la participación del público, el comisario se ha convertido en el moderador ineludible de la investigación pública "a la francesa", fruto

de una evolución de varios siglos que constituye un innegable progreso democrático.

No obstante, el comisario deberá seguir adaptándose a las evoluciones tecnológicas y sociales en curso para responder a las aspiraciones de un público cada vez más preocupado por la conservación de su calidad de vida y entorno.

### Debates públicos, democratizar y legitimar las decisiones

**Christian Leyrit**, Presidente de la Comisión Francesa del debate público

La Comisión Francesa del debate público tiene por misión informar a los ciudadanos y hacer que se escuche su punto de vista en los procesos de toma de decisiones sobre los grandes proyectos de reforma y equipamiento de interés nacional.

En la era de Internet y las redes sociales que transforman las prácticas en materia de información y expresión, los ciudadanos buscan estar mejor informados y ser consultados y escuchados, a todos los niveles de la decisión. Cada vez son más conscientes de los problemas planetarios de largo plazo que representan el cambio climático y las crisis energética y ecológica. Los hechos de estos últimos meses lo han demostrado. Los bloqueos y las situaciones muy conflictivas, relativas a muchos proyectos de reforma y equipamiento, nos llevan a interrogarnos sobre los procesos de elaboración de estos proyectos, consulta de los ciudadanos y toma de decisiones. Estos temas forman parte de la iniciativa de democracia participativa que el Presidente francés ha lanzado a finales de 2014.

### La Autoridad Ambiental y la participación del público en la toma de decisiones

**Michel Badré**, ex-presidente de la Autoridad Ambiental Francesa

Desde 2009, en Francia se requiere la opinión de una "autoridad ambiental" sobre los proyectos que puedan tener un impacto en el medioambiente. Este procedimiento, al igual que el que se aplica a los planes y programas, es el resultado de dos directivas comunitarias transpuestas al derecho francés. El objetivo es triple: incitar a los responsables de proyectos a tomar en cuenta los desafíos ambientales, facilitar la participación del público en la toma de decisiones, tal como se estipula en la Convención de Aarhus y en derecho francés mediante la carta constitucional de 2005, y dar un marco referencial a las autoridades encargadas de autorizar las operaciones en cuestión. Tras describir el mecanismo institucional establecido hace cinco años, comparamos la percepción de los dictámenes de la Autoridad Ambiental Francesa por parte de los tres "destinatarios": los responsables de proyectos, los representantes del Estado y el público en general.

### En busca de una participación constante del público en la realización de proyectos

**Claude Chardonnet**, presidente de C&S Conseils

*"La realización de cualquier proyecto de inversión en trans-*

*porte se basa (...) en el principio de un acuerdo continuo" que "entabla un diálogo directo y regular con los políticos, instituciones, asociaciones, empresas y habitantes". El desarrollo de la participación continua del público, antes y después de la realización de un proyecto, es el fruto de una doble presión sobre los promotores, la de los textos jurídicos y la del público.*

Sin embargo, su aplicación no es sencilla ya que es muy difícil encontrar un punto de equilibrio entre las aspiraciones de una sociedad civil siempre en alerta, la consideración de los informes de la Comisión francesa del debate público (CNDP) o los dictámenes emitidos por la Autoridad Ambiental (AE) y el avance, e incluso la rentabilidad económica, de los proyectos.

### Conferencia preparatoria al 19o coloquio internacional de la Secretaría Internacional de habla francesa para la evaluación ambiental (SIFÉE)

**Yves Prévost**, especialista del medioambiente en el Banco Mundial

En el contexto actual, en el que la protección del medioambiente es un tema político de menor importancia, los expertos ambientales deben desarrollar la calidad, coherencia y pertinencia de sus evaluaciones.

Asimismo, deben renovar sus enfoques y prácticas para volver a su razón de ser original: el desarrollo sostenible, y elaborar informes que, gracias al análisis de asuntos pertinentes y a su facilidad de acceso, contribuyan a un debate público estructurado y justo.

### La evaluación ambiental estratégica de la implantación del sector del gas de esquisto en Quebec ¿ha sido un enfoque realmente innovador?

**Gilles Côté**, Director General de la Secretaría Internacional de habla francesa para la evaluación ambiental (SIFÉE - Montreal (Quebec))

Desde hace algunos años, el crecimiento de la demanda de energía y la aceleración de los avances tecnológicos han creado condiciones favorables para la explotación de nuevos recursos de petróleo y gas. Sin embargo, el desarrollo acelerado de estos nuevos sectores puede ser motivo de preocupación. En este contexto, las autoridades públicas de Quebec han decidido realizar una evaluación ambiental estratégica (EES) y efectuar dos consultas públicas sobre la explotación del gas de esquisto en el *shale* de Utica, en Quebec (Canadá). Al término de un proceso que duró más de cuatro años, el Primer Ministro de Quebec finalmente ha anunciado que no habrá explotación de gas de esquisto.

A primera vista, este caso ilustra perfectamente el papel que deben desempeñar la evaluación ambiental y los mecanismos de participación del público en el proceso de toma de decisiones socialmente aceptables. No obstante, un análisis más profundo de los factores constitutivos de la aceptabilidad social en el proceso de toma de decisiones nos lleva a formular ciertas reservas.



### 3 - Posibles evoluciones futuras

#### **La concertación, de una exigencia democrática a un imperativo gerencial para la acción pública**

**Bertrand Pancher**, alcalde y diputado de Bar-le-Duc, Presidente de Décider ensemble (<http://www.deciderensemble.com>)

Un año después del drama de Sivens, debemos reflexionar sobre nuestros sistemas de diálogo, en particular en materia ambiental. En efecto, parece poco lógico que un proyecto de poca importancia como éste pueda causar la muerte de un joven militante ecologista. Nada justifica el conflicto entre los diferentes actores cuando existen las herramientas necesarias para crear verdaderos diálogos entre las partes interesadas.

Nuestro sistema de toma de decisiones parece bloqueado y no logra crear las condiciones necesarias para una toma de decisiones tranquila, que tenga en cuenta el interés de todos.

En respuesta a este problema, el Presidente francés ha querido afrontar las deficiencias de nuestra forma de diálogo ambiental. Por ello, ha iniciado un proyecto legislativo, cuya preparación ha sido confiada al senador Alain Richard, dentro del marco del Consejo Francés de Transición ecológica (CNTE).

#### **La innovación democrática como herramienta de aceleración de la transición ecológica**

**Florence Denier-Pasquier**, Secretaria Nacional de France Nature Environnement (FNE)

Las asociaciones de protección del medio ambiente constituyen una forma colectiva y perenne de participación de la población en la toma de decisiones en materia medioambiental. Entre ellas, France Nature Environnement cuenta con 3000 asociaciones afiliadas presentes en todo el territorio metropolitano y ultra-marino francés. Su práctica cotidiana de los enfoques participativos en materia ambiental constituye un amplio acervo de experiencias difícil de resumir.

#### **Revolución digital para el acuerdo ambiental**

**Gilles Berhault**, presidente del Comité 21 y del Comité de orientación del Club France Développement durable.

Delegado General de la Asociación de comunicación e innovación para el desarrollo sostenible, ACIDD.

Pocos días después del éxito histórico de la COP21, la Conferencia Mundial sobre el clima de París 2015, es hora de interrogarnos sobre el método a adoptar. Los cambios climáticos nos afectan a todos, tanto por sus consecuencias como por las acciones que se deben emprender. Según un sondeo del IFOP, 86 % de los franceses están convencidos de la necesidad de cambiar su comportamiento. Sin embargo, la negociación, al igual que en el pasado, se ha desarrollado a puertas cerradas o al fondo de un corredor, olvidando por completo la concertación real sobre la acción... a escala mundial, apoyándose en las redes sociales. La aplicación de este acuerdo y su control solo podrá lograrse con la participación de todos, en todos los países, en el marco de una concertación permanente.

#### **La participación del público en la toma de decisiones, un cambio inevitable**

**Corinne Lepage**, ex-ministra del Medioambiente

El asunto de la participación del público en la toma de decisiones ha salido del ámbito técnico para entrar en el campo de la política. Las frustraciones que el sistema actual genera tanto entre nuestros conciudadanos como entre los promotores no son positivas y provienen no tanto de los textos como de sus condiciones de aplicación. En realidad, el estado de ánimo imperante es el causante de las dificultades encontradas. Existen vías de reforma que requieren la confianza de los ciudadanos y la aceptación de su opinión como un elemento de la decisión.

### Otros temas

#### **Actas del coloquio "Control, Regulación y Desarrollo",**

celebrado el 7 de octubre de 2015 por los Amigos de la Asociación de Ingenieros de Minas (AAIM), bajo la presidencia de Pierre-Franck Chevet y Philippe Ducrocq

*El dossier ha sido coordinado por Philippe LEDENVIC*

## ALABERGÈRE Guillaume

Guillaume Alabergère est chef de la cellule « Modèles internes » à la direction des contrôles spécialisés et transversaux de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

## BADRÉ Michel

Michel Badré a conclu une riche carrière dans l'administration en exerçant les fonctions de président de l'Autorité environnementale, de 2009 à 2014.



D.R

## BERHAULT Gilles

Gilles Berhault est président du Comité 21, le comité français pour le développement durable, et du Comité d'orientation du Club France Développement durable.

Gilles Berhault est l'auteur de « Développement durable 2.0. L'Internet peut-il sauver la planète ? » (Éd. de L'Aube) et de « Propriétaire

ou artiste ? Manifeste pour une écologie de l'être » (Éd. de L'Aube). Il est le co-auteur de « Métamorphose numérique. Vers une société de la connaissance et de la coopération » (Éd. Alternative/Gallimard), de l'« Almanach du développement durable et humain » (Éd. Eyrolle) et « Green IT » (Éd. Lavoisier).

www.gillesberhault.com twitter @gillesberhault



D.R

## CHARDONNET Claude

Claude Chardonnet est présidente de C&S Conseils. Géographe et professionnelle de la communication d'entreprise, elle est intervenue depuis la création de C&S Conseils en 1992 auprès de maîtres d'ouvrage, tels que le ministère de l'Écologie

(Équipement, Environnement, Industrie), les grands ports maritimes du Havre, de Rouen et de Saint-Nazaire, SNCF Réseau, RTE, EDF, le CEA, le STIF, Total, les Mines de Potasse d'Alsace, ENGIE, le Service d'information du gouvernement (SIG). Elle a participé à l'élaboration de la Charte de la concertation pour le ministère de l'Environnement et de la Charte de l'Environnement, adossée à la Constitution, pour le ministère de l'Écologie. Elle a contribué à la mise au point de plusieurs guides méthodologiques. Elle intervient également en tant que modérateur au sein de réunions publiques ainsi qu'en formation initiale et continue à l'ENPC, à Sciences Po et à l'Université de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Elle développe des interventions de coaching selon l'approche de Palo Alto-Institut Gregory Bateson (Liège). Elle a été membre du Comité de pilotage des États généraux de la modernisation du droit de l'environnement organisés en 2013.

## CHALOPIN Brigitte

Juriste de formation, spécialisée en droit public, Bri-



D.R

gitte Chalopin a travaillé pour le compte d'importantes structures (UFR Paris II, CHU d'Angers, Assemblée nationale) et a mis ses compétences au service de diverses associations œuvrant notamment en faveur de l'éducation et de la jeunesse.

Commissaire enquêteur depuis 1995, elle a présidé la Compagnie départementale du Maine-et-Loire, puis l'Union régionale des Pays de la Loire pendant plus de dix ans. En 2010, elle intègre le bureau de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, association fédérant l'ensemble des compagnies territoriales de commissaires enquêteurs.

En avril 2014, elle est élue présidente de la CNCE. Brigitte Chalopin est Chevalier dans l'ordre de la Légion d'honneur.

En avril 2014, elle est élue présidente de la CNCE.

Brigitte Chalopin est Chevalier dans l'ordre de la Légion d'honneur.



D.R

## CÔTÉ Gilles

Gilles Côté occupe le poste de directeur général du *Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale* (SIFÉE) depuis juillet 2012. Gilles Côté justifie d'une solide formation multidisciplinaire en droit, en environnement, en géographie et en développement régional. Les

recherches qu'il a menées dans le cadre de sa maîtrise et de son doctorat ont porté sur les processus décisionnels en environnement, et plus particulièrement sur les dispositifs d'évaluation environnementale, la participation des publics et l'application d'approches multicritères d'aide à la décision à l'évaluation environnementale.

Au cours de ces dernières années, Gilles Côté a travaillé comme expert-conseil en environnement. De plus, il a participé à plusieurs recherches universitaires d'envergure portant notamment sur l'acceptabilité sociale des projets énergétiques et sur l'application de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) en matière de développement territorial. Par ailleurs, Gilles Côté enseigne à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal (Québec) en qualité de chargé de cours.

## DENIER-PASQUIER Florence

Florence Denier-Pasquier est diplômée de l'Institut d'études politiques de Grenoble et s'est ensuite formée au droit de l'environnement à l'Université de Nantes. Juriste spécialisée en droit de l'eau, elle exerce une activité professionnelle de formatrice indépendante portant notamment sur les problématiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, les politiques locales de développement durable et l'actualité du droit de l'environnement. En juin 2006, elle a conduit pour le compte du CNFPT une étude sur la mise en œuvre du principe de participation et de la Charte de l'environnement.

Dans le cadre de son activité associative, elle milite depuis

plus de quinze ans au sein de France Nature Environnement (FNE). Vice-présidente de la fédération départementale du Maine-et-Loire, elle s'implique plus particulièrement dans les dossiers d'urbanisme, de déplacements urbains et de gestion équilibrée et durable de l'eau.

Elle est Secrétaire nationale de FNE et est également membre du réseau juridique de cette association, qui est en charge de la stratégie nationale de lobbying et de contentieux. Depuis fin 2010, elle est membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE), en tant que membre désigné par la FNE. Membre du groupe inter ONG Environnement et Nature, elle siège au sein de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation : elle y a été le rapporteur d'un avis portant sur la gestion et l'usage de l'eau en agriculture, qui a été voté par le CESE en avril 2013.

### GILLE Pierre-Édouard

X 2005, Pierre-Édouard Gille est ingénieur des Mines (promotion 2010). De 2011 à 2014, il a été responsable du service des risques technologiques et naturels de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Haute-Normandie. Aujourd'hui, il est l'adjoint de la cheffe du service du Conseil général de l'économie (ressources humaines du Corps des Mines). À ce titre, il assure le suivi de la formation des ingénieurs-élèves du Corps et assure la fonction de secrétaire de l'Association amicale des ingénieurs des Mines.

### HAMOUCHE Amine

Amine Hamouche est chef du pôle « Économie, entreprises et emploi » à la direction régionale de l'économie, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Basse-Normandie, et est, en parallèle, chargé de mission auprès du préfet de cette même région.



### LAVOUX Thierry

Thierry Lavoux est docteur en écologie humaine et est géographe. Après avoir été consultant en bureau d'étude, il dirige le bureau de Paris de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IPEE) de 1988 à 1992, puis devient l'un des cadres dirigeants de l'Institut français de l'environnement (IFEN) dès sa création en 1993.

D.R

En 2003, il rejoint l'Inspection générale de l'environnement (IGE) et, après la fusion du ministère de l'Écologie avec celui de l'Équipement en 2007, il intègre le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en qualité de membre permanent.

Ses missions le conduisent à se spécialiser dans les questions relatives à l'application du droit communautaire et dans les questions touchant aux politiques de protection de la biodiversité et aux dispositifs d'évaluation environnementale en France et en Europe.

Il est président du Plan Bleu pour la Méditerranée et est ancien Haut fonctionnaire de terminologie du MEDDE.

### LEPAGE Corinne

Corinne Lepage est une femme politique française issue de la société civile. Avocate, elle est la co-fondatrice d'un cabinet spécialisé en environnement et en droit public.

En 1978, elle se fait remarquer en défendant les sinistrés de la marée noire provoquée par l'Amoco Cadiz. Puis elle défendra des sinistrés de l'Erika en 1999. Militante associative, elle cofonde le CRIIGEN. En 1995, elle entre au gouvernement français en qualité de ministre de l'Environnement au moment où la France assure la présidence du Conseil européen. Au cours des deux années où elle dirige le ministère de l'Environnement, elle fait voter une grande loi sur l'air, elle contribue à la création du Comité prévention et précaution et met en place la première stratégie nationale sur le développement durable (en 1997). Elle obtient la sortie de la puissance publique du Comité amiante, le non redémarrage de la centrale Superphénix et un moratoire sur les OGM. En 2008, elle remet au gouvernement français un rapport sur la « gouvernance écologique » qui formule plus de 80 propositions, dont 10 mesures phares, destinées à restaurer la confiance des Français dans l'information environnementale, et fait notamment des propositions pour améliorer cette information, renforcer les règles de l'expertise et clarifier les responsabilités en cas de pollution, un rapport qui sera présenté au niveau européen pendant la présidence française du Conseil de l'Europe en 2008.

Elle a été à plusieurs reprises experte dans le cadre européen (en particulier sur le rapport d'étape du VI<sup>ème</sup> programme) et a été nommée en 2006, par le PNUE, parmi les dix femmes qui, en Europe, comptent pour l'environnement.

Elle enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris dans le cadre de la chaire de Développement durable.

En 1996, elle fonde CAP 21, un club de réflexion qui se transformera en parti politique. Candidate à l'élection présidentielle française de 2002, elle soutient, en 2007, le candidat du centre, M. François Bayrou. Elle est élue au Parlement européen en juin 2009, où elle siège au sein du groupe ADLE. Elle devient première vice-présidente de la commission « Environnement, santé publique et sécurité alimentaire » et est membre suppléante de la commission « Industrie, recherche et énergie ». Durant cinq ans, elle fait partie des délégations officielles du Parlement européen dans les différentes COP de l'UNFCCC (de la COP 15 à Copenhague à la COP19 à Varsovie).

Au sein du groupe ADLE, elle est très active sur les directives OGM et agrocarburants (dont elle est la rapporteure), IPPC, RoHS, WEEE, nouveaux aliments, information des consommateurs et sur les thématiques du changement climatique, du mix énergétique, de l'expertise non dépendante, du lien entre santé et environnement, de la neutralité du Net, de la régulation Internet, des libertés individuelles et fondamentales.

Son expérience sur les problématiques maritimes la conduit à créer l'intergroupe « Mers et zones côtières » au Parlement européen. Elle préside cet intergroupe depuis janvier 2010.

En mars 2010, elle lance un groupe de réflexion (sous la forme d'une association qui regroupe d'anciens ministres

de l'environnement et d'anciens dirigeants d'organisation internationale de l'environnement) sur les problématiques de gouvernance écologique internationale. En janvier 2014, elle coordonne un appel de la société civile à la création d'un tribunal pénal international de l'environnement. En mai 2015, le président de la République française la charge de travailler sur l'élaboration d'une charte des droits de l'humanité présentée en marge de la COP21 à Paris.

Elle est l'auteur, entre autres, de *La Politique de précaution*, en collaboration avec François Guéry (2000), *Santé & Environnement : l'ABCdaire* (2005), *Ecoresp 1&2*, *Vivre autrement* (2009), *Entre colère et espoirs* (2009), *Sans le nucléaire, on s'éclairerait à la bougie et autres tartes à la crème du discours technoscientifique* (2010), *La vérité sur le nucléaire* (2011), *La vérité sur les OGM* (2012), *L'État nucléaire* (2014), *Les femmes au secours de la République, de l'Europe... de la planète* (2015), *L'atlas mondial du nucléaire* (2015).



### LEYRIT Christian

Ancien élève de l'École nationale des travaux publics de l'État (EN-TPE), puis de l'École nationale des ponts et chaussées, Christian Leyrit est ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts. Après avoir été directeur des routes au ministère de l'Équipement de 1989 à 1999, il a exercé,

D.R

de 1999 à 2004, les fonctions de préfet de département et de région : préfet de la Charente-Maritime de 2004 à 2007 ; préfet du Val-d'Oise de 2007 à 2008 ; préfet de Corse et de Corse-du-Sud de 2008 à 2010 ; préfet de la région Basse-Normandie et du Calvados. Il a ensuite été nommé vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable, étant concomitamment chef du corps des ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts en 2010. Il est, depuis le 22 mars 2013, président de la Commission nationale du débat public.

### MANGION Matthieu

Matthieu Mangion est adjoint à la cheffe du service du Conseil général de l'économie (MEIN). Avant d'exercer cette fonction, il était chef de la division de Lyon de l'ASN.



### PANCHER Bertrand

Bertrand Pancher est député UDI de la Meuse et maire de Bar-le-Duc.

Dès son entrée dans la vie politique, en 2003, Bertrand Pancher s'est spécialisé dans les questions de développement durable. Élu à la tête de la ville de Bar-le-Duc à deux reprises (en 1995 et 2014), il y a toujours instauré des politiques environnementales municipales innovantes.

D.R

Il a d'ailleurs participé aux travaux préparatoires du Gre-

nelle de l'environnement en tant que membre du groupe UDI et a été également co-rapporteur du projet de loi « Grenelle II » au cours de son premier mandat de député (de 2007 à 2012).

Réélu député de la Meuse en 2012, il est actuellement membre de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et il est également responsable du pôle « Écologie » et vice-président en charge des politiques environnementales au sein de sa famille politique, l'UDI.

En parallèle à son engagement pour l'environnement, Bertrand Pancher est également très impliqué sur tous les sujets ayant trait au débat public et à la démocratie participative. C'est ainsi qu'il fonde en 2005 l'association « Décider Ensemble », un think tank trans-partisan spécialisé dans la gouvernance et la concertation, dont il est toujours le président.

Bertrand Pancher est également auteur d'un rapport intitulé « La Concertation au service de la démocratie environnementale ».

### PLOQUIN Xavier

Xavier Ploquin est ingénieur des Mines. Après avoir exercé plusieurs fonctions au sein du ministère des Finances, il est aujourd'hui l'adjoint du chef du bureau du Financement et développement des entreprises (Finent 2) à la direction générale du Trésor (MEIN). À ce titre, il est en charge du financement en fonds propres des PME innovantes.



### PRÉVOST Yves

Yves Prévost est un environnementaliste canadien. Il est titulaire d'une licence de mathématiques de l'Université de Montréal, d'une maîtrise en ressources renouvelables de l'Université McGill et d'un doctorat en zoologie de l'Université d'Édimbourg (Écosse). Yves Prévost a

D.R

d'abord travaillé pour la FAO et le Programme des Nations unies pour le développement, puis il a rejoint la Banque mondiale, exerçant surtout en Afrique, mais aussi en Inde et en Chine. À la Banque mondiale, il a occupé les fonctions de conseiller environnemental jusqu'en 2015, année où il a demandé à faire valoir ses droits à la retraite. Il participe aujourd'hui, à la demande de la MWH, une firme d'ingénierie, à la préparation d'une évaluation environnementale d'un projet de construction d'un grand barrage au Pakistan.

### VERLON Bruno

Bruno Verlon est ingénieur général des Mines.

Il est, depuis l'été 2015, membre permanent du Conseil général de l'économie.

Il a exercé pendant un peu plus de trois ans les fonctions d'adjoint au Commissaire général au développement durable au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie à Paris.

Au cours de la même période, il a été également le représentant de la France au sein du conseil d'administration de l'Agence européenne de l'environnement à Copenhague, dont il a été également le vice-président en 2014 et en 2015.

Le début de sa carrière a été marqué par l'exercice de responsabilités au sein de la sphère publique, alternativement au niveau national et à l'échelon régional, au sein du ministère de l'Écologie et de celui de l'Industrie.

Ainsi, au début des années 1980, il a exercé en qualité de chargé de mission Métrologie au Service de l'environnement industriel à la DGPR (ministère de l'Environnement).

De 1986 à 1989, il a été chef de division à la DRIRE Lorraine.

De 1990 à 1992, il réintègre le Service de l'environnement industriel à la DGPR, où il exerce les fonctions de chef de la division « Fibres, déchets ».

De 1992 à 1999, il a dirigé l'Agence de l'eau Rhin-Meuse.

De 1999 à 2003, il est directeur régional de la DRIRE Alsace et délégué régional de l'ANVAR dans la même région.

De 2003 à 2012, il a dirigé l'École des mines d'Albi-Carmaux.