

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.