



.....

# Comment rendre la concertation plus démocratique ?

.....

Atelier - Débat organisé



.....

par EDA le 18 mars 2015



Environnement Développement Alternatif

[www.eda-lille.org](http://www.eda-lille.org)



Mireille HAVEZ,  
Vice-Présidente EDA, membre du Bureau de la MRES

Depuis 25 ans, EDA participe à de nombreuses instances de concertation avec l'objectif d'apporter le point de vue de citoyens et d'être ainsi constructif et non consensuel. Mais l'intérêt du public pour ces échanges est faible, sauf lorsqu'il y a un intérêt particulier à défendre. Par ailleurs, les associations ont le sentiment de servir d'alibi lorsque les grandes lignes des projets sont déjà décidées. Cela entraîne du découragement et/ou de la frustration pour les participants. Il faut rendre la concertation plus démocratique.

L'objectif de ce débat est dans un premier temps de mieux cerner les problématiques de la concertation et ensuite de dresser des pistes d'amélioration (méthodes, moments,...). Les dispositifs de concertation qui sont abordés : Enquêtes publiques, Commissions Locales d'Informations (CLI), Débats publics organisés par la Commission nationale du débat public. Les domaines qui seront principalement traités : l'environnement et les risques industriels et technologiques.

### Questionnements collectifs des participants

#### Questions soulevées par le public :

- Y a-t-il une volonté de faire moins de concertation et plus de procédure d'enregistrement (dans ce cas, il y a peu de monde qui se déplace en mairie pour faire des remarques sur le registre) ?
- Quelle est la définition des mots « information », « concertation » et « communication » ? La concertation ne devrait-elle pas venir avant la prise de décision ?
- Quels sont les canaux d'information pour renseigner les citoyens sur les nouveaux projets ?
- Quel est le poids des lobbies dans le processus de concertation ?
- Un débat / une enquête a-t-elle pu permettre de modifier / redéfinir un projet ?
- Quand des citoyens se concertent à leur initiative, les autorités n'ont pas d'obligation de prendre en compte leur avis ?

#### Les attentes par rapport à cet atelier-débat :

- Prise en considération du rôle du commissaire enquêteur
- Comment évaluer le suivi des avis
- Simple information ou participation au processus de décision
- Comprendre la place réelle du citoyen
- Quel est le niveau moyen de « participation »
- Question sur la réduction des moyens
- Méthodes à explorer pour un fonctionnement plus démocratique
- Savoir si un projet soumis à une enquête ou un débat a pu être modifié, en dehors des conditions financières le concernant.
- Dispositif légal obligeant les pouvoirs publics à prendre en compte une concertation menée par un groupe de citoyens (auto-saisine) ?

## LA CONCERTATION EN QUELQUES MOTS

Les atouts	Les difficultés
Faire participer // Partage des points de vue // Diversité d'expression // Interroger // Encourager // Indépendance // Expliquer // Ecoute // Expertise d'usage //	Indépendance // Comment motiver ? // Comment se sentir légitime pour participer ? // Communiquer, rassembler, réunion // La communication reste « confidentielle » // Impact des lobbies // Juridique très confus // Trop souvent des initiés // Dossiers lourds pour les non-initiés // Différence de « culture » des participants // Objections non fondées ( ? ) // En période de chômage et croissance faible : primauté de l'économique sur l'écologique // Trouver des pistes de consensus // La question du temps enquête-projet // Impression de servir de « caution » pour des sujets déjà bouclés // Manque d'écoute mutuelle // Accès à l'information ? Site web ? // Pour certains porteurs de projet : peur de la concertation, confiance altérée par participations sans effets //

## CONTEXTE LEGISLATIF

Frédéric CARLIER,  
DREAL Nord-Pas de Calais

### Les apports des lois de 2010 sur les enquêtes publiques et de 2012 sur la participation

La DREAL est partenaire de cet événement car une de ses priorités d'action est l'implication éco-responsable des citoyens. Elle accompagne aussi les associations environnementales et de développement durable et connaît EDA à ce titre.

Les textes fondateurs prévoyant la participation du public sur les projets ayant des incidences sur l'environnement :

1/ La **convention d'Aarhus** ratifiée en France en 2002. Ce texte est un pilier la démocratie environnementale.

2/ **Article 7 de la Charte de l'Environnement de 2004** : droit 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.

Ces principes sont traduits dans des dispositifs de concertation **en amont** (Débat public et Concertation préalable) et **en aval** - mais avant que la procédure soit arrêtée- (Enquête publique et Loi de 2012 sur la participation du public) **des procédures d'aménagement**. Tous les projets n'ont pas obligation d'avoir ces quatre modes d'implication citoyenne.

### 1- Le débat public

La loi Barnier de 1995 crée la [Commission nationale du Débat public](#). Cette instance permet d'organiser des débats sur l'opportunité et les caractéristiques du projet soumis au débat. Il se limite à certains grands projets (point de vue financier ou étendue géographique de l'infrastructure). Exemples : réseau express Grand Lille (en cours), CIGEO (enfouissement profond des déchets nucléaires Haute activité Vie longue), Ligne Très Haute tension, Ligne Grande vitesse. Deux Tiers des projets soumis à débat public ont été remaniés après cette procédure.

### 2- La concertation préalable

Prévue par l'article 300-2 du code de l'urbanisme, elle est organisée en amont de certains documents d'aménagement (Schéma de Cohérence Territoriale, Plan local d'urbanisme) ou pour des projets listés par décret en Conseil d'état, ou encore pour des projets de renouvellement urbain. Le bilan est joint à l'enquête publique.

### 3- L'enquête publique

Prévue par décret de 1959, elle concerne les projets portant atteinte à l'environnement. Elle a été confirmée par la loi Grenelle de 2010. Elle est menée par un commissaire enquêteur dont le rapport est rendu public. Aujourd'hui, il existe la possibilité d'une communication électronique des documents, mais la plupart des documents d'enquêtes sont encore sous format papier.

### 4- La loi de participation du public de 2012

Elle impose la participation du public sur les décisions réglementaires (prises par l'Etat, les autorités administratives et collectivités territoriales) ayant une incidence sur l'environnement (ex : classement monument historique, zone Natura 2000, éradication d'une espèce envahissante...). Les modalités sont codifiées, la voie électronique est privilégiée. Elle prévoit que la synthèse des observations du public, avec indication de prises en compte ou non, soit publiée pendant 3 mois. En plus, un document séparé explique les motifs de la décision de la prise en compte ou pas des observations.

*> plus de détails sur ces dispositifs dans la présentation power point à télécharger sur le site d'EDA*

## 1<sup>ER</sup> TEMPS DE TEMOIGNAGES

**Anita VILLERS,**  
**Présidente d'EDA**

L'état d'esprit d'EDA, c'est de s'immiscer dans les projets qui ont des incidences à long terme sur l'environnement et d'avoir une réflexion globale sur les interactions de ces projets sur l'air, les sols, l'eau, et la santé des habitants de manière plus globale.

Un constat majeur de cet investissement dans les dispositifs de participation : **le temps car les dossiers sont lourds, difficiles à décoder**. Les incidences et les problématiques sur les impacts sont diluées dans une masse d'informations, les pièces annexes sont souvent mal photocopiées/ peu lisibles. Il faut s'investir dans les dossiers et c'est finalement peu payant au regard du temps consacré. D'ailleurs pour les différentes enquêtes publiques où EDA s'est impliquée, **jamais nous n'avons constaté qu'un projet ait été modifié suite à l'enquête publique, aucune suite n'est jamais donnée aux avis ni remarques exprimés. Concernant le débat public, le projet est en général déjà ficelé** : par exemple sur le débat concernant l'EPR de Flamanville, il ne s'agissait pas

de débattre sur l'opportunité d'un EPR mais uniquement de sa localisation à Flamanville

L'implication d'EDA dans les débats publics de la CNDP se traduit par la rédaction de « Cahier d'acteur » dans lesquels l'association exprime ses arguments et ses points d'alerte (cf. site internet EDA).

**Coralie PINEAU,**  
**Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles S3PI**  
**de la Côte d'Opale Flandre à Gravelines**  
**et Commission Locale d'information de la centrale de Gravelines**

Témoignage d'une initiative locale fructueuse  
de concertation avec des entreprises locales sur la prise en compte du risque nucléaire

La DREAL a demandé aux industriels d'intégrer le risque nucléaire dans leurs PPRT (plan de prévention des risques industriels). Autour de la centrale de Gravelines, on trouve 15 entreprises industrielles classées en sites Seveso (présentant un risque d'accident majeur), mais également un grand nombre d'ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement) et d'autres entreprises. Le constat a été fait que ces entreprises manquaient d'informations sur le risque nucléaire pour l'intégrer dans leur procédure d'urgence.

Le S3PI, structure souple et auto-gérée, représente tous les acteurs du territoire. Son but est d'apporter des **informations, de réaliser des formations** pour répondre aux questions des industriels et leur apporter des réponses pragmatiques. Le **travail de concertation** avec l'ensemble des acteurs du territoire a ainsi permis d'**élaborer un guide opérationnel** pour la prise en compte du risque nucléaire dans les industries. Ce travail a aussi permis de faire remonter à la Préfecture des remarques concernant le plan de prévention industrielle.

**Yves LHEUREUX**  
**chargé de mission à l'ANCCLI**  
**(Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Informations)**

La loi de 2006 sur la sécurité et sûreté nucléaire oblige les installations nucléaires à avoir une CLI. Les CLI, adossées à chaque installation nucléaire, regroupent des élus, des personnalités qualifiées, des associations, des citoyens,... et ont une double mission : **informer la population sur les activités nucléaires et assurer un suivi permanent de l'impact de ces installations**. Elle répond à un besoin de la société civile de comprendre, de discuter, de **partager la connaissance en matière nucléaire**, que l'on soit pro- ou anti- nucléaire. C'est en quelque sorte une instance de vigilance citoyenne soulevant des questions et faisant des propositions. **L'ANCCLI joue ce rôle de mutualisation des fonctions** et est un relais des propositions vers le national.

On note une grande **variabilité dans le fonctionnement des CLI** due principalement aux moyens humains et financiers dont dispose la CLI. Ces moyens proviennent des autorités locales (département, communes...) et de l'Etat (Autorité de Sûreté Nucléaire). Les CLI bénéficiant de moyens essaient de respecter les missions pour lesquelles elles ont été créées : analyses, contre-expertises, prélèvements, études. L'avis de la CLI est de plus en plus souvent sollicité, notamment lors d'enquêtes ou de consultations publiques mais la CLI n'a pas toujours les capacités ni le temps permettant d'engager le processus d'échanges.

Rôle du commissaire enquêteur :

Les commissaires enquêteurs sont nommés par le Président du Tribunal administratif suite à un acte de candidature volontaire. Il participe à l'**organisation de l'enquête publique et veille à son bon déroulement, ainsi qu'à la bonne information du public**. A l'issue de la concertation, **il rédige pour l'autorité organisatrice de l'enquête, d'une part, un rapport rapportant les observations du public dont ses suggestions et contre-propositions et d'autre part, des conclusions dans lesquelles il donne son avis personnel et motivé**. Ce rapport est à la disposition du public pendant un an, en mairie et en préfecture. L'autorité compétente dont relève le projet décidera du devenir du projet. La décision est susceptible de recours devant le Tribunal Administratif.

> [ICI](#), plus d'informations le rôle des commissaires enquêteurs

Depuis 1996, M. Bolle a conduit plus de 100 dossiers. Sur une enquête complexe, il y a parfois plusieurs commissaires-enquêteurs. Il y en a 170 en Nord-Pas de Calais.

Le rôle de commissaire-enquêteur demande d'entrer en profondeur dans les dossiers qui sont pris en mains 1 à 3 mois avant l'ouverture de l'enquête. Il estime que **la participation du public est souvent décevante en termes quantitatifs**, même si il lui est arrivé d'avoir plus de 400 observations sur certains dossiers très mobilisateurs. Il souligne par ailleurs, **le positionnement impartial et indépendant du commissaire-enquêteur**, notamment par rapport au poids des lobbys (parfois menaces personnelles). Sur le fait qu'il y ait des évolutions des projets suite au rapport du commissaire-enquêteur, M. Bolle précise qu'ils ne sont pas informés des suites données aux projets. Le maître d'ouvrage leur demande parfois dans les 15 jours de motiver plus en détails leur avis. De plus, même si l'avis du commissaire-enquêteur est défavorable, le pétitionnaire/ Maître d'ouvrage peut passer outre. C'est au Préfet que revient la décision finale.

> [ICI](#), plus d'informations sur le déroulement d'une enquête publique et les conséquences des avis des commissaires-enquêteurs

## TABLE RONDE : LES PISTES D'AMELIORATION

Monique SENE  
40 ans de Présidence du GSIEN  
(Groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire)

Alors que le plan Messmer est décidé (1973), les scientifiques- chercheurs (plus de 400 pétitionnaires) réclament plus d'études sur l'application civile du nucléaire (radioprotection des travailleurs, sûreté des installations, avenir des déchets nucléaires,...). Avec l'objectif de refuser de cautionner le nucléaire civil tant que les citoyens n'auront pas été consultés et donc d'informer les citoyens, le GSIEN a été créé et les premières gazettes du nucléaire sont éditées en 1974 pour informer sur le nucléaire de manière alternative (à celle d'EDF et du Commissariat à l'Energie Atomique).

Bien que des progrès aient été réalisés dans la concertation avec les autorités dans le domaine nucléaire depuis 1974, il existe encore une marge de progrès importante. Il n'y a qu'à voir le débat

public sur l'EPR de Flamanville (où les grandes décisions étaient déjà prises en amont du débat- La CNDP (Commission Nationale du Débat Public) a d'ailleurs demandé au GSIEN de faire une analyse contradictoire sur le sujet. Pour CIGEO il s'est agi de favoriser une concertation entre le GSIEN et les associations pour diffuser l'information aux citoyens / cahier d'acteurs). Il y a encore également des progrès à faire dans l'accès à l'information des citoyens, surtout lorsqu'il s'agit de bases nucléaires militaires.

**Il faudrait respecter la convention d'Aarhus qui indique notamment que les débats et enquêtes publiques doivent être réalisés très en amont d'un projet. Lors d'un débat public le rapport final de la CNDP n'est qu'un catalogue des problèmes soulevés par les participants au débat. Il faudrait qu'il y ait en plus un suivi de ce qui a été émis/proposé par les citoyens.**

**Georges MERCADAL,  
a présidé plusieurs débats publics organisés  
par la commission nationale du Débat public,  
auteur du livre « le débat public : pour quel développement durable ? »**

Lors du débat de 2005, j'ai voulu respecter la règle de la symétrie dans la défense des arguments différents. **Le débat public doit faire le tour des arguments** (sans être nécessairement exhaustif de l'avis de toute la population) pour qu'il y ait une vraie critique civile du projet. Le débat public est plus puissant que le débat parlementaire, mais **le temps de la critique (4 mois) n'est pas propice à la recherche d'un compromis, d'une solution meilleure.** Cela se traduit souvent par une discussion polarisée (pour/contre) et cela développe des frustrations chez les citoyens, mais également chez les maîtres d'ouvrage et les administrateurs.

**Le déroulement du débat est également important (cf nanotechnologie, CIGEO). Le choix du moment et de ce que l'on met dedans fixent le périmètre de la discussion.** Ainsi, le débat sur CIGEO est arrivé en même temps que celui sur la transition énergétique ! Comment poser un avis dans ces conditions, sans avoir auparavant résolu les questions stratégiques ? Il n'y a pas eu non plus de discussion sur d'autres alternatives au fait d'enfouir, telles plutôt l'enterrement momentané, l'entreposage pérenne...

**Il faudrait un pouvoir de saisine des associations pour concertation. Il faudrait également un droit de suite** (voir comment est pris en compte ce qui a été dit lors du débat). Par ailleurs, **un débat sur un projet ne peut se faire sur un problème générique** (ex du problème de la gestion de l'eau pour la culture de maïs lors de projet de construction de barrage). La question des options générales (ex nanotechnologie, transition énergétique) : **il faut progresser par discussion et compromis d'étapes.** **Le mot transition est intéressant** : nous ne savons pas où nous allons, mais savons qu'il faut du temps pour cheminer et construire ensemble



**Myriam CAU,**  
**Vice Présidente du Conseil Régional Nord-Pas de Calais**  
**en charge du développement durable,**  
**de la démocratie participative et de l'évaluation.**

Il y a aujourd'hui un grand enjeu : comment est-on capable de sorties démocratiques sur des grands problèmes environnementaux ? Et un paradoxe entre la loi Macron (possibilité de simplification de la législation, notamment environnementale, sans en connaître les contours) et la démocratisation du dialogue environnemental (avec les débats publics). Voir par exemple la plateforme des projets inutiles !

Pour améliorer les choses, **il faudrait que les débats aient lieu suffisamment en amont des projets et ne pas avoir une attitude de mépris par rapport à l'intelligence "des gens". Il faudrait également qu'il y ait la possibilité d'examiner toutes les alternatives possibles au projet, ainsi que renforcer / garantir l'indépendance des expertises.** Le rôle de l'État, en tant que juge et partie, dans les grands projets est problématique. **Il faudrait également mettre en place une responsabilité personnelle pour ceux qui émettent des avis et faire la transparence sur les conflits d'intérêt (liens de subordination passés ou en cours)** – ferme 1000 vaches autorisation signée par le maire qui est aussi promoteur du projet - conflit d'intérêt ?? La transparence est un atout d'un fonctionnement démocratique.

**Bertrand BOCQUET,**  
**Scité, les chercheurs à la rencontre des citoyens**

Scité réunit des chercheurs de différents domaines (sciences dures et sciences humaines), ainsi que des associations / ONG et des acteurs de la culture scientifique et technique, autour de 3 sujets en particulier. Une question de recherche porte notamment sur la transition énergétique et la production d'énergie pendant cette période. Ainsi, un panel de citoyens choisis aléatoirement est réuni pour les former sur le sujet et pour qu'ils organisent ensuite un débat public sur ce thème. L'objectif de cette démarche est de **contribuer à l'appropriation des sciences par les citoyens.**

### Points complémentaires issus des débats

#### G. MERCADAL

Dans tous les processus de concertation avec les citoyens, **il faut du temps.** Cela manque dans la convention d'Aarhus.

#### M. SENE

Il est difficile de trouver des contre-expertises (pas forcément indépendantes, mais dépendantes d'autres organisations que celles des maîtres d'ouvrage). L'initiative de Scité pourrait être à l'origine de ces contre-expertises. Il est à noter que le niveau d'expertise citoyenne monte.

#### M. CAU

Dans le cadre de sa politique de démocratie participative, la Région donne des moyens de contre-expertise aux organisations de la société civile. Ainsi, on peut citer :

- le programme éco-citoyenneté pour promouvoir l'autonomie des associations,
- le programme Chercheurs-citoyens pour permettre aux associations de faire des recherches,

- les conférences ou jurys de citoyens (ex : celui sur la biodiversité), l'organisation de débat public (cf. celui sur la gouvernance alimentaire).
- **pour organiser un débat public sur un sujet, une question générique ou un projet, les citoyens peuvent saisir [l'instance régionale de débat public](#) mise en place par la Région à deux conditions : l'intérêt régional de la question et les suites possibles au débat (possibilités réelles de mise en place d'actions).**

Pour en savoir plus sur les dispositifs et les programmes d'actions de la Région en matière de démocratie participative : [http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c\\_5317/les-dispositifs](http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5317/les-dispositifs)

## TEMPS D'ECHANGES AVEC LA SALLE

### Propositions d'amélioration

- Détacher la concertation de l'emprise du maître d'ouvrage
- Assurer l'information sur le suivi des avis / demander aux commissaires enquêteurs de faire une synthèse sur les avis émis
- Plus de formation / de sensibilisation des citoyens sur la concertation
- Dans les CLI transfrontalières : implication des citoyens des 2 pays frontaliers pour discuter des moyens et manières de faire de part et d'autre de la frontière
- mettre en place des lieux permanents de concertation sur le territoire (ex : café solidaire du Bois Blanc)
- Développer des outils numériques (notamment via les réseaux sociaux) pour faciliter la démocratie participative

### Questions / réflexions

- Harmonisation européenne de la concertation dans le cadre d'un droit européen de l'environnement? (les directives déchets et sûreté nucléaire comportent des articles sur la concertation)
- Que faire quand des grands projets européens (ex TAFTA) ne sont pas divulgués aux citoyens ? Est-ce le triomphe de l'économie sur l'environnement ?
- L'environnement ne doit pas être dissocié de l'économie et du social. Il faut une réflexion systémique.
- Pour qu'il y ait implication des citoyens, il faut que ceux-ci soient formés et cela nécessite des moyens.

### G. MERCADAL

Le droit de l'environnement sera européen, mais la concertation restera locale car les cultures sont différentes.

Le terme de transition est important. Il indique qu'il faut du temps pour arriver à marier écologie et économie.

### M. CAU

Les promesses d'emploi ou d'économies d'échelle dans les grands projets sont souvent surestimées et fausses et cela indique un mépris de l'intelligence citoyenne. On a les outils pour faire de la démocratie participative, mais cela ne fonctionne pas.

Anita VILLERS,  
Présidente d'EDA

Je remercie les participants, les intervenants et l'Agence Affaires publiques pour avoir participé/organisé cet atelier-débat sur la concertation.

Je retiens de cet échange 3 « T » :

- le premier pour le « Temps » : à quel moment réaliser une concertation, proposer les alternatives possibles
- Le second pour « Transition » : construire en marchant
- le troisième pour « Transparence » : donner des moyens pour réaliser des expertises plurielles

Pour le débat public sur le TER, y aura t-il des changements dans la concertation, une transition vers une autre forme de concertation ? Va-t-on pouvoir encore apporter des modifications substantielles au projet déjà rédigé par le maître d'ouvrage (par ex. concernant le fret de marchandises) ?