

Modernisation de la « démocratie participative »

Plate-forme proposée par les mouvements d'opposition aux Grands Projets Inutiles Imposés : 3 grands principes 20 propositions concrètes

Le 27 novembre 2014, après la mort de Rémi Fraisse à Sivens, le président de la République ouvrait la conférence environnementale en annonçant une « rénovation du débat public » qui associerait toutes les parties.

« Sivens exige donc d'accomplir des progrès supplémentaires dans la participation des citoyens dans l'élaboration de la décision publique. [...] Tout doit être fait pour que, sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alternatives soient posées, que tous les enjeux soient pris en compte, mais que l'intérêt général puisse être dégagé [...] J'ai demandé au gouvernement d'engager un chantier sur la démocratie participative de manière à ce que, sur les grands projets, nous puissions avoir toutes les garanties, et qu'il ne puisse plus y avoir de contestation avec des formes inacceptables de violence car la violence est toujours inacceptable. [...] Toutes les parties prenantes seront entendues et le Conseil national de la transition énergétique (sic) sera associé à cette réflexion. »

Ce chantier censé aboutir à des propositions au printemps prochain est en cours au Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, au sein notamment du Conseil National de la Transition Écologique (CNTE). Des auditions menées par le Sénateur Alain Richard sont prévues. A ce jour, aucun des mouvements de lutte citoyenne contre des projets aussi divers qu'une Ligne Grande Vitesse, un aéroport, un barrage ou un Center Parc n'est reconnu par les autorités comme interlocuteur à part entière. Certains d'entre nous devaient cependant être auditionnés. Nous avons demandé à l'être de manière collective pour présenter une contribution sérieuse à partir des expériences très concrètes de terrain que nous vivons. Cette première série de propositions pourra être enrichie et complétée ultérieurement.

À Notre Dame des Landes, aux Chambarans, à Sivens ou ailleurs s'il a fallu s'opposer au démarrage des travaux par une occupation du terrain, c'est bien parce que les procédures du débat public « à la française » ont montré leurs failles. Ces dysfonctionnements, qui concernent presque tous les projets, petits ou grands, nous les connaissons pour les avoir dénoncés pendant des années. Malheureusement en vain, tant le mépris des responsables politiques était complet et l'indifférence générale. Jusqu'à ce qu'apparaissent les « ZAD », transformation du sigle d'urbanisme « Zone d'Aménagement Différé » en « Zone A Défendre » et que nos luttes soient enfin médiatisées. L'histoire d'ailleurs bégaie puisque au Larzac, à Plogoff, ou à Serre de la Fare, il a aussi fallu une forte mobilisation sur le terrain, voire une occupation pour que les opposants soient entendus.

Aujourd'hui, nous voulons donner notre point de vue d'acteurs directement concernés sur les territoires que nous habitons. Sans illusion sur la volonté réelle du gouvernement d'aboutir à des méthodes décisionnelles plus démocratiques parce que certains de nos mouvements ont déjà vécu des parodies de concertation et que notre confiance est à peu près réduite à zéro. Sans illusion parce que la loi Macron qui vient d'être adoptée prévoit des dispositions très inquiétantes (articles 27, 28 et 29) qui montrent déjà le chemin choisi : une simplification qui sacrifie les enjeux environnementaux plutôt qu'un renforcement de la place des citoyens dans les choix d'avenir. Mais nous voulons informer l'opinion publique pour qu'elle ne soit pas dupe.

Notre analyse se fonde sur des exemples concrets qui tous montrent les défauts de l'actuelle « démocratie participative ». Nous n'avons pas la prétention d'avoir réponse à toutes les questions qui se posent mais nous formulons plusieurs propositions à débattre.

Et pour répondre aux exigences énoncées par le Président de la République que nous prenons au mot, nous proposons trois « règles d'or » qui devraient inspirer les modifications des procédures actuelles :

I) Reconnaître la place des citoyens, leurs compétences, leurs capacités à produire des analyses et des propositions alternatives et ce dès le début du processus, c'est à dire dans la définition de l'utilité publique.

«Permettre aux citoyens d'entrer dans une forme d'égalité d'arguments, ce qui ne veut pas dire que toutes les idées se valent et que les opinions sont équivalentes.» François Hollande

II) Affirmer et mettre en pratique une transparence totale.

«Cette transparence est la première condition de la démocratie participative» François Hollande

III) Fonder les décisions sur l'objectivité et la vérité « Il y a de l'expertise, de la science ! » François Hollande et impliquer la responsabilité des acteurs (fonctionnaires, élus, bureaux d'études, porteurs de projet, entreprises).

Beaucoup de citoyens sont persuadés que les nombreuses concertations, consultations, enquêtes publiques qui jalonnent le processus d'élaboration d'un projet sont le gage du bon droit final de la décision... Hélas il n'en est rien ! Car l'on peut avoir des procédures de démocratie « formelle » qui par leurs défauts structurels ou l'esprit dans lequel elles sont menées n'aboutissent pas à un dialogue réellement constructif mais font naître au contraire une véritable exaspération quand ceux qui y participent loyalement constatent qu'en réalité « les jeux sont faits » et que « la démocratie participative » n'est qu'un simulacre...

C'est ce que nous allons montrer.

A) Défauts structurels des procédures actuelles du débat public et des enquêtes publiques

A) Définition de l'utilité publique : En théorie, le débat public ou l'enquête publique permettent de discuter de l'opportunité d'un projet et pas seulement des modalités de sa réalisation (cf. site de la Commission Nationale du Débat Public). Cependant, il faut bien reconnaître que c'est plutôt l'inverse qui se passe.

Or la définition de l'utilité publique est évidemment le cœur de la question qui se pose à chaque fois. C'est en effet l'utilité publique décidée par le Préfet ou le Ministre après enquête publique qui donne au porteur du projet le droit capital d'expropriation puis justifie les transformations du site retenu (destruction de zones humides, d'espèces protégées ou non, modification des écoulements, perte de terres agricoles, artificialisation, etc.) au nom de « l'intérêt général », intérêt général dont parle le Président de la République. Tout le monde s'accordera sans doute assez facilement sur l'intérêt général de la construction d'un nouveau collège ou d'une nouvelle école par exemple : le besoin se prouve par le nombre d'enfants à scolariser et l'état des lieux de l'existant ; seule la localisation du nouvel équipement voire sa taille peuvent prêter à discussion.

En revanche, pour beaucoup de projets, ceux dont se saisit la Commission Nationale du Débat Public (ligne grande vitesse, aéroport, parc de loisirs, barrage, voie routière, stockage de déchets etc.) ou d'autres dont elle ne se saisit pas, il est beaucoup plus compliqué d'établir ce qu'est l'intérêt général. Et la plupart du temps, l'essentiel de la concertation porte sur les modalités de réalisation du projet et non sur l'utilité sociale du projet. Comme si le fait que ce projet soit désiré par des élus, par l'État ou par une entreprise privée soutenue par des élus suffisait à le justifier.

Exemples :

Traversée Centrale des Pyrénées : les besoins (saturation des réseaux et besoins futurs) sont exprimés uniquement par les supporteurs du projet et les alternatives (maritimes ou réseaux existants) ignorées. Les études sont conduites depuis 2009 par l'intermédiaire du GEIE NAF GCT constitué de RFF et l'ADIF son homologue espagnol. La notion d'intérêt général est éludée et les besoins définis de façon très partielle.

Liaisons Ferroviaires Nouvelles Bretagne Pays de Loire (LNOBPL) : lors du débat public fin 2014, il est apparu que les enjeux avaient été définis par un groupe de travail État-collectivités locales-RFF dans des travaux antérieurs et restés internes. Les trois scénarios présentés, dont l'un a déjà la préférence des décideurs répondent notamment à un objectif : mettre Brest à 3h de Paris ce qui est un postulat mais pas un besoin démontré ni mis en parallèle avec d'autres besoins des populations bretonnes.

Lyon-Turin : l'ensemble des décisions sont consécutives à deux décisions ministérielles de 1994 et 1995 basées sur des prévisions qui se sont révélées fausses depuis 30 ans. Ni ces prévisions ni les méthodes utilisées n'ont été débattues ce qui conduit à un projet basé sur des augmentations de trafic alors que la réalité depuis 20 ans montre l'inverse. La publication des décisions 10 jours avant le Décret du 10 mai 1996 a servi d'argument pour interdire le débat public et imposer un projet qui ne peut être comparé à celui de 94/95.

Bure-Cigeo : Le débat public très controversé en 2013 sur l'enfouissement des déchets nucléaires portait uniquement sur la présentation d'un projet – passé en phase de conception industrielle en 2012- et non sur son opportunité. Le dossier du Maître d'Ouvrage (Andra) était très incomplet dans tous les domaines : maîtrise des risques, coûts, schémas des transports, impacts environnementaux, etc. La moitié des membres de la CPDP en ont désavoué le bilan. Il faisait suite au débat national de 2005 dont les avis citoyens exprimés, préférant massivement l'étude du stockage des déchets radioactifs en surface, n'ont pas été suivis dans l'élaboration de la loi de gestion des déchets nucléaires.

EuropaCity-Gonesse : le débat public sur Europacity est repoussé à deux reprises depuis 2013 à la demande d'Immochan qui ne communique pas le dossier du projet à la CNDP.. Mais pendant ce temps, on exproprie les terrains pour réaliser les infrastructures de transports nécessaires à Europacity.

Nous affirmons qu'on ne peut parler de démocratie si les citoyens ne sont pas saisis de cette question fondamentale de l'intérêt général en amont, **avant l'Enquête Publique**.

Exemples :

A **Sivens**, l'intérêt de quelques agriculteurs est-il l'intérêt général?

Le **Lyon-Turin** est-il d'intérêt général alors que la ligne existante n'est utilisée qu'à 17 % et qu'il existe des besoins plus urgents pour moderniser les lignes utilisées tous les jours....?

Chambarans-Roybon : l'intérêt immobilier de Center Parc nécessitant de détruire le Bien Commun de la forêt est-il l'intérêt général ?

Pour le **barrage des Plats**, dans la Loire, l'intérêt de la seule ville de Firminy et d'un Syndicat des barrages peut-il s'imposer face à l'opposition de toutes les institutions en charge de la gestion de la ressource en eau ?

Usine des mille vaches : où est l'intérêt général si l'usine détruit plus d'emplois qu'elle n'en crée en menaçant les exploitations plus petites, si l'air et l'eau sont menacés par le méthaniseur, si les risques sanitaires sont réels et même reconnus par le promoteur ?

Proposition 1 :

Ne faire porter le premier temps de la concertation que sur l'expertise du besoin censé justifier le projet. Mettre en place des lieux de débat le plus en amont possible (par ex : prospective territoriale participative, conférence annuelle avec les populations et leurs représentants dont les associations).

Proposition 2 :

Présenter plusieurs solutions crédibles et alternatives pour répondre au besoin s'il est avéré. Et admettre que des solutions peuvent venir des citoyens. Les élus arguent souvent de leur légitimité électorale pour réfuter le droit des citoyens à s'opposer à un projet en oubliant que, dans une démocratie éclairée où les citoyens sont responsables et compétents, le vote ne peut pas être un chèque en blanc et que le débat est à faire vivre pendant toute la durée des mandats électifs.

B) La pratique du «saucissonnage» : Le «saucissonnage» des procédures et leur durée dans le temps aboutissent à des impasses. Au moment du débat public et de l'enquête pour la Déclaration d'Utilité Publique (DUP), la question environnementale n'est qu'effleurée et renvoyée à un stade ultérieur (enquête loi sur l'eau, arrêté de dérogation à la destruction des espèces protégées). Or, une fois la DUP prononcée, il devient quasi impossible dans l'esprit des décideurs de revenir en arrière et de prendre en compte les conclusions des études environnementales approfondies. La doctrine «Éviter, réduire, compenser» n'est évidemment pas respectée puisque le premier terme est oublié et que la compensation, bien que toujours partielle, est jugée suffisante alors que les travaux scientifiques et retours d'expérience existent désormais et en montrent les faiblesses.

Exemples :

Notre-Dame-des-Landes (NDL) : débat public en 2003 : tous les sites à l'étude sont considérés comme « neutres » du point de vue environnemental ; enquête publique en 2007 : refus de parler du site de NDL du point de vue environnemental, 2012 enquête loi sur l'eau qui aboutit à un avis « favorable sous réserve de la validation scientifique de la compensation proposée » : validation que ne donnera pas la mission scientifique nommée par le gouvernement... Le projet se poursuit pourtant.

Lyon-Turin : la validation du projet s'est faite en l'absence de nombreuses études approfondies sur l'hydrographie des massifs, l'évolution du transit international de marchandises... et le saucissonnage en étapes indépendantes interdit volontairement un débat général sur la pertinence du projet alors que tous les indicateurs montrent que les études et les hypothèses utilisées sont erronées.

Proposition 3 :

Faire cesser immédiatement le « saucissonnage » des procédures, d'ailleurs en contradiction avec les directives européennes. Le projet doit être évalué dans son ensemble et l'utilité publique ne peut être prononcée avant.

C) L'impact environnemental : Du fait de leurs problèmes méthodologiques et de leur champ limité, les évaluations socio-économiques qui permettent de justifier un projet ne prennent pas en compte correctement les impacts environnementaux des projets : perte de terres agricoles, perte de biodiversité, conséquences des modifications hydrauliques ou de l'artificialisation induite, dépendances énergétiques....

Exemples :

Notre-Dame-des-Landes : la contre-expertise de l'étude coûts/bénéfices du projet a montré l'absence totale de prise en compte du coût de la destruction induite par le projet.

Lyon-Turin : L'Autorité Environnementale a été obligée de constater que RFF avait choisi de "niveler par le bas" l'information du public pour ce qui concerne les conséquences hydrologiques (drainage des massifs par les tunnels de plusieurs centaines de m³ d'eau par an)

Chambarans-Roybon : sous-estimation du rôle de réserve d'eau potable du massif forestier.

Bure-Cigéo : la contamination potentielle des nappes phréatiques n'a pas été prise en compte, alors qu'elles sont en tête de versant des Bassin Parisien et Mosan, de même qu'a été omise une ressource énergétique souterraine (géothermie).

Usine des mille vaches : pas de prise en compte des impacts sur les nappes phréatiques, bilan carbone global non chiffré, mobilisation de 20ha de bonnes terres agricoles, interdiction définitive pour le village de pomper directement l'eau à cause de la proximité de l'usine.

La valeur de l'environnement doit être prise en compte de façon plus exhaustive et précoce dans la présentation des projets et de leurs alternatives, qualitativement et par l'intermédiaire de méthodes telles que l'analyse multicritère. Par ailleurs, la valeur d'usage des milieux aquatiques, agricoles, forestiers, marins (paysages remarquables, espaces de loisirs, de détente, de culture pour les habitants et les visiteurs) est systématiquement négligée bien qu'elle génère de nombreuses richesses indirectes.

Proposition 4 : Intégrer l'analyse environnementale globale au moment de la comparaison entre les différentes solutions.

D) Évolution d'un projet : Il arrive qu'un projet ayant été déclaré d'Utilité Publique soit profondément modifié par les autorités et le maître d'ouvrage durant sa mise en œuvre. Dans ce cas il n'y a plus loyauté des débats, ni confiance possible.

Exemples :

Tunnel routier du Fréjus : la galerie de sécurité a bien fait l'objet d'une enquête publique en bonne et due forme. Mais l'objet et la nature du chantier ont évolué et le maître d'ouvrage, appuyé par les pouvoirs publics prévoit maintenant un changement radical de destination, en ouvrant cette galerie à la circulation.

Il est évident que l'enquête publique a ainsi couvert un « doublement du tunnel pour la circulation routière » qui n'a été présenté ni à la Convention Alpine, ni aux associations ni aux populations locales.

Lyon-Turin: la nouvelle ligne est justifiée économiquement dans les décisions ministérielles de 94/95 par une part d'autofinancement obtenue par la fréquentation voyageurs de Lyon à Montmélian et des coûts d'ouvrage de 70 millions de francs/km au maximum (10 M€/km). Le coût estimé est actuellement d'environ 100 M€/km et rien n'est auto-finançable.

Bure-Cigéo : le projet avait été présenté comme un « laboratoire » avant qu'il ne soit transmuté quelques années plus tard en « centre industriel géologique de déchets radioactifs »

Proposition 5: Reprendre les procédures de concertation en cas de modification substantielle du projet après déclaration d'utilité publique.

E) Conformité des avis : Il est peu fréquent qu'une commission d'enquête publique émette un avis défavorable (par leur origine, leur culture, les commissaires enquêteurs ont longtemps été du côté du « développement » et se sont souvent contentés de formuler des recommandations ou des réserves). Mais quand il arrive qu'une commission donne un avis défavorable, ou prévoit des réserves suspensives le Préfet peut très bien ne pas tenir compte de cet avis, comme s'il était à lui seul le juge et garant de l'intérêt général.

Exemples :

Chambarans-Roybon : avis défavorable non suivi;

Notre-Dame-des-Landes : avis favorable avec réserves conditionnelles qui n'ont pas été levées.

Pour le **Grand stade de Lyon**, deux commissions d'enquête ayant rendu un avis défavorable ou assorti de « réserves contraignantes » lourdes, une troisième a été nommée qui a fini par rendre un avis favorable...

Usine des mille vaches : sur 13 avis des Services instructeurs, 7 sont défavorables, 6 favorables avec réserves. Avis final favorable, sous prétexte que les réserves ont été levées, sans autre explication.

N'y a-t-il pas là déni pur et simple de la démocratie ? Des exemples montrent pourtant qu'il est possible de faire autrement : Ainsi l'avis défavorable de la Commission d'enquête pour le tunnel routier sous Chartreuse du contournement nord de Grenoble (maître d'ouvrage CG38 530 millions d'€) a fait stopper le projet. http://précordialgie/wiki/Périphérie_routière_de_Grenoble.

Proposition 6: Obliger le Préfet à respecter les avis rendus lors des enquêtes publiques sous réserve que celles-ci soient améliorées comme nous le proposons.

F) Périmètre des enquêtes et accessibilité aux documents : Les périmètres des enquêtes publiques sont généralement limités aux communes dites « directement impactées ». Cette doctrine réduit le débat public alors que les projets ont des dimensions qui dépassent souvent le local et qui concernent des populations bien au-delà des communes supportant les infrastructures.

Exemples :

Notre-Dame-des-Landes : le projet ne concerne pas que la communauté de communes Erdre et Gesvres mais l'agglomération nantaise pour les relations entre le nouvel et l'ancien aéroport, le département et la région pour des raisons économiques et tous les français puisque le débat sur les aéroports est national (les aéroports étant susceptibles de se concurrencer ou de se compléter) et que le bocage de NDL est lui patrimonial....!

Lyon-Turin : 80 communes sont concernées versant français mais on nous dit que le projet est d'ampleur nationale et même européenne: pourquoi l'enquête publique n'est-elle donc pas nationale et européenne?

Chambarans-Roybon : l'enquête n'a concerné que le village de Roybon alors que l'imperméabilisation de 31Ha en tête de bassin versant aurait des conséquences importantes sur l'aval (la nappe phréatique alimente le nord Drôme, deux rivières y prennent leur source dont l'une, l'Herbasse, connaît déjà des crues problématiques)

A contrario la Révision de la Charte du **Parc National de la Vanoise**, fin 2012, a donné lieu à un élargissement positif de l'enquête publique. Parce que le Parc est patrimoine national et visité par des personnes originaires de toute la France, la possibilité de contribuer à l'enquête publique menée sur les 29 communes concernées a été ouverte à tout Français (publicité nationale, moyens de communication accessibles à tous notamment via internet, réunion publique hors du périmètre territorial strict... etc.). Au total, sur 26 000 personnes ayant contribué par écrit à l'enquête publique, 24 000 n'habitaient pas les communes impactées et ont pu donner leur avis parce qu'elles se sentaient concernées. »

Usine des mille vaches : le projet Ramery se veut l'exemple d'un nouveau modèle agricole. À ce titre syndicats, partis, citoyens et consommateurs auraient dû être consultés.

Matériellement, les dossiers des porteurs de projet sont très complexes et rendent la participation des citoyens difficile dans les délais très courts impartis. Il est impossible pour le public de décrypter sérieusement des centaines de pages très techniques en quelques semaines alors que des éléments essentiels d'analyse ne figurent souvent pas au dossier. En effet, les avis des institutions et personnes publiques associées n'ont pas d'obligation, aujourd'hui, à être versés au dossier de l'enquête publique. Quand ils sont négatifs ou critiques, on peut ne les découvrir qu'après le prononcé de l'Utilité Publique.

Exemples :

Lyon-Turin : plus de 20 ans de procédures et d'études, les avis de la Cour des Comptes et du Conseil Général des Ponts et Chaussées, très critiques, n'ont pas été communiqués par le Maître d'ouvrage dans le dossier d'enquête publique, les capacités contributives et niveau de tarification n'étaient pas définis.

Sivens : le dossier ne permettait pas au public et à la commission d'enquête publique d'analyser correctement le projet. Malgré les 900 pages qui le composaient, les éléments essentiels étaient absents : ni le rapport analysant le déficit en eau ni le Plan de Gestion des Etiages du Tescou (2003) qui présente une alternative, ni l'avis technique défavorable de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) ne figuraient dans le dossier. Pire, durant les enquêtes publiques, la Préfecture a reconnu que l'avis de l'Onema existait bien mais a refusé de l'intégrer dans le dossier sous prétexte que la loi ne l'y obligeait pas !

Autoroute A65 : les prévisions de trafic du concessionnaire et l'analyse financière prévisionnelle permettant de juger de la rentabilité de l'infrastructure n'ont jamais été rendues publiques bien que ce soit une obligation légale. Les élus départementaux et régionaux n'ont pas davantage eu accès à ces éléments avant d'engager la solidarité financière de leur collectivité avec cette infrastructure. Depuis son ouverture, en trois exercices comptables, le concessionnaire a perdu 100 millions d'euros.

Barrage des Plats : tous les avis des services instructeurs consultés (Agence de l'Eau Loire Bretagne, Dreal de Bassin Rhône, Onema, Conseil Généraux de Loire et de Haute-Loire étaient négatifs. Il n'y a pas eu de publicité suffisante, et le commissaire enquêteur a rendu un avis positif au terme d'une enquête bâclée. La préfecture avait refusé sa prolongation.

Proposition 7 :

Permettre une réelle appropriation des dossiers par le public (accessibilité pour tous, délais allongés, vulgarisation du dossier, explications contradictoires et critiques...). Le dossier d'enquête publique devrait être accessible sur Internet au moins 4 mois avant le début de l'enquête.

Proposition 8 :

Obliger par voie réglementaire à publier une liste minimale des documents devant figurer dans l'Enquête publique, notamment tous les avis rendus lors de l'instruction du dossier.

G) Indépendance de l'étude environnementale : C'est le porteur de projet qui finance l'étude environnementale, ce qui est normal mais le fait d'être le donneur d'ordre de cette étude peut introduire un biais évident. Le bureau d'étude mandaté dépendant de son donneur d'ordre n'a pas forcément toute latitude pour faire un travail exhaustif.

Exemples :

Notre-Dame-des-Landes : la mission scientifique nommée par le gouvernement a dénoncé l'état des lieux très incomplet réalisé par le bureau d'études prestataire du concessionnaire;

Chambarans-Roybon : bureau d'études contraint par Pierre et Vacances à ne pas parler de certaines espèces.

Sivens : Le CNPN et la commission européenne ont souligné l'insuffisance des études d'impacts.

Lyon-Turin : la majorité des études sont faites par EGIS qui intervient déjà sur le dossier comme maître d'ouvrage délégué pour Lyon Turin Ferroviaire et le président de la commission d'enquête a réalisé des études pour SNCF dans le cadre du projet Lyon Turin.

Barrage des Plats : L'étude environnementale a été insignifiante (présence du campagnol amphibie découverte une fois le barrage terminé). Toute la Semène devait être classée en « Réservoir biologique » au titre de la Loi sur l'Eau. Le lobby du parlementaire local et de la DDT sur les services de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne ont conduit au classement... jusqu'au pied du barrage. En amont, la Semène n'a plus de statut juridique.

Traversée centrale des Pyrénées : les études sont conduites depuis 2009 par l'intermédiaire du GEIE NAF GCT constitué de RFF et l'ADIF son homologue espagnol avec des bureaux d'études souvent liés par d'autres réalisations équivalentes ou en cours.

Usine des mille vaches : étude environnementale faite par ...Ramery Environnement (le maître d'ouvrage étant Ramery BTP et le financement assuré par M.Ramery Finances !). Aucune étude sur l'impact en baie de Somme, ni sur l'impact sur les nappes phréatiques.

Proposition 9:

Déconnecter financement des études environnementales et donneur d'ordre. Confier la supervision de l'expertise environnementale à des scientifiques indépendants avec un accès pour le public au dossier et à toutes les pièces ...

H) Recours juridiques : Tout le monde s'accorde à reconnaître dans un État de droit la possibilité de contester une décision devant la justice. Mais comme les recours ne sont pas suspensifs, les travaux peuvent légalement démarrer et la situation devenir de fait irréversible. Les bulldozers allant plus vite que les procédures contentieuses, des projets ont été annulés par la justice après leur inauguration... Ce problème est crucial puisqu'il fait de la justice un acteur impuissant dans les faits (donc inutile) et qu'il mine la confiance des citoyens dans un véritable État de droit. Seul le rapport de force établi du fait de l'occupation du terrain ou des accords politiques particuliers ont forcé à ce jour les responsables à acter qu'il n'y aurait pas de démarrage des travaux avant expiration des recours.

Exemples :

Notre-Dame-des-Landes, Chambarans-Roybon.

Sivens : plusieurs barrages du sud-ouest, réalisés par l'omnipotente Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG), ont été condamnés par la justice en première instance mais le chantier était déjà terminé et les ouvrages n'ont pas été détruits.

Usine des mille vaches : permis de construire pour 1000 vaches, autorisation d'exploitation pour 500 vaches. Toujours pas de jugement sur le fond au TA.

Par ailleurs, les risques financiers encourus par les requérants peuvent être insupportables et interdire d'exercer un réel droit de recours. Exemple : impossibilité de lancer un référé suspension de chantier si la consignation financière demandée est trop importante.

Proposition 10 :

Pour les projets nécessitant une déclaration d'utilité publique (DUP), rendre systématiquement suspensifs les recours juridiques contre les divers arrêtés. Cela implique que les travaux ne puissent pas démarrer durant les deux premiers mois suivants la DUP afin de permettre de déposer un recours avant travaux. Afin de clarifier la légalité d'un projet dans des délais raisonnables, la procédure doit imposer un jugement dans un délai d'un an maximum après le dépôt du recours.

I) Évaluation des procédures : À notre connaissance et à l'exception notable des sujets dont s'empare la Cour des Comptes, il est rarissime que les projets réalisés soient soumis à une analyse a posteriori qui permettrait de vérifier la véracité des hypothèses, la réalité des coûts par rapport à ce qui avait été annoncé, les impacts réels du projet aussi bien sur l'environnement que sur l'emploi et l'utilité sociale attendue.

Exemples :

Lyon-Turin, même avec des analyses a priori de la Cour des Comptes (4 rapports dénonçant l'impossibilité de soutenir le projet financièrement) malgré le rapport Duron qui précise que ce projet engloutit la totalité des financements disponibles, le projet est imposé y compris au mépris des règles budgétaires constitutionnelles (article 88-1 de la constitution).

Usine des mille vaches : il a fallu une lutte acharnée de Novissen pour obtenir un comité de suivi. Demande d'un état des lieux complet (nombreux engagements non tenus).

Proposition 11:

Mettre en place un registre des projets réalisés et en cours. Dresser un bilan de leur conformité par rapport aux lois fondamentales (Eau, Transition, énergétique, transport, planification...), comparer l'évaluation socio-économique attendue et les résultats réels (coûts finaux, conséquences sur l'emploi). Ce travail doit être conduit de manière contradictoire et en impliquant la société civile.

B) Pratiques et habitudes inacceptables des porteurs/acteurs des projets

Au-delà de ces défauts de procédures que nous venons de montrer, la seconde raison de l'échec du débat public réside dans des pratiques inacceptables et pourtant fréquentes. Le manque de transparence, les conflits d'intérêts, les mensonges voire l'irresponsabilité de certains acteurs sont clairement en cause.

A) Conflits d'intérêts : les conflits d'intérêts minent la confiance que les citoyens doivent avoir dans la neutralité et l'objectivité de tous ceux qui interviennent dans le processus. Il est inacceptable de découvrir des liens étroits et problématiques entre décideurs et instructeurs d'un dossier. Les conflits d'intérêts ne sont pas des actes isolés, ils sont plutôt... fréquents. Des commissaires enquêteurs aux « experts » missionnés en cours de débat, des bureaux d'études aux entreprises, la transparence devrait pourtant être totale sur leurs CV, sur les avis qu'ils ont donnés, sur leurs éventuels conflits d'intérêts ...

Exemples :

Lyon-Turin : commissaires enquêteurs, bureau d'étude lié à RFF. Il est désormais prouvé et reconnu que des commissaires enquêteurs du Lyon Turin avaient au moment de l'enquête publiques des intérêts fussent-ils indirects qui auraient dû interdire leur présence au sein de la commission d'enquête, il est désormais prouvé que les services de l'État le savaient et participaient avec certains commissaires enquêteurs à ces faits.

Notre-Dame-des-Landes : le préfet qui a signé la DUP a ensuite été embauché par Vinci ; sa femme était membre du Conseil d'État, section transport, cette section ayant à juger les contentieux sur la DUP.

Bure-Cigéo : les deux départements (Meuse et Haute-Marne) reçoivent 30 millions d'euros chacun et chaque année ; le sénateur B.Sido est au centre d'un conflit d'intérêt manifeste (dirigeant de l'Opecst – et à ce titre décideur des sommes distribuées – et président du GIP, structure qui en Haute-Marne perçoit et redistribue les sommes, notamment pour les projets du Conseil général, présidé par... B.Sido).

A65 : deux des trois commissaires enquêteurs étaient professionnellement liés à la CCI des Pyrénées Atlantiques, très engagée en faveur du projet. L'un d'entre eux était adhérent d'une association militant pour sa réalisation.

Usine des mille vaches : le maire du village de Buigny St Maclou est aussi l'architecte du projet Ramery. Il a signé le permis, alors qu'il n'avait pas autorité pour le faire. Elus et sous-préfet décideur participent à un voyage en Allemagne en avion privé payé par Ramery SA.

Autoroute ferroviaire (Dax-frontière) : La première réunion consacrée au sujet a lieu à Mouguerre le 20 juin 2008. Présent en tant que représentant de la société Modalohr qui fabrique les très coûteux wagons surbaissés : M. Essig. C'est lui qui présente les différentes options, qui rédige le compte rendu et qui « parle au nom des ministres Borloo et Bussereau et du président de Région Rousset ». Lors de la deuxième réunion le 27 octobre 2008, M. Essig représente cette fois le MEEDDAT (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire). En 2013, c'est la société Modalohr qui a été choisie... Précisons que M Essig a aussi été embauché officiellement par la région Aquitaine comme lobbyiste en faveur de la LGV.

B) Transparence : la transparence devrait aussi impliquer l'accès à toutes les pièces du dossier ce qui est loin d'être le cas.

Exemples :

LGV Bordeaux-Espagne: voir la lettre du Département des Landes pourtant favorable au projet à la Ministre de tutelle pour dénoncer le manque de transparence de RFF.

Notre-Dame-des-Landes : refus de transmission des infos concernant la délégation de service public, notamment le cahier des charges ; secret des échanges entre la France et la Commission Européenne dans le cas d'un pré contentieux.

Sivens : refus de communiquer le rapport recommandant le projet de barrage afin de masquer qu'il émane du maître d'ouvrage délégué intervenant alors comme bureau d'étude.

Usine des mille vaches : refus de la préfecture de communiquer la copie du permis de construire, de donner le montage financier du projet et le montant des aides directes et indirectes. Trois condamnations de la CADA pour rétention illégale de dossier !

Les avis du Conseil d'État doivent être publiés comme l'a promis le Président de la République.

Proposition 12 :

Lutter réellement contre tout conflit d'intérêts, les déclarer s'ils sont impossibles à éviter (problème de l'expertise).

Garantir un fonctionnement contradictoire des études et expertises pour limiter l'effet de conflit d'intérêts larvé ou inconnu ou en cours d'établissement.

Proposition 13 :

Permettre l'accès à tous les documents comme le prévoit la convention d'Aarhus... et surtout l'idée même de démocratie.

C) Mensonges : les mensonges, les manipulations, les évaluations biaisées (coûts sous-estimés, bénéfiques surévalués) sont malheureusement monnaie courante dans de nombreux projets. Aussi stupéfiant et incroyable que cela puisse paraître dans une démocratie mature, c'est un fait: souvent l'approche n'est ni objective ni rationnelle. Elle est même parfois mensongère.

Exemples des mensonges :

Notre-Dame-des-Landes : saturation, coût du réaménagement de l'actuel aéroport (études DGAC)

Lyon-Turin : sous-évaluation montrée par la Cour des Comptes, le projet est passé de 3 milliards d'Euros à plus de 26 milliards aujourd'hui (mais en valeur 2010) soit 30 milliards d'Euros environ en valeur actuelle.

Autoroute Pau-Langon : surestimation du trafic dénoncé par opposants et confirmé aujourd'hui (déficit annuel qui engage financièrement les collectivités et l'État...).

Bure-Cigéo : ressource géothermique rédhitoire à l'aplomb du futur centre de stockage souterrain ; toujours niée, elle est à présent reconnue grâce à une expertise indépendante.

LGV Bordeaux Espagne : Lors du débat public, en 2006, les données concernant le fret s'arrêtaient en 1999, les responsables affirmant que le fret est en croissance depuis. Les chiffres officiels obtenus plusieurs années plus tard montrent qu'en réalité depuis 1999 le fret stagne, voire baisse. Au moment du débat public, nous obtenons une étude indépendante pour savoir si les estimations du fret ont été surestimées et si les lignes existantes ont la capacité à absorber le trafic. Le bureau d'étude Suisse SMA Pro-Trans rend ses conclusions à quelques jours de la fin du débat public, mais son étude n'est pas prise en compte. Elle montrait pourtant clairement que même avec des chiffres surestimés pour le fret, la ligne existante a la capacité d'accueillir le trafic avec des aménagements « mineurs » et dans « des conditions qualitatives acceptables ».

LGV Tours Bordeaux : Pour obtenir leur participation au montage financier favorable à Vinci, on a promis une qualité de dessertes aux villes moyennes traversées. A deux ans de l'ouverture prévue, les grilles et dessertes proposées par la SNCF font souffler un vent de panique : Libourne, Angoulême, Poitiers, Châtelleraut, La Rochelle, Niort, Tours perdent des dessertes. Elles ont payé pour être traversées et être moins bien desservies. Le scandale est tel qu'elles ont cessé de payer portant la somme manquante à 785 millions d'euros.

Usine des mille vaches : le mensonge sur les surfaces du bâti a permis d'éviter l'enquête publique sur le permis de construire. Engagements de la préfecture non tenus : accès non sécurisé, bac de rétention inexistant, construction sur une zone interdite etc. La préfète affirme que le lait est nécessaire en Picardie, il est envoyé au sud de Caen...

La sanction de la méconnaissance des règles élémentaires de l'impartialité et de la loyauté envers le public doit être effective et rigoureuse. Il existe aujourd'hui une confusion déplorable y compris au sein des services de l'État entre la notion d'impartialité qui se définit par le fait de « n'avoir pas de parti pris » et celle de délit de prise illégale d'intérêt.

Proposition 14 : Sanctionner les manipulations et mensonges, en engageant la responsabilité personnelle des différents acteurs.

D) Contre-expertise : la contre-expertise est donc nécessaire. Mais lorsqu'elle vient des opposants, (dans l'hypothèse où ceux-ci peuvent d'ailleurs la financer, ce qui est en soi un véritable problème) elle est « par principe » discréditée (Ex : Notre-Dame des Landes, Lyon Turin) ou ignorée (Sivens). Lorsqu'elle est obtenue de l'État (voire arrachée de haute lutte) mais qu'elle est pilotée « d'en haut », elle peut retomber dans le défaut vu plus haut de conflit d'intérêt ou du gage de façade donné aux opposants.

Exemples :

Notre-Dame-des-Landes : les études sur le réaménagement de Nantes-Atlantique et le Plan d'Exposition au Bruit menées par le collectif d'élus opposés à NDDL ont été balayées par la DGAC sans discussion honnête.

LNOPBL : un des « experts » en charge d'une étude alternative à une voie ferroviaire passant par Notre Dame des Landes a été Directeur Général de l'Aviation Civile à l'origine de ce projet d'aéroport.

Usine des mille vaches : Novissen a fait réaliser trois études dont les conclusions sont totalement ignorées. (hydrogéologue ; expert en étude carbone ; cabinet d'études en environnement)

Proposition 15 : Permettre l'égalité des financements pour les expertises contradictoires.

Proposition 16 : Organiser la participation des citoyens aux démarches d'expertise. (Rédaction du cahier des charges, suivi de l'étude)

E) Rapports avec les élus et les autorités administratives : les élus sont évidemment impliqués dans le processus de décision. Que le projet soit public ou privé, ils sont partie prenante puisqu'ils peuvent être sollicités à plusieurs niveaux : pour accueillir (ou refuser !) tel ou tel investissement sur leur territoire, pour en être à initiative, pour émettre un avis ou donner une autorisation, voire pour engager de l'argent public en finançant directement le projet ou ses « mesures d'accompagnement ».

Nous avons fréquemment rencontré des élus pour expliquer le bien fondé de nos positions. Force est de constater que beaucoup d'entre eux ne connaissent pas les dossiers au fond, bien qu'ils n'hésitent pas à engager des financements de leur collectivité. Les arguments de l'emploi et du développement qui relèvent du pari sur l'avenir leur suffisent souvent. La confiance qu'ils disent avoir dans le porteur du projet, dans la technostructure qui étudie le dossier, ou dans « les grands élus » justifie le vote qu'ils émettent parfois sans compréhension éclairée du projet et de ses conséquences.

Exemples :

LNOBPL : vote du CG44 sur un scénario. Aucun élu ne sait ce qu'est le TRI et la VAN (indicateurs de pertinence financière du projet) et encore moins sur quelles hypothèses ces valeurs ont été calculées.

Usine des mille vaches : contact très difficile avec les élus qui se retranchent derrière l'avis du préfet. Refus du préfet de recevoir l'association. Pressions sur le Coderst, sur le maire du village, sur les membres de l'association.

Lyon-Turin : c'est par les opposants que les élus ont appris que la ligne existante n'est utilisée qu'à 17 % de sa capacité. Ex: Lyon Turin, le 11 juillet 2013 alors que la Région Rhône Alpes décide un débat en séance plénière, les seuls intervenants acceptés sont les pro Lyon-Turin ce qui a conduit le groupe EELV à boycotter la séance alors qu'ils étaient à l'origine de la demande de débat.

Barrage des Plats : seuls 4 « grands élus », dont un parlementaire ont décidé du projet, sans informer ni consulter une dizaine de communes rurales impactées de diverses manières. Le premier arrêté de la préfète de la Loire a été annulé le 14 novembre 2013 de ce fait. Les ONG, malgré plusieurs demandes et une grande connaissance technique du dossier, n'ont jamais été consultées.

La « démocratie participative » n'est souvent qu'un slogan politiquement correct. En réalité en considérant que les opposants sont motivés uniquement par des intérêts particuliers (le syndrome « NIMBY ») les élus s'exonèrent d'aller plus loin dans l'écoute des propositions alternatives. Ils ressentent aussi la participation active du public comme une remise en question de leur légitimité d'élus représentatifs. Bref, le citoyen est appelé à participer mais essentiellement pour donner son avis sur la couleur du papier peint puisque l'élus omniscient et visionnaire a déjà tranché sur l'utilité de l'investissement. Cette surdité ne contribue pas à recréer la confiance déjà mise à mal entre les citoyens et la classe politique.

Quant à l'argent public il nous semble qu'il devrait être utilisé avec plus de précaution et d'objectivité. Est-il normal que des collectivités publiques financent avec l'argent des contribuables des opérations de communication qui relèvent du lobbying plus que de l'information équilibrée de la population ? La communication ne peut être un moyen de définition des projets, ni de leur pertinence. Dans certains cas, l'accompagnement financier est considérable et devient le principal argument de persuasion, une forme de « manne » distribuée aux collectivités avant toute procédure légale d'implantation du projet, piégeant ensuite l'indépendance financière d'un territoire.

Exemples :

Lyon-Turin : les collectivités territoriales financent sur des budgets publics les associations de lobbying qui ont en fait un rôle de communication déléguée par ces mêmes collectivités territoriales en violation du Code des marchés publics.

Notre-Dame-des-Landes : importante ligne de « communication » dans le budget du syndicat mixte.

EuropaCity-Gonesse : le directeur de l'Établissement Public d'Aménagement de la Plaine de France accompagne dans les salons de l'immobilier le directeur d'EuropaCity pour faire la promotion du projet.

Proposition 17 :

Demander aux Assemblées d'élus de ne pas se prononcer avant d'avoir entendu, de manière formelle, solennelle et sérieuse les différents points de vue. Permettre aux habitants, collectifs, associations d'être entendus par tous les élus, dans les Assemblées, entre le moment de la première information et leur vote.

Proposition 18 :

Faire en sorte que le vote éclairé soit une réelle obligation, notamment sur les montages financiers et leurs conséquences, par des présentations diverses et contradictoires.

Proposition 19 :

Interdire l'utilisation de l'argent public pour des actions de communication institutionnelle qui promeuvent les projets auprès du grand public et s'apparentent le plus souvent plutôt à du lobbying... ou affecter les mêmes montants à l'ensemble des mouvements d'opposition.

Interdire strictement toutes promesses d'accompagnement financier lors de l'exposition de grands projets aux collectivités, afin de ne pas interférer dans le jugement et la prise de décision finale des élus locaux.

Conclusion

En guise de conclusion provisoire car ce document n'est ni définitif ni exhaustif mais doit continuer à s'enrichir des expériences de nos divers mouvements :

Brandir en permanence les mots de « démocratie participative », dont il n'y a d'ailleurs pas de définition arrêtée, ne suffit pas à la faire exister. Dans les faits, à cause à la fois des défauts inhérents au débat public et aux pratiques très discutables des acteurs que nous avons montrés, nous constatons qu'il n'y a pas dans notre pays de concertation loyale et encore moins de construction avec les citoyens de l'intérêt général qui les concerne pourtant au premier chef. Au mieux on organise une information minimale du public, au pire on déploie une stratégie de communication, voire de propagande.

Le Président de la République a évoqué le recours au referendum pour trancher des situations bloquées. Est-ce une bonne solution ? Nous sommes circonspects sur cette proposition car les questions que pose un referendum sont nombreuses : le périmètre, la formulation de la question (pour ou contre un projet ou bien un choix entre plusieurs solutions ?) le temps de l'information de la population, les moyens matériels et financiers donnés aux parties présentes, tout peut être sujet à débat... et à manipulation.

La France n'a pas la culture de la « votation citoyenne » contrairement à la Suisse. Dès lors proposer un referendum in fine n'est-ce pas surtout révélateur d'un sérieux déficit de concertation et de débat en amont ?

Nous pensons donc préférable de faire porter l'effort sur l'élaboration des projets dans la transparence, l'indépendance et la responsabilité, pour reprendre les mots de François Hollande. Nous demandons l'application de la convention d'Aarhus que la France a ratifiée en 2002 mais dont les décrets d'application n'ont toujours pas été publiés treize ans après ! La Convention d'Aarhus consacre en effet trois droits fondamentaux en matière d'environnement pour les citoyens et les associations qui les représentent : **l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel, et l'accès à la justice**. C'est exactement ce que nous demandons même si nous ne nous limitons pas au seul domaine de l'environnement.

Proposition 20 :

Publier, enfin, les décrets d'application de la convention d'Aarhus. Et faire vivre son esprit !

Ne pas permettre au public de participer réellement au processus de définition des besoins, à la construction des projets pour y répondre, aux modalités de réalisation et au suivi des conséquences de ces projets conduit inévitablement à la désespérance et la défiance.

Ce sont les désespérances et la défiance qui poussent les acteurs locaux à des formes de résistance diverses et parfois radicales qui sont différemment relayées par les media. Un jet de pierre fait les gros titres quand les grèves de la faim à Sivens ou à Notre Dame des Landes restent trop longtemps ignorées...

Enfin nous tenons à dire haut et fort que les procédures d'intimidation, ou de judiciarisation dont sont victimes de nombreux militants et lanceurs d'alerte non-violents de nos mouvements ne sont pas dignes de la République et n'ont comme objectif que de les faire taire de manière honteuse. Comment promouvoir l'esprit de démocratie participative quand les grands projets sont devenus à cause de l'absurde obstination des « décideurs » de véritables champs de guerre, où ne sont armées que les forces de l'ordre et parfois les milices qu'elles protègent.....? La stratégie cynique qui cherche à discréditer les mouvements de résistance ne pourra que générer toujours plus de radicalité.

Seules la loyauté des débats, la transparence et l'honnêteté, dans toutes ses acceptions, peuvent être les fondements d'une véritable démocratie participative.