

L'Assemblée nationale examinera un projet de loi sur la simplification de la vie économique, à partir de mardi 8 avril.

Les concertations publiques réalisées en amont de grands projets industriels, aujourd'hui obligatoires, pourraient devenir optionnelles.

Une proposition qui vient illustrer les débats entourant l'utilité de la « démocratie environnementale » en France.

Sur l'écologie, quelle place pour la consultation des citoyens ?

À l'occasion d'un projet de loi de simplification de la vie économique, en examen à l'Assemblée nationale, le gouvernement souhaite réduire le périmètre de la commission nationale du débat public.

Les défenseurs de la « démocratie environnementale » s'en inquiètent, après plusieurs réformes sur la participation des citoyens.

La consultation citoyenne est-elle un frein aux velléités de « réindustrialisation » ? Faut-il mettre fin aux débats publics organisés sur les mines, gigafactories de batteries et autres usines ? Le sujet est au menu de l'Assemblée nationale, à partir du mardi 8 avril, début de l'examen du projet de loi de simplification de la vie économique. Au milieu d'une trentaine d'articles et de 1400 amendements, le gouvernement veut mettre fin à l'obligation faite aux porteurs de projets industriels de saisir la commission nationale du débat public (CNDP), aujourd'hui mobilisée en amont de très grands

projets pour organiser la concertation avec les citoyens.

La proposition a entraîné, pour la première fois en trente ans d'histoire, une grève au sein de cette autorité administrative indépendante. Sa saisine est obligatoire pour les « équipements industriels » représentant un investissement supérieur à 600 millions d'euros, sur le modèle du projet de mine de lithium dans l'Allier ou la giga-usine de panneaux solaires à Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône)... Si la proposition du gouvernement est adoptée, elle deviendrait optionnelle pour l'industriel. L'obligation serait en re-

vanche maintenue pour les grands projets énergétiques (comme certains parcs éoliens offshore) ou de transport (infrastructure ferroviaire ou autoroute).

Pour l'exécutif, une telle mesure est « indispensable pour accélérer la réalisation des projets, dans un contexte de réindustrialisation et de transition écologique ». Pour l'association France Nature Environnement (FNE) – qui constate dans un récent rapport une diminution des démarches de participation du public ces dernières années –, c'est au contraire « une atteinte supplémentaire à la démocratie environnementale ».



repères

D'autres instances menacées de disparition

Fin mars, des députés ont examiné en commission spéciale le projet de loi de simplification de la vie économique. Lors de cette étape préalable au vote dans l'hémicycle, ils ont voté

la suppression de dizaines d'instances consultatives des citoyens.

Parmi elles figurent l'Observatoire national de la politique de la ville, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie, l'Ifreco (chargé de la protection des récifs coralliens) ou encore le Conseil national de la montagne, un espace de concertation



Au-delà de la CNDP elle-même, le débat est révélateur des critiques contradictoires qui entourent les processus des citoyens en matière d'écologie, quelle que soit leur forme. « D'un côté, (la démocratie environnementale) installerait trop de lenteurs et d'incohérences dans la prise de décision des projets indispensables aux transitions », rapportait le Conseil économique social et environnemental en 2024. De l'autre, elle serait trop peu présente, intervenant trop tardivement et sans modifier la prise de décision. » Et ne permettrait ainsi pas d'éviter les conflits autour de grands projets.

propre à ces territoires.

Le gouvernement a annoncé qu'il défendrait le rétablissement de certaines de ces instances, comme le Haut Conseil à la famille ou les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Ces derniers garantissent notamment une représentation de la société civile au niveau régional.

Qu'en est-il vraiment ? À ce jour, l'enquête publique est la forme la plus répandue de participation. Dans la plupart des projets susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement (usine, méthaniseur, site d'enfouissement de déchets, etc.), un commissaire enquêteur indépendant est chargé d'informer les riverains et de recueillir leurs questionnements grâce à des permanences, de l'affichage ou des réunions publiques, au moment où la décision est quasi finalisée.

« Les pièces présentées par les porteurs du projet sont souvent très techniques », explique Estelle Dlouhy Morel, vice-présidente de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE). « Cette étape permet à tout citoyen, quel que soit son niveau d'expertise, de s'informer et de partager son opinion avant l'autorisation définitive du projet. Le commissaire enquêteur rend ensuite un avis motivé, qui est un outil d'aide à la décision pour les autorités. »

La procédure intervenant tardivement, le public est consulté sur les modalités du projet ●●●

De g. à d. : Xavier Thabarant, Laetitia Boy et Yann Thomas du collectif *Préservons la forêt à Echassières (Allier)*, le 23 octobre 2023. Olivier Corsan/Le Parisien/Maxppp



Il y avait 9 500 enquêtes publiques en 2013, il n'y en a eu que 3 800 en 2023.

●●● davantage que sur son bien-fondé. Ce constat a entraîné, en 1995, la création de la commission nationale du débat public : elle doit alors permettre aux citoyens de participer en amont, à une étape à laquelle – sur le papier du moins – celui-ci peut encore être abandonné à l'issue de la consultation.

Les débats publics portent alors sur des projets exceptionnels par leur envergure : sept ont été organisés en 2023 portant sur le nucléaire, la mine de lithium dans l'Allier, l'eau potable en Île-de-France ou la future cartographie de l'éolien en mer. Par ailleurs la même année, une centaine de « consultations préalables », une procédure plus légère, ont été enregistrées.

« Il ne s'agit pas d'un référendum mais de s'assurer que toute personne a eu la possibilité de s'exprimer et que toutes les questions ont pu être inventoriées », précise Michel Badré, ancien haut fonctionnaire qui a présidé le débat public sur la construction de nouveaux réacteurs nucléaires en 2022. « Cela ne garantit pas un consensus mais que l'ensemble des options ont pu être explorées. »

En témoigne le compte rendu des dizaines de réunions du débat mené pendant quatre mois par la CNDP sur les six nouveaux réacteurs nucléaires d'EDF (EPR2), qui rassemble les questions posées par le public : Avons-nous vraiment besoin de nouveaux réacteurs nucléaires ? Pourra-t-on loger les futurs salariés ? Quels risques pour la sécurité ? La CNDP a le pouvoir de demander au maître d'ouvrage d'apporter des réponses et en rend compte de façon accessible au grand public (session de questions-réponses, fiches, vidéos). Pour ce faire, les moyens sont plus importants que ceux consacrés à l'enquête publique : un à deux millions d'euros

par projet, à la charge du maître d'ouvrage.

Ces deux procédures sont la traduction de deux droits – à l'information et à la participation – consacrés dans la Charte de l'environnement de 2005, inscrite dans la Constitution : « Toute personne a le 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. »

« Après une montée en puissance à partir des années 1970, on a observé une régression de ces droits qui débute immédiatement après les lois Grenelle (2009 et 2010) », remarque Cécile Blatrix, professeure de science politique à AgroParis-Tech et spécialiste de la démocratie participative. Alors qu'il y avait 9 500 enquêtes publiques en 2013, il n'y en a eu que 3 800 en 2023, dont une partie est désormais uniquement menée sur Internet.

En cause, explique Morgane Piedrière, responsable du plaidoyer de FNE : « de moins en moins de sites sont soumis à autorisation

environnementale et donc à enquête publique ». Selon l'association, entre 2009 et 2024, il y a eu pas moins de 44 modifications de la nomenclature des installations classées protections de l'environnement. « En multipliant les dérogations via toute une série de réformes progressives et fragmentées, on a non seulement restreint le droit à l'information mais on l'a aussi rendu illisible pour le grand public », constate Cécile Blatrix.

« Un point fondamental doit être la confiance du citoyen dans les dispositifs, au risque d'entraîner une défiance. »

Du côté de la CNDP, le seuil à partir duquel une saisine est obligatoire pour les « équipements industriels » était déjà passé de 300 à 600 millions d'euros, en 2020. De quoi expliquer l'inquiétude que suscite la proposition de restreindre à nouveau le périmètre de cette autorité.

« La saisine de la CNDP allonge la durée d'instruction des projets dans des délais supérieurs à ceux de nos voisins européens, plaide Vincent Moulin Wright, directeur général de France Industrie. Au stade souvent préliminaire où certains projets sont examinés en CNDP, on peut s'interroger sur la plus-value réelle de cette obligation face au coût important et au risque de doublon avec l'enquête publique. »

C'est déjà pour ce motif qu'à la suite du rapport Guillot, la loi industrie verte de 2023 a avancé l'enquête publique (d'une durée de trois mois maximum), afin qu'elle se tienne en parallèle de l'instruction de l'autorisation environnementale. Le passage en CNDP dure pour sa part de quatre à six mois, pour des projets qui s'étalent sur plusieurs années. « La concertation est réalisée en parallèle des études d'impact et de danger nécessaires à la demande d'autorisation environnementale », fait valoir Ginette Vastel, membre de la CNDP au titre de France Nature Environnement (la CNDP est constituée de 25 membres issus d'associations, du patronat, de syndicats, d'élus..., NDLR). « Cela ne freine donc pas l'avancement du projet. »

« Il est incontestable que le débat contradictoire est un facteur d'allongement des délais ou du moins de complexification, pose Vincent Charlet, directeur de la Fabrique de l'industrie. Au fond, le débat n'est pas de savoir si on peut gagner du temps en le supprimant mais quel est le bilan avantages-inconvénients. » Au sein de ce think tank, une étude est justement en

cours pour mesurer les facteurs d'acceptabilité de l'implantation de sites industriels.

À ce titre, certains acteurs économiques voient dans la consultation une façon de renforcer l'adhésion du grand public aux projets. « La consultation permet d'expliquer et d'adapter éventuellement le projet, souligne Jules Nyssen, président du Syndicat des énergies renouvelables. Si on supprime le dialogue ou que le débat est mal organisé, le risque est de voir les recours se multiplier en aval. »

Dans un bilan sur la période 1997-2022, la CNDP a calculé qu'à la suite de la centaine de débats publics organisés, deux tiers des projets ont été modifiés. Dans le cadre du projet de mine de lithium dans l'Allier, l'extraction et la valorisation de feldspath, un minéral, ont par exemple été écartées en raison du risque de pollution pointé par les riverains. En revanche même si la consultation peut conduire à un abandon du projet en théorie, cela ne s'est produit que trois fois sur cette période.

C'est peut-être bien une des faiblesses de la démocratie environnementale. « Certains font valoir que les consultations ne sont qu'une formalité juridique pour les porteurs du projet, et c'est malheureusement encore souvent le cas », note Michel Badré qui rappelle l'exemple de la consultation sur les nouveaux réacteurs EPR2. « Sur le papier, toutes les options étaient ouvertes mais le président de la République avait déjà annoncé la construction de ces réacteurs, poursuit-il. Or un point fondamental doit être la confiance du citoyen dans les dispositifs, au risque d'entraîner une défiance. »

Par ailleurs la concertation n'a pas empêché l'émergence de contestations. Elles sont minoritaires en comparaison des milliers d'installations classées pour la protection de l'environnement autorisées chaque année mais ne sont pas négligeables, en témoignent les cas de l'A69 ou de Notre-Dame-des-Landes. Raison pour laquelle des chercheurs plaident pour une généralisation, sur ces gros projets, d'une forme de concertation continue. Des associations demandent par ailleurs que certains sujets – comme les mines ou les ouvrages de stockage de l'eau – soient discutés à l'échelle nationale avant de faire l'objet d'un débat local.

« Il faudrait se pencher sur les façons d'améliorer ces droits plutôt que les détricoter », plaide Morgane Piedrière, de FNE. Vingt ans après l'inscription de la Charte de l'environnement dans la Constitution, Marie-Céline Battesti, présidente de la CNCE, le regrette : « Au fond, nous n'avons jamais tiré un bilan national de l'information et la participation du public. Nous manquons cruellement de données sur le sujet. » Dommage, car sans données, comment alimenter le débat ?

Camille Richir