

Quelles réponses aux conflits environnementaux ?

1ères Rencontres de la participation, Bordeaux, 25 janvier 2017, 16h30-18h15

Quels types de réponses apporter aux conflits liés à l'environnement ? Quelle place pour l'expertise dans de tels conflits ? Les procédures de médiation peuvent-elles être un levier d'action ?

Organisation : Commission nationale du débat public (CNDP)

Animation : Emma Bothorel, *chargée de mission à la CNDP*

Intervenants :

- Philippe Subra, *professeur à l'Institut français de géopolitique, Université Paris 8*
- Florence Denier-Pasquier, *secrétaire nationale de France nature environnement (FNE)*
- Denise Cassou, *Présidente de Léa Environnement*
- Philippe Barret, *médiateur environnemental pour Dial-ter*
- Christian Leyrit, *Président de la CNDP*

- *Comment s'explique la radicalisation d'un certain nombre de luttes environnementales ? Quels problèmes majeurs cette radicalisation pose, d'une part, à la mise en place des politiques publiques, et, d'autre part à la tenue des concertations ? Comment la concertation peut-elle prévenir les conflits ?*

Philippe Subra : Le mouvement des ZAD inquiète beaucoup de grands maîtres d'ouvrages, interpelle les chercheurs et les opposants classiques mais demeure minoritaire par rapport à d'autres types de mouvements d'opposition. La ZAD représente clairement une radicalisation des conflits environnementaux qui est le résultat d'une mutation liée au mouvement altermondialiste. Le phénomène de la ZAD nous amène à nous poser la question des pratiques de concertation en France.

L'une des raisons de la radicalisation est la déception devant le bilan environnemental des deux derniers quinquennats. Les ZAD provoquent une modification du fonctionnement des conflits. Elles représentent un piège pour les pouvoirs publics qui renoncent à faire évacuer le site où, lorsqu'ils décident de l'évacuer, s'exposent à des affrontements médiatisés. Cela contribue à donner une image défavorable du projet au public. Le problème c'est que les altermondialistes ne s'intéressent ni au dialogue ni à la résolution du conflit. Les dispositifs de concertation sont donc profondément gênés. Il s'agit d'un vrai problème auquel il est très difficile de répondre mais la démocratie directe n'est pas non plus la solution idéale.

Florence Denier-Pasquier : La radicalisation des conflits environnementaux arrive au moment où il y a une mort. Cela illustre la crise de la démocratie participative environnementale. La violence concerne malheureusement les militants écologistes qui en sont aussi des victimes. La question est donc de savoir comment on rentre dans une situation de conflit. Comment est-ce qu'on l'appréhende ? Comment fait-on rentrer la résolution des conflits dans les procédures ? Il faut provoquer un « choc de démocratisation »

- *Quel bilan tire FNE de la consultation organisée sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique à Notre-Dame-des-Landes ?*

FNE était très réticente à l'idée d'utiliser la consultation locale comme une solution au problème, réticence qui avait été exprimée au sein de la Commission Richard. L'une des questions sur lesquelles FNE avait notamment insisté était celle de l'information : il fallait que l'information soit mise à disposition des habitants suffisamment tôt et que son contenu soit pluraliste. Le contexte dans lequel la consultation locale sur Notre-Dame-des-Landes s'est passée ne permettait malheureusement pas de respecter ces conditions. D'abord, la consultation locale sur le transfert de l'aéroport a été annoncée quasiment au lendemain de la publication d'un rapport d'expertise commandé par Ségolène Royal qui disait qu'il manquait des informations sur le projet, notamment celles concernant ses coûts. L'annonce du référendum a donc brisé la dynamique d'une interrogation plus générale sur les études menées dans le cadre du projet : « a-t-on vraiment tout étudié ? ».

La deuxième critique concernait la formulation de la question posée aux électeurs : êtes-vous favorable au transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique à Notre-Dame-des-Landes ? Au vu du rapport d'expertise publié par le CGEDD, il n'était pas évident de savoir de quel projet il s'agissait. Il a donc fallu que la CNDP demande des précisions qui ont permis de savoir qu'il s'agissait du projet déclaré d'utilité. Cela voulait dire que l'expertise publique la plus récente n'avait pas été prise en compte dans la rédaction de la question.

FNE considère également que le temps qui a été imparti à la CNDP pour remplir la mission qui lui était confiée était trop court. Il aurait fallu qu'elle demande un délai supplémentaire. L'information était incomplète, elle était diffusée exclusivement sur Internet et seulement 15 jours avant le jour de la consultation et elle ne permettait pas de se faire une idée globale du projet : il ne fallait pas seulement avoir les éléments sur l'installation aéroportuaire, il fallait en savoir plus sur les infrastructures d'accès et les mesures compensatoires. Ces questions étaient déjà évoquées dans les conclusions de la Commission du Dialogue mais elles demeurent sans réponses. FNE regrette que la CNDP n'ait pas demandé plus de temps pour s'entretenir avec tous les acteurs, notamment l'Atelier citoyen, afin de construire une information plus complète.

- *La consultation locale est-elle un moyen de sortie de crise ?*

Avant une consultation locale, on ne sait pas trop quelle est la place du référendum dans le processus décisionnel. On s'est donc finalement retrouvé à trancher sur un conflit vieux de 50 ans avec une information construite de manière réduite. La complexité des conflits environnementaux ne devrait pas être réduite à un référendum.

- *Après avoir participé à de nombreuses concertations, notamment aux deux débats publics sur les projets de lignes à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-*

Espagne, quel regard portez vous sur la démocratie participative (fonctionnements et dysfonctionnements) ?

Denise Cassou : Dans les débats publics sur les projets de LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne, la question de la pertinence était évacuée. Pendant le débat public une étude fut confiée à l'école de Lausanne qui en a tiré deux conclusions principales : les prévisions de RFF étaient trop optimistes et un renouvellement de la ligne existante pouvait suffire jusqu'en 2024. Cette étude a été démolie par les porteurs du projet (RFF) qui, malgré une très forte opposition, a annoncé que le projet devait se poursuivre. RFF a mis en place une démarche sectorisée : il y avait des réunions du comité de pilotage, des réunions réservées aux associations, d'autres ouvertes au grand public... c'était un simulacre de concertation.

On parle de radicalisation des conflits mais il faudrait plutôt regarder les choses autrement : Les situations de détournement des procédures démocratiques et de manque de respect de l'expertise citoyenne nous amènent vers une rupture de la confiance. Il y a un fossé entre la « démocratie de façade » et la « démocratie réelle ».

Souvent, ce sont les citoyens qui alertent sur les problèmes liés à un projet. Sivens en est un exemple. On parle beaucoup des zadistes comme étant de personnes violentes, mais à Sivens la violence n'est pas venue des opposants. Le jour où Rémi Fraisse est mort il y a eu une volonté de durcir le conflit.

L'amélioration des procédures de concertation est importante et il y a eu d'importants progrès. Une question clé est d'assurer l'accès à l'information beaucoup plus en amont. On constate également une volonté de la CNDP de jouer le jeu, une volonté d'écoute. Même si des progrès ont été faits, il reste des questions importantes à se poser sur la nature des projets : quel projet construit-on face aux problèmes climatiques, face aux besoins des citoyens, face aux questions de biodiversité ? Il faut complètement remettre à plat la notion d'intérêt général.

- *Comment la médiation participe au développement d'une nouvelle culture du dialogue basée sur la compréhension et non plus sur l'affrontement ? Comment les pratiques de la médiation de conflit permettent-elles, d'une part, de faciliter le montage de projet, et, d'autre part, de répondre aux conflits environnementaux ?*

Philippe Barret : En matière de médiation environnementale, on met l'accent sur la reconnaissance mutuelle et non sur la confrontation d'idées. Cela provoque un changement de culture fondamental. L'objectif est de faciliter l'expression d'un besoin, d'une crainte, d'un intérêt particulier d'un individu ou d'un groupe de manière à ce qu'elle soit bien comprise. La médiation se situe à un autre niveau de l'argumentation. Il faut que chaque partie prenante puisse comprendre les besoins des autres parties. Cela veut dire qu'il faut interroger l'intérêt général. On ne part pas d'une vision, on part d'une expression d'intérêts particuliers. C'est un point de départ qui permet de construire un intérêt général en dépassant les intérêts particuliers. On va vers quelque chose de co-construit. La médiation tranche avec le débat qui est le modèle de dialogue qui domine dans le domaine du territoire et de l'aménagement. Lorsqu'on assiste à une réunion, ce qui ressort c'est qu'on débat de quelque chose. Est-ce que le débat est la seule méthode pour permettre le dialogue ? Nous sommes persuadés qu'il y a d'autres modes pour mener le dialogue. Une

autre notion essentielle en médiation c'est la question de la neutralité, surtout lorsqu'on travaille sur la résolution des conflits. Le médiateur est un tiers neutre. Cette figure est essentielle. En médiation, il s'agit bien de faciliter la co-construction d'un accord entre les différentes parties prenantes.

- *Quelles sont les causes des conflits environnementaux ? Le débat public et la concertation en amont sont-ils des réponses ? Comment est-ce que le dispositif de conciliation prévu dans l'ordonnance du 3 août 2016, relative à la démocratisation du dialogue environnemental, permettra de trouver des compromis afin d'éviter d'éventuels conflits ?*

Christian Leyrit : Beaucoup des sujets évoqués par les intervenants concernent la CNDP. On assiste sans doute à une radicalisation des conflits. La société est de moins en moins apaisée et les conflits de plus en plus vifs. D'un côté on observe la déception des citoyens et de l'autre on remarque une inquiétude vis-à-vis d'une évolution de la société qu'on a parfois du mal à maîtriser.

Au moment de l'arbitrage des politiques, on s'aperçoit que les préoccupations des acteurs économiques, notamment celles qui concernent l'emploi, sont prégnantes et dominant pendant que d'autres sujets passent au second plan. On constate ainsi qu'il y a un certain nombre de gens qui, à force de ne pas être entendus et méprisés, se radicalisent. Les conflits viennent également des maîtres d'ouvrage qui, pendant les débats publics, font des annonces qui montrent que tout est déjà décidé. Cela donne aux citoyens le sentiment de ne pas être entendus et qui ne facilite pas l'apaisement. À cela se rajoutent l'insuffisance du dialogue et la longueur des procédures. Il y a parfois un tel délai de maturation des procédures que lorsqu'on arrive à la réalisation, le projet n'est plus adapté aux besoins.

En 2017, un nouveau dispositif de conciliation verra le jour à la CNDP. Il devrait permettre aux différents acteurs d'un projet de trouver des solutions au conflit bien en amont. à force de discuter, on devrait être capable d'arriver à des compromis qui pourraient permettre de résoudre certaines situations de conflit. Laisser des conflits de l'ampleur de celui de Notre-Dame-des-Landes se prolonger pendant des décennies, est dramatique.

Une autre évolution importante en 2017 est la mise en place d'un droit d'initiative citoyenne. En prenant en compte l'alerte citoyenne bien en amont, on pourra identifier les mauvais projets plus rapidement. Un autre élément essentiel pour la CNDP est celui de permettre aux citoyens d'avoir un point de vue d'expert indépendant du maître d'ouvrage.

Questions et remarques de la salle :

- Est-ce qu'il y a vraiment une radicalisation ou s'agit-il plutôt d'une plus importante médiatisation des conflits environnementaux ?
- Une façon d'apaiser les conflits est d'ouvrir le processus d'expertise publique à la co-construction. Il s'agirait de développer une expertise pluraliste à la fois citoyenne et institutionnelle qui permettrait d'éclairer le citoyen d'une autre façon.
- Afin d'éviter certains problèmes, il faut réussir à évaluer les projets en termes de développement soutenable. Le développement soutenable n'intervient ni dans la conception du projet ni dans les études.
- Quel problème posent les conflits environnementaux à la concertation ? De quelle façon est-ce que cela questionne l'intérêt général ?

- Depuis longtemps, les altermondialistes sont venus se greffer aux différentes stratégies de dialogue qui étaient développées dans le cadre des conflits environnementaux. Le problème c'est que leur objectif n'est pas de rechercher un compromis. Ils ont une vision révolutionnaire mais leurs idées ne sont pas majoritaires. Ils se greffent sur des luttes d'autres acteurs qui sont à la recherche de solutions acceptables. Cela nous renvoie à la question de la posture des décideurs, et du politique en général, vis-à-vis des ZAD. Il y a une certaine instrumentalisation de cette présence... on ne parle que de ça ! Quand on voit des gens qui se battent depuis des années pour défendre un certain nombre de choses, on se dit qu'il doit s'y passer quelque chose que les élus ne sont pas capables d'entendre. On remarque une véritable difficulté des pouvoirs publics à se questionner.
- Lorsqu'on aborde la question de l'expression des conflits environnementaux, on pense toujours en termes d'associations de défense de l'environnement. L'expression radicale est néanmoins une toute autre chose.

Réponses et propos conclusifs des intervenants :

Philippe Subra : Concernant la question des projets de développement durable, cela se passe effectivement comme dans les cas où ce n'est pas un projet qui s'inscrit dans un objectif de développement durable. C'est du « NIMBY écologiste ».

Concernant la radicalisation des conflits, « oui, c'est pas nouveau ». Dans les années 1970 il y avait déjà des conflits où une partie du mouvement était violente, notamment dans le cadre du mouvement anti-nucléaire. Suite à la mort d'un militant, la franche légaliste a décidé de se retirer. Cela a provoqué une déclinaison rapide de la franche violente. La radicalisation veut dire que les conflits deviennent plus durs. Comment fait-on pour redialoguer ? La concertation peut servir à éviter le durcissement d'un conflit.

Philippe Barret : Dans les cas très conflictuels, le premier temps de la médiation est dédié à évaluer si les conditions du dialogue peuvent être réunies. L'expertise citoyenne est essentielle dans la médiation : si on est à l'écoute des besoins, on doit aussi être à l'écoute des connaissances. En tant que médiateur, « je n'interviens jamais dans des situations où j'ai un avis clairement tranché ».

Denise Cassou : Le problème c'est que certains élus n'acceptent pas le processus s'il ne leur convient pas.

Florence Denier-Pasquier : Même FNE, qui va jusqu'au bout des conflits, en a marre de participer « pour rien ».

Christian Leyrit : Dans certains cas, la présence de la ZAD incite les maîtres d'ouvrage à être plus attentifs à la concertation avec les citoyens. Aujourd'hui, il y a des maîtres d'ouvrage qui viennent demander des débats publics alors que les coûts de leurs projets sont très inférieurs aux seuils de saisine de la CNDP. Il ne faut pas non plus imaginer qu'il y a des mauvais maîtres d'ouvrage et des bons citoyens, c'est beaucoup plus complexe. Il faut néanmoins être conscient du fait qu'il y a des nouveaux outils dont il faut s'emparer pour sortir de l'impasse et faire en sorte qu'il y ait un véritable dialogue. Ce n'est que cela qui

permettra de rétablir la confiance. Le continuum de la concertation et du dialogue avec les citoyens est essentiel.