

La démocratie environnementale, le rapport du député Pancher

La démocratie environnementale.

Cette démocratie initiée par les Grenelles de l'environnement et de la mer est malmené dans la période. Reports de textes essentiels, article 225 de la loi Grenelle 2 sur le reporting des entreprises, écotaxe poids lourds renvoyée après les élections, laxisme vis-à-vis de l'agriculture intensive et polluante, trames vertes et bleues qui attendent, taxe carbone renvoyée à Bruxelles... adoption du 44 tonnes

Sur la pêche, gel des réflexions sur les quotas, sur la pêche en grand fond...

Le sentiment général est que l'environnement n'intéresse guère les candidats et qu'EVA JOLY censée porté le dossier est inaudible.

Dans ce silence fracassant, il faut saluer la persévérance du député UMP Bertrand Pancher qui continue à défendre avec conviction les Grenelles.

Le 7 mars, il a présenté aux parties prenantes son travail, après de nombreuses consultations, « sur la concertation au service de la démocratie environnementale »

<http://gouvernanceenvironnementale.wordpress.com/>

Un syndicaliste aurait rajouté, concertation et négociation, mais lorsque l'on lit le discours, l'espace de négociation est présent.

Pour un des acteurs des Grenelles et pour avoir été auditionné, je retiendrais plusieurs points dans l'ordre de sa présentation :

Le Chapitre 1 a traité des modalités de l'accès au public de l'information environnementale avec 3 constats :

1. L'information environnementale reste dispersée, sans cohérence d'ensemble ni homogénéité de traitement.
2. L'engagement des acteurs publics dans l'enrichissement de l'information environnementale est perfectible
3. La gestion locale de l'information environnementale est aléatoire

9 propositions ont été exprimées pour répondre à cette problématique

1ère proposition , la proposition phare consiste à créer une Agence indépendante en charge principalement de l'information environnementale, de la participation du public et de l'évaluation des politiques. Sa dénomination pourrait être l'**Agence Française de l'information environnementale et de la participation citoyenne**

S'agissant de la composition de l'agence

L'Agence pourrait être composée d'entités gardant chacune leur propre organisation, compétence et missions internes à leur structure d'origine. L'Agence jouant un rôle de cohésion par la transversalité de son approche. Pourraient faire partie de l'Agence :

- le Commissariat général au développement durable, pour ce qui est de sa mission d'information. L'Agence aurait vocation à élaborer le cadre et la doctrine d'une politique globale d'information en matière environnementale en liaison avec l'ensemble des acteurs publics, privés et associatifs concernés. Elle gèrerait également le Portail « toutsurlenvironnement.fr ».
- l'Autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)
- le Comité de prévention et de précaution (CPP). Une modélisation de la gestion de l'alerte y serait mis en place.
- la Commission nationale du débat public (CNDP), ayant une mission d'expertise et de conseil en matière de concertation. Je propose de renommer la CNDP en CNPP (Commission Nationale de la Participation du Public).

Ce devrait être l'occasion de doter cette agence d'une gouvernance modernisée en associant des acteurs du développement durable à sa direction, fonctionnant ainsi sur le modèle de type Grenelle de la gouvernance à 5. L'ANSES peut servir de référence.

Concernant la Saisine de cette Agence

L'Agence regroupe 4 structures distinctes dont les saisines resteraient propres à chaque entité.

L'Agence pourrait également être saisie par le Parlement à des fins d'évaluation économiques ou environnementales, selon des modalités qui restent à déterminer.

Pour ce qui est de ses missions transversales Sur la concertation

L'une de ses premières missions pourrait être de rédiger un code de déontologie et une charte de référence de la concertation. Il s'agit de mettre en place une sorte de boîte à outils de la participation. Cette Agence pourrait apprécier le dispositif de consultation et d'information amont le plus adapté à un projet et déposer son « cachet » à toutes les démarches de concertation la sollicitant pour appui.

Sur la prévention / précaution

L'Agence pourrait avoir pour mission de concevoir puis de réguler un dispositif concerté de reconnaissance des lanceurs d'alerte. Cela rapprocherait la France de dispositifs comparables existant au niveau européen (l'Agence européenne de l'Environnement) ainsi qu'en Finlande ou au Danemark.

Sur l'information environnementale

Elle pourrait également émettre des recommandations sur les programmes d'enquête de l'INSEE afin d'améliorer la qualité de l'information environnementale.

Sur la prospective

L'Agence a vocation à élaborer des recommandations auprès des pouvoirs publics sur les dispositifs environnementaux et participatifs à venir.

2ème proposition : Poursuivre le développement du Portail toutsurlenvironnement.fr

Il est indispensable de rendre obligatoire l'adhésion des autorités publiques au portail et de mettre en place une vraie collecte des données auprès des producteurs d'informations.

L'ensemble des Ministères et leurs établissements publics, en particulier toutes les Agences de l'eau, l'ensemble des Préfectures, et notamment leurs Directions régionales de l'Environnement, de l'aménagement et du logement devraient être conventionnés avec le Portail, ce qui n'est pas le cas actuellement. L'ensemble des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 15 000 habitants devraient également être adhérentes

L'adhésion pourrait également être rendue obligatoire pour l'ensemble des collectivités locales qui disposent des documents relevant des thématiques du Grenelle de l'environnement (par exemple les documents d'urbanisme, tels les PLU, SCOT, PLH..).

La nouvelle Agence créée ci dessus piloterait le portail et organiserait l'accès des données :

- en homogénéisant les formats de présentation,
- en exigeant des formats de données numériques utilisables de manière courante,
- en systématisant les synthèses des avis et rapports (sur le modèle de ce que fait l'Autorité Environnementale),
- en appliquant la directive 2007/2/CE "Inspire", notamment concernant les données géoréférencées.

L'accessibilité des données brutes doit également être facilitée.

3ème proposition : Envisager de rendre exécutoire des avis de la CADA en matière environnementale

Contrairement à ce qui constitue la règle actuellement, il est proposé que lorsqu'en matière environnementale, la CADA a émis un avis positif sur le caractère communicable d'un document, notamment préparatoire, sa communicabilité soit de droit, et qu'il appartienne à l'autorité publique qui conteste cet avis de saisir elle-même le juge et d'en demander éventuellement le sursis à exécution. En plus de cette proposition, je préconise la modification de la gouvernance de la CADA en ouvrant sa composition aux acteurs du développement durable.

4ème proposition : Dissocier l'expert du décideur

Dans les missions des organismes publics ce qui relève de la gestion du risque environnemental ou sanitaire et ce qui relève de l'expertise environnementale ou sanitaire. La décision finale sera fondée sur une pluralité d'expertises permettant une décision mieux comprise.

5ème proposition : Valoriser la notion de pluri-disciplinarité

Dans la sphère de l'information environnementale en donnant aux experts en sciences sociales et humaines une place à côté des scientifiques, particulièrement dans les laboratoires de recherche fonctionnant sur des fonds publics où les chercheurs de sciences humaines et sociales pourraient intégrer les conseils d'administration.

6ème proposition : Déconcentrer l'Autorité environnementale

En créant des Commissions régionales qui reprendraient les compétences exercées par les Préfets de région, aujourd'hui juges et parties lorsqu'ils agissent en qualité d'Autorité environnementale.

L'avis, dont serait responsable ce nouvel organisme, serait collégial. Les Autorités environnementales régionales pourraient être composées d'experts de diverses origines qui valideraient ensemble les avis, comme cela se pratique au niveau national. Les experts pourraient être désignés avec l'accord de l'Autorité environnementale au sein comme en dehors de l'administration.

Il importe que ces avis soient rendus de façon homogène sur l'ensemble du territoire, qu'il y ait en quelque sorte une « doctrine nationale ». Cette homogénéisation ne doit pas être un obstacle à la nécessaire adaptation aux réalités locales et à la nature des projets.

7ème proposition : Reconnaître le rôle des lanceurs d'alerte

Je préconise d'engager une démarche concertée de reconnaissance des lanceurs d'alerte. Après que les procédures internes aux entreprises ont été épuisées, l'Agence pourrait avoir pour mission de répondre pour avis au lanceur d'alerte soit en classant le dossier s'il s'avère que les études existantes sont suffisantes pour alerter les autorités compétentes, soit en lançant de nouvelles investigations dont les résultats seront publiés.

Le détail du fonctionnement de la gestion de l'alerte au sein de l'Agence est à débattre avec les experts

8ème proposition : Rendre effectif l'obligation de désigner un responsable de l'accès à l'information environnementale dans la sphère publique

9ème Proposition : Valoriser les NTIC dans les processus d'information et de concertation

Un des éléments très importants est de dissocier l'expert du décideur. C'est un exercice difficile dans des domaines où le décideur n'a pas les compétences requises pour juger de la pertinence du jugement d'experts surtout s'il y a divergence. Le décideur peut avoir la tentation peu démocratique de se référer au jugement de l'expert, cas que l'AFSSA a connu. Traumatisé par l'affaire douloureuse du sang contaminé, le politique se réfugie devant l'avis d'expert, refusant son pouvoir d'élus au suffrage universel. Il est des domaines aussi où les experts ne peuvent s'entendre, par préoccupations idéologiques, cas du HCB qui a explosé sur la question de la coexistence des cultures PGM et non-PGM.

Mais si l'on prend le cas du SNIT, il faudrait que les décideurs ne soient pas sous influence des experts et respectent le renversement de la charge de la preuve.

Sur les lanceurs d'alerte, l'intention est bonne, mais pratiquement infaisable dans certains secteurs, la protection juridique ne suffit pas, on licencie, des délégués du personnel avec un peu de temps.

Imaginez le secteur des abattoirs et un lanceur d'alerte qui souligne le manque d'Hygiène de son

outil de travail. Le chercheur protégé par son statut peut le faire, mais c'est une minorité de gens qui sont en situation de jugement sur l'environnement. Il faudrait renforcer les pouvoirs du CHSCT sur les impacts environnementaux de l'activité de leur entreprise ou administration.

Ceci étant quand l'emploi est en jeu, le silence règne, métaleurop en est le bon exemple.

Le 2eme chapitre concerne l'amélioration de la participation des parties prenantes et du public aux décisions environnementales

Avec 7 Constats :

1. Une législation complexe
2. Un manque d'effectivité de la consultation du public dans les études d'impacts des lois
3. Un délai trop court de consultation des décrets en préparation
4. Le fonctionnement actuel de la CNDP qui privilégie un modèle unique de débats
5. Le déficit ressenti de participation du public au débat
6. L'articulation entre les différentes instances de concertation locale à améliorer
7. Les modalités de la concertation sur les projets au niveau local à perfectionner

La réforme de la CNDP nous paraît essentielle. Mais cette dernière doit être saisie avant décision. Pour avoir participé au débat sur l'EPR de Flamanville, nous discutons d'un projet déjà décidé.

Sur ITER, ce gouffre financier à forte incertitude scientifique, ce fût la même configuration.

Mon sentiment est que le Nucléaire ne peut faire l'objet de débat en amont. Il faut faire sauter ce verrou.

Le Chapitre 3 traite lui de la diversification des outils de concertation concernant les débats sur les enjeux de société

en s'appuyant sur 3 constats :

1. L'absence de diversification des outils de concertation
2. L'absence de méthodologie de référence
3. Un unique initiateur de débat de société, le Gouvernement

Il énumère 4 propositions pour répondre à cette problématique

20ème proposition : L'ouverture de la saisine de la CNDP pour l'organisation de débats de société

La saisine de la CNDP devrait être votée par les deux assemblées avec une majorité qualifiée. Je propose que la saisine se fasse de manière conjointe par 120 Parlementaires : 60 Députés dont 50% viennent du groupe majoritaire et 50 % issus des autres groupes, et 60 Sénateurs avec la même répartition.

Je suggère également de permettre au CESE de saisir la CNDP en vue d'organiser un débat public

sur des enjeux de société. Compte-tenu de la représentation des principaux secteurs d'activité de la société civile par le Conseil Économique, Social et Environnemental, consolidée encore par sa nouvelle composition, il ne paraîtrait pas injustifié qu'il puisse également prendre l'initiative de débats de ce type selon des règles à définir par le législateur.

21ème proposition : vise à choisir la CNDP comme instance de référence pour l'organisation du débat public

Faire de la CNDP une structure généraliste de référence du débat public, capable d'intervenir tant sur les questions de développement durable que sur les enjeux de société.

22ème proposition : consiste à délimiter l'objet du débat de société

Il faut bien identifier le champ de saisine et mieux cibler les sujets, afin d'éviter notamment que le débat intervienne alors que certaines décisions sont déjà prises.

Les débats doivent avoir lieu suffisamment tôt, lorsque les choix essentiels ne sont pas encore arrêtés et que d'autres options sont possibles.

L'objectif n'est pas d'obtenir un consensus mais de conduire de véritables débats, dans un esprit de dialogue et de respect mutuel, en faisant apparaître les divergences d'opinion et leurs causes et en explicitant les choix finaux.

La 23ème proposition : propose de diversifier les formes et mises en oeuvre des débats de société

Il convient de diversifier les modes de participation du public en recourant plus fréquemment aux conférences de citoyens ou en mettant en place des outils web pour une concertation encadrée, afin de donner une plus grande visibilité publique, une meilleure appropriation par les Français.

Cela permettra d'éviter la situation liée à la conférence de citoyens sur les OGM de 1998, qui avait posé très clairement des questions toujours pertinentes, et répondu de manière approfondie à des problématiques complexes toujours d'actualité sans pouvoir exercer une réelle influence sur les décisions soumises aux Gouvernements successifs, faute d'avoir une légitimité suffisante. Établir des règles de fonctionnement homogènes des conférences de citoyens pour faciliter leur compréhension par l'opinion et la lisibilité de leurs délibérations.

Mais aussi de lancer systématiquement une campagne d'information préalable aux débats afin de sensibiliser le public à y participer.

Tout comme encourager les initiateurs de débats publics à s'exprimer en retour sur les avis formulés par le public pour que celui-ci soit assuré de la prise en compte de sa participation »

L'ouverture de la CNDP, rénovée, au débat de société est une excellente chose, en associant le CESE.

Il reste à définir les débats de société, rude tâche, est-ce que la surconsommation de médicaments est dans le champ, l'obésité grandissante...

Le médicament devrait faire l'objet d'un débat large, ouvert. On ne peut plus découvrir les fraudes, type Médiator, ou les effets secondaires du Primpéran par le journal télévisé.

Je sais qu'en soulevant les questions de santé, le mur à franchir est très haut, mais 'il y a un lien établi entre certains types de cancers et l'environnement, on ne peut laisser le sujet à quelques stars des médias le soin d'affirmer.

Le rapport du député Pancher est salubre, il correspond à la volonté de certains acteurs de s'emparer de l'ambivalence du progrès technique, sans faire du principe de précaution un repoussoir, mais un encouragement à la recherche.

Sur ce type de document, avec quelques ajustements, un contrat devrait pouvoir voir le jour et devenir transpartisan.

Je dois rêver !!!