

Réforme de la participation du public

Les ordonnances de 2016 : nouvelles opportunités pour le dialogue environnemental ?

Bordeaux, 18 septembre 2018

Présentation de l'atelier

Astrid Bideault-Le Bret

Directrice, Direction conseil et organisation, Bordeaux Métropole

Bienvenue à tous dans cet atelier co-organisé par l'ICPC (Institut de la concertation et de la participation citoyenne), l'association Ifr e, Bordeaux Métropole et son Conseil de développement durable. Il est consacré à des textes qui encadrent et rénovent la notion de dialogue environnemental, un sujet qui concerne les maîtres d'ouvrage, les consultants, les associations, les citoyens... L'assistance est fournie, ce qui montre l'intérêt du sujet dans ce territoire de Nouvelle-Aquitaine, qui a une longue pratique de la participation citoyenne. J'espère que les échanges permettront de répondre au mieux aux attentes de chacun.

Marie Eraud

Ifr e

Je précise simplement que cet  v nement s'inscrit dans une série d'ateliers engagée par l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne, avec des étapes à Marseille, Toulouse et Dijon. Pour l'association Ifr e, qui mène des activités de conseil, d'animation et de formation en région Nouvelle-Aquitaine dans le domaine de la concertation, il a paru naturel de s'associer à sa préparation. J'assurerai l'animation de cet après-midi qui s'articulera autour de plusieurs temps : une présentation des ordonnances, puis un travail en sous-groupes qui vous permettra d'échanger sur les implications possibles de ces textes sur votre pratique et de formuler des questions ; enfin, la réponse à ces questions, par nos intervenantes ainsi que par les participants qui souhaiteront contribuer.

Les ordonnances de 2016 : principales innovations

Pierre-Yves Guihéneuf

Délégué général de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne

Les ordonnances de 2016 se situent dans une succession de réformes législatives et réglementaires visant à une mise en dialogue des acteurs concernés par un projet, un plan, un programme ou une politique publique, dans le but de gérer de possibles conflits et d'enrichir la décision publique. Depuis 1983 en particulier (généralisation de l'enquête publique), le cadre réglementaire s'est considérablement étoffé.

Pour autant, le droit ne garantit pas obligatoirement aux citoyens la qualité des échanges, la possibilité de peser sur la décision suffisamment tôt ou un dialogue global sur des orientations politiques que beaucoup d'associations appellent de leurs vœux. Ces critiques sont entendues par tous sur le terrain. En outre, il reste des projets qui échappent à toute obligation de concertation, par exemple comme le barrage de Sivens qui a donné lieu à une forte contestation et qui a donné lieu à la mort de Rémi Fraisse en 2014. Suite à cela, les pouvoirs publics se sont mobilisés, comme les y a invités le chef de l'Etat : « *Nous devons explorer de nouveaux modes d'association des citoyens aux décisions qui les concernent.* » (François Hollande, 11 décembre 2014).

Une commission spécialisée présidée par Alain Richard est alors créée. Composée d'une diversité d'acteurs (État, collectivités locales, parlementaires, syndicats, associations, personnalités qualifiées), elle a pour but de faire des propositions afin de rénover les modalités du dialogue autour des projets qui ont un impact sur l'environnement. Ce qui débouche sur les ordonnances du 21 avril et du 3 août 2016 suivies par le décret d'application du 25 avril 2017 et la loi de ratification du 2 mars 2018, et accompagnées par une charte de la participation, en novembre 2016.

Cette réglementation introduit plusieurs innovations.

La concertation en amont

Elle associe le public à l'élaboration des projets, plans et programmes relevant du champ de la CNDP, soumis à évaluation environnementale avec des exceptions (PPRT, SDAGE, projets relevant du code de l'urbanisme, etc.).

L'« amont » précède la demande d'autorisation environnementale et débute par la déclaration d'intention (de réaliser le projet) déposée par le maître d'ouvrage. Publique pendant 4 mois, cette déclaration d'intention permet d'alerter les citoyens et de déclencher, éventuellement, le droit d'initiative citoyenne.

Le maître d'ouvrage peut décider de mettre en place une concertation volontaire et de nommer un garant. Dans le cas où il décide d'organiser une concertation avec garant, le droit d'initiative et la décision de l'autorité publique qui peut imposer une concertation ne s'exercent pas.

La concertation préalable est d'une durée de 15 jours à 3 mois. À la fin, le maître d'ouvrage publie un bilan sur la manière dont s'est passée la concertation (le processus) et explique ce qu'il retient ou non des remarques et propositions issues de la concertation. Il n'est pas obligé de prendre en compte les propositions, mais il doit expliquer les raisons de ses choix.

Le garant

Le garant est un tiers, extérieur au projet, dont l'objectif est de redonner confiance au public dans la sincérité, l'équité, l'efficacité et la transparence du processus. Le garant est censé prévenir un certain nombre de critiques fréquentes sur la concertation, concernant le manque d'information, le manque d'écoute, l'absence de réponses aux questions posées, etc.

La présence d'un garant dans une concertation existe à titre expérimental depuis plusieurs dizaines d'années, durant lesquelles ils ont été mobilisés par des maîtres d'ouvrage et par la CNDP. La réforme vient renforcer et cadrer leur rôle.

Le futur garant est sélectionné par un jury sur dossier et suit une formation. Il est ensuite répertorié dans un « vivier national » géré par la CNDP. Les maîtres d'ouvrage peuvent choisir un garant dans ce vivier.

Le garant a un rôle plus ou moins actif. Il doit au minimum se présenter aux participants pour que ces derniers puissent venir vers lui en cas de réclamations. Il peut aider à préparer la concertation, comme donner un avis sur le processus ou participer à la définition des modalités, mais peut également intervenir lors de la concertation. À la fin, il produit un rapport sur le déroulement de la concertation (et non pas sur le fond du projet).

Le droit d'initiative citoyenne

Si le maître d'ouvrage fait le choix de ne pas mettre en œuvre une concertation avec garant, celle-ci peut lui être imposée par le droit d'initiative citoyenne.

Pour les projets de plus de 5 M€ de dépenses publiques (maîtrise d'ouvrage publique ou subventions publiques de plus de 5 M€ pour des projets privés), les citoyens ont la possibilité de demander par pétition la mise en œuvre d'une concertation avec garant. Cette demande peut être faite par :

- 10 000 citoyens pour saisir la CNDP sur un grand projet ;
- 500 000 citoyens pour une réforme nationale ;
- 20 % du corps électoral de la commune (10 % département et région) pour demander une concertation préalable sur un projet (hors CNDP).

La conciliation

La conciliation est une autre innovation des ordonnances de 2016. La CNDP peut recourir à un conciliateur en cas de conflit sur une concertation (lorsqu'il y a une rupture de dialogue) pour trouver des arrangements entre les parties prenantes. Pour cela, il faut une demande commune et motivée des parties prenantes. Il s'agit d'un nouveau dispositif à expérimenter.

La consultation locale

Les ordonnances de 2016 ouvrent la possibilité pour l'État d'organiser une consultation locale sur un projet. Celle-ci existait déjà pour les collectivités territoriales. Ce dispositif a été expérimenté pour la première fois dans le cadre du projet d'aéroport de Notre-Dames-des-Landes.

La concertation sur les plans et programmes

Les ordonnances de 2016 ouvrent la possibilité d'organiser des concertations nationales ou des débats publics sur les plans et programmes, c'est-à-dire sur les documents de planification élaborés par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. C'est la CNDP qui est en charge de leur mise en œuvre.

La charte de la participation du public

La charte précédente date de 1996. Vingt ans après, il s'est avéré utile de renouveler cette charte en mettant en œuvre un processus participatif d'écriture. L'objectif de la charte de la participation est de favoriser le développement d'une culture de la participation et d'encourager les bonnes pratiques en dehors du cadre réglementaire. Ce texte n'est pas contraignant. Cette charte recommande un certain nombre de principes généraux pour inspirer les personnes de « bonne volonté ». Elle permet aussi d'approfondir les objectifs donnés à la participation du public en préambule de l'ordonnance, notamment améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa plus grande légitimité démocratique.

Le ministère de la Transition écologique et solidaire est à l'origine de la création d'un centre de ressources et d'une « Communauté de la Charte ».

Synthèse des échanges

Avec la participation de :

Aurélie Guillemot

Ministère de la Transition écologique et solidaire, Commissariat général au développement durable

Laurence Rosset

SNCF Réseau, Direction territoriale Nouvelle-Aquitaine

Les échanges en sous-groupes ne sont retranscrits pas ici. Cette synthèse reprend les principales questions des participants et les réponses qui ont été apportées, par les intervenants ou par d'autres participants.

Les garants

L'intervention des garants constitue-t-elle un coût ou une valeur ajoutée pour la concertation ? En quoi consiste précisément son rôle ? Ses recommandations doivent-elles être réglementairement suivies d'effet ? Ses avis sont-ils opposables aux tiers ou peuvent-ils être contestés ?

Les garants sont des tiers extérieurs qui ont pour mission de restaurer la confiance des participants à une concertation dans la loyauté du processus. Le maître d'ouvrage doit les considérer comme des appuis méthodologiques qui peuvent l'aider à améliorer le processus participatif, pas seulement comme des superviseurs. Il ne faut pas oublier non plus que le garant n'est pas l'avocat du public : il peut se faire l'écho de certaines demandes s'il les juge justifiées, mais il peut également écarter celles qu'il juge injustifiées. Il est là pour assurer l'équité et la solidité du processus de concertation.

Le rôle du garant s'exerce à de multiples niveaux : il veille à ce que les débats soient compréhensibles par tous, que le maître d'ouvrage donne des informations complètes et claires, que tous les publics puissent s'exprimer, etc. C'est à lui de définir les contours de sa mission. SNCF Réseau recommande aux maîtres d'ouvrage de travailler avec le garant avant le lancement de la concertation afin de bénéficier suffisamment tôt de ses conseils sur le processus.

Le garant ne donne pas d'avis sur la représentativité ou l'absence de représentativité du public ayant participé à la concertation. Il peut cependant en faire état. En revanche, il peut porter un jugement sur les efforts du maître d'ouvrage pour mobiliser le public concerné par le projet.

Le garant n'a pas le pouvoir d'obliger le maître d'ouvrage à suivre ses avis. Mais il peut faire état, dans son rapport, de la bonne ou mauvaise volonté de ce dernier. Son rapport ne donne pas un avis sur le fond du projet (à la différence de celui du commissaire-enquêteur) mais seulement sur le processus de concertation. Le bilan du garant, qui est rendu public, est important, il suit le projet au fur et à mesure de son avancement ; par exemple, il est transmis au commissaire-enquêteur qui le prend en compte.

En cas de recours sur la validité de la concertation, le rapport du garant – qui est nommé par une autorité administrative indépendante – est pris en considération par le juge, même si celui-ci reste maître de son jugement.

Qui sont les garants ? Comment sont-ils choisis ? Leur mode de rémunération conditionne-t-il leur légitimité ?

La liste de garants établie par la CNDP est composée de garants « historiques » ayant exercé cette mission préalablement aux ordonnances et de garants ayant intégré la liste en 2017. Ces derniers ont été sélectionnés par des jurys d'admission composés de membres aux divers statuts ; ils suivent une

formation. Il existe en outre un système de tutorat. La liste pourra être étoffée en fonction des besoins identifiés par la CNDP.

Lorsque le recours à un garant est effectué dans le cadre de la réglementation, le choix du garant relève de la CNDP. Le maître d'ouvrage précise à la CNDP les caractéristiques du projet et ses impacts possibles, et la laisse libre du choix du garant. Dans le cas contraire, cela ferait peser un doute sur l'impartialité de la personne, ce qui serait préjudiciable à la fois au garant et au maître d'ouvrage.

Lorsque la concertation n'est pas réglementaire (cas de concertation volontaire sur des projets de territoire), il est possible au maître d'ouvrage de choisir un garant librement. Il lui est possible de le choisir sur la liste de la CNDP, liste publique. Dans ce cas, il le rétribue directement, sans passer par la CNDP. Cela peut faire peser un soupçon sur l'impartialité du garant car le mode de rémunération du garant est un des composants de sa légitimité. Dans ce cas, il est recommandé au maître d'ouvrage d'adopter la grille de rétribution du garant choisie par la CNDP, qui est réglementaire.

Il est évident qu'un garant qui est rémunéré par un tiers extérieur comme la CNDP (y compris lorsque celle-ci refacture le coût de son intervention au maître d'ouvrage, ce qui est généralement le cas) bénéficie d'un meilleur « capital de confiance » initial aux yeux du public. Mais cela ne suffit pas. Son attitude d'impartialité tout au long du processus de concertation peut lui permettre de conserver ce capital de confiance ou, dans le cas contraire, de le voir s'évanouir. La légitimité du garant relève donc de son mode de rétribution mais aussi, et peut-être surtout, de son attitude au cours de la concertation.

Les pratiques de participation et le lien à la décision

Quels projets sont concernés par les ordonnances ?

Ce sont les projets soumis à évaluation environnementale. Il existe des critères qui permettent de définir les types de projets soumis à évaluation environnementale, ainsi que des décisions au cas par cas, principalement en fonction de l'impact du projet sur l'environnement.

Pourquoi ne pas s'inspirer des bonnes pratiques dans d'autres pays et s'affranchir des délais réglementaires de la concertation (15 jours à 3 mois) ?

Dans le cas où un projet est soumis aux obligations définies par les ordonnances, le maître d'ouvrage n'a pas le choix. Il ne peut pas s'affranchir des procédures et des délais. Par contre, il peut aller plus loin. Par exemple, quand SNCF Réseau mène des projets sur plusieurs années, il y a des moments de concertation plus ou moins actifs et plus ou moins formalisés, il peut y avoir en plus des moments d'information ou de consultation pour fidéliser et mobiliser les différents publics. L'important est d'assurer un lien permanent avec les publics, même si les modalités de dialogue et les sujets mis sur la table varient en fonction de l'avancement du projet.

Quel lien entre la concertation et la décision ?

Actuellement, il n'existe aucune obligation pour le maître d'ouvrage de prendre en compte les recommandations formulées lors de la concertation. En revanche, il est obligé de rendre compte, donc dire ce qu'il a entendu et ce dont il tiendra compte. Des maîtres d'ouvrage comme SNCF Réseau publie un bilan de la concertation, expliquant et justifiant les décisions prises.

Le droit d'initiative

A quels citoyens ce droit est-il ouvert ? Comment le mettre en œuvre ? Pourquoi offrir un droit d'initiative aux citoyens et faire valider leur demande par le Préfet ? Comment celui-ci justifie-t-il sa décision ?

Le droit d'initiative est ouvert, selon les cas, au corps électoral des collectivités concernées ou à tous les citoyens de l'Union Européenne, quel que soit leur lieu de résidence. Il n'y a pas de formalité particulière : il faut recueillir une pétition et la faire parvenir au Préfet dans un délai de quatre mois après la déclaration d'intention déposée par le maître d'ouvrage.

Le Préfet est considéré par l'Etat comme un bon connaisseur du territoire, qui peut évaluer la recevabilité et l'opportunité de la pétition citoyenne. Quels sont ses critères pour cela ? C'est en cours de discussion avec les services du ministère. Pour le moment, il n'y a pas encore de retour d'expérience.

Donner envie

Comment donner envie aux élus de s'engager dans les processus participatifs ? Comment permettre aux citoyens de se saisir des droits qui lui sont offerts ? Comment redonner de l'oxygène aux chefs de projets qui manquent de temps et de moyens, ou encore qui ne savent pas comment mener un processus participatif ?

En ce qui concerne les élus, les retours d'expériences montrent que les projets co-construits sont mieux acceptés et plus durables. Il y a un effort d'acculturation à faire et cela prend nécessairement du temps.

Pour les citoyens, l'important est de redonner confiance dans la concertation, ce qui prend aussi du temps ! Il faut également veiller à diversifier les outils d'information pour qu'un maximum de gens puisse comprendre puis s'exprimer : réunions, ateliers, outils numériques...

Actuellement, le ministère de la Transition Ecologique et Solidaire travaille sur un outil internet permettant d'accéder à une carte et à des données sur les projets soumis à évaluation environnementale ainsi que leurs impacts possibles¹. Ces données seront conservées pendant 15 ans. Des réflexions vont être engagées sur la question de la centralisation des déclarations d'intention faites par les maîtres d'ouvrage, qui actuellement sont dispersées sur divers sites internet.

Quant aux chefs de projets, il est vrai qu'ils ont souvent l'habitude de discuter avec les représentants de partenaires, collectivités ou autres, mais pas avec le grand public. Ils ont des craintes et manquent de moyens. Mais la concertation peut enrichir le projet et favoriser son acceptabilité, donc limiter des coûts ultérieurs si le projet est interrompu par exemple. Quoi qu'il en soit, un appui de l'organisme est décisif en matière de formation, de conseils et de retours d'expériences. Les chefs de projets de Bordeaux Métropole sont invités à s'adresser au service compétent.

Il n'a sans doute pas été possible de répondre à toutes les questions des participants mais ceux-ci trouveront plus d'information sur le site de l'ICPC².

¹ <https://www.projets-environnement.gouv.fr/pages/home/>

² <https://i-cpc.org/activites/democratisation-du-dialogue-environnemental/>