

# Réforme de la participation du public

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

### Les ordonnances de 2016 : principales innovations

**Etienne Ballan**

*Institut de la concertation et de la participation citoyenne*

**et Floryane Danhyer**

*Consultante en concertation*

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'État : « *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 :

- Valérie Durand, directrice de la communication et de la concertation à la Direction territoriale Occitanie / Toulouse de SNCF Réseau
- Hervé Hourcade, Directeur adjoint France Nature Environnement Midi-Pyrénées
- Paulette Salles, conseillère départementale, Département de Haute Garonne
- Pascal Jarry, directeur de la Mission Démocratie Participative/Egalité Femmes Hommes, du Conseil Départemental de Haute-Garonne
- Benoit Rodrigues, chargé de mission Évaluation Environnementale au Commissariat Général au Développement Durable, Ministère de la transition écologique et solidaire.

### **Impact des ordonnances sur les pratiques**

La loi peut, selon les contextes, être plus ou moins motrice de l'évolution des pratiques et des manières de faire. Certains participants soulignent son pouvoir pour imposer de nouvelles pratiques ; la loi est dans ces cas un levier pour sensibiliser les élus par exemple, mais aussi les services techniques dans les collectivités. Elle peut également être un outil pour un élu, un marqueur politique, quand celui-ci adopte un discours politique à ce sujet.

Dans tous les cas, les participants s'accordent à dire que la loi ne suffit pas, elle ne donne pas toutes les clés. L'acculturation à la concertation passe par la formation, la diffusion interne aux

organisations, l'échange de pratiques, le développement d'argumentaires, l'acquisition de compétences méthodologiques par les techniciens, les élus et les citoyens, etc.

Une crainte émerge sur la multiplication des concertations sur les territoires, notamment réglementaires, et sur la difficulté à s'y retrouver pour le citoyen ; les participants soulignent la nécessité de mettre en place un outil facile d'utilisation pour retrouver toutes les procédures, sur le territoire et dans le temps.

Les participants soulignent l'importance de concerter en amont et sur l'opportunité des projets. Ils saluent la prise en compte de ces enjeux dans les ordonnances. France Nature Environnement Midi-Pyrénées signale d'ailleurs qu'à chaque fois qu'un dialogue a été mis en place en amont, des solutions ont été trouvées collectivement pour anticiper des situations de contentieux, qui ont été satisfaisantes pour tout le monde.

### **Impact des ordonnances sur la qualité des dispositifs**

Le paradoxe de l'institutionnalisation de la concertation a été exprimé par les participants : il existe un besoin de disposer d'un socle obligatoire de modalités de concertation à mettre en œuvre, afin d'éviter des dispositifs trop peu ambitieux. Et en même temps, les participants soulignent le risque, à trop cadrer, à produire des dispositifs clés en main, qui ne peuvent pas être applicables partout, ou à limiter la créativité ou l'ambition (comme dans le cas des Plans climat qui, une fois réglementés, ont été beaucoup moins innovants et ambitieux, selon une participante).

Un doute subsiste sur l'impact de la loi et l'ambition qu'elle témoigne sur la mobilisation des publics éloignés.

La mobilisation des participants reste un sujet de préoccupation. De nombreux citoyens sont déçus de concertations qui, selon eux, ne respectent l'esprit d'un dialogue constructif mais qui sont conçues comme des procédures dans le déroulement d'un projet ou comme des outils de communication politique. Ils s'estiment mal informés des impacts de la concertation sur la décision. Ils réclament de pouvoir remettre en cause l'opportunité des projets alors que ce n'est pas toujours possible. Comment mieux valoriser les compétences des citoyens ? Pourquoi ne pas les associer à l'évaluation des projets ?

### **Impact des ordonnances sur les maîtres d'ouvrage**

Selon les maîtres d'ouvrage, les ordonnances de 2016 ont eu plusieurs types d'effets. D'une part, elles ont permis d'ouvrir des réflexions sur la mise en concertation de nouveaux projets, plus réduits, qui n'auraient jamais fait l'objet de concertation auparavant, pour des raisons juridiques notamment (risque de mise en œuvre d'un droit d'initiative dans le cas où le maître d'ouvrage n'a pas souhaité faire de concertation préalable). D'autre part, le durcissement de la loi, notamment sur la nécessité de mise à disposition en ligne des documents, conduit les maîtres d'ouvrage à en faire un passage obligé, pour éviter les éventuels recours, surtout dans le cas de contextes conflictuels. La concertation et la dématérialisation des documents techniques, administratifs deviennent ainsi un réflexe pour un maître d'ouvrage désireux de sécuriser ses projets. Ce mouvement conduit les maîtres d'ouvrage à former ses équipes en interne pour monter en compétences et produire des dispositifs de qualité. Les participants pointent cependant la limite de ces constats d'évolution : un

grand écart entre des maîtres d'ouvrage volontaires et ayant une forte culture de la concertation et les autres.

Pour certains, l'arsenal réglementaire dont se dote la France en matière de participation peut avoir un effet anxiogène pour les maîtres d'ouvrages, qui recourent à des outils juridiques pour s'en préserver. La réglementation peut-elle faire peur et avoir un effet pervers, qui serait de décourager les démarches volontaires ?

### **La question des seuils**

Les seuils à atteindre pour qu'un projet soit soumis à débat public ou concertation préalable volontaire ou obligatoire ont également fait l'objet de discussion lors des ateliers. Ils sont considérés comme trop hauts, excluant de fait certains projets qui apparaissent pourtant comme pertinents à soumettre à débat public ou concertation. C'est le cas du projet de Sivens, par exemple, qui ne serait toujours pas soumis à débat public aujourd'hui. A contrario, de nombreuses concertations volontaires à petite échelle démontrent leur utilité ; malheureusement, elles ne sont pas obligatoires et ne se diffusent pas autant qu'il serait nécessaire. Faut-il abaisser sensiblement les seuils ? L'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées rappelle l'importance de se saisir de tous les outils mis à disposition des citoyens, aussi bien obligatoires que volontaires, le droit d'initiative par exemple.