



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Contribution au bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016



Rapport n° 013016-01

établi par
Geneviève BESSE, Maryline SIMONÉ (coordonnatrice) et Philippe VIROULAUD

Avril 2020



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la
rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
<input checked="" type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations.....	7
Introduction.....	9
1. Une réforme de la participation globalement saluée mais freinée dans sa mise en œuvre.....	11
1.1. Une participation en amont fortifiée sous l'égide de la Commission nationale du débat public, aux pouvoirs accrus.....	11
1.1.1. <i>Des débats publics sur des plans et programmes importants pour nos concitoyens.....</i>	<i>12</i>
1.1.2. <i>Une forte montée en puissance des concertations en amont.....</i>	<i>15</i>
1.1.3. <i>Un bilan mitigé pour d'autres avancées de la réforme : droit d'initiative, saisine de la CNDP sur un projet de réforme, conciliation.....</i>	<i>17</i>
1.1.4. <i>La France a comblé un retard, la portée de la participation est réelle et l'effet culturel sensible.....</i>	<i>21</i>
1.2. Cette montée en puissance de la démocratie délibérative bute sur différents obstacles.....	22
1.2.1. <i>Les moyens de la CNDP sous tension.....</i>	<i>22</i>
1.2.2. <i>La réforme n'est pas suffisamment connue et son appropriation est inégale.....</i>	<i>23</i>
1.2.3. <i>Un droit de la participation perçu comme complexe et peu lisible.....</i>	<i>27</i>
1.3. Des enjeux essentiels : l'obligation de rendre compte et le continuum participatif. .30	
1.3.1. <i>L'obligation de rendre compte, clé de voûte de l'édifice participatif, reste à préciser.....</i>	<i>30</i>
1.3.2. <i>Un pont entre l'amont et l'aval à consolider.....</i>	<i>31</i>
1.4. Un besoin d'efficacité et d'efficience.....	32
2. La modernisation de la procédure en aval offre un bilan positif mais contrarié par les exceptions à la dimension présentielle de l'enquête publique.....	34
2.1. L'enquête publique et ses nouvelles procédures, notamment dématérialisées : un progrès reconnu.....	34
2.1.1. <i>Une avancée à améliorer et concrétiser.....</i>	<i>34</i>
2.1.2. <i>Leçons tirées à ce jour de la dématérialisation.....</i>	<i>36</i>
2.2. Des textes récents prévoient des exceptions au principe de la dimension présentielle posé par l'ordonnance de 2016.....	37
2.2.1. <i>Des modifications législatives viennent réduire ou supprimer cette dimension présentielle.....</i>	<i>37</i>
2.2.2. <i>Des améliorations à développer et à rechercher pour un accès toujours plus important à l'information.....</i>	<i>40</i>

3. La nécessité de conforter les avancées en matière de démocratie participative	43
3.1. Développer l'évaluation de la participation, construire des outils partagés.....	44
3.2. Accélérer le changement culturel de la participation grâce à une mobilisation collective.....	45
3.3. Rendre effectives les dispositions de l'ordonnance qui ouvrent des droits de saisine à la société civile.....	47
3.4. Stabiliser le droit issu de l'ordonnance.....	48
3.5. Renforcer la cohérence et améliorer la lisibilité du droit de la participation.....	49
3.6. Renforcer l'influence de la participation : préciser le contenu de l'obligation redditionnelle.....	51
3.7. Moderniser les outils de recueil des observations du public.....	52
3.8. Accélérer la transformation du modèle de développement dans tous les territoires	53
3.9. Consolider les moyens de la CNDP, en adéquation avec le développement de ses missions.....	54
Conclusion.....	56
Annexes.....	57
1. Lettre de mission.....	58
2. Tableau des dispositifs de participation du public du code de l'environnement	60
3. Procédures et délais : l'exemple de l'Allemagne.....	61
4. Schémas des procédures issues de la réforme de 2016.....	64
5. Focus sur des débats publics.....	65
6. Focus sur les concertations avec garants.....	77
7. Le tiers garant.....	89
8. Questionnaire adressé aux préfets et tableau de synthèse de l'enquête.....	91
9. Tableau sur l'articulation des codes de l'urbanisme et de l'environnement....	115
10. Liste des personnes rencontrées.....	117
11. Glossaire des sigles et acronymes.....	122

Résumé

C'est à la suite des conflits de Notre-Dame-des-Landes et du barrage de Sivens que le chef de l'État a demandé, en novembre 2014, au gouvernement de franchir rapidement une nouvelle étape de modernisation et de démocratisation du dialogue environnemental. La réforme issue de l'ordonnance du 3 août 2016¹ (ratifiée en mars 2018) et du décret d'avril 2017 vient donner un contenu opérationnel à l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement de 2005 qui consacre, au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, le droit de toute personne à l'information et à la participation en matière d'environnement, droit consacré au plan international (principe 10 de la déclaration de Rio, convention d'Aarhus). Un des apports majeurs de la réforme a donc été d'incarner ce droit fondamental dans un socle législatif de quatre objectifs et quatre principes (L. 120-1 du code de l'environnement). Un autre apport majeur a été de renforcer ou créer des procédures permettant de réaliser ces objectifs et de rendre effectifs ces principes.

La mission disposait de peu de recul pour procéder à un bilan de cette réforme, entrée en vigueur en 2017, voire pour certains éléments en mars 2018 (s'agissant des seuils liés au droit d'initiative ouvert à la société civile).

Néanmoins, les grandes tendances qui se dégagent sont claires.

Quels sont en effet les enjeux majeurs de la réforme de 2016 ?

Le premier enjeu est de favoriser le passage à une société plus délibérative, de permettre grâce à des débats encadrés de réduire la conflictualité, en d'autres termes de favoriser le passage d'une « délibération chaude » à une « délibération froide », selon les termes de la Commission nationale du débat public (CNDP).

Le deuxième enjeu est de permettre la transition écologique et solidaire en passant de la seule recherche de l'acceptabilité à la faisabilité des plans, programmes et projets, en les rendant soutenables pour les habitants et les territoires.

Le troisième enjeu, lié aux deux autres, est de renforcer durablement la confiance, dans un contexte de défiance de nos concitoyens envers les institutions et l'expertise.

Est-ce que la mise en œuvre de la réforme de 2016 a répondu à ces enjeux ? Le bilan, présenté dans les parties 1 et 2 du rapport, présente des **aspects positifs**.

Plusieurs objectifs essentiels de la réforme ont été couronnés de succès. De nouveaux maîtres d'ouvrage se sont emparés des nouveaux mécanismes participatifs et la dématérialisation de l'enquête publique est saluée. L'augmentation considérable du nombre de concertations préalables volontaires réalisées avec garant(s), à la demande des entreprises et des acteurs de l'aménagement constitue un indicateur de réussite, car elles offrent au citoyen les meilleures garanties d'accès à une information pertinente et de prise en considération de son expression et montrent une volonté de dialogue de porteurs de projets en nombre croissant. La progression du nombre de garants, des missions de conseil et d'expertise de la CNDP attestent de la vitalité de la participation et placent cette institution au cœur d'un modèle français original et reconnu. Un changement culturel paraît amorcé, même si des progrès restent encore à faire.

Mais le bilan comporte aussi des **points faibles**.

Un premier point faible est un manque d'appropriation de certains dispositifs que la plupart des acteurs rencontrés par la mission reconnaissent aisément. Ainsi, les dispositifs d'ouverture à la société civile de la réforme (droit d'initiative, droit de saisine sur un projet de réforme, procédure de conciliation) sont peu connus et encore moins mis en œuvre alors que les pétitions sur Internet se multiplient.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2016/8/3/devd1614801r/jo/texte>

Un second point faible est la question des inégalités, territoriales et sociales : les territoires s'emparent de la concertation volontaire de façon inégale, la fonction de garant est reconnue mais recouvre des pratiques hétérogènes. La dématérialisation des procédures pèche par les difficultés d'accès aux dossiers et la complexité de remontée et de traitement des observations du public. Elle pénalise 6 millions de nos concitoyens, exclus, toutes causes confondues, d'un usage toujours plus exigeant d'Internet. Pour l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, la dématérialisation a favorisé l'information et la participation du public, mais la présence d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête demeure incontournable. Le continuum participatif amont/aval reste insuffisant, ainsi que l'influence de la participation sur les décisions.

Enfin, le manque de méthodes pour évaluer les effets des processus participatifs est dommageable quand l'objectif ou la tentation d'aller toujours plus vite nuit à la qualité des projets. L'efficacité de la participation devrait se mesurer à l'aune de la qualité des projets, de leur empreinte écologique et de la réduction des conflits et non à celle des délais. D'ailleurs, en Allemagne, les délais des procédures sont en moyenne plus longs qu'en France.

Les acquis de la réforme de 2016 doivent donc être confortés, stabilisés, et les droits, encore nouveaux, rendus effectifs.

C'est le sens des recommandations formulées en partie 3 du rapport.

Il faut en premier lieu accélérer le changement culturel de la participation par une stratégie plus ambitieuse du ministère de la transition écologique et solidaire : mobiliser toute la société, former les agents de l'État et des collectivités locales pour mieux conseiller et accompagner les élus, les maîtres d'ouvrage, les associations, et diffuser les grands débats pour permettre une large appropriation des sujets d'intérêt général (énergie, alimentation, protection de l'environnement), éducation nécessaire à la transition. Il est urgent aussi de développer l'évaluation de la participation, construire des outils partagés, en s'appuyant sur les travaux des entreprises et de la recherche en cours de développement.

À court terme, il est impératif de stabiliser le droit issu de l'ordonnance. Pour cela, en complément du processus de dématérialisation, il faut rétablir la dimension présenteielle de l'enquête publique en cessant les mesures d'exception qui remettent en cause les avancées de la participation et la décrédibilisent. L'enquête publique existe depuis 1810, elle fait partie des institutions démocratiques reconnues dont nos concitoyens ont besoin dans le contexte de disparition des services publics et des interlocuteurs humains, notamment dans les territoires peu denses.

Il paraît nécessaire de donner un contenu qualitatif à l'obligation redditionnelle. Celle-ci constitue un élément primordial pour renforcer la confiance du public dans la sincérité, et par suite dans l'utilité, des démarches participatives. Elle illustre la capacité et la volonté du maître d'ouvrage de modifier le projet pour mieux répondre aux demandes de la société et du territoire.

La mission propose également de faciliter la conciliation en permettant une saisine de la CNDP par une seule partie, de généraliser les tiers garant pour les concertations préalables volontaires, d'ajuster le droit pour rendre effectifs les dispositifs d'ouverture à la société civile créés par la réforme. La mise en place d'un réseau de retour d'expériences et de partage de bonnes pratiques contribuerait à renforcer le continuum, encore fragile, entre la participation amont et la participation aval.

Enfin, les enjeux de cohérence et de lisibilité appellent à un approfondissement de la réflexion pour faire du code de l'environnement le code directeur en matière de participation du public. Il est recommandé de donner une suite aux États généraux de la modernisation du droit de l'environnement de 2014 et 2015.

En conclusion, la crise de confiance que nous traversons montre le décalage, voire l'incompréhension entre les décisions des instances de pouvoir et leurs perceptions dans les territoires avec leur géographie et leur histoire différentes. Encourager les institutions qui font avec cette défiance est

essentiel. La CNDP doit être confortée dans ses moyens et ses délégués régionaux mis en place, en application de l'ordonnance. Comme l'exprime une présidente de commission particulière de débat public : *« Le sujet divise. Reste à construire la méthode pour passer de la division au dialogue, et rendre visibles les moyens pratiques donnés au public pour exercer ses droits à participer à l'élaboration des décisions qui le concernent ».*

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** Mettre au point, en associant les parties prenantes et les réseaux intéressés, des méthodes d'évaluation de la participation : en construisant des indicateurs qualitatifs partagés d'une participation réussie ; en développant l'évaluation par les externalités (positives ou négatives), notamment : quel apport de la participation au vu de ses effets sur le contentieux et sur la conflictualité ?..... 44
- Recommandation 2.** Changer d'échelle dans la stratégie du ministère de la transition écologique et solidaire pour rendre effectives les avancées de la réforme de 2016 : mobiliser, diffuser, former. Confier une mission de réflexion au Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la possibilité d'une diffusion d'extraits de grands débats nationaux portant sur des sujets d'intérêt général par les chaînes publiques..... 46
- Recommandation 3.** Modifier le droit en vigueur pour que le droit d'initiative s'exerce auprès de la CNDP (ou de son délégué régional). Lancer une réflexion avec les parties prenantes sur la pertinence du seuil actuel de dépenses ou de subvention publique et du nombre de pétitionnaires qui permettent de faire jouer ce droit d'initiative..... 47
- Recommandation 4.** Permettre une saisine de la CNDP en vue d'une conciliation par une seule des parties au conflit, maître d'ouvrage ou association agréée de défense de l'environnement. Lancer une étude des modèles étrangers de conciliation et de médiation pour enrichir la réflexion française et développer la médiation en France..... 48
- Recommandation 5.** Mettre un terme aux mesures d'exception qui remettent en cause les avancées de la participation et déstabilisent les équilibres acquis (loi Elan, loi JO 2024, expérimentations loi EssoC).....49
- Recommandation 6.** Rendre obligatoire la nomination d'un tiers garant pour les concertations préalables volontaires afin de rendre homogènes les pratiques.....49
- Recommandation 7.** Relancer les États généraux de la modernisation de l'environnement pour : - examiner en priorité l'articulation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme en matière de participation ; - reprendre la réflexion pour faire du code de l'environnement le code directeur en matière de participation du public et favoriser la primauté des procédures participatives du code de l'environnement dans l'élaboration des documents d'urbanisme (SCoT, PLUI)..... 50
- Recommandation 8.** Élargir les compétences de la CNDP pour lui permettre, par la désignation et l'intervention d'un garant, de répondre à une demande d'assistance des maîtres d'ouvrage de grands plans-programmes (SCoT et PLUi) et de grands projets du code de l'urbanisme, selon des seuils à définir.....51
- Recommandation 9.** Renforcer le continuum entre l'amont et l'aval par un réseau de retours d'expériences et de partage de bonnes pratiques, animé par la CNDP, en lien avec les réseaux existants et avec l'appui du MTES dans le cadre de sa stratégie en vue d'une participation plus effective.....51

Recommandation 10. Préciser le contenu de l'obligation redditionnelle par un décret d'application des articles L. 121-13 et L. 121-16. Reconnaître à la CNDP la compétence de commenter la décision du maître d'ouvrage.....52

Recommandation 11. Définir avec l'IFORE une politique de formation à mettre en place dès 2020, destinée aux agents de l'État et des collectivités, aux élus, aux décideurs, aux associations. Saisir parallèlement le CNFPT pour faire un bilan des formations existantes sur l'information et la participation et des propositions pour les développer. Évaluer cette politique de formation au bout de trois ans.....54

Recommandation 12. Faciliter la mise en place effective des délégués régionaux de la Commission nationale du débat public dans les conditions définies par le code de l'environnement et conforter la CNDP dans ses moyens humains et financiers..... 55

Introduction

Le domaine de l'écologie a été, avec l'urbanisme, le terrain privilégié du développement de la démocratie participative, en particulier sous l'impulsion des associations de défense de l'environnement.

Les droits à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement définis par la convention d'Aarhus sont aujourd'hui constitutifs de notre démocratie environnementale, que des réformes successives essaient de développer en pratique. La loi de 1995 qui a créé la Commission nationale du débat public (CNDP née en réalité en 1997 et devenue autorité administrative indépendante en 2002) a mis l'accent sur la nécessité de faire « participer le public » en amont de la décision. Cette ouverture démocratique est incarnée notamment par le débat public, ouvert à toutes et tous, les enquêtes publiques qui existent depuis le début du XIX^e siècle faisant s'exprimer davantage nos concitoyens selon leurs intérêts particuliers et les procédures de concertation concernant davantage les associations selon leur objet spécifique. Le droit de l'environnement a récemment évolué sous la pression de conflits.

L'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a été lancée à la demande du Président de la République, dans le contexte des conflits de Notre-Dame-des-Landes et du barrage de Sivens, qui avait entraîné la mort d'un jeune militant. En ouvrant la conférence environnementale le 27 novembre 2014, le chef de l'État avait demandé à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer de franchir une nouvelle étape de modernisation et de démocratisation du dialogue environnemental. La réforme s'est appuyée à la fois sur les travaux structurels de modernisation du droit de l'environnement lancés quelques mois plus tôt par la ministre², et sur ceux de la commission *ad hoc*, confiée au sénateur Alain Richard³.

Il existe des principes communs aux expériences de démocratie sociale, locale, environnementale et sanitaire. La citoyenneté sociale s'est construite au XX^e siècle comme extension nécessaire de la citoyenneté politique. Le principe d'une concertation préalable des partenaires sociaux sur les sujets sociaux a fini par trouver son pendant dans les projets de loi environnementaux, les impacts environnementaux et sanitaires des politiques et des projets étant devenus un enjeu majeur à la fin XX^e siècle. Enjeu dont l'ampleur ne se dément pas début 2020 : l'émergence de l'épidémie mondiale due à la Covid19 (coronavirus disease 2019) résulte notamment d'atteintes à l'environnement, au vu des hypothèses sur les chaînes de causalité dans la transmission du virus.

La réforme de 2016 : une avancée majeure en droit français

La réforme a décliné l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004, selon lequel « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, 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* ». L'ordonnance explicite ce principe du droit à la participation de valeur constitutionnelle. L'article L. 120-1 du code de l'environnement, article inaugural, vient préciser le contenu de ce droit fondamental, sa raison et ses buts, au moyen de principes et de droits pour les citoyens.

² Cf. rapport du groupe de travail sur la participation dont la présidence avait été confiée en septembre 2014 à Gérard Monédiaire, directeur du centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU), professeur émérite : *rapport Monédiaire sur la modernisation du droit de l'environnement*, avril 2015 (178 pages).

³ L'ordonnance fait suite au rapport Richard du 3 juin 2015 intitulé « Démocratie environnementale : Débattre et décider ». La Commission Richard était composée des membres du Conseil national de la transition écologique (CNTE), élargi à des personnalités qualifiées (notamment des experts de la participation).

On peut considérer que la France a rattrapé à cette occasion un certain retard en matière de participation du public. La réforme intervenue en 2016 marque en effet une avancée vers une démocratie plus délibérative, comme y invitait le Conseil d'État dans son rapport annuel de 2011 intitulé « *Consulter autrement, participer effectivement* »⁴. La réforme instaure en effet des procédures délibératives : débat argumenté, contradictoire et pluraliste, garant neutre et loyal qui facilite les échanges, inclusion de tous les participants.

Le bilan qui suit bénéficie de peu de recul sur les procédures améliorées ou créées pour mettre en œuvre ces droits et principes (ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, décret du 25 avril 2017, loi n° 2018-148 de ratification du 2 mars 2018), qui n'en sont qu'au début de leur mise en œuvre. Ainsi, il n'existe pas de jurisprudence sur cette ordonnance et certaines procédures restent lettre morte, telles que le droit d'initiative, la procédure de conciliation ou encore la saisine de la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public sur un projet de réforme ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Le bilan dressé par la mission est donc principalement un bilan de l'appropriation de la réforme.

Identifier les forces et faiblesses de ce nouveau dispositif est essentiel, car l'actualité ne cesse de montrer que les défis écologiques sont ressentis aujourd'hui par nos concitoyens comme des défis démocratiques et sociaux.

⁴ Par ses analyses et ses propositions, l'étude du Conseil d'État, qui a fait date, a dessiné les traits d'une nouvelle figure de l'administration, qu'il appelle de ses vœux, une administration qualifiée de « délibérative » parce qu'elle cherche à développer, au-delà des consultations formelles, de nouvelles procédures caractérisées par la transparence, l'ouverture, le débat public et le compte rendu.

1. Une réforme de la participation globalement saluée mais freinée dans sa mise en œuvre

Le principe de participation du public en matière environnementale, corollaire du principe d'information du public, est à la fois consacré par l'article 7 de la charte constitutionnelle et imposé par les ordres juridiques internationaux et européens. La réforme de 2016 a permis une avancée décisive du droit français de la participation en précisant, dans l'article L. 120-1 du code de l'environnement, les objectifs de la participation du public et les droits que celle-ci confère au public⁵. Ce socle législatif fait référence notamment car il définit **deux objectifs essentiels de la participation : apporter une valeur ajoutée au projet, plan ou programme** (améliorer la qualité de la décision publique) **et réduire la conflictualité** (contribuer à la légitimité démocratique de la décision).

La réforme maintient le lien entre participation et évaluation environnementale. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement avait en effet établi un lien entre évaluation environnementale et participation du public, les projets soumis à étude d'impact, sauf exceptions, faisant l'objet d'une enquête publique en vertu de l'article L. 123-2 du code de l'environnement. La réforme de l'évaluation environnementale intervenue par l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes maintient ce lien, l'incidence sur l'environnement desdites opérations étant en effet la raison d'être de la participation du public. Une des avancées de la réforme de 2016 est l'organisation de débats publics sur les plans et programmes nationaux soumis à évaluation environnementale.

La réforme a tenté par ailleurs d'éviter les doublons : l'ordonnance ne s'applique pas aux documents d'urbanisme et aux projets déjà soumis à une concertation préalable obligatoire au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, ainsi qu'à certains plans et programmes (plans de prévention des risques technologiques, plans de prévention des risques naturels, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, plan d'action pour le milieu marin...) qui disposent de procédures de participation spécifiques. La complexité née de la coexistence de ces différents dispositifs demeure cependant forte et ne facilite pas l'accès à l'information et à la participation, droit reposant sur la transparence.

1.1. Une participation en amont renforcée sous l'égide de la Commission nationale du débat public, aux pouvoirs accrus

L'ordonnance de 2016, modifiant le titre II du livre premier du code de l'environnement intitulé « *Information et participation des citoyens* » a renforcé la participation en amont du processus décisionnel. Elle a ainsi élargi le champ du débat public aux plans et programmes, créé un droit d'initiative citoyenne, attribué de nouvelles compétences à la CNDP, autorité administrative indépendante, et renforcé la procédure facultative de concertation préalable pour les projets et les plans et programmes hors du champ du débat public. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et a été ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018.

L'ordonnance a été complétée par un décret du 25 avril 2017 qui prévoit les dispositions d'application relatives au débat public (articles R. 121-1 à R. 121-16), à la concertation préalable (articles R. 121-19 à R. 121-24), au droit d'initiative (articles R. 121-25 à R. 121-28), à la

⁵ L'article L. 120-1 introduit dans le code de l'environnement *quatre objectifs* : améliorer la qualité et la légitimité de la décision publique ; assurer la préservation d'un environnement sain ; sensibiliser et éduquer ; améliorer et diversifier l'information. Et *quatre droits* : accéder aux informations pertinentes ; demander la mise en œuvre d'une procédure préalable ; bénéficier de délais suffisants ; être informé de la manière dont les contributions du public ont été prises en compte.

participation du public par voie électronique pour les plans, programmes et projets non soumis à enquête publique (article R. 123-46-1), et à la participation du public hors procédure particulière (article. D. 123-46-2).

La réforme a étendu de façon substantielle les compétences de la CNDP : décision d'organiser un débat public ou une concertation préalable portant sur les plans et programmes, gestion d'un vivier de garants, missions de conciliation et d'expertise. Le mode de saisine de la Commission a également été élargi puisque des parlementaires et le grand public peuvent la saisir. Son indépendance, a été renforcée, les débats publics étant financés depuis la réforme par un fonds de concours alimenté par les maîtres d'ouvrage.

Ce renforcement respecte l'esprit de la convention d'Aarhus, qui invite les États parties à organiser la participation « *lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* » (article 6, paragraphe 4).

1.1.1. Des débats publics sur des plans et programmes importants pour nos concitoyens

La procédure de débat public a été introduite en droit français par la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, qui l'a placée sous l'autorité de la Commission nationale du débat public, avec le choix d'une institution indépendante, il y a donc 25 ans⁶. Elle concerne les projets qui présentent de forts enjeux socio-économiques ou qui ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Les dispositions des commissions particulières du débat public ont contribué à concrétiser sur le terrain ce modèle français, fondé sur l'indépendance.

La CNDP est, depuis la réforme de 2016, obligatoirement saisie sur l'opportunité du débat ou la définition de la participation adaptée pour les plans et programmes de niveau national soumis à évaluation environnementale conformément à l'article L. 121-8 du code de l'environnement⁷. Sont directement soumis à cette procédure les très grands projets listés à l'article R. 121-2 du même code ; les projets dont le coût est estimé entre 150 et 300 millions d'euros sont rendus publics et les maîtres d'ouvrage informent la CNDP de la participation qu'ils envisagent. Le débat en lui-même se déroule sur une durée de 4 à 6 mois. Cette procédure de participation et d'information intervient en amont de l'engagement des études préliminaires à l'ouverture de l'enquête publique. Le bilan du débat public est établi par la Commission nationale du débat public et joint au dossier de participation aval. Enfin, si les collectivités territoriales, certaines associations et dix parlementaires en avaient déjà la possibilité, l'ordonnance du 3 août 2016 a ouvert à 10 000 ressortissants de l'Union européenne majeurs résidant en France le droit de demander l'organisation d'un débat public ou d'une concertation avec garant pour les projets rendus publics. Le schéma en annexe 3 résume cette procédure.

Plusieurs plans et programmes de niveau national (énergie, déchets radioactifs) ou projets sur des sujets importants pour nos concitoyens (chantier minier en Guyane) ont ainsi fait l'objet d'un débat

⁶ Après deux décennies de conflits portant sur l'environnement, et constatant les insuffisances de la procédure d'enquête publique, la France s'est inspirée d'une expérience québécoise pour faire le choix d'institutionnaliser la participation citoyenne à l'échelle nationale. La CNDP, indépendante, est une exception française. Elle promeut la délibération, démocratique, incluant l'expertise du citoyen profane.

⁷ Sont concernés (article R. 121-17) : Schéma décennal de développement du réseau (SDDR) • Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) • Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB) • Document stratégique de façade (DSF) • Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB) • Plan national de prévention des déchets (PNPD) • Plan national de prévention et de gestion de certaines catégories de déchets • Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) • Programme d'actions national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (PAN) • Programme national de la forêt et du bois (PNFB) • Schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Tout nouveau plan ou programme de niveau national créé après le 1er janvier 2017. La liste n'est pas d'une cohérence absolue, la SNBC par exemple ne figure pas dans la liste du décret.

public par application de l'ordonnance. L'analyse de quelques débats par la mission a permis d'appréhender la portée de ce processus de participation en amont. Les innovations de procédure opérées par les commissions particulières du débat public (CPDP) favorisent des débats argumentés, contradictoires et pluralistes. Les CPDP sont attentives aux méthodes qui permettent la participation la plus large possible, enjeu essentiel du débat « public », c'est-à-dire qui concerne tous les citoyens, et non les seuls riverains. Chaque débat « construit » son propre public en mobilisant les outils pour mobiliser au mieux la population. Le principe d'équivalence des points de vue s'applique.

- **Le débat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) :**

La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a saisi la CNDP de la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2029 (PPE) le 10 août 2017. La décision d'organiser un débat public a été prise par la CNDP le 6 septembre 2017 et les modalités du débat approuvées le 5 mars 2018. Le débat s'est déroulé de mars à juin 2018. Ce premier débat au titre de l'ordonnance de 2016 sur un outil de programmation national, a eu lieu dans des conditions difficiles : faibles moyens financiers, forte appropriation historique du sujet par quelques acteurs. Peu de scénarios alternatifs étaient versés au débat, le dossier du maître d'ouvrage était peu pédagogique et le maître d'ouvrage lui-même peu présent, comme le souligne le bilan du débat.

La CPDP a, de façon pionnière, ouvert le champ du débat public afin de le rendre possible : il s'est agi de permettre au plus grand nombre de participer, de favoriser l'expression de toutes les opinions et d'élargir le champ des sujets. La CPDP a été innovante dans les méthodes. Ainsi, pour démultiplier les débats sur l'énergie dans l'ensemble du territoire, la CPDP a autorisé l'organisation de réunions « auto-portées » au niveau local, essentiellement par des collectivités⁸, réunions qu'elle a « labellisées ». Cette méthode a entraîné une forte implication des acteurs locaux. Second exemple, pour toucher un large public et faire participer le citoyen profane, la méthode du sondage délibératif a été appliquée avec le tirage au sort de 400 citoyens (G400Energie), afin de récolter leurs points de vue. Le rapport de la CPDP a été publié le 12 septembre 2018⁹.

La décision du maître d'ouvrage relative aux suites à donner au débat public a été publiée le 4 décembre 2018. Force est de constater que cette décision est particulièrement laconique comme l'a souligné la CNDP dans sa séance du 5 décembre 2018. Elle ne reprend pas les apports du débat. La post-concertation, innovation de la réforme (L. 121-8) s'inscrit dans la recherche d'un continuum participatif : le bilan des garants de la concertation post-débat public a été publié le 18 janvier 2020. Le projet de décret associé a été mis à disposition du public par le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), en application des articles L. 121-1, L. 121-8, L. 123-19 et L. 123-19-1 du code de l'environnement, afin de recueillir ses observations du 20 janvier au 19 février 2020 sur un site¹⁰. Un bilan de la consultation sera établi par le ministère.

- **Le débat sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs :**

Sur une saisine conjointe de l'autorité de la sûreté nucléaire et de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) le 26 février 2018, signée par le ministre de la transition écologique et solidaire, la CNDP a décidé le 4 avril 2018 d'organiser un débat public sur le 5^e plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR)¹¹. Le débat public sur le PNGMDR a dû aborder des domaines d'une grande technicité. Du compte rendu du débat¹², plusieurs enseignements peuvent être tirés : la capitalisation sur les débats antérieurs a permis de faire

⁸ Mais aussi : Syndicat des énergies renouvelables, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), universités. Une centaine de réunions avec la population a pu être organisée dans toute la France.

⁹ https://cpdp.debatpublic.fr/cdpdp-ppe/file/2484/ppe-compte.rendu_web_light3.pdf

¹⁰ <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/consultation-du-public-sur-le-projet-revisé-de-a2127.html> ; Rapport du président de la CPDP

progresser la réflexion collective sur ce sujet très clivant lors des précédents débats de 2005 et 2013 ; les autorités de l'État se sont impliquées davantage que dans le processus de la PPE, ce qui montre une acculturation de l'État aux processus de participation. Des méthodes innovantes ont été utilisées avec succès : groupe miroir paritaire d'une quinzaine de personnes, atelier de la « relève » composé de jeunes de 18 à 23 ans, débats mobiles, méthode de clarification des controverses. Dans le cadre de cette méthode, sept thèmes de controverses ont été retenus par la CPDP, qui illustrent la technicité des débats (opportunité du mono-recyclage des combustibles usés, opportunité de leur multi-recyclage, capacités d'entreposage, modalités de démantèlement, alternatives au stockage géologique profond). La méthode permet de mettre en œuvre « *le droit d'accès du public aux informations pertinentes* ». Elle permet aussi d'élargir les thématiques : la question de la santé a été introduite alors qu'elle ne faisait pas partie des sujets abordés par le maître d'ouvrage (MO). Les méthodes innovantes permettent au plus grand nombre de se forger une opinion, la cartographie des opinions éclaire le maître d'ouvrage. Du point de vue de la DGEC, le débat s'est bien tenu et à chaque option de gestion, la CPDP a demandé des alternatives que la DGEC a fournies autant que possible. Une analyse de ce débat par la mission figure en annexe.

D'autres plans et programmes font ou feront l'objet de débats. Le plan stratégique national pour la politique agricole commune a fait l'objet d'une saisine par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation le 9 septembre 2019. Par ailleurs, sans être de rang national, les documents stratégiques de façade font l'objet d'une saisine au titre des plans et programmes.

Parmi les projets, le projet « CAP 2020 » du grand port maritime de Dunkerque a réussi à mobiliser le public, le projet a été modifié à la suite du débat. Le projet de « la Montagne d'or » en Guyane offre un exemple de reconnaissance de la légitimité du débat public. En effet, alors que le maître d'ouvrage envisageait une concertation préalable, une saisine de France nature environnement (FNE) en vue d'un débat a fait décider la CNDP en faveur du débat, compte tenu des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. La CPDP a innové avec des débats territorialisés pour permettre aux populations les plus concernées par le projet, dont les populations amérindiennes, pourtant éloignées et pratiquant une langue vernaculaire, de s'exprimer. La décision de la compagnie minière Montagne d'Or publiée le 15 novembre 2018 a repris les recommandations de la CPDP, en y apportant des réponses argumentées, une évolution du maître d'ouvrage face au processus participatif a été observée. Le débat est apparu comme une aide à la décision ; il a permis de mieux mesurer en amont les externalités négatives.

La mission note donc les progrès accomplis dans le dialogue, l'appropriation du débat, des évolutions dans le programme ou le projet. Un regret surgit face à ces riches et nombreux débats : un excès de confidentialité, une absence de caisse de résonance, qui réduit ces débats cruciaux pour nombre de nos concitoyens à des échanges situés, ponctuels.

Ainsi, le principal enjeu environnemental de la PPE est la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des ressources mobilisées directement ou indirectement pour la production d'énergie. La PPE doit être compatible avec les « budgets carbone » et avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC), qui a fait l'objet de concertations, mais hors ordonnance¹³. La convention citoyenne sur le changement climatique reprend peu ou prou la méthode du tirage au sort utilisée pour le débat public sur la PPE. Force est de constater que l'articulation de ces dispositifs manque de clarté.

Mettre en œuvre pleinement le droit à l'information et à la participation, tel que défini par l'article L. 120-1, supposerait de faire accéder le plus grand nombre au contenu de ces débats argumentés

¹¹ Notons que la saisine de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du 30 janvier 2019 sur le Plan national de gestion des déchets a en revanche abouti à la décision d'organiser une concertation le 6 février 2019.

¹² <https://pngmdr.debatpublic.fr/images/bilan-cr/PNGMDR-compte-rendu.pdf>

¹³ À propos de la SNBC, l'OCDE dans une étude récente signale « le peu d'attention accordé à l'opinion des citoyens », la France ayant choisi de consulter le public uniquement sur sa version finale (source : article Actu environnement du 6 avril 2020). La SNBC est hors du champ de l'ordonnance comme souligné supra.

entre experts et citoyens sur des plans et programmes qui couvrent de sujets importants, ce qui contribuerait à recréer la confiance. (cf. partie 3).

Ce progrès de la démocratie délibérative par le développement des débats publics en amont est conforté par un essor important de la concertation en amont, deuxième innovation majeure de la réforme.

1.1.2. Une forte montée en puissance des concertations en amont

- **La réforme de 2016 a renforcé les dispositions relatives à la concertation préalable** (cf. schéma en annexe).
 - Elle a encadré la procédure : durée comprise entre 15 jours et 3 mois, publication d'un compte rendu, possibilité de nommer un tiers garant par la CNDP ;
 - La réforme a précisé le champ d'application de la concertation préalable : les projets, plans et programmes (sauf exceptions) soumis à évaluation environnementale et ne faisant pas l'objet d'une saisine de la CNDP ;
 - L'initiative de la concertation a été ouverte à un public plus large : la décision peut émaner du maître d'ouvrage, de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme, ou du préfet territorialement compétent, lorsqu'il est saisi dans le cadre du droit d'initiative par une collectivité concernée, une association agréée, une fédération d'associations ou par 10 000 ressortissants européens.
- **La sollicitation de la CNDP s'est fortement accrue dans le champ de la concertation dite volontaire**, comme le montrent les données suivantes¹⁴ :
 - **en 2016 : 16 saisines** (11 nominations de garants - 4 débats publics - 1 demande sans suite),
 - **en 2017 : 45 saisines (60 nominations de garants - hors débat public)**,
 - L. 121-8 : 21 dossiers dont 4 débats publics (PPE ; Montagne d'Or ; Route des géraniums ; Port de Dunkerque) - 17 hors débat public (28 garants nommés),
 - L. 121-17 : 10 saisines ou demandes de désignation de garants (16 garants nommés),
 - L. 121-1 (expertise) : 7 dossiers (7 garants nommés),
 - L. 121-14 (concertations post) : 7 dossiers nouveaux (9 garants nommés),
 - **en 2018 : 67 saisines (85 nominations de garants - hors débat public)**,
 - L. 121-8 : 11 dossiers dont 2 saisines débat public - 9 saisines ayant donné lieu à concertation (16 garants nommés),
 - L. 121-17 : 35 saisines ou demandes de désignation de garants (43 garants nommés),
 - L. 121-1 (expertise) : 8 dossiers (10 garants nommés),
 - L. 121-14 (concertation post) : 13 dossiers nouveaux (16 garants nommés),
 - **en 2019 : 93 saisines (131 nominations de garants - hors débat public)**,
 - L. 121-8 : 28 décisions : 6 débats publics - 22 missions de concertation (45 garants nommés),

¹⁴ Source : CNDP.

L. 121-17 (concertations volontaires) : 43 décisions : 42 missions (62 garants nommés) + une décision déclarant une saisine sans suite,

L. 123-19 (procédure spéciale JO) : 3 décisions, 3 missions (5 garants nommés),

L. 121-10 (débat public sur les options générales) : une saisine incomplète en 2019 (et déclarée irrecevable en 2020),

L. 121-1 (expertise) : 6 dossiers (7 garants nommés),

L. 121-14 (concertation post) : 8 décisions (12 garants nommés).

- **L'accroissement de la concertation est réparti de manière inégale sur le territoire national.** Les demandes de concertation se concentrent sur les régions Île-de-France, Hauts-de-France, Bretagne, Normandie, Pays-de-la-Loire et La Réunion. À l'inverse, certains territoires du centre de la France et la Guadeloupe n'ont émis aucune demande. Une seule demande a eu lieu en Martinique.
- **La montée en puissance du recours au garant est nette.** Les garants auditionnés par la mission considèrent que la demande d'un garant est recherchée pour assurer une meilleure relation avec les acteurs, pour assurer une meilleure qualité de la concertation et pour sécuriser la procédure, ce qui inclut parfois d'éviter le recours au droit d'initiative. Les garants sont sollicités sur la qualité et le contenu du dossier d'information du public. Les échanges avec le maître d'ouvrage contribuent à compléter le dossier, à améliorer la sincérité des éléments fournis, à le rendre compréhensible pour le citoyen. La présence d'un garant assure l'effectivité du droit d'accès à l'information, une des conditions nécessaires à la participation.
- **La concertation préalable a un effet positif dans la gestion des conflits et l'évolution du projet.** L'institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC)¹⁵ a mené une enquête auprès d'une dizaine de garants sur les effets de la concertation préalable. À la question « *La concertation préalable a-t-elle contribué à limiter les conflits autour du projet ou du plan-programme ?* », 8 répondants sur 10 estiment que, même si la concertation ne résout pas tous les conflits, elle permet de les apaiser grâce à la création d'un espace de dialogue. À la question « *Les attentes du public ont-elles été prises en compte par le porteur de projet ?* », sur 9 personnes, 7 répondent par l'affirmative. L'exigence de restitution compréhensible et complète des échanges ainsi que de prise en compte effective des apports de la concertation¹⁶ est soulevée par deux ces répondants, pour qui « *le retour en fin de concertation est très important pour expliquer la prise en compte* ».
- **Focus sur des exemples de concertation :** des concertations menées en application de l'article L. 121-17 comme du L. 121-18 offrent des exemples que l'on peut considérer comme réussis et répondant aux objectifs de l'article L. 120-1. Ces observations résultent principalement des auditions croisées conduites par la mission sur ces projets.

La concertation du parc éolien du Blayais, qui s'est déroulée entre juin et juillet 2019, a permis d'aborder des thématiques liées à la transition énergétique dans le territoire. Elle a illustré la nécessité du débat entre deux visions, dans toutes leurs dimensions, celle d'un projet d'entreprise et celle d'un projet de territoire, telles que les habitants ont pu l'exprimer.

Selon le rapport du maître d'ouvrage, EDF Renouvelables, « *La concertation sur le parc éolien du Blayais a dépassé le simple cadre du projet. Elle a été l'occasion d'une appropriation citoyenne des enjeux de la transition énergétique... Les échanges ont porté sur les différentes solutions possibles*

¹⁵ L'ICPC, fondé en 2008, rassemble environ 1 500 praticiens de divers horizons, sur l'ensemble du territoire : consultants, agents territoriaux, fonctionnaires d'État, salariés d'associations et de grandes entreprises, chercheurs et étudiants. Il vise à améliorer et diffuser la pratique de la participation en France.

¹⁶ **Le rapport utilisera ensuite le terme d' « obligation redditionnelle » ou de « redevabilité » pour nommer cette exigence.**

pour produire de l'énergie « décarbonée », en s'appuyant sur les ressources du territoire. De nombreuses énergies renouvelables ont été proposées pour venir diversifier la production locale »¹⁷. « La concertation a permis d'enrichir la liste des questionnements soulevés dans le cadre des études amont de la vision des acteurs locaux ». EDF Renouvelables s'est engagé à lancer une réflexion sur un mix énergétique combinant plusieurs énergies renouvelables en y associant les acteurs et organismes locaux intéressés, retenant la recommandation formulée par les garants de créer « un espace de dialogue permanent »¹⁸.

L'analyse de la concertation sur le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique met en évidence la pertinence, la cohérence et l'efficacité du processus participatif. L'analyse par la mission figure en annexe.

La concertation sur le projet de concession du Rhône, plan-programme de niveau national concernant trois régions, met en évidence de nombreux points positifs mais souligne aussi la charge qui incombe à un garant lorsqu'il est seul pour un projet de cette ampleur. L'analyse de cette concertation par la mission figure en annexe.

De nombreux garants soulignent le temps trop court pour tout gérer, les présidents de CPDP disposent de plus de temps, alors que les concertations se rapprochent parfois des débats publics par l'ampleur et la complexité des thèmes abordés et le besoin d'expertises complémentaires.

D'autres concertations sont considérées comme réussies au regard des objectifs du L. 120-1 : la concertation sur le projet « ascenseurs » de Brest Métropole, au cours de laquelle l'association Brest à pied et à vélo, partant d'une position défavorable au projet, a fait des propositions constructives ; la concertation, de mai à juillet 2019, sur la création d'un franchissement de la Seine pour une liaison multimodale entre le pôle économique d'Orly - Rungis et le Val d'Yerres-Val de Seine a trouvé également une issue positive.

Le cas de la concertation du Chambord Country Club est intéressant, car il a fait ressortir des divergences très fortes et un jeu complexe entre les différents acteurs. Selon les garants, elle s'est très bien déroulée, les méthodes ont permis de faire évoluer des éléments du projet, comme le montre la décision du maître d'ouvrage (janvier 2020). « Un vrai problème » souligné par les garants a été l'absence de l'État dans la concertation.

1.1.3. Un bilan mitigé pour d'autres avancées de la réforme : droit d'initiative, saisine de la CNDP sur un projet de réforme, conciliation

La réforme ouvre des droits nouveaux aux citoyens, élus et associations, avec la création d'un droit d'initiative et la possibilité de saisir la CNDP pour organiser un débat public sur un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Une procédure de conciliation est également créée. Mais ces dispositifs sont méconnus de leurs utilisateurs potentiels et perçus comme complexes à mettre en œuvre.

La possibilité pour le citoyen d'obtenir l'organisation d'une concertation préalable était pourtant au cœur de la réforme et elle en constituait un élément d'équilibre. « Le régime facultatif de la participation amont est complété par le droit d'initiative citoyenne soumis à validation » affirme le rapport Richard.

Ces trois innovations - droit d'initiative, ouverture de la saisine de la CNDP à la société civile et aux parlementaires pour obtenir un débat public sur un projet de réforme et procédure de conciliation - n'ont pas été mises en œuvre pour les raisons analysées ci-après :

¹⁷ « L'éolien en mer, le photovoltaïque et l'hydrolien (marémotrice) arrivent en tête des hypothèses formulées devant la géothermie, la méthanisation, ou encore d'éolien domestique... » (rapport d'EDF renouvelables).

¹⁸ Extrait du bilan d'EDF renouvelables sur la concertation relative au projet éolien du Blayais.

- **Un droit d'initiative très peu utilisé mais qui aurait un effet indirect sur l'essor des concertations volontaires.**

Le droit d'initiative introduit par la réforme est important au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il s'exerce en demandant au préfet d'organiser une concertation préalable. Le préfet décide de l'opportunité d'organiser cette concertation. Le droit d'initiative peut être actionné par un conseil régional, départemental ou municipal, un EPCI ou des associations de protection de l'environnement agréées, ou encore par un pourcentage de ressortissants de l'Union européenne (cf p. 20). Les travaux préparatoires de la réforme montrent que le droit d'initiative a été envisagé pour répondre aux enjeux de proportionnalité : il y avait consensus pour dire que tout projet ne doit pas être soumis à participation mais que tel projet peut être, selon le contexte territorial, très différemment perçu, comme le souligne le rapport Richard, qui note « *Objectivement, le barrage de Sivens était une petite opération, avec les conséquences que l'on sait* ». La solution introduite dans l'ordonnance a été de conjuguer la technique de la liste pour les grands projets qui font l'objet d'une saisine obligatoire de la CNDP, avec la possibilité de recourir à un droit d'initiative soigneusement encadré pour les projets d'ampleur plus faible mais potentiellement susceptibles d'un fort impact environnemental et sociétal¹⁹. La sous-section 4 de la section consacrée à la concertation préalable est entièrement consacrée au droit d'initiative (articles L. 121-17 à L. 121-19). Pour permettre l'exercice de ce droit d'initiative, une déclaration d'intention doit être publiée sur le site Internet du maître d'ouvrage, s'il en dispose, et sur le site Internet de la préfecture du département avant le dépôt de la demande d'autorisation ou d'approbation (R. 121-25). Les éléments composant cette déclaration d'intention sont précisés à l'article L. 121-18. Si le maître d'ouvrage souhaite organiser une concertation préalable, les modalités de cette concertation doivent apparaître dans la déclaration d'intention.

La proportionnalité de la procédure de participation est donc à apprécier au cas par cas, non seulement en fonction du seuil mais en fonction de l'impact environnemental potentiel du projet.

Lors de la discussion du projet de loi de ratification devant l'Assemblée nationale et le Sénat, les parlementaires ont modifié, ce qui est rare, certaines des dispositions de l'ordonnance de 2016 dans le but « *de donner davantage d'effectivité* » à ce droit d'initiative. Les parlementaires ont souhaité d'une part que les titulaires du droit d'initiative disposent d'un délai allongé pour exercer ce droit, soit quatre mois à partir de la publication de la déclaration d'intention au lieu des deux mois figurant dans l'ordonnance ; d'autre part, ils ont tenu à fixer dans la loi le plafond du seuil de dépenses publiques ou de subventions publiques qui permettent de définir le champ d'application du droit d'initiative. Ce seuil a donc été ramené de 10 millions (décret de 2017) à 5 millions d'euros. Ce montant permettrait d'inclure des projets comme le barrage de Sivens.

Le droit d'initiative citoyenne instauré par l'ordonnance du 3 août 2016 permet à un nombre minimal de ressortissants majeurs de l'Union européenne²⁰, aux collectivités concernées et à certaines associations²¹ de saisir le préfet sur des projets, des plans ou des programmes qui ne relèvent pas de la CNDP. Si le préfet décide l'organisation d'une concertation préalable suite à cette demande, il demande à la CNDP de nommer un garant.

Pour l'exercice de ce droit d'initiative, conçu pour élargir les moyens d'engager une concertation préalable, il n'y a eu que trois cas de saisine de la CNDP par des préfets. Encore s'agit-il de procédures d'urbanisme. Ces cas sont les suivants :

¹⁹ Rapport Monédiaire, page 2.

²⁰ Il s'agit de 20 % de la population recensée dans les communes situées dans le périmètre de la déclaration d'intention, de 10 % de la population recensée dans le ou les départements concernés, ou de 10 % de la population recensée dans la ou les régions concernées (voir article L. 121-19).

²¹ Voir article L. 121-19.

- 18 juillet 2018 : saisine de l'association France nature environnement de l'Isère acceptée par le préfet de département sur la déclaration de projet des Clarines entraînant la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Venosc reliée au domaine skiable des Deux-Alpes ;
- 4 septembre 2019 : droit d'initiative de Manche Nature et du Comité régional d'étude pour la protection et l'aménagement de la nature en Normandie (CREPAN) acceptée par le préfet de la Manche suite à la déclaration de projet de ZAC de la Herberdière emportant mise en compatibilité du PLU de Donville-les-Bains ;
- 6 novembre 2019 : droit d'initiative exercé par la commune de Frontignan suite à la déclaration d'utilité publique (DUP) du projet de palais des sports de Sète-Agglomé-Méditerranée entraînant mise en compatibilité du PLU de Frontignan.

Les réponses des préfets au questionnaire adressé par la mission vont dans le même sens : un très faible recours à ce droit, et à ce jour, aucun par un groupe de citoyens.

Selon la mission, plusieurs raisons expliquent l'absence de recours à ce dispositif innovant pour des projets portant atteinte à l'environnement :

- D'abord, peu de cas ont réellement pu se poser en raison du seuil de 10 millions d'euros. Peu de cas entraînent dans le cadre du seuil imposé avant la loi d'habilitation de mars 2018, qui l'a ramené à 5 millions d'euros.
- Ensuite, comme l'ont expliqué à la mission des garants et de grands maîtres d'ouvrages privés, les maîtres d'ouvrage choisissent, dans un but de sécurisation du projet, d'anticiper en déclenchant eux-mêmes une concertation préalable volontaire au titre de l'article L. 121-17 pour mieux maîtriser les délais, sans attendre l'épuisement des délais d'exercice du droit d'initiative.

En d'autres termes, ce serait moins la conviction de l'utilité de concerter que la crainte du droit d'initiative et de son délai de quatre mois qui provoquerait dans certains cas le recours à la concertation préalable.

- Le nombre de citoyens à mobiliser est trop important (un pourcentage très élevé de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans les territoires concernés), comme le souligne le préfet de l'Aveyron dans la réponse au questionnaire de la mission.
- Le seuil de dépenses ou de subventions publiques qui permet de faire jouer le droit d'initiative, même abaissé à 5 millions d'euros, resterait trop élevé. Trois départements (Deux-Sèvres, Gers, Tarn) mentionnent cet obstacle dans les réponses au questionnaire de la mission. Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) vont dans le même sens et souhaitent un seuil plus bas.
- Enfin, les ONG soulignent l'effet dissuasif que comporte pour elles la procédure actuelle : le risque d'une décision négative du préfet en opportunité. Le bilan coût/efficacité du montage de dossier est donc négatif pour les ONG auditionnées, compte tenu de ce risque. Ces ONG souhaitent, comme elles l'avaient soutenu lors de la commission Richard²², que l'exercice du droit d'initiative se fasse directement auprès de la CNDP ou par le biais de ses délégués régionaux²³. En effet, l'article L. 121-4 du code de l'environnement, tel que modifié par l'ordonnance de 2016, prévoit que pour l'exercice de ses missions la CNDP peut désigner dans chaque région des délégués, chargés, aux termes du nouvel article R. 121-15, de missions de conseil, d'animation et de diffusion.

²² Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la [démocratisation du dialogue environnemental](#) présidée par l'ancien ministre et sénateur Alain Richard.

²³ Cf. rapport Richard - p.19 : sont exposées les oppositions entre les partisans d'un droit d'initiative validé par le préfet et les partisans d'un droit d'initiative qui serait apprécié en opportunité par la CNDP.

- ***Si la CNDP n'a pas encore été saisie pour organiser un débat public national sur un projet de réforme, les députés auditionnés soutiennent cette avancée du droit.***

L'article L. 121-10 permet la saisine de la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public sur un projet de réforme relatif à une politique publique « *ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». Cette saisine peut être à l'initiative du Gouvernement, de 60 députés ou sénateurs ou de 500 000 ressortissants majeurs de l'Union Européenne résidant en France.

La saisine de la CNDP par le gouvernement dans le cadre du grand débat national, qui ne se référerait pas à cet article L. 121-10, a été estimée hors champ par la CNDP. La mission d'appui à l'organisation du grand débat entraine dans le champ du conseil et de l'expertise, qui absorbe aujourd'hui une partie croissante des moyens de la CNDP.

Les personnes auditionnées, et notamment les parlementaires, apprécient ce dispositif, mais regrettent qu'il soit méconnu et que son financement ne soit pas prévu. Nos interlocuteurs ont exprimé le souhait de faire vivre cette disposition, de remédier à sa méconnaissance et à la difficulté de son usage à cause d'un manque de moyens. Le blocage vient de « *Qui paie* » ? Est-ce que le Sénat et l'Assemblée nationale pourraient s'emparer du sujet et réfléchir à des propositions pour financer l'utilisation du droit d'initiative ? Ou bien l'État, au titre d'une politique publique ?

Là encore, le seuil de 500 000 citoyens apparaît trop élevé²⁴, « *inaccessible* », comme l'a souligné une ONG, intéressée par le dispositif.

- ***Si les dispositifs de conciliation ne sont pas utilisés, l'appel aux fonctions de conseil de la CNDP est en plein essor.***

La réforme de 2016 a ouvert les possibilités de conciliation par la CNDP à la demande du porteur de projet et d'une association.

Aux termes de l'article L. 121-2, issu de l'ordonnance, dès lors que le maître d'ouvrage d'un projet et une ou plusieurs associations²⁵ agréées de protection de l'environnement en font la demande commune, une conciliation peut être mise en œuvre par la CNDP.

Cette procédure est non suspensive, elle a vocation à rétablir le dialogue entre les parties d'une procédure de participation. Le décret de 2017²⁶ reconnaît à la CNDP un large pouvoir d'appréciation pour décider de l'opportunité de conduire une procédure de conciliation. Si elle décide de faire droit à la demande, sa décision, motivée, désigne un conciliateur parmi ses membres, qui est habilité à faire appel à des experts extérieurs, indemnisés par la Commission.

Force est de constater que le dispositif n'a pas été, à ce jour, activé.

Selon M. Puyfaucher et d'autres garants auditionnés, des missions sortant du champ strict du conflit lié à la procédure pour aborder la totalité des aspects conflictuels d'un aménagement sont cependant des nécessités. Le terme de conciliation n'est cependant cité ni dans le rapport Monédiaire ni dans le rapport Richard.

Deux éléments peuvent expliquer l'absence de recours au dispositif introduit par la réforme :

²⁴ Le projet de loi relatif à la privatisation d'Aéroport de Paris pourrait entrer dans le champ de l'ordonnance avec ce seuil à atteindre, si on considère qu'il s'agit « d'une évolution substantielle d'une politique publique ... ayant un effet important sur l'aménagement du territoire ... » (Article R. 121-6-2). La CNDP a jugé irrecevable la saisine de parlementaires dans sa décision du 5 février 2020 au motif que le cahier des charges d'ADP présentant les options générales n'avait pas été publié comme l'exige le code de l'environnement.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041580012&categorieLien=id>

²⁵ Une association agréée au niveau national ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s) au titre de l'article L. 141-1.

²⁶ Article R. 121-15 du Code de l'environnement.

- il reste cantonné dans le champ de la procédure ;
- et, surtout, il oblige à une saisine conjointe, ce qui suppose paradoxalement un accord des parties en conflit. « *La saisine conjointe n'existe pas* » comme le constate la CNDP. Nombre de parties prenantes auditionnées souhaitent le développement de la médiation.

Si la CNDP n'a pas été saisie au titre de l'article L. 121-2 du code de l'environnement, elle l'a été en revanche pour accompagner des parties prenantes sur des dossiers conflictuels. La saisine a eu lieu au titre des missions de conseil et expertise²⁷ :

- le 26 mars 2019 par la préfecture de l'Ariège sur le projet de remise en exploitation d'une mine de tungstène qui fait l'objet de recours nombreux ;
- le 5 décembre 2018 pour restaurer les conditions du dialogue sur le Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), instance dédiée au dialogue et à la concertation de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), autour de l'étang de Berre ;
- en juillet 2017, pour restaurer les conditions du dialogue sur le projet ALTEO à Gardanne par le préfet des Bouches-du-Rhône.

Les garants peuvent être également directement sollicités par les maîtres d'ouvrage pour ce type de mission.

La Ligue de protection des oiseaux a saisi la CNDP pour qu'elle expertise les conditions de déroulement et de prise en compte des consultations électroniques par le ministère de la transition écologique et solidaire.

Ce recours au conseil de la CNDP traduit sans doute un déplacement du besoin de conciliation.

Il conviendrait de rendre effectif le dispositif de conciliation ouvert par l'ordonnance. À partir du moment où la saisine conjointe ne fonctionne pas, les droits d'information du citoyen s'en trouvent entravés. Les concertations menées en l'absence de garant n'apportent pas les mêmes garanties démocratiques ni en matière d'accès à l'information, ni en matière de participation éclairée du public, ni en termes de prise en compte de ses contributions.

1.1.4. La France a comblé un retard, la portée de la participation est réelle et l'effet culturel sensible

Les grands maîtres d'ouvrage privés prennent depuis de nombreuses années la mesure de la participation et de son importance pour favoriser l'acceptabilité des projets. Elles progressent plus lentement vers une approche de faisabilité, selon laquelle le projet de l'entreprise doit être en adéquation avec le développement durable d'un territoire, et désirable pour ses habitants. Elles ont conscience des risques de l'absence de concertation, qui peut être coûteuse en réputation, en délais de réalisation, et donc en efficacité et efficience.

Ainsi, SNCF Réseau, EDF et RTE²⁸ ont créé des équipes dédiées et très impliquées dans la concertation, que la mission a rencontrées. Le pôle concertation chez RTE s'élève par exemple à 80 personnes.

Une communauté de la participation s'est créée depuis une dizaine d'années, elle se développe rapidement depuis 2015. Elle permet des échanges de pratiques réguliers entre tous les acteurs. L'institut de la concertation et de la participation citoyenne, l'association « Décider ensemble », un groupement d'intérêt scientifique, le GIS Participation, en sont les acteurs principaux. Par ailleurs, la CNDP, acteur de référence, offre des garanties et une expertise reconnues.

²⁷ Source CNDP.

²⁸ RTE : Réseau de transport d'électricité

On peut, avec l'appui de la recherche en sciences participatives, considérer que même si l'effet direct des participations attendu au cas par cas n'est pas toujours là, l'effet de transformation culturelle de moyen terme est engagé en France. Selon des témoignages et analyses convergents, la portée des mécanismes de participation est réelle. Les auditions des garants sont venues confirmer que cette transformation est à l'œuvre avec un processus de progrès vers plus de transparence, de qualité d'argumentation et d'inclusion.

Pour la plupart des parties prenantes rencontrées, une plus grande implication de l'État, à tous les niveaux (exemplarité des maîtres d'ouvrages publics, diffusion de brochures et d'outils sur pratiques participatives) serait nécessaire, pour la bonne mise en œuvre de cette politique inscrite dans le code de l'environnement.

L'ordonnance a favorisé le passage d'une démocratie consultative à une démocratie plus délibérative. Cependant, « on ne « décrète » pas la participation, mais il faut permettre à chacun d'appivoiser les procédures »²⁹.

1.2. Cette montée en puissance de la démocratie délibérative bute sur différents obstacles

Comme exposé dans la première partie de ce rapport, l'ordonnance de 2016 a déjà produit des effets positifs, en introduisant la participation du public à l'élaboration de certains plans ou programmes et en provoquant une forte augmentation du nombre de concertations préalables volontaires.

Néanmoins, cette montée en puissance de la mise en œuvre de l'ordonnance se trouve aujourd'hui limitée par divers facteurs.

1.2.1. Les moyens de la CNDP sous tension

L'étude d'impact de la réforme réalisée en avril 2017 prévoyait, pour les trois premières années de mise en œuvre, un impact annuel sur le budget de la CNDP de 2,6 M€. Le tableau ci-dessous présente, pour les principaux postes identifiés dans l'étude d'impact, la comparaison entre les besoins annuels estimés dans cette dernière et l'augmentation réelle du budget de la CNDP entre l'année 2016 et l'année 2020.

Principaux postes	Besoin annuel figurant dans l'étude d'impact	Augmentation du budget de la CNDP entre 2016 et 2020
Débats publics	75 k€	245 k€
Concertations préalables volontaires	1 479 k€	756 k€
Expertises et conciliations	500 k€	13 k€
Moyens humains	250 k€	201 k€
Correspondants régionaux	300 k€	0 k€ (mesure non mise en œuvre aujourd'hui)
Total	2 604 k€	1 215 k€

²⁹ G. Monédiaire, rapport de la Commission du droit de l'environnement, 2015, précité.

Cette comparaison montre tout d'abord que la montée en puissance du nombre de concertations préalables volontaires, même si elle est très importante (voir 1.1.2. ci-dessus) n'atteint pas encore le niveau que prévoyait l'étude d'impact de l'ordonnance. Elle montre également que l'augmentation du coût des expertises diligentées par la CNDP est inférieur au montant figurant dans l'étude d'impact. En revanche, le budget des débats est nettement plus élevé que celui prévu initialement.

Le budget de la CNDP a progressé globalement de 1,3 million d'euros environ entre 2016 et 2020. Cette augmentation semble permettre de prendre en compte les besoins financiers actuels de la Commission, à l'exception de la nomination de délégués régionaux, pourtant envisagée par l'ordonnance, comme vu précédemment (article L. 121-4 précité).

La mission estime que la montée en charge des nouvelles missions issues de la réforme n'est pas achevée : le nombre de garants nommés pour des concertations volontaires augmente de façon continue (cf. partie 1.1), ce vivier de garants géré par la CNDP doit être formé et accompagné, ce qui a un coût. Le nombre de débats augmente également, concertations et débats représentant les plus grosses dépenses. Il faut aussi compter avec l'accroissement continu des demandes de conseil et d'expertise. Le recours à certains dispositifs peu utilisés (droit d'initiative, débat public sur un projet de réforme nationale) pourrait aussi avoir un effet budgétaire. Enfin, la création des délégués régionaux de la CNDP serait un élément de meilleure diffusion des pratiques et d'équité territoriale, le développement des concertations comme nous l'avons vu étant concentré dans certaines parties du territoire. **Aussi la mission préconise de suivre attentivement l'évolution de l'activité de la CNDP et d'anticiper ses besoins financiers.** À défaut, la CNDP risque de ne plus pouvoir remplir de manière satisfaisante l'ensemble de ses missions et être amenée à faire des choix négatifs par rapport à la qualité d'accompagnement des participations.

S'agissant des moyens humains, ils sont également sous tension. Le nombre de dossiers suivis par la CNDP a fortement augmenté. Les saisines ont quasiment triplé entre 2016 et 2017, année d'entrée en vigueur de l'ordonnance ; elles ont doublé entre 2017 et 2019 du fait de la montée en puissance des dispositifs novateurs de l'ordonnance (concertation préalable volontaire, participation post-débat public ou concertation préalable). Les moyens de la CNDP ont été renforcés avec trois agents supplémentaires, portant à 14 le nombre de ses agents permanents. La question se pose de la capacité de la CNDP à faire face à une augmentation de son activité qui se poursuivrait selon le rythme constaté ces trois dernières années. **Une évaluation actualisée des moyens humains nécessaires à la CNDP se révèle indispensable**, l'évaluation existante datant de l'étude d'impact de l'ordonnance.

Enfin, l'ordonnance a créé un fonds de concours au bénéfice de la CNDP pour contribuer aux dépenses liées aux débats publics. La CNDP s'est vue, dès lors, confier le soin de commander et de régler directement les prestations nécessaires à l'organisation des débats publics³⁰. Il en résulte une charge de travail supplémentaire pour l'autorité administrative indépendante (passation de marchés publics, gestion financière et comptable de ces marchés). L'obligation de recourir aux prestataires lauréats des marchés publics cadres se révèle contraignante. La mission a constaté que, pour certains membres de CPDP auditionnés, la CNDP serait trop liée avec ses prestataires pré-sélectionnés d'avance avec des contrats cadre. Ces interlocuteurs de la mission ont exprimé des doutes quant à l'efficacité de cet aspect de la réforme conçu pour renforcer l'indépendance de la CNDP.

1.2.2. La réforme n'est pas suffisamment connue et son appropriation est inégale

1.2.2.1. Une situation différenciée au sein des services centraux du MTES

³⁰ Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les prestations étaient commandées et réglées par les porteurs de projets ou de plans programmes, en respectant le cahier des charges de la commission particulière de débat public. C'est l'article L. 121-6 qui instaure l'indépendance financière de la CNDP.

La DGEC est, comme décrit précédemment, très concernée par la réforme. Elle a été le maître d'ouvrage de plans programmes soumis à débats publics (PPE et PNGMDR) et mené une concertation préalable pour la prolongation de la concession du Rhône³¹. Son implication dans ces différents processus participatifs s'est améliorée progressivement, d'un processus au suivant. Elle dispose aujourd'hui de repères utiles issus des retours d'expérience. Ayant dû faire appel à des prestataires externes pour partager les commentaires en ligne et répondre, elle reconnaît n'avoir pas anticipé le temps nécessaire à la gestion de la procédure participative. La DGEC s'est fortement impliquée dans les processus de participation liés à la réalisation des grands projets éoliens en mer. Elle note que les retours d'expérience d'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, montrent que nos partenaires travaillent en continu sur ces processus participatifs, alors que la France y travaille encore au coup par coup de façon moins structurelle et moins anticipée. Ces processus « *obligent l'administration centrale à sortir de sa tour d'ivoire* », selon la DGEC, qui innove et s'implique. Si les premiers débats publics sur ces projets ont été portés par les lauréats de la consultation lancée par l'État, à un stade où les marges d'évolution des projets ont été très limitées (les zones d'implantation étant déjà arrêtées), la loi a fait évoluer cette situation. L'État organise désormais le débat au stade de la définition des zones propices. Un débat public est ainsi en cours pour identifier au large des côtes normandes les zones pouvant potentiellement accueillir des éoliennes en mer.

La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) n'a pas eu à mettre en œuvre les dispositions nouvelles de l'ordonnance (le SNIT, seul plan programme de niveau national porté par la DGITM, ayant été supprimé par l'article 3 de la loi d'orientation des mobilités (LOM)). Les maîtres d'ouvrage placés sous sa tutelle (DRE puis DREAL) pratiquent depuis longtemps la concertation sur ses projets routiers selon les dispositions du code de l'urbanisme (article L. 300-2 devenu L. 103-2), concertation que la DGITM a mise au cœur de son processus d'élaboration des projets³². Pour tenir compte de la charte de la participation du public (voir partie 2.2.3.), elle incite aujourd'hui les services déconcentrés à demander à la CNDP la nomination d'un garant pour les concertations préalables, y compris pour celles menées au titre du seul code de l'urbanisme.

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) a mené une concertation préalable sur le projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, faisant suite à l'abandon du projet de construction d'un nouvel aéroport du grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes. Comme indiqué dans la partie 1.1.2, cette concertation réussie s'est totalement inscrite dans les objectifs de l'ordonnance.

La DGPR a conduit une concertation préalable avec garant pour le plan national de gestion des déchets (PNGD). Cette expérience unique ne se reproduira pas puisque ce plan a vocation à être remplacé par les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), élaborés par les conseils régionaux.

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), quant à elle, prépare la saisine de la CNDP pour la révision du programme d'actions national (PAN) pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. Ce sera sa première expérience de participation sous le régime de l'ordonnance de 2016.

Certaines directions d'administration centrale du MTES, grands maîtres d'ouvrage public, ont dû faire face à un changement culturel. Si elles sous-estiment encore dans l'ensemble les moyens humains nécessaires, elles s'approprient progressivement les dispositions de l'ordonnance. Elles n'ont pas encore effectué tous les retours d'expérience nécessaires et se posent parfois des questions sur l'utilité des processus participatifs lourds (débats publics particulièrement) au regard de l'investissement financier et humain qu'ils nécessitent. Elles se sont de plus en plus fortement impliquées dans leur déroulement. L'organisation de retours d'expérience entre directions générales du MTES serait très souhaitable et sans doute profitable.

³¹ Cette concertation fait l'objet d'une analyse en annexe.

³² Voir instruction technique relative aux modalités d'élaboration des opérations d'investissement et de gestion sur le réseau national (version du 20 novembre 2019).

1.2.2.2. De grands opérateurs publics sur des sujets sensibles pratiquent la participation

Des projets souvent sensibles comme la construction de prisons (Justice), de regroupement d'hôpitaux (Santé), de grands équipements sportifs (Sports) s'accompagnent de difficultés d'insertion dans le territoire et nécessitent un effort d'appropriation des procédures de participation par les ministères concernés. Les exemples qui suivent, non exhaustifs, montrent l'implication d'opérateurs publics dans deux domaines sensibles (justice, santé).

Ces concertations récentes sur des grands projets ont été conduites par des maîtres d'ouvrages publics sous tutelle des ministères de la justice, de la santé et de la recherche.

La concertation préalable du campus hospitalo-universitaire Grand Paris Nord (10 décembre 2018 - 10 février 2019) a été conduite par l'Assistance publique hôpitaux de Paris (APHP) et l'Université de Paris-Diderot. Le projet s'inscrit dans le Projet régional de santé (PRS 2018-2022) et le schéma régional de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation (SRESRI 2017-2021). Le compte-rendu du garant désigné par la CNDP montre que la concertation a permis de présenter à un large public la façon dont le projet prendra en compte les exigences de développement durable (gestion des déchets, maîtrise de l'énergie, haute qualité environnementale et écoconstruction, espaces végétalisés). Des réunions publiques à Saint-Ouen, en présence du président de l'APHP et de la présidente de l'Université Paris Diderot, le recours à un facebook live, site Internet, registres, au centre administratif social de Saint-Ouen, 2 000 flyers, campagne d'affichage chez les commerçants, médias locaux ont permis une mobilisation large. Des réunions internes (personnel hospitalier) ont eu lieu ainsi qu'avec les associations et les patients. L'implication des maîtres d'ouvrage dans ce territoire de Seine-Saint-Denis a été un facteur de qualité de cette participation. Le bilan montre les réponses du maître d'ouvrage à chaque questionnement (choix stratégiques en matière de recherche et de santé, nombre de lits, intégration au cœur de Saint-Ouen-sur-Seine...).

De même, la concertation pour le projet de construction d'un établissement pénitentiaire sur la commune de Tremblay-en-France, conduite du 27 mai au 5 juillet 2019 sous l'égide de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), établissement public administratif sous tutelle du ministère de la justice, a permis l'expression d'interrogations du public sur des alternatives à l'enfermement (travaux d'utilité collective) ou sur les conditions de détention en France et les budgets insuffisants alloués à la politique pénitentiaire.

Ces exemples montrent que la mise en œuvre de la réforme permet à nos concitoyens de s'exprimer sur des sujets qui vont bien au-delà des enjeux environnementaux. Ils confirment la pluralité des domaines d'action de la CNDP et de ses garants.

1.2.2.3. Les services déconcentrés de l'État tardent à s'approprier l'ordonnance

Pour les services déconcentrés, même si les réponses au questionnaire adressé aux préfets montrent une connaissance contrastée de l'ordonnance, l'absence de mise en œuvre, au niveau local, de certaines de ses dispositions (droit d'initiative, concertation imposée par l'autorité décisionnaire) ne permet pas de se prononcer sur sa complète appropriation par les services déconcentrés de l'État, malgré l'organisation de cinq ateliers régionaux en 2016 et 2017 à l'initiative du Commissariat général au développement durable (CGDD) après la promulgation de l'ordonnance. Cette interrogation est renforcée par l'absence d'un réseau consacré à la participation, piloté par le CGDD. En effet, ce dernier estime qu'il ne dispose pas des moyens nécessaires pour animer un tel réseau et préfère se consacrer à la promotion et au suivi de la charte de la participation du public (voir partie 2.2.). Cette action ne remplace pas les actions de formation nécessaires pour s'assurer que les services déconcentrés de l'État connaissent le droit à l'information et à la participation, maîtrisent les dispositions de cette ordonnance et puissent ainsi conseiller les porteurs de projets ou de plans programmes, publics et privés. Parmi ces derniers, une entreprise suggère la création par le ministère d'« *ambassadeurs de la participation* » dans les territoires.

1.2.2.4. Les élus peinent à distinguer les apports de l'ordonnance dans la multiplicité des dispositifs participatifs

La promotion de l'ordonnance auprès des élus et des fonctionnaires territoriaux repose principalement sur deux leviers : le travail des associations dédiées à la participation (notamment l'association « Décider ensemble ») en liaison avec le CGDD et l'organisation de sessions de formation sous forme de MOOC³³, ouvertes à tout public.

Quatre ateliers interrégionaux destinés à la présentation de l'ordonnance, préparés par l'ICPC, se sont ainsi tenus fin 2017-début 2018. L'association « Décider ensemble » organise également tous les ans depuis 2017 des rencontres nationales sur la participation. Parallèlement, depuis mai 2017, six sessions de formation par MOOC ont eu lieu, planifiées par le CGDD en liaison avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Un effort de formation est donc fait en direction des élus et fonctionnaires territoriaux. Pour autant, les réseaux d'élus auditionnés par la mission ont montré une faible appropriation des dispositions de l'ordonnance par ceux-ci. La mission a pu observer une certaine confusion entre les notions de participation du public et d'évaluation environnementale et constate l'absence de mise en œuvre, par les élus, de certaines dispositions de l'ordonnance telles que le droit d'initiative.

1.2.2.5. Les associations environnementales soutiennent l'ordonnance mais souhaitent que leur participation soit mieux prise en compte

Les associations environnementales se sont emparées de plusieurs nouveautés introduites par l'ordonnance, notamment l'élargissement des débats publics aux plans ou programmes de niveau national. Elles ont participé activement au débat public sur le PPE, et sur le PNGMDR et nourrissent le débat par leurs cahiers d'acteurs.

Cependant, plusieurs dispositions de l'ordonnance restent quasi inutilisées par elles : il s'agit du droit d'initiative (articles L. 121-17-1 à L. 121-19 du code de l'environnement) et de la demande de conciliation auprès de la CNDP (article L. 121-2 du code de l'environnement).

Les principales raisons expliquant l'absence de recours à ces dispositifs ont été exposées (voir 1.1.3.). Les ONG au niveau national ont participé à la création du droit d'initiative mais, le jugeant hors d'atteinte en raison des conditions requises (seuil, mode de validation), elles n'ont pas spécialement informé les acteurs de terrain, d'où la méconnaissance de ce dispositif par les représentants locaux des associations environnementales qui, seuls, peuvent le mettre en œuvre pour les projets, plans ou programmes dont ils ont connaissance. Des actions de formation destinés aux services de l'État ou de la fonction publique territoriale pourraient être ouvertes aux associations environnementales.

D'une façon plus générale, la demande d'efficacité de la part des ONG est liée au respect de l'obligation redditionnelle (voir définition au 1.1.2.). La tentation de désertier les procédures est présente comme le montrent les modes d'action de certaines ONG. Il y a donc un réel enjeu démocratique à entendre les demandes d'adaptation des dispositifs pour qu'ils ne soient pas inutilisés et donc inutiles.

1.2.2.6. La charte de la participation du public : une référence appréciée mais confidentielle

La charte de la participation du public a été conçue par le ministère de la transition écologique et solidaire comme un outil d'aide à la mise en œuvre du dispositif de participation du public, dont l'ordonnance de 2016 constitue un pilier essentiel. L'adhésion à cette charte est volontaire et possible depuis octobre 2016, date à laquelle sa rédaction a été stabilisée. La charte comptait, fin 2019, 157 adhérents³⁴.

³³ MOOC : Massive open online course (formation en ligne ouverte à tous).

Cette charte comporte quatre articles exposant les valeurs et principes à respecter pour mettre en place un processus participatif vertueux : mise en place d'un cadre clair et partagé, état d'esprit constructif, recherche de la participation de tous, pouvoir d'initiative laissé au citoyen.

Le porteur de projet, de plan ou de programme adhérent s'engage à respecter ce référentiel. Des rencontres de la communauté ont lieu deux fois par an et sont des temps forts du réseau. Ainsi en 2019, une rencontre a eu lieu à La Défense sur la participation à grande échelle au prisme du grand débat national, une autre s'est déroulée à Rennes sur la thématique énergie-climat.

La communauté de la charte se réunit aussi autour d'une plateforme, la plateforme Réseau-participation, espace d'information, de collaboration et d'échanges, qui compte près de 400 utilisateurs, dont environ 180 l'ont rejointe en 2019, ce qui montre le dynamisme de cet outil récent.

Les associations environnementales et les chercheurs en sciences participatives ont une opinion positive vis-à-vis de cette charte. De grands porteurs de projets, de plans ou de programmes (le MTES, le MCTRCT³⁵, RTE, SNCF Réseau, VNF³⁶) l'ont adoptée. Néanmoins, on constate que le nombre de collectivités ou groupements de collectivités adhérentes est limité (19) et qu'aucune fédération représentant des porteurs de projets privés importants ne figure dans la liste des adhérents. Le seul suivi de cette charte ne saurait donc remplacer les actions d'information et de formation à destination des services de l'État, des élus et des associations environnementales évoquées précédemment.

1.2.3. Un droit de la participation perçu comme complexe et peu lisible

La mise en œuvre de la participation nécessite l'appropriation de nombreux textes d'origine variée :

- tout d'abord l'ordonnance de 2016 elle-même, qui nécessite un travail particulier de compréhension, compte tenu de l'étendue des sujets traités ;
- le code de l'urbanisme ensuite, dont les dispositifs de concertation particuliers doivent être mis en regard de ceux existant dans le code de l'environnement ;
- les dispositions concernant l'évaluation environnementale encore, car elles ont de l'influence sur le périmètre des projets, plans ou programmes soumis à participation ;
- enfin, certaines circulaires (circulaire Fontaine³⁷ en particulier) créant une procédure de consultation spécifique à certains projets à articuler avec la participation au titre de l'ordonnance de 2016.

Cette superposition de textes engendre un sentiment de complexité et d'illisibilité de la participation pour le public. Le temps et la pratique des dispositions les plus récentes (celles de l'ordonnance de 2016 en particulier) pourraient atténuer ce sentiment. Cependant, à la suite des entretiens qu'elle a menés, **la mission a relevé l'enjeu**, partagé par tous les interlocuteurs rencontrés, **d'une amélioration de l'articulation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme dans le domaine de la participation et celui de la clarification du périmètre des projets qui doivent faire l'objet d'une saisine de la CNDP au titre de l'article L. 121-8.**

³⁴ Les adhérents se répartissent ainsi fin 2019 : 29 associations, 68 citoyens, 19 collectivités, 21 entreprises, 16 établissements publics, 2 représentants de l'État, 1 groupement d'intérêt public (GIP) et 1 groupement d'intérêt scientifique (GIS) (source : CGDD, 2020).

³⁵ MCTRCT : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

³⁶ VNF : Voies navigables de France.

³⁷ Circulaire de la ministre de l'industrie du 9 septembre 2002 consacrée au développement des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité.

L'analyse des dispositions de la circulaire Fontaine ci-après montre en revanche que son articulation avec les dispositions de l'ordonnance de 2016 ne pose pas de problème majeur.

1.2.3.1 Articulation du code de l'environnement et du code de l'urbanisme

La coexistence de participations au titre du code de l'environnement et au titre du code de l'urbanisme conduit à des situations étonnantes pour le public. Le tableau ci-dessous et celui joint en annexe 9 décrivent l'ensemble de ces situations. Ainsi, à titre d'exemple, si l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) est soumise à concertation préalable au titre du code de l'urbanisme (article L. 103-2), la participation pour leur mise en compatibilité relève du code de l'environnement au titre de l'article L. 121-15-1, si elle est soumise à évaluation environnementale.

Type de plan	Concertation au titre du code de l'urbanisme (L. 103-2)	Participation au titre du code de l'environnement
Élaboration ou révision de SCoT et de PLU	OUI	NON
Mise en compatibilité de SCoT et de PLU	NON	OUI si soumise à évaluation environnementale (article L. 121-15-1)
Élaboration ou révision de cartes communales	NON	OUI si soumise à évaluation environnementale (article L. 121-15-1)
Élaboration ou révision de DTADD	NON	OUI
Élaboration ou révision du SDRIF, du SAR/PADDUC	NON	OUI
Élaboration ou révision de SRADDET	NON	OUI
Modification de DTADD	NON	OUI si soumise à évaluation environnementale (article L. 121-15-1)
Modification du SDRIF, du SAR/PADDUC	NON	OUI si soumise à évaluation environnementale (article L. 121-15-1)
Modification du SRADDET	NON	OUI si soumise à évaluation environnementale (article L. 121-15-1)

Source : Fiche DGALN/DHUP/Bureau de l'urbanisme de mars 2018.

Pour les projets, deux cas se présentent :

1. Ils ont fait l'objet d'une concertation au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme organisée dans le respect des droits mentionnés aux 1°, 3° et 4° du II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement : dans ce cas, ils n'entrent pas dans le périmètre des concertations préalables au titre du code de l'environnement (article L. 121-15-1 du code de l'environnement modifié par l'article 7 de la loi ELAN³⁸). Seules les dispositions du code de l'urbanisme concernant la participation s'appliquent pour ces projets, sauf s'ils relèvent d'une saisine obligatoire de la CNDP

³⁸ Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

au titre de l'article L. 121-8 du code de l'environnement. Les problèmes que suscite cette disposition vis-à-vis des droits ouverts par l'ordonnance de 2016 (notamment le droit d'initiative) seront abordés en partie 3 du rapport.

2. Ils n'ont pas fait l'objet d'une telle concertation : dans ce cas, des participations au titre des deux codes existent (voir tableau en annexe). Cette situation, qui se produit fréquemment pour les projets routiers et ferroviaires, est peu lisible pour le public.

Des propositions ont déjà été faites pour améliorer l'articulation entre les dispositions du code de l'urbanisme et celles du code de l'environnement³⁹, comme développé en partie 3.

1.2.3.2 Périmètre des projets soumis à participation

Au travers de deux exemples⁴⁰, la mission a été amenée à s'interroger sur la cohérence du périmètre des projets devant faire l'objet d'une saisine de la CNDP (article L. 121-8), au regard de la notion de projet en matière d'évaluation environnementale. En effet, l'article R. 121-2 du code de l'environnement qui décrit les catégories de projets relevant de l'article L. 121-8 ne se réfère pas à la notion de projet définie en matière d'évaluation environnementale à l'article L. 122-1. Cette omission peut avoir des conséquences négatives sur le contenu du projet soumis à participation. En effet, des éléments du projet au sens de l'évaluation environnementale (par exemple : la desserte en transport en commun des aéroports concernés ou encore les zones d'activités créées suite aux aménagements aéroportuaires) pourraient ne pas être intégrés au projet soumis à participation privant celle-ci d'une part importante de son utilité et de son sens. Dans les deux exemples cités, le maître d'ouvrage ou le préfet a demandé à l'autorité environnementale de lui préciser le périmètre du projet au sens de l'évaluation environnementale pour que le projet soumis à participation intègre cette donnée et que la participation du public soit complète. Cette demande aurait pu être évitée si le code de l'environnement faisait référence à la notion de projet au sens de l'évaluation environnementale lorsqu'il traite de la participation.

Certaines dispositions du code de l'environnement pourraient également être modifiées pour éviter des situations ambiguës ou paradoxales. La liste des projets de l'article R. 121-2 pour lesquels la CNDP doit être saisie au titre de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, est jugée par certains d'une « *complexité monumentale, oscillant entre le trop précis et le pas assez précis* ».

Ainsi, dans cette liste, figure pour les aéroports, la rubrique 2 intitulée « *création ou extension de pistes d'aérodromes* ». Cette rédaction très limitée a pour effet d'exclure de la saisine obligatoire de la CNDP les projets d'aménagements aéroportuaires ne nécessitant pas de création ou d'extension de piste. De ce fait, le projet d'extension du terminal 4 de l'aéroport de Roissy n'a pas pu faire l'objet d'une saisine obligatoire de la CNDP en dépit de l'importance de ses enjeux économiques et environnementaux et de son coût compris entre 7 et 9 milliards d'euros. Seule une concertation volontaire portée par Aéroports de Paris a permis au public de s'exprimer sur ce projet.⁴¹

A minima, la rédaction de cette rubrique 2 de l'article R. 121-2 devrait être revue pour viser les projets de « *création ou extension d'infrastructures aéroportuaires* ». Les seuils et critères pour cette rubrique relevant des articles L. 121-8-I et L. 121-8-II devraient être adaptés pour tenir compte de cette nouvelle formulation.

³⁹ Voir notamment les recommandations n° 2 et n° 4 du rapport n° 010896-01 - décembre 2017 - CGEDD de Jean-Philippe Moretau et Jean-Pierre Thibault sur « La concertation préalable en urbanisme - accompagner le développement d'une pratique citoyenne ».

⁴⁰ Les projets d'extension du terminal 4 de l'aéroport de Roissy et de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique

⁴¹ La CNDP a décidé, au vu de l'ampleur des enjeux socio-économiques de ce projet, de nommer 4 garants pour cette concertation, et souhaité qu'elle offre les mêmes possibilités de participation qu'un débat public (cf. décisions CNDP).

1.2.3.3. La circulaire Fontaine : une articulation satisfaisante avec les dispositions de l'ordonnance

La circulaire Fontaine du 9 septembre 2002 concerne le développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité. Elle comprend notamment des dispositions relatives à la planification de ce développement (partie 1) et à la concertation sur les projets (partie 3).

Si les dispositions concernant la planification sont tombées en désuétude, notamment du fait de la création des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, celles relatives à la concertation restent toujours en vigueur. Il s'agit, dans cette concertation, de déterminer, sous la responsabilité du préfet de département, le fuseau de moindre impact à l'intérieur duquel sera défini le tracé ou l'emplacement de l'ouvrage. Cette concertation associe un nombre limité de participants, choisis par le préfet parmi les élus et les associations représentatives des populations concernées. Elle se déroule en deux temps : une première phase vise à déterminer l'aire d'étude, une deuxième phase aboutit à la définition du fuseau de moindre impact.

Compte tenu de leurs différences d'objectifs et de modalités, RTE (maître d'ouvrage de ce type de projet) a travaillé avec la CNDP à une articulation de la concertation Fontaine avec la participation au titre de l'ordonnance de 2016. Le processus validé est le suivant :

1. Mise en œuvre de la première phase de la concertation Fontaine (définition du périmètre d'étude).
2. Réalisation de la concertation préalable au titre de l'ordonnance de 2016, sur le principe du projet et au cours de laquelle le périmètre d'étude peut aussi être questionné.
3. Mise en œuvre de la deuxième phase de la concertation Fontaine (détermination du fuseau de moindre impact).
4. Conduite du projet avec garant post-concertation jusqu'à l'enquête publique.

Les étapes 1 et 3 du processus constituent en fait des étapes préparatoires aux étapes 2 et 4. Comme le public peut, sans biais réel, faire valoir ses droits lors des étapes 2 et 4, la mission estime que la circulaire Fontaine reste compatible avec les dispositions de l'ordonnance de 2016.

1.3. Des enjeux essentiels : l'obligation de rendre compte et le continuum participatif

1.3.1. L'obligation de rendre compte, clé de voûte de l'édifice participatif, reste à préciser

Sans une obligation de rendre compte, il n'existe pas pour le citoyen de garantie que ce qu'il a exprimé a été entendu, et sa confiance peut alors s'effriter rapidement.

C'est pourquoi un des apports de l'ordonnance est la mention d'une obligation redditionnelle. Celle-ci est d'abord définie comme un élément du droit d'être informé, à l'article L. 120-1 « *la participation confère le droit pour le public d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation* ».

L'ordonnance a lié l'obligation redditionnelle à la décision du maître d'ouvrage. Pour les débats, selon l'article L. 121-13, le maître d'ouvrage « *décide du principe et des conditions de la poursuite du plan, programme ou projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au plan, programme ou projet soumis au débat public. Il indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public.* ». C'est sur cette seule

disposition que repose l'obligation redditionnelle pour les débats publics. Pour les concertations préalables, selon l'article L. 121-16 « *Le maître d'ouvrage indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation* ». La formulation relative au débat est plus précise que celle relative à la concertation préalable.

Au-delà de la stricte obligation de rendre compte, la qualité de la redevabilité par le maître d'ouvrage n'est pas définie. Elle constitue pourtant un élément primordial pour renforcer la confiance du public dans la sincérité, et par suite dans l'utilité des démarches participatives. Cette qualité se juge à **la motivation et au caractère complet de la décision** que le maître d'ouvrage prend après la participation (débat public ou concertation préalable) pour définir les suites qu'il entend lui donner. **Elle se juge aussi à la capacité et à la volonté du maître d'ouvrage de modifier le projet pour mieux répondre aux demandes de la société et du territoire.**

Les exemples de débats publics et de concertations préalables que la mission a été amenée à examiner montrent que la qualité de la redevabilité varie en fonction des participations, aussi bien pour les débats publics que pour les concertations préalables. Or, toutes les parties prenantes rencontrées par la mission considèrent qu'un haut niveau de qualité doit être systématiquement atteint dans les décisions du maître d'ouvrage afin de poursuivre l'élaboration de son projet, plan ou programme dans les meilleures conditions mais aussi afin de renforcer la crédibilité de la participation auprès du public, une seule expérience mal vécue pouvant dissuader celui-ci de s'engager dans toute nouvelle participation.

Préciser le contenu de l'obligation redditionnelle dans le droit positif paraît souhaitable, comme proposé dans la troisième partie de ce rapport.

Une autre option consisterait à renforcer les moyens de contraindre le maître d'ouvrage à mieux remplir son obligation redditionnelle. Certaines parties prenantes rencontrées par la mission ont ainsi évoqué la possibilité de donner le pouvoir à la CNDP de mettre en demeure le maître d'ouvrage d'améliorer sa décision. Si cette proposition paraît excessive, en revanche, le droit pourrait reconnaître explicitement à la CNDP la compétence de commenter la décision du maître d'ouvrage, afin de permettre à ce dernier d'améliorer le contenu de son projet, plan ou programme dans la poursuite de son élaboration. La CNDP, sans attendre de disposition législative ou réglementaire, a déjà eu l'occasion de le faire.

1.3.2. Un pont entre l'amont et l'aval à consolider

L'ordonnance de 2016 vise aussi à remédier à l'une des faiblesses existant auparavant dans la participation, à savoir l'absence de continuité entre la participation amont (débat public, concertation préalable) et la participation aval (enquête publique). En effet, cette absence de continuité ne permettait pas d'assurer la traçabilité de l'évolution du projet jusqu'à l'enquête publique, en fonction des enseignements tirés de la participation amont.

Pour ce faire, l'ordonnance a introduit, dans l'article L. 121-14, l'obligation de nommer un garant après chaque débat public et chaque concertation préalable décidés par la CNDP, chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. Comme tout garant, il rédige un rapport au terme de sa mission sur les conditions dans lesquelles l'information et la participation du public ont été assurées jusqu'à l'enquête publique.

Entre 2017 et 2019, la CNDP a été saisie de 28 dossiers au titre de ce continuum entraînant la nomination de 37 garants. Les chiffres communiqués par la CNDP ne montrent pas, sur ces trois années, de tendance à la hausse pour cet aspect de l'ordonnance, contrairement au nombre de garants nommés pour des concertations préalables volontaires. Cette situation s'explique par la baisse en 2018 du nombre de saisines de la CNDP au titre de l'article L. 121-8. Il est néanmoins probable que le nombre de garants nommés au titre de l'article L. 121-14 augmente en 2020 ou 2021 au vu de l'augmentation des saisines de la CNDP en 2019 au titre de l'article L. 121-8, et aussi en

raison du développement des participations par voie électronique (PPVE) avec garant (cf. infra partie 2).

Aujourd'hui, on ne dispose que d'un *retour d'expérience très limité* sur la mise en œuvre de ce continuum, alors qu'il s'agit d'une *des innovations profondes de l'ordonnance* dont l'impact sur la crédibilité pour le public de la participation est aussi important que la qualité de la redevabilité évoquée au chapitre précédent. **La mission suggère donc de développer l'ingénierie de ce continuum, en organisant un réseau de retour d'expériences et de partage de bonnes pratiques.** Son animation, qui pourrait naturellement revenir à la CNDP, pose néanmoins le problème des moyens humains de cette dernière, comme évoqué au chapitre 1.2.1 précédent.

Enfin, pour les concertations volontaires les plus sensibles, **il pourrait être reconnu au maître d'ouvrage la possibilité de demander la nomination d'un garant à la CNDP pour assurer le continuum entre la concertation préalable et l'enquête publique**, permettant ainsi de renforcer la confiance et la sérénité du public.

1.4. Un besoin d'efficacité et d'efficience

À l'occasion de ses entretiens, la mission a pu entendre les questions que se posent, d'une part les porteurs de plans ou de programmes et d'autre part, les porteurs de projets quant à l'efficacité et l'efficience des processus participatifs.

Les plans ou programmes soumis à la participation relèvent d'autorités publiques nationales ou locales. Seuls les plans ou programmes de niveau national peuvent faire l'objet de débats publics dont les coûts sont significatifs (1,7 million d'euros pour le débat public sur le PNGMDR par exemple). Pour les autres plans et programmes qui font seulement l'objet d'une concertation préalable dans le cadre de l'ordonnance, les coûts externes pour le porteur sont moindres (c'est le cas par exemple de la concertation sur la prolongation de la concession du Rhône). Par ailleurs, ces débats publics et concertations mobilisent fortement les équipes du porteur de plan ou de programme ainsi que les autres parties prenantes (élus, associations environnementales, experts, public).

L'efficacité et l'efficience de ces processus participatifs, au regard de leur coût financier et humain, s'apprécient dès lors par leur utilité sociale (inclusion de tous les publics) et par la réalité de leur apport pour le plan ou programme, qui implique, pour le porteur de plan ou de programme, de prendre en compte les avis et propositions exprimés lors de la participation pour l'améliorer.

De bonnes pratiques et des innovations ont été développées, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, dans la conduite des débats publics et des concertations préalables pour améliorer la participation des personnes exclues (voir partie 1.1.1.). Il conviendrait de les partager largement, en s'appuyant sur les réseaux existants (ICPC et association « Décider ensemble »).

Pour les projets, il est légitime de distinguer les « gros » projets des « petits » projets.

Pour les « gros » projets, le coût externe de la participation supporté par le porteur reste nettement inférieur à 1 % du coût global. L'enjeu, pour ces « gros » projets, se situe dès lors, comme pour les plans ou programmes, dans la capacité à inclure tous les publics et à prendre en compte les avis et propositions exprimés lors de la participation. Pour les « petits » projets, le coût externe de la participation (préparation du dossier du maître d'ouvrage, logistique de la participation) peut devenir dissuasif s'il atteint plus de 5 % du coût global du projet. Pour éviter cette dérive, il convient de rechercher des modalités de participation proportionnées. L'enjeu de proportionnalité ne peut cependant pas conduire à rechercher un dispositif simplifié, qui ajouterait à la complexité du droit en vigueur. En revanche, la mutualisation des outils, la mobilisation des chambres consulaires (agriculture et industrie) pour leur permettre de venir en appui des entreprises de taille intermédiaire est à rechercher.

Enfin, pour tout type de projet, une recherche d'internalisation des compétences, afin de limiter les coûts externes, est souhaitable pour les maîtres d'ouvrage publics, à l'instar de ce qu'ont fait les grands maîtres d'ouvrage privés (SNCF Réseau, Edf, RTE notamment).

Les bonnes pratiques et innovations développées depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance devraient être mieux partagées afin d'améliorer la participation de tous les publics et de veiller à la proportionnalité des démarches participatives pour les petits projets. Cela suppose un changement d'échelle dans la stratégie de l'État pour développer la culture et la pratique de la participation.

2. La modernisation de la procédure en aval offre un bilan positif mais contrarié par les exceptions à la dimension présenteielle de l'enquête publique

L'objectif de cette ordonnance a été, comme vu dans la première partie, de renforcer la participation du public **en amont** du processus d'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, mais aussi **en aval**, ce qui a conduit à une modernisation de l'enquête publique.

Cette modernisation se traduit, dans le dernier volet de l'ordonnance, par la généralisation de la dématérialisation et la possibilité de faire des observations par Internet, pour faciliter la participation de plus de citoyens et alléger les modalités de réalisation. L'enquête publique évolue avec une réduction possible de sa durée à quinze jours minimum au lieu de trente, en l'absence d'évaluation environnementale et une prolongation, dans ce cas, possible dans la limite de quinze jours. Le recours à une enquête publique unique est par ailleurs favorisé.

2.1. L'enquête publique et ses nouvelles procédures, notamment dématérialisées : un progrès reconnu

2.1.1. Une avancée à améliorer et concrétiser

L'article L. 123-10 du code de l'environnement fixe les nouvelles règles : « *Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête informe le public. **L'information du public est assurée par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par l'enquête, ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, par voie de publication locale*** ».

Désormais mis en ligne sur le site des préfetures, le dossier reste disponible dans un support papier pendant toute la durée de l'enquête. Un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public doivent être mis à disposition pour garantir un accès et une utilisation facilités (article L. 123-12 du code de l'environnement).

Sont mis en ligne également tous documents utiles au bon déroulement de l'enquête publique et à la compréhension du dossier.

L'avis d'enquête publique communique le lieu où le dossier sur support papier peut être consulté et indique désormais les adresses Internet pour consultation du dossier mis en ligne et l'adresse mail pour apporter des observations. Celle-ci peut être :

- une adresse mail dédiée de la préfecture ou créée pour l'occasion,
- et, le cas échéant, l'adresse du site Internet du registre dématérialisé comme le précise le I de l'article L. 123-13⁴².

La possibilité de consultation et de participation en ligne tout en maintenant le côté « présentiel » de l'enquête publique est une véritable avancée. Néanmoins, l'accès au document papier reste indispensable pour la lisibilité de certains plans et compte tenu de la « fracture numérique » **puisque plus de 6 millions de Français adultes n'utilisent pas Internet.**

⁴² Article L. 123-13 I « *Il ou elle [le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête] permet au public de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête par courrier électronique de façon systématique ainsi que par toute autre modalité précisée dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Les observations et propositions sont accessibles sur un site Internet désigné par voie réglementaire* ».

Parallèlement, de nombreuses « zones blanches » subsistent toujours dans notre pays et certains territoires avec des faibles débits ne permettent pas de télécharger les pièces de l'enquête en un délai raisonnable (moins de 10mn).

Au-delà de la dématérialisation prévue dans l'ordonnance n° 2016-1060, une autre avancée, l'article L. 123-15, permet désormais à **l'autorité compétente pour autoriser le projet d'organiser une réunion publique après l'enquête** en présence du maître d'ouvrage « afin de répondre aux éventuelles réserves, recommandations ou conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. Elle est organisée dans un délai de deux mois après la clôture de l'enquête. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sont informés de la tenue d'une telle réunion ».

Cette réunion peut permettre un dernier échange entre le public et le porteur de projet et offre donc une autre possibilité de capter un nouveau public.

Cependant, aucune préfecture, dans les réponses apportées au questionnaire de la mission (voir la synthèse des réponses des préfets en annexe 9), n'a utilisé cette nouvelle disposition. Outre qu'il est peu connu, « *l'application de ce dispositif semble spécialement délicate. Il peut conduire, in fine, à une forme de transfert de la responsabilité de la concertation du maître d'ouvrage (dont le texte indique simplement qu'il est présent) en s'inscrivant dans un processus qui peut dériver vers une forme d'exégèse du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur.* ». Un autre témoignage indique que « *l'organisation d'une telle réunion publique à mon initiative pourrait porter atteinte à mon devoir de neutralité et ainsi compliquer la prise de décision* ».

Une autre modification introduite par l'ordonnance n° 2016-1060 concerne tout projet, plan ou programme soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques. Selon l'article L. 123-6, **il peut en effet être procédé à une enquête unique** dès lors que les autorités compétentes s'accordent pour désigner l'autorité qui l'organisera. En l'absence de commun accord, le préfet peut, dès lors qu'il est autorité compétente pour l'une des enquêtes, ouvrir et organiser l'enquête unique. « *Cette enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises* ».



AVIS D'ENQUÊTE PUBLIQUE COMMUNE DE NIEUL-SUR-MER

Élaboration du Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN)

Il sera procédé du Lundi 20 janvier 2020 au vendredi 21 février 2020 inclus, soit durant 33 jours à une enquête publique préalable à l'approbation du Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) sur la commune de NIEUL-SUR-MER, dans les formes prescrites par les articles R 123-3 et suivants du Code de l'environnement.

Ce plan, porté par les services de l'État représentés par la Direction Départementale des Territoires et de la Mer, vise à délimiter les zones soumises aux aléas érosion côtière et submersion marine, et en évaluer les risques potentiels. Par ailleurs, ce plan constitue un document de planification qui tend à maîtriser l'urbanisation en vue de limiter les dommages aux personnes, aux biens et aux activités et réduire leur exposition aux risques (réduction de la vulnérabilité).

Des informations sur ce projet peuvent être obtenues auprès du maître d'ouvrage à l'adresse suivante : Direction Départementale des Territoires et de la Mer Service Urbanisme Aménagement Risques et Développement Durable Unité Prévention des Risques 89 Avenue des Cordeliers CS 80 000 17018 LA ROCHELLE Cedex 01, Tel : 05-16-49-61-00.

Durant toute l'enquête, le dossier contenant notamment une note de présentation, une note méthodologique, des documents graphiques dont la carte réglementaire et un règlement associé, sera déposé à la mairie de NIEUL-SUR-MER où il pourra être consulté aux jours et heures habituels d'ouverture au public, soit du lundi au vendredi de 08h30 à 12h00 et de 13h30 à 17h00.

Dans ce lieu, les observations pourront être consignées sur le registre ouvert à cet effet ou adressées par écrit en mairie de NIEUL-SUR-MER Rue de Beauregard BP 13 17137 NIEUL-SUR-MER à l'attention du Président de la commission d'enquête qui les annexera au registre d'enquête.

Le dossier sera également consultable sur le site internet des services de l'État en Charente-Maritime (www.charente-maritime.gouv.fr rubrique publications, sous rubrique consultations du public).

Un accès gratuit au dossier est également prévu sur un poste informatique à la préfecture, 38 rue Réaumur 17 000 La Rochelle ou il pourra être consulté aux jours et heures habituels d'ouverture au public. Les observations pourront être adressées par messagerie à l'adresse suivante : pref-envir-pre17@charente-maritime.gouv.fr

Une commission d'enquête a été désignée par le Tribunal Administratif de Poitiers comme suit :

Président : **Monsieur Bernard ALEXANDRE**, Officier en retraite.

Membres :

Madame Frédérique BINET, Retraîtée de la Fonction Publique Territoriale

Monsieur Christian CHEVALIER, Officier de la Gendarmerie en retraite

La commission d'enquête se tiendra, à la disposition du public, à la mairie de NIEUL-SUR-MER, les :

Lundi 20 janvier 2020 de 09h00 à 12h00

Jeu 30 janvier 2020 de 13h30 à 16h30

Mardi 4 février 2020 de 09h00 à 12h00

Jeu 13 février 2020 de 09h00 à 12h00

Vendredi 21 février 2020 de 14h00 à 17h00

Elle remettra ses rapport et conclusions dans les trente jours qui suivront la clôture de l'enquête, sous réserve de la faculté de demande motivée de report de délai prévue à l'article L. 123-15 du code de l'environnement.

Toute personne intéressée pourra prendre connaissance du rapport et des conclusions motivées de la commission d'enquête en Préfecture, à la Direction Départementale des Territoires et de la Mer, en mairie de NIEUL-SUR-MER ainsi que sur le site internet des services de l'État en Charente-Maritime pendant un an à compter de la date de clôture de l'enquête.

A l'issue de la procédure d'enquête publique, le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) de la commune de NIEUL-SUR-MER, éventuellement modifié, est approuvé par arrêté préfectoral.

L'enquête unique, encouragée dans un but de simplification, **peut également être organisée lorsque cela contribue à l'amélioration de l'information et de la participation du public.**

Une dernière modification de l'article L. 123-9 dispose que la durée de l'enquête peut être réduite à quinze jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale. Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête peut alors prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête. Cette décision est portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête, dans les conditions prévues au I de l'article L. 123-10.

2.1.2. Leçons tirées à ce jour de la dématérialisation

Pour l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, la dématérialisation a favorisé l'information et la participation du public, mais **la présence d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête reste incontournable**. L'ancienneté de l'enquête publique qui existe depuis 1810 (défense du droit des propriétaires lors d'expropriations), complétée en 1833 (introduction de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique), réformée en 1959 puis transformée par la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement du 12 juillet 1983 dite loi Bouchardeau (dispositif d'information et de recueil des avis de la population) confirme l'intérêt au fil du temps de l'aspect présentiel, tant pour reconnaître le lien humain qu'il apporte que pour expliquer les enjeux du dossier qui vont bien au-delà de ce qu'apportent les fichiers rédigés par le porteur de projet et mis sur Internet.

Néanmoins, cette première étape de la dématérialisation aujourd'hui franchie nécessite d'être améliorée, eu égard aux différentes leçons tirées.

La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), les préfets à travers leurs réponses au questionnaire transmis par la mission et les associations, notamment, ont exprimé le souhait unanime de la poursuite de la dématérialisation. Ils souhaitent néanmoins son amélioration sur les points suivants : l'information du public, la mise à sa disposition des différents documents et le traitement des observations.

Les personnes auditionnées s'accordent à dire que *« les observations formulées sont de bien meilleure qualité, car les citoyens ont davantage de temps de préparer leurs propos. Le contenu s'en trouve donc amélioré »*.

Pour l'information du public :

La qualité d'information du public varie selon les maîtres d'ouvrage, publics comme privés, les communes concernées et la taille des projets soumis à enquête publique. Certaines personnes rencontrées dénoncent toujours les réticences ou pressions de l'autorité organisatrice de l'enquête pour « aller vite » pour rechercher toute solution utile à l'information du public. L'absence de site Internet dans les petites communes, un chemin d'accès compliqué sur les sites des préfectures et des collectivités ne favorisent pas cette information.

Il faut dans un certain nombre de cas faire preuve d'obstination et d'une indispensable agilité à manier l'outil informatique pour trouver sur les sites des préfectures les informations souhaitées. Tous les sites n'étant pas formatés de manière identique, la rubrique « enquête publique » et plus généralement la rubrique « consultation du public » est inégalement mise en valeur. Une réponse d'une préfecture en témoigne (cf. annexe 8) *« La refonte des sites Internet des préfectures ne répond pas à un accès facilité pour le public en termes de navigation vers la rubrique dédiée »*.

Pour la mise à disposition des documents :

Le volume excessif des dossiers exige du temps pour les lire quand il ne décourage pas certains de nos concitoyens. **La CNCE exprime sa volonté de voir une mise à disposition du public du**

dossier d'enquête numérique le plus tôt possible, avant même que l'enquête ne commence. La volumétrie des dossiers est abondamment évoquée sous l'angle de la capacité informatique des préfetures à recevoir des documents très lourds. Par ailleurs, les insuffisances de la publicité légale très souvent dénoncées, y compris par voie dématérialisée, conduisent à rechercher des moyens plus efficaces pour informer le public (cf. 2.2.2.).

Pour le traitement des observations :

Le traitement des observations reste le point dur de cette dématérialisation. La mission soulève en effet la difficulté répétée des agents des préfetures pour retourner vers le commissaire enquêteur les observations postées sur les messageries dédiées. **Il faut remédier dès que possible à la contradiction entre l'essor de la participation sur Internet et le déficit de moyens dans le traitement des réponses ou trouver une solution technologique sécurisée et adaptée.** Il en va de la crédibilité de la volonté politique de faire de la participation du public une priorité.

Plus généralement, la dématérialisation limitée au seul dossier, selon France nature environnement (FNE) « *multiplie les recours et attise le contentieux* », faute d'un commissaire enquêteur qui explique et apaise.

2.2. Des textes récents prévoient des exceptions au principe de la dimension présentielle posé par l'ordonnance de 2016

Depuis l'ordonnance et sa loi de ratification, de nouvelles dispositions concernant les enquêtes publiques ont été adoptées dans différentes lois. Des modifications sectorielles ou des expérimentations conjoncturelles suppriment l'enquête publique ou modifient ses contours, avec notamment le risque à terme de fragiliser des projets. Modernisation ou régression ?

2.2.1. Des modifications législatives viennent réduire ou supprimer cette dimension présentielle

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) modifie l'article L. 123-2 du code de l'environnement qui prévoit désormais que tout projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements concernant une zone d'aménagement concerté (ZAC) est exempté de l'obligation de faire l'objet d'une enquête publique et ne fait aujourd'hui l'objet que d'une participation électronique. Initialement, l'exemption concernait seulement la procédure de **création** de ZAC.

La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un « État au service d'une société de confiance » (EssoC), dans son article 56, a prévu l'expérimentation dans deux régions, Bretagne et Hauts-de-France, pour une durée de trois ans, d'une procédure de participation du public par voie électronique en lieu et place de l'enquête publique. Sont visés par le projet de décret, les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et d'installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à autorisation environnementale. Dans ces deux régions, lorsque que les projets auront donné lieu à une concertation préalable avec garant en application des articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement, l'enquête publique sera remplacée par une procédure de participation du public par voie électronique. Il était prévu que la préfecture de région adresse un bilan au ministre en charge de l'environnement en 2019 et en 2020, au plus tard le 15 décembre de chaque année. La mission n'a pas eu connaissance d'un tel bilan à la fin de l'année 2019.

En mars 2020, aucun cas en Bretagne et en Hauts-de-France n'avait été mis en œuvre dans le cadre de cette expérimentation qui doit se terminer à la fin de l'année. **Ce n'est donc qu'à la lumière de plusieurs cas concrets qu'il sera possible de conclure sur l'intérêt de cette formule.** Il convient

d'éviter la généralisation trop rapide et sans évaluation d'une disposition expérimentale, comme cela a été critiqué par la Cour des comptes.

L'article 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 substitue, pour les projets, plans ou programmes nécessaires à l'organisation de ces jeux olympiques (JO), aux enquêtes publiques une procédure *ad hoc* de consultation du public par voie électronique, qui subit, pour cette circonstance, quelques adaptations. Le gouvernement a considéré l'organisation des JO de 2024 à Paris comme un « projet d'intérêt national » qui offre à la France l'opportunité de promouvoir, sur la scène internationale, son image et l'excellence de ses savoir-faire en matière d'organisation de grands événements, de construction d'infrastructures et d'équipements durables et du respect de leur délai de livraison.

Les consultations sont donc conduites par un **garant**, désigné par la CNDP, qui est tenu de procéder à une synthèse des observations et propositions du public. Avec cette disposition, la durée des consultations est réduite de six mois par rapport aux délais de la procédure d'enquête publique.

Les dispositions des articles 9 et 12 de la loi JO 2024 ont été considérées par le Conseil d'État, dans son avis du 9 novembre 2017, comme ne soulevant aucune « *objection juridique d'ordre constitutionnel ou conventionnel* » (CE, 9 nov. 2017, n° 39367).

Ces multiples dérogations sectorielles non codifiées ont été, à de nombreuses reprises, citées par les personnes rencontrées par la mission. Certaines indiquent plusieurs risques :

- risque de rendre l'application du droit de la participation du public sinon complètement illisible, du moins encore davantage l'affaire de spécialistes, loin de l'objectif initial de la réforme qui visait à remettre le citoyen « *lambda* » au cœur de la décision publique ;
- risque d'un déficit démocratique avec le paradoxe actuel entre une forte demande, polymorphe, de participation, et le ressenti d'un recul du droit de la participation par plusieurs exceptions législatives. On peut s'interroger sur l'absence de consultation du Conseil national de la transition écologique pour ces modifications du code de l'environnement ;
- risque d'une régression de la dimension présentielle de l'enquête publique alors que 30 % de la population française est en situation d'illectronisme (mauvaise et non maîtrise d'Internet) ou n'a qu'un accès Internet difficile voire inexistant. La question de l'égalité des citoyens devant la loi pourrait être soulevée.

Le cadre de ces dérogations et les limites de la dématérialisation en fonction des territoires concernés et des enjeux pourraient être précisés.

Certaines personnes rencontrées témoignent en effet de la nécessité de souplesse et d'adaptation au contexte, selon la proportionnalité des enjeux. Cette posture est souvent attachée à la notion du « il faut gagner du temps », considérant que la participation du public amont ou aval, selon eux, « fait perdre du temps ».

De nouveaux textes dans **le projet de loi Accélération et simplification de l'action publique (ASAP)** en débat actuellement au Sénat, et **le projet de loi Décentralisation, différenciation et déconcentration « 3D »**, pourraient également « simplifier » ou « détricoter » les procédures administratives de l'ordonnance de 2016.

Le rapport du député Kasbarian⁴³ à l'origine du projet de loi ASAP précisait que « *Sur la question plus large de la consultation du public, la mission constate et regrette une prise en compte trop limitée de l'avis des citoyens lors du processus d'enquête publique* ».

Les articles 21 et 22 du projet de loi ASAP prévoient de « sécuriser » les maîtres d'ouvrage en ne leur demandant pas de mettre à jour leur dossier si une norme nouvelle entre en vigueur après le dépôt

⁴³ Rapport du député d'Eure-et-Loir Guillaume Kasbarian, 5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles, remis au premier ministre en septembre 2019.

de la demande d'autorisation. Concrètement, les projets d'implantation d'activités dont le dossier d'autorisation environnementale unique a déjà été déposé seront traités comme des sites industriels existants (déjà autorisés), bénéficiant ainsi des mêmes délais de mise en conformité à la nouvelle réglementation. Ceci ne paraît pas tirer toutes les conséquences du cas Lubrizol-Normandie Logistique sur le sujet de l'antériorité, ni des délais de mise en application des BREF⁴⁴ pour les installations IED⁴⁵.

Le projet d'article 25 prévoit bien que le principe d'une consultation du public soit préservé, mais les modalités sont adaptées au cas par cas de façon à laisser le préfet choisir une consultation électronique du public (de 30 jours) à la place d'une enquête publique (réduite à 15 jours) pour les projets soumis à autorisation et ne faisant pas l'objet d'une étude d'impact environnementale. La seule consultation électronique du public pourrait, selon l'étude d'impact, permettre de faire gagner entre deux et trois semaines aux projets concernés. Pour la mission, cette appréciation des délais a le défaut de ne pas prendre en compte les risques associés aux simplifications de procédures participatives, comme l'ont montré les blocages de projets dans les années récentes. Le besoin d'une approche plus complète de l'efficacité de la participation est développé en partie 3 (évaluation)⁴⁶.

L'état d'urgence sanitaire déclaré avec la crise de la covid 19 a conduit à adapter de nombreuses procédures, dont la poursuite ou le lancement d'enquêtes publiques. L'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020⁴⁷ prévoit à l'article 12 une enquête aux modalités adaptées à l'urgence sanitaire, intégralement dématérialisée.

Article 12

Le présent article s'applique à toute enquête publique déjà en cours à la date du 12 mars 2020 ou devant être organisée pendant la période définie au I de l'article 1^{er} de la présente ordonnance.

Lorsque le retard résultant de l'interruption de l'enquête publique ou de l'impossibilité de l'accomplir en raison de l'état d'urgence sanitaire est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables dans la réalisation de projets présentant un intérêt national et un caractère urgent, l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique peut en adapter les modalités :

1° En prévoyant que l'enquête publique en cours se poursuit en recourant uniquement à des moyens électroniques dématérialisés. La durée totale de l'enquête peut être adaptée pour tenir compte, le cas échéant, de l'interruption due à l'état d'urgence sanitaire. Les observations recueillies précédemment sont dûment prises en compte par le commissaire enquêteur ;

2° En organisant une enquête publique d'emblée conduite uniquement par des moyens électroniques dématérialisés.

Lorsque la durée de l'enquête excède la période définie au I de l'article 1^{er} de la présente ordonnance, l'autorité compétente dispose de la faculté de revenir, une fois achevée cette période et pour la durée de l'enquête restant à courir, aux modalités d'organisation de droit commun énoncées par les dispositions qui régissent la catégorie d'enquêtes dont elle relève.

Dans tous les cas, le public est informé par tout moyen compatible avec l'état d'urgence sanitaire de la décision prise en application du présent article.

La formulation sous forme facultative du retour à l'enquête publique de droit commun après la fin de l'état d'urgence (« l'autorité compétente dispose de la faculté de revenir ») apparaît cependant comme un facteur d'incertitude sur ce retour au droit commun qu'il aurait sans doute mieux valu éviter pour les raisons déjà exposées.

⁴⁴ BREF (best reference documents) : documents européens définissant, par type d'activité industrielle, les meilleures techniques disponibles pour limiter les effets de l'activité sur l'environnement et la santé humaine.

⁴⁵ Installations IED (industrial emissions directive) : installations relevant de la directive européenne 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

⁴⁶ Voir aussi l'annexe 4 « Procédures et délais : l'exemple de l'Allemagne. Les délais y sont plus longs qu'en France.

⁴⁷ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755644&categorieLien=id>

2.2.2. Des améliorations à développer et à rechercher pour un accès toujours plus important à l'information

Ces évolutions récentes risquent à coup sûr d'intensifier l'illisibilité des procédures d'information et de participation du public.

Même si « *la tradition française est régaliennne et n'a pas une culture participative* » selon les propos du professeur Monédiaire, nous sommes bien dans une période de transition qui ne doit pas opposer la dimension présentielle à la dématérialisation. Les deux sont nécessaires et utiles, chacune dans leur rôle.

La présence du commissaire enquêteur (malgré certains ajustements toujours souhaitables) n'est pas à remettre en question ne serait-ce qu'au regard de la situation d'illectronisme. La solution dématérialisée peut, avec des solutions technologiques et de communication connues et peu coûteuses, permettre de faire entrer un public plus large dans la participation. Il y a aujourd'hui quatre catégories de personnes qu'on ne voit jamais dans ces processus : les indifférents, ceux qui sont contre pour des raisons idéologiques, ceux qui ne s'autorisent pas et pratiquent l'auto-censure et les déçus. Pour capter ces différentes populations, il convient d'innover encore. Il est à noter également, que les « favorables » au projet soumis ont beaucoup de difficultés à exprimer leur position.

Des outils de communication existent, mais il reste à les améliorer et à en développer de nouveaux.

Comme déjà évoqué, il convient d'insister sur la nécessaire adaptation et homogénéisation des sites des préfectures. Comme en témoigne une préfecture « *La refonte des sites Internet des préfectures ne répond pas à un accès facilité pour le public en termes de navigation vers la rubrique dédiée* ». La mission a pu vérifier, à titre d'exemple, que certaines ont une rubrique visible dès la page d'accueil « Consultations et enquêtes publiques » (Charente-Maritime), quand d'autres ont pris le parti d'un sous-onglet « Enquêtes publiques » dans l'onglet « Publications » ou dans l'onglet « Actualités » (Morbihan et Rhône). Ainsi, une rubrique sous forme de pastille visible pourrait être systématiquement positionnée sur la page d'accueil de chaque préfecture.

Ces conditions d'accès parfois difficiles au dossier ou à l'adresse de dépôt des remarques seront à améliorer sensiblement pour ne pas générer une cause de fragilité juridique majeure.

Il conviendrait aussi de renforcer l'intégration de l'enquête publique dans la vie locale. La publicité légale avec ses deux annonces et son coût élevé est très souvent considérée comme insuffisante avec une efficacité largement mise en doute, y compris par les commissaires enquêteurs eux-mêmes. La mission a constaté de bonnes pratiques pour diffuser l'information le plus largement possible, mises en œuvre par quelques maîtres d'ouvrage et qui pourraient être généralisées : diffusion dans le bulletin municipal, utilisation des panneaux d'affichage lumineux, distribution de flyers dans les lieux de passage (marchés, centres commerciaux), notifications sur les téléphones portables et utilisation des fichiers sms d'alerte aux crues, aux canicules dont disposent certaines communes, QR code en bas des affiches...

L'essor des réseaux sociaux (Facebook, Twitter...), notamment, pourrait favoriser sensiblement la participation. Notons les 37 millions d'utilisateurs de Facebook actifs en France⁴⁸, utilisateurs aussi bien urbains que ruraux. Les chaînes web locales, en plein développement, qui diffusent leurs reportages sur Facebook pourraient utilement retransmettre les réunions publiques.

Pour conclure cette deuxième partie, la mission considère que la possibilité de consultation et de participation en ligne tout en maintenant le côté « présentiel » de l'enquête publique est une véritable avancée, l'accès au document papier restant indispensable compte tenu de la « fracture numérique ». Des améliorations devront être recherchées pour l'information du public, pour la mise

⁴⁸ Sources : Journal du net - Facebook compte 37 millions d'utilisateurs actifs mensuels en France fin 2019, contre 26 millions en mai 2013, soit une augmentation de 42 %.

à disposition des documents, pour le traitement des observations en développant les outils existants et en privilégiant le recours au registre dématérialisé pour faciliter l'émission et le traitement des observations par voie électronique. Il faudra remédier dès que possible à la contradiction entre l'essor de la participation sur Internet et le déficit de moyens dans le traitement des réponses. Il en va de la crédibilité de la volonté politique de faire de la participation du public une priorité.

Enfin, les dérogations sectorielles récentes (ELAN, EssoC, JO2024) et futures (ASAP, 3D) comportent différents risques, notamment celui d'accroître les inégalités d'accès de nos concitoyens à l'information et à la participation.

3. La nécessité de conforter les avancées en matière de démocratie participative

Les première et deuxième parties de ce rapport ont présenté le bilan de la réforme du dialogue environnemental intervenue en 2016. L'entrée en vigueur de l'ordonnance début 2017 et les compléments apportés par la loi d'habilitation en mars 2018 limitent le recul disponible pour l'évaluation et les propositions d'amélioration.

Le bilan présente des aspects positifs. Plusieurs objectifs majeurs de la réforme ont été couronnés de succès : de nouveaux maîtres d'ouvrage et de projets se sont emparés des nouveaux mécanismes participatifs, la dématérialisation de l'enquête publique est saluée. La progression des concertations préalables volontaires, du nombre de garants, des missions de conseil et d'expertise de la CNDP attestent de la vitalité de la participation et placent l'institution qui en est porteuse, la CNDP, au cœur d'un modèle français original et reconnu. Un changement culturel paraît être amorcé.

Mais le bilan comporte aussi des points faibles sur lesquels il convient d'être vigilant. Il fait ressortir que les dispositifs d'ouverture à la société civile de la réforme sont peu connus et encore moins mis en œuvre alors que les pétitions sur Internet se multiplient, et que les territoires s'emparent de la concertation volontaire de façon inégale. Des principes qui semblaient acquis sont réduits par des lois récentes, entraînant un sentiment de régression chez la plupart des interlocuteurs de la mission. La CNDP est sous tension pour aborder un avenir où la montée en charge de la réforme va continuer à produire ses effets. La fonction de garant est reconnue mais recouvre des pratiques hétérogènes et repose sur des personnes dotées d'une forte capacité d'engagement. Les liens entre les contributions tout au long du processus participatif et la décision sont souvent perçus comme insuffisants.

L'élan donné à la démocratie participative par cette réforme mérite d'être conforté. L'enjeu est de taille car nous vivons aujourd'hui dans une société de défiance⁴⁹. L'impression du public d'être consulté et de ne pas être écouté conduit à des contestations parfois très fortes. Pour faire avec cette défiance, il faut stabiliser et renforcer les institutions reconnues qui créent de la confiance. Tout ce qui peut être perçu comme du « *participation washing* » ruine la confiance dans la démocratie, remet en cause le contrat social, poussant certains de nos concitoyens à agir en dehors des lieux et procédures conçus pour le débat. Il faut lever les freins existants à la réforme de 2016 et la rendre effective.

Les procédures instituées par la réforme et leur mise en œuvre permettent-elles de répondre aux objectifs et ambitions affirmés par l'article L. 120-1 : « *améliorer la qualité de la décision publique ; contribuer à sa légitimité démocratique ; assurer la préservation d'un environnement sain ; sensibiliser le public à la protection de l'environnement ; améliorer et diversifier l'information environnementale* » ?

Pour pouvoir répondre positivement, **la mission considère que les acquis doivent être confortés, et que, pour gagner en cohérence et en lisibilité, il convient de consolider les procédures déjà mises en œuvre et de stabiliser les acquis de l'ordonnance de 2016.** L'importance de cette politique publique suppose que l'État change d'échelle dans son implication et dans ses stratégies d'accompagnement des acteurs.

Les recommandations qui suivent vont dans ce sens.

⁴⁹ Cf. rapport Conseil d'analyse économique (CAE) intitulé « Expertise et démocratie, faire avec la défiance », décembre 2018 et CAE, « *Pour éviter qu'elle ne fragilise l'action publique, il faut apprendre à faire avec la défiance* ». Et rapport du CAE, janvier 2020 sur les gilets jaunes.

3.1. Développer l'évaluation de la participation, construire des outils partagés

Le besoin d'évaluation et de méthode d'évaluation de la participation ressort des auditions. La mission a constaté l'absence d'une culture commune sur ce qu'est une participation réussie et les difficultés à en faire la mesure. Des évaluations pourraient notamment apporter un éclairage particulier sur la question des délais fréquemment soulevée sans élément de preuve. La comparaison avec l'Allemagne, par exemple, montre que les délais en matière de procédure d'autorisation des ICPE (annexe 4) y sont plus longs qu'en France.

Aborder cette question revient à interroger les termes de performance, efficacité, efficience. Faut-il se demander si la participation diminue les impacts environnementaux, favorise l'intégration d'un projet dans le territoire, ou bien dans quelle mesure le contexte détermine la participation ? Comment apprécier la façon dont le projet d'une entreprise a pu devenir le projet du territoire et de ses habitants ? L'évaluation de la participation devrait apprécier la réduction de la conflictualité, la capacité à passer « d'une délibération chaude à une délibération froide », grâce aux procédures.

L'efficacité et l'efficience de la participation s'évaluent au regard des principes et objectifs de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, comme la mission l'a fait dans ses analyses (annexes 5 et 6), dans le respect de la proportionnalité. Efficacité et efficience se mesurent aussi à l'aune de la réduction des conflits, au nombre de projets soutenable, prenant en compte des enjeux locaux articulés avec les enjeux globaux, arbitrants entre court et long terme, au nombre de contentieux évités, au temps gagné.

Cette évaluation devrait renvoyer aux indicateurs d'impact sur l'environnement, mais aussi à des indicateurs sociaux, de démocratie, d'esthétique. Le droit de la participation repose sur le postulat que la transition écologique est possible dans un fonctionnement démocratique, voire que la participation du public permet cette transition, éclairant le maître d'ouvrage de son expertise profane, de ses savoirs d'usage, de sa perspective générationnelle et de genre. Des indicateurs concernant les types de public sont nécessaires pour mesurer la réalité sociale de la participation.

Les grands maîtres d'ouvrage privés comme EDF ont ressenti, depuis plus de dix ans, le besoin d'indicateurs qualitatifs d'une concertation réussie. Au plan global, EDF s'appuie au plan global *sur les principes d'équateur*⁵⁰ et a lancé début 2020 un groupe de travail pour déboucher sur des indicateurs au plan national. La recherche aborde ce sujet (cf. travaux sur la rentabilité de la concertation sous l'égide du Cerema). Le réseau ICPC va lancer une réflexion sur ce sujet. De premières batteries d'indicateurs apparaissent : confiance, diversité des expressions, qualité des argumentations et de la délibération, qualité du processus d'évolution du projet.

Recommandation 1. Mettre au point, en associant les parties prenantes et les réseaux intéressés, des méthodes d'évaluation de la participation : en construisant des indicateurs qualitatifs partagés d'une participation réussie ; en développant l'évaluation par les externalités (positives ou négatives), notamment : quel apport de la participation au vu de ses effets sur le contentieux et sur la conflictualité ?

⁵⁰ Un des référentiels mondiaux de RSE. Créés en 2003, les principes d'équateur visent la prise en compte des risques sociaux, sociétaux et environnementaux dans le cadre de financement de projets ; le principe 5 porte sur la participation.

3.2. Accélérer le changement culturel de la participation grâce à une mobilisation collective

Comme déjà souligné, le droit de la participation en matière d'environnement est né et a progressé en réponse à des situations de conflits sur des projets ou des politiques. La France a construit un modèle participatif original, les associations de défense de l'environnement ont beaucoup fait avancer la mobilisation des citoyens. Le statut d'indépendance de l'institution en charge de la participation, le caractère inamovible de sa présidence sont des acquis précieux de notre démocratie.

Cependant le processus d'acculturation de la société au dialogue environnemental est lent. Le fait que, dans nos sociétés complexes, les procédures participatives servent à faire exprimer les citoyens sur les projets et les politiques publiques à fort impact socio-économique et environnemental, à permettre aux décideurs d'être éclairés par les contributions et par l'expression du grand public n'est pas intégré, en général, à notre culture régalienne. Les agents de la fonction publique travaillent le plus souvent à flux tendu sur des missions régalienues et selon un mode technocentré, sous-estimant le rôle du dialogue entre « experts » et « citoyens » dans la construction du bien commun, c'est-à-dire dans l'élaboration de projets soutenables pour le territoire, ses habitants et la planète. La tradition d'un État central et local compétent sur toute question se prête mal à une évolution de posture, vers celle de communicant au bon sens du terme et de garant.

Un changement d'échelle dans la stratégie du ministère de la transition écologique et solidaire en matière de sensibilisation, de formation, de diffusion est donc nécessaire pour aller vers une intégration jugée plus juste par nos concitoyens du social, de l'économique et de l'environnemental.

Cette stratégie indiquerait le niveau d'ambition que se donnerait le ministère de la transition écologique et solidaire pour opérer un saut qualitatif significatif dans son action de maître d'ouvrage et de porteur des politiques d'association à la décision publique. Le message politique serait alors bien articulé avec l'ambition des textes de droit.

Par un ensemble d'actions, la stratégie viserait à :

- Mobiliser :

- Recenser les ressources existantes dans le domaine de la participation au sein du ministère (État central et services déconcentrés), les mettre en réseau et les mobiliser, afin d'offrir une réponse globale et cohérente aux besoins des parties prenantes (besoins en formation initiale comme continue, besoin de monter en capacité des maîtres d'ouvrage publics, réponses aux besoins d'accompagnement des porteurs de projet privés...).
- Recenser de même les ressources existantes dans les établissements publics du ministère, et dans les organismes de recherche, dont plusieurs ont des expériences en matière de participation (Cerema⁵¹, Ademe⁵², IFFSTAR⁵³, ENTP⁵⁴, INRAE⁵⁵) et les universités qui travaillent sur ces sujets. Les intégrer dans le réseau, articuler la recherche et l'action.

⁵¹ CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

⁵² ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁵³ IFFSTAR : Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux.

⁵⁴ ENTP : École nationale des travaux publics.

⁵⁵ INRAE : Institut national de la recherche agronomique.

- **Diffuser :**

- Publier des documents clairs et d'appropriation facile sur la participation (comme le Théma du CGDD sur l'enquête publique⁵⁶).
- Comme montré en première partie, les débats publics sur les plans-programmes ayant un impact sur l'environnement portent sur de grands sujets de société et concernent nos concitoyens au-delà de ceux qui y participent directement. Ce peut être aussi le cas de certains grands projets (grandes infrastructures, projets éoliens en mer, etc.). À l'instar des débats parlementaires, quelques grands débats de la démocratie participative pourraient être diffusés sur les chaînes publiques de télévision.

À cette fin, la mission recommande qu'un dialogue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel soit engagé pour réfléchir aux modalités d'une retransmission d'extraits de débats publics dont les sujets sont importants pour nos concitoyens et à leur inscription dans la programmation des chaînes publiques.

- Appuyer le développement des plates-formes d'échanges de bonnes pratiques pour mieux diffuser les acquis et les innovations de la participation, entre maîtres d'ouvrage publics et privés, animer des communautés d'échanges, organiser des séminaires nationaux pour aider à la transformation culturelle des acteurs, valoriser et diffuser l'innovation, par secteur (transports, énergie, tourisme) et de façon transversale.
- Définir **les outils** à la mesure de cette évolution culturelle : besoins de plates-formes participatives correspondant aux nouveaux standards numériques en matière de participation.

- **Former :**

Former les agents du ministère, les services centraux et déconcentrés, les décideurs, les élus, les agents des collectivités et les associations avec une stratégie de court et de moyen terme (cf. infra 3.6.).

Le but de la stratégie est de poursuivre l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage et des principaux acteurs de la participation pour mieux répondre aux attentes grandissantes de nos concitoyens en matière de transformation du modèle (articulation des préoccupations sociales, environnementales et économiques). Cette stratégie pourrait être lancée par le CGDD avec l'ensemble des directions générales et des DREAL, comporterait un plan d'actions ciblées à mener (instructions ministérielles, mission qualité, mission cadres dirigeants etc).

Cette stratégie devra intégrer le repérage et l'appui des initiatives des collectivités, des initiatives associatives et citoyennes, des innovations des entreprises en matière de participation.

Recommandation 2. Changer d'échelle dans la stratégie du ministère de la transition écologique et solidaire pour rendre effectives les avancées de la réforme de 2016 : mobiliser, diffuser, former. Confier une mission de réflexion au Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la possibilité d'une diffusion d'extraits de grands débats nationaux portant sur des sujets d'intérêt général par les chaînes publiques.

⁵⁶ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20%20L%E2%80%99enqu%C3%AAt%20publique%20modernis%C3%A9e.pdf>

3.3. Rendre effectives les dispositions de l'ordonnance qui ouvrent des droits de saisine à la société civile

Les dispositions de l'ordonnance qui ouvrent à la société la possibilité de demander une participation sur un projet sont un élément important de la réforme de 2016.

Or ces procédures sont restées des droits formels. Il faut en faire des droits effectifs, en procédant aux adaptations nécessaires. Comme développé dans la première partie, il s'agit de trois dispositifs : le droit d'initiative, la possibilité de saisir la CNDP sur un projet de réforme de politique publique, la procédure de conciliation.

1. Rendre effectif le droit d'initiative ouvert à la société civile

Comme exposé en première partie, le **droit d'initiative** n'a pas été activé.

Ce dispositif a été conçu comme un élément important de l'approche de proportionnalité, nécessaire à la mise en œuvre du droit de la participation. Tout projet ne pouvant être soumis à participation, en deçà des seuils fixés, la procédure de participation est à apprécier au cas par cas, non seulement en fonction du seuil applicable mais aussi en fonction de son impact environnemental et de son contexte.

La mission considère que l'absence de recours à ce droit, pour les raisons exposées en première partie (nombre de citoyens à mobiliser trop important, seuil de dépenses ou subventions publiques qui même abaissé à 5 millions reste élevé, bilan coût/efficacité du montage de dossier jugé négatif par les associations, risque de non validation par le préfet) plaide pour un ajustement du dispositif.

Le droit d'initiative doit pouvoir être exercé directement auprès de la CNDP ou de sa représentation régionale, et non auprès du préfet, ce dernier, en validant ou non, apparaît en fait à la fois juge et partie.

La question du nombre de citoyens pouvant l'exercer, jugé hors d'atteinte par des interlocuteurs de la mission, doit être à nouveau appréciée et intégrer la taille de la population susceptible d'être affectée.

Un point permettrait également de renforcer l'information du public sur le droit d'initiative. À l'instar de ce que fait déjà SNCF Réseau pour ses projets, il s'agirait de compléter les déclarations d'intention par la mention des droits que leur publication confère, en rappelant simplement qu'elles ouvrent la possibilité à certaines parties prenantes de demander au représentant de l'État l'organisation d'une concertation préalable selon les modalités des articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement.

Recommandation 3. Modifier le droit en vigueur pour que le droit d'initiative s'exerce auprès de la CNDP (ou de son délégué régional). Lancer une réflexion avec les parties prenantes sur la pertinence du seuil actuel de dépenses ou de subvention publique et du nombre de pétitionnaires qui permettent de faire jouer ce droit d'initiative.

2. Rendre effective la possibilité pour soixante députés ou soixante sénateurs de saisir la CNDP pour qu'elle organise un débat public sur un projet de réforme

L'article L. 121-10 précise que la CNDP peut être saisie pour organiser un débat public sur un projet de réforme par soixante parlementaires, comme elle peut l'être par le gouvernement. Cette disposition n'a été à aucun moment utilisée, même si elle a pu être évoquée selon les témoignages de députés. Outre sa méconnaissance, la difficulté de son usage réside principalement dans son financement.

La mission estime qu'il revient au Parlement lui-même de s'emparer du sujet en créant une ligne budgétaire pour rendre effective la possibilité pour soixante députés ou soixante sénateurs de saisir la CNDP pour qu'elle organise un débat public sur un projet de réforme ayant un effet important sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

3. Rendre effectif le dispositif de conciliation prévu par l'ordonnance pour garantir l'exercice du droit à l'information et à la participation

Le dispositif prévu par l'article L. 121-2 du code de l'environnement pour permettre la saisine de la CNDP en vue d'une conciliation permettant « *la reprise du dialogue environnemental entre les parties prenantes pour conclure un accord sur l'ensemble des modalités de participation du public* » au processus décisionnel n'a pas été utilisé (cf. l'ordonnance en annexe 2).

Cet article prévoit une saisine conjointe du porteur de projet et d'une association, ce qui ne fonctionne pas, comme exposé en partie 1.1.3. La tradition du compromis existe dans d'autres pays. Les projets de territoires pour la gestion de l'eau montrent que des positions très opposées peuvent se rapprocher, en présence d'un garant. Mais ceci passe par une possibilité de saisine de la CNDP par une seule des parties.

Recommandation 4. Permettre une saisine de la CNDP en vue d'une conciliation par une seule des parties au conflit, maître d'ouvrage ou association agréée de défense de l'environnement. Lancer une étude des modèles étrangers de conciliation et de médiation pour enrichir la réflexion française et développer la médiation en France.

3.4. Stabiliser le droit issu de l'ordonnance

Stabiliser le droit issu de l'ordonnance de 2016 est impératif. Il convient en particulier d'éviter les mesures d'exception qui entrent en contradiction avec les avancées de la participation (loi ELAN, loi JO 2024, expérimentations loi EssoC) et complexifient le droit.

Ces exceptions déstabilisent l'équilibre de la réforme de 2016, issu de commissions (Monédiaire, Richard, Conseil national de la transition écologique) qui avaient associé des représentants de toutes les parties prenantes. La multiplication récente de ces exceptions, détaillées en deuxième partie du rapport, rendent le droit de la participation illisible par le citoyen, pour qui ces droits sont créés. Par ailleurs, ces exceptions conduisent à exclure de la participation une part significative du public : les personnes ne disposant pas d'accès Internet ou d'un accès insuffisant pour télécharger les dossiers, les personnes mal à l'aise avec Internet ainsi que les personnes qui expriment le besoin d'un échange avec un commissaire enquêteur pour formuler leurs observations.

L'objectif de la réforme de 2016 est notamment d'améliorer la qualité et la légitimité de la décision publique, de sensibiliser et éduquer (L. 120-1) et dans la continuité des pratiques de la CNDP, d'inclure dans la participation le public qui en est le plus éloigné. Or, si l'on prend l'exemple de la participation par voie électronique prévue pour l'aménagement de la ZAC Village olympique, objet de la loi JO 2024, on ne peut que constater qu'elle se déroule dans un territoire qui cumule les inégalités et qui connaît régulièrement un des plus forts taux d'abstention aux élections. Des réunions présentiels, inclusives, sur les projets qui concernent au plus près les habitants de ce territoire contribuent pourtant à lutter contre la défiance à l'égard des institutions, comme déjà souligné.

Recommandation 5. *Mettre un terme aux mesures d'exception qui remettent en cause les avancées de la participation et déstabilisent les équilibres acquis (loi Elan, loi JO 2024, expérimentations loi EssoC).*

3.5. Renforcer la cohérence et améliorer la lisibilité du droit de la participation

Faciliter le recours à la concertation préalable et rendre obligatoire le tiers garant.

Avec ou sans garant, la concertation préalable volontaire a contribué à restaurer la confiance du public. La mission s'accorde à dire que la concertation avec garant permet véritablement de réduire l'hétérogénéité des pratiques et concourt à une meilleure restitution des arguments échangés et des suites données (obligation redditionnelle). Le rapport du garant ou du président de la CPDP est une garantie d'efficacité pour la bonne information du public. Il s'agit donc de poursuivre l'ouverture du dispositif fondé sur la CNDP en développant la « concertation garantie », pour donner aux acteurs un lieu et un temps, homogènes dans les territoires, de montée en convergence. Compte tenu de ses effets bénéfiques, l'obligation de désignation d'un garant pourrait être étendue aux principales concertations menées au titre du code de l'urbanisme (élaboration ou révision de ScoT et de PLU(i), création de zones d'aménagement concerté) avec des seuils à définir.

Recommandation 6. *Rendre obligatoire la nomination d'un tiers garant pour les concertations préalables volontaires afin de rendre homogènes les pratiques.*

Améliorer l'articulation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, en recherchant la proportionnalité et l'efficacité.

Le point 1.2.3.1. du présent rapport décrit les situations paradoxales auxquelles sont confrontés les maîtres d'ouvrage sur l'articulation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, situations pour le moins incompréhensibles pour le public. Or le code de l'environnement présente une cohérence interne en ce qui concerne le champ des débats et des concertations.

La question de faire du code de l'environnement **le code directeur** en matière d'information et de participation du public a été soulevée par la commission Monédiaire pour la modernisation du droit de l'environnement, déjà citée, qui avait pour mission « *de conduire une réflexion sur la participation du public et notamment sur la cohérence et l'articulation avec les autres procédures* ».

Le rapport Monédiaire d'avril 2015, sur lequel s'est appuyé la Commission Richard, prône clairement l'approche selon laquelle le droit de l'environnement en matière de participation doit primer sur les autres en vertu du principe juridique d'intégration : « Cette disposition (le futur article L. 120-1) aurait vocation à évidemment s'appliquer au code de l'environnement mais également aux différents autres codes (urbanisme, pêche maritime, énergie, etc.) par **application du principe d'intégration** (Union européenne et Charte constitutionnelle de l'environnement), **faisant ainsi du code de l'environnement le code directeur en matière de participation du public dès que le projet de décision affecte, à titre direct ou indirect, la protection de l'environnement** »⁵⁷. Ces travaux méritent d'être repris et poursuivis.

⁵⁷ Cf. Modernisation du droit de l'environnement, Rapport du groupe de travail Participation du public, p.15.

Pour permettre l'attractivité légitime du code de l'environnement en matière de participation, accroître la lisibilité et éviter les doublons, le ministère devrait donc **relancer des États généraux de la modernisation du droit de l'environnement**.

Ces États généraux aborderaient la question de l'articulation entre le code de l'environnement et celui de l'urbanisme. Ils devront s'appuyer sur les travaux qui ont eu lieu depuis 2014 à ce sujet.

Aujourd'hui, les dispositions du II⁵⁸ de l'article L. 120-1 définissant les droits du public lors d'une participation s'appliquent aux concertations relevant du code de l'urbanisme. Pour conforter la « primauté » du code de l'environnement, les dispositions du I de l'article L. 120-1, définissant les objectifs de la participation, pourraient aussi être étendues aux concertations relevant du code de l'urbanisme.

Au vu du déroulement de certaines participations, la rédaction de l'article L. 120-1 pourrait être plus précise dans la définition des objectifs de la participation et dans celle des droits conférés au public :

- l'amélioration de la qualité du projet ou du plan programme ainsi que l'atteinte d'une expression maximale du public pourraient être des objectifs explicites de la participation, en précisant les termes actuels du 1° du I de l'article L. 120-1 ;
- le contenu du dossier de participation pourrait être défini, afin d'inclure notamment des scénarios alternatifs (pour ne pas donner l'impression que la participation ne vise qu'à valider un choix déjà fait par le maître d'ouvrage) ainsi que le scénario 0 sans réalisation du projet, plan ou programme (conformément au droit européen).

La mission signale d'autres propositions, plus opérationnelles, à examiner dans ce champ :

- Prévoir que, si le porteur de projet choisit de mener une concertation préalable au titre du code de l'environnement, l'obligation de mener une concertation au titre du code de l'urbanisme est supprimée ;
- N'imposer l'obligation de concertation, après en avoir défini la nature, au titre du code de l'urbanisme qu'aux opérations d'aménagement soumises à évaluation environnementale ; privilégier une approche globale de projet et mettre à jour la liste des opérations de l'actuel article R. 103-1 du code de l'urbanisme ; préciser que la concertation vaudra alors pour toutes les procédures et opérations d'aménagement ultérieures inclus⁵⁹.

Toutes ces propositions pourraient être débattues dans le cadre de ces États généraux.

À court terme, la CNDP pourrait également intervenir pour favoriser la cohérence dans les pratiques de la participation en environnement et en urbanisme dans un souci d'efficacité.

Recommandation 7. Relancer les États généraux de la modernisation de l'environnement pour : - examiner en priorité l'articulation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme en matière de participation ; - reprendre la réflexion pour faire du code de l'environnement le code directeur en matière de participation du public et favoriser la primauté des procédures participatives du code de l'environnement dans l'élaboration des documents d'urbanisme (SCoT, PLUI).

⁵⁸ À l'exception du 2° du II, concernant le droit d'initiative, qui ne s'applique qu'aux participations relevant du code de l'environnement.

⁵⁹ Recommandation n° 2 du rapport du CGEDD n° 010896-01 déjà cité.

Recommandation 8. *Élargir les compétences de la CNDP pour lui permettre, par la désignation et l'intervention d'un garant, de répondre à une demande d'assistance des maîtres d'ouvrage de grands plans-programmes (SCoT et PLUi⁶⁰) et de grands projets du code de l'urbanisme, selon des seuils à définir⁶¹.*

Définir la notion de projet pour la participation.

La notion de projet utilisée pour la participation n'est pas définie dans le code de l'environnement. Seules sont définies à l'article R. 121-2 des catégories d'opérations pour lesquelles la CNDP doit être saisie au titre du I de l'article L. 121-8 ou qui doivent faire l'objet d'une publication au titre du II de ce même article L. 121-8. En revanche, le code de l'environnement donne dans son article L. 122-1 une définition précise du « projet » au sens de l'évaluation environnementale. Pour les raisons exposées au 1.2.3.2 supra, la notion de projet au sens de l'évaluation environnementale devrait être celle qui s'applique également à la participation.

La mission suggère donc de compléter le code de l'environnement dans sa partie législative (article L. 121-1) ou réglementaire (article R. 121-2) pour que la notion de projet pour la participation soit celle retenue au titre de l'évaluation environnementale.

Renforcer le continuum entre l'amont et l'aval.

Développé au point 1.3.2., le continuum participatif entre l'amont et l'aval, une des innovations importantes de la réforme de 2016 doit gagner en effectivité. Un sentiment de « vide » entre ces deux étapes a été souligné par des personnes rencontrées et notamment par les garants.

Ce sujet mériterait de développer les retours d'expériences. L'ingénierie du continuum amont/aval doit être développée.

Recommandation 9. *Renforcer le continuum entre l'amont et l'aval par un réseau de retours d'expériences et de partage de bonnes pratiques, animé par la CNDP, en lien avec les réseaux existants et avec l'appui du MTES dans le cadre de sa stratégie en vue d'une participation plus effective.*

3.6. Renforcer l'influence de la participation : préciser le contenu de l'obligation redditionnelle

Comme vu en partie 1.3.1., le citoyen n'a pas seulement besoin de s'exprimer mais aussi d'être entendu et d'en avoir eu la perception. Les auditions menées par la mission (réseaux d'acteurs, experts, associations, garants) ont largement confirmé le besoin d'une redevabilité cohérente avec l'implication des acteurs à tous les stades.

La charte de la participation du public (cf. 1.2.) précise que « *chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, **en la motivant**, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final* ». Le contenu de l'obligation redditionnelle devrait être précisé non seulement par la charte, mais aussi **par un texte de droit**

⁶⁰ PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal.

⁶¹ Recommandation n° 4 du rapport du CGEDD n° 010896-01 déjà cité.

positif, un décret d'application des principes posés par les articles L. 121-13 et L. 121-16 issus de l'ordonnance.

L'obligation redditionnelle devrait être conçue comme la garantie d'un droit de suite pour le citoyen, selon le rapport Richard, qui précise qu'il devrait s'agir « *d'un document spécifique en réponse au garant et au commissaire enquêteur, élaboré par le porteur du plan, du programme ou du projet pour caractériser chacune des grandes observations recueillies lors de la participation, préciser pourquoi elles ont été le cas échéant écartées, et lorsqu'elles sont prises en compte, justifier leur impact sur les phases ultérieures d'évolution du plan, du programme ou du projet. Ce document serait une pièce obligatoire du dossier de demande d'autorisation ultérieure. Cette obligation de rendre compte des suites de la participation doit également s'étendre à l'instruction de l'autorisation administrative requise, qui devrait marquer la façon dont l'orientation de la décision tient compte des conclusions de la phase participative* ».

La mission recommande de préciser, par décret, **le contenu de l'obligation redditionnelle posée par l'ordonnance**. Cette clarification améliorerait l'exercice de cette obligation, pourrait renforcer la confiance du public dans les dispositifs de participation et créerait une démarche de progrès. Elle simplifierait l'action des maîtres d'ouvrage sur l'application de cette obligation, sur ce qui est demandé, dont ils mesurent aujourd'hui pleinement l'enjeu.

Le MTES travaillerait avec les réseaux des acteurs et le Conseil national de la transition écologique (CNTE), pour construire une définition partagée en vue d'une décision de qualité pour réduire l'hétérogénéité des pratiques.

Certains éléments peuvent d'ores et déjà être identifiés comme devant figurer dans toute décision :

- la traçabilité des avis et propositions exprimés lors de la participation ;
- la réponse complète et argumentée du maître d'ouvrage à ces avis et propositions, justifiant les choix faits par celui-ci ;
- la présentation des modifications apportées le cas échéant par le maître d'ouvrage dans le contenu de son projet, plan ou programme ainsi que dans les conditions de gouvernance de leur poursuite.

Cette proposition s'articule avec la recommandation du présent rapport qui vise à **rendre obligatoire le tiers garant**, proposition qui vise à réduire les pratiques hétérogènes d'information et concourt à une meilleure redevabilité. La précision de l'obligation redditionnelle s'inscrit dans cette continuité de qualité d'information : répondre aux arguments et propositions du public repris dans le rapport du président de la CPDP ou du garant. Elle est également reliée à la proposition faite au 1.3.1. ci-dessus de reconnaître officiellement (par la loi) le droit à la CNDP de commenter la décision du maître d'ouvrage prise au terme de chaque débat public et de chaque concertation.

Recommandation 10. Préciser le contenu de l'obligation redditionnelle par un décret d'application des articles L. 121-13 et L. 121-16. Reconnaître à la CNDP la compétence de commenter la décision du maître d'ouvrage.

3.7. Moderniser les outils de recueil des observations du public

La difficulté pour le public d'émettre des observations par voie électronique a été soulevée (cf. point 2.1.2.). La multiplicité d'outils évoquée au point 2.2.2. pour l'information du public peut être, de la même manière, utilisée pour inciter à formuler des observations. Le recours au registre

électronique devrait être privilégié tout comme la généralisation de la mise en ligne de toutes les observations accompagnées de documents explicatifs ou contradictoires aux éléments du dossier.

Même s'il existe aujourd'hui des sociétés spécialisées dans la mise en œuvre de registres dématérialisés, les préfetures interrogées et leurs services préconisent un outil interne plutôt que d'avoir recours à un prestataire extérieur. Le CGDD pourrait engager une démarche en lien avec le ministère de l'intérieur et le secrétariat d'État chargé du numérique qui suit le développement et l'amélioration des usages et services numériques avec des actions propres à accélérer la transformation numérique de l'action publique et des territoires. **Une startup d'État, service public numérique, financée par une administration porteuse, pourrait répondre à cette exigence d'un registre dématérialisé généralisé.**

3.8. Accélérer la transformation du modèle de développement dans tous les territoires

Les territoires vivent au quotidien la participation et de nombreuses expériences innovantes allient économique, social, et environnement. La crise de confiance que nous traversons montre le décalage voire l'incompréhension entre les décisions des instances de pouvoir et leurs perceptions dans les territoires avec leur géographie et leur histoire différentes. La défiance qui s'est installée « entre ces deux mondes » se traduit par un besoin de proximité dans les échanges.

Plusieurs leviers sont à mettre en œuvre :

- Si tous les projets, quels qu'ils soient, ne peuvent être soumis à la participation du public, les petits projets peuvent avoir autant d'impacts qu'un gros. Les élus devraient pouvoir plus facilement lancer une concertation. Le **droit d'initiative**, ouvert aux collectivités locales, est demeuré un droit formel, comme nous l'avons vu. Il doit devenir effectif. Pour que les élus y recourent, il faut donc simplifier la procédure (cf. proposition sur le droit d'initiative supra).
- Les **chambres d'agriculture et d'industrie** pourraient être mobilisées sur la participation, notamment pour favoriser la diffusion d'outils mutualisés (brochures, sites, conseils, partage de bonnes pratiques). Elles viendraient en appui aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), dont les projets peuvent être à fort impact environnemental mais qui n'ont pas la taille critique pour mener des processus de participation. Les chambres consulaires pourraient être associées aux réseaux du ministère sur la participation. Selon Jacques Archimbaud, président de plusieurs CPDP « *L'enjeu d'inclusion de tous les publics, la difficulté à toucher des publics dispersés dans des zones peu denses sont prégnants dans certains territoires* ». Il est possible, au vu de son expérience, de trouver des coalitions de prescripteurs (syndicats professionnels comme le syndicat des énergies renouvelables, les syndicats agricoles, foyers sociaux, maires ruraux...).
- **Des délégués régionaux de la CNDP** contribueraient à ce maillage territorial des compétences. Leur création effective ferait sens, surtout dans le contexte de crise climatique et de crispation sociale.

L'ordonnance a pourtant bien prévu que la CNDP, « *pour l'exercice de ses missions, (elle) peut désigner des délégués dans chaque région. La fonction de délégué régional donne lieu à indemnité* » (article L. 121-4). L'article R. 121-15, issu de la réforme (décret d'avril 2017) est venu préciser que « la Commission nationale du débat public peut désigner un ou plusieurs délégués régionaux dans chacune des régions administratives. Les délégués ont une mission de promotion de la participation du public, de diffusion des bonnes pratiques et de conseil et d'animation du réseau des garants de la région. La liste des délégués régionaux est publiée sur le site de la Commission ».

La CNDP avait programmé les nominations de ces délégués sans pouvoir les concrétiser pour des raisons budgétaires. Ces délégués seraient utiles à plus d'un titre : interlocuteur privilégié et

identifié, conseil et ingénierie proches du terrain, remontées de terrain à la CNDP, évaluation des inégalités territoriales dans les processus de participation, instruction de la validation de l'exercice du droit d'initiative (cf. recommandation 3)...

- **Former les agents du ministère, les élus et agents des collectivités, les associations**, avec une stratégie de court et de moyen terme.

Selon les auditions effectuées et comme évoqué en première partie, il est urgent de répondre aux besoins de formation des agents de l'État et des collectivités locales en matière de droit d'accès à l'information et à la participation et sur l'ordonnance, afin qu'ils soient porteurs du changement culturel, force d'accompagnement et de propositions.

Malgré un effort de formation en direction des élus de la part du CGDD, de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne ou encore de l'association « Décider ensemble », l'appropriation de l'ordonnance est faible chez les élus et la confusion des différentes procédures reste forte.

Le programme de formation des agents de l'État et celui destiné aux agents des collectivités locales feront partie de la stratégie ministérielle. La mission recommande de **s'appuyer dès 2020 sur l'IFORE⁶² et le CNFPT pour former ces agents. Le prochain cycle annuel de l'IFORE pour les cadres dirigeants du ministère devra contenir un module sur la participation.** Il faut créer un cursus et mettre en place une formation adaptée pour les services centraux et déconcentrés de l'État, de fréquence annuelle afin de prendre en compte les mouvements de personnel. L'expertise du Cerema, déjà impliqué dans des études sur la participation dans le cadre de la charte de la participation, sera mobilisée.

Ces formations devraient être **ouvertes aux associations agréées en matière d'environnement**, pour aider la société civile à monter en capacités dans ce champ inscrit dans le code de l'environnement. Très souvent au plus près des territoires, grâce à leurs implantations locales, ces associations peuvent transmettre une information et contribuer à la formation pour l'ensemble de leurs adhérents.

Recommandation 11. Définir avec l'IFORE une politique de formation à mettre en place dès 2020, destinée aux agents de l'État et des collectivités, aux élus, aux décideurs, aux associations. Saisir parallèlement le CNFPT pour faire un bilan des formations existantes sur l'information et la participation et des propositions pour les développer. Évaluer cette politique de formation au bout de trois ans.

- Enfin, le développement des débats aura besoin de s'appuyer sur des institutions qui ont une assise au plan local telles que les CESER⁶³, pour que les participations soient inscrites dans la mémoire des territoires et pour qu'elles participent dans la durée à l'intelligence territoriale.

3.9. Consolider les moyens de la CNDP, en adéquation avec le développement de ses missions

La Commission nationale du débat public a gagné en notoriété et en crédibilité ces dernières années. Cette autorité administrative indépendante a montré sa capacité d'adaptation, a su répondre aux saisines et accomplir ses missions, l'ordonnance ayant fait monter en puissance les débats publics,

⁶² IFORE : Institut de formation de l'environnement.

⁶³ CESER : Conseil économique, social et environnemental régional.

les concertations amont, émettre des avis et recommandations et expertiser des procédures de participation.

Au vu des chiffres communiqués aux missionnés, une évaluation précise des moyens humains devrait être réalisée pour faire face à la montée en puissance des activités de la CNDP, en ajustant ses effectifs, le cas échéant.

De la même manière, ses moyens financiers mériteraient une montée en charge pour répondre à l'ensemble de ses missions, nées de la mise en œuvre de l'ordonnance de 2016, correspondant à l'évaluation réalisée dans le cadre de l'étude d'impact de la réforme (cf. partie 1.2.1.).

Depuis la réforme, les débats publics sont financés par un fonds de concours alimenté par les maîtres d'ouvrage. Cet aspect de la réforme visait à renforcer l'indépendance de la CNDP. Au vu du bilan effectué par la mission (cf. 1.2), cette charge de travail absorbe des moyens de la Commission qui seraient mieux utilisés à la capitalisation des débats, au niveau national et territorial. Cette question mérite d'être réexaminée.

Le budget global de la CNDP a certes progressé mais ne pourra continuer de répondre aux demandes et attentes. La tension existante freine la programmation des actions.

Recommandation 12. Faciliter la mise en place effective des délégués régionaux de la Commission nationale du débat public dans les conditions définies par le code de l'environnement et conforter la CNDP dans ses moyens humains et financiers.

Conclusion

L'ordonnance n° 2016-1060 du 6 août 2016 constitue une **avancée importante** du droit à l'information et à la participation du public dans les décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Malgré la brièveté de la période de retour d'expérience, nous souhaitons mettre en valeur quelques points singuliers issus de la mise en œuvre de cette ordonnance.

- L'augmentation considérable du nombre de concertations préalables volontaires réalisées avec garant(s), à la demande des entreprises et des acteurs de l'aménagement, constitue un indicateur de réussite, car elles offrent au citoyen les meilleures garanties d'accès à une information pertinente et de prise en considération de son expression et montrent une volonté de dialogue de porteurs de projets en nombre croissant.
- La dématérialisation des procédures pêche par les difficultés d'accès aux dossiers et la complexité de remontée des observations du public. Elle doit tenir compte de l'importance de l'illectronisme et de la qualité inégale de desserte par Internet du territoire.
- Le retour de la tentation d'aller vite et d'escamoter certaines procédures : le « petit » dossier de Sivens semble déjà perdu de vue, les contestations des nuisances sonores des nouvelles lignes TGV sud-Europe-Atlantique et Bretagne-Pays de la Loire ignorées, le dossier Lubrizol sans conséquences...
- Il convient de créer les outils de l'évaluation de l'efficacité de la participation. Universitaires et praticiens y travaillent, le ministère de la transition écologique et solidaire doit encourager et valoriser ces travaux.

Geneviève BESSE



Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable

Maryline SIMONÉ



Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable

Philippe VIROULAUD



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 013016-01



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Paris, le **18 SEP. 2019**

La Ministre

à

Madame la Vice-Présidente du Conseil
général de l'environnement et du
développement durable

Objet : Contribution au bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016.

L'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a fait suite aux travaux relatifs à la modernisation du droit de l'environnement, ainsi qu'aux rapports du groupe de travail dirigé par le professeur Monédiaire et de la Commission présidée par le Sénateur Richard en 2015. Cette réforme a trouvé son aboutissement dans la loi de ratification du 3 mars 2018.

Les trois objectifs principaux poursuivis par cette réforme étaient les suivants :

- renforcer la participation du public très en amont des projets, afin de permettre au public de discuter de l'opportunité et des solutions alternatives ;
- donner la possibilité au public d'exiger l'organisation d'un dialogue le plus en amont possible ;
- moderniser et dématérialiser les procédures de participation déjà existantes.

Si ces objectifs et certains de ces droits étaient depuis longtemps présents dans les ordres juridiques internationaux, européens et français, l'ordonnance de 2016 les a mis en lumière afin que chaque acteur de l'information et de la participation du public puisse s'en inspirer et s'en saisir.

S'agissant du bilan de l'application de l'ordonnance proprement dit, le II de l'article 56 de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (loi ESSOC) prévoit que « *le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi de ratification de l'ordonnance [n°2016-1060], un rapport dressant un bilan de l'application de cette ordonnance.*

Copie à : Le Commissaire général au développement durable

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.ecologique-solidaire.gouv.fr

Ce rapport doit notamment évaluer le recours des porteurs de projets aux procédures de participation du public organisées en amont et en aval, leur coût, l'effectivité de la participation du public et les délais de réalisation des projets faisant l'objet de telles procédures, et proposer d'éventuelles mesures correctives. »

Je vous demande de faire procéder à un bilan de la mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, le CGDD rédigeant le rapport prévu au Parlement.

Le contenu de ce bilan devra porter sur les points principaux suivants :

- l'atteinte des objectifs, notamment :
 - l'utilisation du droit d'initiative par le public ;
 - le recours des porteurs de projets aux procédures de participation du public organisées en amont afin de permettre une discussion sur l'opportunité et des solutions alternatives ;
 - la modernisation et la dématérialisation des procédures.

Plus largement, cette réforme a-t-elle répondu aux objectifs fixés par l'article L.120-1, à savoir **l'amélioration de la qualité de la décision publique et la contribution à sa légitimité démocratique, l'amélioration de la protection de l'environnement et de la sensibilisation du public à l'environnement ou encore l'amélioration et la diversification de l'information environnementale ?**

- la pertinence : les objectifs sont-ils adaptés à la réalité sociale ? Certains publics sont-ils absents ou passifs dans les débats et pourquoi ?
- la cohérence, notamment les modalités de mise en œuvre de la participation du public et les moyens alloués sont-ils en adéquation avec les objectifs fixés ? Quelles sont les conséquences en termes d'acceptabilité sociale des projets ?
- l'efficacité, notamment l'effectivité de la participation du public et les délais de réalisation des projets faisant l'objet de telles procédures, la qualité de la réponse du porteur de projet et l'évolution de celui-ci suite à la mise en œuvre de procédure de participation du public ;
- l'efficience, notamment au regard du coût supporté par les porteurs de projets et des moyens mis à disposition.

Pour recueillir toutes informations utiles à l'élaboration du bilan, les membres de la mission d'expertise que vous aurez désignés pourront faire appel, en tant que de besoin, aux administrations et acteurs concernés (Commissariat général au développement durable, Commission nationale du débat public, Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, délégation au développement durable, caisse des dépôts et consignations au titre de la gestion du FICEi, secrétaire général des TA auprès du Conseil d'État, ...), et rencontrer en tant que de besoin sur quelques débats des services départementaux de l'État, des maîtres d'ouvrage, des associations de protection de l'environnement, des collectivités locales concernées mais non maîtres d'ouvrage...

Je souhaite disposer de vos conclusions et éventuelles recommandations sous cinq mois.


Elisabeth BORNE

2. Tableau des dispositifs de participation du public du code de l'environnement

DISPOSITIFS DE PARTICIPATION DU PUBLIC DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT		
PARTICIPATION « AMONT »		
<p>DEBAT PUBLIC</p> <p>sous l'égide de la CNDP</p> <p>L.121-8 à L.121-15 et R.121-1 à R.121-11</p>	<p>Champ</p> <ul style="list-style-type: none"> - projets listés à l'article R.121-2 - plans ou programmes de niveau national soumis à EE. <p>Exclusion</p> <p>Schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.²</p> <p>Modalités et délais</p> <p>Durée maximale : 4 mois pour les projets, 6 mois pour les plans et programmes (avec prolongation de 2 mois sur décision motivée de la CNDP).</p> <p>Saisine de la CNDP (non systématique) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - obligatoire pour les plans et programmes - en fonction des seuils prévus à l'article R.121-2 pour les projets <p>Droit de saisine élargie de la CNDP (citoyens, parlementaires, CT, associations) (L.121-8 II)</p> <p>NB : lorsqu'un projet relève à la fois du champ du débat public et de celui de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme (L.103-2 à L.103-6), il n'est pas soumis aux dispositions du code de l'urbanisme.</p>	
<p>CONCERTATION PREALABLE</p> <p>L.121-15-1 à L.121-21 et R.121-19 à R.121-27</p>	<p>Champ</p> <ul style="list-style-type: none"> - projets, plans et programmes pour lesquels la CNDP a demandé une concertation préalable ; - projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale (EE). <p>Cette concertation n'est pas systématique. Elle peut être organisée de façon volontaire ou être imposée par la CNDP, l'autorité compétente pour autoriser un projet ou approuver un plan ou par le préfet dans le cadre du droit d'initiative (L.121-17-1 à L.121-19).</p> <p>Exclusions</p> <ul style="list-style-type: none"> - projets et documents d'urbanisme soumis à concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme (L.103-2 et suivants) ; par ailleurs les procédures de modification des SCOT et des PLU ne peuvent faire l'objet du droit d'initiative prévu à l'article L.121-17-1 ; - les plans et programmes soumis à une procédure particulière listés à l'article L.121-15-1 ; - les projets ayant fait l'objet d'une concertation facultative au titre du code de l'urbanisme (L.300-2) organisée dans le respect des droits mentionnés aux 1°, 3° et 4° du II de l'article L.120-1 du code de l'environnement. <p>Modalités et délais</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée : de 15 jours à 3 mois ; - information préalable du public 15 jours avant le début de la concertation ; - bilan rendu public. <p>Si la concertation est imposée par l'autorité compétente ou fait suite à l'exercice du droit d'initiative, elle doit être organisée sous l'égide d'un garant (L.121-16-1).</p>	
PARTICIPATION « AVAL »		
<p>CHAMP DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE</p>	<p>ENQUETE PUBLIQUE</p> <p>L.123-1 à L.123-18 et R.123-1 à R.123-46</p>	<p>Champ (non exhaustif)</p> <p>Projets soumis à évaluation environnementale à l'exclusion de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ZAC ; - projets de caractère temporaire ou de faible importance listés à l'article R.123-1 II ; - projets faisant l'objet de PC/PA et soumis à EE après examen au cas par cas ; - projets ayant fait l'objet d'une concertation facultative du code de l'urbanisme (exclusion figurant à l'article L.300-2 CU) ; - projets d'iles artificielles, d'installations, d'ouvrages et installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive. <p>Plans ou programmes soumis à évaluation environnementale et pour lesquels une enquête publique (EP) est requise en application des législations en vigueur.</p> <p>Modalités et délais</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée minimale de l'enquête : 30 jours pour les projets et plans soumis à EE ; 15 jours pour les projets et plans non soumis à EE ; - information préalable du public 15 jours avant l'ouverture de l'enquête. - rapport et conclusions du commissaire enquêteur dans un délai de 30 jours à compter de la fin de l'enquête.
	<p>PARTICIPATION DU PUBLIC PAR VOIE ELECTRONIQUE</p> <p>L.123-19 et R.123-46-1</p>	<p>Champ</p> <p>Projets, plans ou programmes soumis à d'une évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de l'enquête publique.</p> <p>Exclusions : SDAGE, PGRI, PAMM²</p> <p>Modalités et délais</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise à disposition par voie électronique du dossier (identique à celui de l'EP) + support papier (sur demande) ; - information préalable du public 15 jours avant l'ouverture de la participation électronique ; - durée minimale : 30 jours ; - synthèse des observations rendues publique par voie électronique.
	<p>HORS CHAMP DE L'EE</p> <p>PARTICIPATION DU PUBLIC HORS PROCEDURE PARTICULIERE</p> <p>L.123-19-1 à L.123-19-7 et D.123-46-2</p>	<p>Champ</p> <p>Cette procédure a vocation à faire application du principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.</p> <p>Modalités et délais</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise à disposition par voie électronique (projet de décision + note de présentation) + support papier ; - durée minimale : 15 jours (décisions individuelles) ou 21 jours (autres décisions) ; - information du public au plus tard à la date de mise à disposition ; - synthèse des observations rendues publique par voie électronique.

¹ Soumis à la procédure de débat public prévue à l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

² Schémas directeurs d'aménagement des eaux, plans de gestion des risques inondations et plans d'action pour le milieu marin

3. Procédures et délais : l'exemple de l'Allemagne

Principales mesures applicables à la construction d'un site industriel

Note d'analyse du service économique régional de Berlin,
Ambassade de France en Allemagne, octobre 2019

Résumé : les procédures applicables à l'implantation d'un site industriel en Allemagne sont en moyenne plus longues qu'en France (5 ans en Allemagne contre 9 et 11 mois en France). Cette durée s'explique par la complexité des démarches à effectuer, ainsi que par le nombre d'acteurs impliqués, aux moyens parfois limités pour remplir leurs obligations. Cette situation est également le fruit d'un héritage industriel différent en Allemagne, où les sites industriels sont souvent implantés de longue date et où une nouvelle construction peut rapidement entraîner des conflits d'usage. Pour tenter d'améliorer l'efficacité des procédures, des réflexions sont en cours entre les différents acteurs. Elles visent notamment à accroître (i) le rôle de l'échelon fédéral, (ii) le recours à la numérisation, (iii) et le recours à des acteurs privés pour réaliser des études d'impact. Les mesures ne visent donc pas en priorité à réduire la durée des procédures, mais à les rendre plus claires.

Une procédure complexe, deux étapes principales, avec des délais moyens d'obtention des autorisations plus longues

Les procédures nécessaires à l'implantation ou à l'agrandissement d'un site industriel en Allemagne semblent à la fois (i) plus complexes et (ii) plus longues qu'en France.

Toute implantation de site industriel doit respecter une procédure préalable qui se décompose en **deux étapes principales** :

L'inscription du site dans les schémas de planification

Ces schémas sont le résultat de trois documents. Le premier, décidé à l'échelle fédérale, dit « loi de planification », fixe les grands objectifs et principes que les Länder et les communes devront respecter. L'objectif de réduction de l'artificialisation des sols « de moins de 30 ha par jour » d'ici 2020 (repoussé à 2030) est par exemple inscrit dans un ajout à la loi. Le second document est le schéma de planification des Länder. Il correspond plus ou moins au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires français, mais il est plus contraignant. Ainsi, le schéma restreint par exemple la taille des supermarchés en fonction de la superficie et de la population des communes. De même, il peut limiter la taille et le nombre d'implantations industrielles à proximité de zones d'habitations. Il peut également fixer des objectifs en termes de densification. Enfin, la commune met en place un Plan local d'urbanisme, comme en France, tout en étant contrainte par les règles mises en place à l'échelle du Land.

Une répartition stricte des zones est effectuée par parcelle, en fonction de la proximité avec les centres urbains.

En cas de non-respect des injonctions des règles fixées par le Land, ce dernier peut saisir la justice. Cela s'est par exemple produit dans le Bade Wurtemberg, où l'entreprise Ikea souhaitait implanter un grand centre de distribution dans une petite commune. Le maire soutenait le projet, mais la commission responsable de la planification du Land a saisi la justice et l'enseigne suédoise a dû revoir son implantation, finalement réalisée dans une zone industrielle d'une grande ville.

[L'établissement d'un ensemble d'études d'impact](#)

Une fois acquise la conformité du projet de site industriel avec les différents schémas de planification, la délivrance du permis de construire est conditionnée à la réalisation d'un ensemble d'études d'impacts. Il s'agit notamment d'études d'impact environnemental, dans des domaines qui sont décidés à l'échelle de la commune ou du Land, selon la répartition de la compétence entre les deux échelons, qui est différente entre chaque Land. Il existe une subtilité supplémentaire par rapport à la France : en cas de difficulté observée au cours du processus, celui-ci est suspendu, le temps qu'une solution soit trouvée. Il est donc interdit d'entamer plusieurs études en même temps (sur les sols ou l'eau par exemple). Elles doivent être réalisées l'une après l'autre.

En termes de durée, selon les interlocuteurs de la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie (DIHK), interrogés par le poste, la validation d'une étude d'impact prend environ deux ans, soit un an de réalisation de l'étude et une année consacrée à résoudre d'éventuelles difficultés. **Nos interlocuteurs estiment que la durée moyenne pour l'ensemble de la procédure est environ, pour un site industriel de taille moyenne, de 5 ans.** Cette durée peut être largement rallongée dans certains cas. Le DIHK a mentionné des cas où la seconde phase, celle des études d'impacts, pouvait prendre jusqu'à une dizaine d'années. À l'inverse, la procédure peut aussi être réalisée très rapidement. Le DIHK a ainsi cité à plusieurs reprises l'implantation d'un site de BMW à Leipzig, pour lequel l'obtention de l'ensemble des autorisations a pris deux mois.

Des différences majeures entre Länder, voire au sein d'un même Land

De telles différences s'expliquent par une grande variété de situations entre Länder, voire, au sein d'un même Land, entre les communes. Tout d'abord, l'autorisation d'implantations de sites industriels est parfois du ressort du Land et parfois de celle des communes. Ensuite, certains Länder et certaines communes ont une histoire industrielle ancienne et ont développé des procédures efficaces, renforcées par les relations entre les milieux économiques et politiques, importantes au niveau local en Allemagne. Il s'agit notamment des Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie du Nord, ou de communes comme Francfort sur le Main. D'autres communes, notamment dans les nouveaux Länder, ont fait de l'efficacité de leurs procédures d'implantations industrielles un facteur d'attractivité. Il s'agit notamment de Leipzig (exemple de BMW déjà cité) ou de Dresde. Par contraste, de telles procédures peuvent peser de manière importante sur les finances ou sur les effectifs de communes ou de Länder moins favorisés, et entraîner des délais supplémentaires pour les implantations.

Il convient également de prendre en compte les caractéristiques du territoire allemand. Ainsi que souligné par le DIHK, l'Allemagne est plus densément peuplée que la France (236 hbts par km² en Allemagne contre 117 hbts par km² en France). Elle dispose également de sites industriels à la fois plus nombreux et parfois plus anciens. Les nouvelles implantations industrielles sont ainsi souvent des agrandissements de sites, plus que des créations *ex nihilo*. Par ailleurs, **cette densité forte peut expliquer l'irruption plus rapide qu'en France de conflits d'usage entre zones industrielles et zones d'habitation.** Le DIHK a cité l'exemple de Berlin, ville sans industrie, où il est pourtant difficile de trouver de l'espace et pour permettre à ce secteur économique de se développer. Les débats actuels sur l'importance du foncier pour loger la population renforcent ces difficultés à implanter des entreprises. Ces conflits d'usage de l'espace constituent un vrai frein à la création d'entreprises en Allemagne. Des nuances existent néanmoins, avec des zones industrielles à l'état de friches, notamment dans les nouveaux Länder (Thuringe par exemple), que les autorités tentent de rendre attractives avec des incitations fiscales ou des aides quelque peu comparables aux mécanismes des zones industrielles en France.

Une réflexion en cours pour des procédures plus efficaces

Plusieurs réflexions sont en cours, afin de rendre plus fluides ces procédures. Il est à noter que l'objectif des acteurs n'est pas nécessairement de les raccourcir, mais de les rendre plus efficaces.

Tout d'abord, le Gouvernement fédéral et les acteurs économiques (fédérations professionnelles notamment) réfléchissent à la mise en place de lignes directrices applicables à des études d'impact sectorielles (sur l'eau ou sur l'air par exemple). Ils envisagent également la possibilité de recours accrus aux mécanismes de compensation, pour amoindrir les conflits d'intérêt (par exemple une entreprise qui s'implante sur une zone réservée aux habitations s'engage, en échange, à bâtir des logements sur une autre zone). Un autre axe d'amélioration serait le recours accru au numérique, à la fois pour (i) simplifier les procédures et réduire leurs coûts pour les entreprises, (ii) pour les rendre plus transparentes et accessibles aux citoyens. Une troisième tendance concerne le recours accru aux services de prestataires extérieurs pour réaliser les études d'impacts nécessaires demandées aux communes ou aux Länder. Le DIHK est ainsi amené à en réaliser plusieurs par an pour le compte de collectivités. Enfin, les acteurs réfléchissent aux moyens de simplifier les procédures d'évaluation. Tous les dix ans, les Länder réalisent des évaluations de leur planification. Pour renforcer leur efficacité, le Gouvernement fédéral est en train d'établir des instructions techniques (*Technische Anleitung* ou TA) dans des domaines précis (eau, air, sols...). Les TA dans le domaine de l'air sont les plus abouties, ayant été mises en place en 2002. Ces lignes directrices permettent aux communes et aux Länder de disposer d'un cadre plus clair, dont ils peuvent ensuite se servir dans leurs procédures d'autorisations d'implantations de sites industriels.

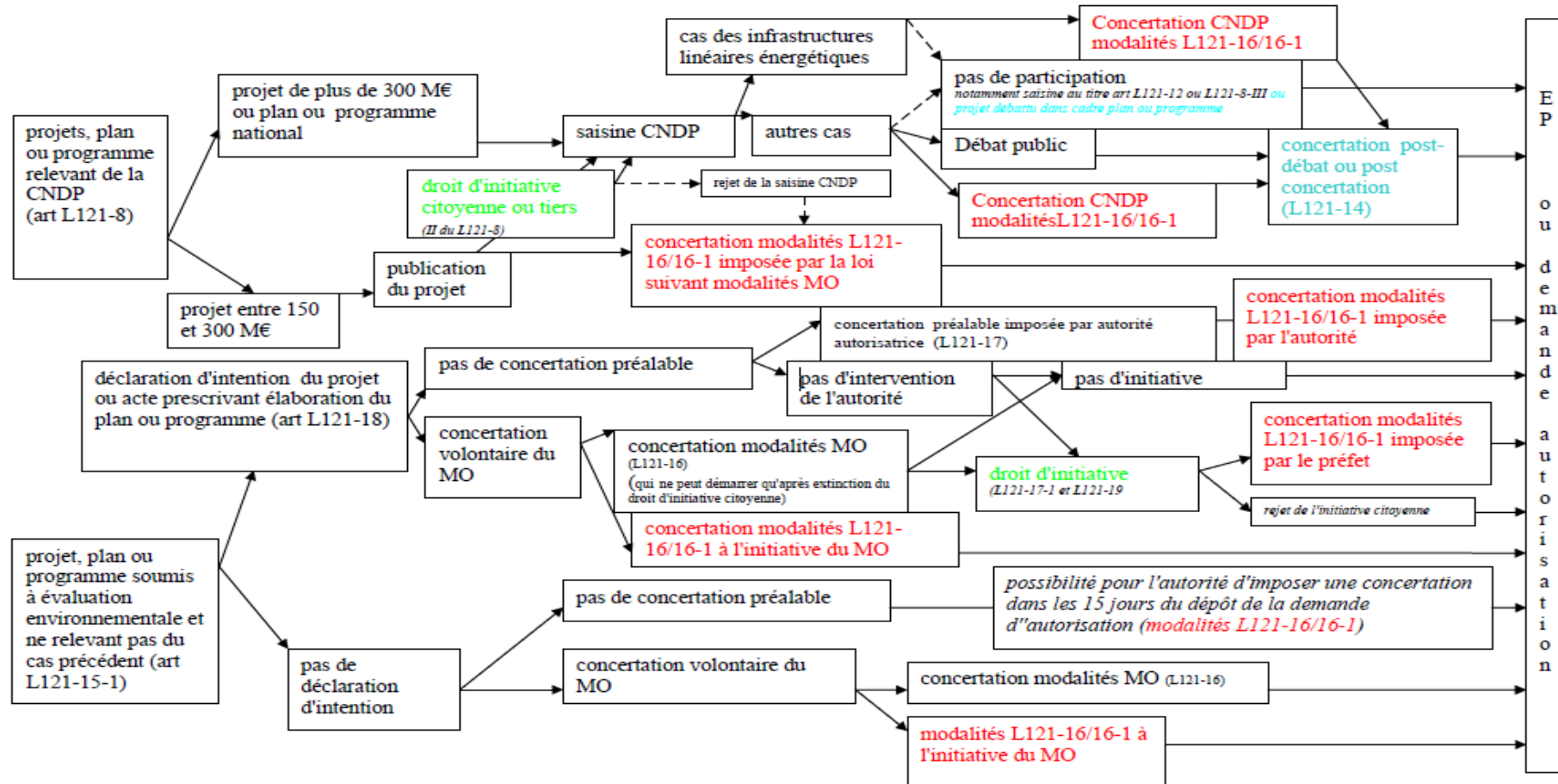
Nos interlocuteurs ont également appelé à la nécessité de mettre en place un cadre européen clair sur les implantations de sites industriels.

La difficulté actuelle est que toute modification de la loi allemande de simplification doit être conforme aux cadres européens, l'Union européenne ayant ratifié la **Convention d'Aarhus** au même titre que l'Allemagne. À l'heure actuelle, selon le DIHK, le droit communautaire serait davantage un frein qu'une aide vers des procédures plus fluides et efficaces.

Commentaires : les procédures nécessaires à l'implantation de sites industriels en Allemagne sont donc plus longues qu'en France. Cette longueur s'explique par une forte hétérogénéité des procédures d'autorisation d'un site industriel en Allemagne, liée au fédéralisme, à l'importance de la prise en compte des préoccupations environnementales et à la forte histoire industrielle du pays, qui conduit au final à des processus d'instruction lourds et jugés aujourd'hui peu efficaces (sauf exceptions). Il convient toutefois de nuancer. L'existence de procédures n'est pas nécessairement mauvaise en soi. Elle peut être considérée comme une garantie d'études inclusives, transparentes et fouillées. Ce n'est d'ailleurs pas la durée des procédures qui est principalement dénoncée par les acteurs impliqués. Ils critiquent surtout aujourd'hui l'absence de clarté dans les démarches et le fait qu'elles soient réalisées par des collectivités aux moyens inégaux entre elles. Face à ce constat, une réflexion est en cours pour accroître notamment le rôle de l'échelon fédéral dans ces procédures. Elle est menée sur le long terme et ne semble pas devoir aboutir prochainement à des propositions concrètes.

4. Schémas des procédures issues de la réforme de 2016

Synoptique schématique de la participation « code de l'environnement remis par la CNDP



5. Focus sur des débats publics

Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR)

1. Contexte de la participation

L'élargissement de la compétence de la CNDP aux plans et programmes de niveau national constitue l'une des principales nouveautés de l'ordonnance de 2016. Le PNGMDR figure dans la liste de ces plans définie à l'article R. 121-1-1 du code de l'environnement. Suite à la saisine de la CNDP par le MTES (DGEC) et par l'ASN⁶⁴ pour la 5e édition du PNGMDR, cette dernière a décidé le 4 avril 2018 d'organiser un débat public et d'en confier l'organisation à une commission particulière. Ce débat public s'est tenu du 17 avril au 25 septembre 2019. Son calendrier a en effet été retardé pour permettre au débat public concernant la programmation pluriannuelle de l'énergie de se dérouler avant et pour ne pas interférer avec le grand débat national qui s'est clos le 8 avril 2019.

Le débat sur la 5e édition du PNGMDR a été précédé par 2 débats publics relevant de thématiques liées :

- le débat public de 2005 sur les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue (HA-VL, MA-VL),
- le débat public de 2013 sur le projet de centre industriel de stockage réversible profond des déchets radioactifs en Meuse et Haute-Marne (projet Cigéo).

Le déroulement et les suites données à ces débats publics sont restés fortement présents dans la mémoire des parties prenantes. Ainsi, certaines associations considèrent que les lois du 28 juin 2006⁶⁵ et du 25 juillet 2016⁶⁶ qui ont retenu puis précisé le principe du stockage géologique profond comme mode de gestion ultime des déchets HA-VL et MA-VL n'ont pas tenu compte des échanges de ces débats publics. Cela a conduit certaines associations (Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité - Criirad - par exemple) à refuser de participer au débat public sur le PNGMDR et une partie du public à s'interroger sur son utilité, compte-tenu de cet historique particulier.

Ce débat a également été marqué par un contexte conflictuel prononcé. En effet, l'obligation de gérer des déchets radioactifs résulte des choix faits en matière de politique nucléaire. Or cette politique fait l'objet de prises de positions tranchées aussi bien de parties favorables que défavorables. Certaines réunions organisées pour ce débat public n'ont de ce fait pas pu se dérouler selon les modalités envisagées. Cependant, à l'exception d'une réunion interrompue de manière anticipée, toutes ont pu parvenir à leur terme et permettre un échange entre les participants.

2. Déroulement de la procédure de participation : principales données quantitatives

Les principaux chiffres clés de ce débat public sont les suivants⁶⁷ :

⁶⁴ ASN : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁶⁵ Loi de programme relative à la gestion durable des matériaux et déchets radioactifs.

⁶⁶ Loi précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde.

⁶⁷ Source : compte-rendu du débat public (CNDP).

- 23 rencontres du débat rassemblant 3 400 participants au total, 5 débats mobiles, 62 cahiers d'acteurs,
- 28 820 visites du site Internet, 3 043 messages publiés sur la plateforme participative, 12 201 fichiers téléchargés,
- plus de 3 000 abonnés Facebook ou Twitter, 652 retombées médiatiques, 26 campagnes publicitaires.

Malgré l'intérêt national du sujet, les chiffres de participants et de visites du site se situent à un niveau moyen par rapport à d'autres débats publics. Cette situation peut s'expliquer par plusieurs raisons : intérêt limité pour le public d'un débat portant sur un plan plutôt que sur un projet par nature plus concret, caractère très technique du sujet rebutant une large partie du public. Cependant, comme exposé ci-après, la commission particulière du débat public (CPDP) a utilisé divers outils pour aller chercher et recueillir l'avis d'un public plus large que les seuls experts du sujet.

3. Bilan qualitatif

3.1. Analyse selon des critères de pertinence, cohérence, efficacité et efficience

- Pertinence :

Le dossier du maître d'ouvrage (DMO) a été enrichi, à la demande de la CNDP, par un cahier de fiches intitulé « Approfondir ses connaissances » portant notamment sur les enjeux environnementaux et sanitaires. Ces derniers avaient été identifiés, par la CNDP, comme insuffisamment traités dans le dossier initial. La CNDP a également décidé, pour ce débat, d'engager plusieurs expertises complémentaires (analyse des possibilités d'entreposage à sec des combustibles radioactifs, état des lieux à l'international du stockage géologique profond des déchets radioactifs, jeux d'acteurs et intérêts économiques autour du nucléaire en France). Les 2 premières expertises ont été réalisées par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et remises en mai 2019, la troisième a été confiée en juillet 2019 à un directeur de recherche du CNRS mais l'expertise n'a pas été achevée.

Par ailleurs, la CPDP a mené une démarche innovante de « clarification des controverses » pour permettre au public de comprendre et de s'appropriier les différences d'argumentation exprimées par les experts. Cette démarche, à laquelle les parties concernées se sont prêtées, a permis de limiter les batailles de chiffres entre experts dans plusieurs réunions thématiques et de laisser ainsi plus de temps au débat portant sur les enjeux intéressant le grand public. Les notes de synthèse exposant ces controverses sur les 7 thèmes analysés ont été diffusées lors des réunions publiques et représentent un acquis indéniable du débat public.

Les réunions publiques, les cahiers d'acteurs et les interventions en ligne sur la plate-forme participative constituent la base essentielle d'alimentation du débat public. Afin de capter le public le plus large possible, la CPDP a choisi d'organiser les réunions publiques thématiques à proximité de lieux où le sujet faisait écho. Ainsi, par exemple, la réunion thématique sur la gestion des déchets radioactifs ultimes a été organisée à Bar-le-Duc, à proximité du site d'implantation envisagé pour le projet Cigéo. Ce choix, même s'il a généré une certaine conflictualité, a permis de rassembler, lors de ces réunions, un nombre plus élevé et motivé de participants. Néanmoins, les participants aux réunions publiques ont été, à une large majorité, des collectifs organisés (entreprises de la filière, associations, syndicats...) et des personnes impliquées ou ayant une connaissance dans le nucléaire. Ce constat est également partagé pour ce qui concerne les cahiers d'acteurs dont seulement 6 % proviennent de personnes physiques. Les échanges sur la plateforme participative ont été actifs et parfois vifs, conduisant à la non-publication de près de 400 messages pour

cause de non-respect de la charte de modération du débat. Seulement 15 personnes sont à l'origine de 2/3 des échanges sur la plateforme participative.

Des dispositifs de concertation spécifiques ont été utilisés pour ce débat public : le groupe miroir et l'atelier de la relève. Composé de 14 personnes recrutées par un institut spécialisé en satisfaisant à des critères de diversité, le groupe miroir a produit un avis sous forme de dépliant. L'atelier de la relève a été constitué par 40 étudiants de niveaux licence 3, master 1 ou master 2. Suivant des formations diverses (sciences humaines, sciences de l'ingénieur, environnement, énergie et risques), ils ont pu s'exprimer sur les enjeux de gouvernance. Ces initiatives, même si leur incidence sur l'enrichissement du débat public est limitée, permettent néanmoins un éclairage différent de celui apporté par les interventions en réunions publiques ou par les cahiers d'acteurs.

Enfin, plusieurs thèmes, absents ou peu développés dans le DMO, sont apparus lors de ce débat public : les impacts sanitaires et environnementaux, la sûreté et la sécurité des transports, la question des territoires⁶⁸ et les questions économiques. De ce point de vue, le débat a rempli l'une de ses fonctions en permettant l'émergence de plusieurs préoccupations sociales auxquelles il conviendra de répondre dans les futures éditions du PNGMDR.

- **Cohérence :**

Il s'agissait du 1^{er} débat public organisé sur le PNGMDR et du 2^e débat public organisé sur un plan programme après celui pour la PPE. Le maître d'ouvrage avait identifié cinq enjeux dans son DMO :

- la gestion des matières radioactives et la prévention des charges pour les générations futures,
- anticiper l'évolution d'entreposage des combustibles usés,
- les déchets de très faible activité, une diversité de pistes pour optimiser leur gestion,
- les déchets de faible activité à vie longue, des stockages à proportionner aux enjeux,
- définir les modalités pratiques de la phase industrielle pilote du projet Cigéo et de sa réversibilité.

Le débat public a permis d'aborder ces cinq enjeux et de progresser sur chacun d'entre eux, de manière inégale avec des enseignements significatifs sur la question de l'entreposage et celle des déchets de faible activité à vie longue, et des apports limités sur la question de la gestion des matières radioactives et sur celle des déchets de très faible activité. Pour le projet Cigéo qui fait l'objet d'une concertation spécifique post-débat public de 2013, le débat public sur le PNGMDR a surtout fait ressortir les demandes de clarification de points techniques très sensibles (réalité de la réversibilité, garantie de sûreté et conception de la phase industrielle pilote) et de mise en place d'un mécanisme de concertation pluraliste et continu.

Ainsi, les moyens mis en place lors du débat ont effectivement permis de satisfaire, au moins partiellement, aux objectifs du maître d'ouvrage. Au-delà des positions d'opposition de principe de certains sur la politique nucléaire, l'acceptabilité sociale des décisions découlant de ce plan dépendra largement des réponses que le maître d'ouvrage donnera dans sa décision concernant les suites à donner à ce débat public ainsi que des

⁶⁸ Un participant a dit : « le PNGMDR est une problématique nationale avec une gestion locale ».

enseignements qu'il tirera du débat public pour les projets qui en découlent et pour le prochain PNGMDR.

Deux points particuliers ont également été soulevés lors de ce débat. Le 1^{er} concerne la maîtrise d'ouvrage du plan assurée par l'ASN. En effet, certains participants au débat se sont interrogés sur la compatibilité de cette maîtrise d'ouvrage avec la mission de contrôle indépendant assurée par l'ASN. Même si, selon le rapport de la CPDP, cela n'a pas influé sur le débat, une mise en cohérence sur ce sujet sera probablement nécessaire pour le prochain plan. Le 2nd concerne la durée de chaque édition du PNGMDR. Cette durée de trois ans interpelle en effet au regard de celle retenue pour chaque édition de la PPE (5ans) et pour le rendez-vous décennal fixé par la loi de 2006 pour ce sujet. Un alignement en terme de durée avec la PPE serait souhaitable.

- **Efficacité :**

Cette efficacité se mesure essentiellement par l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés par l'article L. 121-1 du code l'environnement :

- 1- améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique,
- 2- assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations futures,
- 3- sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement,
- 4- améliorer et diversifier l'information environnementale.

Au-delà du DMO préparé par le maître d'ouvrage, le débat public aura permis de progresser réellement concernant l'atteinte des deux derniers objectifs avec d'une part les expertises complémentaires et la démarche de clarification des controverses pour le 4e objectif, d'autre part les ateliers thématiques et la recherche de publics (groupe miroir, atelier de la relève, ateliers mobiles) pour le 3^e objectif. Concernant le 2e objectif, il s'agit bien évidemment d'un objectif central pour le maître d'ouvrage et d'une préoccupation majeure exprimée par le grand public. Comme indiqué dans le bilan de la CPDP, des précisions sont attendues dans les futures études pour s'assurer de sa complète atteinte. Il n'est en revanche pas possible, au moment de la rédaction de ce rapport de se prononcer sur l'atteinte du 1^{er} objectif. En effet, les suites données par le maître d'ouvrage ne sont pas connues. Le contenu de ces suites permettra, au vu des décisions et orientations prises par le maître d'ouvrage, de déterminer l'étendue des progrès réalisés par rapport à cet objectif.

- **Efficience :**

Le budget du débat public atteint 1,7 M€ environ. Ce coût, qui peut paraître élevé, ne peut être rapporté au coût d'un ou de projets proprement dits, ce d'autant plus que les plus gros projets résultant du PNGMDR font ou feront l'objet de processus participatifs spécifiques (en particulier le projet Cigéo). Son importance résulte notamment du caractère national du plan ainsi que de l'étendue et de la sensibilité des sujets qu'il traite ou qu'il suscite, impliquant une démultiplication territoriale du débat et de nombreuses réunions thématiques. Pour tenir un débat de qualité, il semble difficile d'en faire l'économie.

Une des caractéristiques de ce débat est également la forte implication des services du maître d'ouvrage (DGEC et ASN). Ces derniers ont dû en effet se mobiliser d'abord pour préparer et compléter leur DMO, puis pour participer à toutes les réunions publiques. S'agissant d'un dossier extrêmement technique qui pourrait paraître réservé à des seuls échanges entre experts, ce travail peut sembler disproportionné. Mais il est indispensable si l'on souhaite une réelle information et participation du public sur les décisions découlant de ce plan conformément à l'article 7 de la charte de l'environnement.

3.2. Appréciation d'ensemble

Tout d'abord il est remarquable que ce débat public ait pu se dérouler quasi normalement (une seule réunion publique interrompue), au regard de l'historique chargé des débats publics sur la gestion des matériaux radioactifs. Ainsi, il convient de rappeler que le débat public de 2013 sur le projet Cigéo avait dû être complètement réorienté après deux réunions publiques difficiles.

Ce débat public a également été marqué par la longueur exceptionnelle de sa période de préparation : presque un an s'est écoulé entre la date de la désignation de la présidente de la CPDP (2 mai 2018) et l'ouverture du débat public (17 avril 2019). Cela a néanmoins permis à la CPDP de préparer très soigneusement ce débat grâce à de multiples rencontres préalables.

Plusieurs points positifs doivent être soulignés :

- les expertises complémentaires commandées par la CNDP ont permis d'améliorer la connaissance du public sur des sujets incomplètement traités dans le DMO,
- la CPDP s'est efforcé d'aller à la recherche du public, au-delà des sachants. Ainsi elle a pris le soin d'organiser toutes ces réunions publiques dans des sites où le sujet traité fait écho. Elle a aussi constitué un groupe miroir de 14 citoyens et un atelier de la relève rassemblant des étudiants. Par ces initiatives, elle s'est efforcée d'impliquer dans le débat un public plus large.
- la démarche innovante de clarification des controverses représente un apport également important du débat public. Il faut d'ailleurs saluer les parties qui se sont prêtées à cet exercice difficile malgré leurs opinions opposées sur le sujet traité. Cette démarche permet une explicitation et une confrontation de positions ; elle a toute sa place dans un débat public.

Le principal point négatif du débat se situe dans le fait que, malgré les efforts de la CPDP, celui-ci est resté très majoritairement cantonné à un public de sachants du nucléaire. Un effort de pédagogie et de mobilisation du public sur le long terme devra être poursuivi pour les débats publics sur les prochaines versions de ce plan.

Nœud ferroviaire lyonnais à long terme

1. Contexte de la participation

Le projet de nœud ferroviaire lyonnais à long terme, d'un coût supérieur à 300 M€, figure dans la liste des projets pour lesquels la CNDP doit être obligatoirement saisie au titre du I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement. Suite à une saisine de SNCF Réseau, maître d'ouvrage du projet, le 20 septembre 2018, la CNDP a décidé le 3 octobre 2018 d'organiser un débat public. Ce débat public s'est déroulé du 11 avril au 11 juillet 2019. Au cours des 6 mois qui ont précédé l'ouverture du débat public, SNCF Réseau a mené, à la demande du ministère des transports, plusieurs études complémentaires qui ont été versées au débat. Elle a aussi apporté les compléments et clarifications à son dossier du maître d'ouvrage (DMO) demandés par la commission particulière du débat public (CPDP).

Comme la CPDP a pu l'évaluer dans la période de préparation du débat public, celui-ci s'est inscrit dans un contexte peu favorable. En effet si, depuis la fin des années 1990, plusieurs grands projets d'infrastructures concernant la région ou la métropole lyonnaise ont fait l'objet de débats publics, ces derniers sont restés sans suite concrète, les grands projets soumis à débat n'ayant pas vu de commencement de travaux, malgré l'obtention d'une déclaration d'utilité publique pour certains d'entre eux. Parmi ces grands projets, on peut citer le contournement autoroutier ouest de Lyon, le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) et le projet de ligne à grande vitesse Paris-Orléans-Clermont-Lyon (POCL). En résulte, avant le démarrage du débat public, une interrogation légitime des parties prenantes sur l'utilité d'un nouveau débat public.

Par ailleurs, l'horizon très lointain (2040) affiché pour la mise en service du projet suscite la perplexité de certains quant à la nécessité d'en débattre maintenant. L'articulation du calendrier du débat public avec celui de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités par le Parlement constitue également une question soulevée lors des entretiens préalables, d'autant plus que le rapport du conseil d'orientation des infrastructures préparatoire au projet de loi relève l'importance majeure et primordiale que revêt le traitement du nœud ferroviaire lyonnais.

Cependant, la CPDP, au terme de ces entretiens, a relevé qu'aucune voix ne s'élevait contre la tenue du débat public pour ce projet de long terme.

2. Déroulement de la participation : principales données quantitatives

Les principaux chiffres clés de ce débat public sont les suivants⁶⁹ :

- 27 rencontres publiques se décomposant en 16 réunions publiques, 6 ateliers-débats, 1 conférence-débat et 4 débats mobiles,
- 2 500 participants au total pour l'ensemble de ces rencontres,
- 34 382 visites sur le site Internet du débat dont 18 924 visites sur le site informatif, 9 888 visites sur le questionnaire numérique et 5 770 visites sur la plateforme participative,
- 3 336 réponses au questionnaire numérique portant sur les déplacements en Auvergne-Rhône-Alpes,
- 607 expressions sur la plateforme participative comprenant 29 cahiers d'acteurs, 74 contributions, 146 avis, 234 commentaires et 124 questions,

⁶⁹ Source : compte-rendu du débat public (CPDP).

- 3 039 abonnés aux newsletters (7 parutions pendant le débat) et 1 621 abonnés sur les comptes Facebook et Twitter,
- 192 retombées presse au 18 juillet 2019 dans 48 supports différents.

Ces chiffres, sans être exceptionnels, témoignent d'une participation importante. Les moyens d'expression « classiques » (participations aux réunions publiques, contributions ou cahier d'acteurs) ont été utilisés dans les proportions habituelles. Si le nombre d'avis, de commentaires et de questions paraît assez limité en comparaison d'autres projets, le nombre de réponses au questionnaire est tout à fait significatif et apporte un éclairage complémentaire très appréciable au débat.

3. Bilan qualitatif

3.1. Analyse selon des critères de pertinence, cohérence, efficacité et efficience.

- Pertinence :

Le DMO a été complété, à la demande de la CPDP, pour dépasser son aspect très technique et permettre au public de replacer le projet dans son contexte géographique, démographique, économique et environnemental. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, SNCF Réseau a mené, à la demande de la ministre des transports, diverses études permettant de donner des éclairages sur des sujets connexes au débat. Ainsi SNCF Réseau a versé 4 études au débat :

- une étude concernant l'apport de la technologie de la signalisation embarquée ERTMS (European rail trafic management system) sur la capacité du nœud ferroviaire lyonnais,
- une étude d'amélioration de la desserte de la gare de Lyon Saint-Exupéry.
- une étude d'amélioration de la desserte de Saint-Etienne,
- une étude proposant une 1^{ère} étape de réalisation des « grands projets » ferroviaires lyonnais, compte-tenu du coût total de réalisation de ceux-ci.

Ces études se sont avérées très utiles pour le débat, afin de donner des informations complémentaires au public sur le contexte dans lequel le projet s'inscrit. La CPDP a néanmoins regretté qu'elles n'aient pu être mises à disposition du débat que tardivement (le 29 mai 2019), même si elles ont pu faire l'objet de présentations verbales lors des rencontres publiques tenues avant cette date.

Suite aux entretiens préalables qu'elle a menés, la CPDP a choisi d'organiser les réunions publiques en 3 temps pour amener, dans une démarche de focalisation, au projet :

- un 1^{er} ensemble de réunions (4 en tout) sur les grands enjeux de mobilité à l'échelle régionale et sur la desserte des métropoles,
- un 2^e ensemble de réunions (7 en tout) sur les transports du quotidien dans le périurbain de Lyon,
- un 3^e ensemble de réunions (3 en tout) sur l'insertion du projet dans son environnement urbain.

Même si les contraintes de logistique n'ont pas permis de respecter, d'un point de vue calendaire, cette démarche en « entonnoir », son principe est tout à fait pertinent pour débattre de l'opportunité du projet dans un contexte large et approprié. A noter que, pour chacune de ces réunions publiques, la CPDP a distribué dans la ville concernée, 3 à 5 jours avant leur tenue, des flyers d'invitation avec le dépliant général du projet.

À ces réunions publiques se sont ajoutés 6 ateliers-thématiques ouverts sur inscription, 1 conférence débat sur le transport de marchandises et l'intermodalité dans le nœud lyonnais, 3 débats mobiles en gares de Lyon Part-Dieu, Vénissieux et Roanne et 1 débat mobile en entreprise dans la « vallée de la chimie » à Solaize.

Par ailleurs, le site Internet du débat a mis à la disposition du public des informations sur le débat (dossiers techniques et vidéos des réunions publiques), un questionnaire numérique et une plateforme participative.

La mise en place du questionnaire numérique, en cours de débat, doit être particulièrement signalée. En effet, elle résulte, d'une part du constat, par la CPDP, de la faible diversité des participants aux réunions publiques, d'autre part de l'existence d'une communauté importante s'exprimant sur les réseaux sociaux qu'il était difficile de transformer en contributeurs. L'analyse des retours montre que, sur les 3 336 personnes ayant répondu, 1 584 n'avaient pas entendu parler du débat public avant de répondre au questionnaire et que 2 543 se sont ensuite inscrites à la newsletter du débat. Cette initiative a permis d'impliquer dans le débat un public qui ne se serait pas forcément mobilisé autrement.

En conclusion, les conditions d'organisation du débat public ont offert la possibilité à un public large de s'exprimer. Néanmoins, ce sont essentiellement des institutionnels (élus, associations, représentants de SNCF, experts) qui semblent s'être exprimés et avoir été présents lors des réunions publiques et dans les cahiers d'acteurs, même si des interventions de « simples » citoyens, en réunion publique, sont rapportées dans le compte-rendu de la CPDP. De ce fait, toutes les initiatives visant à chercher le public (questionnaire, débats mobiles) doivent être saluées. Il est néanmoins difficile d'identifier, sauf pour le questionnaire, dans le compte-rendu de la CPDP les apports de ces initiatives.

- **Cohérence :**

Les objectifs du projet mis en débat apparaissent clairement dans le DMO :

- répondre aux besoins de transports durables au quotidien (doublement du nombre de TER périurbains),
- conforter le nœud lyonnais comme hub ferroviaire d'importance nationale et internationale (doublement du nombre de TGV),
- mettre en place les conditions de développement du fret ferroviaire (doublement de la capacité pour le fret).

Pour atteindre ces objectifs, SNCF Réseau a présenté un projet avec 2 composantes : la réalisation de 2 voies supplémentaires en traversée de Lyon entre Saint-Clair et Guillotière accompagnée de l'augmentation du nombre de voies à quai dans la gare de Lyon Part-Dieu, le passage à 4 voies de la ligne Lyon-Grenoble sur la section entre Saint-Fons et Grenay. Une seule option technique figure dans le DMO concernant la traversée de Lyon et l'aménagement de la gare de Lyon Part-Dieu (passage en surface ou en tunnel).

Le débat public s'est logiquement emparé du projet pour le resituer dans une perspective plus large intégrant notamment les attentes en matière de fonctionnement et de développement du transport ferroviaire au niveau régional, la cohérence du projet avec les objectifs de développement urbain et des propositions présentées comme des alternatives au projet présenté.

L'opportunité du projet n'a pas été contestée pendant le débat, même si la volonté de développer réellement le fret reste questionnée au terme du débat. Néanmoins, l'horizon

de réalisation apparaît très lointain et le public est en attente d'une première phase d'aménagement bien avant 2040 permettant d'améliorer la situation actuelle.

Le passage à 4 voies de la section Saint-Fons Grenay de la ligne Lyon-Grenoble a fait l'objet d'un consensus. En revanche, les avis restent partagés sur l'option à retenir dans la traversée de Lyon (passage en surface ou en tunnel). Des études et des consultations complémentaires seront nécessaires pour choisir entre les 2 options.

En définitive, SNCF Réseau a obtenu des réponses partielles au regard des objectifs qu'elle poursuivait dans ce débat. Mais les modalités retenues pour le débat public ou les moyens alloués ne peuvent être retenus comme la cause de la non-atteinte du résultat idéal souhaité. Ce sont plutôt les attentes multiples du public, notamment celles de court ou moyen terme, qui en sont à l'origine.

A l'issue du débat public, la CPDP a publié le 11 septembre 2019 son compte-rendu du débat. Celui-ci comporte notamment une partie « recommandations de la commission ». SNCF Réseau a indiqué, dans un avis publié le 11 décembre 2019 au Journal Officiel, les suites qu'elle entend donner au débat public. Même si elle ne fait pas écho, point par point, aux recommandations de la CPDP, cette décision prend en compte les principales attentes issues du débat public et trace une feuille de route pour la poursuite du projet. Seule semble manquer à cette feuille de route l'analyse de toutes les alternatives possibles au projet.

- **Efficacité :**

Cette efficacité se mesure essentiellement par l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés par l'article L. 121-1 du code l'environnement :

- 1- améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique,
- 2- assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations futures,
- 3- sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement,
- 4- améliorer et diversifier l'information environnementale.

Le débat public s'est principalement concentré sur l'atteinte du 1^{er} objectif. L'ensemble des éléments apportés par le débat a fourni la matière première du compte-rendu très riche de la CPDP, ce dernier constituant l'une des bases de la décision de SNCF Réseau. Le projet a vu sa légitimité démocratique renforcée, son opportunité n'étant pas contestée. SNCF Réseau, dans sa décision du 11 décembre 2019, a par ailleurs tenu compte de certaines demandes formulées lors du débat public (nécessité d'une première phase d'évolution à court terme des services et des aménagements associés, priorité donnée à la mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay, inclusion de scénarios alternatifs combinant le projet du nœud ferroviaire avec celui du CFAL).

La thématique de l'environnement n'est pas apparue comme un sujet majeur du débat public. Ainsi de nombreux enjeux environnementaux de la mise à 4 voies de la section Saint-Fons Grenay (protection des eaux souterraines, préservation de la biodiversité, risques technologiques pour la section Saint-Fons Grenay) n'ont pas été évoqués tandis que ceux abordés pour la section Saint-Clair Guillotière se sont limités aux questions d'insertion urbaine et de nuisances sonores. De ce fait, le débat public a peu contribué à l'atteinte du 3^e objectif. Pour ce qui concerne le 4^e objectif, si les études complémentaires versées au débat et les discussions (croisement d'expertises) concernant les prévisions de trafic ont constitué des améliorations utiles de l'information portée au public, leur effet sur l'impact environnemental du projet n'a pas été établi. Quant au 2^e objectif, des progrès peuvent être

notés concernant la nécessité d'un report modal de la voiture individuelle vers le train ainsi que la prise de conscience des enjeux pour la santé (bruit, pollution) du trafic automobile parallèle à la voie ferrée dans Lyon.

Enfin, le débat public et ses suites (compte-rendu de la CPDP et décision de SNCF Réseau) ont respecté le calendrier prévu. Il reste à présent à définir le calendrier des études et analyses figurant dans la décision du 11 décembre 2019 de SNCF Réseau, en vue de décisions ultérieures débouchant sur l'engagement de travaux. Le débat public a été révélateur de l'attente très forte du public de réalisations améliorant, bien avant 2040, la situation actuelle. En ce sens, le débat public a agi comme un accélérateur de réflexions et de projets.

- **Efficience :**

Le budget prévisionnel du débat public supporté par SNCF Réseau est de 1,4 M€ HT. Il comprend les coûts de fonctionnement de la CPDP (à l'exception des indemnités des membres de la CPDP et du remboursement de leurs frais de déplacement pris en charge par la CNDP) ainsi que tous les coûts relatifs à l'organisation du débat proprement dit (outils d'information et d'expression du public, outils Internet et numériques, rencontres avec le public). Par rapport à ce budget prévisionnel, les dépenses ont été limitées à 1,005 M€ environ. Les économies résultent notamment de la mise à disposition gracieuse de salles par certaines communes ayant accueilli une réunion du débat. Comparativement au coût du projet (entre 2,8 et 4,3 milliards d'€ HT), ces coûts sont extrêmement limités.

Une équipe projet a été constituée avec 7 personnes⁷⁰. Cependant l'ensemble du groupe SNCF, au travers notamment de SNCF Mobilités, SNCF Voyages et Fret SNCF, a été mobilisé pour apporter son concours pendant le débat public.

L'État, partenaire du projet aux côtés de la Région Auvergne-Rhône-Alpes et de la Métropole de Lyon, a également été présent lors de ce débat pour en éclairer le contexte.

La CNDP a nommé 9 membres pour participer à la CPDP. Ce sont sans doute les missions de pilotage du débat public confiées à la CPDP, l'étendue du dispositif participatif et la complexité du dossier qui ont justifié ce nombre important de membres.

3.2. **Appréciation d'ensemble**

Malgré l'existence de précédents débats publics sur des projets de transport en région lyonnaise restés sans suite concrète, le débat sur le nœud ferroviaire lyonnais à long terme a pu se tenir normalement, avec une participation active.

L'horizon lointain de réalisation du projet (2040) est l'un des sujets qui a suscité le plus de réactions de la part du public. En effet, celui-ci est en attente d'améliorations concrètes au fonctionnement du nœud ferroviaire bien avant cette échéance.

Plusieurs points positifs méritent d'être soulignés :

- la CPDP a veillé à ce que le projet soumis à débat public soit présenté dans un contexte beaucoup plus large, en relation avec la politique ferroviaire à l'échelle de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Cette précaution a permis d'ouvrir le débat sur des scénarios alternatifs et des problématiques complémentaires.
- la CPDP a mené des actions pour rechercher l'expression d'un public plus large. Ainsi, elle a mis en ligne un questionnaire grand public dont les réponses proviennent pour près de la moitié de personnes n'ayant pas entendu parler du débat public. Elle a également utilisé la technique

⁷⁰ Source : photo page 17 du compte-rendu de la CPDP.

classique des débats mobiles pour recueillir d'autres expressions que celles des réunions publiques habituelles.

- des études complémentaires ont été mises à disposition du public par SNCF Réseau pendant le débat. Même si la CPDP a regretté leur mise à disposition tardive, elles ont contribué à enrichir l'information du public.

Le principal point négatif du débat réside dans la diversité limitée des participants. Ainsi la majorité des participants aux réunions publiques et des rédacteurs des cahiers d'acteurs sont des institutionnels (élus, associations, représentants du groupe SNCF, experts).

6. Focus sur les concertations avec garants

Réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique

1. Contexte de la participation

Le projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique, d'un coût supérieur à 100 M€ et comportant des options de création ou d'extension de pistes, figure dans la liste des projets pour lesquels la CNDP doit être obligatoirement saisie au titre du I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement. Suite à une saisine de la DGAC, maître d'ouvrage du projet, le 25 octobre 2018, la CNDP a décidé le 7 novembre 2018 d'organiser une concertation préalable, considérant que les conditions n'étaient pas réunies pour organiser un débat public. Cette concertation s'est tenue du 27 mai au 31 juillet 2019. Son démarrage a en effet été un peu retardé, pour prendre tout à fait en compte le contexte local (voir paragraphes suivants) et les attentes en résultant dans le contenu du dossier du maître d'ouvrage (DMO) et dans l'organisation de cette concertation.

La concertation s'est déroulée dans un contexte très particulier. En effet, le projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique a été engagé suite à la décision du Gouvernement annoncée le 17 janvier 2018 d'abandonner le projet de construction d'un nouvel aéroport du Grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes. Comme les garants de la concertation ont pu le constater dans leurs entretiens préalables au lancement de la concertation, cette décision d'abandon n'était ni comprise, ni acceptée par une part importante de la société civile. De ce fait, la demande d'envisager un transfert, à un terme plus ou moins lointain, de l'aéroport de Nantes Atlantique a continué à être portée par plusieurs intervenants lors de la concertation. Et des tensions, entre anciens partisans et opposants à la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes, ont pu apparaître lors de certains échanges pendant la concertation.

Par ailleurs, suite à la décision d'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, la Région des Pays de la Loire a engagé en 2018 un dialogue avec l'État, en y associant les parties prenantes régionales, pour construire un nouveau contrat pour le territoire. En a résulté la rédaction d'un « contrat d'avenir » signé le 8 février 2019 par la présidente du conseil régional et par le préfet de région, comprenant en projet n°1 le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique.

Avant l'engagement de la concertation, Nantes Métropole a délibéré fin janvier 2019 pour en prendre acte et signaler qu'elle serait particulièrement attentive au traitement des nuisances sonores, nocturnes en particulier, tout en veillant aux besoins d'exploitation de l'aéroport. Nantes Métropole a proposé 3 mesures en demandant au préfet de les mettre rapidement en œuvre :

- l'interdiction des vols programmés entre 24h et 6h,
- l'autorisation d'atterrissage, dans cette plage horaire, en cas de retard, laissée aux seules compagnies basées sur l'aéroport de Nantes Atlantique,
- la poursuite des réflexions pour la tranche 22h30 à 24h avec l'aéroport et les compagnies aériennes pour limiter les nuisances sonores.

Enfin diverses réflexions (révision du plan de gêne sonore (PGS)⁷¹, doublement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA)⁷², mise en place d'un fonds de compensation de Nantes

⁷¹ Le PGS définit le périmètre à l'intérieur duquel les habitations sont éligibles à une aide financière pour insonoriser les logements.

⁷² La TSNA est collectée auprès des compagnies aériennes et permet de financer les travaux éligibles au titre du PGS.

Atlantique) ont été engagées en 2018. Pour les 2 premières, elles avaient largement progressé avant le lancement de la concertation et ont abouti avant sa fin. Ainsi le nouveau PGS et le doublement de la TSNA sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2019.

2. Déroulement de la participation : principales données quantitatives

Les principaux chiffres clés de cette concertation sont les suivants⁷³ :

- 29 rencontres publiques se décomposant en 1 réunion publique d'ouverture, 1 réunion avec les élus territoriaux, 11 ateliers participatifs, 9 permanences « écoute riverains », 6 rencontres terrain et 1 panel de citoyens,
- 2 100 participants au total pour les ateliers participatifs et les permanences « écoute riverains »,
- 89 317 visiteurs du site Internet dont 85 648 visiteurs uniques,
- 11 683 post (contributions ou commentaires) sur le forum d'échanges situé sur le site Internet provenant de 1 384 auteurs,
- 125 cahiers d'acteurs,
- 783 coupons T et 9 courriers libres reçus,
- 3 communiqués de presse, 3 newsletters, 4 publicités dans la presse.

Tant par l'étendue du dispositif présentiel que par le nombre de contributions portées au débat (sur l'espace d'échange sur le site Internet ou sous forme de cahiers d'acteurs), cette concertation a été de grande ampleur. La mobilisation du public s'explique notamment par le lourd historique du projet, par l'existence de positions variées et souvent tranchées dans la société civile mais aussi par la qualité du dispositif mis en place par le maître d'ouvrage en liaison avec les garantes.

3. Bilan qualitatif

3.1. Analyse selon des critères de pertinence, cohérence, efficacité et efficience

- Pertinence :

Le DMO a été complété à la demande des garantes sur le volet santé, sur les restrictions pour les vols de nuit ainsi que pour la cartographie. Par ailleurs, lors de la réunion de lancement de la concertation le 4 juin 2019, divers intervenants ont demandé des expertises tierces sur les hypothèses de trafic et sur les sujets bruit et santé. La CNDP a entendu ces demandes et commandé 2 expertises complémentaires :

- l'une sur les prévisions de trafic confiée, après mise en concurrence, au cabinet spécialisé italien Trasporti e territorio,
- l'autre confiée à 2 experts, Jacques Roland, ingénieur civil de l'aéronautique et Michel Vallet, directeur de recherche à l'INRETS, spécialiste du thème bruit et santé. Cette expertise a consisté à analyser un document récent de l'ACI (Airport Council International) Europe commentant le dernier rapport de l'OMS Europe « *environmental noise guidelines for the european region* »⁷⁴. Pour ce faire, les experts ont été amenés à répondre à 7 questions posées par la CNDP.

Le premier rapport d'expertise a été publié le 18 juillet 2019 sur le site du projet et sur celui de la CNDP, soit 13 jours avant la fin de la concertation. Le deuxième rapport a été

⁷³ Source : bilan des garantes (CNDP) et bilan du maître d'ouvrage-dossier de presse (DGAC).

⁷⁴ Instructions européennes sur le bruit dans l'environnement.

déposé sur les sites du projet et de la CNDP. Il a également été présenté lors de l'atelier participatif « sanitaire » du 8 juillet 2019.

La qualité du DMO et les compléments apportés par les expertises, même si ces dernières ont été communiquées tardivement, ont donné une assise solide à la concertation.

Suite aux entretiens préalables menés par les garantes, la DGAC a proposé un dispositif très varié comprenant notamment les outils complémentaires suivants :

- une plateforme Internet participative permettant l'information et la participation du public par la possibilité de déposer des avis et des cahiers d'acteurs,
- une réunion de lancement pour présenter le projet et le mandat de la concertation et donner un temps de parole aux diverses composantes du territoire pour exposer leurs convictions,
- un atelier dans chacune des 3 communes riveraines et 2 ateliers sur Nantes, visant bien sûr les habitants de ces communes mais ouverts à tout autre citoyen, un petit-déjeuner avec les acteurs économiques,
- une série de permanences « écoute riverains », des rencontres terrain (marchés, aéroport, gare SNCF, universités/grandes écoles),
- un panel citoyen de 35 personnes représentatif de la diversité des publics de l'ensemble du périmètre de la concertation,
- la mise à disposition, dans des lieux publics et distribués lors des opérations de terrain, de coupons T avec un dépliant permettant de transmettre des contributions.

Ce dispositif a permis de recueillir une large diversité d'avis et de propositions. En témoignent le nombre très important de cahiers d'acteurs, de participants aux événements présentiels et de post (voir chiffres ci-avant) ainsi que la richesse des avis et des propositions repris dans le bilan du maître d'ouvrage (pages 31 à 92).

Au final, le sentiment qui se dégage est celui d'une participation ayant inclus tous les publics se sentant concernés par le projet et ayant un avis ou des propositions à formuler. Ce résultat a pu être atteint par l'étendue du dispositif de concertation mis en œuvre mais aussi du fait de la sensibilité particulière du projet inscrit dans un historique chargé.

- **Cohérence :**

La DGAC a indiqué attendre de la concertation la réponse à deux questions générales :

- « Nantes Atlantique, quel aéroport voulons-nous pour demain ? »,
- « Comment concilier le développement de la métropole et la protection de l'environnement et des riverains ? ».

Ces questions générales sont déclinées par quelques questions plus précises rassemblées dans 6 thèmes : développement économique, environnement, protection des populations, confort et qualité de service pour les voyageurs, attractivité de l'aéroport, desserte de l'aéroport.

Pour alimenter les échanges, la DGAC a présenté diverses options de réaménagement de l'aéroport concernant les options de pistes et d'aérogares ainsi que d'exploitation de l'aéroport. Si le transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique ne figure pas dans le DMO comme hypothèse en tant que telle, cette option a été soutenue par plusieurs participants, certains ayant produit des pré-études d'implantations potentielles possibles.

La concertation a permis d'aborder les 6 thèmes retenus par la DGAC et de mettre en présence les positions argumentées des parties prenantes sur l'ensemble de ces sujets. La concertation a fait ressortir comme enjeu principal celui de la protection des populations par rapport aux nuisances sonores mais aussi par rapport aux polluants atmosphériques (mesure de particules ultra fines), sujet dont l'acuité est apparue lors de la concertation. Les autres enjeux importants confirmés par la concertation concernent l'environnement, la desserte de l'aéroport par la route et par les transports en commun ainsi que l'amélioration du confort et de la qualité de service de l'aéroport.

En définitive, les moyens mis en place lors de cette concertation ont permis de fournir à la DGAC des avis et des propositions sur l'ensemble des sujets qu'elle voulait aborder. Ils se sont donc avérés adaptés aux objectifs que la DGAC s'était fixés. Ils ont permis en outre d'identifier un sujet important pour le public : celui des enjeux sanitaires.

Après remise de leur rapport par les garantes, la DGAC a produit le bilan du maître d'ouvrage. Ce document de 187 pages (y compris les annexes) est très complet. Il s'attache en particulier à retracer et analyser précisément les avis et contributions recueillis lors de la concertation ainsi qu'à dresser les enseignements que la DGAC tire de la concertation. Il détaille aussi et surtout la décision que l'État prend pour la poursuite du projet, sous la forme de 31 mesures. Dans ce bilan, la DGAC montre également comment elle prend en compte les 12 recommandations formulées par les garantes dans leur rapport. Ce document constitue une base excellente pour la poursuite du projet.

- **Efficacité :**

Cette efficacité se mesure essentiellement par l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés par l'article L. 121-1 du code de l'environnement :

- 1- améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique,
- 2- assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations futures,
- 3- sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement,
- 4- améliorer et diversifier l'information environnementale.

La concertation menée sur le projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique aura permis de progresser essentiellement sur l'atteinte du 1^{er} objectif. En effet, la pertinence du dispositif de concertation mis en place, l'implication des garantes, la participation active des services de l'État (la DGAC au 1^{er} rang d'entre eux) et surtout la qualité d'écoute traduite dans le rapport des garantes et dans le bilan du maître d'ouvrage ont sans contestation possible permis d'améliorer la décision de l'État et contribué à en renforcer la légitimité. Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'il s'inscrit dans un contexte difficile.

Les études figurant dans le DMO et les expertises complémentaires réalisées pendant la concertation auront également permis de marquer des progrès sur les 2^e et 4^e objectifs. Ainsi l'expertise menée sur les préconisations de l'OMS concernant le bruit a fourni des éclairages complémentaires au public. Les présentations faites lors de l'atelier « enjeux sanitaires » du 8 juillet 2019 auront également contribué à renforcer l'information du public sur ce sujet même si celui-ci mérite des approfondissements dans la suite des études comme indiqué dans la mesure n° 11 de la décision du maître d'ouvrage.

Le 3^e objectif figurant à l'article L. 121-1 n'a pas constitué un enjeu majeur dans cette concertation. Néanmoins, la protection du lac de Grandlieu, situé juste au sud de l'aéroport, l'existence de corridors ornithologiques vers ce lac sont des sujets qui ont été évoqués dans

les avis sur les diverses options de pistes possibles même s'ils ne sont pas apparus comme des thèmes majeurs. La réalisation par le MNHN d'une précédente expertise concernant l'incidence éventuelle de l'aéroport sur l'avifaune du lac de Grandlieu explique sans doute que ce sujet ne soit plus considéré comme majeur.

Enfin, la concertation s'est déroulée dans le calendrier prévu, adapté début 2019 pour tenir compte du contexte local. Elle n'a donc pas remis en cause le calendrier prévisionnel de réalisation du projet prévu par la DGAC.

- **Efficienc**e :

Les coûts externes supportés par la DGAC pour cette concertation sont assez élevés : 545 k€ environ. Néanmoins ils restent raisonnables par rapport au coût du projet qui se situe aujourd'hui à 500 M€ environ.

La DGAC, pour préparer et conduire cette concertation, a mis en place une équipe projet composée de 5 personnes. De nombreux autres services de la DGAC sont également intervenus dans la concertation.

Localement, les services de l'État ont été impliqués, notamment le préfet, le sous-préfet en charge de ce projet, le chargé de mission aéroport de la préfecture et les services de la DDTM.

Compte-tenu de l'étendue du dispositif participatif et de la sensibilité du projet, la mobilisation de deux garantes s'est avérée appropriée. On peut même penser qu'il s'agissait du nombre minimal de garants nécessaires. Leur coût est pris en charge par la CNDP selon des bases connues et n'appelle donc pas d'observation.

3.2. **Appréciation d'ensemble**

La concertation préalable sur le projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique s'est tenue dans un contexte tendu suite à l'abandon par le Gouvernement du projet de réalisation d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Malgré cette situation, la concertation s'est déroulée normalement et a pu permettre une large expression du public.

L'étendue du dispositif mis en place pour cette concertation doit être relevé. Avec 29 rencontres publiques en particulier, ce dispositif est tout à fait digne d'un débat public.

Plusieurs points positifs doivent être soulignés :

- La participation du public a été d'une ampleur tout à fait exceptionnelle. Ainsi, avec 125 cahiers d'acteurs et près de 11 700 post, elle se situe au-dessus de nombreux débats publics. Cette participation se démarque également par la diversité plus large des contributeurs ; ainsi, sur 94 rédacteurs de cahiers d'acteurs, 15 sont des riverains, 18 des entreprises et 21 des organisations et instances professionnelles.
- Les expertises complémentaires commandées par la CNDP ont permis d'améliorer la connaissance du public, notamment sur l'enjeu sanitaire qui a été révélé par la concertation. Elles n'ont néanmoins pu être portées à la connaissance du public qu'assez tardivement.
- La qualité du bilan tiré par le maître d'ouvrage doit également être relevée. Dans ce bilan très complet, il montre qu'il a bien pris en compte l'ensemble des avis et propositions émis pendant la concertation et il fait évoluer significativement son projet. Ainsi il satisfait au premier objectif de la participation énoncé au I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

La seule réserve que suscite cette concertation est sa durée un peu courte (2 mois dont le mois de juillet). Cette réserve ne peut néanmoins qu'être tempérée par le nombre et la variété des avis, contributions et propositions émis pendant cette concertation.

Prolongation de la concession du Rhône

1. Contexte de la participation

Le projet de prolongation de la concession du Rhône comprend les mesures suivantes :

- un programme de travaux à hauteur de 500 M€ prévoyant notamment l'étude et la réalisation d'un nouvel ouvrage dans le secteur de Saint-Romain de Jalionas dans l'Ain (230 M€), la construction de 5 petites centrales hydroélectriques sur des barrages existants ainsi que la restauration et l'équipement de 5 seuils à des fins énergétiques,
- un projet de schéma directeur actualisé fixant le cadre de l'intervention du concessionnaire CNR⁷⁵,
- une modification des modalités de calcul de la redevance versée par le concessionnaire à l'État,
- un transfert de la gestion de portions du domaine public de VNF vers la concession.

Lorsque la CNDP a été saisie par la DGEC, maître d'ouvrage, de ce projet de prolongation de la concession, elle a considéré qu'il s'agissait d'un programme au sens de l'article L. 122-4 du code de l'environnement. En outre, les aménagements concernant trois régions, elle a estimé qu'il s'agissait d'un programme de niveau national pour lequel elle était compétente au titre des articles L. 121-1 et R. 121-1-1 du code de l'environnement. La CNDP a alors décidé le 9 janvier 2019 d'organiser une concertation préalable sur cette prolongation de la concession pour laquelle elle a nommé un garant. Cette concertation préalable s'est déroulée du 19 avril au 30 juin 2019.

Lors des 3 mois précédant l'ouverture de la concertation, le garant a rencontré tous les acteurs socio-économiques ou élus qui ont exprimé le souhait de le voir, soit une trentaine de personnes. Le rapport du garant rédigé à l'issue de la concertation ne fait pas apparaître que ces rencontres aient révélé un contexte sensible avant l'ouverture de la concertation. Ces entretiens ont surtout permis de confirmer ou d'élargir les thèmes et les enjeux soumis à concertation.

2. Déroulement de la participation : principales données quantitatives

Les principaux chiffres clés de cette concertation sont les suivants⁷⁶ :

- 4 rencontres territoriales publiques et filmées réparties sur le territoire concerné par la prolongation de la concession,
- 390 participants au total pour l'ensemble de ces rencontres avec 115 prises de parole,
- 1 réunion supplémentaire demandée par le syndicat du Haut Rhône avec 15 participants,
- 1 réunion de clôture à Lyon avec 60 participants,
- 4 séminaires thématiques filmés, à destination de professionnels et d'experts, autour des sujets « énergie », « navigation et transport fluvial », « agriculture », « environnement » ,
- 104 participants au total pour ces séminaires, avec cependant un déficit de présence de professionnels pour le séminaire « énergie »,
- 12 939 visites du site Internet de la concertation provenant de 3 133 visiteurs différents,

⁷⁵ Compagnie nationale du Rhône.

⁷⁶ Source : rapport du garant (CNDP).

- 80 contributions ou questions-réponses postées sur le site Internet,
- 69 cahiers d'acteurs parvenus dans les délais et 4 hors délais, les trois-quarts des cahiers d'acteurs étant mis en ligne dans les 10 derniers jours de la concertation.

Le dispositif mis en place pour cette concertation révèle une certaine sobriété par rapport à d'autres concertations, notamment quant au nombre de réunions organisées. Le nombre moyen de participants aux réunions publiques se situe dans la moyenne habituelle, même si le garant regrette que toutes les réunions publiques n'aient pu bénéficier d'une publicité par la pose d'affichettes dans les lieux publics de proximité. Les chiffres de visiteurs et de visites du site Internet correspondent également à une fréquentation moyenne pour une concertation. Le nombre de contributions ou de questions réponses sur le site est en revanche modeste, sans doute par défaut de publicité suffisante de cet outil de participation dans la presse et sur les réseaux sociaux. Enfin, le nombre de cahiers d'acteurs est très correct pour une concertation avec un spectre représentatif des parties prenantes.

3. Bilan qualitatif

3.1. Analyse selon des critères de pertinence, cohérence, efficacité et efficience

- **Pertinence :**

Le dossier du maître d'ouvrage (DMO) a fait l'objet de compléments limités demandés par le garant. Ceux-ci ont consisté, sur le fond, en une meilleure présentation des fondements politiques et juridiques de la prolongation de la concession. Sur la forme, des ajustements concernant la qualité graphique et le caractère didactique du plan et des illustrations ont aussi été réalisés avant ouverture de la concertation.

Certains intervenants se sont étonnés d'apprendre, pendant la concertation, l'existence d'études en cours ou à venir pas toujours explicitement mentionnées dans le DMO, sur des sujets connexes à la prolongation de la concession : vulnérabilité du Rhône au changement climatique, diagnostic des prélèvements agricoles dans le Rhône, schéma directeur du port de Lyon, optimisation énergétique des ouvrages de la concession, stratégie de gestion sédimentaire du fleuve.

Un public varié (élus, associations et fédérations, institutions diverses et établissements publics, entreprises privées, syndicat de salariés et « citoyens sans appartenance affichée ») a participé aux réunions publiques. Malgré une proportion estimée à 29 % environ de « citoyens sans appartenance affichée », le garant regrette de ne pas avoir pu capter davantage de grand public. Une des causes pourrait être l'absence dans la presse quotidienne régionale d'annonce des réunions publiques.

Les riverains du fleuve ont également fait défaut dans les réunions publiques. Une démarche spécifique vers eux (identification d'un panel de riverains mobilisés dans un travail spécifique) aurait pu permettre de chercher l'expression de cette catégorie de public particulière.

Le garant constate également que les échanges lors de la concertation se sont principalement limités à l'expression de points de vue. De son point de vue, c'est la durée un peu courte de la concertation (1 mois supplémentaire aurait été approprié) qui n'aurait pas offert la possibilité aux participants de confronter leurs points de vue pour essayer de dépasser leurs positions initiales.

En conclusion, des démarches spécifiques (pour les riverains) ou des efforts particuliers (de communication pour les réunions publiques) auraient pu mobiliser un public plus large. Néanmoins, la variété des sujets abordés lors des réunions publiques, la qualité du

travail réalisé lors des réunions thématiques et la diversité des cahiers d'acteurs témoignent d'une concertation satisfaisante.

- **Cohérence :**

Les questions mises en débat pour cette concertation figurent clairement dans le DMO, notamment dans sa synthèse :

- pertinence de la prolongation de la concession, compte-tenu du cas particulier dans lequel se trouve la CNR : existence de solutions alternatives ?
- Contenu de la prolongation de la concession : pertinence de l'extension du périmètre géographique ? Pertinence du programme de travaux et des orientations du schéma directeur ? Priorités du schéma directeur adéquates et équilibrées au regard des missions de la CNR et des usages de l'eau ? Intégration du changement climatique ? Caractère adapté du nouveau calcul de la redevance ? Cohérence de la gouvernance du fleuve avec les autres institutions de l'État et les priorités des politiques publiques ?

La prolongation de la concession de la CNR a recueilli, en opportunité, un avis plutôt favorable. La concertation a aussi permis d'aborder toutes les questions sur son contenu, de connaître les positions des parties prenantes sur chacune de ces questions et d'identifier celles ne faisant pas l'objet d'une réponse satisfaisante dans le DMO. Le déroulement de la concertation a également conduit le maître d'ouvrage à communiquer des informations complémentaires au DMO sur le modèle économique de la concession en particulier. Un sujet complémentaire s'est invité lors de la concertation, celui des risques d'inondation. Cependant, ce sont les intercommunalités qui portent cette politique depuis l'entrée en vigueur de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et le rôle du concessionnaire est limité à l'entretien de digues existantes situées dans son périmètre.

A l'issue de la concertation, le garant a communiqué son bilan le 26 juillet 2019. Celui-ci identifie les points d'amélioration du contenu de la prolongation de la concession et comporte huit recommandations. À la suite du rapport du garant, la DGEC a mis en ligne son rapport de la concertation préalable daté d'octobre 2019. Ce rapport de 31 pages précise les engagements pris par l'État suite à la concertation et indique la volonté de l'État de poursuivre la démarche de prolongation de la concession du Rhône avec la CNR. Ce rapport apporte une réponse à toutes les recommandations formulées par le garant et montre une prise en compte réelle de la concertation.

- **Efficacité :**

Cette efficacité se mesure essentiellement par l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés par l'article L. 121-1 du code l'environnement :

- 1- améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique,
- 2- assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations futures,
- 3- sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement,
- 4- améliorer et diversifier l'information environnementale.

La concertation s'est prioritairement focalisée sur l'atteinte du 1^{er} objectif. L'ensemble des interventions lors de la concertation a fourni la matière première du rapport très complet du garant, ce dernier constituant l'une des bases du rapport de la DGEC. La prolongation de la concession de la CNR a vu sa légitimité démocratique renforcée, son opportunité faisant l'objet de positions majoritairement favorables. La qualité du dossier a également été

améliorée suite à la prise en compte dans le rapport de la DGEC d'octobre 2019 des apports de la concertation.

La thématique de l'environnement est apparue comme un sujet important de la concertation. Ainsi plus du quart des interventions ont concerné l'environnement, la biodiversité, la gestion de l'eau ou le changement climatique. Les enjeux de la gestion de l'eau, de la continuité piscicole, de la gestion des sédiments ou encore de la restauration des zones humides ont été clairement identifiés. Les engagements 8 et 6 pris par la DGEC répondent à ces enjeux. Ainsi, la concertation a pris en compte l'atteinte des 2^e et 3^e objectifs. Pour ce qui concerne le 4^e objectif, les études complémentaires en cours ou annoncées permettront de progresser dans son atteinte lorsqu'elles auront été partagées avec l'ensemble des parties prenantes.

Enfin, la concertation et ses suites (rapport du garant et rapport de la DGEC) ont respecté le calendrier prévu. Le calendrier annoncé par la DGEC prévoit toujours une approbation du décret de prolongation de la concession par décret du Conseil d'État « vers fin 2020 ».

- **Efficiences :**

Le budget prévisionnel de la concertation pris en charge par la DGEC s'élève à 175 k€. Il comprend le coût du site Internet, le coût du DMO (élaboration, impression et diffusion) ainsi que tous les coûts relatifs à l'organisation de la concertation (outils pour les réunions publiques et les séminaires, logistique des réunions publiques, vidéos et synthèses des réunions publiques et des séminaires). Par rapport à ce budget prévisionnel, les dépenses ont été limitées à 165,6 k€. Il s'agit d'un montant modéré par rapport à d'autres concertations, compte-tenu du périmètre géographique étendu de la concession (trois régions). Ces montants ne prennent pas en compte les rémunérations des agents de l'État et de la CNR qui ont contribué à l'organisation des diverses actions de la concertation, ni le coût du cabinet-conseil que s'est adjoint la CNR pour suivre et évaluer la procédure.

Les services de la DGEC, de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes et de la CNR ont été très présents lors de cette concertation. Aucune information ne figure dans les divers rapports quant à l'organisation mise en place par ces services pour accompagner la concertation (constitution d'une équipe projet?). Est seul mentionné, dans le rapport du garant, l'accord passé entre la DGEC et lui pour qu'il dispose d'interlocuteurs « stables et réguliers ». Enfin, le garant ne semble pas avoir perçu de problèmes d'articulation entre les services de l'État (DGEC, DREAL) ni entre la DGEC et le concessionnaire.

La CNDP a nommé 1 seul garant pour accompagner cette concertation. Cet unique garant a pu remplir les missions qui lui sont confiées grâce à son expérience solide et du fait de l'étendue raisonnable du dispositif participatif.

3.2. **Appréciation d'ensemble**

Le projet de prolongation de la concession du Rhône est le premier plan ou programme de niveau national ne figurant pas dans la liste fixée à l'article R. 121-1-1. En effet, il s'agit d'un programme soumis à évaluation environnementale touchant 3 régions.

Plusieurs points positifs méritent d'être soulignés pour cette concertation :

- l'information du public a pu être améliorée lors de la concertation, avec des compléments communiqués par le maître d'ouvrage, notamment sur le modèle économique de la concession.
- le nombre important de cahiers d'acteurs (69) vient contrebalancer le nombre faible de contributions ou questions-réponses postées sur le site Internet. En outre, les rédacteurs de

cahiers d'acteurs sont très représentatifs des parties prenantes de la gestion et des usagers du fleuve.

- le rapport de la concertation préalable rédigé par le maître d'ouvrage montre une très bonne prise en compte de la concertation. En particulier, il fait évoluer le contenu de son programme suite à cette concertation.
- le coût externe de la concertation est très modéré : 165,6 k€ pour une concertation étendue sur 3 régions.

Quelques points négatifs doivent néanmoins être relevés :

- le garant regrette la présence insuffisante du grand public dans les rencontres territoriales. Il signale également que la voix des riverains du fleuve n'a pu être entendue, faute de mise en œuvre d'une démarche spécifique vers eux (détermination et consultation d'un panel particulier).
- le garant estime que la durée trop courte de la concertation n'a pas permis de croiser les divers points de vue à l'occasion d'un 2e temps de concertation plus délibératif.

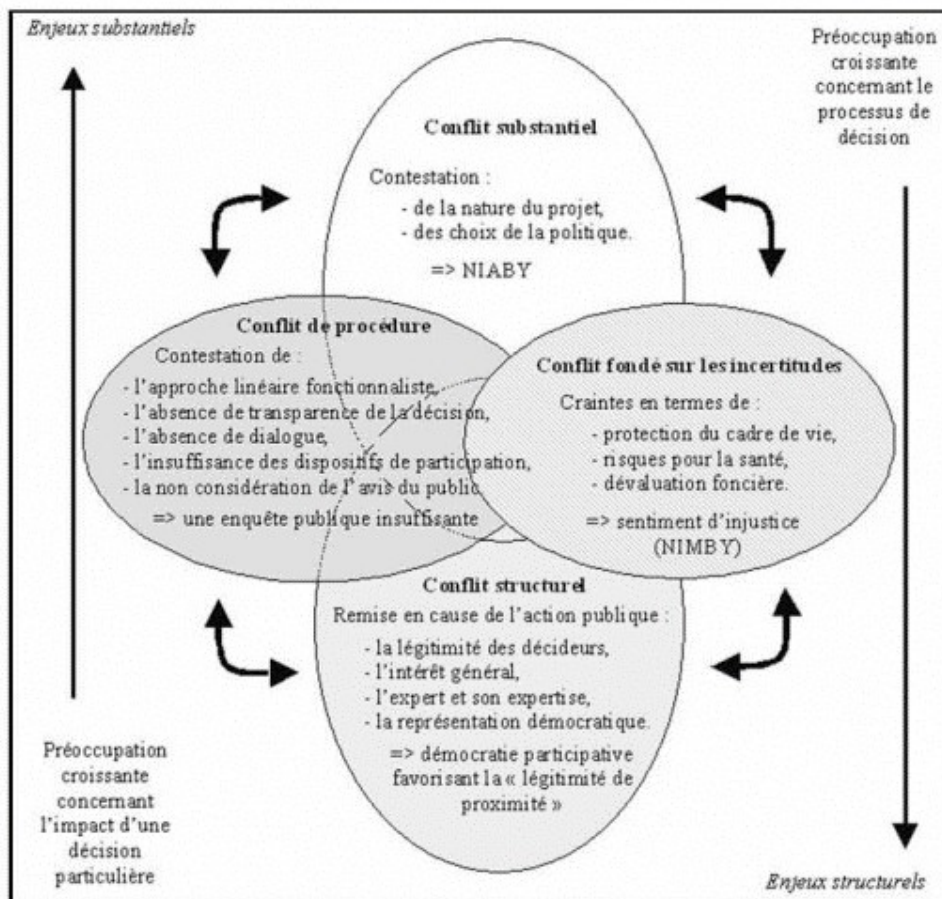
7. Le tiers garant

La mission propose de généraliser le tiers garant à l'ensemble des concertations volontaires et dans les concertations en matière d'urbanisme. Le garant est en effet la pierre angulaire des dispositifs de participation.

Rappel :

Le garant veille au bon exercice du droit à l'information et à la participation. L'analyse des cas étudiés confirme qu'il est un élément clé de la participation. Il facilite le continuum participatif, ce pont nécessaire entre l'amont et l'aval. Il pose les bases, par la traçabilité des débats, d'une prise en compte de qualité des apports des échanges par les maîtres d'ouvrage.

Le public s'adresse au garant comme recours en ce qui concerne la procédure. Cette répartition des rôles avec le porteur du projet correspond à une conception du « *conflit sur les aménagements* »⁷⁷.



Le garant prend en charge les conflits liés à la procédure. Les expériences de garant depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance montrent que le public a bien perçu cette répartition des rôles. Il s'adresse aux garants notamment à travers la boîte mail des garants. Le nombre d'interventions

⁷⁷ Développé par Elliot et Poirier et repris dans la thèse de Jean-Marc Dziezicki. Schéma transmis à la mission par M. Puyfaucher, garant.

directes varie selon les concertations Les demandes sont diverses : modification du compte rendu de réunion, accès à une information, mise à disposition d'information, ajout d'information, possibilité d'intervention, réponses partielles à des questions.

Un rôle clé :

En phase amont de la concertation, le garant rencontre les acteurs de terrain, met en concertation les thèmes, les documents à communiquer au public. Il veille à la diffusion de l'ensemble des expertises présentées par les parties prenantes et doit motiver le cas échéant sa décision de ne pas transmettre à la CNDP une demande d'étude ou d'expertise complémentaire formulée en cours de débat ou de concertation.

En phase aval de la concertation, le bilan rédigé par les garants comporte, en général, un dernier chapitre relatif aux « *recommandations sur les modalités d'information et de participation du public à mettre en œuvre jusqu'à l'enquête publique* », selon le titre du chapitre qui figure dans le canevas du bilan établi par la CNDP et envoyé aux garants. La rédaction de ce chapitre aborde de plus en plus fréquemment le projet dans toutes ses composantes et inclut des orientations précises dans la phase post-concertation. La partie « post » débat public doit être explorée. Un certain nombre d'angles morts du débat public peuvent subsister, et les cartes de médiation seront alors utiles pour les explorer, par exemple le passage ou l'articulation compliquée du débat à la négociation, la frontière toujours ténue entre compte rendu du débat, recommandations pour la suite et acceptation de ces recommandations par les parties prenantes ».

Des missions sortant du champ strict du conflit lié à la procédure pour aborder la totalité des aspects conflictuels d'un aménagement sont des nécessités.

Le besoin de garant dans la participation du public par voie électronique (PPVE) et dans la post concertation :

Le développement de la PPVE rend nécessaire le tiers garant, qui peut innover et introduire des réunions présentiellees en lien avec le maître d'ouvrage.

Des communes innovent en matière de participation pour conduire la révision de leur PLU :

La commune de Saillans (Auvergne/Rhône-Alpes) en 2016 a mobilisé un garant de la CNDP tout au long de la démarche, un groupe de pilotage citoyen d'habitants tirés au sort, un suivi d'évaluation en continu du processus participatif⁷⁸.

⁷⁸ Source : Enquête sur les pratiques de participation mises en œuvre par les collectivités du Cerema, mars 2019 (commande du CGDD).

8. Questionnaire adressé aux préfets et tableau de synthèse de l'enquête

Questionnaire adressé aux préfets :

I. Contexte

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été chargé par la ministre de la transition écologique et solidaire de procéder au bilan de la mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016⁷⁹. Ce travail est engagé afin de disposer des éléments nécessaires au rapport qui sera transmis au Parlement par le CGDD. Votre réponse est donc indispensable pour la bonne information de la représentation nationale. Vos réponses pourront être pour partie présentées sous forme de cartes à maille départementale.

II. Liste des questions

Question 1 : Sur le renforcement de la concertation en amont du processus décisionnel.

L'article L. 121-17 du code de l'environnement créé par l'ordonnance prévoit dans son article II, la possibilité pour l'autorité compétente pour autoriser le projet (les préfets de département souvent) d'imposer au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation préalable selon les modalités définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement :

- quels sont les projets dans votre périmètre de compétences pour lesquels cette possibilité a été mise en œuvre depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance ?
- pour les projets pour lesquels cette possibilité a été mise en œuvre, quelle est votre appréciation sur l'utilité de cette concertation notamment quant à l'effectivité de la participation du public, l'effet de cette concertation sur l'évolution du projet, sur l'amélioration de la qualité de la décision publique, les moyens mobilisés ?
- dans l'hypothèse où il n'aurait pas été fait recours à cette possibilité, quelles en sont à votre avis les raisons ?

Question 2 : Sur le droit d'initiative citoyenne.

L'article L. 121-17-1 du code de l'environnement créé par l'ordonnance introduit un droit d'initiative qui peut être exercé auprès du représentant de l'État par diverses personnes⁸⁰.

Ce droit d'initiative est ouvert :

- pour les projets soumis à évaluation environnementale, ne donnant pas lieu à saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) et devant faire l'objet d'une déclaration d'intention (1).
- pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale et ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP (2).

⁷⁹ Ordonnance portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

⁸⁰ Un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne fixé par l'ordonnance résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention, les collectivités locales situées pour tout ou partie dans le territoire défini par la déclaration d'intention, une association environnementale agréée au niveau national ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s) au niveau régional ou départemental.

- a/ Quels sont les **projets** ayant fait l'objet d'une déclaration d'intention publiée sur le site Internet de votre préfecture depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance ? Sont concernés, aux termes du code de l'environnement, les projets soumis à évaluation environnementale réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique dont le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à 5 M€ HT et les projets soumis à évaluation environnementale non réalisés par un maître d'ouvrage public dont le montant total des subventions publiques dépasse 5 M€ HT⁸¹.
- parmi les projets ayant fait l'objet d'une déclaration d'intention, quels sont ceux pour lequel un droit d'initiative a été ensuite exercé auprès du préfet, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance ?
 - s'agissant des projets ayant fait l'objet d'un droit d'initiative, quelle a été la décision du préfet (organisation d'une concertation préalable ou pas) ? En cas d'organisation d'une concertation préalable, un bilan a-t-il pu être tiré, quels effets positifs, quelle ouverture de la participation, certains publics restent-ils éloignés des débats ?
 - si le droit d'initiative n'a été exercé sur aucun projet, quelles en sont, selon vous, les raisons ?
- b/ Quels sont les **plans ou programmes** ayant fait l'objet d'une déclaration d'intention publiée sur le site Internet de votre préfecture ? Sont concernés les plans et programme soumis à évaluation environnementale et ne donnant pas lieu à saisine de la Commission nationale du débat public en vertu de l'article L. 121-8 du code de l'environnement.
- parmi les plans ou programmes ayant fait l'objet d'une déclaration d'intention, quels sont ceux pour lesquels un droit d'initiative a été exercé auprès du préfet, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance ?
 - pour les plans ou programmes ayant fait l'objet d'un droit d'initiative, quelle a été la décision du préfet (organisation d'une concertation préalable ou pas) ? En cas d'organisation d'une concertation préalable, quelle est votre appréciation sur son utilité ?
 - si le droit d'initiative n'a été exercé sur aucun plan ou programme, quelles en sont selon vous les raisons ?

Question 3 : sur la modernisation de la concertation en aval.

L'ordonnance de 2016 a également modernisé les procédures de concertation en aval, notamment en généralisant la dématérialisation de l'enquête publique et en regroupant au sein de l'article L. 123-19 les procédures de participation du public pour les plans, programmes et projets non soumis à enquête publique :

- a/ L'article L. 123-13 permet dorénavant au public, dans le cadre d'une enquête publique, de faire parvenir ses observations et propositions au commissaire enquêteur par voie électronique. Quel bilan tirez-vous de l'impact de cette disposition sur le déroulement des enquêtes publiques dans votre département ?
- b/ L'article L. 123-13 permet également au préfet d'organiser, en présence du maître d'ouvrage, une réunion publique afin de répondre aux éventuelles réserves, recommandations ou conclusions défavorables du commissaire enquêteur, ce dernier étant informé de la tenue de cette réunion. Avez-vous utilisé cette disposition dans votre département ? Si oui, sur quels projets et avec quels effets ? Si non, pour quelles raisons ?

⁸¹ Voir article L. 121-17-1 du code de l'environnement modifié par la loi n°2018-148 du 2 mars 2018.

c/ Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, combien de projets, de plans et de programmes ont fait l'objet d'une enquête publique dans votre département ? Combien ont fait l'objet d'une participation du public par voie électronique conformément aux dispositions de l'article L. 123-19 du code de l'environnement ?

d/ Pour les projets, plans ou programmes ayant fait l'objet d'une participation électronique, quel est le nombre minima, moyen et maximal d'observations ou de propositions reçues par participation ? Quel est votre avis sur l'impact de cette procédure particulière sur la participation du public (publics concernés / inclusion ou exclusion de certaines catégories de population ; qualité de la décision, délais...) ?

Dans ces différents champs, vous pourrez indiquer les exemples qui vous paraissent les plus propices à une étude de cas plus approfondie au regard des objectifs de cette réforme intervenue en 2016 : exemples d'échecs ou de succès.

III. Question ouverte

Quelles sont les pistes d'amélioration des procédures d'information et de participation du public que vous proposeriez ?

Tableau de synthèse de l'enquête :

Certaines dispositions de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant sur la réforme des procédures d'information et de participation du public implique le niveau local (préfectures, services déconcentrés de l'État).

Les objectifs de ce questionnaire étaient les suivants :

- établir si les dispositions nouvelles de cette ordonnance concernant le niveau local ont fait ou pas l'objet d'une mise en œuvre depuis 2016,
- obtenir l'appréciation des services déconcentrés de L'État sur l'utilité des dispositions mises en œuvre au regard des objectifs de l'article L. 120-1 de l'ordonnance⁸²,
- noter toute suggestion d'amélioration des processus d'information et de participation du public que pourraient formuler les services locaux de L'État.

37 réponses ont été reçues par la mission.

	Concertation amont		Concertation aval				Nombre observations électroniques Minimal Moyen Maximal	Constats et pistes d'amélioration
	Mise en œuvre d'une concertation préalable à la demande du préfet	Mise en œuvre du droit d'initiative citoyenne	Utilisation de la procédure de dématérialisation	Organisation d'une réunion publique par le Préfet à l'issue d'une enquête publique	Nombre enquêtes publiques	Nombre participations du public par voie électronique		
Alpes de Haute-Provence	NR	NR	OUI	2	58	33	0 17 308	Mise en place du registre dématérialisé
Aveyron	NON	NON	OUI	NON	31 projets	NR	NR	Rendre le registre électronique obligatoire

⁸² Améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique.
Assurer la préservation d'un environnement sain.
Sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement.
Améliorer et diversifier l'information environnementale.

		Dispositif méconnu, Nombre de citoyens à mobiliser trop important			2 plans			
Bas-Rhin	NON	NON	OUI	5	90 ICPE 52 loi sur l'eau 53 DUP/parcellaire 6 PPRI	90 52 loi sur l'eau 53 DUP/parcellaire 6 PPRI	0 40 1400	Mise en place d'une plate-forme Internet à la dématérialisation des EP Améliorer les compétences informatiques des CE
Charente	NON Procédure trop lourde	NON Dispositif méconnu	OUI	NON	54	25	0 185	Imposer la mise en place d'un registre dématérialisé, Revoir le traitement des observations afin de limiter les manipulations
Charente-Maritime	NON	NON	OUI	NON	171	171	0 5/10 300	Ne pas multiplier les outils de participation du public, Maintenir l'EP comme point central de la consultation, Dissocier la concertation préalable portée par le MO et l'instruction administrative faite par l'État
Creuse	NON	NON Dispositif méconnu Seuil trop élevé	OUI	NON	17	14	0 5/10 env. 100	Utiliser les dispositions de l'article 123-13 « organisation par le CE, sous sa présidence, toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du MO », Favoriser la participation citoyenne au financement des projets et la démonstration des retombées locales plus clairement établies.

Deux-Sèvres	1 Création retenues de substitution bassin de la Boutonne)	NON Dispositif méconnu Seuil trop élevé	OUI	NON	47	26	0 13 258	Améliorer le ressenti du public de la non prise en compte des avis exprimés, Mise à disposition d'un registre d'enquête publique dématérialisé
Drôme	NON	NON	OUI	NON	148	NR	0 env. 225	Amélioration du site www.projets-environnement.gouv.fr avec mise en ligne directe des contributions du public, Prévoir un espace privé pour le CE où il pourrait récupérer les observations électroniques et valider leur mise en ligne.
Gers	1 Plan de Prévention des risques inondations	NON Dispositif méconnu Seuil trop élevé	OUI	NON	44	NR	2 10 31	Stabiliser la réglementation, Obligation au MO d'afficher sur les lieux de fréquentation du public (marchés, supermarchés,...)
Gironde	NON	NON manque de visibilité pour le public	OUI	NON	164	NR	1 8 15	Développer un outil « registre électronique » à la main de l'État, Manque de visibilité sur le site Internet des services de l'État de la rubrique destinée au public.
Guyane	1 projet de doublement de la RN1	NR	OUI	NON	NR	NR	3 plusieurs centaines	
Hautes-Alpes	2	Déclaration d'intention mise	NON	NON	25	0	-	Création d'un site dédié pour l'accès au dossier,

	<p>Projet d'aménagement de la RN85</p> <p>Projet d'aménagement de la RN84</p>	<p>en compatibilité pour la création du zonage à urbaniser de la centrale solaire de Le Poët</p> <p>Demande d'une fiche expliquant l'articulation entre la concertation préalable et la déclaration d'intention</p>						Création d'un registre dématérialisé.
Haute-Garonne	NON	<p>3 déclarations d'intention</p> <p>Aucun droit d'initiative</p> <p>Le public n'a pas connaissance de cette disposition</p>	OUI	NON	100	1	NR	<p>Mise en place d'un registre dématérialisé préservant aussi l'anonymat,</p> <p>Parution dans les lettres d'information des communes, plus efficace que la parution dans la presse.</p>
Haute-Marne	NON	NON	OUI	NON	16	16	0 10/20 1250	<p>Publication d'avis EP sur les réseaux sociaux,</p> <p>Distribution de flyer dans un périmètre à définir</p>
Haute-Saône	NON	5 déclarations d'intention	OUI	OUI	18	NR	1 18 90	Création de registre dématérialisé permettant un gain de temps

Landes	NON	NON	OUI	NON	150	150	0 1000	Faire connaître les dispositifs de participation
Loire	NON	NON	OUI	NON	45	43	1500	
Loiret	NON	NON	OUI	NON	50	2	3/4	NR
Lot	1 Projet d'aménagement d'une zone d'activités	NON 3 déclarations d'intention	OUI	8 réunions publiques	49	49	1 35 147	Concertation amont : associer public et acteurs économiques sur enjeux du territoire avant de présenter des projets individuels
Marne	NON	NON	OUI	NON	41	41	0 5/10 160	NR
Mayenne	NON	NON 1 déclaration d'intention	OUI	NON	50	4	1 10 29	Utilisation des réseaux sociaux et affichage dans des lieux de fréquentation avérée
Meurthe-et-Moselle	NON	NON	OUI	NON	NR	38	0 Plusieurs dizaines	Imposer aux porteurs de projets une concertation selon des modalités fixées librement, réduire le délai permettant au public d'exercer son droit d'initiative pour le porter à 2 mois, Mettre à la disposition des services préfectoraux une application informatique pour éviter d'externaliser, Mise à disposition du dossier papier pour certains types de projet pour une meilleure inclusion du public

Morbihan	NON	NON 8 déclarations d'intention	OUI	NON	129	1	NR	Mise en œuvre rapide d'un registre dématérialisé au niveau national
Oise	NON	NON Dispositif méconnu	OUI	NON	15	3	NR	Registre dématérialisé, Recours à l'anonymat pour éviter les messages haineux, Recueil jurisprudentiel ; Guide PPVE pour la rédaction des synthèses ; Clarifier l'interprétation articles L.123- 13-1 et R. 123-13 du Code env. ; Standardiser les Internet Départementaux de l'État ; Plus d'affichage sur la voirie ou différents points stratégiques.
Orne	NON	NON 4 déclarations d'intention	OUI	NON	7	18	7 sur l'ensemble des enquêtes et consultations)	Conduire une consultation pour des projets d'envergure autorisés (10 ans par exemple après son autorisation) pour régler certaines difficultés.
Paris	NON	NON 7 déclarations d'intention Méconnaissance du dispositif	OUI	NON	23	6	NR	Disposer d'instructions plus précises sur la PPVE et disposer d'études jurisprudentielles, Ajouter un QR (code pour lecture sur smartphone) en bas des affiches, Faire un site national de publication des déclarations d'intention, renforcement de la formation des CE,
Pyrénées- Atlantiques	NON	NON	OUI	NON	38	7	0	NR

							3 73	
Réunion	OUI Mise en comptabilité d'un PLU	NON	OUI	NON	85	57	0 5 14	Moderniser les formes de publicités par diffusion « radio » et sur les sites du MO (Facebook).
Rhône	NON	NON 2 déclarations d'intention	OUI	NON	98	0	0 10 156	Suppression du registre papier avec mise à disposition d'un poste informatique et accompagnement du public non averti à Internet, Registre dématérialisé pour éviter le recours à des prestataires extérieurs, Formation aux agents de l'État sur l'Ordonnance.
Saint-Pierre et Miquelon	NON	NON	OUI	NON	6	0	NR	Manque de moyens pour l'application de ces dispositifs.
Sarthe	NON	NON	OUI	NON	53	15	0 10 164	Besoin d'avoir un contact direct avec le CE, Manque d'appropriation de l'outil informatique.
Seine-Maritime	NON Manque de connaissance du dispositif	NON 1 déclaration d'intention Manque de connaissance du dispositif	OUI	OUI 1 réunion	130	1 création du parc éolien offshore Dieppe/Le Tréport	Pour le projet éolien 3842 contributions 1432 registres dématérialisé 2081 mails 329 registres papier	Systématisation du registre dématérialisé, Simplification du dossier d'enquête, Modernisation des modalités de publicité pour toucher le public jeune.

Tarn	NON	NON Seuil trop haut	OUI	NON	41	NR	0 198 8000	Porter le délai à un mois (au lieu de 15 jours) pour imposer une concertation préalable après le dépôt de la demande d'autorisation, Obligation de la concertation préalable dans le code de l'environnement au même titre que dans le code de l'urbanisme, Les concertations préalables pourraient être garanties par un CE, Mise en œuvre opérationnelle des outils informatiques.
Val-d'Oise	NON	NON dispositif méconnu	OUI	NON	19	0	-	Promotion des documents par les parties-prenantes en phase amont, Instituer une registre dématérialisé.
Vaucluse	NON	NON	OUI	NON	229	3	0 Plusieurs dizaines	Améliorer l'ergonomie des sites Internet, Simplifier les procédures, Prévoir d'autres formes de communication, Mise en place d'outils et de méthodes standardisés.
Vienne	OUI Aménagement RN 147	NON	OUI	NON	124	108	0 11 200	Seuil trop élevé du droit d'initiative et méconnaissance de la procédure, Dématérialisation trop compliquée pour les agents de l'État.
Vosges	OUI Sage et projet hydraulique	NON	OUI	NON	27	NR	0 80	

NR : Non renseigné

Alpes de Haute-Provence :

La PPVE a progressé mais dans le milieu rural, le maintien des registres en mairie est essentiel.

La participation du public dépend de plusieurs facteurs : l'importance du projet, son acceptabilité sociale, les enjeux paysagers et environnementaux, agricoles et politiques, sa proximité avec des habitations, ses risques éventuels.

La PPVE a permis d'inclure dans ce processus de participation davantage les résidents secondaires et les habitants des communes voisines du lieu du projet. Par contre, est toujours exclu le public dans une zone mal desservie par les réseaux et/non habitué à l'utilisation d'Internet.

Les observations du public mises en ligne sont souvent reprises et copiées jusqu'à devenir une forme de pétition s'opposant au projet.

Aveyron :

Bilan positif de la PPVE : Touche une population plus large, forte augmentation du nombre de contributions, des contributions favorables exprimées en plus grand nombre et plus seulement défavorables.

Bilan négatif : Des contributions « copier/coller », des contributions hors du périmètre d'influence du projet, des contributions sans rapport et irrespectueuses.

Un plus grand nombre de contributions qui indique un accès au dossier facilité. Les personnes les plus vulnérables ou non rompues à l'informatique sont éloignées du dispositif malgré la mise en place d'un poste informatique libre d'accès et gratuite au plus près (poste non utilisé lors des EP).

Le délai de 15 jours fixé après la nomination du commissaire enquêteur pour ouvrir une enquête pose problème. Cela ne permet pas de fixer la totalité des modalités prévues pour le déroulement d'une enquête, ce qui impose parfois un arrêté partiel d'ouverture d'enquête.

Bas-Rhin :

PPVE : La possibilité génère sur certaines enquêtes une confusion d'usage. Cet outil n'est pas encore bien intégré par toute la chaîne des acteurs de l'enquête publique : Commissaires enquêteurs et collectivités notamment.

Mais le public est en demande de la généralisation de cet outil, sans supprimer la présence du commissaire enquêteur, avec la possibilité d'envoyer un courrier dans les mairies. Le Bas-Rhin ne dispose pas de bureaux d'études ou de plate-formes validés par le ministère de l'intérieur quant à leurs capacités techniques et déontologiques à collecter puis stocker les informations et données confidentielles dans le cadre d'une telle collecte.

En complément de la procédure habituelle (supports papier et recueil mairies), ouverture d'une boîte mail dédiée.

Charente :

Surcharge de travail pour le bureau dédié à la PPVE de la préfecture (perte de temps à traiter les informations). Outils non adaptés pour recevoir de gros fichiers. Redondance des pièces jointes adressées, problème de confidentialités pour les usagers, utilisation de plusieurs adresses mail par un seul usager.

Exclusion des personnes âgées qui n'ont pas Internet et qui ne peuvent pas se déplacer. Augmentation des observations des associations pour les projets éoliens.

Charente-Maritime :

Concertation préalable informelle mise en œuvre selon des modalités fixées librement sans que l'état y soit associé.

Bonne perception de cette solution par le public et notamment par les associations de protection de l'environnement, perçue comme fiable et rapide.

Du point de vue des CE :

- Possibilité d'exploiter quasi en temps réel les observations du public,
- Risque d'engorgement d'observations envoyées le dernier jour de l'enquête publique par une centaine de personnes ou d'une même pétition et qui se traduit au final par une ligne dans le rapport du CE.
- Des messages sans argumentation mais plutôt des « je suis pour » ou « je suis contre ».

Du point de vue de la Préfecture :

- Lourdeur de l'obligation de mise en ligne sur le site Internet des services de l'État de tous les messages reçus par voie électronique. Idem pour l'obligation d'envoyer tous les documents reçus au commissaire enquêteur et aux collectivités concernées.

La solution électronique, bien que perçue comme une bonne solution par le public, n'apporte pas *in fine* de plus-value réelle sur la prise de décision, notamment pour les projets de parcs éoliens. Pas d'intérêt du public pour les autorisations du DPM (concessions de plages et mouillages).

Les délais restent inchangés.

Creuse :

PPVE : Bilan très positif sans difficulté pratique d'organisation.

Problème de mise en ligne des observations déposées par voie électronique en dehors des heures d'ouverture de la préfecture. Une évolution technique à prendre en compte pour éviter l'accusation d'une sélection ou dénaturation des messages.

Concernant l'article 123-13 permettant au préfet d'organiser une réunion, il peut conduire à une forme de transfert de la responsabilité de la concertation du MO.

Augmentation du public grâce à la voie électronique mais déconnecté du projet avec bon nombre d'observations anonymes et stéréotypées. Elles émanent de personnes ou d'associations souvent très éloignées du territoire et s'apparentent à des positions de principe. Elles font certes nombre mais n'apportent aucun élément utile au commissaire enquêteur ni à l'autorité compétence pour prendre la décision. Les observations d'un public local peuvent donner des éclairages complémentaires utiles ou mettre en exergue des problématiques dont il peut être tiré une expérience pour l'avenir.

Deux-Sèvres :

La concertation préalable n'a de sens que si elle intervient suffisamment tôt dans l'élaboration du projet pour que ses résultats conduisent à une prise en compte par le maître d'ouvrage et donc à une évolution du projet. Dans le cas contraire, la concertation préalable pâtit d'une « enquête publique au rabais ». Les services de l'État n'ont souvent connaissance d'un projet que trop tardivement pour que la concertation puisse raisonnablement conduire à une modification du projet.

PPVE : Cette disposition facilite les contributions « type » préparées par des associations d'opposants et envoyées en masse, particulièrement pour les projets de parcs éoliens. Une mise à disposition des préfectures d'un registre d'enquête publique dématérialisée constituerait une aide appréciable à la mise en œuvre de ce dispositif et pour éviter les fastidieuses opérations de mise en ligne des observations reçues par mail, aide facilitant également le travail des commissaires enquêteurs.

Drôme :

La PPVE doit rester complémentaire des possibilités de consulter le dossier papier, pour éviter notamment la fracture numérique et de rencontrer le commissaire enquêteur lors de ses permanences. La compréhension technique des sujets et le « contact humain » semble indispensables pour la bonne information du public.

Le site Internet de la préfecture comprend des contraintes qui limitent notamment le volume des fichiers.

Il semble souhaitable, pour éviter les doubles tâches, que le public puisse formuler ses observations directement sur le site www.projets-environnement.gouv.fr . Prévoir un espace privé pour le commissaire enquêteur où il pourrait récupérer les observations électroniques et valider leur mise en ligne.

Que l'avis au public de l'enquête soit diffusé sur le site Internet des communes impactées par le projet en plus de l'affichage en mairie.

Gers :

Un dossier (Plan de prévention des risques inondations) a bénéficié du renforcement de la procédure de concertation. Le site Internet de la préfecture a permis d'intégrer en temps réel les améliorations apportées au projet et de les mettre à disposition du public. Cette démarche a facilité la phase amont délicate.

En théorie, avec la PPVE, la participation devrait être plus importante, mais les faits ne valident pas ce présupposé. Y compris avant l'ordonnance, la participation était déjà faible. Ne pas aller plus loin que la réglementation actuelle. Une trop forte implication de la sphère urbaine, potentiellement favorisée par le volet numérique des enquêtes publiques, pourrait être de nature à exacerber les conflits d'usages, notamment les dossiers liés à l'élevage.

Gironde :

Il est à regretter qu'aucun outil adéquat développé par le MTES (registre électronique) n'ait pu être mis à disposition des préfectures pour la mise en œuvre de la dématérialisation des enquêtes publiques.

Un surcroît de travail pour les agents en charge de l'organisation des enquêtes publiques est patent pour traiter les observations émises.

Développer un outil « registre électronique » qui soit à la main de l'État pour éviter de recourir à des prestataires privés.

Manque de visibilité sur le site Internet des services de l'État de la rubrique permettant au public d'accéder aux enquêtes publiques.

La refonte des sites Internet des préfectures ne répond pas à un accès facilité pour le public en terme de navigation vers la rubrique dédiée.

Guyane :

Le maître d'ouvrage a souligné le climat positif et constructif de la concertation sur le projet de doublement de la RN1. La concertation a mis en lumière des avis contrastés sur l'opportunité du projet. À ce stade, la réponse proposée par le MO au projet ne convainc pas tous les participants.

Hautes-Alpes :

La DDT 05 souhaiterait que le MTES fasse une fiche spécifique expliquant notamment l'articulation entre la concertation préalable et la déclaration d'intention.

La PPVE est un outil encore peu (pas) intégré dans les pratiques et non significatif à ce jour malgré une propension plus importante d'un public de type « résident secondaire » à s'emparer de ce moyen.

Création d'un site dédié pour l'accès au dossier et d'un registre dématérialisé.

Haute-Garonne :

Le cadre réglementaire d'une concertation semble faire peur aux collectivités, qui préfèrent donc faire une concertation selon les modalités de leur choix et de procéder ensuite à la déclaration d'intention.

Concernant la dématérialisation de l'enquête publique, l'absence de registre dématérialisé est un manque pour faciliter cette expression du public. Nécessité également d'une refonte des sites Internet départementaux de l'État.

L'expression dématérialisée ne doit pas devenir la seule possibilité de s'exprimer. Une grande partie du public en secteur rural n'est pas équipé d'Internet, le contact avec le commissaire enquêteur et la possibilité de venir en mairie restent leur seule façon de se manifester et d'être informé des projets.

La dématérialisation permet d'accélérer le processus de consultation du public. Ce dispositif contribue au respect des délais de la consultation.

Haute-Marne :

La concertation préalable tend à allonger les délais en créant une seconde phase de participation à la charge financière et administrative du pétitionnaire.

Si la participation électronique permet une contribution à distance des citoyens, cette facilité d'utilisation a pour effet négatif des contributions génériques diffusées par des minorités militantes qui ne représentent pas un apport pertinent pour l'enquête publique.

Il conviendrait de trouver un moyen de diffusion plus large afin d'éviter aussi les risques de noyautage des enquêtes par des militants actifs, par exemple en publiant l'avis d'enquête publique sur deux réseaux sociaux différents pour élargir le rayon « d'affichage » et favoriser le « bouche-à-oreille ». Il pourrait être aussi envisagé de développer un moyen d'information plus individualisé avec, par exemple, une distribution de flyers sur un périmètre à définir.

Haute-Saône :

Le simple fait que la concertation aval soit inscrite dans les textes a permis de faire évoluer les porteurs de projet vers une concertation plus large que le seul conseil municipal ou propriétaires fonciers.

La participation électronique peut biaiser l'avis du public si elle est utilisée pour multiplier le nombre d'avis sur un même sujet.

Mais on remarque que les observations formulées par le public sont de meilleure qualité. Cela s'explique vraisemblablement par le fait que ceux-ci ont davantage le temps de préparer leurs propos. Le contenu s'en trouve donc amélioré.

Instaurer dans le code de l'environnement la possibilité d'utiliser des registres numériques. En effet, cette faculté offerte par le législateur permettrait un gain de temps considérable dans le traitement des dossiers pour les services préfectoraux. À défaut d'effectuer la tâche chronophage d'enregistrement des observations et de publication sur le site Internet des services de l'État, la procédure serait automatisée. Une application nationale pourrait ainsi être créée, permettant en outre une vue d'ensemble sur les enquêtes publiques ainsi qu'une plus ample participation du public.

Certaines préfectures utilisent ce dispositif aux frais de l'exploitant qui confie la mise en place de tels registres à des sociétés. En l'absence de texte codifiant cette procédure, il existe néanmoins à l'heure actuelle un risque de sécurité juridique.

Landes :

Il semblerait que les dispositifs réglementaires de concertation amont soient encore méconnus. Pour autant, la prise conscience des attentes de la société en matière de décision participative amène de plus en plus de concertations variées et informelles.

Concernant la concertation aval, elle est plus ancienne et connue du monde associatif qui en fait le relai vers le public. Le réseau militant reste un élément important de la participation du public.

Loire :

Plusieurs réserves quant à la dématérialisation par voie électronique :

- Difficulté à mettre en œuvre dans la mesure où le coût est supporté par les pétitionnaires. Les exploitants sont peu désireux d'y recourir même si la population y est plutôt favorable. Les observations sont donc formulées sur le site Internet de la préfecture via une adresse fonctionnelle.
- Les projets sensibles à forts enjeux sont susceptibles de générer un afflux rapide d'observations, entraînant des difficultés de stockage et de traitement.

Les enquêtes dématérialisées peuvent entraîner des risques de piratage pouvant remettre en cause la validité de l'enquête. La mise en place de mesures de sécurité semble impérative pour éviter les piratages et dépôts d'observations frauduleuses.

Loiret :

Des réunions ont été menées pour deux enquêtes publiques comme le prévoit le Code de l'environnement mais pas dans le cadre du L. 123-15. Le dispositif dématérialisé ne permet pas de cibler tous les publics.

Lot :

Sur la concertation amont, associer le public et les acteurs économiques au partage des enjeux du territoire avant de présenter des projets individuels constituerait un préalable de nature à emporter l'adhésion de la majorité (planification des installations d'énergie renouvelable par ex.).

Imposer une phase amont de concertation avec le service instructeur sur les projets soumis à enregistrement, comme pour l'autorisation environnementale, permettrait au porteur de projet de pouvoir mieux évaluer la nécessité ou pas d'organiser une concertation préalable avec le public, sans que celle-ci soit rendue obligatoire, et lui permettrait d'être mieux avisé des enjeux et contraintes, donc de pouvoir y répondre de manière plus adaptée. Cette phase amont (qui est de 2 mois pour les ICPE soumises à autorisation) est préconisée par le ministère et en pratique initiée par les services en charge de l'instruction, lorsque c'est possible. Lorsqu'elle ne l'est pas, cela peut engendrer des reports dans l'enclenchement de la procédure (dossier incomplet), car cela oblige à demander des compléments, qui auraient pu être déjà préparés en amont du dépôt de dossier. Le fait de manquer de concertation préalable avec les services de l'État pourrait même aller jusqu'à la remise en question du projet. Il n'apparaît pas que la participation sous forme numérique ait vraiment conduit

à l'expression d'un plus grand nombre. Sur les projets à enjeux, le public s'exprimait même sans registre numérique car les organismes orientent la mobilisation en organisant des pétitions par exemple.

Dans le cas des quatre consultations du public menées en 2018 et 2019 pour des procédures d'enregistrement ICPE, si l'on constate que le public dépose majoritairement des remarques par voie informatique, il apparaît qu'elles sont parfois menées collectivement par le biais d'un courrier-type et que la démarche s'apparente alors plus à un dispositif de pétition (à visée quantitative) qu'à un dispositif de collecte de doléances (à visée qualitative).

À souligner qu'en zone rurale caractérisée à la fois par une population relativement âgée et sa difficulté d'usage du numérique, la consultation classique reste encore indispensable pour permettre l'expression de tous et assurer l'équité des citoyens.

Marne :

L'impact de la disposition dématérialisée est plutôt positive. Elle permet aux citoyens de consulter de manière plus aisée (temps de consultation, pas de nécessité de se déplacer, possibilité de consulter le dossier en dehors des heures d'ouverture, etc.). Il existe plusieurs projets pour lesquels le nombre d'observations est plus élevé. Mais il s'avère que le nombre des observations et propositions sont souvent identiques (imprimé identique). Des remarques formulées ne sont pas toujours en rapport avec l'objet de l'enquête publique.

Si une bonne communication a été réalisée au départ par l'exploitant, le nombre d'observations défavorables sera moindre.

Mayenne :

Des riverains ou associations concernés ont souvent le sentiment d'avoir été informés tardivement quelques jours avant la fin de l'enquête, voire après. L'information du public pourrait être améliorée avec l'utilisation des réseaux sociaux même si cela ne garantit pas que les usagers concernés soient touchés. Il conviendrait également d'utiliser les panneaux d'affichage électronique des communes ou l'affichage dans des lieux de fréquentation avérée (place du village, centre commercial, etc.).

Meurthe-et-Moselle :

Complicé d'imposer la tenue d'une concertation préalable dans les 15 jours suivants le dépôt du dossier d'autorisation sans dégrader son délai d'instruction et sans compromettre le calendrier opérationnel défini par les acteurs économiques notamment.

L'enquête publique reste le moment privilégié pour recueillir l'avis de nos concitoyens.

Porter à 6 semaines la durée minimale des enquêtes publiques sur certains types de demandes.

L'engagement éventuel d'une concertation préalable après exercice du droit d'initiative montre la difficulté de concilier le renforcement de la concertation et la réduction des délais d'instruction des procédures environnementales au profit des acteurs économiques.

Il est à noter la lourdeur de la procédure pour apprécier notamment la recevabilité des demandes d'engagement d'une concertation préalable exprimées par nos concitoyens. Les vérifications par les services de l'État imposent un temps de travail important.

La dématérialisation des enquêtes publiques apporte une réelle plus-value. La dématérialisation est particulièrement chronophage au regard des moyens techniques dont disposent les préfetures. L'utilisation de la plate-forme Webissinmo du MTEES ne répond pas aux attentes en matière de capacité maximale des fichiers. Donc externalisation à une société privée (1 500 retours pour une enquête publique). Cette pratique n'est pas pleinement satisfaisante au regard du coût supplémentaire à prendre en charge par le pétitionnaire.

Offrir la possibilité à l'autorité compétente d'imposer aux porteurs de projets une concertation selon des modalités fixées librement afin de concilier au mieux le renforcement de la participation du public en amont et l'optimisation des délais d'instruction des demandes d'autorisation.

Réduire le délai permettant au public d'exercer son droit d'initiative pour le porter à 2 mois, comme initialement prévu dans l'ordonnance.

Mettre à la disposition des services préfectoraux une application informatique pour éviter d'externaliser.

Mise à disposition du dossier papier pour certains types de projet pour une meilleure inclusion du public.

Morbihan :

Aucun des déclarations d'intention n'a déclenché de droit d'initiative. Cela semble montrer que le caractère très technique des projets dissuade les citoyens de s'engager. La publicité limitée de la déclaration d'intention, qui nécessite d'aller rechercher l'information, est un autre facteur d'explication.

L'inconvénient actuel majeur de la dématérialisation est de laisser aux services en charge de l'enquête le soin de publier ces observations sur un site Internet : ce procédé manuel, en quelque sorte artisanal, mériterait d'être remplacé par un registre dématérialisé attendu depuis plusieurs années.

Pas de réunion organisée par le préfet, car les recommandations émises par le commissaire enquêteur n'engendrent pas généralement de difficultés insurmontables. Les réserves sont souvent levées pour que l'avis reste favorable. Et les avis défavorables, extrêmement rares, peuvent être suivis par un rejet de la demande, soit par une autorisation.

Souhait d'une mise en œuvre rapide d'un registre dématérialisé au niveau national.

Oise :

Pour éviter certaines réponses inopportunes formulées par le public, il est souhaitable de proscrire le recours à l'anonymat.

Limiter, pour les projets à portée départementale, les participations du public au département et ses abords.

Besoin d'un recueil jurisprudentiel par domaine pour mieux appréhender les décisions pouvant être jugées comme ayant un impact significatif sur l'environnement.

Réaliser un petit guide sur la manière de procéder légalement acceptable en cas de forte participation pour la rédaction des synthèses.

Clarifier les conditions de publicité des avis, observations et autres reçus par voie épistolaire, orale ou dématérialisée, car il existe une discussion et une difficulté sur l'interprétation combinée des articles L. 123 I et R. 1232-13 du code l'environnement

Standardiser les sites Internet départementaux des préfetures car chaque département publie d'une façon qui lui est propre.

Dédier un bureau avec une connexion haut débit prioritaire.

Rendre obligatoire les registres dématérialisés.

Information diffusée à différents points stratégiques des communes.

Orne :

En ce début d'année 2020, il est à noter une croissance de la participation notamment en ce qui concerne les projets éoliens.

Il pourrait être proposé pour les projets déjà autorisés alors que la procédure de concertation du public n'existait pas, mais qui par leur envergure, y auraient été soumis, de conduire une concertation après une période donnée (10 ans par exemple). Cela permettrait de régler certaines difficultés en rassemblant porteur de projet, administration et grand public, et le cas échéant d'adapter les arrêtés d'autorisation des projets concernés.

Paris :

Pour les projets de moindre importance, le préfet adopte généralement une position facilitatrice pour les porteurs de projets et n'impose pas de concertation. L'obtention des différentes autorisations administratives est souvent vécue par les maîtres d'ouvrage à la fois comme un parcours de fond et une course d'obstacles, coûteuse en énergie, temps et dépenses. La concertation pâtit d'un déficit d'image et n'est pas identifiée comme un atout pour le projet, permettant de l'améliorer et de mieux prendre en compte l'environnement. Quand les maîtres d'ouvrage viennent devant les services instructeurs, le projet est « bouclé ». Les arbitrages ont été rendus.

Pas de droit d'initiative car les projets sont déjà connus et/ou acceptés. Les collectivités, le public et les associations environnementales connaissent mal le dispositif. Le projet de la gare du Nord n'a pas conduit à cet exercice du droit d'initiative malgré une importante contestation préalablement à l'enquête publique et pendant celle-ci.

Les conditions matérielles d'expression du public se sont améliorées lors des enquêtes publiques avec un registre électronique disponible 24 heures sur 24 (y compris week-ends et jours fériés).

La dématérialisation accentue des avis sans argumentation, des doublons, des contributions hors sujet, des pétitions.

L'absence de commissaire enquêteur fait reposer la charge de travail de rédaction du bilan de la PPVE sur les services de l'État, à effectif constant. Ce bilan de la participation du public est donc réalisé par l'autorité chargée de prendre la décision, ce qui peut soulever des conflits d'intérêt. De plus, aucun avis n'est formulé lors du bilan de la PPVE, qui semble être surtout une consultation formelle.

Améliorer les enquêtes publiques en ajoutant un QR code en bas des affiches, en élargissant la publicité complémentaire, en organisant des permanences au plus près du public, en faisant un site national de publication des déclarations d'intention.

Renforcer la formation des commissaires enquêteurs.

S'attaquer au déficit d'image des procédures de participation du public. Pour beaucoup, « tout ça ne sert à rien », « les décisions sont déjà prises », alors que les objectifs de développement socio-économiques rivalisent avec la protection de l'environnement. La concertation n'est pas un outil de communication. Pour être porteuse de sens, elle doit pouvoir infléchir les projets.

Pyrénées-Atlantique :

Participation par voie électronique non significative et donc difficile de quantifier l'impact de cette disposition. Mais accès plus simple avec de plus larges vecteurs de diffusion, moins de contraintes de lieu et d'horaire. La parole paraît plus libre par voie électronique.

La Réunion :

La procédure d'enquête publique permet d'assurer un degré très élevé d'information des riverains.

Même si les contributions sont, pour partie, hors sujet, elles permettent néanmoins d'éclairer davantage le public sur les inquiétudes liées au projet. Cela met en avant le besoin d'information de la population. Les commissaires enquêteurs doivent s'investir tout particulièrement dans un travail d'explication.

Moderniser les formes de publicité par diffusion « radio » et sur les sites d'information existants du maître d'ouvrage (type Facebook).

Rhône :

Les déclarations d'intention n'ont pas eu de suite et n'ont pas donné lieu à un droit d'initiative (pour une déclaration d'intention, à la demande du maître d'ouvrage, un garant a été nommé par la CNDP). Bilan positif de la dématérialisation des enquêtes publiques. Moins de contraintes pour le public (déplacement, horaires d'ouverture) et recueil de plus d'observations, même si cela dépend toujours de la nature du projet.

Recours par les maîtres d'ouvrage à un prestataire extérieur. La dématérialisation favorise la « viralité » des observations avec le dépôt d'observations identiques.

Supprimer le registre papier et mise à disposition d'un poste informatique avec accompagnement des personnes ne maîtrisant pas l'outil.

Création d'un registre accessible pour les services de l'État pour éviter le recours à un prestataire extérieur.

Le dispositif réglementaire reste très technique et difficile à appréhender pour les maîtres d'ouvrage et les services de l'État. Une formation à la concertation préalable à l'attention des agents de l'État serait la bienvenue.

Saint-Pierre et Miquelon :

Manque de moyens en local pour l'application de ces dispositifs.

Sarthe :

Une concertation préalable va avoir pour conséquence de prolonger le délai d'instruction, la procédure prévoyant pour des projets d'envergure une enquête publique, l'intérêt de réaliser une concertation supplémentaire n'apparaît pas évident.

Si le public peut prendre connaissance de toutes les remarques dématérialisées sur un site Internet, il n'a pas de vision globale sur l'ensemble des observations, sauf à se déplacer en mairie.

Préférence pour certains habitants d'avoir un contact direct avec le commissaire enquêteur qui peut les guider dans la compréhension du dossier et de reformuler leurs observations.

Manque d'appropriation de l'outil informatique.

Constat qu'une ou plusieurs associations se saisissent du dispositif pour envoyer des modèles « type ».

Seine-Maritime :

Manque de connaissance de la concertation préalable et du droit d'initiative.

La systématisation du recours au registre dématérialisé serait une avancée car chronophage pour les services de l'État de devoir mettre en ligne les contributions, tout en les anonymisant.

Le registre dématérialisé permet davantage au public favorable au projet de se prononcer.

Ce dispositif ouvre aussi la voie à de nouvelles formes de participation comme les cyberactions.

Le parc éolien en mer est un exemple de réussite du point de vue de la concertation du public. Les porteurs de projet ont accepté de mettre des moyens financiers conséquents pour assurer l'information et la participation du public.

Simplifier le dossier d'enquête pour le grand public ou élaboration d'une version identifiée comme telle.

Moderniser les modalités de publicité et d'affichage pour toucher le jeune public.

Tarn :

Porter le délai à un mois (au lieu de 15 jours) pour imposer une concertation préalable après le dépôt de la demande d'autorisation.

Obligation de la concertation préalable dans le code de l'environnement au même titre que dans le code de l'urbanisme.

Les concertations préalables pourraient être garanties par un commissaire enquêteur qui se transformerait en garant local au sens de la CNDP.

Mise en œuvre opérationnelle des outils informatiques.

Val d'Oise :

Le droit d'initiative est peu connu. Manque de visibilité sur le site Internet de la préfecture.

Constat que la dématérialisation permet aux pétitionnaires d'accéder au dossier plus facilement. Les versions papier restent cependant indispensable sur le lieu d'enquête.

Promotion des documents par les parties prenantes en phase amont.

Instituer un registre dématérialisé.

Vaucluse :

Sans préjudice des suites, la concertation préalable permet d'une part, de rendre effectif la participation du public en amont de la phase d'enquête publique, renforçant ainsi l'information des citoyens sur le projet. D'autre part, cette concertation accroît l'échange et permet de prendre en compte des observations de manière concrète et en toute transparence favorisant ainsi la qualité des décisions publiques qui seront prises postérieurement.

Le vote dématérialisé permet au public de ne pas se déplacer pour faire part de ses observations au commissaire enquêteur. Cette transmission électronique entre pleinement dans l'ère actuelle de la dématérialisation et permet alors d'augmenter la cible des personnes susceptibles de participer aux procédures de concertation publique.

Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure n'a pas eu pour effet d'augmenter la participation du public sur les projets instruits par les services de l'État. L'adresse courriel mise à disposition du public a été peu utilisée, les publics concernés préférant exprimer leurs avis et faire part de leurs observations et difficultés lors d'échanges directs avec le commissaire enquêteur. La présence du commissaire enquêteur apparaît comme un facteur essentiel pour permettre la synthèse de l'ensemble des avis et pour informer le public.

Les difficultés techniques à mettre en place la dématérialisation des dossiers d'enquête publique (notamment des registres dématérialisés afin de recueillir les observations du public) constitue un frein pour les maîtres d'ouvrage.

Doter les acteurs de terrains des moyens nécessaires à la mise en place de cette participation (techniques, humains, financiers).

Améliorer l'ergonomie des sites Internet des préfectures car l'accès à l'information demeure difficile et le public reste insuffisamment informé. Il pourrait être envisagé des relais via les réseaux sociaux ou la mise en place d'une plateforme dédiée pour toutes les procédures de participation en amont et en aval, avec la mise à disposition d'un registre d'enquête dématérialisé.

Simplifier davantage les procédures afin de favoriser la compréhension des citoyens lors de la mise en œuvre de projets souvent techniques.

Faciliter la compréhension et accroître la participation du public en centralisant le pilotage des procédures au sein d'un seul service (commun au sein d'un département avec l'ensemble des administrations de l'État) afin de rendre des décisions publiques de qualité.

Vienne :

La seule concertation préalable a permis d'apprécier l'implication des riverains mais aussi de faire émerger de nouvelles variantes initialement non étudiées.

Difficulté pour la préfecture dans la gestion des observations par voie électronique lors des enquêtes publiques. Incitation auprès des maîtres d'ouvrage de faire appel à un prestataire extérieur.

Les enquêtes qui mobilisent le plus le public par voie dématérialisée sont les projets éoliens.

La coexistence des deux voies d'expression (papier et dématérialisée) est souhaitable.

Vosges :

Les concertations préalables ont permis une meilleure information du public et ont fait ressortir des préoccupations jusque-là inconnues des citoyens locaux.

Grande méconnaissance du droit d'initiative.

Le silence « électronique » des citoyens est encore trop fréquent.

9. Tableau sur l'articulation des codes de l'urbanisme et de l'environnement

N.B. : Le tableau concerne des projets n'ayant pas fait l'objet d'une concertation au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme organisée dans le respect des droits mentionnés aux 1°, 3° et 4° du II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Type de projet	Concertation au titre du code de l'urbanisme (articles L. 103-2 et R. 103-1)	Participation au titre du code de l'environnement
<p><u>Aménagements routiers :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - travaux en partie urbanisée d'une commune conduisant à la création ou à la modification d'ouvrages - autres cas 	<ul style="list-style-type: none"> - OUI si montant des travaux en partie urbanisée supérieur à 1,9 M€ - NON 	<ul style="list-style-type: none"> - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubriques 1a ou 1b du R. 121-2) - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubriques 1a ou 1b du R. 121-2)
<p><u>Aménagements ferroviaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - construction de voies ferroviaires avec création ou extension de gare(s) - création ou extension de gare(s) - autres cas 	<ul style="list-style-type: none"> - OUI si montant des travaux pour la gare supérieur à 1,9 M€ - OUI si montant des travaux supérieur à 1,9 M€ - NON 	<ul style="list-style-type: none"> - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubrique 1c) - OUI si projet soumis à EE - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubrique 1c)
<p><u>Travaux sur cours d'eau :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - travaux en partie urbanisée d'une commune - autres cas 	<ul style="list-style-type: none"> - OUI si montant des travaux supérieur à 1,9 M€ - NON 	<ul style="list-style-type: none"> - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubriques 8 ou 9 du R. 121-2) - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubriques 8 ou 9 du R. 121-2)
<u>Construction ou extension d'infrastructures de ports</u>		

<u>fluviaux :</u> - travaux en partie urbanisée d'une commune	- OUI si montant des travaux supérieur à 1,9 M€	- OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubrique 3 du R. 121-2)
<u>Création ou extension d'un port fluvial de plaisance :</u>	- OUI si nombre de places créées supérieur à 150	- OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubrique 3 du R. 121-2)
<u>Ports maritimes de commerce, de pêche ou de plaisance :</u> - création - extension de la surface des plans d'eau des ports maritimes de commerce ou de pêche - extension de la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance	- OUI - OUI si montant des travaux supérieur à 1,9 M€ - OUI si extension supérieure à 10 %	- OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubrique 3 du R. 121-2) - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubrique 3 du R. 121-2) - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L.121-8 (rubrique 3 du R. 121-2)
<u>Travaux sur le rivage, le lais et le relais de la mer :</u> - travaux au droit d'une partie urbanisée d'une commune - autres travaux	- OUI si emprise des travaux supérieure à 2 000 m ² - NON	- OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) - OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1)
<u>Création de zones d'aménagement concerté :</u>	- OUI	- OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1)
<u>Opérations d'aménagement ou de construction :</u> - création dans certaines communes ou restauration, dans les conditions de l'article L. 313-4-1, de plus de 5 000 m ² de plancher	- OUI	- OUI si projet soumis à EE (article L. 121-15-1) ou si projet relève du L. 121-8 (rubriques 10 ou 11 du R. 121-2)

Les cas les plus fréquents de superposition entre concertation au titre du code de l'urbanisme et participation au titre du code de l'environnement concernent les projets routiers ou ferroviaires. Une superposition peut également se produire pour certains projets d'aménagements portuaires fluviaux ou maritimes.

10. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
VERILHAC	Yves	Ligue pour la Protection des Oiseaux	Directeur général	14/11/19
MERLE	Philippe	Direction générale de la Prévention des Risques	Chef du service des risques technologiques	18/11/19
LEPAGE	Corinne	Cabinet Uglo/Lepage	Avocate Ancienne ministre	19/11/19
MEAUX	Marie-Line	Commission Nationale du Débat Public	Garante	19/11/19
LESUEUR	Thomas	CGDD	Commissaire général	18/11/19
CATOT	David	CGDD	Chef de bureau	18/11/19
URSPRUNG	Myriam	CGDD	Adjointe au chef de bureau	18/11/19
MAUPELIER	Isabelle	CGDD	Chargée de mission	18/11/19
GUILLEMOT	Aurélie	CGDD	Chargée de mission	18/11/19
JANIW	Joana	CGDD	Chargée de mission	18/11/19
JOUANNO	Chantal	Commission Nationale du Débat Public	Présidente	21/11/19
CASILLO	Ilaria	Commission Nationale du Débat Public	Vice-présidente	21/11/19
DERONZIER	Patrick	Commission Nationale du Débat Public	Directeur	21/11/19
MONEDIAIRE	Gérard	Université de Limoges	Professeur d'Université	21/11/19
LEDENVIC	Philippe	Formation d'autorité environnementale du CGEDD	Président	26/11/19
MONNOYER-SMITH	Laurence	CNES	Conseillère du Président	27/11/19
DENIER-PASQUIER	Florence	France Nature Environnement	Vice-présidente	26/11/19
MARTINIE-COUSTY	Elodie	France Nature Environnement	Trésorière adjointe	26/11/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DUBROMEL	Michel	France Nature Environnement	Président	26/11/19
CHALOPIN	Brigitte	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs	Présidente	28/11/19
BUSSON	Daniel	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs	Trésorier	28/11/19
CHAULET	Jean-Pierre	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs	Vice-président	28/11/19
FACON	Marie-Françoise	CGEDD	Secrétaire générale Autorité environnementale	29/10/19
PAPET	Frédéric	Ministère de l'intérieur Direction générale des collectivités locales	sous-directeur des compétences et des institutions locales	04/12/19
BERTAUD	Géraldine	CEREMA OUEST	Responsable concertation, co-construction et évaluation	13/12/19
HAREL-DUTIROU	Isabelle	CNDP	Présidente de la commission particulière du débat public PNGMDR	12/12/19
BOREL	Marc	DGAC	Directeur du transport aérien	12/12/19
LACORTE	Yoann	DGAC	Directeur de projet	12/12/19
PILLAN	Aline	DGAC	Direction du transport aérien	12/12/19
RAIS-ASSA	Claire	DGAC	Direction du transport aérien	12/12/19
MONNIER	Laura	Greenpeace	Juriste	11/12/19
ANTONENKO	Anne-Eva	Greenpeace	Stagiaire Juriste	11/12/19
CAZOTTES	François	DDT du Tarn	Directeur	17/12/19
PEYLET	Roland	CNDP	Président de commissions particulières de débat public	18/12/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GRAU	Sarah	Décider ensemble	Co-directrice	18/12/19
PANCHER	Bertrand	Décider ensemble	Député et Président de « Décider ensemble »	18/12/19
PIECHACZYK	Xavier	RTE	Directeur général adjoint réseaux, clients et territoires	08/01/20
GRANDET	Claire	RTE	Directrice du département concertation et environnement	08/01/20
GAUDILLERE	David	RTE	Directeur juridique	08/01/20
PUYFAUCHER	Jean-Paul	CNDP	Garant	08/01/20
BRULÉ	Hervé	DGITM	Adjoint au directeur général	09/01/20
GUILLERMIN	Pierre	DGITM	Bureau des grands projets ferroviaires	09/01/20
HERMESUL	Michel	DGITM	Sous-directeur	09/01/20
OSSALA	Jean-François	DGITM	Adjoint au chef du bureau des grands projets ferroviaires	09/01/20
ANGOTTI	Philippe	FRANCE URBAINE	Délégué adjoint	10/01/20
BALLAN	Etienne	CNDP	Garant	14/01/20
SCHUTZLER	Marie	CNDP	Chargée de mission référente des garants et des concertations	14/01/20
ARCHIMBAUD	Jacques	CNDP	Président de commissions particulières du débat public	14/01/20
FARGEVIEILLE	Brigitte	EDF - Développement durable	Cheffe de mission	15/01/20
COUÉ	Thierry	FNSEA	Vice-Président	16/01/20
N'DIAYE	Audrey	FNSEA	Chargée de mission économie circulaire & ICPE	16/01/20
CHAMBON	Eric	DGEC	Adjoint au sous-directeur	16/01/20

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CHATY	Sylvie	DGEC	Adjointe au chef de bureau	16/01/20
DUPASQUIER	Louis	DGEC	Chef de bureau	16/01/20
JESUS	Franck	DGEC	Conseiller de la directrice Énergie	16/01/20
RIESLER	Ophélie	DGEC	Chargée de la stratégie bas carbone	16/01/20
BENSAID	Muriel	DGALN/DHUP	Adjointe à la sous-directrice	16/01/20
DUPUY-LYON	Stéphanie	DGALN	Directrice	16/01/20
PERCELAY	Julie	DGALN/DEB	Chargée de mission	16/01/20
TAINTURIER	François	SNCF Réseau	Directeur général stratégie du réseau	17/01/20
TALDIR	Julie	SNCF Réseau	Directrice de la concertation, des relations extérieures et sociétales	17/01/20
PERRIN	Émeline	Institut de la concertation	Chargée de mission	17/01/20
PROTHAIS	David	Institut de la concertation	Administrateur	17/01/20
LAMBERT	François-Michel		Député	22/01/20
KROMAREC	Pascale	MEDEF	Experte	28/01/20
VIANO	Olivier	MEDEF	Président du groupe de travail « Droit de l'environnement »	28/01/20
DENIS-DINTILHAC	Sylvie	CNDP	Garante	04/02/20
LAURE	Jean-Louis	CNDP	Garant	04/02/20
EURY	Simon-Pierre	Ministère de l'économie et des finances Direction générale des entreprises	Chef de mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles	11/02/20
PILLOT	Thomas	Ministère de l'économie et des finances Direction générale des entreprises	Sous-directeur industries de la chimie, des matériaux et des éco-industries	11/02/20

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LIOGIER	Patrice	Ministère de l'économie et des finances Direction générale des entreprises	Directeur de projets réglementation et compétitivité dans l'industrie	11/02/20

11. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
3D	Loi « Décentralisation, différenciation et déconcentration »
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ASAP	Loi « Accélération et simplification de l'action publique »
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNCE	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs
CNDP	Commission nationale du débat public
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNTE	Conseil national de la transition écologique
CPDP	Commission particulière du débat public
CNR	Compagnie nationale du Rhône
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGALN	Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPR	Direction générale de prévention des risques
DEB	Direction eau et biodiversité
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DMO	Dossier du maître d'ouvrage
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTADD	Direction territoriale de l'aménagement et du développement durable
ELAN	Loi « Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique »
ENTP	École nationale des travaux publics
EssoC	Loi « État au service d'une société de confiance »
FNE	France nature environnement
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

Acronyme	Signification
ICPC	Institut de la concertation et de la participation citoyenne
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IFFSTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IFORE	Institut de formation de l'environnement
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
JO	Jeux olympiques
MCTRCT	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
MOOC	Massive open online course
ONG	Organisation non gouvernementale
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PAN	Programme d'actions national
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNGD	Plan national de gestion des déchets
PNGMDR	Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs
PPE	Plan pluriannuel de l'énergie
PPVE	Participation du public par voie électronique
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
RTE	Réseau de transport d'électricité
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCoT	Schéma de cohérence territorial
SDRIF	Schéma directeur de la Région Île-de-France
SPPPI	Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
VNF	Voies navigables de France

[Site Internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)