

**Rapport de Bertrand Pancher, Député de la Meuse
à
Nicolas Sarkozy, Président de la République Française**

Premières pistes de réflexions

La concertation au service de la démocratie environnementale

Pour une définition d'un cadre général
de la gouvernance environnementale

Ce document est issu des entretiens réalisés dans le cadre de la mission et fait l'objet d'une concertation en ligne pour une confrontation des idées sur le blog :

gouvernanceenvironnementale.wordpress.com

La démocratie telle qu'elle fut théorisée et mise en pratique par Benjamin Constant repose sur un principe simple : confier à des représentants du peuple des pouvoirs étendus visant à faire profiter leurs concitoyens d'un maximum de bien être au moyen d'une bonne gestion et garantir les droits fondamentaux de tous.

La subordination de ce principe à des élections régulières conduit à la remise en cause des mandats des élus laissant les citoyens libre de choisir celles et ceux qu'ils considèrent les plus à même de faire croître au mieux la production de biens et de services en adéquation avec leurs attentes. Des attentes de plus en plus tournées vers les questions environnementales.

Nos concitoyens sont de mieux en mieux formés et disposent aujourd'hui d'une information de plus en plus généralisée. Nous ne pouvons que nous en féliciter. Il semble que cela ait conduit à une prise de conscience sur les pratiques, les modes de consommation et leurs impacts, source d'une remise en question d'un grand nombre de décisions collectives. La défiance des citoyens n'a fait que s'amplifier ces dernières années, face au nombre croissant de scandales sanitaires et environnementaux. Ces scandales, qui ont émaillé notre histoire récente, rendent nécessaires l'évolution de notre démocratie vers une démocratie plus environnementale.

A ce phénomène s'ajoute la perception que des crises majeures sont à venir : économiques, énergétiques, environnementales, sanitaires.... qu'il convient dorénavant de réguler par de puissantes mesures afin d'éviter de grands drames à l'échelle planétaire.

Depuis la Révolution de 1789, il est un phénomène nouveau dans l'histoire de notre démocratie, nos concitoyens souhaitent s'approprier les décisions qui les concernent directement. Les élus ont aujourd'hui bien plus qu'avant besoin de comprendre et de s'appuyer sur l'expertise « d'usage » des citoyens regroupés en organisations pesant de plus en plus sur la vie publique.

Aujourd'hui, la démocratie représentative est bousculée par la démocratie d'opinion d'autant que l'information est diffusée en continue et son absence de hiérarchisation, doublée de l'émergence du règne de la défiance, nourrit l'idée d'un clivage grandissant entre une classe politique lointaine et un peuple à la fois déçu et méfiant.

Améliorer les procédures de concertation et d'association du public, notamment en matière d'environnement, est une attente de nos concitoyens et une exigence pour les responsables publics.

Il convient au plus vite de structurer les relations qu'entretiennent les décideurs avec les acteurs de la société civile et plus largement avec l'ensemble de la population, faute de quoi le fossé entre les élus et les citoyens ne cessera de se creuser.

Depuis près de quarante ans, un long processus législatif international, européen et national est en cours. La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par 39 États, en est le texte de référence.

Elle vise à :

- améliorer l'information délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales,
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement,
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

La France a ratifié cette Convention le 8 juillet 2002 et l'Union Européenne l'a approuvée le 17 février 2005.

En droit communautaire, les principes d'Aarhus sont repris par la directive du 28 janvier 2003. « *L'accès accru du public à l'information en matière d'environnement ainsi que la diffusion de cette information favorisent une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, à l'amélioration de l'environnement* ». Tel est le premier considérant de cette directive 2003 /4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière environnementale. Cette dernière, transposée en droit interne par la loi du 26 octobre 2005, a été complétée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

La directive 2003/35/CE vient compléter le dispositif communautaire en instituant une obligation d'organiser le débat public sur les projets d'aménagement et sur les plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement .

En droit français, la Charte de l'environnement a été introduite dans la Constitution le 1^{er} mars 2005. L'article 7 consacre le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement ainsi que celui de la participation à l'élaboration des décisions publiques dans ce domaine : « *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* ». Ainsi, il revient au législateur de définir par la loi les conditions dans lesquelles s'exercent le droit d'accès à l'information et le droit de participation.

Le « Grenelle de l'environnement » a préfiguré la pertinence d'une nouvelle définition des relations entre les acteurs et les décideurs. Ce phénomène doit être amplifié à travers la généralisation de bonnes pratiques concernant l'ensemble des questions environnementales.

Avec les deux lois dites « Grenelle 1 et 2 » de 2008 et 2010, le droit français s'est non seulement mis en conformité avec le droit communautaire mais a surtout lancé une dynamique pour une réelle prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques. Leur préparation s'est appuyé sur le mode de gouvernance à cinq en réunissant pour la première fois les représentants des associations de protection de l'environnement, l'État, les collectivités locales, les entreprises et les syndicats de salariés.

Tous ces textes témoignent d'une volonté continue d'aller vers plus de démocratie environnementale. Aujourd'hui, il s'agit de prolonger cet élan en proposant un cadre général définissant les principes d'une gouvernance environnementale destinées à mieux associer concertation des citoyens et décisions publiques.

La mission rappelle les bénéfices attendus d'une amélioration de la participation des citoyens aux décisions publiques touchant à l'environnement. Cela consiste en une implication d'un nombre plus important d'acteurs de la société pour assurer une plus forte mobilisation autour

des enjeux des politiques publiques ; en un renforcement de la légitimité de la décision issue de la concertation qui permet notamment d'éclairer la complexité de la décision publique et aussi en un enrichissement des contenus de ces politiques publiques par une meilleure prise en compte des attentes des citoyens et des usagers.

C'est une réelle opportunité de revivifier notre démocratie, de créer de nouveaux liens entre tous et de participer à la construction d'une nouvelle société qui émerge.

Si des progrès existent déjà, l'organisation de la participation du public connaît encore des limites qui justifient d'essayer d'améliorer les dispositifs existants et de promouvoir de nouveaux outils pour impliquer davantage les citoyens dans la préparation des décisions publiques touchant à l'environnement.

Le bilan des pratiques actuelles montrent que la participation réelle des citoyens aux différentes formes de débats existants est insuffisante, que le public présent n'est pas nécessairement celui qui est visé par la démarche et qu'il demeure un public averti d'experts ou de citoyens déjà engagés, que la cohérence de la démarche de concertation avec le processus de décision lui-même n'est pas garantie et qu'à l'inverse ces deux enjeux d'action publique (concertation et décision) continuent de progresser encore trop souvent de manière indépendante l'une de l'autre.

Pour répondre à ces enjeux, la mission retient trois axes de travail :

- les modalités de l'accès du public à l'information environnementale
- l'amélioration de la participation des parties prenantes et du public aux décisions environnementales
- la diversification des outils de concertation concernant les débats sur les enjeux de société.

La future « gouvernance environnementale » sera vraisemblablement une première étape à la construction d'une démocratie moderne, gage de réussite de l'évolution indispensable de notre société.

Les modalités de l'accès du public à l'information environnementale

A – Les constats

- **Premier constat** : *Les informations environnementales sont trop dispersées*

S'il est incontestable que l'information environnementale est abondante, ce qui en soi constitue un progrès majeur, elle reste dispersée, sans cohérence d'ensemble ni homogénéité de traitement (un même type d'information peut faire l'objet d'une présentation ou d'une mise à disposition du public différente).

La pertinence, la qualité et la fiabilité de l'information relèvent de la seule appréciation de chaque émetteur, dont les moyens, l'organisation et les intentions sont nécessairement d'une grande diversité.

Il manque un régime général clair de l'information et de la participation s'inscrivant dans le respect de la Convention d'Aarhus et de la Charte de l'Environnement.

- **Deuxième constat** : *L'engagement des acteurs publics dans l'enrichissement de l'information environnementale est perfectible*

Certains acteurs de la sphère publique ont entamé une démarche d'amélioration des outils existants.

Le Portail environnemental géré par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement répond à la préoccupation d'offrir au public un point d'entrée unique le plus complet possible. Mais, il ne valide pas l'information vers laquelle il renvoie et il s'inscrit dans une logique de volontariat des émetteurs qui peuvent choisir par défaut de rester à l'écart du Portail. Sa dimension ne reflète pas le niveau d'informations environnementales disponibles ni la diversité des sources disponibles.

D'autres acteurs de la sphère publique semblent plus réservés sur l'évolution de leur rôle (comme la Commission d'Accès aux Documents Administratifs-CADA), ou peinent à progresser sur le terrain de l'information environnementale (comme le Conseil National de l'Information Statistique-CNIS ou l'INSEE et les services statistiques ministériels qui lui sont rattachés dont l'implication dans la construction d'une statistique environnementale reste insuffisante). Une certaine inertie du système produit un déficit d'accompagnement des évolutions de la société et une difficulté de réponse immédiate à des problématiques nouvelles.

- **Troisième constat** : *La gestion locale de l'information environnementale est aléatoire*

L'accès à l'information environnementale apparaît plus difficile dès lors que l'information recherchée porte sur une zone géographique limitée (commune, site industriel, département...). Les autorités publiques locales concernées (services déconcentrés de l'Etat, Syndicats mixtes, intercommunalités...) n'ont pas toujours les moyens nécessaires à la

gestion de l'information.

De plus, la multiplicité des acteurs rend difficile la recherche d'informations elle-même du fait du fractionnement des sources et de l'absence de coordination méthodologiques.

B - Les propositions

- **1ère proposition** : *Regrouper les instances d'information et de concertation*

Créer une agence indépendante en charge notamment de l'information environnementale au niveau national et de la participation du public

Cette agence aurait vocation à être mieux identifiée par l'opinion que le dispositif actuel, éclaté en entités distinctes et peu coordonnées, et à participer activement à une meilleure mise en œuvre des politiques environnementales, notamment sous l'angle de la participation et de l'information du public.

Elle pourrait être saisie par le Parlement à des fins d'évaluation économiques ou environnementales, selon des modalités à déterminer.

Composition proposée de l'agence :

L'agence pourrait être composée de :

- l'Autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)
- du Commissariat général au développement durable
- du Comité de prévention et de précaution
- de la Commission nationale du débat public (CNDP)

Chacune des structures conserverait un fonctionnement et des compétences propres

Le regroupement de ces instances au sein d'un organisme unique dont la dimension serait à la hauteur des défis et des responsabilités en matière de développement durable permettrait une inter-action entre information, prospective et évaluation.

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

Missions proposées de l'agence :

L'une de ses premières missions pourrait être de rédiger une charte de référence de la concertation pour faciliter cette pratique, en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés.

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

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

Sa dénomination pourrait être **Agence Française du Développement Durable**.

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

Améliorer le Portail internet d'information sur l'environnement en rendant obligatoire l'adhésion de toutes les institutions publiques nationales et en s'attachant à collecter de manière active les données auprès des producteurs d'informations.

La mission considère que l'ensemble des Ministères et leurs établissements publics, en particulier toutes les Agences de l'eau, l'ensemble des Préfectures, et notamment leurs Directions régionales de l'Environnement, de l'aménagement et du logement devraient être conventionnés avec le Portail, ce qui n'est pas le cas actuellement

L'ensemble des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 15 000 habitants devraient également être adhérentes (13 collectivités locales seulement ont actuellement une convention avec le Portail).

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

La mission souhaite également promouvoir l'idée d'open data, que les villes de Paris et de Rennes utilisent déjà pour permettre à tous d'accéder aux données brutes, ces données seraient accessibles via le Portail.

L'Agence Française du Développement Durable pourrait faciliter l'accès aux informations

- en homogénéisant les formats de présentation,
- en exigeant des formats de données numériques utilisables de manière courante,
- en systématisant les synthèses des avis et rapports (sur le modèle de ce que fait l'Autorité Environnementale) dans le respect des dispositions de la Directive 2003/4/CE (art.3),
- en appliquant la directive 2007/2/CE "Inspire", notamment concernant les données géo-référencées.

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

La mission s'interroge sur l'opportunité de **rendre exécutoires les avis de la CADA dans le domaine de l'accès à l'information environnementale**.

Celui-ci fait l'objet de dispositions particulières qui améliorent la communicabilité de certains documents, notamment les documents préparatoires, lorsqu'ils sont achevés (CE, 7 août 2007, Assoc. habitants littoral Morbihan). Mais, en cas de refus de communication par l'autorité publique qui détient le document, malgré un avis positif de la CADA, il appartient au demandeur de saisir le juge administratif pour qu'il statue sur la communicabilité du document en cause. Une telle procédure peut durer plusieurs années, ce qui rend inopérant au regard des objectifs d'information du public, une éventuelle décision positive qui, intervenant trop tard, n'a pas dans les faits permis un accès réel à l'information au moment où cela pouvait contribuer à la bonne information du public sur le projet en cause. Pour ces raisons, il est proposé que lorsqu'en matière environnementale, la CADA a émis un avis positif sur le caractère communicable d'un document, notamment préparatoire, détenu par

l'autorité publique, sa communicabilité soit de droit, et qu'il appartienne à l'autorité publique qui conteste cet avis de saisir elle-même le juge et d'en demander éventuellement le sursis à exécution.

La mission préconise la modification de la gouvernance de la CADA en ouvrant sa composition aux acteurs du développement durable (ONG et Conseil général de l'Environnement et du Développement durable notamment.)

- **4ème proposition** : *Dissocier l'expert du décideur*

Dissocier dans les missions des organismes publics ce qui relève de la gestion du risque environnemental ou sanitaire et ce qui relève de l'expertise environnementale ou sanitaire, comme cela est également évoqué dans le rapport Debré à propos du Mediator. Il s'agit de faire une distinction plus marquée entre l'expert et le décideur.

- **5ème proposition** : *Valoriser la notion de pluri-disciplinarité*

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

- **6ème proposition** : *Déconcentrer l'Autorité environnementale*

Déconcentrer l'Autorité environnementale (AE) en créant des Comités régionaux de l'AE qui reprendraient les compétences exercées par les Préfets de région, aujourd'hui juges et parties lorsqu'ils agissent en qualité d'AE.

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

Le droit d'être informé et le droit de participer forment le socle de la démocratie environnementale. Ces deux droits sont le pendant « actif » de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement selon lequel « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et de l'article 2 qui stipule que « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

Pour rendre effectif l'exercice de ces dispositions constitutionnelles, la reconnaissance du rôle des lanceurs d'alerte peut constituer un outil supplémentaire.

La mission préconise d'**engager une démarche concertée de reconnaissance des lanceurs d'alerte** dont la mise en œuvre pourrait être confiée à la nouvelle Agence Française du Développement durable. Après que les procédures internes aux entreprises ont été épuisées, l'Agence Française du Développement Durable aura pour mission de répondre au lanceur d'alerte soit en classant le dossier s'il s'avère que les études existantes sont suffisantes, soit en lançant de nouvelles investigations dont les résultats seront publiés.

Cette démarche pourrait inclure la formalisation des modalités d'organisation de cette procédure au sein des entreprises et des administrations publiques qui doivent constituer le premier stade d'alerte, en proposant des procédures internes adaptées pour éviter que tous les dossiers remontent à l'Agence.

Le traitement des alertes par l'Agence pourrait s'inspirer du fonctionnement des services du Médiateur de la République.

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

Veiller à **rendre effective l'obligation des autorités publiques à faciliter l'accès à l'information en matière environnementale** (article R 124-2 du Code de l'Environnement qui prévoit la désignation d'une personne responsable de l'accès à l'information environnementale).

Cette désignation concerne l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et leurs établissements publics. Son application actuelle n'est pas satisfaisante.

- **9ème proposition** : *Valoriser les NTIC dans les processus d'information et de concertation*

Valoriser l'utilisation des technologies d'information et de communication en les intégrant à tous les processus de débat, de concertation et d'information.

La Convention d'Aarhus, dans son article 5, et la directives 2003/4/CE incitent à la diffusion des informations environnementales sur des sites Internet : « chaque partie veille à ce que les informations environnementales sur l'environnement deviennent progressivement disponibles sur des bases de données électroniques ». De même, l'article 7 de la directive prévoit que : « Les États membres peuvent satisfaire aux exigences de la diffusion des informations environnementales en créant des liens avec les sites Internet sur lesquels ces informations peuvent être trouvées. »

II

L'amélioration de la participation des parties prenantes et du public aux décisions environnementales

A – Les constats

- **Premier constat** : *Une législation complexe*

Parallèlement à l'extension continue du champ de l'enquête publique, et notamment celle de la loi du 12 juillet 1985, la traduction dans les textes du regain d'intérêt pour la participation directe du public aux décisions environnementales est effective depuis une vingtaine d'années (circulaire Bianco de 1992 et loi Barnier de 1995).

Fruit d'ajouts successifs, le droit positif se caractérise par sa dispersion et son manque de cohérence qui rend difficilement lisible l'intention globale des pouvoirs publics dans le domaine de la participation des citoyens aux décisions publiques touchant à l'environnement. De ce fait, celle-ci apparaît souvent trop tardive et insuffisamment prise en compte dans le processus décisionnel.

La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a introduit des avancées significatives, particulièrement en ce qui concerne les études d'impact et les enquêtes publiques dont elle a élargi le champ, pour tenter de répondre à ces insuffisances (articles L 122-1 et suivants et L 123-1 et suivants du code de l'environnement).

Elle a consacré des principes essentiels comme la prise en compte de la consultation du public dans la décision d'autorisation accordée par l'autorité compétente au maître d'ouvrage, l'insertion obligatoire d'une note de présentation non-technique du projet ainsi que, le cas échéant, du bilan du débat public dans chaque dossier d'enquête publique, la possibilité d'assurer la participation du public par voie électronique.

Elle a fait de l'information et la participation du public, l'objet même de l'enquête publique.

- **Deuxième constat** : *La place insuffisante du public dans les études d'impacts des lois et règlements*

Le processus d'élaboration de la loi et des règlements en matière environnementale ne fait aucune place à la concertation avec le public, se limitant à des auditions ou consultations d'experts ou de personnalités qualifiées.

Par ailleurs, la qualité, l'homogénéité et l'évaluation des études d'impact accompagnant les projets de lois ou de règlements peuvent être améliorées en modélisant leur contenu et en assurant un suivi effectif de leur qualité.

Aucune étude d'impact ne rend compte de la concertation avec le public puisque celle-ci n'est pas mise en œuvre, alors qu'elle devrait en constituer un élément essentiel dans l'esprit des engagements internationaux de la France.

- **Troisième constat** : *Le délai trop court de consultation des décrets en préparation*

Le délai de 15 jours réservé à la consultation préalable à la publication des décrets est, de l'avis de toutes les parties prenantes auditionnées, trop court pour permettre une véritable concertation.

- **Quatrième constat** : *Le fonctionnement de la CNDP manque de souplesse et de réactivité en privilégiant un modèle unique de débats*

La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a prouvé sa légitimité et son savoir-faire dans l'organisation des débats publics.

La pratique a aussi fait apparaître certaines de ses limites, par exemple le déficit de coordination avec des phases de gouvernance à 5 tout au long du processus décisionnel.

Le coût et la dimension des débats organisés à son initiative en restreignent de fait le nombre : il convient d'imaginer d'autres formes d'intervention de la CNDP, plus souples, s'inscrivant dans une démarche de labellisation des procédures de concertation engagées par des maîtres d'ouvrage dont l'ampleur des projets ne justifie pas de recourir au débat public proprement dit.

- **Cinquième constat** : *Le déficit ressenti de participation du public au débat*

La question de la participation du public dès l'examen de l'opportunité du projet, c'est à dire en incluant l'impact de la décision de ne rien faire, n'est pas traitée de manière satisfaisante par les dispositifs actuels de concertation. Ceux-ci sont déséquilibrés par l'absence de moyens consacrés à la contre-expertise.

Trop de projets sont soumis à la concertation uniquement sur les modalités de leur mise en œuvre, en excluant de fait tout débat sur la pertinence des motifs qui ont conduit à les retenir. L'exemple du Bureau des audiences publiques (BAPE) du Québec montre que cette situation n'est pas sans solution.

- **Sixième constat** : *L'articulation entre les différentes instances de concertation*

Les collectivités territoriales développent leur processus d'information, de concertation et de participation du public selon des modalités qui leur sont propres et sans coordination entre elles : Conseils Économiques et Sociaux Régionaux, conseils de développement, conseils de quartier, commissions consultatives des services publics...

Le Grenelle de l'environnement a permis d'intégrer les acteurs environnementaux dans les Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER). Les relations de cette instance avec les autres organismes, y compris ceux de l'État, doivent être mieux formalisées.

L'Etat pour sa part met en place par arrêté préfectoral des comités locaux d'information (CLI) autour des installations nucléaires ou des commissions de suivi de sites autour de différents sites polluants ou dangereux, ou soumis à un classement Seveso. La coordination de ces structures pourrait être améliorée ainsi que leur fonctionnement.

- **Septième constat** : *Les modalités de la concertation sur les projets au niveau local*

La multiplicité des institutions publiques locales rend particulièrement difficile la mise en œuvre homogène d'une concertation avec le public au niveau local, alors que les projets présentent le plus souvent une évidente dimension de proximité. Le recours à une gouvernance à 5 des projets demeure encore insuffisamment mis en œuvre.

B - Les propositions

- **10ème proposition** : *Renforcer le rôle et élargir la gouvernance de la CNDP, instance de référence de la concertation*

La CNDP, par son rôle de conseil, d'organisateur, de référence du débat public et de la concertation a vocation à **intégrer la nouvelle Agence Française du Développement Durable**.

Il est envisagé de **donner au Parlement la responsabilité de la désignation à une majorité qualifiée du Président et des Vice-Présidents de la CNDP** aujourd'hui nommés par décret.

La loi Grenelle 2 prévoit la possibilité pour la CNDP lorsqu'elle décide qu'un débat public n'est pas nécessaire, de recommander l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose au maître d'ouvrage.

Dans le prolongement de cette disposition, il est proposé de **rendre obligatoire la mise en œuvre de ces recommandations et de donner à la CNDP le pouvoir de labelliser ces concertations volontaires** ainsi que la méthodologie retenue.

En tant qu'instance de référence, il est proposé d'**inciter la CNDP à faire évoluer les modalités d'organisation des débats publics** pour permettre une plus large expression du grand public et éviter de donner l'impression que le débat est capté principalement par des groupes spécialisés ou très directement concernés par les projets, notamment les élus et les experts des secteurs associatifs, scientifiques, techniques et environnementaux.

Quelque soit le thème et la complexité de la concertation, la spontanéité de l'expression des interrogations, souvent tournées vers les préoccupations quotidiennes, ne doit pas être écartée du cœur des débats, car l'expression du public est la raison d'être de ceux-ci. Par exemple, lors des débats sur les nanotechnologies, il est apparu que le grand public présent à certains débats n'adhérait pas à la manière dont l'approche exclusivement scientifique encadrerait la problématique et souhaitait le recentrer sur des questions touchant prioritairement à l'impact sur la vie quotidienne, l'alimentation ou la santé.

- **11ème proposition** : *Introduire de la gouvernance à 5 dans la phase préparatoire du débat public*

Pour compléter les dispositions de l'article L. 122-1-2 du Code de l'Environnement prévoyant une réunion de concertation avec les parties prenantes locales intéressées par le projet, il est proposé de **formaliser le recours si nécessaire à la gouvernance à 5, dans la phase préalable aux débats publics**, pour mieux les préparer et s'inscrire dans la logique d'une

concertation d'opportunité du projet.

A ce stade, pourrait être faite une synthèse des avantages et inconvénients du projet sans préjuger de la décision finale. Le recours à la gouvernance à 5 permet de préparer le débat grâce au diagnostic partagé sur le projet dès le début de la réflexion pour en apprécier l'opportunité et l'impact potentiel avant de consulter le public.

- **12ème proposition** : *Donner au débat une place à part entière dans le processus décisionnel*

Il est nécessaire de mieux coordonner le temps du débat et celui de la décision pour permettre l'exécution des projets dans des délais raisonnables et garder toute la crédibilité de la participation du public. Un débat très long qui n'est suivi d'une décision que plusieurs années plus tard nuit autant au projet lui-même qu'à l'ambition d'associer le public à la décision.

Cela contribue au sentiment d'inutilité de la concertation et porte atteinte aux fondements de la démocratie participative.

Pour atteindre cet objectif, une forte implication de l'Etat ou des autres collectivités publiques qui assument ou partagent la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage est indispensable, pour que la concertation ne soit pas seulement une étape imposée, généralement déléguée au maître d'œuvre, mais constitue un élément à part entière du processus décisionnel qui ne saurait être exagérément déconnecté dans le temps, de la prise de décision sur le projet .

- **13ème proposition** : *Améliorer les modalités et la présentation des résultats de la concertation*

Généraliser les cahiers des charges de la concertation dans les projets d'aménagements et annexer les résultats de la concertation avec les parties prenantes au rapport des commissaires-enquêteurs.

Mieux prendre en compte les résultats des procédures de concertation. Dans plusieurs de ses dispositions, la loi Grenelle 2, se conformant ainsi au droit communautaire, a répondu en partie à cette recommandation en garantissant une meilleure prise en compte des consultations par le maître d'ouvrage.

Pour aller plus loin, la mission préconise de **rendre obligatoire la motivation des décisions prises par le maître d'ouvrage** lorsqu'il n'a pas retenu les observations faites, afin que les participants à la consultation en connaissent les raisons.

- **14ème proposition** : *Étendre la pratique des Livres verts/Livres blancs en associant le Parlement à leur élaboration*

Généraliser pour les projets de loi les plus complexes la pratique des Livres verts et blancs en donnant à leur contenu une définition législative.

Le Livre vert doit être conçu comme le corpus de différentes expertises destinées à enrichir l'étude d'impact. Il permet de faire un état des lieux de la situation existante, sur la base d'une connaissance partagée. Le Livre blanc doit se situer à la jonction de la concertation, dont il pose le processus et le bilan et du projet de loi dans lequel les propositions retenues servent de base à l'élaboration définitive de la loi.

Les Livres verts et blancs peuvent constituer, d'une part, des outils d'information non seulement pour l'ensemble des acteurs intéressés au projet, mais aussi pour le grand public, et d'autre part, le socle d'une concertation avec le public, ainsi appuyée sur un diagnostic connu et partagé.

Associer le Parlement au processus d'élaboration des Livres vert et blanc, en incluant notamment ses représentants dans la préparation des propositions du Livre blanc et le suivi de leur prise en compte dans le projet de loi.

- **15ème proposition** : *Renforcer la e-consultation des textes réglementaires en préparation*

Améliorer le dispositif de concertation électronique concernant les textes réglementaires qui ont une incidence directe et significative sur l'environnement : mettre en ligne une synthèse des observations recueillies et de leur prise en compte, étendre ce dispositif aux textes ayant une incidence sur le développement durable (santé, industrie, consommation, solidarité et emploi....)

- **16ème proposition** : *Faire évaluer par l'Autorité environnementale les études d'impacts des lois et règlements*

Soumettre à l'évaluation de l'Autorité environnementale dépendant de la nouvelle Agence Française du Développement Durable les études d'impact et les modalités de concertation accompagnant les projets de lois ou de règlements portant sur l'environnement et le développement durable.

L'examen des études d'impacts soumises à l'avis de l'AE devra suivre une procédure similaire à celle utilisée au sein de la Commission Européenne à Bruxelles (comité des études d'impact). Il s'agit de disposer d'un processus de contrôle qualité efficient des études d'impacts.

D'une manière générale, rendre effective la consultation du public qui doit obligatoirement faire partie des études d'impact (Directive 2003/4/CE).

- **17ème proposition** : *Mieux organiser les différentes instances de concertation territoriale*

Remettre à plat toutes les instances de concertation à tous les échelons territoriaux et veiller à transformer, si nécessaire, leur gouvernance actuelle en gouvernance à 5.

Permettre aux CESER de rendre systématiquement un avis, sur saisine du représentant de l'Etat, sur les politiques publiques régionales mises en place par l'Etat.

Créer des Conseils de Développement Départementaux. L'action des départements est méconnue par nos concitoyens, alors que cette collectivité territoriale exerce des compétences étendues dans la vie quotidienne (action sanitaire et sociale et infrastructures de transports par exemple). Il s'agit de combler un déficit de démocratie participative à cet échelon de gestion locale.

Rendre obligatoire les Conseils de Développement pour les collectivités de plus de 50 000 habitants.

Rendre plus efficace le fonctionnement des Conseils de Développement existants ou nouvellement créés avec la nomination des membres du conseil par une majorité qualifiée de l'assemblée communautaire afin de leur donner une représentativité et une légitimité plus grande. Prévoir la présentation d'un rapport annuel d'activité devant l'assemblée communautaire suivie d'un débat.

Du fait de la réforme territoriale, la généralisation des intercommunalités, la création des métropoles et des pôles métropolitains par la loi du 16 décembre 2010 doivent conduire à une nouvelle organisation et articulation des Conseils de développement.

Permettre à des membres de Conseils de Développement d'intégrer les CESER afin d'apporter une vision plus locale du territoire régional

- **18ème proposition** : *Renforcer les moyens d'actions des Conseils Locaux d'Information (CLI)*

Les CLI, par leur situation d'interface privilégiée entre les installations nucléaires et la population, jouent un rôle majeur dans l'information des citoyens sur ces sites industriels particuliers et se doivent de disposer de moyens en adéquation avec ces missions. Ainsi, il est proposé de reverser 1% de la taxe sur les INB (installations nucléaires de bases) aux CLI pour leur permettre un financement régulier.

Par ailleurs, la mission suggère de mieux structurer le cadre général de fonctionnement des CLI issu de la loi pour améliorer les relations entre les CLI, les pouvoirs publics et les exploitants de sites nucléaires. Une certaine souplesse afin de ne pas compromettre les adaptations locales devra être conservée.

Enfin, il est fréquent que les CLI interviennent sur des territoires où les installations nucléaires ne représentent pas l'unique risque industriel, par exemple par la présence d'installations classées disposant de CLIC. Aussi, il est envisagé, le cas échéant, de mutualiser les moyens de fonctionnement (locaux, secrétariat) de ces différentes structures d'information et de concertation entre citoyens et industriels tout en conservant leurs compétences propres (élus et société civile qui y siègent).

- **19ème proposition** : *Rendre plus accessible le droit à l'information et à la participation*

Procéder à la codification du droit à l'information et à la participation du public en matière environnementale (ou à défaut à l'édition de recueil de textes ou de guides pratiques) pour améliorer la lisibilité et l'accessibilité au droit. Les dispositifs juridiques, obligatoires ou facultatifs, réglementaires ou législatifs, souvent issus de textes

supranationaux, qui permettent la participation du public aux décisions publiques, sont aujourd'hui dispersés dans plusieurs codes, et relèvent de politiques publiques très diverses. Cette situation est de nature à pénaliser l'accès au droit par les citoyens.

III

La diversification des outils de concertation concernant les débats sur les enjeux de société

A – Les constats

- **Premier constat** : *L'absence de diversification des outils de concertation*

Les débats sur les sujets de société organisés à l'initiative des pouvoirs publics sont trop peu nombreux et organisés de manière trop uniformes. En effet, la combinaison des différents outils de concertation est insuffisante.

Jusqu'à présent, un même débat n'a jamais combiné plusieurs outils de concertation (par exemple, commencer par une conférence de citoyens avant d'organiser des débats publics en région)

- **Deuxième constat** : *L'absence de méthodologie de référence*

Il n'existe pas vraiment de méthodologie, chaque initiateur de débat de ce type se réservant le choix des modalités de concertation.

Il n'existe aucune règle préalable pour savoir quel type de débat peut être rangé dans la catégorie des débats à enjeux de société et donc relever d'une procédure particulière (exemple : les débats organisés par le Gouvernement sur l'identité nationale ou l'avenir des territoires ruraux).

- **Troisième constat** : *Un unique initiateur de débat de société*

Le Gouvernement est actuellement seul habilité à organiser des débats de société.

Dans le prolongement de la révision constitutionnelle du 28 juillet 2008 qui a amplifié le rôle du Parlement, il serait cohérent que ce dernier puisse également initier des débats publics sur des enjeux de société puisqu'il est appelé à légiférer sur ces questions dans la plupart des cas.

B – Les propositions

- **20ème proposition** : *Ouvrir les saisines de la CNDP pour l'organisation de débats de société*

Ouvrir au Parlement la faculté d'organiser des débats sur des enjeux de société. La saisine de la CNDP devrait être votée par les deux assemblées avec une majorité qualifiée.

Il est proposé que la saisine se fasse de manière conjointe par 120 Parlementaires : 60 Députés dont 50% viennent du groupe majoritaire et 50 % issus des autres groupes, et 60 Sénateurs avec la même répartition.

Permettre au CESE de saisir la CNDP en vue d'organiser un débat public sur des enjeux de société. Compte-tenu de la représentation des principaux secteurs d'activité de la société civile par le Conseil Économique, Social et Environnemental, consolidée encore par sa nouvelle composition, il ne paraîtrait pas injustifié qu'il puisse également prendre l'initiative de débats de ce type.

- **21ème proposition** : *Choisir la CNDP comme instance de référence pour l'organisation du débat public*

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

La CNDP doit être saisie par toute institution souhaitant organiser un débat public afin d'assurer un rôle de labellisation des méthodes de concertation choisies.

Il s'agit de consolider cette instance reconnue pour favoriser la diffusion des pratiques de concertation, en élargissant le champ de saisine de l'article L.121-10 du Code de l'Environnement au delà des questions d'environnement, de développement durable ou d'aménagement.

- **22ème proposition** : *Délimiter l'objet du débat de société*

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

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

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

- **23ème proposition** : *Diversifier les formes et mises en oeuvre des débats de société*

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

Cela permettra d'éviter la situation liée à la conférence de citoyens sur les OGM de 1998, qui avait posé très clairement des questions toujours pertinentes, et répondu de manière approfondie à des problématiques complexes toujours d'actualité sans pouvoir exercer une réelle influence sur les décisions soumises aux gouvernement successifs, faute d'avoir une légitimité suffisante.

Une utilisation plus régulière de cet instrument de concertation (conférence de citoyen) est de nature à lui donner plus d'audience dans l'opinion publique.

Établir des règles de fonctionnement homogènes des conférences de citoyens pour faciliter leur compréhension par l'opinion et la lisibilité de leurs délibérations.

Recourir, en amont du débat public, à la procédure de Livre blanc et Livre vert sur le modèle de l'UE pour encadrer les concertations sur les sujets à enjeux de société et diversifier ainsi les outils de concertation.

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

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

Personnalités auditionnées

Dans le cadre de sa mission confiée par le Président de la République concernant la gouvernance environnementale, Bertrand Pancher a réalisé plus de 45 auditions et a effectué un déplacement au sein des institutions européennes.

Michel BADRE, Président de l'Autorité environnementale

Yvon BEC, Président de l'UNCPIE

UNCPIE : Union Nationale des Centres Permanents d'Initiative pour l'Environnement

Eric BERGER, Président de la FRTP - Directeur IDF de Bouygues travaux publics

FRTP IDF : Fédération régionale des travaux publics d'Île-de-France

Jean-Charles BOCQUET, Directeur Général de l'UIPP accompagné de
Stéphanie LE HAY, Responsable juridique de l'UIPP

UIPP : Union des Industries de la Protection des Plantes

Jean-Pierre BOMPARD, Délégué au développement durable de la CFDT accompagné de
Dominique OLIVIER, Secrétaire Confédéral – CFDT

Lisa PECHEROT- Assistante de Patrick PIERRON, Secrétaire National - CFDT

Dominique BOURG – Philosophe - Professeur à l'Université de Lausanne

Jacques BRETON, Président de la Compagnie des Commissaires Enquêteurs

Patrice DEFOUCAUT - Président du SIVERT Est Anjou accompagné de

Laurent GERAULT - Directeur du SIVERT Est Anjou

Nicolas GARNIER – Directeur du syndicat AMORCE

AMORCE : Association des collectivités locales et des professionnels pour une bonne gestion locale des déchets et de l'énergie

Jean-Claude DELALONDE, Président de l'ANCCLI, accompagné de

Monique SENE, vice présidente de l'ANCCLI

Gilles HÉRIARD DUBREUIL, membre du comité consultatif d'experts de l'ANCCLI

Michel DEMET, Conseiller technique ANCCLI

ANCCLI : Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information

Jean-Paul DELEVOYE, Président du CESE – Médiateur de la République

CESE : Conseil Économique, Social et Environnemental

Philippe DESLANDES, Président de la CNDP - Préfet

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

Jean-Stéphane DEVISSE, Directeur des programmes de WWF France, membres de la CNDP

Jean-Pierre DUPORT, Président du CNIS, Préfet

CNIS : Conseil National de l'information Statistique

Alain EVEN, Président de l'assemblée des CESER
CESER : Conseil Économique, Social et Environnemental Régional

Bas EICKHOUT, Député européen, Néerlandais, Parti des Verts

Jean FREBAULT, Président du Conseil de Développement du Grand Lyon accompagné de
Patrice SANGLIER, Président du Conseil de développement de Nancy
Valérie GREMONT, Coordination nationale des Conseils de Développement

Bruno GENTY, Président de FNE accompagné de
Morgan PIEDERRIERE, Chargée du suivi législatif et des relations institutionnelles
FNE : France Nature Environnement

Alain GRIMFELD, Président du Comité Consultatif National d'Éthique

Ghislaine HIERSO, Présidente d'Orée, accompagnée de
Layla MATTHIEU, responsable communication d'Orée.

Frédéric JACQUEMART, Président d'Inf'OGM, membre du HCB accompagné de
Frédéric PRAT, Responsable des veilles citoyennes d'information à Inf'OGM
Rachel DUJARDIN, Campagne OGM de Greenpeace et membre du HCB
Pauline VERRIÈRE, Juriste d'Inf'OGM
HCB : Haut Comité des Biotechnologies

Marie Cécile LEBAS, Directrice des affaires publiques de Syngenta
Philippe GRACIEN, Directeur général du GNIS
François THIBOUST, Directeur des affaires publiques de Bayer Cropscience
Plate forme des biotechnologies végétales
GNIS : Groupement National Interprofessionnel des Semences

Pascale KROMAREK, Présidente du comité droit de l'environnement – MEDEF,
accompagnée de
Philippe PRUDHON, Directeur du département technique UIC
Audrey HERBLIN, Chargée de mission, direction des affaires publiques – MEDEF
Jérémy SIMON, Direction des affaires juridiques – MEDEF
UIC : Union des Industries Chimiques

Jean-Pierre LECLERC, Président de la CADA
CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs

Dominique MAILLARD, Président du directoire de RTE
Hervé LIST, Chargé des relations institutionnels
Stéphane COSSE, Chef du département affaires publiques et européennes
RTE : Réseau de transport de l'électricité

Yves MANSILLON, Ancien Président de la CNDP,

Philippe MARZOLF, Vice-Président de la CNDP

Jean MASSON, Chercheur à l'INRA de Colmar

Joseph MÉNARD - Président de la Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine et Vice-président de la commission environnement de l'APCA accompagné de Carole ZAKINE, chargée de mission au Pôle entreprises et territoires - "agriculture et environnement"

Guillaume BAUGIN, conseiller parlementaire à l'APCA
APCA : Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

Robin MIEGE, Chef d'Unité Etudes d'Impact – Commission Européenne accompagné de Viviane ANDRE, Analyste socio-économique Développement Durable - Commission Européenne

Laurence MONNOYER-SMITH – Professeur en Sciences de l'Information et de la Communication à l'Université de Technologie de Compiègne

Marc MORTUREUX, Directeur Général, ANSES, accompagné de Alima MARIE, Directrice de l'information de la communication et du dialogue avec la société, ANSES

Benoît VERGRIETTE, Chef Unité Risques et Société, ANSES
ANSES : Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du Travail

Cécile OSTRIA, Directrice de FNH accompagnée de Charline LABUSET, Chargée de mission à FNH
Dominique ARIBERT, Directrice du pôle conservation de la LPO
Sylvie FLATRES, Coordinatrice de la veille parlementaire pour FNH / Ligue ROC / LPO
FNH : Fondation Nicolas Hulot
LPO : Ligue Pour la Protection des Oiseaux

Michèle PAPPALARDO, Commissaire Générale au Développement Durable accompagnée de Michèle ROUSSEAU, Commissaire Générale adjointe au CGDD
CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

Nicolas PORTIER, Délégué général de l'ADCF accompagné de Floriane BOULAY, Chargé de mission aux affaires juridiques de l'ADCF
ADCF : Assemblée des Communautés de France

Frédéric PRAT, Responsable de la veille citoyenne d'information à Inf'OGM, accompagné de André COTTON et Danielle LANQUETUIT, Administrateurs d'Avicenn
Agnès FONTANA et Emilie PANNIAGUA – Administratrices à Robin des Toits
Dorothee BENOIT-BROWAEYS, Déléguée Générale de Vivagora
Julien DEWOGHELAERE, Chargé de mission de Vivagora

Michel PRIEUR, Directeur scientifique du CRIDEAU - Université de Limoges
CRIDEAU (Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme)

Jean-Louis ROHOU, Secrétaire Général, RFF accompagné de François TAINURIER, Directeur du Développement, RFF
Marie-Reine DU BOURG, Responsable des Relations avec le Parlement, RFF
Jean-Marc DZIEDZICKI Chef de l'unité concertation et débat public, RFF
RFF : réseau ferré de France

Martial SADDIER, Vice Président de l'AMF accompagné de
Alexandre TOUZET, Chargé de relation avec le Parlement, AMF
AMF : Association des maires de France

Alexandre TESSIER, Directeur Général de l'AFEP accompagné de
François-Nicolas BOQUET, Directeur Environnement de l'AFEP
AFEP : Association française des entreprises privées

Jacques TESTART et **André CIOLELLA**, Présidents de la Fondation Sciences
Citoyennes

Bruno TREGOUËT, Chef de service – Service de l'Observation et des Statistiques – CGDD
CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

Pierre VAN DE VYVER – Délégué général – IGD accompagné de
Françoise LAVARDE, déléguée générale adjointe
IGD : institut de la gestion déléguée