

« Pas de transition écologique et solidaire sans pouvoir d'agir ! De nouvelles règles pour de nouvelles pratiques ? »

- Compte Rendu



Le 25/04/2018, DREAL Bourgogne Franche-Comté



RURENER, 14 Avenue Léonard de Vinci, 63 000 Clermont-Ferrand, France. Association de loi 1901
SIRET - 797 885 803 00016 – Code NAF 9499Z

Introduction

La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Bourgogne Franche-Comté organise une journée consacrée à la participation citoyenne : les enjeux, les réformes et les outils en France. Cette journée qui se déroule à Dijon s'inscrit dans le cadre du plan partenarial Plani'SFFERE, de formation à l'Education à l'Environnement et au Développement Durable (EEDD) coordonné par Alterre et en lien avec l'Institut de la Participation Citoyenne, et FNE BFC « Plateau Débat Public ». La prise d'ampleur des conflits environnementaux en France ces dernières années a incité le gouvernement à se ressaisir de la question avec la définition de deux ordonnances sur le dialogue environnemental en 2016 et de la « Charte de la participation ».

La prise en compte de l'avis des citoyens s'est véritablement traduite dans les politiques en 1983 avec l'introduction de l'enquête public. Que ce soit en France ou en Europe, la place de la participation est devenue de plus en plus légitime sur les questions d'environnement avec :

- Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) en 1992,
- Le débat public en 1995, la première charte de la concertation en 1996,
- La convention d'Arthus en 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale
- La charte de l'environnement en 2005
- Le Grenelle de l'environnement en 2007
- Etc

Plus récemment en France ont été écrites deux nouvelles ordonnances en 2016, la première le 21 Avril sur la consultation locale (référendum) et la seconde le 3 Août sur les procédures de participation. En Novembre 2016, le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer propose une nouvelle « Charte de la participation du public pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie ». Ces évolutions dans les règles de la participation doivent permettre de lever le frein de l'acceptabilité sociale des projets environnementaux grâce à un dialogue territorial renforcé.

La journée se déroule en deux temps, un premier pour questionner les tenants et les aboutissants de ces ordonnances et la façon dont elles se traduisent concrètement ; un second temps sur des exemples de projets avec la mobilisation des citoyens afin d'identifier les freins, leviers et solutions pour la conduite de la concertation.

1. La réforme de l'information et de la participation du public

La réforme cherche à répondre à plusieurs limites de la concertation

- Sa complexité de mise en œuvre
- L'absence de garantie de la qualité des échanges
- La temporalité de sa mise en place (souvent trop tard)
- Son poids très variable et souvent limité dans la prise de décisions finale
- Son caractère se réduisant trop souvent à des orientations politiques (manque de globalité)

La mort de Rémi Fraisse sur l'affaire du barrage de Sivens a été un déclencheur sur le besoin de développer de nouveaux espaces de dialogue. Cela aboutit aux deux ordonnances de 2016 et la Charte de la participation.

Les acteurs de la participation

- Les citoyens, associations agréées, fédération d'associations agréées qui peuvent faire valoir leur droit de participation
- La Commission Nationale du Débat Public (CNDP), qui peut organiser un débat public ou une concertation préalable pour les projets rentrant dans son champ (montant du projet dépassant le seuil de 5M€), programmes et plans nationaux. Elle joue également un rôle de conciliation et peut solliciter une expertise complémentaire si nécessaire.
- Les garants : tiers extérieurs pour redonner confiance au public et garantir la transparence du dialogue (pouvant adopter un rôle +/- actif). Il y a environ 250 garants formés en France qui sont mobilisés et indemnisés par la CNDP.
- Le Préfet, retient ou rejette la saisine pour le droit d'initiative
- L'autorité compétente peut imposer au maître d'ouvrage par décision motivée l'organisation d'une concertation préalable
- Le maître d'ouvrage, peut initier de lui-même une concertation préalable et doit le cas échéant se plier au droit d'initiative ou demande de l'autorité compétente.

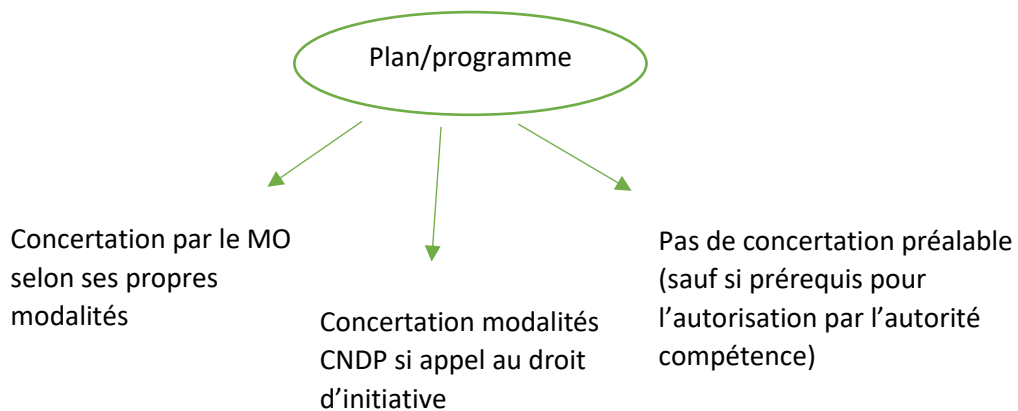
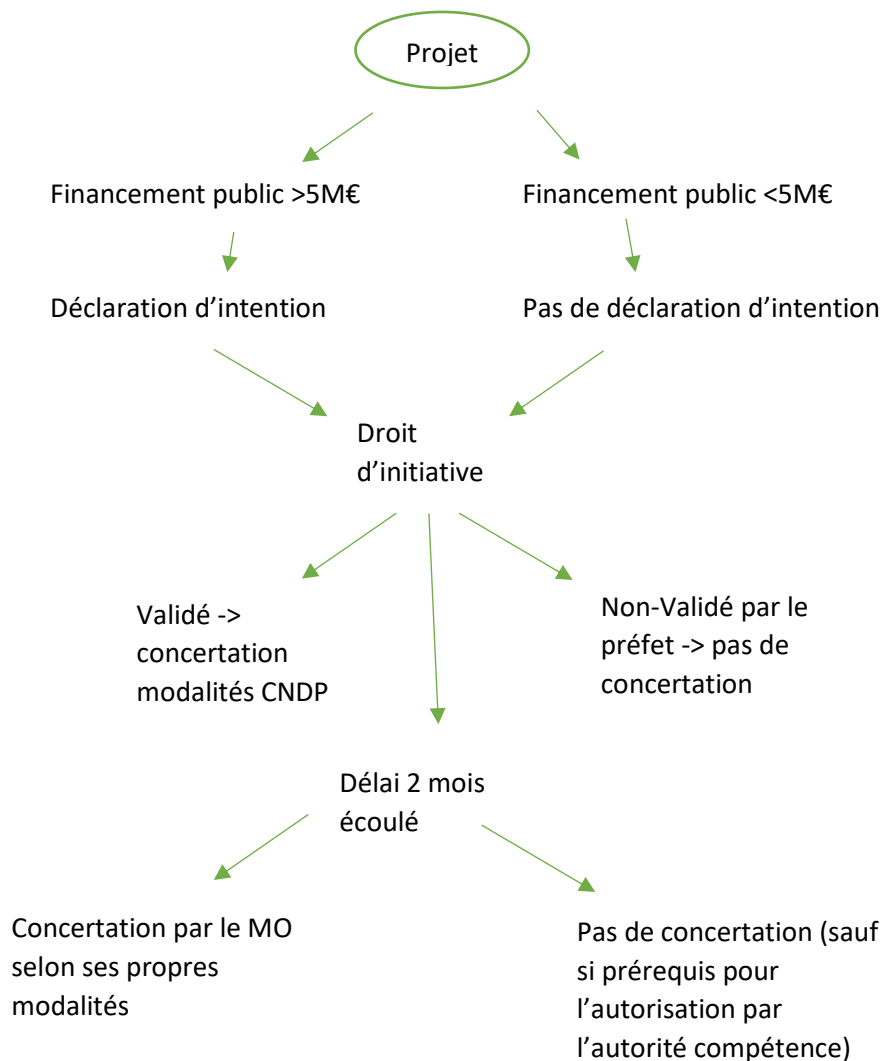
Les modalités de mise en place de la participation et nouveaux outils

- **La déclaration d'intention** : Le maître d'ouvrage déclare son intention de projet (seuils et critères selon les catégories d'opérations).
- **L'enquête publique** : obligation européenne, dématérialisée pour redynamiser l'enquête publique et avoir de meilleurs résultats.
- **Le droit d'initiative citoyenne** : sur les projets >5M€ de dépenses publiques. Le droit d'initiative permet au public de demander l'organisation d'une concertation préalable si celle-ci n'est pas prévue par le maître d'ouvrage. Ce droit permet de saisir la CNDP suite à la mobilisation de :
 - 10 000 citoyens sur un grand projet
 - 500 000 citoyens sur un projet de réforme de politique publique
 - 60 parlementaires sur un projet de réforme de politique publique

Après la publication de la déclaration d'intention de projet par le MO, le public peut exercer son droit d'initiative dans les 2 mois qui suivent et durant lesquelles aucune concertation libre ne peut avoir lieu. Le Préfet valide (ou non) la demande et fixe les modalités de la concertation en imposant un garant si la demande est retenue.

- **La concertation préalable** : elle vise à associer le public à l'élaboration d'un projet, plan ou programme. La réforme incite les maîtres d'ouvrage à en être à l'initiative. La concertation préalable a lieu avant la demande d'autorisation et après la déclaration d'intention et dure entre 15 jours et 3 mois. Le maître d'ouvrage du projet explicite la façon dont il prend en compte (ou non) les résultats de cette concertation et le bilan de la concertation est rendu public.
- **La consultation locale** : référendum local organisé par l'Etat sur un projet dont la première application pour le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes est contestée.
- **La conciliation** : en cas de blocage majeur, la CNDP peut être saisie pour tout projet si les parties prenantes font une demande commune avec pour objectif de rétablir le dialogue entre elles et d'arriver à un accord. Les parties prenantes comprennent à minima le maître d'ouvrage et une association agréée au niveau national, ou deux asso ou une fédération d'assos agréées. La CNDP désigne un conciliateur qu'elle indemnise. Le temps de la conciliation la procédure est suspendue.
- **La Charte de la participation** : vise à développer la culture de la participation

Déroulement de la concertation



La réforme instaure une continuité dans la participation et invite au changement de mentalité des dirigeants : de l'acceptabilité vers l'intégration territoriale. Les objectifs de cette réforme sont d'améliorer la qualité de la décision publique et de la rendre plus légitime, de sensibiliser et de faire

monter en compétences le public en matière de protection de l'environnement, d'améliorer l'information environnementale et de mieux protéger l'environnement.

En dehors du cadre réglementaire imposé aux plus gros projets, des concertations peuvent être organisées afin de réunir les différents acteurs impactés par un projet, d'améliorer l'acceptabilité des projets et d'optimiser l'impact local.

2. Témoignages

Remarques générales

La mise en place de la concertation doit réunir les conditions nécessaires pour inviter à la participation des citoyens en étant un moment convivial, informel afin de créer du lien. Un encadrement trop strict restreint la fertilité de la participation.

Les enjeux se situent à plusieurs niveaux, d'une part au niveau des citoyens qui doivent s'investir dans le processus de concertation et s'emparer d'un sujet qu'ils ne maîtrisent pas forcément. D'autre part au niveau des maîtres d'ouvrage pour qui la légitimité du projet, plan ou programme va être débattue. Des tierces personnes interviennent pour assurer la lisibilité du projet, la transparence de la concertation et pour apporter une vision globale à l'ensemble des acteurs mobilisés.

Lorsque le garant intervient il n'est pas indemnisé par le maître d'ouvrage afin de garder une posture neutre. Il n'intervient pas sur le fond, c'est le rôle du commissaire enquêteur.

La participation citoyenne permet d'amorcer l'empowerment ou pouvoir d'agir qui est à la fois un apprentissage de la citoyenneté et de son pouvoir d'agir sur sa vie et son environnement. L'empowerment est intimement lié à la transition, de modèle, de mentalité, de pratiques.

L'exemple des familles des branchés

- Communauté d'Agglomération Beaune Côte et Sud et Bourgogne Energies Renouvelables

La communauté d'agglomération initie un PCAET en 2015 en même temps qu'elle devient lauréate TEPCV.

Ils ouvrent un marché public pour un projet de sensibilisation aux économies d'énergie avec trois critères :

- Format participatif
- Outil concret de pédagogie active
- Indicateurs de résultats : mobilisation d'au moins 50 familles et diminution des factures d'énergie

Bourgogne Energies Renouvelables est retenu pour conduire le projet, une animation sur le marché de Beaune permet de recruter la première saison de famille (23 familles) qui vont choisir les 4 thématiques qui les intéressent le plus parmi les 7 proposées sur la transition énergétique et diminution des émissions. Plusieurs temps sont organisés, des temps individuels (intervention de BER directement auprès des foyers), des temps en petits collectifs (rencontre entre les foyers participants) et des temps collectifs à l'échelle du territoire (ciné-débat, rencontres avec d'autres familles hors dispositif...). Cela permet de croiser plusieurs dynamiques et d'agir sur la consommation individuelle d'une part avec des économies directes d'énergie et plus largement de sensibiliser à l'enjeu énergétique.

La qualité des animateurs est fondamentale et notamment la capacité de remise en question et de constante auto-évaluation.

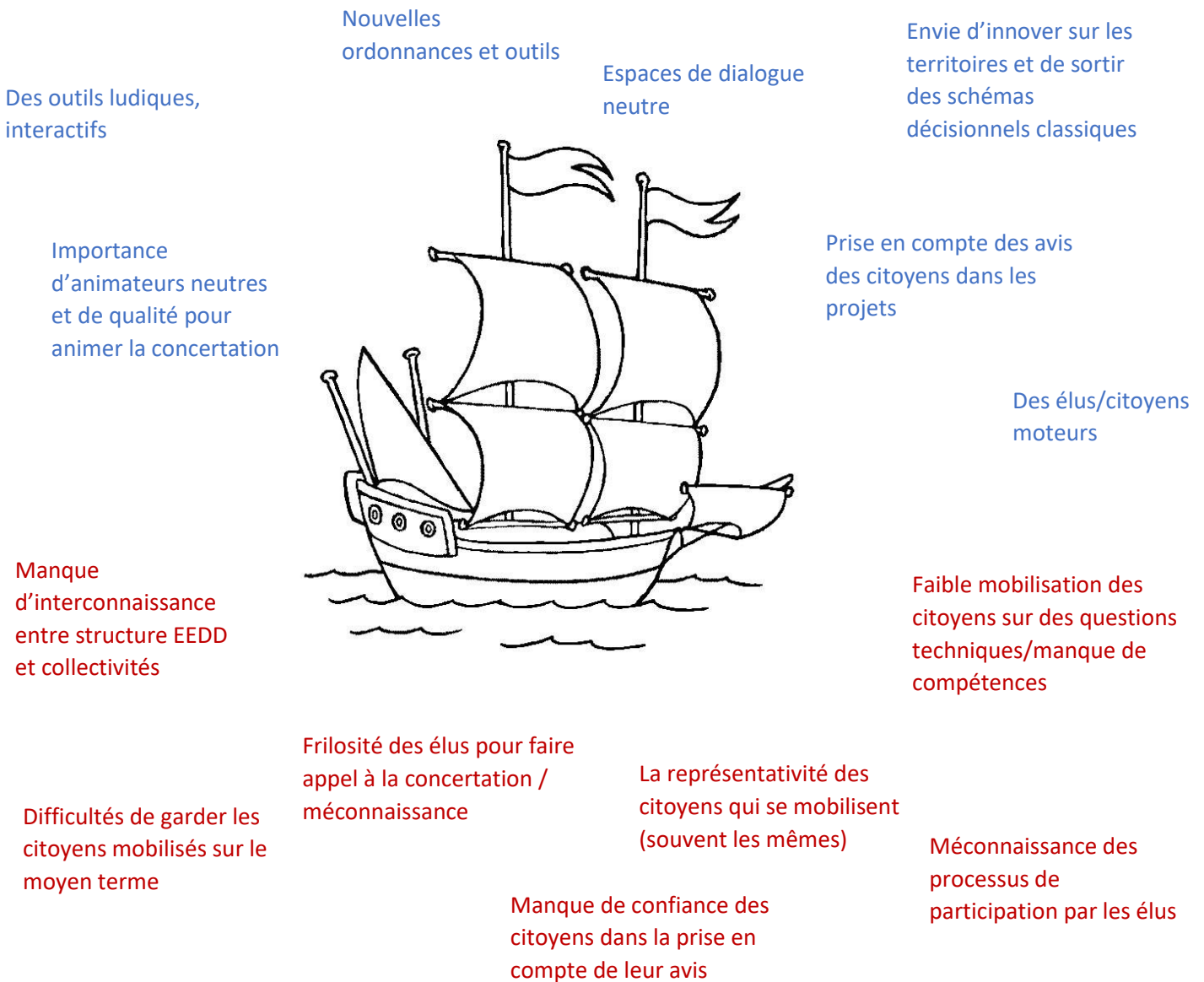
Les points forts : économies réelles ; communication sur un ensemble de politiques publiques existantes mais méconnues (plateforme de rénovation, solutions de mobilité, etc).

Les difficultés : mobilisation des élus dans la démarche ; comment faire perdurer les initiatives ?

La participation est au cœur de ce dispositif et a permis de faire monter en compétences les citoyens du territoire et de les sensibiliser aux enjeux énergétiques. Les consommations des ménages ne représentent pas le plus gros poste de dépenses énergétiques du territoire mais elles sont difficiles à atteindre pour la collectivité qui espère que les 50 familles touchées directement à l'issue des 2 ans vont diffuser plus largement les bonnes pratiques.

3. Freins, leviers et solutions pour la conduite de la concertation

Lors de la dernière partie de la journée, nous nous réunissons en petits groupes pour identifier les freins et leviers pour la conduite de la concertation, puis tous ensemble nous proposons plusieurs solutions.



Solutions proposées

Mise en réseau des structures EEDD à disposition des collectivités

Mesure des impacts de la concertation sur le montage et la réalisation d'un projet/plan/programme

Sensibilisation sur les apports de la concertation aux politiques et actions publiques

Echanges entre pairs (missions d'études, partage d'expérience)

Communication sur les outils pour la concertation et les dernières réformes

Développement du droit à l'expérimentation (soutien financier notamment) : afin de permettre aux collectivités de faire un premier pas vers une démarche concertée

La DREAL Bourgogne Franche-Comté continue de se mobiliser sur ce sujet et le porte au niveau du Ministère et des autres DREAL. La concertation est indispensable pour des projets bien montés et efficaces en termes d'impacts locaux mais elle implique d'être conduite dans les bonnes conditions.