



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

FÉVRIER 2021

# RAPPORT AU PARLEMENT

Bilan de l'application de 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

N° NOR : TRED2026185X

## Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	03/02/2021	

## Affaire suivie par

Bureau du droit de l'évaluation environnementale et de la participation du public (CGDD/SEVS/SDPPD1)

Courriel : [sdppd1.sevs.cgdd@developpement-durable.gouv.fr](mailto:sdppd1.sevs.cgdd@developpement-durable.gouv.fr)

## Rédacteurs

---

Partie 1 et 2 : Service de l'économie verte et solidaire (Commissariat général au développement durable)

Partie 3 : Délégation au développement durable (Commissariat général au développement durable)

Co-rédaction de la partie 2.1.2 : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature)

## Relecteurs

---

Sous-direction de la stratégie éditoriale et de la diffusion (Commissariat général au développement durable)

Direction générale des Entreprises, Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance



## Synthèse

L'ordonnance de 2016 a réformé en profondeur les dispositifs de participation du public dans une actualité marquée par une conflictualité autour de projets à forts enjeux environnementaux et qui a suscité une attente importante d'amélioration du dialogue environnemental.

La participation « amont » (débat public, concertation préalable), qui intervient à un stade d'élaboration où toutes les options sont ouvertes, a été renforcée tandis que la participation « aval » (enquête publique, participation du public par voie électronique), qui se déroule après le dépôt du dossier à un stade d'approbation finale, a été rénovée.

Un dispositif de « continuum de la participation » a été mis en place pour assurer une « mémoire de la participation » selon les termes du groupe de travail du professeur Monédiaire, qui a lancé les travaux préparatoires à la réforme de 2016.

Conçus dans le respect des normes constitutionnelles, européennes et internationales ainsi que dans une logique de développement de la culture de la participation, les dispositifs issus de la réforme visent à permettre de réelles discussions sur les projets, plans et programmes.

Le bilan de l'ordonnance de 2016 a été établi en s'appuyant sur un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), disponible en annexe, qui s'est lui-même appuyé sur de nombreux échanges avec les acteurs concernés.

Le CGEDD a mené les consultations et rédigé ce rapport dans un contexte antérieur la crise sanitaire et à la relance économique.

Les principaux éléments du présent bilan sont les suivants :

**Dans le cadre de la participation du public « amont »**, l'accès au droit de saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) a été élargi. Les débats publics organisés ces dernières années ont permis d'observer une amélioration du dialogue entre les parties prenantes, une meilleure compréhension du dispositif par les acteurs ainsi que l'apparition de pratiques innovantes en vue de diversifier le panel des participants.

Pour améliorer la cohérence du dispositif, une réflexion pourrait être menée sur le champ d'intervention de la CNDP notamment pour mieux prendre en compte les incidences environnementales des projets.

**Le dispositif de concertation préalable** a particulièrement été consolidé tant par la mise en place de modalités minimales que par l'institutionnalisation d'un garant désigné par la CNDP. Le bilan de la concertation préalable est globalement positif en raison de sa montée en puissance sur le plan quantitatif et de son appropriation par les acteurs. L'articulation des dispositions relatives à la concertation du code de l'environnement et du code de l'urbanisme a fait l'objet d'un travail d'harmonisation.

Certaines nouveautés issues de la réforme telles que la conciliation et le droit d'initiative sont cependant peu utilisées. Pour la conciliation, les modalités prévues pour la mettre en œuvre pourraient évoluer. Des réflexions sont en cours pour mieux faire connaître le droit d'initiative, qui a déjà eu pour effet d'encourager les maîtres d'ouvrage à engager d'eux-mêmes une concertation « amont ».

En outre, si un garant peut désormais être également désigné tout au long du « *continuum de la participation* », une réflexion pourra être menée sur le renforcement de ce *continuum*, notamment sur la période entre les deux phases "amont" et "aval".

D'un point de vue général, la prochaine étape de la participation du public « amont » est d'accompagner les porteurs de projets, plans ou programmes présentant les incidences les plus significatives sur l'environnement pour qu'ils s'approprient mieux cet outil.

**Dans le cadre de la participation « aval »**, l'ordonnance de 2016 a modernisé les dispositifs en prévoyant, par exemple, la possibilité de recourir à une enquête publique unique et en développant les accès dématérialisés à la participation. Le dossier d'enquête publique est désormais systématiquement mis en ligne et l'envoi d'observations par voie numérique est ouvert à tout public. Dans des cas limités, une procédure de participation du public par voie électronique, qui se déroule sans commissaire enquêteur, peut être organisée.

Les acteurs de la participation du public constatent que ces modernisations de l'enquête publique, notamment la dématérialisation, ont produit des effets positifs. Il en résulte notamment un gain de temps pour le public et l'élargissement du panel de participants. Toutefois, ces nouveaux formats nécessitent le déploiement d'outils et de moyens adaptés.

D'une façon générale, le développement d'outils dématérialisés est souhaitable mais il doit s'accompagner, pour les projets soumis à évaluation environnementale présentant les enjeux les plus importants, d'une **consolidation de la dimension présente** de la participation. L'intervention d'un tiers indépendant et impartial chargé de veiller au bon déroulement de la procédure, répondant aux questions du

public et organisant les échanges constitue en effet une garantie importante pour le public au regard de l'ampleur des enjeux. En outre, en raison du volume souvent conséquent et de la complexité technique des dossiers, le travail pédagogique effectué par le commissaire enquêteur pour les projets qui présentent les enjeux les plus importants, lors de ses permanences comme lors des réunions publiques, est essentiel à leur bonne compréhension par le public.

Une **expérimentation pour remplacer l'enquête publique, dispositif de participation en aval de droit commun pour les projets soumis à évaluation environnementale**, par une participation du public par voie électronique est en cours dans les régions Bretagne et Hauts-de-France (un bilan de cette expérimentation est en cours et sera remis prochainement au Parlement). Des dérogations au droit commun de ce type seront à limiter pour les projets qui présentent les enjeux les plus importants comme y invite le rapport du CGEDD. Ce dernier souligne, que les procédures de participation allégées sans commissaires-enquêteurs ne vont pas dans le sens d'une amélioration du dialogue environnemental et de la qualité des projets, plans et programmes et qu'elles peuvent être sources de complexification. Il importe cependant que l'équilibre trouvé dans la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, visant à renforcer le lien entre évaluation environnementale et enquête publique, puisse être durablement stabilisé.

Les autorités locales pourront en effet **adapter les procédures en fonction des enjeux, dans une logique de proportionnalité** en privilégiant la participation du public par voie électronique pour les projets dont les enjeux environnementaux sont moindres tout en maintenant l'enquête publique pour les dossiers soumis à évaluation environnementale présentant les enjeux les plus significatifs.

Le bilan souligne quelques pistes d'amélioration de l'enquête publique afin que le public soit mieux informé de la tenue prochaine d'enquêtes publiques qui pourraient l'intéresser, par exemple, en harmonisant l'accès aux avis d'enquête sur internet ou en utilisant la diversité et les potentialités des outils de communication, comme les réseaux sociaux, pour attirer un public plus large.

**Enfin, le bilan fait ressortir des pistes d'améliorations transversales notamment au regard d'un enjeu essentiel : l'essor de la culture de la participation.** Cet essor passe par la structuration de l'accompagnement des services : stratégie ministérielle de la participation du public, assistance à maîtrise d'ouvrage, animation de réseau des praticiens de la participation (retours d'expérience, partage de bonnes pratiques, pair à pair), outillage (référentiels, méthodes, ressources) ainsi que par la formation, initiale comme continue.

Dans cet esprit, la **charte de la participation du public**, élaborée par le ministère de la Transition écologique et adoptée en 2016, réunit un réseau d'acteurs de la participation partageant des valeurs et principes pour un processus participatif vertueux et contribue à la diffusion de la culture de la participation. Ce type de démarche bénéficiant de l'accompagnement du ministère de la Transition écologique pourrait être encouragé à plus large échelle.

Par ailleurs, des outils innovants voient le jour permettant de faire bénéficier les acteurs d'un meilleur accès aux informations utiles à la participation du public. La rationalisation des plateformes numériques existantes est envisagée pour aboutir à une plateforme participative unique qui servirait notamment de centre de ressources.

Des réflexions sont également à approfondir s'agissant de deux questions soulevées par le rapport du CGEDD que sont l'amélioration de l'évaluation des processus participatifs et le renforcement des moyens d'intervention ministériels.

En conclusion, les acteurs de la participation du public souhaitent, dans l'ensemble, une stabilisation du cadre juridique issu de la réforme de 2016, avec quelques aménagements à la marge, et une consolidation des dispositifs existants. Les acteurs se les approprient progressivement, comme en atteste leur utilisation croissante. Les pouvoirs publics pourront accompagner cette démarche, en diffusant largement la culture de la participation du public.

# SOMMAIRE

## Introduction

<b>1. Présentation de l'ordonnance de 2016 .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Contexte et enjeux de la réforme .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Contenu de la réforme .....</b>	<b>17</b>
1.2.1. Dans un cadre rénové, l'ordonnance procède à un renforcement de la participation en amont du processus décisionnel.....	18
1.2.2 Mise en place d'un continuum de la participation .....	21
1.2.3 Modernisation de la phase « aval ».....	22
<b>2. Bilan de la réforme et pistes d'améliorations spécifiques à chaque phase de la participation du public .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Phase « amont » de la participation du public .....</b>	<b>24</b>
2.1.1 Saisine de la CNDP en vue d'un débat public ou d'une concertation préalable .....	24
2.1.1.1 Organisation de débats publics .....	24
2.1.1.2 Saisine de la CNDP par des ressortissants de l'Union européenne.....	25
2.1.1.3 Saisine de la CNDP sur des projets de réforme .....	26
2.1.1.4 Articulation entre le champ de compétence de la CNDP et le champ d'application de l'évaluation environnementale .....	26
2.1.2 La concertation préalable (hors saisine de la CNDP) .....	27
2.1.2.1 L'articulation perfectible entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme ...	29
2.1.2.2 Une lisibilité du droit à améliorer .....	32
2.1.2.3 Un droit d'initiative peu utilisé à mieux faire connaître .....	32
2.1.2.4 Bilan quantitatif et qualitatif de la concertation préalable .....	34
2.1.3 La conciliation, dispositif méconnu à l'accès complexe.....	36
2.1.4 Un continuum amont-aval à renforcer .....	36
<b>2.2 Phase « aval » de la participation du public .....</b>	<b>37</b>
2.2.1 Des modernisations de l'enquête publique plébiscitées mais à perfectionner .....	37

2.2.2 Une multiplication des dérogations au dispositif de référence de la participation aval à limiter et à encadrer dans l'intérêt du public.....	39
2.2.3 Un juste équilibre à rechercher entre développement d'outils dématérialisés et préservation de la dimension présentielle de la participation aval .....	45

### **3. Voies de progrès pour améliorer et favoriser la participation du public au sens large .....48**

#### **3.1 Se doter d'un référentiel commun à tous les acteurs : la Charte de la participation du public ..... 48**

3.1.1 Présentation de la Charte ..... 48

3.1.2 Ecosystème de la Charte ..... 49

#### **3.2 Vers la constitution d'une offre globale de formation et d'accompagnement à la participation du public..... 50**

3.2.2 Le déploiement de formations à la participation du public..... 50

3.2.3 Des outils innovants..... 52

#### **3.3 Se doter d'une stratégie ministérielle de la participation du public..... 54**

3.3.1 Rationaliser les plateformes participatives..... 54

3.3.2 Renforcer les moyens d'intervention du ministère de la Transition écologique au sein d'un marché- cadre ..... 55

3.3.3 Définir de nouveaux indicateurs et des critères adaptés..... 55

#### **3.4 Le développement de la culture de la participation au-delà du périmètre d'action du ministère de la Transition écologique..... 56**

3.4.1 Une diffusion interministérielle de la culture de la participation en appui de la Direction interministérielle à la transformation publique..... 56

3.4.2 Une diffusion locale et globale de la culture de la participation..... 57

## **Conclusion**

## **Annexe 1 Rapport Monédiaire (2014) – synthèse**

**Annexe 2 Rapport Richard (2015)**

**Annexe 3 Tableau des participations du public (MTE mai 2019)**

**Annexe 4 Rapport du CGEDD (avril 2020)**

**Annexe 5 Rapport d'activité 2019 de la CNDP**

**Annexe 6 Charte de la participation du public (2016)**

## INTRODUCTION

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 a constitué une réforme d'ampleur de la participation du public au sens large, tous dispositifs confondus et tout au long de l'élaboration et du processus d'autorisation ou d'approbation d'un projet, plan ou programme, de la phase dite « amont » à la phase dite « aval ».

La participation « amont » a pour objet d'associer le public au stade de l'élaboration du projet, plan ou programme, permettant d'en questionner l'opportunité ou les grandes options tant que celles-ci sont encore ouvertes. Cette phase de la participation du public peut prendre deux formes distinctes : le débat public et la concertation préalable.

La participation « aval » se déroule plus tard dans le processus décisionnel. En effet, elle constitue la dernière étape avant l'autorisation ou l'approbation des projets, plans ou programmes et se compose de deux procédures : l'enquête publique et la participation du public par voie électronique.

Enfin, un dispositif visant à maintenir une continuité entre ces deux phases a été institué : il s'agit du « continuum de la participation ».

L'ordonnance de 2016, intervenue pour renforcer le dialogue environnemental face à l'augmentation de la conflictualité autour de certains projets, s'est accompagnée d'outils non réglementaires, tels que la Charte de la participation du public, et d'une ingénierie globale de la participation pour permettre son appropriation par les acteurs et une mise en œuvre opérationnelle efficace.

Le décret d'application de l'ordonnance est intervenu le 25 avril 2017. La loi de ratification de l'ordonnance<sup>1</sup> a été adoptée le 2 mars 2018. Conformément au II de l'article 56 de la loi de 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance<sup>2</sup>, le présent rapport dresse un bilan après environ trois années d'application de la réforme. Il vise à permettre au Parlement de disposer d'une vue d'ensemble de la participation du public sur cette période et de l'évolution de ses dispositifs afin de mener une réflexion globale sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de ces derniers. Il a été réalisé en s'appuyant sur un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'avril 2020, intitulé « Contribution au bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016 » et disponible en annexe 4 du présent rapport. Le CGEDD a mené les consultations et rédigé ce rapport dans un contexte antérieur à la crise sanitaire et à la relance économique.

Ainsi, après un rapide éclairage sur le contexte et les enjeux de l'ordonnance de 2016 (1), un bilan en sera dressé visant, *in fine*, à identifier des pistes d'améliorations spécifiques à chaque phase de la participation du public (2) ainsi que des voies de progrès transversales (3).

---

<sup>1</sup> Loi n°2018-148 du 2 mars 2018.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

# 1. Présentation de l'ordonnance de 2016

À la lumière du contexte et des attentes démocratiques ayant abouti à la rénovation du dialogue environnemental en 2016 (1.1), les apports essentiels de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 seront précisés (1.2).

## 1.1 Contexte et enjeux de la réforme

Dès 2011, le Conseil d'État appelait à une démocratie et à une administration plus délibératives dans son rapport annuel « Consulter autrement, participer effectivement ». La plus haute juridiction administrative française y proposait déjà des principes à appliquer aux décisions publiques, en mettant l'accent sur les garanties d'accessibilité de l'information ainsi que de dépôt et de publicité des observations de tous les participants. Enfin, dans la droite ligne de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, le Conseil d'État évoquait la question de l' « obligation redditionnelle »<sup>3</sup> visant à nourrir la confiance du public dans la prise en compte de sa contribution.

Par la suite, plusieurs épisodes conflictuels, en particulier ceux liés aux projets d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes et de barrage à Sivens, ont fait prendre

---

<sup>3</sup> Obligation de rendre compte de la portée pratique de la participation du public.

conscience de l'impérieuse nécessité d'accélérer tout particulièrement la modernisation du dialogue environnemental.

La restauration de la confiance que les citoyens portent aux processus participatifs constitue en effet l'un des enjeux incontournables de la réforme de 2016 et se retrouve dans les deux principaux rapports ayant contribué à cette dernière. D'une part, un groupe de travail présidé par le Professeur Monédiaire a mené des travaux structurels de modernisation du droit de l'environnement<sup>4</sup> proposant de systématiser l'« obligation redditionnelle ». D'autre part, dans le rapport<sup>5</sup> élaboré en 2016 par la commission ad hoc présidée par le sénateur Alain Richard<sup>6</sup>, cette « obligation de rendre compte des suites de la participation » est consacrée comme « un élément fort de sa crédibilité ».

Le chantier de modernisation du droit de l'environnement, qui avait débuté en 2012, avait été notamment marqué par l'organisation des « États généraux » de 2013 au cours desquels ont été approfondies les réflexions sur la rationalisation et la simplification du droit de l'environnement.

En 2016, il est alors question d'améliorer l'application du droit de l'environnement aux projets, plans et programmes et de mettre en cohérence les procédures. Ainsi, l'ordonnance participe d'une démarche globale de simplification du « maquis procédural », selon les termes du groupe de travail Monédiaire, en proposant une « boîte à outils » de la participation plus intelligible et accessible pour ses acteurs.

---

<sup>4</sup> Annexe 1.

<sup>5</sup> Annexe 2.

<sup>6</sup> Commission issue du Conseil national de la transition écologique (CNTE).

La réforme de 2016 vise également à perfectionner les processus participatifs pour qu'ils aboutissent à une amélioration de la qualité et de la soutenabilité des projets, plans et programmes.

L'ordonnance est enfin conçue dans une logique de développement de la culture de la participation. Concrètement, la réforme poursuit l'objectif de diffuser l'esprit de dialogue et de réduire la conflictualité dans la société en accompagnant, comme l'exprime la Commission nationale du débat public (CNDP), l'évolution d'une délibération décrite comme « chaude » vers une « délibération froide ».

## 1.2 Contenu de la réforme

Deux ambitions ont guidé la rédaction de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, ratifiée par la loi n°2018-148 du 2 mars 2018, et du décret n°2017-626 du 25 avril 2017 :

- offrir au public et aux maîtres d'ouvrage une réelle possibilité d'échanger sur l'opportunité des projets au moment le plus pertinent possible, dans l'esprit de la convention d'Aarhus ;
- moderniser les procédures de participation du public.

Par ailleurs et pour répondre aux enjeux évoqués précédemment, le corpus juridique issu de l'ordonnance de 2016 a été bâti sur quatre objectifs et quatre droits « piliers », inscrits à l'article L. 120-1 qui ouvre le titre II du code de l'environnement.

Les quatre objectifs de la participation du public traduisent les recommandations initiales du rapport Monédiaire :

- l'amélioration de la qualité de la décision publique et la contribution à sa légitimité démocratique ;

- la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;
- la sensibilisation et l'éducation du public à la protection de l'environnement ;
- l'amélioration et la diversification de l'information environnementale.

Les quatre droits conférés au public par l'article L. 120-1 susvisé donnent corps à plusieurs principes proposés par le Conseil d'État dans son rapport de 2011 :

- le droit d'accès aux informations pertinentes permettant une participation effective ;
- le droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans des conditions minimales définies ;
- le droit de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et propositions ;
- le droit d'être informé de la manière dont ont été prises en compte les contributions du public.

### **1.2.1. DANS UN CADRE RENOVE, L'ORDONNANCE PROCEDE A UN RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION EN AMONT DU PROCESSUS DECISIONNEL**

La notion de participation « amont » recouvre le débat public<sup>7</sup>, créé par la loi Barnier de 1995<sup>8</sup>, ainsi que les procédures de concertation préalable au titre du code de l'environnement<sup>9</sup>.

La CNDP constitue un acteur clef de cette « phase amont » en ce qu'elle dispose de la faculté, lorsqu'elle est compétente, de décider de l'organisation de procédures de débat public ou de concertation préalable. C'est donc logiquement que l'ordonnance de 2016 a élargi son champ de compétence en y intégrant les plans et programmes soumis à évaluation environnementale de niveau national en application de l'article L.

<sup>7</sup> Articles L.121-8 et suivants du code de l'environnement.

<sup>8</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>9</sup> Articles L.121-15-1 et suivants du code de l'environnement.

121-8 du code de l'environnement. Cette extension de la compétence de la CNDP à des documents de planification va dans le sens de la Convention d'Aarhus, dont l'article 6 incite à ce que la participation se tienne « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. »

L'ordonnance a également procédé à un meilleur encadrement de la procédure facultative de concertation préalable pour les projets, les plans et programmes hors champ du débat public. Celle-ci instaure des modalités minimales, fixant notamment sa durée entre 15 jours et 3 mois ainsi que la publication d'un compte-rendu, impose la déclaration d'intention pour certains projets, ainsi que pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale et institutionnalise la nomination d'un tiers-garant<sup>10</sup> par la CNDP.

La création d'un vivier national de garants a été rendu nécessaire par l'ordonnance, ainsi que la désignation et la formation de ces derniers. La CNDP joue un rôle d'accompagnement essentiel en la matière et œuvre à l'homogénéisation des pratiques des garants à l'échelle nationale. Par ailleurs, un « annuaire des garants » a été mis en ligne sur le site de la CNDP à partir de septembre 2016<sup>11</sup>.

L'objectif de la procédure facultative de concertation préalable est d'inciter le maître d'ouvrage d'un projet, le responsable d'un plan ou d'un programme et les citoyens à y recourir dès que le dialogue leur semble pertinent.

---

<sup>10</sup> Le garant est un acteur neutre et impartial qui veille notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions, et de présenter des observations et propositions.

<sup>11</sup> <https://www.debatpublic.fr/garants/>

Une autre nouveauté issue de la réforme<sup>12</sup> est de doter l'autorité compétente pour autoriser le projet de la possibilité d'imposer au maître d'ouvrage une concertation organisée selon les modalités définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement.

L'ordonnance élargit également l'accès au droit de saisine de la CNDP au sujet de « grands projets », auparavant réservé aux parlementaires, aux collectivités territoriales et aux associations. Désormais, les citoyens ont accès, sous certaines conditions, à ce droit de saisine de la CNDP<sup>13</sup>.

En outre, un droit de saisine est ouvert au Gouvernement s'agissant spécifiquement des projets de réforme d'une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire en vue de l'organisation d'un débat public national. Ce droit est également ouvert à soixante députés ou soixante sénateurs, ou cinq cent mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France<sup>14</sup>.

Un droit d'initiative est par ailleurs octroyé en dehors du champ de compétence de la CNDP. Ouvert notamment aux citoyens, il s'exerce, dans les conditions prévues aux articles L. 121-17-1 et L. 121-19 du code de l'environnement, auprès du représentant de l'État, pour certains projets et pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale. La durée initiale de ce droit d'initiative était de 2 mois. La loi du 2 mars 2018 qui a ratifié l'ordonnance de 2016 l'a portée à 4 mois. Plus récemment, la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action

---

<sup>12</sup> Au II de l'article L.121-17 du code de l'environnement.

<sup>13</sup> Article L.121-8 du code de l'environnement.

<sup>14</sup> Article L.121-10 du code de l'environnement.

publique l'a ramenée à 2 mois en étendant le périmètre de l'information aux collectivités.

Enfin, la réforme de 2016 a introduit une possibilité de conciliation sous l'égide de la CNDP<sup>15</sup> afin de prévenir ou résoudre un différend sur un projet au stade de son élaboration et alors que l'autorité compétente n'a pas encore été saisie en vue de l'autoriser. Dès lors, le maître d'ouvrage et l'autre partie, comprenant au moins une association de protection de l'environnement agréée, peuvent saisir la CNDP d'une demande commune et motivée de conciliation.

### **1.2.2 MISE EN PLACE D'UN CONTINUUM DE LA PARTICIPATION**

Parallèlement à l'amélioration de l'encadrement de la phase amont, un continuum a été mis en place entre la phase amont et la phase aval afin de préserver la mémoire du premier temps de participation du public.

Le code de l'environnement prévoit désormais explicitement que le bilan d'une procédure de débat public ou de concertation organisée par la CNDP doit figurer au dossier de participation aval<sup>16</sup>. Un autre apport de l'ordonnance consiste en la désignation d'un garant afin d'assurer la bonne information du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique<sup>17</sup>, de manière obligatoire à l'issue des débats publics et des concertations préalables décidées par la CNDP.

Par ailleurs, s'agissant des projets hors du champ de la CNDP, celle-ci peut, à la demande du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour autoriser le projet,

---

<sup>15</sup> Articles L.121-2 et R.121-18 du code de l'environnement.

<sup>16</sup> Article L.123-12 du code de l'environnement.

<sup>17</sup> Article L.121-14 du code de l'environnement.

désigner un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions prévues à l'article L.121-16-2. L'indemnisation de ce garant est à la charge du maître d'ouvrage.

### **1.2.3 MODERNISATION DE LA PHASE « AVAL »**

Créée il y a plus de deux siècles, l'enquête publique bénéficie d'une légitimité historique et est bien identifiée par les citoyens impliqués au niveau local, ce qui explique qu'elle soit aujourd'hui encore la procédure de principe en phase aval.

L'enquête a toutefois été modernisée afin d'atteindre de nouveaux publics et de faciliter la participation. Ainsi, si le recours au registre papier demeure impératif, le dossier d'enquête publique est désormais également accessible sur un site internet et la possibilité de communiquer par voie électronique doit constamment être offerte au public, que ce soit par courriel ou encore par registre dématérialisé.

En outre, le code de l'environnement prévoit désormais que l'autorité compétente pour autoriser un projet ou approuver un plan ou programme peut décider d'organiser une réunion publique post-enquête publique afin que le maître d'ouvrage soit mis en capacité de répondre aux réserves, recommandations ou conclusions émises par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête<sup>18</sup>.

L'ordonnance de 2016 favorise également, à des fins de simplification et d'accessibilité de la participation aval, le recours à l'enquête publique unique, qui existait déjà dans certains cas depuis le Grenelle de l'Environnement<sup>19</sup>. Il est désormais possible de désigner un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête pour organiser une

---

<sup>18</sup> Article L.123-15 du code de l'environnement.

<sup>19</sup> Article L.123-6 du code de l'environnement.

seule enquête publique et rendre un rapport unique dans des situations où plusieurs enquêtes publiques auraient pu être menées, de manière simultanée ou non.

Enfin, les projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale et non soumis à enquête publique font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique<sup>20</sup> organisée et conduite par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme sans l'intervention d'un commissaire-enquêteur.

Des garanties sont assurées au public dans le cadre de la participation du public par voie électronique (PPVE). En effet, bien que la procédure de PPVE soit par principe dématérialisée, les citoyens pourront demander à accéder à des versions « papier » et la durée minimale de la consultation ne pourra pas être inférieure à 30 jours.

---

<sup>20</sup> Article L.123-19 du code de l'environnement.

## 2. Bilan de la réforme et pistes d'améliorations spécifiques à chaque phase de la participation du public

Dresser le bilan de la réforme de 2016 requiert de tirer le constat des acquis et des freins des dispositifs de la phase « amont » (2.1) ainsi que de ceux de la « phase » aval (2.2) afin de proposer des pistes pour les améliorer.

### 2.1 Phase « amont » de la participation du public

#### **2.1.1 SAISINE DE LA CNDP EN VUE D'UN DEBAT PUBLIC OU D'UNE CONCERTATION PREALABLE**

##### **2.1.1.1 Organisation de débats publics**

Depuis la réforme de 2016, de nombreux débats publics ont été organisés au sujet de plans et programmes de niveau national et de grands projets portant sur des thématiques variées<sup>21</sup> : énergie, déchets radioactifs, chantier minier...

Le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) met en lumière des pratiques innovantes des commissions particulières du débat public afin d'attirer et d'associer un public toujours plus large, en autorisant et en labellisant par exemple des réunions « auto-portées » localement ou encore en

---

<sup>21</sup> Saisines de la CNDP pour des débats publics : 4 en 2016, 4 en 2017, 2 en 2018, 6 en 2019 (Source : rapport CGEDD).

organisant, dans un autre contexte, des ateliers composés de jeunes, des débats mobiles ainsi qu'un groupe miroir paritaire.

Aussi, le rapport relève des « progrès accomplis dans le dialogue, l'appropriation du débat, des évolutions dans le programme ou le projet ».

Plusieurs exemples concrets attestent d'une capacité à mobiliser et d'une réelle légitimation et utilité du débat public. C'est par exemple le cas des projets « CAP 2020 » du grand port maritime de Dunkerque et du projet « La Montagne d'or » en Guyane, ainsi que de celui du nœud ferroviaire lyonnais à l'occasion duquel 2 500 participants se sont mobilisés en présentiel et dont « le débat fut riche, mobilisant les parties prenantes qui ont une connaissance très approfondie du sujet » selon la CNDP<sup>22</sup>.

Par ailleurs, le débat public ayant porté sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs a permis de constater que les plans et programmes, mêmes techniques, intéressent les citoyens. Suite à ce débat ayant réuni, en quatre mois, 3 400 participants, les autorités responsables du projet, dont la ministre de la Transition écologique et solidaire, se sont engagées à modifier ce dernier pour intégrer les enseignements issus de la participation du public.

Comme le note le CGEDD dans son rapport, l'écho de « ces riches et nombreux débats » pourrait être accentué.

### **2.1.1.2 Saisine de la CNDP par des ressortissants de l'Union européenne**

---

<sup>22</sup> Rapport annuel 2019 de la Commission nationale du débat public.

Le II de l'article L. 121-8 a élargi la possibilité de saisir la CNDP pour certains projets, jusque-là réservée au maître d'ouvrage, à des collectivités territoriales ou à des associations de protection de l'environnement, ainsi qu'à dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France.

Cette possibilité de saisine n'a pas encore été utilisée et nécessitera une réflexion approfondie en vue de mieux la faire connaître.

### **2.1.1.3 Saisine de la CNDP sur des projets de réforme**

En application de l'article L. 121-10 du code de l'environnement, le Gouvernement, soixante députés ou soixante sénateurs ou cinq cent mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France peuvent saisir la CNDP en vue d'organiser un débat public national sur l'élaboration d'un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Si la CNDP a été saisie à plusieurs reprises, il s'avère que les demandes n'entraient pas dans le champ d'application de l'article L. 121-10 précité.

Une réflexion reste à mener sur ce dispositif.

### **2.1.1.4 Articulation entre le champ de compétence de la CNDP et le champ d'application de l'évaluation environnementale**

Comme le relève le rapport du CGEDD, l'articulation entre le champ de l'évaluation environnementale et celui de la CNDP devra également être précisée.

En effet, le champ de la CNDP s'appuie sur une nomenclature spécifique, notamment basée sur des seuils financiers et des critères techniques, sans que la soumission à

évaluation environnementale ne constitue un critère pour en relever. Ainsi, les incidences que les projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement ne constituent pas un critère de saisine de la CNDP.

### **2.1.2 LA CONCERTATION PREALABLE (HORS SAISINE DE LA CNDP)**

Concernant la phase amont, le code de l'environnement distingue deux types de projets, plans et programmes :

- Ceux qui relèvent du champ de la CNDP (L.121-8 et R.121-2), en opérant une distinction entre ceux qui sont soumis à la saisine obligatoire de la CNDP et ceux qui sont soumis à sa saisine facultative. Lorsqu'elle est saisie, la CNDP décide de l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable organisée sous l'égide d'un garant. Elle peut également décider qu'une participation du public « amont » n'est pas nécessaire. S'agissant des projets soumis à saisine facultative de la CNDP, le porteur de projet qui décide de ne pas recourir à celle-ci est tenu d'organiser une concertation préalable menée sous l'égide d'un garant. Au regard de ce dispositif, aucun projet, plan ou programme ressortant de cette catégorie ne peut faire l'économie d'une forme de participation du public « amont » sauf si la CNDP en a décidé ainsi ;
- Ceux qui ne relèvent pas du champ de la CNDP : les projets soumis à évaluation environnementale dont le montant des financements publics est supérieur à 5 millions d'euros (projets publics ou projets privés bénéficiant de subventions publiques) ainsi que tous les plans et programmes soumis à évaluation environnementale doivent faire l'objet d'une déclaration d'intention. Sur la base de cette déclaration, des collectivités, des associations de protection de l'environnement ou des citoyens peuvent, sous conditions prévues réglementairement, demander l'organisation d'une concertation préalable par le biais du droit d'initiative. La décision d'organiser ou non une concertation

relève du préfet. L'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou le programme peut également décider de l'organisation d'une concertation préalable. Pour cette deuxième catégorie de projet, plan et programme, la concertation préalable n'est donc jamais systématique.

Le rapport du CGEDD fait ressortir une acculturation progressive à l'exercice de participation du public en « amont », dont l'objectif est très différent de celui de la participation du public en « aval » (qui porte sur un plan, programme ou projet prêt à être autorisé ou approuvé).

Toutefois, plusieurs points apparaissent comme devant être améliorés.

### 2.1.2.1 L'articulation perfectible entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme

Des dispositions ont été prévues pour articuler code de l'environnement et code de l'urbanisme qui prévoit également une procédure de concertation :

- lorsqu'un plan ou un projet relevant du champ de la CNDP fait l'objet d'un débat public ou d'une concertation préalable, il n'est pas soumis à la concertation obligatoire prévue à l'article L.103-2 du code de l'urbanisme<sup>23</sup> ;
- les autres projets, plans ou programmes soumis à concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme (L.103-2) sont exclus du champ des dispositions du code de l'environnement relatives à la concertation préalable<sup>24</sup>.

L'articulation entre les deux codes pose toutefois encore plusieurs difficultés et pourrait être améliorée :

- Des exclusions pour les projets faisant l'objet de la concertation du code de l'urbanisme, mais des concertations dont l'objet est différent.

Le projet soumis à concertation préalable au titre du code de l'environnement est le projet soumis à évaluation environnementale. Il s'agit du projet d'ensemble tel qu'il est défini à l'article L.122-1 du code de l'environnement : « lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».

---

<sup>23</sup> Article L.121-8 du code de l'environnement.

<sup>24</sup> Article L.121-15-1 du code de l'environnement.

En revanche, dans le code de l'urbanisme les cas d'ouverture de la concertation préalable ne se rattachent pas à la notion de projet soumis à évaluation environnementale. Ils répondent soit à une logique de seuils propres, en ce qui concerne la participation obligatoire (articles L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme) - ainsi, par exemple, en est-il d'un projet de transformation d'une voie existante en aire piétonne supérieure à 3000 m<sup>2</sup> - soit à une logique de procédure, en ce qui concerne la participation facultative (article L. 300-2 du code de l'urbanisme) – tel est le cas des « projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, autres que ceux mentionnés au 3° de l'article L. 103-2, situés sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale, par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale ». Cette soumission entraîne juridiquement une exclusion du champ d'application des dispositions du code de l'environnement relative à la concertation préalable (et notamment de la déclaration d'intention et du droit d'initiative). Toutefois, si le projet faisant l'objet de la concertation du code de l'urbanisme constitue une composante d'un projet d'aménagement plus large lui-même soumis à évaluation environnementale, la concertation du code de l'urbanisme sur la composante « aménagement piétonnier » n'emporte pas exonération pour l'ensemble du projet qui relèvera donc des dispositions du code de l'environnement et pourra notamment être soumis à déclaration d'intention. Dans ce cadre, il pourrait faire l'objet d'une concertation préalable du code de l'environnement, menée sous l'égide d'un garant, suite à l'exercice du droit d'initiative.

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique est venue renforcer l'articulation entre les deux codes. Elle a ainsi créé un droit d'option, en faveur de la concertation du code de l'environnement, pour un maître d'ouvrage dont le projet entre à la fois dans le champ de cette concertation et de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme.

Parmi les difficultés d'articulation qui persistent, figure l'exclusion prévue par l'article 7 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) qui, en modifiant l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement, a soustrait du champ de la concertation préalable du code de l'environnement les projets faisant l'objet d'une concertation facultative au titre de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme. Cette exclusion peut concerner un grand nombre de projets.

- La question de la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme.

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a permis de répondre à une autre difficulté d'articulation des codes de l'urbanisme et de l'environnement. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 7 décembre 2020, contrairement aux procédures d'élaboration et de révision, la procédure de mise en compatibilité d'un SCOT ou d'un PLU pour permettre la réalisation d'un projet, ne relevait pas de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme. De ce fait, dès lors qu'elle était soumise à évaluation environnementale, elle entrait pleinement dans le champ des dispositions du code de l'environnement relatives à la concertation préalable et était notamment soumise à déclaration d'intention. La loi du 7 décembre 2020 a opéré un changement : désormais, tout comme les procédures d'élaboration et de révision du SCOT ou du PLU, les procédures de mise en compatibilité de SCOT et de PLU, ainsi que les procédures de modifications soumises à évaluation environnementale et les procédures d'élaboration et révision soumises à évaluation environnementale des cartes communales font l'objet d'une concertation obligatoire en application de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme.

### **2.1.2.2 Une lisibilité du droit à améliorer**

Plus généralement, lors de la réforme de 2016, le choix a été fait de ne pas recourir à une concertation préalable systématique pour certains projets, mais plutôt de prévoir la possibilité pour différents acteurs de demander, voire d'imposer, l'organisation d'une telle concertation (citoyens, parlementaires, associations de protection de l'environnement, autorité compétente pour autoriser le projet ou pour approuver le plan ou programme) tout en laissant au porteur de projet la faculté d'organiser cette concertation de façon volontaire (cf. 1.2.1). Ce choix s'est traduit notamment par le dispositif du droit d'initiative dont le champ et les modalités sont parfois difficiles à appréhender notamment en raison de l'articulation avec le code de l'urbanisme. Cette difficulté est particulièrement prégnante chez les élus et les fonctionnaires territoriaux. Globalement, le droit de la participation est souvent perçu comme complexe et peu lisible. Or l'objectif ultime est bien qu'un véritable changement culturel de la participation puisse s'opérer. L'appropriation du dispositif juridique par les différents acteurs constitue une étape fondamentale de ce processus.

### **2.1.2.3 Un droit d'initiative peu utilisé à mieux faire connaître**

Le droit d'initiative a pour objectif de permettre que des projets pour lesquels la concertation préalable n'est pas obligatoire, au regard de leur dimension, puissent néanmoins y être soumis si leurs enjeux le justifient.

Jusqu'à présent, seules trois saisines de la CNDP pour la désignation d'un garant ont été transmises par des préfets sollicités via le droit d'initiative. Ces saisines ont été introduites par des associations et une collectivité territoriale, aucune saisine citoyenne n'a cependant eu lieu.

Pour expliquer l'absence de mise en œuvre de l'initiative citoyenne, plusieurs préfetures signalent notamment que le seuil de cinq millions d'euros de subventions publiques ou de financements publics à partir duquel les projets entrent dans le champ du droit d'initiative demeure élevé. La même remarque a été formulée au sujet du nombre de citoyens à mobiliser pour pouvoir mettre en œuvre le droit d'initiative auprès du représentant de l'État<sup>25</sup>.

Le CGEDD explique également dans son rapport que peu d'hypothèses se sont présentées dans la mesure où de nombreux maîtres d'ouvrage ont choisi de rester maître de leur projet en organisant une concertation préalable volontaire au titre de l'article L. 121-17 du code de l'environnement au regard de l'aléa que constitue le droit d'initiative. Le faible nombre de droits d'initiative effectivement initiés est donc aussi le signe d'un essor des procédures de concertation préalable avec garants, eux-mêmes désignés par la CNDP.

Une autre piste est évoquée pour améliorer le dispositif : le droit d'initiative pourrait être effectué directement auprès de la CNDP, ou plus précisément auprès de délégués régionaux de la CNDP. Au regard des impacts financiers qu'elle induirait, cette proposition nécessitera d'être étudiée de façon approfondie.

Plus généralement, des réflexions sont en cours pour mieux faire connaître le dispositif.

La loi du 7 décembre 2020 précitée a entendu répondre en partie à cet objectif en opérant une modification de l'article L. 121-18 du code de l'environnement afin de renforcer l'information des collectivités territoriales concernées ou affectées par le

---

<sup>25</sup> 20% de la population recensée dans les communes concernées ou 10 % de la population recensée dans le département ou la région concernée par la déclaration d'intention.

projet, tout en ramenant le droit d'initiative à un délai de deux mois au lieu de quatre mois, délai qui avait été adopté dans le cadre de la loi de ratification du 2 mars 2018.

#### **2.1.2.4 Bilan quantitatif et qualitatif de la concertation préalable**

Quantitativement, la montée en puissance de la concertation préalable, certes de manière inégale sur le territoire, est flagrante.

Signes du fort accroissement des concertations en amont, les saisines de la CNDP ont été multipliées par sept depuis la réforme<sup>26</sup> atteignant au total 93 saisines en 2019 pour 131 nominations de garants hors débat public contre seulement 16 garants nommés en 2016.

La CNDP observe que plus de 50% de ces saisines ne relèvent pas du champ obligatoire de la concertation, ce qui démontre une volonté globale de développer la participation notamment en phase amont.

Qualitativement, le rapport du CGEDD souligne qu'une enquête de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) réalisée auprès d'une dizaine de garants fait ressortir que, si la concertation ne permet pas toujours la résolution des conflits, cette dernière a la vertu de les apaiser et de recréer le dialogue. Les garants sondés par l'ICPC ont en grande majorité indiqué que les attentes du public leur semblaient avoir été prises en compte par le porteur de projet.

---

<sup>26</sup> Rapport annuel 2019 de la Commission nationale du débat public.

Le rapport du CGEDD note également que des garants regrettent toutefois de ne pas disposer de plus de temps, alors que certaines concertations sont presque aussi conséquentes et complexes que les débats publics.

La CNDP a, quant à elle, procédé auprès de ses garants à une évaluation portant sur 95 procédures de concertation<sup>27</sup> terminées en 2018 ou 2019. Il en ressort que les maîtres d'ouvrages ayant un historique avec la CNDP « ont parfaitement intégré les objectifs de la participation et soumettent au public l'opportunité même de leur projet » qu'ils modifient ensuite en profondeur dans la grande majorité des cas. Cependant, les saisines effectuées pour des projets de moindre ampleur dans le cadre de l'article L. 121-17 du code de l'environnement sont souvent tardives, ce qui empêcherait d'en évaluer l'opportunité dans 60% des cas<sup>28</sup>.

Les garants de la CNDP disposent globalement de délais de préparation satisfaisants entre leur nomination et le lancement de la concertation, leur moyenne étant de 100 jours.

Ils estiment à 72% que « les relations avec les maîtres d'ouvrage ont permis un enrichissement mutuel » éclairant la décision.

L'information du public ne semble toutefois pas encore totalement garantie, les garants interrogés considérant que, dans plus d'un cas sur deux, le public a accédé à un dossier incomplet.

---

<sup>27</sup> 28% de plans et programmes et 72% de projets.

<sup>28</sup> Rapport annuel 2019 de la Commission nationale du débat public.

### **2.1.3 LA CONCILIATION, DISPOSITIF MECONNU A L'ACCES COMPLEXE**

La conciliation reste un dispositif méconnu qui n'a pas encore été utilisé jusqu'à présent. Cela s'explique notamment par la nécessité d'une saisine conjointe de la CNDP par les parties en désaccord.

Comme le propose le CGEDD dans la recommandation 4 de son rapport, ouvrir la possibilité pour l'une seule des parties en désaccord de saisir la CNDP pour solliciter l'ouverture d'une conciliation serait de nature à faciliter la mise en œuvre effective de cette procédure. Cet éventuel aménagement des conditions de saisine de la CNDP ne saurait toutefois remettre en cause le caractère volontaire de cette approche. En effet, comme tout dispositif de type « médiation », la réussite d'une conciliation nécessite l'adhésion des deux parties – porteur de projet et association(s) – à la démarche. Ainsi, la conciliation, engagée à l'initiative d'une seule partie, ne pourrait se poursuivre sans l'accord de l'autre partie.

### **2.1.4 UN CONTINUUM AMONT-AVAL A RENFORCER**

L'idée d'un « continuum de la participation » de l'amont à l'aval était déjà évoquée par le rapport Monédiaire, alors envisagé sous la responsabilité d'un garant, porteur de la « mémoire de la participation ».

La réforme de 2016 a apporté un dispositif de post-concertation (Cf. 1.2.2) au cours de laquelle un garant neutre et indépendant assure l'information et la participation du public entre les deux phases et établit un rapport final rendu public.

La CNDP soutient toutefois, dans son rapport annuel 2019, que cela se résume souvent à un « simple temps d'information » alors qu'il devrait être l'occasion pour le public de débattre, de surcroît à un stade où l'évaluation des impacts environnementaux du projet, du plan ou du programme, est rendue publique.

Le point 1.3.2 du rapport du CGEDD souligne d'autre part le manque de retour d'expérience sur ce continuum et la nécessité de développer un réseau de retours d'expérience et d'échange de bonnes pratiques afin de le consolider et de le rendre effectif.

Une mobilisation des garants à des étapes clés entre la phase amont et la phase aval de la participation du public pourrait donner du sens au dispositif de continuum de la participation.

D'une manière générale, l'accroissement potentiel de l'activité de la CNDP qui résulterait de l'évolution des dispositifs la concernant pourrait nécessiter d'ouvrir une réflexion relative à ses moyens déjà sous tension au regard de l'étendue de ses missions comme le met en exergue le rapport CGEDD<sup>29</sup>.

## 2.2 Phase « aval » de la participation du public

### **2.2.1 DES MODERNISATIONS DE L'ENQUETE PUBLIQUE PLEBISCITEES MAIS A PERFECTIONNER**

---

<sup>29</sup> Cf. Rapport du CGEDD, partie 1.2.1 Les moyens de la CNDP sous tension.

Comme le souligne le rapport du CGEDD<sup>30</sup> et à la lumière de retours d'expérience d'acteurs de la participation aval, force est de constater les effets positifs des nouveaux formats, notamment dématérialisés, de l'enquête publique.

Les accès et outils dématérialisés mis en place lors d'enquêtes publiques permettent d'accroître la diffusion de l'information et d'élargir le panel de participants tant numériquement que par sa diversité. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), les préfetures ainsi que les associations de protection de l'environnement consultées par le CGEDD à l'occasion de son rapport souhaitent unanimement la poursuite et le développement de ces formats dématérialisés qui permettent d'améliorer le contenu de la participation, les citoyens disposant de davantage de temps pour préparer leurs contributions, même si la dématérialisation a également permis le développement de contributions sous forme de « copier/coller » parfois massives et peu constructives.

Plusieurs idées-forces ressortent des différentes consultations :

- la présence du commissaire-enquêteur demeure indispensable pour les projets présentant le plus d'enjeux environnementaux quel que soit le mode de contribution choisi par le public ;
- des difficultés persistent concernant l'accès aux informations et dossiers sur les sites prévus à cet effet et, en particulier, le téléchargement des dossiers volumineux ;
- le traitement du grand nombre de contributions transmises électroniquement nécessite d'ajuster de manière proportionnée les moyens humains ou de mettre en place des outils adaptés.

---

<sup>30</sup> Partie 2.1 du rapport du CGEDD.

De nombreuses préfectures ont fait part de leur souhait que des outils numériques, en particulier des registres dématérialisés, soient mis en place, au sein des services de l'Etat, pour rendre plus simple et efficace le recueil et le traitement des contributions dématérialisées.

La création d'une plateforme nationale des enquêtes publiques ou encore le développement du site de bancarisation des études d'impact<sup>31</sup> pour y recevoir les remarques du public sont également envisageables.

### **2.2.2 UNE MULTIPLICATION DES DEROGATIONS AU DISPOSITIF DE REFERENCE DE LA PARTICIPATION AVAL A LIMITER ET A ENCADRER DANS L'INTERET DU PUBLIC**

Si l'enquête publique demeure indéniablement la « clef de voûte » de la phase aval, une expérimentation est en cours s'agissant de la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) prévue par l'ordonnance de 2016.

En effet, elle se déroule dans les régions Bretagne et Hauts-de-France sur le fondement de l'article 56 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance. L'expérimentation consiste, pour tout projet soumis à autorisation environnementale, à remplacer l'enquête publique par la participation prévue à l'article L.123-19 du code de l'environnement, à condition que le projet ait donné lieu à une concertation préalable sous l'égide d'un garant.

Un bilan sera remis au Parlement sur cette expérimentation bien qu'aucun projet n'en ait encore fait l'objet dans les deux régions concernées.

---

<sup>31</sup> <https://www.projets-environnement.gouv.fr>.

Il semble important de relever que cette expérimentation s'inscrit dans un contexte plus large avec, depuis l'ordonnance de 2016, différentes initiatives visant à améliorer la participation du public et à l'adapter à l'enjeu des procédures sans remettre en cause ses principes fondamentaux.

À titre d'illustration, les textes suivants relevant de différents champs de l'action publique prévoient des dérogations à l'enquête publique en faveur de procédures plus souples, dématérialisées et sans commissaire enquêteur. Elles ciblent notamment des situations ou projets exceptionnels (Jeux Olympiques et Paralympiques, Brexit) ou relevant de l'intérêt général (construction de prisons)- :

- La loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 remplace l'enquête publique par une PPVE. A cette occasion, un cadre juridique spécifique a été prévu afin qu'un garant nommé par la CNDP réalise la synthèse des contributions en y intégrant les réponses du maître d'ouvrage<sup>32</sup>.
- La loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 comporte une habilitation à adapter les procédures d'information, de participation du public ou de consultation relatives à la réalisation de certains projets, plans, travaux et opérations et prévoit des dérogations à l'obligation d'organiser une enquête publique préalablement à l'institution de

---

<sup>32</sup> Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

servitudes<sup>33</sup>. Sur cette base, l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020<sup>34</sup> procède à l'exclusion des opérations qualifiées d' « opérations sensibles intéressant la défense nationale » du champ d'application de toutes les formes de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement<sup>35</sup>. L'attribution de la qualification précitée peut être décidée, au cas par cas, par le ministre de la défense lorsqu'elle répond aux critères de l'article L. 2391-1 du code de la défense<sup>36</sup>.

- La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 élargit le champ des procédures de PPVE à l'ensemble de la procédure de zone d'aménagement concerté<sup>37</sup>.
- L'ordonnance n° 2019-36 du 23 janvier 2019 autorise le remplacement de l'enquête publique par une PPVE pour les projets directement liés au rétablissement des contrôles des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni<sup>38</sup>. Les dispositions, dites exceptionnelles, de cette ordonnance prise sur le fondement de la loi d'habilitation n° 2019-30 du 19 janvier 2019<sup>39</sup> s'appliquent aux procédures

---

<sup>33</sup> Article 53 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

<sup>34</sup> Ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme.

<sup>35</sup> Article L.123-19-8 du code de l'environnement.

<sup>36</sup> En vertu de cet article, le ministre de la défense peut décider, au cas par cas, de l'attribution de la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale à une opération « lorsque la sauvegarde des intérêts de la défense nationale justifie de préserver la confidentialité de tout ou partie des informations qui s'y rapportent et que ces informations sont essentielles à la compréhension du dossier ».

<sup>37</sup> Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>38</sup> Ordonnance n° 2019-36 du 23 janvier 2019 portant diverses adaptations et dérogations temporaires nécessaires à la réalisation en urgence des travaux requis par le rétablissement des contrôles à la frontière avec le Royaume-Uni en raison du retrait de cet Etat de l'Union européenne.

<sup>39</sup> Loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

qu'elle mentionne pendant les six mois suivant le retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne.

- Enfin, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 dispose que la participation du public au sujet d'opérations de constructions et d'extensions de centres pénitentiaires sera réalisé au moyen de la procédure de PPVE au moins jusqu'au 31 décembre 2022.

Compte-tenu de ces différents constats, les futures évolutions pourraient privilégier une stabilisation du droit pour maintenir un petit nombre de procédures différentes s'appliquant selon des règles lisibles à la fois pour le porteur de projet et pour le citoyen.

Il est par ailleurs à noter que dans le cadre de la loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et paralympiques de 2024, les trois premières procédures de PPVE ont été organisées avec garant(e) de la CNDP pour trois projets liés aux ouvrages olympiques<sup>40</sup>.

À l'issue de ces trois PPVE, les conclusions de la CNDP dans son rapport annuel d'activité pour 2019 interrogent le dispositif de PPVE lui-même. La CNDP note, ainsi, que cette procédure est « méconnue – voire incomprise – du public, autant qu'inexpérimentée par les porteurs de projet ». La Commission ajoute que « ce processus est parfois considéré davantage comme une étape nécessaire à la sécurisation juridique du projet que comme une véritable opportunité pour le public de contribuer à l'élaboration de la décision ».

---

<sup>40</sup> Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Paris avec le projet de ZAC « Gare des Mines-Fillettes » prévoyant une Arena, le projet de restructuration du hall 3 du parc international des expositions du Bourget et le projet de village olympique et paralympique à Saint-Denis.

La Commission relève également qu'il n'est pas optimal que les réponses aux observations du public soient seulement mentionnées dans la synthèse du garant et dans un tableau annexé. Sur le fond, les garants interrogés constatent que « les maîtres d'ouvrage n'ont pas toujours répondu à l'ensemble des observations du public, et certaines réponses se sont avérées très prudentes, purement informatives et non argumentées, ou renvoyant à une phase ultérieure. »

Renforcer l'exigence vis-à-vis des réponses formulées aux observations du public de manière incitative ou obligatoire, en imposant par exemple au maître d'ouvrage de produire un document de réponse spécifique, distinct de la synthèse de l'éventuel garant, garantirait une meilleure conformité de la PPVE au principe essentiel d'obligation redditionnelle.

Enfin, une vigilance toute particulière est à apporter à la cohérence et à la lisibilité du cadre juridique des dispositifs de participation aval. En effet, alors que l'enquête publique s'appuie sur une logique « projet » au sens de l'évaluation environnementale, une dérogation <sup>41</sup> retient une approche par procédure, cela créant des incompréhensions et des difficultés d'application. Concrètement, elle remplace l'enquête publique par une PPVE pour les demandes de permis de construire et d'aménager lorsque la soumission à évaluation environnementale du projet résulte d'un examen au cas par cas. Le risque de confusion est d'autant plus grand pour les acteurs que ce remplacement de l'enquête publique par la PPVE n'a pas lieu lorsque qu'un même projet fait l'objet de plusieurs procédures d'autorisation.

Cette dérogation fait également ressortir l'importance et la sensibilité de la répartition des projets d'aménagement selon qu'ils sont soumis à évaluation environnementale de

---

<sup>41</sup> 5<sup>ème</sup> alinéa du I de l'article L. 123-2 du code de l'environnement.

manière systématique ou après un examen au cas par cas. Ainsi, lorsque le champ de l'évaluation environnementale systématique se rétracte dans le domaine de l'aménagement<sup>42</sup>, le champ de l'enquête publique se réduit au profit de la PPVE. A titre d'illustration, les projets de travaux et constructions en secteurs urbanisés échappent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 à une évaluation systématique et seront le plus souvent soumis à un examen au cas par cas et, par suite, à PPVE. De ce fait, le nombre d'enquêtes publiques est susceptible de diminuer fortement dans de grandes agglomérations qui concentrent un grand nombre de projets de cette nature.

Plus récemment, la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a modifié les modalités de la participation aval applicables aux autorisations environnementales. Ainsi, s'agissant des projets soumis à procédure d'autorisation environnementale<sup>43</sup> mais ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale, l'autorité administrative dispose désormais de la faculté d'opter entre les modalités de l'enquête publique ou celles de la PPVE, en tenant compte des impacts du projet sur l'environnement ainsi que des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ou de ses impacts sur l'aménagement du territoire<sup>44</sup>.

Ainsi, l'enquête publique demeure le dispositif de référence pour les projets soumis à évaluation environnementale dans la mesure où ils sont susceptibles de présenter les incidences environnementales les plus significatives.

Dans les autres cas où les projets soumis à autorisation environnementale ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale, la loi du 7 décembre 2020 précitée prévoit

---

<sup>42</sup> Cf. Rubrique n° 39 de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

<sup>43</sup> Articles L.181-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>44</sup> Article 44 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

par défaut une PPVE, tout en maintenant la possibilité pour le préfet, s'il l'estime nécessaire, d'organiser une enquête publique.

C'est à la lumière des caractéristiques du territoire, notamment ses enjeux sociaux-économiques, dont fait partie la couverture numérique, que le préfet peut prendre cette décision. Son choix est également déterminé par le degré d'acceptabilité du projet. Si celle-ci n'est pas acquise, opter pour une enquête publique peut être un appui précieux pour permettre une véritable discussion publique autour du projet et réduire le risque contentieux, le commissaire-enquêteur jouant alors pleinement son rôle de tiers indépendant dans l'objectif de favoriser le dialogue environnemental.

Cette évolution permet donc d'**adapter les procédures en fonction des enjeux, dans une logique de proportionnalité** et d'adaptation au contexte local, en privilégiant la participation du public par voie électronique pour les projets dont les enjeux environnementaux sont moindres tout en conservant l'enquête publique pour les dossiers soumis à évaluation environnementale.

En définitive, la loi du 7 décembre 2020 vise, dans le contexte de relance économique, à assurer un équilibre entre la protection de l'environnement et la simplification des procédures d'installations industrielles en adaptant la dimension de la participation, notamment son coût, à la hauteur des enjeux environnementaux. Cet équilibre nécessite désormais d'être stabilisé, et, ainsi que le rappelle le rapport du CGEDD, afin de pérenniser une amélioration réelle et durable du dialogue environnemental, une limitation des exceptions à l'enquête publique paraît indispensable pour les projets soumis à évaluation environnementale.

### **2.2.3 UN JUSTE EQUILIBRE A RECHERCHER ENTRE DEVELOPPEMENT D'OUTILS DEMATERIALISES ET PRESERVATION DE LA DIMENSION PRESENTIELLE DE LA PARTICIPATION AVAL**

Dans son rapport, le CGEDD rappelle que la dimension présentielle de la participation aval est un enjeu fondamental alors que les fractures numériques, qu'elles soient sociales, générationnelles ou encore territoriales sont encore loin d'être totalement résorbées.

Le gouvernement a porté une attention particulière à la préservation de la participation présentielle dans le cadre des mesures prises lors de l'épidémie de la Covid-19.

En effet, dans le cadre de la loi d'urgence du 23 mars 2020<sup>45</sup>, les mesures sanitaires, et en particulier le confinement de la population, ont temporairement empêché la participation présentielle du public, les commissaires-enquêteurs ne pouvant par exemple plus tenir leurs permanences ni organiser des réunions publiques.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'importance de la dimension présentielle de la participation, les délais des procédures administratives notamment celles relatives à la participation du public ont été gelés<sup>46</sup>. Les enquêtes publiques à venir ont été reportées tandis que celles en cours ont été suspendues et seules de très rares enquêtes publiques ont été autorisées, à titre exceptionnel et par décret dit « de dégel », dans des cas de figure encadrés strictement par plusieurs conditions cumulatives<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Cas de projets urgents et d'intérêt national, lorsque le retard résultant de l'interruption de l'enquête publique ou de l'impossibilité de l'accomplir était susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables (article 12 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020).

Plus globalement, il est nécessaire, dans l'intérêt des publics, de valoriser et de consolider le rôle essentiel de la participation présente parallèlement au développement adapté des outils dématérialisés.

Concrètement, il s'agit autant d'accompagner les acteurs dans la réalisation de procédures dématérialisées que de renforcer le soutien humain qui peut être apporté, notamment en allant au « contact physique du public » comme le préconise la CNDP au sujet de la PPVE. Cette réflexion de la CNDP concerne la PPVE dans le cadre des Jeux olympiques, mise en œuvre de façon très exceptionnelle pour des projets présentant des enjeux environnementaux importants.

D'une façon générale, les divers praticiens de la participation aval s'accordent sur la nécessité de faciliter toujours davantage l'accès des publics à l'information et à la participation.

L'intensification d'une communication exploitant pleinement le potentiel des divers canaux existants, tels que les réseaux sociaux, la presse locale ou encore les supports papiers et numériques des collectivités territoriales, ainsi que la clarification et l'harmonisation des sites des services de l'Etat seraient de nature à élargir le panel de participants et à leur permettre un accès simplifié aux procédures.

# 3. Voies de progrès pour améliorer et favoriser la participation du public au sens large

En 2016, en complément du cadrage juridique préconisé par le rapport Richard, ce dernier relève le besoin que soit développée la culture de la participation du public en se dotant de référentiels méthodologiques et incite l'État à s'inscrire globalement dans une pratique loyale et renforcée du dialogue participatif.

Le gouvernement a pris acte de ce rapport, ainsi que de la demande sociale de voir s'accroître la participation, pour se donner les moyens de développer une culture de la participation du public, en particulier au ministère de la Transition écologique (MTE).

La diffusion de cette culture au sein des services de l'État est essentielle, ces derniers sont des vecteurs privilégiés en tant que porteurs, accompagnateurs de projets ou instructeurs.

## 3.1 Se doter d'un référentiel commun à tous les acteurs : la Charte de la participation du public

### 3.1.1 PRESENTATION DE LA CHARTE

Conçue de manière participative, concomitamment à l'élaboration de l'ordonnance du 3 août 2016, la Charte énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un

processus participatif vertueux pour l'ensemble de la participation du public, toutes phases et tous dispositifs confondus. Elle n'est spécifique à aucun champ juridique ni à aucune politique publique.

Postulant que le succès de la participation dépend pour une part importante du degré de confiance que les parties s'accordent réciproquement, la Charte s'adresse à tous les acteurs de la participation du public (porteurs de projets, associations, citoyens, etc.). Les bonnes conditions du dialogue relevant de la responsabilité de chacun d'entre eux, elle instaure des engagements réciproques.

### **3.1.2 ECOSYSTEME DE LA CHARTE**

La communauté des adhérents à la Charte (Plus de 180 organismes et citoyens adhérents au 31 décembre 2020, dont deux ministères, 19 collectivités locales, 19 établissements publics, 29 associations, 25 entreprises, 69 citoyens) constitue le vecteur par lequel les valeurs et principes de celle-ci sont mis en œuvre de manière opérationnelle. Comme prévu dans l'annexe de la Charte, cette communauté dispose d'un réseau social professionnel en ligne, où elle a accès à des ressources partagées<sup>48</sup>, et se réunit deux fois par an « en présentiel » afin d'échanger sur les pratiques et la montée en compétence du réseau.

Le MTE est adhérent de la Charte et, au sein du ministère, le Commissariat général au développement durable (CGDD) a publié en juin 2020 un Guide de prise en main de la charte de la participation du public, pour accompagner sa mise en œuvre opérationnelle.

---

<sup>48</sup> Outils d'auto-diagnostic de l'ambition participative, fiches de « retour d'expériences », documentation, capacité à interpeller les autres membres de la communauté, etc.

## 3.2 Vers la constitution d'une offre globale de formation et d'accompagnement à la participation du public

Parallèlement à l'élaboration d'un référentiel commun de principes, des actions ont été lancées pour accélérer la diffusion de la culture de la participation du public.

### 3.2.2 LE DEPLOIEMENT DE FORMATIONS A LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Le CGEDD préconise, dans la recommandation n°11 de son rapport, la définition d'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 ».

De nombreux agents du MTE bénéficient déjà de modules de formations à la participation du public lors de leur formation initiale<sup>49</sup> et dans le cadre de la formation continue.

Compte tenu de la difficulté à mobiliser les agents sur des segments de temps conséquents, après un recueil de besoins réalisé auprès de ceux qui doivent mener des processus de participation du public, la conception d'une offre globale de formation et d'accompagnement à la participation du public a été engagée par le CGDD, intégrant des modules de formation en présentiel et offrant différentes solutions agiles.

Ainsi, un outil numérique élaboré selon une logique de parcours utilisateurs permettra, courant 2021, à chacun de répondre à ses besoins juridique et méthodologique, en interne comme en externe, dans la mise en œuvre de processus participatifs.

---

<sup>49</sup> École nationale des ponts et chaussées, École nationale des Travaux publics de l'État, École nationale des Techniciens de l'État, etc.).

Par ailleurs, un MOOC (Massive online open course : cours en ligne) sur la participation du public dans le champ environnemental élaboré par le MTE est accessible à tous. Généralement, deux sessions de ce MOOC sont prévues par an.

### 3.2.3 DES OUTILS INNOVANTS

#### Un portail d'information sur l'environnement

Débattre sereinement suppose au minimum de disposer d'un socle d'informations fiables et partagées. En tant que garant de l'information environnementale, le MTE a décidé de rassembler ces informations sous un site unique, auquel le public pourra se référer, et sur lequel il pourra notamment trouver l'information nécessaire à la compréhension des grands enjeux environnementaux. Ainsi, ce site permettra également de s'informer en vue de concertations ou débats publics.

#### Les outils pour organiser une consultation numérique

Une plateforme<sup>50</sup>, mise à la disposition des services centraux du ministère, est utilisée essentiellement sur les projets de décrets et d'arrêtés et accueille environ 150 consultations chaque année.

Par ailleurs, la direction interministérielle de la transformation publique met à disposition de toutes les administrations centrales une offre de plateformes participatives gratuites sur un premier niveau de service supposant néanmoins que le service qui y a recours possède des compétences et capacités de programmation pour gérer la plateforme.

#### ECHOPP, une plateforme d'outils et de ressources

---

<sup>50</sup> [www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr](http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr).

Le CGDD a financé la réalisation par la DREAL Bretagne d'une plateforme de mise à disposition d'outils et de ressources pour les équipes impliquées sur la participation du public, que cela soit dans le pilotage de projet, l'accompagnement des collectivités ou l'instruction de dossiers.

### 3.3 Se doter d'une stratégie ministérielle de la participation du public

Comme le préconise le rapport du CGEDD dans sa recommandation n°2, l'établissement d'une stratégie ministérielle sera un acte fort pour rendre effectives les avancées de la réforme de 2016, renforcer le rôle essentiel de la participation dans le cadre de l'élaboration des décisions et ancrer la participation dans la culture du ministère.

Cette stratégie aura vocation à définir des standards d'ingénierie de la participation en vue de cadrer et homogénéiser les pratiques des services. Le ministère de la Transition écologique améliorera ainsi la lisibilité et la compréhension de l'action publique par les citoyens.

Les questions d'ingénierie de la participation se posent avec d'autant plus d'acuité que les politiques publiques et projets portés par le ministère de la Transition écologique sont d'envergure nationale et susceptibles de concerner tous les Français, soulevant de ce fait des problématiques de « large échelle » qu'il conviendrait d'analyser.

#### **3.3.1 RATIONALISER LES PLATEFORMES PARTICIPATIVES**

Des réflexions sont en cours pour rationaliser les plateformes créées spécifiquement dès que des concertations d'ampleur sont menées en phase amont. Au-delà d'une réduction des coûts et d'un accès simplifié pour les acteurs, une plateforme participative unique permettrait de capitaliser sur les contributions développées et d'aboutir à une participation du public plus qualitative, car mieux adaptée aux nouveaux modes de communication et aux besoins de la population. Elle permettra également de constituer progressivement un vivier de contributeurs potentiels,

citoyens intéressés aux questions de la transition écologique et souhaitant s’y investir, permettant ainsi de substantiels gains dans les coûts que suppose la mobilisation des citoyens à participer.

### **3.3.2 RENFORCER LES MOYENS D’INTERVENTION DU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE AU SEIN D’UN MARCHÉ-CADRE**

À l’instar de la plupart des organismes fortement concernés par la participation du public sur des grands projets (SNCF Réseau, RTE, GRT Gaz, Ile-de-France Mobilité, etc.), le MTE envisage de formaliser ses moyens d’intervention au sein d’un marché-cadre, permettant d’actionner les différents types de prestations devant accompagner les processus participatifs (animation, synthèse, etc.).

Dans ce cadre, l’adhésion à la Charte de la participation par les bureaux d’études sollicités constituera une condition obligatoire afin de s’assurer que les valeurs et principes de la participation sont partagés et respectés.

Le MTE a fait le choix de la régie en ce qui concerne le conseil stratégique et la méthodologique afin de maintenir la professionnalisation et l’expertise interne.

### **3.3.3 DEFINIR DE NOUVEAUX INDICATEURS ET DES CRITERES ADAPTES**

#### Améliorer l’évaluation des processus participatifs

Dans son rapport, le CGEDD recommande de « 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) ».

La question de l'évaluation des processus participatifs est effectivement fondamentale et nécessiterait d'ouvrir une réflexion sur ses indicateurs et son objet. Il semble par exemple que l'évaluation ne devrait pas se cantonner au seul processus participatif mais être élargie à son influence sur la qualité du projet, sur ses incidences sur l'environnement, sur son acceptabilité ou encore peut-être sur la réduction de la conflictualité et du contentieux.

Valoriser la connaissance de la participation du public en tant que compétence professionnelle voire comme critère d'accès à certains postes

Comme cela est déjà le cas pour les garants de la participation, l'expertise relative aux processus participatifs mérite d'être valorisée comme une compétence à part entière et sera intégrée dans les parcours de formation de nombreux acteurs de la participation, voire sera requise pour l'accès à certains postes en lien avec la matière.

### 3.4 Le développement de la culture de la participation au-delà du périmètre d'action du ministère de la Transition écologique

#### **3.4.1 UNE DIFFUSION INTERMINISTERIELLE DE LA CULTURE DE LA PARTICIPATION EN APPUI DE LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE A LA TRANSFORMATION PUBLIQUE**

Apparue récemment dans le paysage administratif (décret du 20 novembre 2017), la Direction interministérielle à la transformation publique (DITP) est un service à

vocation interministérielle qui porte ou coordonne des projets interministériels à fort impact<sup>51</sup> et joue un rôle d'accélérateur de la transformation publique.

La DITP a lancé le 25 novembre 2019 le Centre de la participation citoyenne afin d'accompagner et d'outiller les agents et services de l'État pour que les dispositifs participatifs déployés soient de qualité. Elle a lancé le même jour le Lieu de la transformation publique, espace mis à disposition de toutes les administrations pour l'organisation de séminaires et ateliers.

Un partenariat effectif s'est noué depuis 2018 entre le MTE et la DITP sur les questions de participation.

La Charte est en cohérence avec les principes et valeurs que souhaite développer la DITP par l'action de son centre de la participation et qu'elle promeut déjà dans ses pratiques.

En outre, la Charte est un référentiel commun sur lequel l'ensemble des administrations peut s'appuyer pour accroître la cohérence de l'État sur ces questions en développant notamment une culture partagée de la participation au sein de l'État.

### **3.4.2 UNE DIFFUSION LOCALE ET GLOBALE DE LA CULTURE DE LA PARTICIPATION**

Un développement souhaitable de la culture de la participation du public au sein des services territoriaux de l'Etat

---

<sup>51</sup> Par exemple, les chantiers de (Marianne) ou encore les programmes de et de transformation managériale.

Dans la logique d'outillage et de montée en compétence des agents publics amenés à organiser des processus participatifs, il semble utile que les services déconcentrés, et notamment les préfetures, puissent développer leur culture de la participation du public par une sensibilisation à ses enjeux essentiels.

Parallèlement à la formation, le partage d'expérience et la coopération inter-services, comme lors des Consultations citoyennes sur l'Europe, sont autant de vecteurs pour faire prendre conscience à toutes les parties que, loin d'être une simple procédure formelle à achever, la participation du public est étroitement liée à l'évaluation environnementale et constitue un processus vertueux pour l'ensemble des acteurs ainsi que pour la qualité et l'acceptabilité des projets, plans et programmes.

#### Le partage d'expérience avec les acteurs de la participation

Pour accompagner le mouvement général d'un accroissement de la participation, il semble nécessaire que les grands acteurs publics comme privés ayant une forte influence et bénéficiant d'une visibilité importante puissent ouvrir des espaces de réflexion communs, pour échanger sur les problématiques auxquelles ils sont confrontés à leur échelle et sur les solutions mises en œuvre. Le MTE envisage d'organiser un colloque ou un séminaire de travail pour réunir ceux qui souhaiteraient s'y associer.

\*\*\*\*\*

## CONCLUSION

La réforme de 2016 avait trois objectifs principaux : renforcer la participation du public en amont du processus décisionnel (débat public et concertation préalable), moderniser les dispositifs de participation du public intervenant en aval du processus décisionnel (enquête publique et désormais procédure de participation du public par voie électronique) et établir un *continuum* de la participation entre ces deux phases. Ce bilan montre que cette réforme a d'ores et déjà permis une montée en puissance de la participation du public le plus en amont possible, via notamment le dispositif de concertation préalable, une amélioration globale de l'information du public tout au long du processus et la participation de nouvelles catégories de publics grâce à la dématérialisation des procédures. Sur ce dernier point, il faut toutefois noter qu'il ressort du bilan qu'un maintien d'une dose de présentiel semble indispensable face à des dossiers complexes, difficiles à aborder seuls face à un écran, et dans la mesure où des inégalités d'accès à l'outil numérique demeurent. La présence d'un tiers, la possibilité d'échanger avec lui et de consulter un dossier papier, ainsi que la participation à des réunions publiques, lorsque celles-ci sont prévues, restent des garanties primordiales pour le public dans la compréhension des enjeux environnementaux. Ainsi, la préservation du champ de l'enquête publique pour les projets présentant le plus d'enjeux environnementaux est une préoccupation forte ressortant de ce bilan, en particulier en lien avec le champ de l'évaluation environnementale, autre processus indispensable à la mise en œuvre d'une véritable démocratie environnementale.

Si cette réforme constitue une étape importante et indispensable pour permettre aux différents acteurs de disposer d'un cadre juridique présentant les garanties nécessaires à une participation effective, elle n'est cependant pas suffisante. En effet, l'objectif ultime est qu'un réel changement culturel puisse s'opérer dans le domaine de la

participation du public et cette acculturation ne peut être que progressive. Pour cela, l'ensemble des acteurs doit pouvoir s'approprier les outils juridiques existants et sur ce point, le bilan a montré qu'un travail de clarification devra être réalisé.

Il ressort notamment des consultations menées auprès des principaux acteurs de la participation du public que des ajustements pourraient être prévus à la marge pour améliorer la lisibilité du dispositif, mieux l'articuler et le rendre plus efficace, par exemple en matière de droit d'initiative, de conciliation ou encore de *continuum* de la participation du public.

Plus généralement, une réflexion reste à mener en vue d'améliorer la qualité, l'effectivité et le caractère inclusif de la participation du public ainsi que la proportionnalité de cette dernière, en particulier s'agissant des projets identifiés comme prioritaires par l'Etat dans le contexte de relance économique.

Au-delà de la réglementation, l'accent devra également être mis sur le renforcement de l'accompagnement et de la formation permettant ainsi une réelle acculturation des acteurs de la participation du public, de surcroît dans une période où la demande de participation ne cesse de s'accroître de la part des citoyens.

Parallèlement aux dispositifs normatifs de participation du public, une réflexion est menée, notamment par le CGDD, sur la transition écologique et les nécessaires changements qu'elle induit. À titre d'illustration, un mouvement, encore à ses débuts, consiste à organiser la possibilité pour les citoyens de prendre en charge eux-mêmes et à leur initiative des projets porteurs de transitions. Quelques collectivités innovantes en ont fait l'expérience tout comme l'Etat avec l'appel à projets lancé dans le cadre de la mise en place du Plan climat.

Enfin, le renforcement de la culture de la participation implique une intégration effective de cette participation dans le processus décisionnel. A cette fin, une réflexion devra être menée sur les pratiques existantes, notamment sur la façon de partager la manière dont les principales observations du public ont été prises en compte dans la décision finale.