

Pas de transition écologique et solidaire sans pouvoir d'agir !

De nouvelles règles pour de nouvelles pratiques ?

Les actes de la journée

Journée organisée par la DREAL, avec l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) et FNE BFC « Plateau débat public »

Cette journée s'inscrit dans le cadre de Plani'SFFERE, plan partenarial de formation à l'EEDD coordonné par Alterre.

Lieu : DREAL Bourgogne-Franche-Comté – 21 boulevard Voltaire 21 000 Dijon.

Date : Mercredi 25 avril 2018, de 9h30 à 16h30.

Introduction de la journée

Céline Braillon, Responsable du Département démarches développement durable, DREAL BFC.

Œuvrer pour la transition écologique et solidaire, c'est prendre conscience de la grande porosité entre nos modes de vie et la qualité des milieux naturels et construits ; c'est se mobiliser pour débattre des choix à faire ; et c'est agir collectivement pour des territoires moins vulnérables, plus autonomes. Des initiatives citoyennes de transition socio-écologique se développent, le cadre réglementaire de la participation du public évolue, une charte de la participation du public vient appuyer ce mouvement. Il s'agit maintenant de démultiplier ces expériences pour des territoires robustes et des acteurs mobilisés. Droit d'initiative citoyen, renforcement du rôle des garants, concertation en amont des projets, débats publics sur les plans et programmes... La réforme du droit de la participation du public de 2016 apporte des modifications importantes aux modalités du dialogue environnemental. Suite à la loi de ratification du 2 mars 2018, la DREAL Bourgogne Franche-Comté, en partenariat avec l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne, propose une journée d'information et de réflexion sur cette réforme. En dehors du cadre réglementaire, l'objectif est également de se questionner sur le développement du pouvoir d'agir des citoyens afin de favoriser une culture de la participation dans la région.

Quels objectifs pour ces nouvelles règles démocratiques ? Quelle place pour les citoyens et les associations ? Quelles nouvelles obligations pour les porteurs de projet ? Quels impacts sur les projets en cours et à venir ?

De quoi s'agit-il ? Les nouveaux textes réglementaires changent les obligations des autorités publiques et porteurs de projet et ouvrent de nouveaux droits pour le public. Ces changements soulèvent de nombreuses questions sur la mise en œuvre des dispositifs de concertation, aussi bien sur des points juridiques et légaux que sur les objectifs démocratiques. Pour que ces évolutions

portent leurs fruits et que se développent les pratiques participatives, une montée en compétence des acteurs concernés est nécessaire.

Dans quel contexte ? La réforme de la démocratie environnementale a été menée en réponse à l'accentuation des conflits environnementaux en France (Sivens, Notre Dame des Landes...). Il en résulte deux ordonnances publiées en 2016, un décret d'application et enfin l'adoption d'une Charte de la participation du public.

Une cinquantaine de personnes aux profils divers ont participé à cette journée (associations et collectifs, collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage, citoyens engagés, etc). Après un premier temps de découverte des textes et de leur genèse, un temps d'atelier en petits groupes avait pour objectif d'appréhender ce que ces textes changent en pratique. Les différents questionnements ont été mis en commun au cours d'un échange avec quelques intervenants partis prenants. Ensuite, les divers axes de la Charte de la participation du public ont servi de trame pour partager ses pratiques, les interroger dans l'optique de repartir avec de nouvelles idées ou façons de faire !

I – Les ordonnances de 2016 sur la participation du public

I.1. Déroulé de la matinée

10h00	Présentation générale de la réforme de l'information et de la participation du public (ordonnance du 3 août 2016) : contexte, histoire, grandes lignes. Pierre-Yves Guiheneuf, Délégué général de l'ICPC.
10h30	Travail en sous-groupes : réactions à la présentation, impact de la réforme dans les pratiques, questions techniques.
11h20	Table ronde à partir des questions des sous groupes. Marion Fury, coordinatrice du Plateau Débat Public, FNE Bourgogne Franche-Comté. Benoît Rodrigues, chargé de mission évaluation environnementale, CGDD. Christophe Karlin, chargé des relations avec les associations environnementales, expert en concertation, SNCF Réseau. Adeline Dorbani, directrice du pôle environnement et développement durable, SNCF Réseau Bourgogne Franche-Comté. Colette Vallée, commissaire enquêteur.

I.2. Un point sur la réforme de la concertation : « nouveaux droits pour les citoyens, nouveaux devoirs pour les porteurs de projet ? Ce que les ordonnances de 2016 vont changer sur le dialogue environnemental. »

Synthèse de la présentation de Pierre-Yves Guiheneuf, Délégué général de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (association nationale de praticiens de la participation).

Les ordonnances se situent dans une succession de réformes d'évolution réglementaire. Dans la mise en œuvre de ces textes, il y a la volonté de rechercher une mise en dialogue des acteurs d'un

territoire dans l'optique de répondre à des conflits environnementaux. Exprimer les mécontentements pour pouvoir les intégrer et faire évoluer les projets.

Des décennies d'évolutions réglementaires

- 1983 – Enquête publique
- 1992 – Création des SAGE – Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau
- 1995 – Création de la CNDP - Commission nationale du débat public
- 1996 – **Charte de la Concertation**
- 1998 – Convention d'Aarhus
- 2003 – Création des Comités locaux d'information et de concertation
Article L300-2 du Code de l'Urbanisme
Référendum décisionnel local
- 2005 - Charte de l'environnement
- 2005 - Loi Grenelle II : notion de démocratie écologique
- 2016 - Ordonnances sur le dialogue environnemental
Charte de la Participation

Le cadre réglementaire s'est précisé, étayé, certains disent complexifié depuis une vingtaine d'années.

Pourquoi une nouvelle réforme ?

- Il s'agit de répondre aux critiques récurrentes de la part des citoyens et des associations à savoir que **le droit ne garantit pas** obligatoirement aux citoyens :
 - la qualité des échanges ;
 - la possibilité de peser sur la décision suffisamment tôt ;
 - un dialogue global sur des orientations politiques (beaucoup d'associations affirment un épuisement dans les concertations par projet et évoquent un manque de concertation sur les axes de développement à l'échelle nationale).
- Par ailleurs, il reste des projets qui échappent à toute obligation de concertation. Il s'agit donc d'élargir le champ réglementaire.
- En outre, la conflictualité environnementale n'a pas diminué.

Le processus de la réforme

Suite au conflit du barrage de Sivens, une volonté de réformer la participation du public s'affirme. Les objectifs sont de garantir aux maîtres d'ouvrage (MO) **la sécurité des projets** et de garantir aux citoyens **la sincérité du dialogue**.

« Nous devons explorer de nouveaux modes d'association des citoyens aux décisions qui les concernent. »
François Hollande, 11 décembre 2014

Pour cela, une commission spécialisée présidée par Alain Richard est créée. Composée d'une diversité d'acteurs (État, Collectivités locales, parlementaires, Syndicats de travailleurs, Syndicats d'employeurs et agricoles, ONG environnementales, personnalités qualifiées), cette commission a pour but de faire des propositions pour rénover les modalités du dialogue autour des projets qui ont un impact sur l'environnement. Cela a débouché sur les ordonnances de 2016 et sur une charte de la participation.

- **Ordonnance du 21 avril 2016** relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ;
- **Ordonnance du 3 août 2016** portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ;
 - ➔ Décret d'application du 25 avril 2017 ;
 - ➔ Loi de ratification du 2 mars 2018 ;
- **Charte de la participation du public**, novembre 2016.

Ces ordonnances sont à l'origine de nouveaux outils. La présentation de Pierre-Yves Guiheneuf met l'accent sur six innovations principales.

La concertation en amont

- La concertation préalable associe le public à l'élaboration des projets, plans et programmes relevant du champ de la CNDP, ceux soumis à évaluation environnementale avec des exceptions (PPRT, SDAGE, ceux relevant du code de l'urbanisme, etc.).
- L'« amont » concerne la phase qui précède la **demande d'autorisation**.
- Lorsqu'un maître d'ouvrage a un projet, il publie d'abord **une déclaration d'intention** (de réaliser le projet). Publiée pendant 4 mois, cette déclaration d'intention permet d'alerter les citoyens pour déclencher éventuellement, le droit d'initiative citoyenne.
- Le MO peut décider de mettre en place une concertation volontaire et de nommer un garant. Dans ce cas, il se protège du droit d'initiative et de la décision de l'autorité publique qui peut l'imposer.
 - Concertation d'une durée de 15 jours à 3 mois.
 - À la fin, le MO doit publier **un bilan** sur la manière dont s'est passée la concertation (le processus) et réaliser une **reddition de comptes**, c'est-à-dire qu'il explique ce qu'il retient ou non des remarques et propositions issues de la concertation. Le MO n'est pas obligé de prendre en compte les propositions, mais il est contraint d'expliquer les raisons de son choix.

Les garants

- Le garant est un **tiers dont l'objectif est de redonner confiance au public dans la sincérité, l'équité, l'efficacité et la transparence du processus**. Les garants sont censés répondre à un certain nombre de critiques récurrentes sur la concertation, concernant le processus (manque d'information, manque de compréhension, manque d'écoute, pas de réponse aux questions, etc.). Ce sont des personnes extérieures au projet, **sans lien avec les maîtres d'ouvrage**.
- Les garants existent à titre expérimental depuis plusieurs années et sont utilisés par des maîtres d'ouvrage, par la CNDP. La réforme vient renforcer et cadrer leur rôle.
- Les garants sont sélectionnés par un jury sur dossier. Ils suivent une formation de deux jours ainsi qu'un MOOC. Il existe également un système de tutorat. **Un processus de montée en compétence est prévu**. Les garants sont répertoriés dans un « vivier national » géré par la CNDP (environ 250 garants). Les maîtres d'ouvrage peuvent choisir un garant dans ce répertoire.
- **Le garant à un rôle plus ou moins actif**. Le garant de type « greffier » observe et fait un rapport. Cependant, on demande de plus en plus au garant d'être actif. Il s'agit au minimum de se présenter aux participants pour que ces derniers puissent venir vers lui en cas de critiques. Le garant peut aider à préparer la concertation, donner un avis sur le processus, participer à la définition des modalités, intervenir lors de la concertation.
- À la fin, le garant produit un rapport sur le processus, le déroulement (et non pas sur l'opportunité et la qualité du projet comme dans l'enquête publique).

Le droit d'initiative citoyenne

Si le maître d'ouvrage fait le choix de ne pas mettre en œuvre une concertation, celle-ci peut lui être imposée. Pour Pierre-Yves Guiheneuf, une des innovations majeures des ordonnances de 2016 réside dans le droit d'initiative citoyenne. Pour les projets de plus de 5 M€ de dépenses publiques (maîtrise d'ouvrage publique ou subventions publiques de plus de 5 M€ pour des projets privés), c'est la possibilité pour les citoyens par pétition, de demander la mise en œuvre d'une concertation lorsqu'un maître d'ouvrage considère que celle-ci n'est pas nécessaire. **Cette demande est faite au préfet qui décide si la demande est recevable et opportune.**

- Trois modalités :
 - 10 000 citoyens pour saisir la CNDP sur un grand projet ;
 - 500 000 citoyens pour une réforme nationale ;
 - 20 % du corps électoral de la commune (10 % département et région) pour demander une concertation préalable sur un projet (hors CNDP).

La conciliation

La conciliation est une autre innovation des ordonnances de 2016. La CNDP peut recourir à des médiateurs en cas de conflit sur une concertation (lorsqu'il y a une rupture de dialogue et hors débat public sur les grands projets) pour trouver des arrangements entre les parties prenantes. Pour cela, il faut une demande commune et motivée des parties prenantes. Il s'agit d'un nouveau dispositif à expérimenter.

La consultation locale

Les ordonnances de 2016 ouvrent la possibilité pour l'État d'organiser une consultation locale sur un projet. Celle-ci existait déjà pour les collectivités territoriales. Ce dispositif a été expérimenté pour la première fois dans le cadre du projet d'aéroport de Notre-Dames-des-Landes (contesté à cause du périmètre de la consultation).

Les plans et programmes

Les ordonnances de 2016 ouvrent la possibilité d'organiser des concertations nationales sur les plans et programmes, c'est-à-dire sur les documents de planification élaborés par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. C'est la CNDP qui est en charge de ces concertations.

Exemples :

- Programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- Plan national de prévention des déchets ;
- Schéma national des infrastructures de transport ;
- etc.

La charte de la participation du public

La charte précédente date de 1996. 20 ans après, il s'est avéré utile de renouveler cette charte en mettant en œuvre **un processus participatif d'écriture**. L'objectif de la charte de la participation est de **favoriser le développement d'une culture de la participation** et d'encourager les bonnes pratiques en dehors du cadre réglementaire. Ce texte n'est pas contraignant. Cette charte recommande un certain nombre de principes généraux qui sont censés inspirer les personnes de « bonne volonté ». Elle permet aussi d'approfondir les objectifs donnés à la participation du public en préambule de l'ordonnance :

- améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa plus grande légitimité démocratique ;
- assurer la préservation d'un environnement sain ;
- sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement ;
- améliorer et diversifier l'information environnementale.

➔ Création d'un centre de ressources et d'une « Communauté de la Charte » (150 adhérents environ).

Charte de la participation du public : pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie (voir en annexe).

Article 1 : La participation du public nécessite un cadre clair et partagé

Article 2 : La participation du public nécessite un état d'esprit constructif

Article 3 : La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

Article 4 : La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

I.3. Synthèse de la table ronde

Suite à la présentation de l'institut de la concertation, le public s'est réparti en sous-groupe afin de préparer des questions pour la table ronde. Voici une synthèse des questions et des éléments de réponses apportées par les intervenants.

Questions du public	Quelques éléments de réponses des intervenants
<p><i>Ouvrir le champ de la concertation au-delà du cadre réglementaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment ces ordonnances peuvent-elles aider à développer des démarches de concertation préalable pour la majorité des projets inférieurs au seuil de 5 millions d'euros de financement public qui rend la concertation obligatoire, et notamment les projets qui se divisent en micro-projets (éoliens, mines, carrières, énergies renouvelables) ? • Quelle est cette « autorité compétente » ? Les participants mettent en avant un manque de lisibilité. Comment peut-on savoir de qui il s'agit facilement (listings...) ? • Peut-on favoriser une transparence sur le processus d'arbitrage, notamment lorsqu'il s'agit du préfet ? 	<p>Tout projet ayant un impact sur l'environnement et soumis à évaluation environnementale doit faire l'objet d'une concertation avec saisine de la CNDP pour les projets nationaux et une déclaration d'intention pour les projets locaux. Il existe effectivement un seuil de 5 millions d'euros de financement public. En dessous de ce seuil, il n'y a pas d'obligation de déclaration d'intention. En revanche, Benoît Rodrigues explique que les « plus petits projets » peuvent se faire rattraper lors de la demande d'autorisation du projet par l'autorité compétente pour l'autoriser (Préfet, Maire de la commune où se situe le projet). Pendant 15 jours après le dépôt de la demande, l'autorité compétente qui autorise le projet peut rendre obligatoire la concertation avec garant.</p>
<p><i>Le garant</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Quel est le rôle du garant et quelles sont ses compétences ? (Garant observateur ou garant pro-actif ?) Comment développer ce rôle ? • Comment ont été choisis les garants, de quelle formation disposent-ils ? (Valorisation, légitimité, uniformisation des compétences) • À quel moment peut-il agir ? Quelles sont ses marges de manœuvre ? Quelles sont les limites de son action ? 	<p>Sur la formation et le rôle des garants, Pierre Yves Guiheneuf affirme qu'il y a un besoin d'harmonisation des pratiques, car il existe deux types de garants aujourd'hui : des garants « greffiers » au rôle assez passif et des garants « instructeurs », au rôle plus actif, voire incisif, sur la méthode et le déroulé de la concertation. Un état de l'art des pratiques des garants serait à réaliser afin d'élaborer un référentiel de bonnes pratiques participatives au service de tous. Cela se construit dans la pratique, par retour d'expériences afin de constituer une sorte de « jurisprudence ». Il est à noter que le recours à des garants préexiste aux ordonnances.</p>

<p><i>L'enquête publique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment s'articulent la concertation en amont et l'enquête publique ? • Une « bonne » concertation en amont ne rend-elle pas l'enquête publique obsolète ? 	<p>Adeline Dorbani explique que les ordonnances ne remettent pas en cause l'enquête publique. Cette dernière est liée à l'autorisation administrative nécessaire pour pouvoir poursuivre le projet.</p> <p>Pour Colette Vallée, commissaire enquêteur, la réforme instaure un continuum dans la participation du public en favorisant la concertation en amont. Le rôle de cette dernière est de permettre au public de donner son avis sur l'opportunité du projet, au moment où tout est encore possible. L'enquête publique conserve son intérêt, car elle donne un avis final, qui met en terme à la participation. De plus, en amont, le maître d'ouvrage n'a pas encore toutes les informations, il n'a pas toutes les réponses (opérationnelles, financières, etc.). L'enquête publique permet aux citoyens de donner leur avis lorsque le projet est déjà avancé.</p> <p>Colette Vallée note également que la mise en œuvre des ordonnances a eu des impacts sur l'enquête publique, comme la dématérialisation de la participation du public par internet. Elle souligne qu'il est désormais possible de réaliser une réunion de restitution de l'enquête publique.</p>
<p><i>Qualité et méthodes de la concertation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels indicateurs pour s'assurer de la qualité de la concertation ? • Comment peut-on mettre en œuvre concrètement une « bonne » concertation ? • Quelles sont les méthodes pour croiser les divergences ? • Comment faire pour que chacun soit au même niveau d'information et de prise de parole ? 	<p>Une concertation réussie repose sur un état d'esprit, un cadre clair, exigeant et transparent sur ce qui est négociable ou non. Elle nécessite un effort pédagogique sur le langage technique (dans les prises de paroles, et les documents d'information).</p> <p>Pour Marion Fury, FNE Débat Public, il n'y a pas de méthodes clé en main, il faut valoriser l'expérimentation participative. Il est important de créer un consensus entre les participants sur le cadre de la participation. Il faut bien expliquer les modalités de gouvernance, du processus de décision. Une</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Comment s'assurer de la fiabilité des informations ? • Quelles méthodes pour informer le public et pour la reddition de compte ? • Peut-on aller plus loin, en valorisant des projets en co-décision ? 	<p>concertation réussie rassemble une diversité de personnes qui expriment une diversité de points de vue. Pour Marion Fury, il est intéressant de réunir des acteurs qui ne parlent pas (ou plus) autour d'un événement commun. Pour cela, il faut donner confiance dans la construction de l'événement pour pouvoir dépasser le conflit et trouver des solutions concrètes. Il ne faut pas chercher le compromis à tout prix et valoriser la confrontation des opinions. Chacun doit accepter l'expertise de l'autre.</p> <p>Pour Christophe Karlin, une « bonne » concertation se voit au résultat, à savoir lorsque le projet est largement modifié pour mieux s'intégrer au contexte territorial dans la durée. Pour Adeline Dorbani, une concertation réussie c'est également réussir à mobiliser des personnes pour qu'elles s'expriment (voir ci-dessous).</p>
<p><i>La mobilisation des habitants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment mobiliser au-delà des opposants traditionnels ? • Comment fait-on participer les habitants et les acteurs ? Comment peut-on leur donner les moyens de participer ? • Comment rétablir la confiance avec les citoyens, concernant la participation ? • Comment diversifie-t-on les publics ? 	<p>La mobilisation des habitants s'appuie sur des méthodes diversifiées d'approche du public en allant vers les citoyens. Adeline Dorbani donne l'exemple de l'expérience de SNCF Réseau (débat public VFCEA). À partir des propositions méthodologiques de la CNDP, SNCF Réseau est allé sur les marchés dans les secteurs ruraux et dans les trains en amont des réunions publiques afin d'informer de la tenue de celles-ci, mais aussi pour que les personnes puissent s'exprimer sur le projet.</p> <p>Dans le cas de l'enquête publique, Christophe Karlin note que la participation par internet redynamise la participation, car cela permet de recueillir l'avis de citoyens qui habituellement ne se déplacent pas dans les réunions publiques.</p>
<p><i>La culture de la participation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment faire pour monter la culture générale des habitants sur le projet et sur la vision globale des choses ? 	<p>Le rôle de l'autorité compétente (Préfet ou Maire selon le type de projet) est essentiel pour développer une culture de la participation et intégrer les préoccupations environnementales</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Comment donner envie aux acteurs de participer ? • Comment aider les collectivités territoriales à développer les concertations sur les projets ayant un impact sur l'environnement ? • Comment convaincre les maîtres d'ouvrage de mettre en œuvre une concertation, qu'il s'agit d'une opportunité pour eux ? 	<p>(en amont et plus seulement en termes d'impacts). Il est donc essentiel de les informer et de les sensibiliser.</p> <p>Pour Christophe Karlin, il y a une évolution des mentalités des maîtres d'ouvrage (dirigeants et ingénieurs) vers une volonté de dialogue avec les territoires. La concertation préalable permet : de débattre en amont sur l'opportunité du projet et les besoins auxquels il répond ; de débattre sur les options et évolutions possibles du projet ; de favoriser l'intégration territoriale du projet (différent de l'acceptabilité sociale qui implique une instrumentalisation). C'est à partir de ces arguments qu'il est possible de convaincre les maîtres d'ouvrage de l'intérêt de la concertation.</p> <p>Pour Benoît Rodrigues, il y a un côté incitatif à la concertation préalable. La déclaration d'intention doit être publiée pendant quatre mois uniquement si le maître d'ouvrage ne met pas en œuvre la concertation avec garant. Pendant ce temps d'alerte du public, il est alors possible pour les citoyens, les ONG ou les collectivités (en fonction des seuils) de saisir le préfet pour imposer une concertation. Les ordonnances encouragent la mise en œuvre volontaire de la concertation afin de se prévenir du risque d'une imposition par la suite, mais aussi de gagner quatre mois sur le planning (le temps de publication de la déclaration d'intention). Par ailleurs, la possibilité d'avoir recours à un garant pour s'assurer du bon déroulement de la concertation constitue une incitation, d'autant plus que le garant est indemnisé par la CNDP. Christophe Karlin pointe cependant le fait que les MO participent au fonds de financement des garants. Son indépendance n'est donc pas totale.</p>
--	--

II – Développer le pouvoir d’agir des citoyens en Bourgogne Franche-Comté

II.1. Déroulé de l’après-midi

14h00	Présentation de la charte de la participation (voir annexe). Présentation de la notion de pouvoir d’agir.
14h30	Trois ateliers en parallèle sur la charte de la participation.
15h30	Travail collectif sur les freins, les leviers et les solutions concrètes pour favoriser le pouvoir d’agir des citoyens en Bourgogne Franche-Comté.
16h30	Mise en perspective.



Illustration : Temps de présentation

II.2. Présentation de la notion de pouvoir d’agir

Alex Roy, chargé de mission mobilisation des acteurs territoriaux, DREAL BFC.

La transition écologique constitue une évolution vers un nouveau modèle économique et social qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble pour répondre aux grands enjeux environnementaux. D’un point de vue global, il s’agit d’un changement de modèle. D’un point de vue individuel, cela implique des changements de pratiques fortement ancrées dans des habitudes et des routines. Ce dernier niveau nécessite que les citoyens se sentent

concernés par les problèmes environnementaux et développent une volonté d'y remédier. La transition écologique est effectivement favorisée par la multiplication des initiatives citoyennes.

Dans ce cadre, la notion d'*empowerment* (pouvant être traduite par « développement du pouvoir d'agir ») est intéressante, car il s'agit d'un processus d'acquisition d'un pouvoir individuel et collectif des citoyens. Cela débute par le développement d'une réflexivité sur la place que l'on occupe dans la société et cela débouche sur une volonté de transformer le monde à son échelle de manière collective. Il s'agit d'un processus qui est censé favoriser le passage à l'action des citoyens tout en ayant des effets d'émancipations individuels et collectifs. Le terme a pris son essor dans les mouvements sociaux nord-américains, dans les années 1960. Il apparaît en France dans les années 2000 dans les domaines de la participation citoyenne, du travail social, de la politique de la ville, etc. à la fois dans le vocabulaire des politiques publiques, mais aussi dans le milieu associatif. Il s'agit d'une dynamique d'importation d'un concept qui vise le renouvellement des pratiques de citoyenneté. Nous pouvons cibler quatre grands intérêts de la notion de pouvoir d'agir.

1^{er} intérêt : la notion de pouvoir et l'impact sur la décision

La participation est souvent critiquée par rapport au manque d'impact sur la décision et le manque d'implication des citoyens au processus (consultation, information). Sans effet sur la décision, la participation peut avoir des effets négatifs : développement d'une frustration, d'une sensation d'être instrumentalisé, pessimisme, renforcement du fossé entre les citoyens et le politique. L'*empowerment* fait référence à des pratiques qui cherchent à impliquer davantage les personnes concernées aux prises de décision dans un processus *bottom-up*. Il s'agit d'une revalorisation des actions provenant du bas (les citoyens qui s'organisent en collectifs) pour influencer les décisions prises en haut (au niveau des institutions et des pouvoirs publics).

2^e intérêt : les effets sur les individus

À l'échelle individuelle, l'*empowerment* constitue un processus d'acquisition d'un pouvoir sur sa propre vie (émancipation, autonomisation) et sur son environnement en transformant les choses à son échelle par rapport à ses préoccupations. Les individus ont un savoir d'usage sur les sujets qui les concernent ainsi qu'une expertise citoyenne à partir desquels ils peuvent former des opinions à défendre dans une arène publique. L'*empowerment* peut favoriser un apprentissage à la citoyenneté par le développement de savoir-faire et de savoir-être (dialogue, prise de parole en public, changement d'avis, esprit d'initiative). L'intérêt de la notion d'*empowerment* est de faire de l'émancipation un objectif central. Cela pousse à aller plus loin dans la participation, vers une implication la plus forte possible.

3^e intérêt : la dimension collective

Le processus d'apprentissage s'effectue au sein d'un groupe. Il s'agit de renforcer la réflexivité en découvrant la complexité des problèmes par l'interaction avec autrui, la confrontation des opinions et des logiques d'action. Beaucoup de démarches participatives négligent la dimension collective. Les participants sont renvoyés à une posture individuelle, on ne parle chacun que pour soi. L'*empowerment* entend encourager les citoyens à se rassembler collectivement, pas seulement après, mais aussi au sein des dispositifs participatifs.

4^e intérêt : une vision plus large vers la démocratisation

L'*empowerment* est un processus qui se réalise sur le long terme dans une optique de démocratisation de la société. Un dispositif participatif ne constitue donc qu'une amorce d'*empowerment*. Une fois le dispositif terminé, il s'agit encore de diffuser les résultats de la participation (information, communication, sensibilisation). Cette étape peut se réaliser avec les participants, devenant par ce biais les relais des opinions qu'ils ont coconstruites dans le dispositif. Il est également possible d'accompagner la réalisation d'initiatives citoyennes et de susciter la construction de collectifs citoyens, voire d'associations. De cette manière, la participation s'installe dans la durée. Dans une optique d'essaimage des « bonnes pratiques », il est intéressant de s'engager dans l'évaluation du processus participatif et des méthodes utilisées, ce qui peut encore une fois se faire avec les participants. Il s'agit finalement de favoriser une culture de la participation sur le très long terme.

II.3. Les ateliers sur la charte de la participation

Trois retours d'expériences ont permis de capitaliser les pratiques et méthodes mises en place pour décliner concrètement les valeurs et principes de la Charte de la participation. Les porteurs de projets avaient préparé leurs interventions autour de quatre thématiques : un cadre clair, transparent et évolutif ; une démarche participative qui implique le public de façon continue ; un projet qui facilite la mobilisation de tous, le développement du pouvoir d'agir des citoyens.

□ Atelier 1 : Construire des initiatives collectives et citoyennes à l'échelle d'une commune. Les exemples de la ville de Chenôve et de l'association Pirouette Cacahuète.

Avec Lucie Sallic, chargée de mission Démocratie de proximité et Relation entreprises à la Ville de Chenôve et de Cécile Artale, directrice de l'association Pirouette Cacahuète.

Le Maire de la ville de Chenôve a fait de la participation la priorité de son projet de mandat. Son ambition est de coconstruire, et de développer le « **savoir agir ensemble** », en associant le plus grand nombre. Ce faisant, depuis 2016, la ville a mis en place une palette d'outils participatifs (permanence et visite de quartiers des élus, diagnostic en marchant, etc.). Lors de la création réglementaire d'un conseil citoyen dans un quartier prioritaire de la ville, d'autres instances participatives ont été constituées : trois conseils participatifs pour les autres quartiers et un conseil consultatif des jeunes. **Les membres sont choisis par tirage au sort et chaque instance dispose d'un budget participatif.** Des représentants de chaque instance siègent au conseil consultatif chenevelier, espace central de dialogue et d'échange qui fait le lien entre les habitants et les élus.

L'association Pirouette Cacahuète se définit comme un « **accompagnateur de collectivités, d'habitants et d'acteurs d'un territoire pour agir de façon concrète pour la transition écologique et sociale** ». Les salariés sont des facilitateurs qui visent la mobilisation (à partir d'une méthode d'« aller vers ») et la participation des citoyens sur des projets écologiques. Dans une **démarche expérimentale**, des outils pédagogiques sont créés, testés sur le terrain et évalués en vue d'un essaimage. Depuis 2016, l'association a une convention avec la ville de Chenôve pour mettre en œuvre **des projets participatifs** (café associatif, jardin pédagogique, « coin de nature » projets éphémères dans l'espace public, etc.).

□ Atelier 2 : Construire un dialogue sur un sujet à controverse. L'exemple du travail du « plateau débat public » sur le dossier : « Épandages et sols : le cas des boues d'épuration ».

Avec Marion Fury et Charlotte Langlade, coordinatrices du « plateau débat public » de FNE BFC.

France Nature Environnement Bourgogne Franche-Comté propose une démarche participative à l'échelle régionale intitulée « plateau débat public ». Celle-ci est inédite pour FNE. L'objectif est de **favoriser le dialogue environnemental par anticipation**, c'est-à-dire en amont de tout projet, afin d'éviter la cristallisation des conflits. Le plateau débat public fonctionne en réseaux thématiques (déchets, biodiversité, forêt, agriculture, aménagement du territoire, santé-environnement, énergie, etc.) constitués d'élus, d'universitaires, de professionnels, de citoyens, d'acteurs associatifs, etc. À partir d'un **processus de planification ascendant et concerté**, des sujets sont priorisés. Ensuite, des groupes de travail sont mis en place afin de **coconstruire des événements participatifs** (journées d'échanges, tables rondes, débats contradictoires, conférences-débats, etc.) ou des guides d'aides à la réflexion. FNE BFC met en œuvre une démarche en « mode labo », c'est-à-dire de recherche constante concernant la mobilisation de **nouveaux publics** ; le développement des réseaux et de **liens entre acteurs** ; la **démultiplication** des actions sur les territoires ; l'**appropriation** des méthodes par les structures locales ; l'amélioration des méthodes.

□ Atelier 3 : Des ateliers participatifs au service du changement de comportement. L'exemple du projet « Les Familles Des Branchées » de la communauté d'agglomération de Beaune et de Bourgogne Énergies Renouvelables.

Avec Sébastien Pénidon, Directeur de BER et de Patricia Dubois, Chargée de mission Habitat / Plan Climat Énergie à la communauté d'agglomération de Beaune, Côte et Sud.

En février 2015, la communauté d'agglomération de Beaune, Côte et Sud est lauréate de l'appel à projet national « Territoire à Énergie Positive pour la croissance verte ». À ce titre, elle dispose d'une enveloppe de 500 000 euros réservée à des actions concrètes en faveur des économies d'énergies et de déploiement des énergies renouvelables. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'opération « Familles Des Branchées ». Pour ce faire, l'agglomération fait appel à BER, association qui vise la promotion d'un développement soutenable par la sensibilisation des citoyens (activités de conseil, d'événementiel, de formation et d'éducation relative à l'environnement). Le projet (octobre 2016-juillet 2017) consistait à **accompagner 23 familles volontaires dans le changement de leurs pratiques quotidiennes en vue d'économiser de l'énergie** tout en améliorant leur confort de vie. À rebours d'une pédagogie descendante, cette étape s'est effectuée dans **des ateliers participatifs d'échanges de bonnes pratiques avec pour ligne directrice d'« apprendre en faisant »**. Les participants devaient choisir une thématique (dans une liste proposée par BER) puis coconstruire le contenu de leur atelier. L'association a mis en œuvre une démarche progressive et évolutive à partir des remarques et envies des participants tout en amenant de la connaissance et des propositions. Le projet s'est conclu par une projection-débat autour du film « demain » afin d'élargir les questions traitées dans les ateliers et de **susciter l'envie d'agir dans des initiatives citoyennes**.

II.4. Le speed boat du pouvoir d'agir

Pour terminer la journée, quatre groupes de travail se sont constitués afin de réaliser un « speed boat », outil d'animation de la famille des « Innovation games » utilisé dans le management de projet. Il s'agissait de se questionner sur les freins et les leviers pour favoriser le pouvoir d'agir citoyen en Bourgogne Franche-Comté. Après un temps de restitution de chaque groupe, un temps de débat collectif a eu pour objectif de construire des solutions concrètes sur la question.

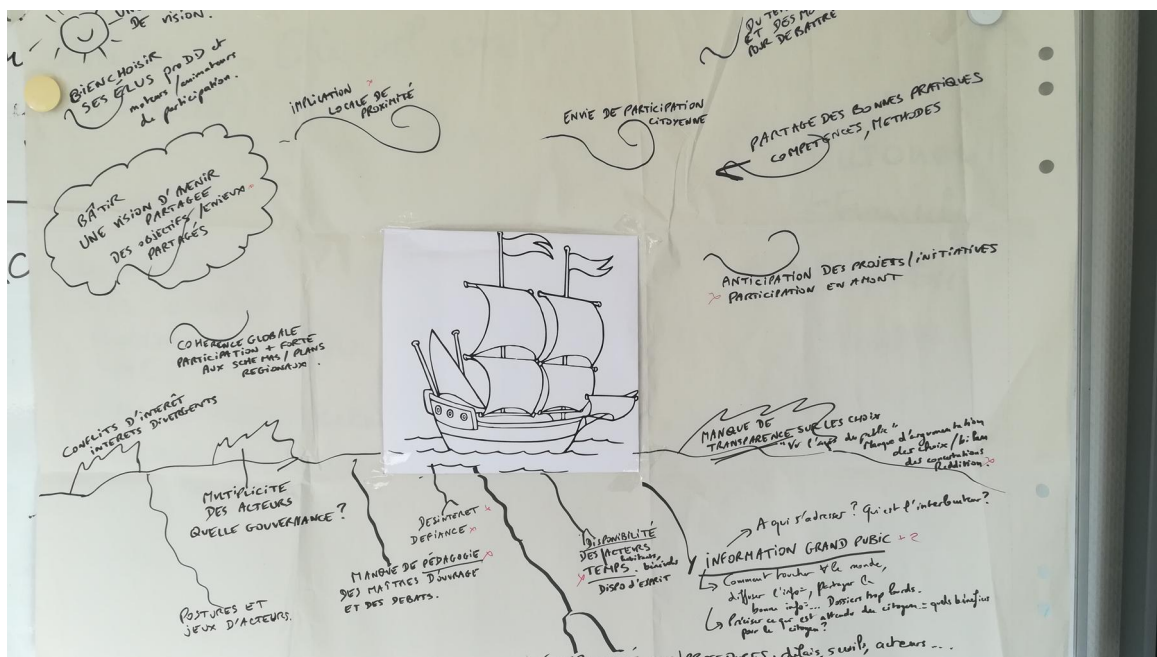
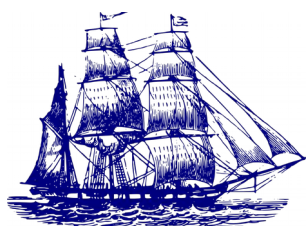


Illustration : L'un des quatre speed boat réalisés



Le cap des ateliers : le développement du pouvoir d'agir des citoyens en Bourgogne Franche-Comté

Les ateliers ont été animés avec le soutien méthodologique du CEREMA, en présence de Karine Lancement, Chargée d'études « Participation citoyenne et Transitions ».

Les freins repérés par les participants de la journée	Les leviers et les solutions concrètes travaillés dans les ateliers
<p><i>Concernant les procédures réglementaires de la participation</i></p> <p>⚓ Il y a un manque d'information et d'accès à l'information. ? Comment toucher un maximum de personnes ?</p> <p>⚓ Les dossiers sont souvent trop « lourds ». ? Comment sélectionner la « bonne » information à diffuser ?</p> <p>⚓ Les procédures sont complexes à mettre en œuvre concrètement à l'échelle locale.</p> <p>⚓ La complexité des paramètres freine la compréhension du sujet. ? À qui s'adresser ? Qui est le bon interlocuteur et l'autorité compétente ?</p> <p>⚓ Les seuils de la réforme ne concernent pas la majorité des projets locaux.</p> <p>⚓ La multiplicité des acteurs concernés complexifie une participation équitable pour tous à cause des jeux d'acteurs, des divergences de points de vue et d'intérêts. ? Quelle gouvernance pour mieux articuler les démarches participatives ?</p>	<p>⚓ La réforme de la participation de 2016 peut servir de levier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La participation en amont : anticiper les projets et initiatives ; ➤ Une obligation par la loi ; ➤ Le droit d'initiative ; ➤ Possibilité d'avoir une réunion de restitution de l'enquête publique ; ➤ La Charte de la participation. <p>⚓ Une certaine cohérence globale est apportée par les schémas et plans régionaux.</p> <p>💡 Il faut se saisir de cette opportunité et renforcer la participation à ces échelles.</p>

Du côté des citoyens

⚓ Il y a un **sentiment d'illégitimité et d'incompétence** qu'il s'agit de dépasser.

⚓ Cela repose souvent sur une peur de l'inconnue, **une peur de la participation.**

⚓ Pour autant, il y a également un manque effectif de compétences pour participer (capacité de s'exprimer en public, capacité à dialoguer, etc.).

⚓ Enfin, **une absence d'implication** des citoyens est notable ce qui peut être lié à un désintérêt pour la participation, mais aussi à une **défiance du politique.**

❓ **Qu'est-ce qui est attendu du citoyen** dans la participation proposée ?

❓ **Quels sont les bénéfices à participer pour le citoyen ?**

⚓ Il existe tout de même **une envie de participation** chez beaucoup de citoyens.

⚓ Il existe des enjeux collectifs (changement climatique, etc.),

💡 à partir desquels il est possible de mobiliser les citoyens (tout en laissant la place à l'expression des enjeux individuels).

💡 Il faudrait **un espace ressource pour les citoyens qui indiquent où et comment participer.**

💡 Nécessité de formation des citoyens, et en particulier des enfants.

💡 **Aller chercher les personnes là où elles sont !**

➔ Mobiliser les publics qui sont les plus touchés par les problèmes, qui sont les plus difficiles à mobiliser, nécessité de prioriser certains publics.

➔ Aller sur les marchés, dans les supermarchés, dans les écoles, etc.

➔ Cela nécessite un discours et une pédagogie adaptée au public concerné.

Du côté des élus et des maîtres d'ouvrage

⚓ Certaines postures d'acteurs qui prennent les choses d'en haut ne conviennent pas pour mettre en œuvre une véritable participation (dans le sens de la Charte).
















⚓ Il y a un **manque de volonté politique et manque de motivation.** Certains pensent que la participation ne sert à rien.






💡 Nécessité d'un **changement de posture vers un état d'esprit participatif et constructif :**

➔ acceptation des divergences ;


➔ acceptation du partage des pouvoirs.


⚓ S'appuyer sur les élus et les maîtres d'ouvrage qui mettent en œuvre la participation pour **favoriser une diffusion de cet état d'esprit entre pairs.**


<p> Il y a un manque de transparence et d'argumentation sur les choix des décideurs après concertation. Certains bilans de concertation ne rendent pas compte des suites données aux avis des habitants.</p> <p> Certains élus utilisent la participation comme un « alibi » à des fins d'instrumentalisation.</p> <p> Quel degré de participation accorde-t-on aux participants ?</p>	<p> Il faut faire un effort pédagogique auprès des élus et des maîtres d'ouvrage pour une acculturation à la participation, ce qui peut se faire par exemple par des formations spécifiques.</p> <p> Il faut choisir ses élus parmi ceux qui sont moteurs du développement durable et de la participation !</p>
<p><i>Du côté des acteurs de la participation et de la mise en œuvre du processus</i></p> <p> À quelle échelle met-on en œuvre la participation : communale, régionale, nationale ? Comment relier les échelles ?</p> <p> La participation exige un temps long qui s'oppose aux temporalités courtes des institutions et de leurs calendriers des procédures.</p> <p> Pour expliquer les enjeux, mobiliser et faire monter en compétence les participants, cela nécessite un temps conséquent.</p> <p> Par ailleurs, il y a un manque de compétences et de moyens des porteurs de projet pour communiquer, accompagner la participation et mobiliser les habitants.</p> <p> Il n'y a pas assez de facilitateurs de la participation. En outre, ces derniers manquent de reconnaissance et de formation. Il n'y a pas assez de liens entre les porteurs de projets et les facilitateurs. Il y a un besoin de formation sur les questions de mobilisation et d'animation à la participation.</p>	<p> Jouer sur l'intrication entre les échelles d'action. Le local permet de comprendre le global et inversement.</p> <p> Accorder du temps et des moyens pour débattre.</p> <p> Il faut se questionner dès le départ pour construire un cadre favorable au développement du pouvoir d'agir des citoyens. Cela doit faire partie de l'intention initiale du projet. Pour cela, avant la concertation, il faut des espaces dialogues pour construire le cadre de la participation et instaurer un climat de confiance.</p> <p> S'appuyer sur ce qui existe sur le territoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ les réseaux EEDD, éducation populaire, etc. ; ➤ les compétences des acteurs, en particulier des facilitateurs ; ➤ les espaces de partage de bonnes pratiques ; ➤ les outils et les méthodes disponibles. <p> Après ce repérage, il s'agit de favoriser la multiplication des initiatives de</p>


	<p>facilitateur de la participation.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Valoriser et reconnaître ce rôle d'intermédiaire et ses compétences en termes de mobilisation des citoyens. ➔ Mettre en œuvre des formations pour les acteurs associatifs, mais aussi pour les citoyens. <p> Favoriser la mise en réseau (concrète par la rencontre et non par échange de mails) des acteurs de la participation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ avec des temps d'échange de pratiques, méthodes, rôle de participation ; ➔ avec des espaces de dialogues à toutes les échelles et connectés entre eux pour favoriser la connaissance et la reconnaissance mutuelle des besoins et des enjeux de toutes les parties prenantes ; ➔ en croisant les réseaux EEDD, politique de la ville, concertation, éducation populaire. ➔ Pour cela, il faut travailler le lien entre l'écologie et le solidaire.
<p><i>Sur le long terme, une culture de la participation</i></p> <ul style="list-style-type: none">  Il y a une difficulté pour maintenir la participation dans la durée.  Manque d'exemples à suivre, d'innovations et d'essaimage. Contradiction entre l'injonction à l'innovation qui suppose de s'appuyer sur un territoire et de l'autre le reproche d'être trop local. Contradiction entre l'injonction à l'essaimage qui implique de travailler sur les outils existants, mais qui suppose une baisse de l'innovation. 	<ul style="list-style-type: none">  Avec les projets conflictuels comme Notre-Dames-des-Landes, le besoin de participation se fait ressentir (médiatisation).  Les gains de la participation sont des leviers pour mobiliser tous les acteurs : <ul style="list-style-type: none"> ➤ la participation peut avoir des gains financiers et d'efficacité ; ➤ elle est source de convivialité, de bien-être ; ➤ il y a un plaisir à participer (s'appuyer sur le ludique qui donne envie) ; ➤ la participation est source de valorisation personnelle et collective ; ➤ elle crée un sentiment de contribuer

au bien commun ;
➤ elle favorise le vivre et faire ensemble (restauration des liens sociaux).

 Nécessité de travailler sur les représentations que chaque acteur porte sur les autres.

 **Bâtir une vision d'avenir commune avec des objectifs et des enjeux partagés, une communauté de vision.**

 **Inscrire, valoriser, faire reconnaître un droit à l'expérimentation participative et un droit à l'erreur.**

 Capitalisation des pratiques et diffusion des outils participatifs (questionner la reproductibilité et l'adaptation des outils).

 **Faciliter la valorisation et l'essaimage des innovations participatives.**

III – Mise en perspective

Sylvie Foucher, Responsable adjointe du Service Développement Durable et Aménagement, remercie tous les participants, intervenants et organisateurs de cette journée.

Sur les perspectives nationales, un travail et un réseau national « Participation » ont été créés pour partager les expériences, promouvoir la culture de la participation dans les territoires, les services et les organisations et diffuser la Charte de la participation du public. Un centre de ressources et d'échanges de la communauté des adhérents de la Charte est en cours de constitution afin de partager les actualités, les événements, les bonnes pratiques et les savoir-faire. Pour rejoindre ce réseau « Participation » et adhérer à la Charte :

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public#e1>

L'ambition de cette journée était de tester auprès des acteurs territoriaux, l'intérêt pour la mise en place d'une déclinaison régionale de cette dynamique. Votre implication dans cette journée et la richesse des échanges l'ont prouvé.

La DREAL BFC vous propose d'impulser cette dynamique régionale et de poursuivre les échanges avec :

- la rédaction et diffusion à tous des actes de cette première journée ;
- l'organisation annuelle d'une rencontre régionale sur la participation, en vous donnant rendez-vous en 2019 pour une deuxième journée, ce qui permettra de rendre compte des travaux nationaux ;
- la diffusion d'initiatives de participation (dispositifs, projets, démarches, etc.) en BFC et l'organisation d'échanges locaux ;
- la poursuite de la diffusion, en interne de la DREAL, de la culture de la participation ;
- l'organisation des Assises locales de l'EEDD toute l'année avec Alterre et Graine. Ce sera l'occasion d'un nouveau temps de rencontre avec l'organisation d'une journée régionale en décembre 2018 et la capitalisation des bonnes pratiques participatives mises en place en EEDD ;
- l'engagement à continuer, avec la participation de toutes les parties prenantes, à relier les dimensions écologique et solidaire de la transition.

ANNEXES



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER



Charte de la participation du public

Pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté
des décisions ayant un impact sur le cadre de vie

Préambule

La Charte de la participation du public proclame que toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet qui la concerne.

La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision, nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. Elle nécessite pour ce faire la mobilisation des moyens indispensables à sa mise en œuvre.

La Charte de la participation du public énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Elle s'adresse à tous les participants – porteur de projet et public – et constitue une aide dans la mise en œuvre du dispositif de participation. L'adhésion à la Charte vaut mise en œuvre des valeurs et principes qu'elle contient.

Les valeurs et principes énoncés par la Charte ne sauraient se substituer au respect des dispositions législatives et réglementaires existantes avec lesquelles ils convergent pour œuvrer à l'amélioration de la culture de la participation.



Article 1 – La participation du public nécessite un cadre clair et partagé

» La nature du projet

La nature du projet et ses enjeux, ainsi que le besoin auquel il répond sont clairement présentés.

» Le porteur de projet / le décisionnaire

Le porteur de projet et le décisionnaire, s'il est différent, sont clairement identifiés, ainsi que leurs responsabilités propres et les contraintes auxquelles ils sont soumis.

» L'objet du débat

La ou les questions à débattre sont clairement explicitées.

» Les scénarios alternatifs

Le porteur de projet présente, lorsque c'est pertinent, un scénario alternatif ainsi que les variantes envisageables, le cas échéant, sur divers points du projet.

» Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel

À chaque étape du projet, le processus décisionnel est précisé, et notamment la place de la participation du public ainsi que le degré de participation du public prévu (de la consultation à la co-construction). Ces choix sont opérés par le porteur de projet après consultation de tous les participants.

» L'information du public

Le public a accès, dans les limites définies par la loi, à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation et à sa mise en œuvre.

» La reconnaissance des savoirs et de l'expertise

Les participants reconnaissent mutuellement et respectent :

- les expertises réalisées par le porteur de projet ;
- les savoirs des participants et leur expertise d'usage ;
- les expertises complémentaires et/ou alternatives à celles réalisées par le porteur de projet.

» Le tiers garantissant le processus participatif

Pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants, le porteur de projet fait appel à un tiers garantissant le processus participatif ou à des participants ayant cette fonction. Ce dispositif répond à un objectif de neutralité et d'impartialité sur la conduite du processus participatif. Il relève, autant que possible, d'un consensus entre les participants avant sa mise en place.

Le tiers garant ou les participants ayant cette fonction produisent un bilan qui résume la façon dont s'est déroulée la participation, relevant les points de convergence et de divergence résultant des débats. Ce bilan est remis au porteur de projet, ou au décisionnaire, au titre des éléments préparatoires à son choix final. Il fait l'objet d'une diffusion large auprès du public et est accessible au moins jusqu'à la mise en œuvre du projet.

» Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes

Chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final.

» La robustesse de la décision

Le respect des valeurs et principes de la Charte dans l'élaboration de la décision contribue à améliorer la légitimité et la robustesse de la décision prise au terme de ce processus décisionnel.

» La continuité de la participation

La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet. Au minimum, un retour régulier vers les citoyens est prévu au cours de la mise en œuvre du projet.

Article 2 - La participation du public nécessite un état d'esprit constructif

» L'état d'esprit

Chaque participant se doit d'agir dans un esprit d'écoute, de bienveillance, de respect, d'ouverture, de sincérité, de loyauté.

» L'acceptation des divergences

Les divergences de points de vue sont respectées comme un élément susceptible d'améliorer la qualité du projet.

» L'implication des participants

Avoir un débat de qualité suppose que ses participants s'approprient le sujet, argumentent leurs positions, prennent en compte l'intérêt collectif du projet, et aient une attitude constructive dans la façon de le discuter.

» La culture de la participation

Le porteur de projet forme ses chefs de projet aux principes de la participation du public.

Article 3 - La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

» L'inclusion

La participation du public inclut tous les publics concernés, à travers une démarche pro-active pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer.

» La diversité

La diversité des publics garantit une plus grande qualité des débats et de la délibération.

» L'égalité

La participation du public garantit aux participants l'égalité de l'accès à l'information, à la parole, et à l'écoute.

» L'équivalence de traitement des points de vue exprimés

Il est porté une égale attention à la parole de chacun et les arguments avancés ne sont jugés que sur leur pertinence propre.

Article 4 - La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

» Les initiatives citoyennes

Le porteur de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions des participants sur :

- des informations et expertises complémentaires existantes qu'ils souhaitent verser au débat ;
- des projets alternatifs ou variantes au projet proposé ;
- des suggestions de modification du processus participatif ;
- des demandes d'expertises complémentaires. Les parties s'entendent pour prioritairement chercher à co-construire le cahier des charges des études complémentaires qui apparaissent utiles, rechercher en commun une solution à leur financement et mettre en place un comité de suivi.

» Les outils

Le porteur de projet utilise des méthodes et des outils participatifs de qualité incarnant les valeurs et principes contenus dans cette Charte. Il cherche à les diversifier afin d'assurer la plus grande pluralité des publics ainsi qu'une meilleure qualité des débats. Il s'engage à la fois à accueillir le public mais aussi à aller à sa rencontre.

» La reconnaissance

Les bénéfices de la participation du public sont d'autant plus importants que le porteur de projet valorise les contributions du public au cours du processus et dans son bilan final.

Annexe

Conditions de mise en œuvre de la Charte de la participation du public

Le préambule, ainsi que les articles 1 à 4 de la Charte de la participation du public constituent un référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux.

Utilisation de la Charte

La Charte peut être utilisée en l'état par les organismes et personnes se reconnaissant dans les valeurs et principes qu'elle énonce, et s'engageant à les mettre effectivement en œuvre ou à les promouvoir. Le porteur de projet précise s'il s'engage de manière générique pour l'ensemble de ses démarches participatives, ou s'il entend appliquer la Charte à l'occasion d'un ou plusieurs projets spécifiques, et précise lesquels.

Le porteur de projet peut également ajouter des valeurs et principes à la Charte et/ou préciser les modalités de mise en œuvre. Dans ce cas, il est recommandé que le public soit associé à ces modifications.

Dans tous les cas, les utilisateurs de la Charte - ou de la nouvelle charte issue de leurs ajouts ou précisions - se signalent auprès du ministère en charge de l'environnement et lui indiquent sur quels projets ils vont appliquer la Charte.

Le logo des utilisateurs ou promoteurs de la Charte figure sur le site internet dédié du ministère chargé de l'environnement. Ils participent à un mouvement d'ensemble traduisant la volonté de développer et généraliser la culture de la participation du public.

Suivi et évaluation de la Charte

Dans le cadre du comité de pilotage ayant participé à son élaboration, la Charte de la participation du public fera l'objet d'un bilan régulier de mise en œuvre. Des échanges d'expériences auront lieu périodiquement, associant notamment les utilisateurs de la Charte.

En tant que de besoin, la Charte sera susceptible d'être révisée sous l'égide du (de la) Ministre en charge de l'environnement.

Mise en place d'un centre de ressources / observatoire des pratiques

Un centre de ressources est créé pour la mise en œuvre effective des valeurs et principes contenus dans la Charte de la participation du public.

Il proposera notamment des outils innovants et pertinents ainsi que des exemples concrets d'application, permettant l'incarnation des valeurs et principes contenus dans la Charte.

Les utilisateurs de la Charte font connaître leurs expériences de mise en œuvre de celle-ci, pour la capitalisation et la montée en compétence du réseau.

Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer

Commissariat général au Développement durable
92055 La Défense Cedex
Tél. : 01 40 81 21 22



www.developpement-durable.gouv.fr



Démocratie environnementale : une nouvelle ambition participative,
de nouveaux droits pour les citoyens

La réforme du dialogue environnemental

Principales innovations des ordonnances de 2016

Table des matières

L'inscription de principes dans la loi	2
La concertation préalable	2
Qu'est-ce que c'est ? (Article L. 121-16)	2
Qu'est-ce que cela concerne ? (Article L121-1-A)	2
Le droit d'initiative	3
Qu'est-ce que c'est ? (Article L121-17)	4
Les seuils (Article L121-19)	4
La Commission nationale du débat public (CNDP)	4
Rôle (Article L121-1)	4
Fonctionnement (Article L121-9)	5
Projets d'aménagement ou d'équipement (Article L121-8 : Nature des projets concernés)	5
Plans et programmes (Article R. 121-1-1.- : Type de plans et programmes concernés)	7
Projet de réforme relatif à une politique publique (Article L121-10)	7
Saisine de la CNDP (Article L121-8)	7
Expertise complémentaire (article L121-1)	8
Exclusion (article L121-8)	8
Garants (article L121-1-1)	8
Conciliation (article L121-2)	8

L'inscription de principes dans la loi (Article. L. 120-1)

La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement a pour objectifs :

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

La participation confère le droit pour le public :

- d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;
- de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation;
- de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.

Les procédures de concertation préalable du code de l'urbanisme respectent ces droits.

La concertation préalable

Qu'est-ce que c'est ? (Article L. 121-16)

La concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet, plan ou programme. Elle est d'une durée minimale de quinze jours et maximale de trois mois. Son bilan est rendu public.

Le maître d'ouvrage indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

Qu'est-ce que cela concerne ? (Article L121-1-A)

La participation du public en amont concerne :

- Un projet (article L22-1) : réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol, préalablement au dépôt de la demande d'autorisation ;
- Un plan ou d'un programme (article L. 122-4) : schémas et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant.

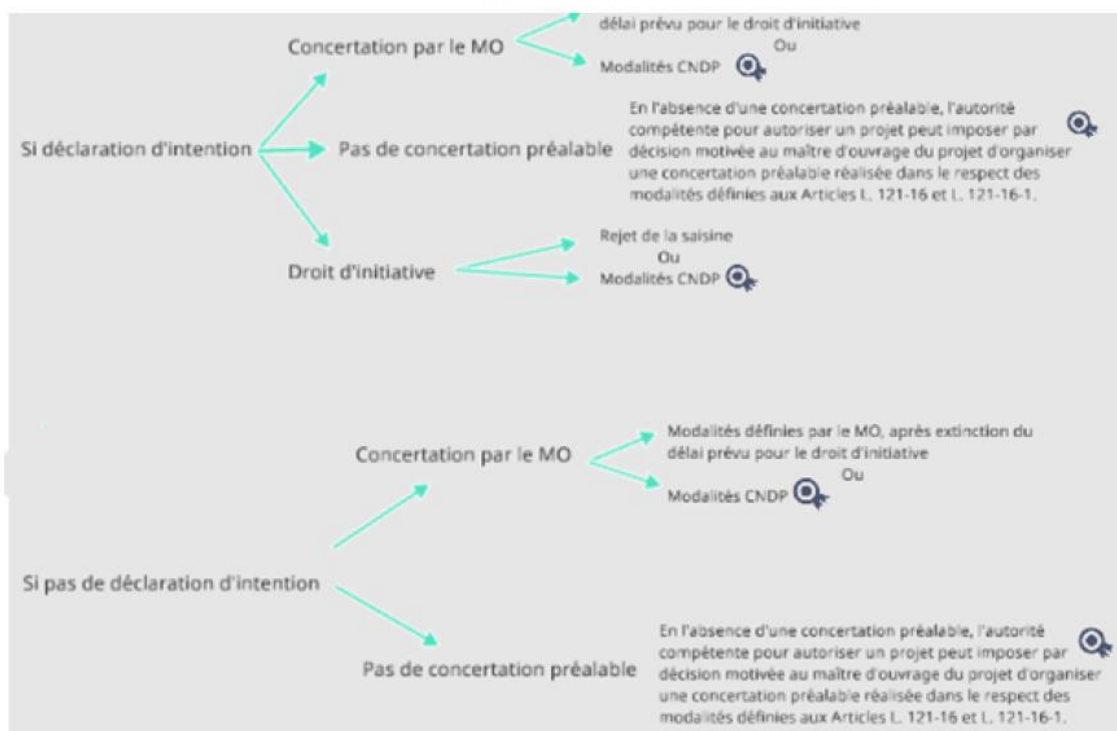
2. De concertation préalable mise en œuvre par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du plan ou programme, ainsi que celle demandée par l'autorité compétente (projets, plans ou programmes assujettis à une évaluation environnementale ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP - article L121-17) ;
3. De concertation préalable décidée à la suite du droit d'initiative.

Les modalités de la participation préalable s'appliquent aux procédures :

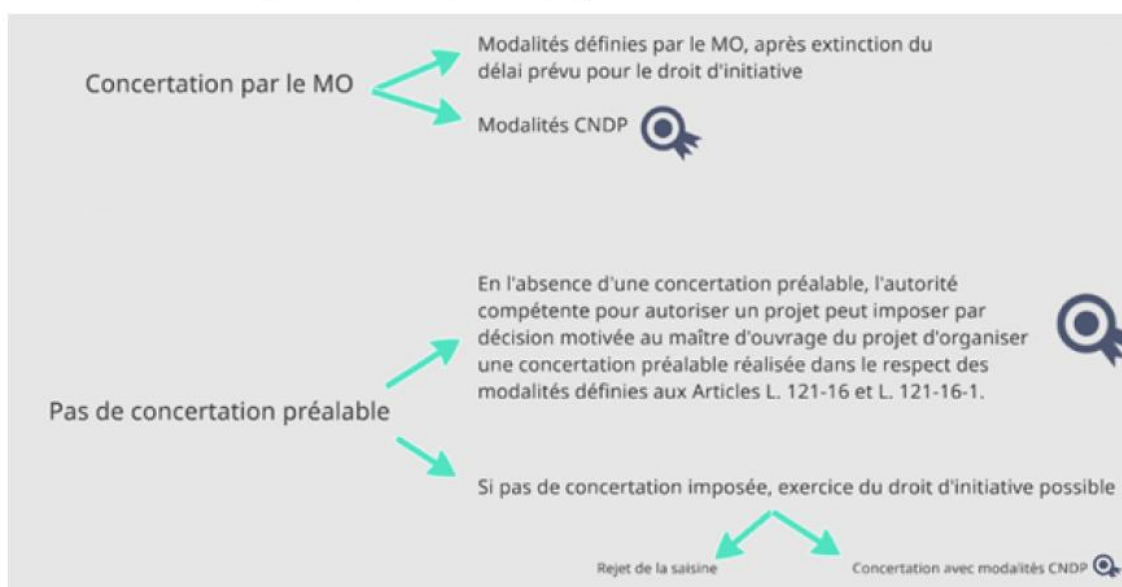
1. De débat public et de concertation préalable relevant de la compétence de la Commission nationale du débat public (projets, plans et programmes, de l'article L121-9) ;

Sans l'organisation d'une concertation préalable, l'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale (hors champ CNDP) peut imposer au maître d'ouvrage du projet d'organiser une concertation préalable (Article L121-16-1). Pour les projets faisant l'objet d'une déclaration d'intention et pour les plans et programmes, la demande d'autorisation n'est recevable que s'il y a eu déclaration d'intention pour le projet, que le délai pour le droit d'initiative est écoulé et que

l'organisateur a respecté les modalités de concertation annoncée (Article L121-20).
Concertation hors champ CNDP pour les projets



Concertation hors-champ CNDP pour les plans et programmes



Le droit d'initiative

Qu'est-ce que c'est ? (Article L121-17)

Sans concertation préalable décidée par le maître d'ouvrage, la personne responsable du plan ou du programme, ou imposée par l'autorité compétente, un droit d'initiative est ouvert au public pour demander l'organisation d'une concertation préalable (L121-16-1)

Le droit d'initiative est possible pour :

1. Les projets soumis à évaluation environnementale, hors champ CNDP, lorsque le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur au seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, ou lorsque le montant total des subventions publiques est supérieur à ce montant ; une déclaration d'intention doit être publiée par le porteur de projet avant le dépôt de la demande d'autorisation.
2. Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, hors champ CNDP

Après la publication de la déclaration d'intention, le public a deux mois pour exercer ce droit, pendant lesquels aucune concertation préalable libre ne peut avoir lieu. Seule une concertation organisée selon les modalités prévues dans la loi peut avoir lieu, c'est-à-dire notamment en présence d'un garant. C'est le Préfet qui apprécie la recevabilité de la demande et décide d'organiser ou non la concertation ; il en fixe les modalités, qui sont prévues par la loi (L121-16 et L121-16-1). Il impose la présence d'un garant.

Le droit d'initiative s'éteint dans le cas de projets, plans et programmes pour lesquels le maître d'ouvrage a organisé une concertation préalable respectant les modalités prévues par la loi. Il n'est pas applicable ni aux procédures de modification du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme prévues dans le code de l'urbanisme.

Les seuils (Article L121-19)

Le droit d'initiative peut être exercé par :

1. 20 % de la population (ressortissants de l'UE et majeurs) recensée dans les communes du périmètre de la déclaration d'intention, ou 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions du territoire mentionné dans la déclaration d'intention ;
2. Un conseil régional, départemental ou municipal ou un établissement public de

- coopération intercommunale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention ;
3. Une association agréée au niveau national ou deux associations ou une fédération d'associations agréées dans le cadre de la région ou du département dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention.

La Commission nationale du débat public (CNDP)

Rôle (Article L121-1)

La Commission nationale du débat public peut décider d'organiser un débat public ou une concertation préalable permettant de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques

principales du projet, du plan ou programme, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre.

Fonctionnement (Article L121-9)

Lorsque la CNDP est saisie, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision.

La commission apprécie, pour chaque projet, plan ou programme si le débat public doit être organisé en fonction de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

En cas de débat public (4 mois maximum pour les projets, 6 pour les plans et programmes), la CNDP l'organise et en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue. Elle peut aussi décider de l'organisation d'une

concertation préalable. Elle en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable et désigne un garant.

Lorsqu'un projet a fait l'objet d'un débat public lors de l'élaboration d'un plan ou d'un programme approuvé depuis moins de cinq ans, ce dernier est dispensé de débat public ou de concertation préalable (sauf exception).

Lorsque la CNDP est saisie d'un projet d'infrastructure linéaire énergétique, elle organise une concertation. Elle a deux mois pour se prononcer sur une saisine (débat public, concertation ou rejet de la saisine).

Projets d'aménagement ou d'équipement (Article L121-8 : Nature des projets concernés)

I. - La CNDP est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat. Pour ces projets, le ou les maîtres d'ouvrage adressent à la commission un dossier qui décrit les objectifs, les principales caractéristiques du projet, les équipements créés ou aménagés en vue de sa desserte, les enjeux socio-économiques, son coût estimatif, l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, une description des différentes

solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet.

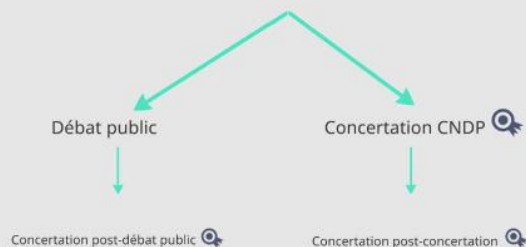
II. - Les projets dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique qui indique sa décision de saisir ou de ne pas saisir la Commission nationale du débat public. Il précise également les modalités de concertation qu'il s'engage à mener dans l'hypothèse où la commission ne serait pas saisie. Ces conditions respectent celles prévues par la loi (L121-16 et L121-16-1).

Seuils et critères des projets dans le champ CNDP

Catégories d'opérations (Article L. 121-8)	Seuils et critères (HT) (Article L. 121-8-I) Saisine automatique	Seuils et critères (Article L. 121-8-II) Publication obligatoire
1. a) Création ou élargissement d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées	Coût du projet supérieur à 300 M € ou longueur du projet supérieur à 40 km.	Coût du projet supérieur à 150 M € ou longueur du projet supérieure à 20 km.
b) Elargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 x 2 voies ou plus à chaussées séparées		
c) Création de lignes ferroviaires		
d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants		

Catégories d'opérations (Article L. 121-8)	Seuils et critères (HT) (Article L. 121-8-I) Saisine automatique	Seuils et critères (Article L. 121-8-II) Publication obligatoire
2. Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 100 M €.	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 35 M €.
3. Création ou extension d'infrastructures portuaires	Coût du projet supérieur à 150 M € ou superficie du projet supérieure à 200 ha.	Coût du projet supérieur à 75 M € ou superficie du projet supérieure à 100 ha
4. Création de lignes électriques	Lignes de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km	Lignes de tension supérieure ou égale à 200 kV et d'une longueur aérienne supérieure à 15 km
5. Création de canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures ou de produits chimiques	Canalisations de diamètre supérieur ou égal à 600 millimètres et de longueur supérieure à 200 kilomètres	Canalisations de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieur ou égale à 100 km.
7. Création d'une installation nucléaire de base.	Nouveau site de production nucléaire- Nouveau site hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 300 M €	Nouveau site de production nucléaire- Nouveau site hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 15 M €
8. Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs.	Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes.	Volume supérieur à 10 millions de mètres cubes.
9. Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables).	Débit supérieur ou égal à un mètre cube par seconde.	Débit supérieur ou égal à un demi-mètre cube par sec.
10. Equipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques	Coût des projets supérieur à 300 M €	Coût des projets supérieur à 150 M €
11. Equipements industriels	Coût des projets supérieur à 300 M €	Coût des projets supérieur à 150 M €

+ de 300 M : saisine obligatoire de la CNDP



Entre 150 et 300 M : publication obligatoire du projet par le MO

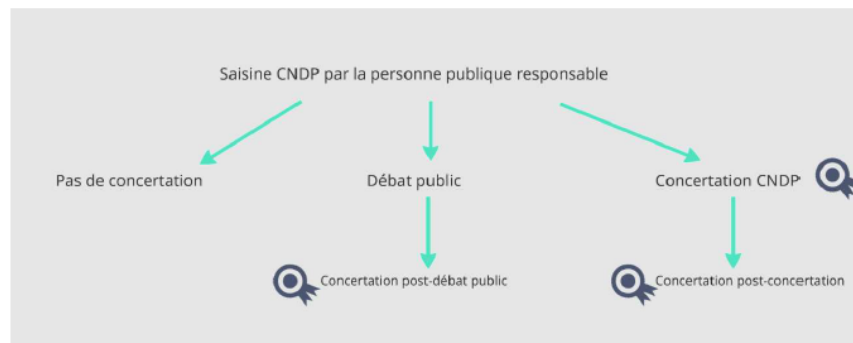


Plans et programmes (Article R. 121-1-1.- : Type de plans et programmes concernés)

Pour tout nouveau plan ou programme de niveau national créé après le 1er janvier 2017, la CNDP est saisie, sauf dispositions contraires, dès lors que ce plan ou programme s'applique dans au moins trois régions. Exemples de plans et programmes concernés :

- Schéma décennal de développement du réseau [électrique]
- Programmation pluriannuelle de l'énergie
- Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse

- Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques
- Plan national de prévention des déchets, de certaines catégories de déchets ou de matières et déchets radioactifs
- Programme d'actions national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole
- Programme national de la forêt et du bois
- Schéma national des infrastructures de transport



Projet de réforme relatif à une politique publique (Article L121-10)

Lorsque le Gouvernement souhaite organiser un débat public national sur un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, il peut saisir la CNDP en vue de l'organisation du débat public. Celle-ci peut également être saisie par soixante députés ou

soixante sénateurs, ou cinq cent mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, en vue de l'organisation d'un tel débat.

La CNDP organise le débat public national, d'une durée maximale de quatre mois.

Saisine de la CNDP (Article L121-8)

Pour les projets qui ne suscitent pas une saisine automatique mais seulement une publication obligatoire, la CNDP peut être saisie par :

1. Dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France ;
2. Dix parlementaires ;
3. Un conseil régional, un conseil départemental, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ;
4. Une association agréée au niveau national.

Cette saisine motivée intervient dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

La CNDP est également saisie des plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements, de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne.

Pour ces plans et programmes, les personnes publiques responsables de leur élaboration présentent à la CNDP les objectifs et les principales caractéristiques, les enjeux socio-économiques, l'identification des impacts significatifs du plan ou du programme sur l'environnement et l'aménagement du territoire, ainsi que les différentes solutions alternatives.

Expertise complémentaire (article L121-1)

La CNDP peut, de sa propre initiative, ou saisie par un président de commission particulière du

débat public ou par un garant demander la réalisation d'expertises complémentaires.

Exclusion (article L121-8)

Les dispositions concernant le débat public et la concertation préalable relevant de la Commission nationale du débat public ne sont pas applicables aux documents d'urbanisme et aux projets soumis

à une concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ainsi qu'au schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

Garants (article L121-1-1)

La Commission nationale du débat public établit une liste nationale de garants et la rend publique.

Le garant peut demander à la Commission nationale du débat public la réalisation d'une étude technique ou expertise complémentaire.

Le garant est désigné parmi les membres de cette liste et indemnisé par la CNDP. Le garant est chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, après le débat public ou la concertation. Le rapport final du garant est rendu public. Le garant est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité et 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.

Il décide ou non de donner suite aux demandes d'informations adressées, soit au maître d'ouvrage, soit à l'autorité publique compétente. Il peut adresser toute demande à la personne responsable du plan ou au maître d'ouvrage du projet pour assurer une bonne information et participation du public. Le public peut adresser ses observations et propositions par voie électronique ou postale au garant pour publication sur un site internet.

Lorsque la concertation préalable est organisée sous l'égide d'un garant, il appartient à la Commission nationale du débat public de désigner ce garant à la demande de la personne publique responsable ou du maître d'ouvrage.

Le garant établit dans le délai d'un mois, au terme de la concertation préalable, un bilan de celle-ci et résume la façon dont elle s'est déroulée. Ce bilan comporte une synthèse des observations et propositions présentées et, le cas échéant, mentionne les évolutions du projet qui résultent de la concertation préalable.

Conciliation (article L121-2)

En cas de risque de conflits ou de différends, la CNDP peut être saisie pour tout projet, par les parties concernées, d'une demande commune et motivée de conciliation en vue d'aboutir à la reprise du dialogue entre ces parties et à un accord entre elles sur les modalités de participation du public au processus décisionnel.

La Commission nationale du débat public désigne un conciliateur parmi ses membres. Le conciliateur peut faire appel à des experts extérieurs qui sont indemnisés par la commission.

Cette saisine ne suspend pas la procédure en cours.

Ces parties comprennent au moins :

- le maître d'ouvrage ;
- une association agréée au niveau national, ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s).

Synthèse réalisée par l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, 2018.
www.i-cpc.org