

Compte rendu du comité de concertation
Mission du Président de la République relative à la gouvernance environnementale
confiée à Bertrand Pancher
7 juin 2011

Personnes présentes :

Bertrand Pancher, *Député de la Meuse*

Éric Verlhac, *Inspecteur Général du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*

Nadine Bellurot, *Inspectrice Générale du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*

Lauriane Biré, *Attachée parlementaire de Bertrand Pancher*

Axel Joder, *Stagiaire de Bertrand Pancher*

Alain Monteil, *Directeur des routes et des transports, Conseil Général des Yvelines-Représentant de l'ADF (Association des Départements de France)*

Jean-Pierre Couffignal, *Directeur de l'Aménagement, Conseil Général des Landes-Représentant de l'ADF (Association des Départements de France)*

Florence Denier-Pasquier, *Administratrice, FNE*

Morgane Piederrière, *Chargée du suivi législatif et des relations institutionnelles, FNE (France Nature Environnement)*

Sylvie Flatrès, *Coordinatrice de la veille parlementaire pour FNH (Fondation pour la Nature et l'Homme)/ Ligue ROC / LPO (Ligue pour la Protection des Oiseaux)*

Pascale Kromarek, *Présidente du Comité « Droit de l'environnement », MEDEF*

Philippe Prudhon, *Directeur du département technique de l'UIC, mandataire du MEDEF au CSPRT (Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques)*

Audrey Herblin, *Chargée de mission, direction des affaires publiques, MEDEF*

Jérémy Simon, *Juriste / Chargé de mission à la Direction Droit de l'entreprise, MEDEF*

Anne Ubéda, *Déléguée générale, CESER de France (Conseil économique, social et environnemental Régional)*

Bertrand Pancher explique que le but de la rencontre est de faire se confronter les propositions issus du rapport avec les acteurs réunis autour d'une même table. Il ouvre la réunion en faisant une présentation générale du rapport, de la méthode, des principales propositions et des commentaires qui ont été publiés sur le blog gouvernanceenvironnementale.wordpress.com qui a servi d'outil à la concertation citoyenne.

Au regard des droits issus de la Convention d'Aarhus, il indique que sur les questions d'accès à la justice, la France est plutôt en avance par rapport à ses voisins européens, ce qui justifie d'avoir laissé de côté cet aspect dans la rédaction du rapport.

En ce qui concerne la phase amont de l'enquête publique, Bertrand Pancher souhaite prendre du recul suite à la publication des décrets d'application issus de la loi Grenelle II, afin de mieux traiter la concertation.

Commentaires de la part des organisations

- FNE

D'une manière générale, **FNE apprécie les propositions du rapport** de Bertrand Pancher.

La fédération s'interroge sur la **faible place laissée à l'expertise** dans le rapport où une seule

proposition l'évoque.

Éric Verlhac indique que **l'expertise a volontairement été laissée de côté car ce sujet était trop large** pour pouvoir être abordé complètement. Ce sujet était au moins aussi important en volume que le sujet principal du rapport. D'autres personnes réfléchissent actuellement à l'expertise et il faut le traiter complètement car c'est un élément clé.

FNE revient sur la 4ème et la 6ème proposition en s'interrogeant sur **l'indépendance de l'Autorité Environnementale et les manières de la conforter.**

Éric Verlhac répond que **l'intégration de l'Autorité Environnementale dans la nouvelle Structure Française du Développement Durable permettrait justement d'assurer cette indépendance** tout en lui assurant des moyens plus adaptés ce qui n'est pas toujours le cas actuellement.

L'Autorité Environnementale disposerait ainsi d'un **rôle clé dans l'évaluation.**

En ce qui concerne l'accès à l'information environnementale, **FNE s'interroge sur la place de la CADA.** Même avec la publication obligatoire d'un certain nombre de documents **il manque une cohérence sur ce sujet.**

FNE trouve toutefois que **la proposition relative à la CADA est bonne.** Néanmoins, si FNE rejoint Bertrand Pancher sur le bon accès des Français à la justice, l'association insiste sur le fait que **les délais de justice sont parfois très longs en matière environnementale** ce qui enlève tout l'intérêt. La proposition de référé exécutoire permettrait de passer à une étape supérieure.

Doit-on différencier les informations environnementales en tant que telle ? FNE pense à la création un **vrai service public de l'information environnementale.**

Bertrand Pancher répond que le portail toutsurlenvironnement.fr n'est effectivement pas parfait car **l'information est dispersée.**

Le rapport préconise déjà une adhésion obligatoire. **Son intégration à la nouvelle structure permettra de lui donner de nouveaux moyens afin de regrouper toutes les informations en les territorialisant.**

FNE suggère également que les sites institutionnels indique un lien vers le portail qui est encore trop confidentiel.

FNE s'interroge également sur **les moyens de cette nouvelle Structure** en craignant que le **regroupement des différentes structures entraîne une baisse globale des crédits.**

Bertrand Pancher indique que **la question des moyens dépasse le rapport lui-même.** Mais l'idée n'est clairement pas de diminuer les moyens attribués. Il s'agit de créer une structure qui ait suffisamment de poids pour peser sur l'ensemble des sujets.

La **19ème proposition reprend une suggestion de Michel Prieur** sur la définition d'un cadre général de la concertation. La proposition de Michel Prieur semble appropriée pour FNE car elle appuie **l'idée de garanties à la concertation plutôt que sur les formes que la concertation doit prendre.**

Cette notion de garantie permet de formaliser les exigences minimales pour une bonne concertation et une traçabilité de la décision, mais cela doit se faire dans un cadre général, pour aller vers une culture de la concertation.

Bertrand Pancher indique qu'il **existe déjà de bonnes pratiques en amont sur la concertation, qui peuvent servir de références pour être généralisées.**

FNE estime que **cette méthode présente le problème d'être peu lisible,** ce que la loi aurait le

mérite de clarifier. FNE est favorable à un **statut juridique de la concertation**.

Le MEDEF, de son côté, ne souhaite pas que la concertation en amont soit législativement encadrée, pour ne pas alourdir les procédures. On peut envisager quelques principes généraux mais il faut laisser de l'autonomie à la concertation amont, en ce qui concerne son déclenchement comme son déroulement.

Le fait que la concertation amont ne soit pas encadrée est par ailleurs une bonne chose car cela permet de l'adapter aux différents types de projets.

FNE précise **défendre l'idée de garanties communes à tous les modèles de concertation mais pas d'outils communs**. Ces garanties doivent porter sur l'opportunité du projet.

Les représentants de l'**ADF indiquent que par l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, ces garanties existent déjà**.

FNE précise qu'il manque tout de même un **statut juridique de la concertation** et que lorsque le maître d'ouvrage concerte, il le fait selon ses propres règles, ce qui signifie souvent une concertation à minima sans garanties.

L'ADF indique qu'il sera **compliqué d'avoir une vision générale de la concertation** notamment en matière d'urbanisme car les projets présentent vraiment des différences notables. Il faut prendre en compte la **notion de dimension de projet qui dépasse les territoires**. On pourrait néanmoins **envisager des recommandations visant à obtenir des garanties sur les principes à prendre en compte pour mener la concertation, plutôt que des prescriptions législatives ou réglementaires**.

FNE estime que **la saisine de la CNDP par le CESE est une bonne chose**.

Au sujet de la **CNDP**, FNE indique que cette dernière a **une compétence nationale mais elle est parasitée par des débats parallèles qui nuisent à son développement**. **L'articulation des saisines de débats entre les CESER et la CNDP est une bonne chose**.

FNE **souligne que souvent, la concertation n'est pas continue** et qu'il peut y avoir des ruptures à certains moments : par exemple entre une concertation amont et une enquête publique. Il n'y a pas de dynamique de construction de la décision.

Enfin, FNE aborde la question du **statut du bénévole**. L'organisation est consciente que ce sujet déborde le cadre du rapport mais elle milite pour **trouver des solutions facilitant la représentation de la société civile dans les instances de concertation**. On pourrait par exemple **envisager un défraiement des personnes participant à la concertation s'ils ne sont pas rémunérés pour cette activité par ailleurs**.

- FNH, la Ligue ROC et LPO

FNH, la Ligue ROC et LPO sont en accord avec les remarques de FNE.

- Assemblée des CESER de France

L'assemblée des CESER de France se félicite de la place qui est laissée à leur institution dans le rapport et sur les questions de gouvernance à 5.

L'assemblée des CESER se montre **disposée à parler de la remise à plat des instances de concertation au niveau locale**, comme cela est préconisé dans le rapport.

Enfin, l'assemblée indique que **les liens entre CESER et Conseils de Développement existent déjà**, bien que cela reste informel. Lorsque les Conseils de Développement sont bien organisés, leur association aux CESER se fait naturellement.

- ADF

L'ADF se félicite de la volonté de n'avoir qu'une organisation globale ce qui peut conduire à une **homogénéisation des bonnes pratiques**. Le fait d'avoir une information environnementale commune est un véritable point positif.

L'ADF se montre toutefois **inquiet en ce qui concerne l'expertise et l'évaluation**. Il serait préférable de recourir à **une expertise nationale mais de conserver une évaluation locale**. Toutefois, **la dissociation entre expertise et décision va dans le bon sens**.

Il faut que **l'expert dispense également des conseils pour les maîtres d'ouvrages afin de les aider à bien faire et ne pas se contenter d'une expertise sanction**.

Le MEDEF précise que **l'administration ne peut pas avoir un rôle de conseil**, notamment du fait de certaines circulaires ministérielles même si expliquer à un exploitant le cadre et les règles à suivre serait très utile. En séparant l'expertise de la décision, il pourrait être envisagé de donner une mission de conseil à l'expert.

L'ADF indique qu'il faudrait préciser de quelle manière cette dissociation va intervenir. Dans le cadre de la 4ème proposition (Dissocier l'expert du décideur)

Bertrand Pancher précise que **le fonctionnement suggéré est celui de l'ANSES**.

L'ADF aborde ensuite la question de la réalisation du projet et de l'éventuel recours à l'expérimentation. Il faudrait **intégrer l'impact de la décision de ne rien faire dans les présentations de débats** pour que les citoyens perçoivent l'intérêt réel d'un projet et développer ainsi la concertation.

L'idée de recherches, d'essais, d'expérimentations doit être développée sur le plan environnemental pour aboutir à une décision commune.

Au sujet de la **13ème proposition** « Améliorer les modalités et la présentation des résultats de la concertation. », **l'ADF se montre favorable sur le principe** mais souligne l'importance qui doit être accordée à ce sujet lors de la mise en place législative.

Cela peut s'avérer lourd et il ne faut pas qu'un projet ne puisse pas voir le jour simplement pour un défaut minime dans la réponse à une remarque qui a été formulée lors de la concertation.

Il ne faut **pas aller dans le détail de toutes les réponses mais regrouper les questions par thèmes** comme cela est fait actuellement, car certaines décisions ont déjà été cassées pour manque de motivation.

L'ADF s'interroge sur **les limites à la concertation** : il existe un certain nombre de **petits projets qui peuvent se passer de concertation** et qui pourraient être pénalisés par un recours systématique à la concertation.

Il y a sans doute une **réflexion à mener sur le principe de la loi Bouchardeau**.

- MEDEF

Le MEDEF partage presque tous les constats du rapport. Il est aussi en accord avec un certain nombre de propositions, mais trouve que d'autres sont trop générales et insuffisamment différenciées selon les situations concrètes.

Le MEDEF indique qu'aujourd'hui **la concertation n'est pas réglementée et qu'il ne souhaite pas que ce soit le cas car il existe déjà de nombreuses procédures de consultation et de participation**. Mais il est en faveur de la concertation en amont des projets, et constate que **de nombreuses entreprises la pratiquent déjà**.

Le MEDEF estime qu'il ne faut **pas qu'il y ait de sanctions juridiques au manque de concertation amont**. Il est nécessaire que cette concertation reste souple et puisse

s'adapter aux circonstances et aux acteurs locaux.

En ce qui concerne le constat 5 de la seconde partie (*Le déficit ressenti de participation du public au débat*), cela est relatif au **déficit de concertation notamment sur l'opportunité du projet** : le MEDEF insiste sur le fait que l'appréciation de l'opportunité d'un projet devrait incomber au seul porteur de ce projet. Un **maître d'ouvrage privé doit pouvoir garder la responsabilité de son projet, sans encadrement des modalités de la concertation. Si c'est le cas, il sera plus enclin à pratiquer la concertation.**

Une différence pourrait être faite entre projets publics et projets privés : l'appréciation de l'intérêt, ou de l'opportunité ou encore de la légitimité d'un projet public demande sans doute davantage de débat et de concertation. **Le débat devrait être plus limité lorsqu'il s'agit d'un projet privé** par exemple en portant sur l'emplacement du projet. Si la concertation en amont fait apparaître des interrogations ou des contestations sur l'opportunité ou la légitimité d'un projet privé, le maître d'ouvrage (ou le porteur de ce projet) décide s'il doit le modifier (voire le retirer) ou non. Mais la contestation de l'opportunité d'un projet privé ne doit pas conduire à rendre le public co-décideur, ni mener à des actions contentieuses.

Bertrand Pancher est d'accord pour apporter des précisions sur ce point dans la version finale du rapport.

FNE réagit et estime que l'opportunité peut se discuter plus globalement à l'échelle du territoire et pas seulement sur un seul projet.

Le MEDEF résume ensuite sa position sur les principales propositions du rapport.

À propos de la **1^{ère} proposition, il se déclare réservé mais pas fondamentalement opposé.** S'agissant de la **2^{ème} proposition**, l'organisation patronale émet des **réserves sur la préconisation tendant à promouvoir l'accessibilité de données brutes.**

Bertrand Pancher défend l'intérêt de la création d'une Structure fédératrice d'information et indique que les modalités d'utilisation et de publication des données brutes seront discutées au sein même de l'instance.

Concernant la proposition n°3, le MEDEF ne pense pas utile de rendre exécutoire les décisions de la CADA en matière environnementale en invoquant notamment l'idée d'égalité entre les différents domaines sur lesquels la CADA doit statuer. Il se demande en effet quelles raisons pourraient justifier de réserver un sort particulier aux avis de la CADA en matière environnementale par rapport à tous ses autres domaines de compétence.

De plus, la CADA elle-même (auditionnée fin 2010 lors de l'élaboration du rapport d'information des députés Dosière et Vanneste sur les autorités administratives indépendantes) ne souhaite pas disposer de plus de responsabilités.

Le MEDEF est **d'accord avec les 4^{ème} et 5^{ème} propositions** (dissociation de l'expertise et de la décision, et valorisation de la pluridisciplinarité).

L'organisation patronale **demande des précisions sur le sens des termes « déconcentration de l'Autorité Environnementale »**, en faisant remarquer qu'il existe déjà de nombreuses autorités environnementales à différents niveaux territoriaux.

Éric Verlhac indique que l'idée du rapport est de **faire en sorte que les préfets de régions ne soient plus l'Autorité Environnementale pour les départements.** Cela passe par la mise en place d'**autorités environnementales interrégionales** (recouvrant le découpage régional ou même plusieurs régions) **qui dépendraient de l'Autorité Environnementale nationale intégrée à la nouvelle Instance.**

L'ADF s'interroge sur le **devenir du CNPN** (Conseil National de la Protection de la Nature).

Éric Verlhac précise qu'il **ne sera pas affecté**, il s'agit simplement de sortir de l'autorité hiérarchique du préfet.

L'ADF craint que cette décision conduise à une perte d'expertise.

Au sujet des **lanceurs d'alertes**, le **MEDEF** estime que cela est plutôt du ressort des **institutions représentatives du personnel** et du domaine du droit social.

Le MEDEF s'interroge également pour savoir si le lancement d'alerte concernera **des produits ou des enjeux de société** en précisant qu'à l'échelle de l'entreprise, notamment sur les questions de sécurité, il existe déjà de tels processus.

Le MEDEF estime qu'il serait préférable de mettre l'accent sur des **actions d'information**, notamment à l'intention des petits industriels.

FNE revient également sur cette proposition et indique y être favorable. Il faut néanmoins préciser **quelles seront les personnes susceptibles de saisir l'Agence et les sujets qui pourront être concernés par ce procédé** du lancement de l'alerte.

Bertrand Pancher répond que l'instance **aura d'abord un rôle de filtrage des différents sujets** qui lui sont proposés, puis **par la suite elle aura vocation à porter les sujets retenus**. Il est bien précisé que le **rapport entend reconnaître le rôle des lanceurs d'alertes** en répondant à une demande d'information et **non, pour le moment, leur donner un statut**.

Suite à ces précisions, le **MEDEF se montre plus favorable à cette mesure**.

Sur la base de ces réflexions, il est indiqué que **des précisions sur les méthodes préconisées seront apportées dans le rapport final**.

En ce qui concerne le recours aux livres verts/livres blancs (**14ème proposition**) les études d'impacts (**16ème proposition**), les CLI (**18ème proposition**) le **MEDEF est d'accord** avec ce qui est proposé.

Le MEDEF se montre **particulièrement favorable à la proposition d'évaluation des lois et règlements**.

Éric Verlhac indique que le Ministère réalise actuellement un travail d'inventaire sur la 17^{ème} proposition relative aux instances locales de concertation.

Il est convenu que ce **compte-rendu soit publié sur le blog** ayant recueilli les commentaires des internautes sur la première version du rapport de Bertrand Pancher :

gouvernanceenvironnementale.wordpress.com