

**Discours du 7 mars 2012**  
**Présentation du rapport commandé par le Président de la République Française sur**  
**« La concertation au service de la démocratie environnementale »**  
*Pour une définition d'un cadre général de la gouvernance environnementale*

*En présence des représentants de la société civile Française engagés dans le domaine de l'environnement*

Bonjour à tous,

Tout d'abord, merci d'être venus nombreux à cette présentation du rapport pour lequel je vous ai auditionnés et que j'ai présenté au Secrétaire Général de l'Elysée le 15 février dernier. Certains d'entre vous ont été particulièrement patient car je sais à quel point vous attendiez les conclusions de ce rapport. Je vous remercie tous pour vos précieuses contributions.

Comme vous le savez, le Président de la République m'avait confié cette mission le 22 septembre 2010 afin que je lui formule des propositions concrètes visant à améliorer les processus décisionnels sur les questions environnementales.

Avec Eric Verlac, et Nadine Bellurot inspecteurs généraux, ainsi que mon assistante parlementaire Laurianne Biré que je tiens à remercier pour leurs engagements, j'ai, comme vous le savez, consacré plusieurs mois d'auditions qui m'ont permis de recueillir les avis et propositions de 46 organisations, représentées par près de 100 personnes correspondant aux membres des 5 collèges du Grenelle, à savoir les représentants des salariés par l'intermédiaire notamment de la CFDT, ceux des entreprises (RTE, RFF, MEDEF...), ceux des collectivités territoriales (ADCF, AMF), des membres d'associations de protection de l'environnement (WWF, FNE, FNH), des représentants de l'État (CGDD, Autorité environnementale), mais aussi des organisations telles que la CNDP, Amorce, l'Anses, l'ANCCLI, Vivagora, Inf'OGM, Orée, Bayer et bien d'autres encore. Nous avons alors choisi d'intituler ce rapport « La concertation au service de la démocratie environnementale ».

Ce rapport a été structuré en 3 parties. Le 1er chapitre porte sur les modalités de l'accès du public à l'information environnementale; le 2ème chapitre porte sur l'amélioration de la participation des parties prenantes et du public aux décisions environnementales et le 3ème chapitre porte sur la diversification des outils de concertation concernant les débats sur les enjeux de société. Mon objectif, tout en répondant à la commande du Président aura été de poser les bases à un cadre général de la gouvernance environnementale. La tâche n'est pas aisée, mais je crois que mes propositions vont dans le sens d'un compromis satisfaisant au mieux les différents intérêts en présence et surtout permettant un meilleur accès à l'information et plus de dialogue à la fois entre les acteurs et les citoyens en amont de la décision finale.

Les premières pistes de réflexions ont été soumises à une concertation en ligne par l'intermédiaire d'un blog [www.gouvernanceenvironnementale.wordpress.com](http://www.gouvernanceenvironnementale.wordpress.com). Cette concertation en ligne a duré un mois entre le 2 mai et le 1er juin 2011 et a permis d'enregistrer 10 000 pages vues sur le blog ainsi que 156 commentaires au total, dont plus de 80 de la part de personnes extérieures.

Le rapport d'étape vous a été envoyé mi-avril 2011 afin d'obtenir votre avis sur cet état d'avancement. Certains d'entre vous sont venus réagir sur le blog. D'autres ont préféré adresser leurs commentaires par mail ou par écrit.

Un comité de concertation réunissant des représentants des différents acteurs du Grenelle s'est tenu le 7 juin 2011. Le compte-rendu de cette réunion et la synthèse des commentaires issus du blog expliquant les modifications apportées aux propositions initiales a été ajouté au rapport.

L'exercice de présentation des 23 propositions pouvant être considéré comme quelque peu fastidieux, certaines propositions seront présentées plus rapidement que d'autres, sur lesquels je m'attarderai un peu plus.

## **Le Chapitre 1 a traité des modalités de l'accès au public de l'information environnementale avec 3 constats :**

- L'information environnementale reste dispersée, sans cohérence d'ensemble ni homogénéité de traitement.
- L'engagement des acteurs publics dans l'enrichissement de l'information environnementale est perfectible
- La gestion locale de l'information environnementale est aléatoire

**9 propositions ont été exprimées** pour répondre à cette problématique

- **La 1ère proposition, la proposition phare consiste à créer une Agence indépendante** en charge principalement de l'information environnementale, de la participation du public et de l'évaluation des politiques. Sa dénomination pourrait être **l'Agence Française de l'information environnementale et de la participation citoyenne**

### S'agissant de la composition de l'agence

L'Agence pourrait être composée d'entités gardant chacune leur propre organisation, compétence et missions internes à leur structure d'origine. L'Agence jouant un rôle de cohésion par la transversalité de son approche. Pourraient faire partie de l'Agence :

- le Commissariat général au développement durable, pour ce qui est de sa mission d'information. L'Agence aurait vocation à élaborer le cadre et la doctrine d'une politique globale d'information en matière environnementale en liaison avec l'ensemble des acteurs publics, privés et associatifs concernés. Elle gèrerait également le Portail « [toutsurlenvironnement.fr](http://toutsurlenvironnement.fr) ».
- l'Autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)
- le Comité de prévention et de précaution (CPP). Une modélisation de la gestion de l'alerte y serait mis en place.
- la Commission nationale du débat public (CNDP), ayant une mission d'expertise et de conseil en matière de concertation. Je propose de renommer la CNDP en CNPP (Commission Nationale de la Participation du Public).

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

### Concernant la Saisine de cette Agence

L'Agence regroupe 4 structures distinctes dont les saisines resteraient propres à chaque entité. L'Agence pourrait également être saisie par le Parlement à des fins d'évaluation économiques ou environnementales, selon des modalités qui restent à déterminer.

### Pour ce qui est de ses missions transversales

#### Sur la concertation

L'une de ses premières missions pourrait être de rédiger un code de déontologie et une charte de référence de la concertation. Il s'agit de mettre en place une sorte de boîte à outils de la participation. Cette Agence pourrait apprécier le dispositif de consultation et d'information amont le plus adapté à un projet et déposer son « cachet » à toutes les démarches de concertation la sollicitant pour appui.

#### Sur la prévention / précaution

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

#### Sur l'information environnementale

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

#### Sur la prospective

L'Agence a élaboré des recommandations auprès des pouvoirs publics sur les dispositifs environnementaux et participatifs à venir.

- **La 2ème proposition : Poursuivre le développement du Portail [toutsurlenvironnement.fr](http://toutsurlenvironnement.fr)**

Il est indispensable de rendre obligatoire l'adhésion des autorités publiques au portail et de mettre en place une vraie collecte des données auprès des producteurs d'informations.

L'ensemble des Ministères et leurs établissements publics, en particulier toutes les Agences de l'eau, l'ensemble des Préfectures, et notamment leurs Directions régionales de l'Environnement, de l'aménagement et du logement devraient être conventionnés avec le Portail, ce qui n'est pas le cas actuellement. L'ensemble des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 15 000 habitants devraient également être adhérentes

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

La nouvelle Agence créée ci dessus piloterait le portail et organiserait l'accès des données :

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

L'accessibilité des données brutes doit également être facilitée.

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

Contrairement à ce qui constitue la règle actuellement, il est proposé que lorsqu'en matière environnementale, la CADA a émis un avis positif sur le caractère communicable d'un document, notamment préparatoire, sa communicabilité soit de droit, et qu'il appartienne à l'autorité publique qui conteste cet avis de saisir elle-même le juge et d'en demander éventuellement le sursis à exécution.

En plus de cette proposition, je préconise la modification de la gouvernance de la CADA en ouvrant sa composition aux acteurs du développement durable.

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

Dans les missions des organismes publics ce qui relève de la gestion du risque environnemental ou sanitaire et ce qui relève de l'expertise environnementale ou sanitaire. La décision finale sera fondée sur une pluralité d'expertises permettant une décision mieux comprise.

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

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

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

En créant des Commissions régionales qui reprendraient les compétences exercées par les Préfets de région, aujourd'hui juges et parties lorsqu'ils agissent en qualité d'Autorité environnementale.

L'avis, dont serait responsable ce nouvel organisme, serait collégial. Les Autorités environnementales régionales pourraient être composées d'experts de diverses origines qui valideraient ensemble les avis, comme cela se pratique au niveau national. Les experts pourraient être désignés avec l'accord de l'Autorité environnementale au sein comme en dehors de l'administration.

Il importe que ces avis soient rendus de façon homogène sur l'ensemble du territoire, qu'il y ait en quelque sorte une « doctrine nationale ». Cette homogénéisation ne doit pas être un obstacle à la nécessaire adaptation aux réalités locales et à la nature des projets.

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

Je préconise d'engager une démarche concertée de reconnaissance des lanceurs d'alerte. Après que les procédures internes aux entreprises ont été épuisées, l'Agence pourrait avoir pour mission de répondre pour avis au lanceur d'alerte soit en classant le dossier s'il s'avère que les études existantes sont suffisantes pour alerter les autorités compétentes, soit en lançant de nouvelles investigations dont les résultats seront publiés.

Le détail du fonctionnement de la gestion de l'alerte au sein de l'Agence est à débattre avec les experts

- **Proposition 8 : Rendre effectif l'obligation de désigner un responsable de l'accès à l'information environnementale dans la sphère publique**
- **Proposition 9 : Valoriser les NTIC dans les processus d'information et de concertation**

---

## **Le 2ème chapitre concerne l'amélioration de la participation des parties prenantes et du public aux décisions environnementales**

### **Avec 7 Constats :**

- Une législation complexe
- Un manque d'effectivité de la consultation du public dans les études d'impacts des lois
- Un délai trop court de consultation des décrets en préparation
- Le fonctionnement actuel de la CNDP qui privilégie un modèle unique de débats
- Le déficit ressenti de participation du public au débat
- L'articulation entre les différentes instances de concertation locale à améliorer
- Les modalités de la concertation sur les projets au niveau local à perfectionner

**Et 10 propositions** pour répondre à cette problématique

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

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

La loi Grenelle 2 prévoit la possibilité pour la CNDP lorsqu'elle décide qu'un débat public n'est pas nécessaire, de recommander l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose au maître d'ouvrage. Dans le prolongement de cette disposition, il est proposé de rendre obligatoire la mise en œuvre de ces recommandations et de donner à la CNDP le pouvoir de labelliser ces concertations volontaires ainsi que la méthodologie retenue.

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

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

Je propose de formaliser le recours si nécessaire à la gouvernance à 5, dans la phase préalable aux débats publics, pour mieux les préparer et s'inscrire dans la logique d'une concertation d'opportunité du projet.

A ce stade, pourrait être faite une synthèse des avantages et inconvénients du projet sans préjuger de la décision finale. Dans les enjeux, l'impact de ne rien faire et la question du financement du projet, doivent également être analysés afin de pouvoir être présentés au public pour débat.

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

Il est nécessaire de mieux coordonner le temps du débat et celui de la décision pour permettre l'exécution des projets dans des délais raisonnables et garder toute la crédibilité de la participation du public.

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

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

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

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

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

Le Livre vert doit être conçu comme le corpus de différentes expertises destinées à enrichir l'étude d'impact. Il permet de faire un état des lieux de la situation existante, sur la base d'une

connaissance partagée. Une consultation est lancée sur un thème.

Le Livre blanc doit se situer à la jonction de la concertation, dont il pose le processus et le bilan et du projet de loi dans lequel les propositions retenues servent de base à l'élaboration définitive de la loi.

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

Mettre en ligne une synthèse des observations recueillies et de leur prise en compte, étendre ce dispositif aux textes ayant une incidence sur le développement durable (santé, industrie, consommation, solidarité et emploi....).

- **16ème proposition - Étendre aux projets de décrets d'application des lois, les recours aux études d'impact. Faire évaluer par l'Autorité environnementale les études d'impacts des lois**

Soumettre à l'évaluation de l'Autorité environnementale les études d'impact et les modalités de concertation accompagnant les projets de lois et règlements portant sur l'environnement. Elle pourrait expertiser ces études pour le compte du Parlement auquel il reviendrait de donner la suite qu'il juge opportune à l'avis de l'AE.

J'envisage aussi une saisine de l'AE par le CESE et l'Etat pour une évaluation économique et environnementale des études d'impacts sur de grands dossiers qui apparaissent comme majeurs.

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

- **17ème proposition consiste à mieux organiser les différentes instances de concertation territoriale**

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

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

Créer des Conseils de Développement Départementaux.

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

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

- **La 18ème proposition vise à renforcer les moyens d'actions des Conseils Locaux d'Information (CLI)**

Je propose de reverser 1% de la taxe sur les INB (installations nucléaires de bases) aux CLI pour leur permettre un financement régulier.

Il est fréquent que les CLI interviennent sur des territoires où les installations nucléaires ne représentent pas l'unique risque industriel, par exemple par la présence d'installations classées disposant de CLIC. Aussi, j'envisage, le cas échéant, de mutualiser les moyens de fonctionnement

(locaux, secrétariat) de ces différentes structures d'information et de concertation entre citoyens et industriels tout en conservant leurs compétences propres (élus et société civile qui y siègent).

- **La 19ème proposition** prévoit de **codifier le droit à l'information et à la participation** en matière environnementale ou à défaut d'éditer un recueil de textes ou de guides pratiques pour améliorer la lisibilité et l'accessibilité au droit.

---

### **Le Chapitre 3 traite lui de la diversification des outils de concertation concernant les débats sur les enjeux de société**

en s'appuyant sur 3 constats :

- L'absence de diversification des outils de concertation
- L'absence de méthodologie de référence
- Un unique initiateur de débat de société, le Gouvernement

Il énumère 4 propositions pour répondre à cette problématique

- **20ème proposition** : **L'ouverture de la saisine de la CNDP pour l'organisation de débats de société**

La saisine de la CNDP devrait être votée par les deux assemblées avec une majorité qualifiée.

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

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

- **La 21ème proposition** :  **vise à choisir la CNDP comme instance de référence pour l'organisation du débat public**

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

- **La 22ème proposition** :  **consiste à délimiter l'objet du débat de société**

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

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

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

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

Il convient de diversifier les modes de participation du public en recourant plus fréquemment aux conférences de citoyens ou en mettant en place des outils web pour une concertation encadrée,

afin de donner une plus grande visibilité publique, une meilleure appropriation par les Français.

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

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

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

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

### **En Conclusion**

Je souhaite que ces propositions fassent l'objet d'une proposition ou d'un projet de loi. En ces temps de campagne, j'ai adressé mon rapport aux principaux candidats à la présidentielle, en leur demandant de bien vouloir réagir sur mes propositions. Je ne manquerai pas de vous communiquer leur réponse.

La présentation d'aujourd'hui a pour but de me permettre de vous saluer en cette fin de mandature, de vous remercier à nouveau pour votre contribution et bien sûr d'entendre vos réactions sur mes propositions autour d'un verre , ce qui est toujours plus convivial.

Je voulais exprimer le vœu de continuer à travailler ensemble après les élections présidentielles et législatives qui nous écarteront les uns des autres pendant plusieurs mois.

J'ai beaucoup appris grâce à vous, j'ai rencontré en vous de très grands acteurs de la société civile, du monde de la recherche, de l'administration, engagés, passionnants et passionnés. J'ai eu beaucoup de chance de vous côtoyer.

Dans la métamorphose du monde dont vous connaissez plus que d'autres la réalité, vous êtes les passeurs du modèle ancien au nouveau. Nous qui avons cette chance d'être éveillé, nous avons aussi un devoir celui de construire au plus vite son architecture.

Merci et bravo pour tout.

Bertrand Pancher