LES ÉCUEILS À ÉVITER

- L'ENVOI TARDIF DES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES AUX RÉUNIONS ;
- LES HORAIRES INADAPTÉS À CERTAINS ACTEURS SANS FLEXIBILITÉ ;
- LA RÉTENTION D'INFORMATIONS NÉCESSAIRES AU BON DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION ;
- LA MISE PLACE D'UNE CONCERTATION SANS S'ASSURER DE LA PRÉSENCE DE TOUS LES ACTEURS CONCERNÉS ;
- LES ABSENCES DE COMPTE-RENDU DE RÉUNION ET DE BILAN ;
- LE MANQUE DE PRISE EN COMPTE DES CONTRIBUTIONS DES DIFFÉRENTS ACTEURS DANS LA DÉCISION FINALE ;
- L'ABSENCE DE MOBILISATION DES EXPERTS INDÉPENDANTS ;
- L'ÉLABORATION D'UNE CHARTE SANS MOYENS NÉCESSAIRES POUR SON APPLICATION SUR LE TERRAIN.

BIBLIOGRAPHIE

- **La concertation en environnement : Eclairage des Sciences Humaines et repères pratiques**
  > ADEME, ref. 7325 – Septembre 2011
- **10 années de recherches sur la concertation à l'ADEME– Panorama de recherche**
  > ADEME, ref. 7326 – Septembre 2011
- **Participer à la concertation et au débat public : le cas des infrastructures de transport**
  > FNE– Janvier 2012
  > disponible en téléchargement gratuit sur fne.asso.fr, J'agis > Je m'informe
- **Infrastructures de transport et environnement : Guide d'aide au positionnement et à l'action des associations**
  > FNE – 2012
  > disponible en téléchargement gratuit sur fne.asso.fr, J'agis > Je m'informe
- **10 ans de pratique des débats publics**
  > Commission Nationale du Débat Public – 2012

EN SAVOIR PLUS

- www.fne.asso.fr
- www.débatpublic.fr
- www.developpement-durable.gouv.fr
- www.legifrance.gouv.fr

France Nature Environnement
fne.asso.fr

France Nature Environnement
81-83 boulevard de Port-Royal 75 013 Paris
Tel. : 01 44 08 02 50 – www.fne.asso.fr

Rédaction : France Nature Environnement / Conception graphique : delphineetelodie.com / juin 2013.

France Nature Environnement
fne.asso.fr

CAHIER PRATIQUE

CONCERTATION ET DÉBAT PUBLIC DANS LE CADRE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

JUIN 2013

Avec la participation de :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie

RÉUSSIR UNE CONCERTATION DANS LE CADRE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

CONCILIER RESPECT DE LA NATURE, PRISE EN COMPTE DE LA SANTÉ DES POPULATIONS, DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL LORS DE LA CONDUITE D'UN PROJET D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EST AUSSI POSSIBLE QU'INDISPENSABLE. POUR Y PARVENIR, LA MISE EN PLACE D'UN PROCESSUS DE CONCERTATION AVEC LES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS, COMME LES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT, S'AVÈRE UN EXERCICE FRUCTUEUX. A CONDITION DE SUIVRE DES PRATIQUES QUI ONT FAIT LEURS PREUVES ET D'ÉVITER CERTAINS PIÈGES.

AVEC CE CAHIER PRATIQUE, DESTINÉ AUX MAÎTRES D'OUVRAGE ET AUX COLLECTIVITÉS LOCALES, FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, DONT LES REPRÉSENTANTS SONT IMPLIQUÉS DANS DE NOMBREUX DÉBATS PUBLICS, FOURNIT LES CLÉS D'UN DÉBAT RÉUSSI.

En 2009, 20 931 km de routes nationales, décomposées en routes nationales et autoroutes (8 431 km étaient concédées et 12 500 km exploitées par l'Etat). En 2010, près de 29 000 km de voies ferrées dont 1 880 km de lignes à grande vitesse (LGV) et 8 500 km de voies navigables s'étendaient sur le territoire national français.
Ce réseau d'infrastructures de transport continue à se déployer à la faveur de deux principes posés par les pouvoirs publics dans le cadre de l'aménagement du territoire :

- Un système de transport performant constitue un élément majeur du **fonctionnement** et de la **compétitivité** d'une économie moderne (garantie des échanges, performance territoriale, etc.).
- Un système de transport performant assure l'accessibilité des territoires et répond aux **besoins de mobilité** des personnes (accès aux pôles d'emplois, aux services publics, aux commerces, aux loisirs, etc.) et des biens.

Or le développement de ce réseau a un coût, au-delà des investissements lourds qu'il nécessite. Notamment un coût environnemental non négligeable, associant des impacts sanitaires, liés à la prédominance du transport routier dans les modes de déplacements français.
Face à ces enjeux, la mise en place de processus de concertation et procédures -qui passent par une participation de différents acteurs- est nécessaire lors de l'élaboration et la construction d'infrastructures de transport. Les dispositions juridiques qui encadrent la concertation sont nombreuses et diverses. Elles accordent de manière explicite la place du public, des acteurs de la société civile et des institutionnels dans la prise de décision ayant un impact sur l'environnement. Parmi ces textes, on peut notamment citer :

- Le Code de l'environnement et ses articles qui portent sur la participation du public et sur le débat public.
- La Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui, notamment à travers son article 7, consacre la participation du citoyen aux processus décisionnels qui ont un impact sur son environnement.
- La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 pose les principes de l'accès à l'information et de la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières (art.6), à l'élaboration de plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (art.7), et à la participation durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale (art.8).

La notion de la concertation est complexe. On peut expliquer son apparition dans le domaine public par la conjonction de plusieurs facteurs[1] :

- Les conflits locaux autour de l'implantation d'infrastructures ;
- La difficulté grandissante à trouver une définition consensuelle de l'intérêt général ;
- L'apparition du concept de développement durable qui met la participation du public au cœur de son approche ;
- La multiplication des textes juridiques exigeant des procédures de concertation.

1 > ADEME (2011), La concertation en environnement : éclairage des Sciences Humaines et repères pratiques

LES BONNES PRATIQUES

POUR QU'UNE CONCERTATION SE DÉROULE DANS LES MEILLEURES CONDITIONS, PLUSIEURS RECOMMANDATIONS PEUVENT ÊTRE SUIVIES, MÊME LORSQUE LE DÉBAT EST ORGANISÉ HORS DU CADRE FIXÉ PAR LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC.

1 ELABORER UNE CHARTE LE PLUS EN AMONT POSSIBLE

Aujourd'hui, certains maîtres d'ouvrage tentent d'engager des démarches innovantes de concertation. Celles-ci peuvent être organisées dans le cadre d'une concertation volontaire, ou encore réglementaire[2]. La pratique de la concertation est un long processus qui s'inscrit dans le temps avec différentes phases et réunissant des acteurs d'origines et d'intérêts divers. Ainsi, pour mieux appréhender le processus de la concertation et partager les règles du jeu, la rédaction d'une charte devient un préalable dans le cadre d'une concertation adaptée en lieu et place d'un débat public ou dans le cadre d'une concertation sans débat public. Une charte de la concertation constitue un guide de bonne conduite. Elle établit les règles du jeu d'un dialogue constructif et ouvert entre le maître d'ouvrage et ses interlocuteurs. Elle implique des engagements mutuels de la part de tous les participants. Sans valeur contraignante, c'est toutefois un guide précieux pour ceux, de bonne foi, qui veulent mettre en œuvre un processus de concertation. La charte doit être envisagée le plus en amont possible, avant le lancement de la concertation, co-élaborée (ce qui constitue le premier sujet de concertation très souvent), et surtout validée par les participants et par les décideurs. Le maître d'ouvrage peut appliquer cette charte de manière volontaire dans le cadre d'une concertation non prévue par l'article R.121-2 du Code de l'environnement. C'est un document de référence partagé au sein des équipes (maîtres d'ouvrage) mais aussi avec les différents acteurs et le grand public. La charte est susceptible d'être appliquée de façon stricte sur le terrain. Ainsi elle rend durable la relation de confiance qui doit prévaloir entre les acteurs.

2 NOMMER UN GARANT

Le garant assure le bon déroulement de la concertation. Sa nomination peut se faire en concertation avec la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Il facilite les échanges entre les différents acteurs de la concertation y compris les acteurs du projet et répond à leur sollicitation. Le garant accompagne le maître d'ouvrage dans sa démarche par la suggestion de recommandations. Il n'émet pas d'avis, ne prend pas part aux débats et, en aucune façon, ne peut les diriger. Il veille à l'équilibre des débats, à l'information, à la participation du public et à la transparence. Il note la présence ou l'absence de partenaires, les manquements à la charte de la concertation initialement élaborée par le maître d'ouvrage et les parties prenantes. Pour faciliter les échanges, il rédige son propre compte-rendu de la concertation.

2 > Sous l'égide de la CNDP par exemple

3 MENER LA CONCERTATION

La participation des acteurs et des citoyens aux décisions des projets d'aménagement n'est pas sans complexité. L'étape d'avant-concertation est très importante car elle permet aux maîtres d'ouvrage de comprendre le jeu d'acteurs, les conflits d'intérêts et le contexte du territoire. C'est le moment idéal pour fixer les modalités de la concertation avec les différents acteurs et confronter leurs points de vue. Au cours de la concertation, le maître d'ouvrage s'assure du respect des règles du jeu, afin de maintenir la transparence du processus de concertation. Il conviendrait aussi d'élaborer un calendrier du processus de concertation.

Le principe de proportionnalité des débats et de la concertation aux enjeux des projets est un élément important. Il est bien évident qu'un projet d'aménagement d'un rond-point à 20 millions d'euros ne fera pas l'objet des mêmes modalités de concertation qu'une déviation urbaine à 100 millions d'euros ou qu'une LGV à 7 milliards d'euros. Face à ce constat, la concertation avec le public, notamment au travers des moyens qu'elle nécessite de mettre en oeuvre, doit être adaptée aux enjeux du projet.

4 DÉMARRER AU BON MOMENT

D'après la Convention d'Aarhus, la concertation doit débuter le plus en amont possible, lorsque *« toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence »*. Ce principe nécessite de trouver le bon moment pour démarrer le processus. C'est l'une des grandes difficultés. Tout dépend de ce que l'on souhaite mettre en débat : l'opportunité du projet ou la gestion de ses impacts sur l'environnement. La question de son opportunité est toujours soulevée même si elle ne fait pas partie des objectifs fixés par le maître d'ouvrage. Cette phase permet de mobiliser les acteurs de la concertation au plus tôt. Débattre de l'opportunité d'un projet est socialement incontournable ; vouloir sauter cette étape est une erreur manifeste qui peut être lourde de conséquences dans la durée.

5 CHOISIR LES ACTEURS ET LES ASSOCIER AU PROJET EN AMONT

Chacune des parties concernées est experte dans son domaine spécifique, mais n'a pas toujours connaissance des contraintes et des valeurs ajoutées des autres partenaires. En faisant appel à un panel exhaustif, choisi le plus en amont possible, la concertation permet d'identifier les besoins et les attentes de chaque acteur, de prendre en compte et concilier les différents enjeux.

6 DÉFINIR DES OBJECTIFS

Au préalable, l'organisateur de la concertation doit détailler son objet, ses modalités, ses limites et le rôle attendu de chacune des parties prenantes. Auront-elles à donner leur avis sur le projet ? A apporter des idées nouvelles ? Fait-on appel à elles pour leur connaissance du terrain ? Il convient aussi de préciser si cette concertation répond ou non à une obligation réglementaire. Et lors du processus, plusieurs objectifs peuvent être poursuivis.

7 ANIMER LA CONCERTATION

Pour assurer la neutralité des débats, le maître d'ouvrage n'est généralement pas l'animateur le plus pertinent. Le choix de l'animateur doit se faire en conformité avec le cadre juridique. L'idéal est de faire appel à une personne faisant l'unanimité auprès des parties prenantes. Cela peut être un journaliste, un universitaire, une personne reconnue comme indépendante. L'animateur peut être différent du garant.

8 DRESSER UN BILAN

A l'issue de la concertation rendre compte de l'ensemble du processus est essentiel. Les contributions des participants doivent apparaître dans un compte-rendu, qui sera transmis à la CNDP (article R. 121-9 du Code de l'environnement). Une décision finale argumentée, en prenant en compte les échanges qui ont eu lieu pendant la concertation, est vivement recommandée. Ce bilan ne garantit pas la prise en compte dans la décision, autre condition de la concertation.