

Le principe de participation-information

L'information, la consultation et la participation du public en matière environnementale constituent une démarche essentielle pour la prise de décision publique dès son élaboration, sa conception, sa mise en œuvre puis son évaluation. Il s'agit également d'un élément important pour responsabiliser les agents économiques et les citoyens aux impacts de leurs comportements et pour les informer des risques ou nuisances auxquels ils peuvent potentiellement être exposés.

1. Éléments de définition et contexte international

On distingue schématiquement :

- l'information, qui consiste à fournir des données au public sur les objectifs, les mesures et les impacts attendus de l'intervention publique ;
- la consultation, qui vise à recueillir des avis, ou des données nécessaires à l'évaluation de cette intervention ;
- la participation, qui constitue un degré supplémentaire, dans lequel notamment des mesures alternatives ou de compensation sont proposées et étudiées conjointement.

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 indique notamment les règles de participation du public aux décisions relatives à certaines activités, aux plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement et à l'élaboration de règles normatives.

2. État des lieux en France

La législation nationale a consacré la participation du public en matière environnementale dans la loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002. Dans l'exposé des motifs, il est indiqué qu'il s'agit « d'engager une nouvelle étape de la décentralisation fondée (...) sur l'idée de démocratie de proximité, favorisant l'expression de la citoyenneté au niveau local ». Son titre IV le prévoit explicitement pour l'élaboration de grands projets.

Cette loi renforce également les moyens de la Commission nationale du débat public (CNDP), qui est l'instance chargée de l'organisation des débats publics.

D'autres textes envisagent la participation du public notamment pour l'élaboration et la révision des SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux). Cette association du public est ainsi prévue dans le projet de loi de transposition de la directive européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 qui prévoit que le public peut émettre des observations, en particulier par écrit, à chaque étape de l'élaboration ou de la révision des schémas.

Par ailleurs, la Charte de la concertation, instituée par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement en 1996, a prévu un dispositif pour promouvoir la participation des citoyens aux projets touchant à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, et à la préservation de l'environnement qui les concernent. Ceux-ci sont associés par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat.

Le but est d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés.

3. Éléments du débat

La participation des différents acteurs à l'évaluation d'un projet revêt un rôle déterminant pour la transparence de l'élaboration des politiques et la responsabilisation des citoyens. Par ailleurs, cette participation plus large dès les premiers stades de la préparation des interventions publiques (identification, diagnostic, alerte sur les problèmes environnementaux, etc.) permet non seulement de réduire les risques d'erreurs au niveau de leur conception mais également d'améliorer considérablement leur réalisation.

Elle soulève cependant pour sa mise en oeuvre plusieurs questions :

- le nombre de personnes consultées, soit par des « panels » (jurys ou panels de citoyens, conférences de consensus, « focus groups », auditions) ; soit par des consultations ouvertes (registres publics ; consultations écrites ou internet ouvertes) ;
- le choix de la représentativité des consultés : représentants désignés par leurs groupes (« société civile organisée ») ou choisis pour leur représentativité statistique ;
- le degré d'interactivité des consultations avec le maître d'ouvrage de la politique ou du projet, et entre les personnes consultées.

Des modalités doivent être trouvées pour que la nécessaire transparence et prévisibilité de la démarche n'aboutisse pas à un blocage des initiatives et projets, notamment en raison du temps et des ressources exigés pour les consultations.

Les enseignements tirés des diverses expériences soulignent l'importance d'une information et d'une participation très en amont dans l'élaboration des politiques, programmes ou projets. Cela permet d'éviter que différents groupes soient davantage touchés ou au contraire sous-représentés dans le processus de consultation.

Au plan de la méthode, pour réussir une consultation, il faut une présentation claire du processus, une bonne formulation de la situation existante, une formulation précise des modalités d'intervention publique soumises à la consultation, une description détaillée du processus d'analyse des réponses, etc. La consultation requiert donc des compétences professionnelles pointues.

4. Enjeux liés à la constitutionnalisation

Les obligations d'information, de consultation et de participation du public aux prises de décision sont, en application notamment de la convention d'Aarhus, maintenant précises pour les projets, plans et programmes publics. Les politiques réglementaires sont également soumises à ces obligations.

Un certain nombre de cas pourraient cependant être concernés par un renforcement de ces obligations, notamment par l'inscription dans la Constitution des principes d'information, de consultation et de participation dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques ayant un impact sur l'environnement, mais qui ne soient pas limitées aux outils réglementaires. Le champ pourrait ainsi être très large et couvrir l'ensemble des politiques sectorielles, mais aussi la politique économique elle-même. Cela concernerait également les collectivités locales. Les maîtres d'ouvrages privés pourraient également voir leurs obligations renforcées.