



AVIS SUR LES CONSULTATIONS EN LIGNE

Mission de conseil et d'appui
méthodologique à la demande de la Ligue
de la Protection de Oiseaux portant
sur les consultations publiques
du ministère de la
Transition écologique et solidaire

Mélanie Goffi – garante CNDP

LE 19 DECEMBRE 2019

Sommaire

Lettre de saisine	p.4
Décision CNDP	p.5
Introduction	p.6
Partie 1. La méthode retenue	p.7
1.1 Les études de cas	p.7
1.2 La grille d'analyse	p.9
Partie 2. Analyse et résultats issus de l'étude des 16 consultations en ligne	p.12
2.1 Information du public	p.12
2.1.1 Rappel des principes : le droit à l'information comme préalable à la participation	p.12
2.1.2 Constats sur la plateforme du ministère : un accès à l'information hétérogène et difficile	p.13
2.2 Organisation de la consultation et fonctionnement de la plateforme	p.14
2.2.1 Rappel des principes des consultations ouvertes à tous publics et à tous sujets	p.14
2.2.2 Constats sur la plateforme du ministère : des consultations en quête de grand public	p.15
2.3 Traitement des contributions en ligne	p.18
2.3.1 Rappel des principes : équivalence et transparence, garanties de qualité	p.18
2.3.2 Constats sur la plateforme du ministère : un comptage des positions plutôt qu'une compréhension des arguments	p.19
2.4 Reddition des comptes	p.20
2.4.1 Rappel des principes : la nécessaire articulation à la décision	p.20
2.4.2 Constats sur la plateforme du ministère : synthétiser les contributions sans les relier à la décision	p.21
Partie 3. Conclusions et recommandations	p.24
3.1 Recommandations concernant l'information du public	p.24
3.2 Recommandations concernant l'organisation de la consultation et le fonctionnement de la plateforme	p.25
3.3 Recommandations concernant l'analyse des contributions	p.25
3.4 Recommandations concernant la reddition des comptes	p.26



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ

Commission Nationale du Débat Public
Chantal Jouanno
Présidente
244 Boulevard Saint-Germain,
75007 Paris

Rochefort, le 20 novembre 2018

Chère

Madame la Présidente,

Nous avons remarqué que, malgré la mobilisation de milliers voire de dizaines de milliers de citoyens contre des projets d'arrêtés soumis à la consultation publique (jusqu'à 95% d'avis défavorables concernant les quotas de destruction des loups, des cormorans, les chasses traditionnelles...), ceux-ci étaient néanmoins signés sans modification. Tandis qu'une majorité d'avis favorables sert de justificatif pour signer le texte en l'état : « 1940 observations retenues dont 1802 avis favorables : La mobilisation des chasseurs a été très importante (94,6 %) et donc l'arrêté sera signé tel quel » (http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2018-11-08_fiche_synthese_consultation_publicue_arr_1986.pdf). Dans tous les cas, les textes sont signés tels que soumis, ou au mieux avec des modifications mineures. De nombreux adhérents et sympathisants nous font part de leur déception et du sentiment grandissant que ces consultations sont de pure forme.

Nous sommes bien entendu conscients que les consultations publiques ne constituent qu'un élément parmi d'autres permettant d'éclairer la décision publique. Ceci étant, nous souffrons d'un déficit d'explication sur la manière dont il est tenu compte des avis émis dans le cadre de celles-ci. Comblé ce déficit est indispensable pour éviter de donner à penser qu'il vaudrait mieux ne pas consulter la population plutôt que de la consulter et de ne pas tenir compte du résultat lorsque celui-ci n'est pas favorable au projet de texte (qui plus est lorsqu'ils nous semblent inspirés par tel ou tel lobby).

L'avis de la Commission Nationale du Débat Public nous serait très utile quant à l'analyse des conditions de déroulement, de prise en compte puis de restitution des résultats des consultations publiques initiées par le Ministère en charge de l'écologie.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'assurance de mes meilleurs sentiments.

*Très
amicalement,*

Le Président

Allain BOUGRAIN DUBOURG

LPO France

Siège social national LPO • Fonderies Royales • 8 rue du docteur Pujos • CS 90263 • 17305 ROCHEFORT CEDEX
Tél. 05 46 82 12 34 • Fax. 05 46 83 95 86 • www.lpo.fr • lpo@lpo.fr

BirdLife
INTERNATIONAL
LPO France Partenaire officiel

SÉANCE DU 5 DÉCEMBRE 2018

DÉCISION N° 2018 / 117 / LPO / 1

DEMANDE DE SUIVI ET DE CONSEIL MÉTHODOLOGIQUE DE LA LIGUE DE PROTECTION DES OISEAUX

La Commission nationale du débat public,

- vu le code de l'environnement en son article L121-1, conférant à la Commission nationale du débat public une mission de conseil aux autorités compétentes et aux maîtres d'ouvrage sur toutes les questions relatives à la participation du public tout au long de l'élaboration d'un projet, plan ou programme,
- vu le formulaire de saisine de Monsieur Alain BOUGRAIN DUBOURG, Président de la Ligue de protection des oiseaux (LPO) en date du 27 novembre 2018, demandant à la CNDP une mission de suivi et de conseil méthodologique.

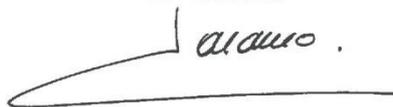
après en avoir délibéré,

DÉCIDE :

Article unique :

La Commission désigne Madame Mélanie GOFFI pour une mission de suivi et de conseil méthodologique auprès de la Ligue de protection des oiseaux, afin de les aider à mieux comprendre les principes et conditions minimales de déroulement, de prise en compte et de restitution des résultats des consultations publiques en ligne.

La Présidente



Chantal JOUANNO

Introduction

Le 5 décembre 2018, l'association LPO, Ligue de protection des oiseaux et de la biodiversité, a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP) pour qu'elle émette un avis sur les conditions de déroulement et de prise en compte des consultations électroniques menées par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Au regard de l'article L.121-1 du code de l'environnement, la CNDP, en séance plénière du 5 décembre 2018, a donné une suite favorable à la saisine et a notamment nommé Mme Mélanie Goffi pour accomplir cette mission.

Cet avis n'a pas le statut d'une évaluation, il vise à expertiser les pratiques de consultation électronique menées par le ministère de la Transition écologique et solidaire (ci-après « MTES ») à la lumière de la compétence acquise par la CNDP en matière de concertation et de participation du public, ainsi qu'au regard des principes et des valeurs que la commission applique aux procédures participatives dont elle assure l'organisation.

Cet avis se compose de trois parties. Dans la première, la méthode d'analyse sera détaillée, ainsi que l'échantillon de cas retenus. La deuxième partie sera consacrée à la présentation des résultats de l'analyse, et la troisième et dernière partie, à la formulation de recommandations.

Partie 1. La méthode retenue

1.1 Les études de cas

Pour analyser les pratiques de consultation électronique, nous avons choisi un échantillon permettant de rendre compte de la diversité des consultations menées par le ministère. Ce dernier en organise environ un peu plus d'une consultation par mois portant sur l'énergie et le climat, la mer et le littoral, la prévention des risques, les risques technologiques, le développement durable, les transports. En 2019, les thématiques de l'eau et de la biodiversité ont fait l'objet de 104 consultations.

La saisine venant d'une association de protection des oiseaux et contenant une demande très précise, nous avons donc retenu les critères suivants pour composer l'échantillon des cas :

- Critère chronologique : la période 2018-2019 a été retenue pour sélectionner les cas. Cette période permet d'interroger les pratiques les plus récentes. Les textes de loi encadrant la participation du public ayant évolué, il était important de se référer aux consultations issues des obligations législatives récentes.
- Critère thématique : les consultations électroniques touchent aux sujets les plus disparates. Pour répondre au mieux à la saisine thématiquement portée par LPO, nous avons fait le choix de retenir deux sujets de consultation : les oiseaux et les mammifères. Ce choix nous a permis de recouvrir un autre sous-critère thématique, celui des espèces protégées et des espèces chassables et d'élargir ainsi l'analyse à des catégories et des enjeux à la fois comparables et différents.
- Critère lié au potentiel mobilisateur du sujet : de nombreuses consultations en ligne sur des sujets très précis et pointus mobilisent faiblement la population. Le choix a été fait de retenir des cas portant sur des sujets clivants et « à mobilisation potentielle ».
- Critère lié à l'échelle : à côté de consultations électroniques nationales, des consultations réalisées à l'échelle locale ont été retenues (en respectant les critères principaux indiqués ci-dessus). Il nous a semblé pertinent de pouvoir appréhender si et dans quelle mesure les effets d'échelle ont un impact sur les conditions de déroulement d'une consultation électronique.

Ces critères nous ont permis d'identifier un échantillon d'études de cas de 16 consultations : 11 nationales et 5 locales.

Consultations nationales analysées

Les consultations nationales sont disponibles sur le site internet dédié aux consultations numériques du Ministère de la Transition écologique et solidaire : <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=sommaire>

Projet d'arrêté fixant les quotas départementaux dans les limites desquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (<i>Phalacrocorax carbo sinensis</i>) pour la période 2016-2019	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-fixant-les-quotas-departementaux-a1446.html
Projet de plan d'action national sur le loup et les activités d'élevage pour la période 2018-2023	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-plan-d-action-national-sur-le-loup-et-a1775.html?id_rubrique=2#pagination_forums
Deux projets d'arrêté de dérogations aux interdictions de destruction concernant le loup	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/deux-projets-d-arretes-1-fixant-les-conditions-et-a1774.html?id_rubrique=2
Consultation en ligne sur les chasses traditionnelles et la détermination des quotas de prélèvements pour la campagne 2018-2019 dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et du Vaucluse	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/chasses-traditionnelles-et-determination-des-a1855.html?id_rubrique=2
Chasses traditionnelles et détermination des quotas de prélèvements pour la campagne 2018-2019 dans le département des Ardennes	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/chasses-traditionnelles-et-determination-des-a1856.html?id_rubrique=2
Projet d'arrêté autorisant le prélèvement d'oies cendrées, d'oies rieuses et d'oies des moissons au cours du mois de février 2019	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-relatif-aux-prelevements-d-oies-en-a1913.html?id_rubrique=2
Projet d'arrêté portant expérimentation de diverses dispositions en matière de dérogations aux interdictions de destruction pouvant être accordées par les préfets concernant le loup (<i>Canis lupus</i>)	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-portant-experimentation-de-a1960.html
Projet d'arrêté ministériel pris pour l'application de l'article R. 427-6 du code de l'environnement et fixant la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-ministeriel-pris-pour-l-a1986.html?id_rubrique=2
Projet d'arrêté relatif à la chasse du courlis cendré en France métropolitaine pendant la saison 2019-2020	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-relatif-a-la-chasse-du-courlis-a2008.html?id_rubrique=2
Projet d'arrêté relatif à la chasse de la tourterelle des bois en France métropolitaine pendant la saison 2019-2020	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-relatif-a-la-chasse-de-la-a2007.html
Projet d'arrêté fixant les quotas départementaux dans les limites desquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (<i>Phalacrocorax carbo sinensis</i>) pour la période 2019-2022	http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-fixant-les-quotas-departementaux-a2010.html

Consultations locales analysées

Consultation du public - Modalités et périodes d'ouverture de la chasse et destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts en Seine-et-Marne - Campagne 2019-2020 - Préfecture Seine-et-Marne	http://www.seine-et-marne.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-et-cadre-de-vie/Chasse-et-destruction-des-especes-pouvant-occasionner-des-degats/Consultation-public/Modalites-et-periodes-d-ouverture-de-la-chasse-en-Seine-et-Marne/Resultat-de-Consultation-du-public-Conditions-de-chasse-et-destruction-de-nuisibles-pour-2019-2020
Interventions administratives sur le renard et les corvidés Préfecture Saône-et-Loire	http://www.saone-et-loire.gouv.fr/interventions-administratives-sur-le-renard-et-les-a11358.html
Bouquetins Bargy : capture, euthanasie des bouquetins séropositifs en vue constitution d'un noyau sain Préfecture Haute-Savoie	http://www.haute-savoie.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Droit-a-l-information-sur-l-environnement/Consultations-2019/Bouquetins-Bargy-capture-euthanasie-bouquetins-seropositifs-en-vue-constitution-d-un-noyau-sain
Espèces susceptibles d'occasionner des dégâts : projets d'arrêtés départementaux Paris petite couronne campagne 2019-2020 - DRIEE	http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/especes-susceptibles-d-occasionner-des-degats-a3668.html
Projet d'arrêté relatif au classement des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts et aux modalités de leur destruction dans le département du Nord pour la période du 1er juillet 2019 au 30 juin 2020 - Préfecture Nord	http://www.nord.gouv.fr/layout/set/print/Politiques-publiques/Environnement/Information-et-participation-du-public/Nature-biodiversite/Consultations/Les-consultations-en-cours/Projet-AP-especes-susceptibles-d-occasionner-des-degats-et-destruction-Nord-du-01-07-19-au-30-06-20

1.2 La grille d'analyse

L'expertise a été effectuée au regard des principes posés par les principaux textes qui encadrent la participation du public dans le domaine environnemental : la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 14 juin 1992¹, la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998², la Charte constitutionnelle de l'environnement du 1^{er} mars 2005, les dispositions du Livre Ier Titre II du code de l'environnement relatives à l'information et la participation des citoyens, en particulier les articles L.121 et suivants, la Charte de la participation du public à laquelle ces consultations se réfèrent. Ces éléments juridiques sont éclairés de la pratique de la CNDP pour en garantir les principes.

Afin de comprendre comment sont organisées les consultations en ligne et quel usage en est fait par le décideur, nous avons identifié quatre pôles de questionnement qui correspondent à autant de thématiques. Pour chaque pôle, nous avons établi une batterie d'indicateurs permettant d'expertiser les cas retenus.

¹ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 3 au 14 juin 1992

² Convention d'Aarhus, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 25 juin 1998

Thème 1 – Information du public

Thème 2 – Organisation de la consultation et fonctionnement de la plateforme

Thème 3 – Analyse des contributions en ligne

Thème 4 – Reddition des comptes

Chacun de ces pôles renvoie à autant de moments clés d'une consultation qui sont en général organisés selon des règles et des principes bien définis.

Pour comprendre les raisons qui ont guidé le MTES à organiser et conduire les consultations en ligne telles qu'elles sont menées aujourd'hui, nous avons mené un entretien semi-directif avec trois agents de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (ci-après « DEB »)³, basé sur la même grille d'analyse utilisée pour les études de cas et détaillée ci-dessus.

Thème 1 – Information du public

Cette section vise à questionner la manière dont ces consultations assurent effectivement le droit à l'information du public tel qu'il est posé au principe 10 de la Déclaration de Rio, et par les articles 6 et 8 de la Convention d'Aarhus, 7 de la Charte de l'environnement, et L.120-1 du code de l'environnement.

Les indicateurs suivants ont été utilisés :

1. Type et qualité de l'information à la base de la consultation
2. Auteurs des textes soumis à consultation
3. Impartialité de la question
4. Présence et accessibilité du texte en consultation et de ses motivations
5. Disponibilité et accessibilité d'études techniques et scientifiques
6. Disponibilité et accessibilité d'un dossier d'information complet

Thème 2 – Organisation de la consultation et fonctionnement de la plateforme

Ce pôle thématique interroge la manière dont l'organisation de la consultation et de la plateforme influence la qualité de la consultation menée.

Il se compose des indicateurs suivants :

1. Critère des choix des dates des consultations en ligne
2. Publicité sur le lancement et le calendrier de la consultation
3. Critères et clarté des règles de modération
4. Fonctionnement du moteur de recherche
5. Gérant de la plateforme
6. Diversité des outils mis à disposition sur la plateforme : déposer un avis, laisser un commentaire, amender directement le texte, réagir aux commentaires d'autrui, partager/noter/voter un avis
7. Possibilité de poser une question sur la plateforme et de recevoir une réponse de l'autorité organisatrice

³ Entretien d'une heure mené le 24 septembre 2019 à la Tour Sequoia avec Simone SAILLANT, directrice adjointe du Bureau de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) du MTES (en l'absence de Thierry VATIN, directeur), Mireille CELDRAN, cheffe du bureau chasse et pêche à la DEB et Benoît BOURBON, chef du pôle chasse à la DEB.

Thème 3 – Analyse des contributions en ligne

Ce pôle questionne la manière dont sont traitées les contributions et vise à comprendre le niveau d'implication, d'écoute et de prise en compte de la parole citoyenne. Le traitement des contributions pose également la question de la méthode et de la transparence à assurer vis-à-vis du public.

Les indicateurs utilisés sont les suivants :

1. Responsable de l'analyse des contributions
2. Présence d'une grille d'analyse et/ou d'une méthodologie claire
3. Transparence et communication aux usagers des critères et de la méthodologie d'exploitation utilisés
4. Méthode de quantification des avis exprimés
5. Type de classement des contributions : en fonction des positions (pour/contre) ou de la nature des arguments mobilisés par le contributeur
6. Période de l'analyse : *in itinere* ou seulement à la fin de la consultation

Thème 4 – Reddition des comptes

Le dernier pôle vise à vérifier le niveau et le type de prise en compte des contributions et la manière dont le décideur rend compte de ses choix aux contributeurs.

Il se compose des indicateurs suivants :

1. Référence à la consultation en ligne et aux avis exprimés pour motiver ou non les décisions
2. Usage et citation des résultats quantitatifs de la consultation
3. Usage et citation des résultats qualitatifs (contenu des avis et des contributions)
4. Réponse sur le fond aux arguments de ceux qui se sont exprimés, notamment les arguments défavorables
5. Propositions ou non de modifications des arrêtés dans les décisions prises, et types de modifications proposées
6. Réponse à des questions posées sur la plateforme

Partie 2. Analyses et résultats issus de l'étude des 16 consultations en ligne

Il convient de noter que la page d'accueil de la plateforme « Consultations publiques » du Ministère ne renvoie pas aux textes légaux ou à la Charte de la participation du public (publiée par le MTES en 2016). Ces textes sont éventuellement mentionnés, de manière aléatoire et non systématique, sur la page de chaque consultation numérique.

Cependant, cette page existe sur le site du ministère (<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement>) mais il n'y est pas fait référence et le lien numérique n'est pas établi. Les règles et les principes encadrant ces consultations numériques n'apparaissent donc pas clairement aux participants.

2.1 Information du public

2.1.1 Rappel des principes : le droit à l'information comme préalable à la participation

Les textes de référence sont le principe 10 de la Convention de Rio, les articles 6 et 8 de la Convention d'Aarhus, l'article 7 de la Charte de l'environnement, les articles L.120 et suivants du code de l'environnement (notamment les articles R.121-3, R.121-20), ainsi que l'article 1 de la Charte de la participation du public.

Les conventions internationales et la Charte de l'environnement exigent que chaque individu ait « accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques ».

La Convention d'Aarhus est plus précise quant au contenu de cette information : l'activité proposée, l'autorité responsable et la nature des décisions envisagées, la procédure de participation envisagée (dates et modalités), « l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents (...) pour que le public puisse les examiner », « l'autorité publique (...) à laquelle des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions », « l'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles » ; les autorités publiques doivent faire en sorte que « le public concerné puisse consulter (...) toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel », parmi les informations minimales exigées figurent « les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique ».

Le code de l'environnement en son article L.120-1 reprend les principes généraux posés par les conventions internationales et la Constitution. Les articles L.121 et suivants relatifs à la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement posent des exigences complémentaires. Les articles réglementaires susvisés disposent notamment que le public doit avoir connaissance « des solutions alternatives envisagées et un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement et l'aménagement du territoire ». L'article L.123-19-1 définit les conditions de participation sur les décisions des autorités publiques autres que les décisions individuelles qui s'applique donc aux consultations numériques sur des actes réglementaires étudiés. Il dispose notamment que le projet de décision doit être accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet.

La Charte de la participation pose un principe général de transparence et de sincérité : « 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 ».

Il ressort donc de ces différents textes que l'information mise à disposition du public dans le cadre d'un processus participatif sincère doit comprendre :

- L'identification claire de l'autorité responsable du processus décisionnel et de la nature de la décision envisagée,
- Le calendrier et les modalités de la procédure participative,
- L'indication des autorités auxquelles il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents, déposer des observations, avis ou questions,
- Les informations disponibles sur les incidences environnementales de la décision proposée, les solutions alternatives envisagées, et toute information présentant un intérêt pour le processus décisionnel,
- Les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique en lien avec la décision soumis à participation.

La CNDP, Autorité Administrative Indépendante en charge de garantir le droit à l'information et à la participation du public sur ces projets, plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement, veille au respect des principes mentionnés ci-dessus. Elle s'assure notamment que le public ait accès sur son site ou sur le site des concertations à la plus grande diversité d'informations disponibles sur le projet, plan ou programme soumis à participation. Tout acteur est libre de déposer ses éléments d'information, ses cahiers d'acteurs, avis ou observations, ainsi visibles de tous les participants. Tous les avis obligatoires et documents officiels sont indiqués et disponibles. La CNDP veille à l'accessibilité et l'intelligibilité des informations disponibles. L'objectif est que le public puisse ainsi construire sa propre argumentation autour du projet ou de la décision.

2.1.2 Constats sur la plateforme du ministère : un accès à l'information hétérogène et difficile

Tout d'abord, l'accès à la plateforme de consultation (<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/>) est compliqué puisque celle-ci n'apparaît pas en première page du site du Ministère, ni dans le plan du site, ni dans le moteur de recherche du ministère. Sur ce site dédié, chaque consultation dispose de sa page spécifique. Néanmoins, il n'est pas simple de trouver une consultation, du fait de leur nombre important et de leur dénomination qui est peu intelligible pour le grand public : le moteur de recherche n'est par définition pas efficace dans la mesure où deux projets d'arrêté sur la même thématique comporteront les mêmes mots-clés.

Une fois la consultation recherchée trouvée, l'utilisateur peut prendre connaissance d'un court texte présentant le contexte général et le ou les projet(s) d'arrêté(s). En complément, le projet d'arrêté peut être téléchargé. Le plus souvent, ce texte reprend le cadre réglementaire et les procédures afférentes à la mise en œuvre de l'arrêté.

Très peu de consultations présentent les enjeux ou renvoient vers les études disponibles, y compris en termes d'impacts. Aucun dossier spécifique à chaque consultation n'est constitué. Seulement 2 des 16 consultations contiennent des références bibliographiques telles qu'un rapport national ou bien des études scientifiques existantes (mais non contradictoires). Depuis le second trimestre 2019, il est systématiquement fait référence à l'avis de l'instance consultative en lien avec l'objet de l'arrêté, sans que celui-ci soit généralement disponible ou téléchargeable sur la page de la consultation. Avant 2019, seulement 2 consultations donnent la possibilité de télécharger ces avis. Par ailleurs nous notons qu'il est rarement fait référence aux précédentes consultations,

quand elles portent sur un sujet similaire. Il n'est donc pas possible pour le participant d'identifier les incidences de la décision proposée, notamment environnementales.

Ainsi, dans la majorité des cas, l'utilisateur est obligé de faire des recherches pour en savoir plus. C'est d'ailleurs ce que confirment les agents de la DEB en entretien : il appartient aux participants à la consultation de faire les recherches nécessaires pour en comprendre les enjeux car les agents n'ont pas le temps de nourrir un corpus bibliographique et les avis des instances consultatives seraient trop techniques pour être diffusés tels quels. Ce n'est de toute façon « pas le principe de la consultation »⁴ selon les enquêtés.

Par ailleurs, il est important de souligner que, dans le cas des consultations étudiées, n'apparaissent pas clairement l'auteur du texte d'une part, le service ou la personne à qui s'adresser pour des questions portant sur la consultation, ni précisément l'objet de la consultation, d'autre part. S'agit-il d'émettre une opinion (favorable/défavorable) sur le projet de texte ou d'argumenter un avis ? A l'évidence toute personne se rendant sur le site de la plateforme de consultation peut supposer que l'autorité responsable est bien le ministère et que l'objet de la consultation est de se prononcer sur le projet de texte présenté, mais, ce flou de présentation n'est pas parfaitement conforme aux exigences de l'article 1 de la charte de la participation du public du MTES. L'entretien avec les agents de la DEB confirme que leur objectif est bien que la consultation ne se limite pas à exprimer des opinions clivées mais vise à inciter les participants à développer des arguments dans leurs contributions.

Enfin, la DEB ne considère pas possible de réduire les asymétries d'accès à l'information entre public et parties prenantes (voire plus bas), ce qui expliquerait en partie l'information peu transparente et incomplète fournie à chaque consultation.

2.2 Organisation de la consultation et fonctionnement de la plateforme

2.2.1 Rappel des principes : des consultations ouvertes à tout public et à tout sujet

Les textes de référence sont le principe 10 de la Convention de Rio, les articles 6 et 8 de la Convention d'Aarhus, l'article 7 de la Charte de l'environnement, les articles L.120 et suivants du code de l'environnement (notamment les articles L.121-15, L.121-16 et L.121-16-1), et la Charte de la participation du public.

La Convention de Rio comme la Charte de l'environnement posent le principe général de possibilité offerte au public de participer au processus d'élaboration des décisions publiques ayant un impact sur l'environnement.

La Convention d'Aarhus pose des modalités plus précises : une information du public sur le processus décisionnel en « temps voulu ». Cette notion de délai recouvre deux aspects : en premier lieu la participation doit intervenir « à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes ayant un impact sur l'environnement » (article 8) ; en deuxième lieu, il convient de « fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective » (article 8 a). La convention précise par ailleurs que le public doit pouvoir soumettre « par écrit (...) toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au

⁴ *Toutes les citations sont issues des propos de l'un des trois enquêtés lors de l'entretien, indistinctement, considérant que leurs fonctions sont similaires pour la compréhension de cet avis.*

regard de l'activité proposées » (article 6) et s'agissant des actes réglementaires qu'il doit pouvoir le faire « soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs ».

Les dispositions du code de l'environnement relatives à la participation exigent en particulier que :

- les personnes désignées pour garantir le processus participatif ne soient pas « intéressées au projet à titre personnel ou en raison de leurs fonctions » (article L.121-1-1 et L.121-5) ; ils sont tenus à une obligation de « neutralité et d'impartialité » ;
- « au plus tard, à la date de mise à disposition prévue au 1^{er} alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues » (article L.123-19-I) ;
- « les observations et propositions du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition » du projet de décision (article L.123-19-1-II).

Enfin, la CNDP applique un principe de transparence sur les logiques de modération, que ce soit en réunion publique ou sur le site internet ; si une contribution a été modérée, l'auteur en est avisé et les raisons lui sont explicitées.

La Charte de la participation du public pose quant à elle l'exigence d'un cadre clair et partagé de concertation, et d'organisation dans un état d'esprit constructif. Ces exigences se traduisent par les préconisations ou dispositions suivantes :

- Le recours à un tiers garant du processus participatif afin de répondre à un objectif de « neutralité et d'impartialité sur la conduite du processus participatif » ;
- Une démarche pro-active pour « associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer », objectif d'inclusion ;
- La nécessité de diversifier les outils participatifs « afin d'assurer la plus grande pluralité des publics ainsi qu'une meilleure qualité des débats. »
- Le porteur de projet doit « accueillir le public mais aussi aller à sa rencontre ».

Il ressort de ces différents principes que le processus participatif doit :

- respecter des délais appropriés pour garantir la sincérité de la démarche,
- permettre de débattre de tous les sujets et déposer tout type d'avis ou arguments,
- rendre publics les avis et observations du public,
- garantir la neutralité et l'impartialité de la conduite de la démarche participative
- engager une démarche pro-active de mobilisation du public et d'inclusion des publics les plus éloignés.

2.2.2 Constats sur la plateforme du ministère : des consultations en quête de grand public

L'organisation et le fonctionnement de la plateforme de consultation sont assurés par les agents de la DEB, Direction qui est également l'auteur des textes soumis à la consultation. Le choix n'a pas été fait de recourir à une instance ou un service tiers pour en garantir la neutralité et l'impartialité.

Selon les agents rencontrés, il s'agit avec ces consultations électroniques d'ouvrir autant que possible au grand public les débats sur ces projets d'arrêtés. Les objectifs de diversification des publics participants et d'inclusion sont donc bien affichés. Ceci fait écho à certaines précisions apportées par la DEB dans trois consultations à propos des objectifs de l'exercice : mettre « à disposition du public un projet d'arrêté ministériel » afin de « tenir

compte au mieux des avis avant la parution de l'arrêté ministériel » ainsi que « des instances qualifiées comme le CNPN, CNCFS et des avis des personnes et entreprises directement concernées par le projet, son contexte ». Toutefois, les enquêtés considèrent que l'exercice des consultations électroniques reste très fermé et capté par les parties prenantes en présence, principalement des associations de défense de l'environnement et de chasseurs. Voici ce que nous avons compris de leur description du déroulement d'une consultation :

- 1/ La DEB rédige un projet d'arrêté qui est stabilisé par des allers/ retours avec le cabinet du ministère.
- 2/ Le projet est soumis aux instances consultatives spécialisées telles que le CNCFS⁵ ou le CNPN⁶. Ces derniers se prononcent par un vote favorable ou défavorable.
- 3/ La consultation publique numérique est lancée pendant 21 jours avec comme base informative le projet de texte et une courte note explicative.
- 4/ Modération → Analyse → Synthèse puis décision ministérielle.

Le constat fait par les agents de la DEB lors des entretiens est que les contributions « similaires », c'est-à-dire organisées, représentent environ 80 à 90 % du total des contributions. Les associations et parties prenantes déjà mobilisées sur les questions posées constitueraient donc l'essentiel des contributeurs. Un des enquêtés estime que « c'est le prix à payer pour obtenir l'avis du citoyen lambda. ».

Les organisateurs constatent donc que cet exercice dit « public » laisse de fait trop de place aux corps déjà constitués comme experts des questions posées. L'asymétrie d'information et la mobilisation des parties prenantes seraient telle que la fermeture au public ainsi créée nécessiterait, pour y remédier, trop de ressources et de temps dont la DEB indique ne pas disposer. Ainsi, en amont de l'ouverture d'une consultation électronique, aucun travail particulier de communication et de mobilisation du public n'est mené par la DEB. Le choix des dates des consultations est dicté par l'agenda politique ou réglementaire et ce critère n'est pas rendu public.

Qu'en est-il du fonctionnement de la modération ?

L'objet de la participation est toujours le recueil des avis sur un projet d'arrêté, et la méthode proposée consiste le plus souvent en la possibilité de laisser un commentaire sur la page web de la consultation. Les participants sont invités à le faire en s'identifiant avec leur nom et adresse mail.

La quantité des contributions est très élevée. Sur les 11 consultations nationales analysées, 4 ont plus de 10 000 expressions. De janvier à septembre 2019, ce sont 17 consultations qui recueillent environ 5/6000 contributions, or les agents de la DEB rappellent qu'il s'agit d'un travail nouveau pour eux qui ne disposent que d'un demi-ETP⁷ pour gérer l'ensemble du processus. Ce décalage entre l'importance des contributions et les moyens existants contribue à expliquer la façon dont sont traitées les consultations.

Jusqu'à début 2018, les consultations font référence à la charte des débats appliquée par le ministère et qui donne les règles de la modération. Cette charte était disponible – jusqu'à la date de l'entretien avec la DEB – depuis la Foire Aux Questions, mais est désormais hébergée sur un onglet dédié de la page principale des consultations « Eau et Biodiversité », donc plus visible. Elle précise les règles de modération des consultations et entre autres :

- le fait qu'elle se fait a priori par le MTES ;
- la suppression de tout message à caractère injurieux ou assimilé ;

⁵ Conseil National de la Chasse et de la Faune Sauvage

⁶ Conseil National de la Protection de la Nature

⁷Équivalent Temps Plein

- la non-validation de message qualifié de « hors-sujet » ou « redondant ».

Il s'avère, suite à l'entretien avec la DEB, que les règles de modération sont en fait variables selon les consultations. En effet, la DEB distingue les consultations à plus et à moins de 10 000 contributions. En-dessous de 10 000, elle mène en interne une modération *a priori* et analyse les contributions au fur et à mesure pour préparer la synthèse. Cela a pour effet direct de ralentir le temps de publication des contributions. Au-dessus de 10 000 contributions, elle mène une modération *a posteriori* (tous les messages sont publiés mais supprimés *ex post* si nécessaire) et applique un principe d'échantillonnage car elle considère que les avis similaires arrivent par vagues. Les agents opèrent donc une sélection de 30% des messages par tranche de 1000 : les autres messages (10 301 à 11 000, 11 301 à 12 000) ne sont pas lus. Par ailleurs, toujours selon la DEB, sont supprimés après publication ou non publiés 2% de doublons (avec la même adresse mail) et 0,5% d'injures et insultes. Les échanges en entretien révèlent plus précisément que les suppressions/ non-publications de messages concernent : les usurpations d'identité, les messages qui « visent la/le ministre », qui font référence à une actualité politique tendue (tels que les attentats terroristes ou les violences policières, par exemple), qui sont rédigés en langue étrangère, qui sont trop généraux ou portent sur une autre consultation.

Autant de critères de modération qui ne sont pas tous énoncés de manière claire et transparente dans la charte des débats.

Par ailleurs, les contributions « superflues » à ne pas publier sont définies comme celles n'ayant pas « d'apport particulier pour les échanges », ce qui est une définition suffisamment large pour y insérer une grande quantité de types de messages.

Toujours est-il que pendant les 21 jours minimum de consultation électronique, trois types de problèmes sont identifiés par les enquêtés :

- La dimension « défouloir » des consultations qui « pollue » l'ensemble et noie la parole du public. Cela viendrait de la logique qu'ils appellent « coup de sifflet » ou « mot d'ordre » des parties prenantes que la DEB identifie (associations de chasseurs et de défense de l'environnement).
- L'impossibilité de répondre aux questions des participants sur le fond : les messages à l'adresse *contact* de la page de la consultation arrivent à la direction de la communication du Ministère qui les transfère aux bureaux concernés ;
- Les bugs informatiques qu'un *webmastering* internalisé tente de résoudre au fur et à mesure.

Cette description révèle que les outils à disposition des participants sont particulièrement limités d'un point de vue de l'échange dans la mesure où ces derniers ne peuvent que déposer un commentaire et répondre à ceux qui les précèdent. Ils ne peuvent ni réagir à un commentaire en particulier, ni le partager, ni amender directement le texte d'arrêté, ni selon certains participants obtenir de réponse rapide de l'autorité organisatrice.

Ainsi, la plateforme du ministère ne semble pas se prêter à un exercice de cette ampleur. Cependant, même si les enquêtés en mesurent les limites, ils ne semblent pas remettre en cause la qualité globale du dispositif. En effet, ils y voient un moyen de se protéger contre ce qu'ils perçoivent parfois comme un « défouloir » plutôt qu'un exercice démocratique. Ils estiment par exemple préférable que les participants ne puissent pas réagir entre eux à leurs propos, afin de limiter les polémiques et le nombre de contributions à traiter. De même, ils ne considèrent pas nécessaire d'améliorer la réactivité de la boîte *contact*, considérant que le nombre de questions des participants portant sur des besoins d'explication ou de compléments d'information sont anecdotiques. Cependant, sous réserve de moyens et de temps, ils se montrent ouverts à toute amélioration du dispositif.

2.3 Traitement des contributions en ligne

2.3.1 Rappel des principes : équivalence et transparence, garanties de qualité

Les textes internationaux et la Charte de l'environnement ne précisent pas les règles qui doivent encadrer les modalités de traitement des contributions du public.

Le code de l'environnement est également peu exigeant. Il dispose que :

- La CNDP et les commissions particulières « ne se prononcent pas sur le fond des projets, plans ou programmes qui leur sont soumis » (L.121-1) ;
- « Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publique, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. » (L.123-19-1).

La Charte de la participation du public pose néanmoins plusieurs principes :

- La participation donne lieu à un bilan établi par le tiers garant ou les participants ayant cette fonction 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 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 respect des divergences de point de vue, reconnues comme « un élément susceptible d'améliorer la qualité du projet ».
- « L'égalité de l'accès à l'information, à la parole et à l'écoute » et « l'équivalence de traitement des points de vue exprimés » qui ne doivent être jugés que « sur leur pertinence propre ».
- La valorisation des « contributions du public au cours du processus et dans son bilan final ».

Dans sa pratique, la CNDP applique les principes suivants dans le traitement des contributions à un débat public ou une concertation :

- Neutralité la plus stricte quant aux arguments présentés ; aucun jugement de valeur n'est prononcé, ni aucune appréciation de leur validité ; les *verbatim* ne sont pas corrigés ou reformulés.
- Exhaustivité afin de garantir que tous les arguments, avis, positions exprimés pendant le processus participatif seront restitués dans la synthèse.
- Equivalence : il n'est pas fait mention du poids relatif des différents arguments dans la mesure où les procédures participatives ne prétendent pas à la représentativité.

2.3.2 Constats sur le fonctionnement de la plateforme du ministère : un comptage des positions plutôt qu'une compréhension des arguments

Le manque de transparence observé en phase d'information et de modération est présent également en phase d'analyse des contributions.

Ainsi, à première vue, l'utilisateur de la plateforme n'a pas possibilité de savoir qui est en charge de l'analyse des commentaires, ni comment cette analyse est conduite. 4 consultations sur les 16 analysées évoquent le bureau

chasse de la DEB, ce qui nous a été confirmé par les agents : le bureau chasse est en charge des consultations publiques les plus conflictuelles et clivantes, car il s'agit le plus souvent de celles qui portent sur des arrêtés relatifs à la chasse. L'exigence posée à l'article 1 de la Charte de la participation du public de recourir à un tiers garant pour rédiger le bilan n'est donc pas respectée.

En outre, la méthodologie d'analyse n'est que très rarement explicitée et dans la majorité des cas, il n'est procédé qu'à un comptage et un classement des avis favorables et défavorables, parfois appuyé sur une analyse sommaire des arguments avancés et du déroulé de la participation. Aucune précision n'est apportée sur le traitement des doublons dans l'analyse : la quantité de messages identiques n'est pas publiée, ni prise en compte dans l'analyse, mais semble interprétée comme une action de lobbying, présentant le risque de dévoyer la démarche. Pour certaines consultations (2 locales et 2 nationales), une note d'analyse plus poussée relève l'ensemble des arguments des participants mais se limite à un regroupement thématique sans toutefois les analyser au regard des enjeux du projet d'arrêté. Dans tous les cas, la conclusion de cette analyse est publiée au stade de la décision du ministère et se limite à une synthèse succincte des contributions et aux motifs de la décision (voir partie 4).

Toujours est-il que la qualité de l'analyse semble tributaire de plusieurs facteurs. Le premier, souligné par les agents rencontrés, est le manque de moyens : l'analyse et la synthèse des contributions correspond à l'étape du travail qui prend le plus de temps aux agents de la DEB, dans une contrainte de calendrier politique souvent incompatible. Généralement, les services déclarent ne disposer que de 4-5 jours pour rendre aux décideurs leur synthèse et leur proposition concernant l'arrêté mis à la consultation, ce qui s'avère conforme aux textes (« Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. », L.123-19-1-II).

Par ailleurs, les agents estiment que, de manière générale, l'analyse reste pauvre qualitativement du fait de la massification et de la répétition de contributions identiques par des acteurs associatifs dont les positionnements sont pré-identifiés par les enquêtés. Pour pallier ce point, ces derniers estiment qu'il ne faut pas se limiter à poser la question « pour ou contre le projet d'arrêté » mais bien permettre aux participants d'argumenter leur position. Même si cette logique semble correspondre aux principes d'argumentation que la CNDP porte dans toutes ses démarches participatives, elle présente un nœud méthodologique majeur. En effet, plus les commentaires sont longs, plus ils risquent d'être classés « hors du sujet », alors même qu'aucune présentation précise des critères de ce classement « hors sujet » n'est disponible. La DEB indique ne pas retenir les contributions de participants s'exprimant sur des principes généraux et non sur le contenu du projet d'arrêté. Ce principe peut être délicat dans la mesure où il ferme le champ du débat. De fait, ne retenir que les contributions spécifiquement centrées sur l'objet de l'arrêté en consultation, donc les consultations plus techniques, peut exclure un public plus « profane » qui souhaite faire valoir des principes généraux plus qu'une expertise spécifique.

Le refus de traiter les contributions et les arguments qui portent sur des visions générales ou sur des principes, témoigne d'une conception de la participation en ligne comme d'un espace d'expression circonscrit. Il est difficile dans ce cadre de questionner la pertinence, la vision et les principes qui inspirent des mesures réglementaires, or, si la participation a un sens, il réside dans sa capacité à rendre « politique » tout sujet, à créer du « *concernement* » même autour de questions techniques ou réglementaires. Les principes et le fonctionnement de la plateforme de consultation risquent donc de nourrir la défiance, la suspicion et le mécontentement de ceux qui contribuent en ligne.

Par ailleurs, les principes d'analyse des contributions développés par les services consistent à qualifier les positions exprimées en essayant de comprendre la position de l'émetteur. Les avis seront classés « favorables » ou « défavorables » au texte soumis à consultation en fonction d'une analyse – dont la méthode n'est pas connue – visant à identifier l'activité, l'appartenance ou l'orientation de l'émetteur (chasseur, membre d'une association environnementale...). Ainsi dans la synthèse de la consultation portant sur le projet d'arrêté fixant les quotas départementaux dans les limites desquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) pour la période 2016-2019 : « Les contributions favorables sont issues des témoignages de professionnels de la pêche et de la pisciculture et d'habitants directement concernés. ».

Ce principe et cette méthode sont propices à des biais méthodologiques importants, ainsi qu'à une inégalité de traitement entre contributeurs. Cela pourrait être évité en appliquant l'article 3 de la Charte de la participation du public à laquelle ces consultations se réfèrent, qui exige que les analyses se fondent sur l'argument et sa « pertinence propre ».

Plus encore, nous avons observé que certains arguments et certaines positions étaient « qualifiés » dans l'analyse finale. Ainsi dans la synthèse de la consultation citée précédemment : « Des positions plus modérées prenant en compte des difficultés que peuvent rencontrer les pêcheurs et les pisciculteurs mais demandant des solutions alternatives ». Ou bien dans celle sur le projet d'arrêté portant dérogations aux interdictions de destruction concernant le loup : « Le message d'opposition est parfois lapidaire. ». Cette qualification des arguments interroge au regard du principe d'équivalence.

L'analyse des contributions est synthétisée dans un court document dont la particularité première est d'être rendu public en même temps que les motifs de la décision, souvent dans le même document, ce qui est contraire aux dispositions de l'alinéa II de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement. Ce choix de ne pas distinguer – comme cela se fait pour les processus participatifs en phase amont du code de l'environnement – le moment du bilan du moment de la décision accentue l'opacité du processus de reddition des comptes. La CNDP a donc pris le parti de relier nos constats sur la synthèse des contributions à ceux sur la prise de décision.

2.4 Reddition des comptes

2.4.1 Rappel des principes : la nécessaire articulation à la décision

La Déclaration de Rio comme la Charte de l'environnement ne précisent pas les conditions de cette prise en compte de la parole publique par le décideur.

La Convention d'Aarhus stipule que :

- « Les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » au moment de prendre la décision.
- Une fois « que la décision a été prise par l'autorité publique, le public (doit en être) promptement informé selon les procédures appropriées. » ;
- Le décideur « communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels la décision est fondée ».
- S'agissant des actes réglementaires, « les résultats de la participation du public sont pris en compte dans toute la mesure du possible ». Par conséquent, les exigences semblent plus faibles.

Le code de l'environnement précise les modalités de cette prise en compte par le décideur de la parole du public, à l'article L.123-19-1 :

- « Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à 4 jours à compter de la date de la clôture de la consultation ».
- Par ailleurs « au plus tard à la date de la publication de la décision, et pendant une durée minimale de 3 mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publique, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, des observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision ».

Enfin, la charte de la participation du public stipule que « 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 ».

Ainsi les dispositions légales et contractuelles posent des principes d'obligation de reddition des comptes pour le décideur, de manière transparente, motivée et publique.

2.4.2 Constats sur le fonctionnement de la plateforme du ministère : synthétiser les contributions sans les relier à la décision

Le plus souvent, à l'issue de la consultation, les services de la DEB mettent en ligne un document d'analyse des commentaires et un document sur les motifs de la décision. Dans certains cas, un seul document est mis en ligne, reprenant les principales conclusions de l'analyse des commentaires et intégrant les motifs de la décision. Une seule consultation sur les 16 analysées propose au public l'arrêté finalement signé par le ministère.

La motivation de la décision quant à elle n'est pas traitée de la même manière d'une consultation à l'autre. Certaines consultations, notamment locales, comportent des considérants qui ne mentionnent pas les résultats de l'analyse des commentaires, voire pas la consultation elle-même, mais plutôt d'autres éléments de contexte. Aussi, sur 16 consultations analysées, nous avons pu mettre en évidence que plus de la moitié se soldaient par une décision proposant une modification du projet de texte (9 sur 16) mais que parmi elles, non seulement aucune ne porte sur le fond (il s'agit toujours de modification à la marge), mais plus de la moitié reste non conforme aux avis exprimés (5 sur 9 ne vont pas dans le sens des avis majoritaires statistiquement). Il est intéressant de noter que ces dernières prennent parfois en compte les contributions pour ne finalement pas les suivre, arguant un avis complémentaire d'une des instances consultatives.

Décisions proposant une ou plusieurs modification.s du projet de texte (sur 16)	9
✓ Dont décisions motivées par un lien aux résultats des contributions ⁸	5
✗ Dont décisions non motivées par un lien aux résultats des contributions ⁹	4
✓ Dont décisions conformes aux avis exprimés	4
✗ Dont décisions non conformes aux avis exprimés	5
✓ Dont la proposition de modification porte sur une reformulation, la marge du texte, ou dont l'objet n'est pas connu	9
✗ Dont la proposition de modification va dans un sens autre que celui du projet d'arrêté initial	0

Tableau 1 : Répartition des décisions proposant une ou plusieurs modification.s du projet de texte selon les critères principaux de reddition des comptes (source : Ensemble des 16 consultations publiques analysées (voir partie 1)).

Concernant les décisions ne faisant aucune proposition de modification du projet de texte, sans surprise, la majorité ne font aucun lien avec les résultats des contributions.

Décisions ne proposant aucune modification du projet de texte¹⁰ (sur 16)	7
✓ Dont décisions motivées par un lien aux résultats des contributions ¹¹	1
✗ Dont décisions non motivées par un lien aux résultats des contributions ¹²	6
✓ Dont décisions conformes aux avis exprimés	1
✗ Dont décisions non conformes aux avis exprimés	2

Tableau 2 : Répartition des décisions ne proposant aucune modification du projet de texte selon les critères principaux de reddition des comptes (source : Ensemble des 16 consultations publiques analysées (voir partie 1)).

Il ressort en premier lieu de ces éléments d'analyse une absence de prise en compte substantielle des avis exprimés. Dans les trois quarts des cas, ils sont étudiés d'un point de vue statistique et argumentatif (lorsque l'échantillonnage ne les a pas préalablement exclus pour les consultations à plus de 10 000 contributions), et le déroulement de la consultation est résumé d'un point de vue temporel (comment et quand les participants ont contribué). Cependant, les résultats de ce travail sont souvent absents des arguments qui motivent la décision finale : dans plusieurs cas, aucun lien substantiel n'est fait entre les avis et la décision. En second lieu, la transparence et l'intelligibilité du processus décisionnel est inexistante pour le public.

Suite à l'analyse, le bureau chasse envoie sa synthèse des avis et arguments sélectionnés au cabinet du ministre, accompagnée d'une proposition de décision. Le Ministre arbitre, rend sa décision, et la DEB publie alors :

- Sur la page de la consultation : synthèse des avis et motif de la décision
- Au Journal Officiel : l'arrêté final.

⁸ Ne faisant pas mention des avis en tant qu'argument de la décision (non prise en compte)

⁹ Ibid.

¹⁰ Parmi les 7 décisions ne faisant aucune proposition de modification du projet de texte, 4 ne mentionnent pas la consultation. Elles sont donc comptabilisées comme « décisions non motivées par le lien aux résultats des contributions » mais pas comme « décisions non conformes aux avis exprimés »

¹¹ Ne faisant pas mention des avis en tant qu'argument de la décision (non prise en compte)

¹² Ibid.

Il n'est donc pas évident pour le grand public de faire le lien entre sa participation et son influence sur la décision finale puisque même matériellement, ce lien n'est pas établi. Or, il est stipulé dans l'article 1 de la Charte de la participation du public, à laquelle ces consultations doivent se conformer, qu'« 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 ».

Partie 3. Conclusions et recommandations

Le Ministère pose une ambition forte de soumettre à la participation les textes réglementaires qu'il propose en allant au-delà de la procédure prévue à l'article L.123-19-1 du code de l'environnement puisqu'il a fait le choix de se référer à la Charte de la participation du public. Aussi, les recommandations présentées sont-elles rédigées à l'aune des ambitions de ce texte.

Malgré les failles identifiées dans les 16 cas étudiés de consultations électroniques, il ressort de notre analyse une marge d'amélioration de leurs qualités, notamment au regard de la Charte de la participation du ministère.

La qualité de ces consultations publiques électroniques n'est pas le seul fait du décideur et de ses organisateurs. Telles qu'elles sont pratiquées et utilisées aujourd'hui, elles semblent être l'affaire des parties prenantes et/ou des associations. Cette réalité risque de faire de ces espaces en ligne, déjà marqués par les faiblesses méthodologiques, des lieux de pression plutôt que des lieux d'expression argumentée et diversifiée. Aussi proposons-nous les recommandations suivantes.

3.1 Recommandations concernant l'information du public

Il conviendrait en premier lieu, pour respecter l'objectif de participation d'un public le plus large et le plus diversifié, au-delà des parties prenantes, que la plateforme de consultation numérique soit identifiée et accessible sur la page d'accueil du site du ministère et que l'ouverture d'une consultation soit annoncée sur la page d'actualité.

L'accessibilité du site doit être pensée en termes fonctionnels, afin par exemple de pouvoir accueillir les contributions des personnes en situation de handicap. Elle doit également contribuer à l'accessibilité des supports d'information mis à disposition du public, en veillant à ce que ceux-ci soient intelligibles et éclairés compte tenu de la grande technicité des textes soumis à participation. Ainsi, dans le respect des exigences de la Charte de la participation, il conviendrait de systématiquement constituer un dossier d'information sur le texte soumis à consultation comprenant notamment les avis des instances obligatoirement ou volontairement consultées, les études et évaluations disponibles permettant d'éclairer sur l'impact des textes envisagés, mais également les évaluations des précédentes dispositions légales.

La clarification du cadre du processus participatif imposé par les textes et recommandé par la Charte de la participation du public suppose que soient systématiquement présentées les informations suivantes :

- Les textes et principes qui encadrent le processus participatif, notamment le lien à la Charte de la participation du public auquel le Ministère se réfère.
- L'autorité responsable et le processus décisionnel.
- La nature de la décision envisagée.
- L'objectif du processus participatif, quels sont les éléments d'éclairage souhaités par le décideur.
- Le calendrier de la procédure participative, celui-ci devant intégrer les contraintes telles que les périodes de vacances afin de permettre la mobilisation la plus large.
- Les modalités de la procédure participative : avis/commentaires/questions-réponses/observations ; autorités auxquelles il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents.

3.2 Recommandations concernant l'organisation de la consultation et le fonctionnement de la plateforme

Le cadre général posé par les textes internationaux, nationaux et la Charte de la participation du public à laquelle le Ministère se réfère, recommande le recours à un tiers garant du processus participatif afin de répondre à un objectif de neutralité et d'impartialité, condition de la confiance et donc de la participation du public. Dans la mesure où la Direction en charge de l'organisation et du fonctionnement du processus participatif est également l'auteur des textes soumis à consultation, il serait nécessaire qu'un tiers puisse garantir la mise en ligne d'une information complète, du respect des principes de modération et du bon déroulement de la consultation. Le Ministère peut choisir de confier cette responsabilité à une instance tierce externe.

Compte tenu de l'ambition affichée par le ministère de soumettre à participation les textes réglementaires qu'il propose, il conviendrait d'adapter les moyens à cette ambition. Les moyens humains à disposition de la DEB pour rassembler les informations nécessaires mais également répondre aux questions posées par les participants semblent insuffisants. Par ailleurs, la participation nécessite une expertise importante. Aussi, le fonctionnement de la plateforme et plus encore l'analyse des contributions devraient être réalisés par des experts de la participation.

A défaut de pouvoir adapter les moyens disponibles, sans doute serait-il nécessaire d'adapter la charte des débats en fonction de la réalité des pratiques afin de garantir une information transparente et sincère des usagers de la plateforme de consultation. Dans tous les cas, les principes de modération doivent être clarifiés, précisés et explicités aux participants, ainsi que la méthode de traitement des contributions. Ces principes et ces règles doivent être publiés avant l'ouverture de la consultation.

Enfin, il serait souhaitable de diversifier les outils de participation disponibles sur la plateforme afin de permettre de débattre de tous les sujets, de systématiquement avoir connaissance de l'ensemble des contributions déposées, de pouvoir interagir entre participants à la consultation. Cette diversification des outils, recommandée par la Charte de la participation du public, contribuerait à l'argumentation qualitative de la consultation.

3.3 Recommandations concernant l'analyse des contributions

Il est recommandé et posé comme principe de la Charte de la participation du public, que l'analyse et le bilan soient établis par un tiers garant ou une personne/un service ayant cette fonction. Dans tous les cas, il est impératif que les personnes en charge de l'analyse aient une formation adaptée, notamment en argumentation et plus généralement en analyse des données.

La méthode d'analyse des données et de comptabilisation des arguments et/ou des avis doit être publiée, idéalement avant l'ouverture de la consultation. Dans tous les cas, cette méthode doit prendre en compte les arguments pour leur pertinence propre, sans les réinterpréter en tentant d'identifier leur émetteur, ni en les qualifiant. Il est fortement recommandé de ne jamais qualifier ou juger les arguments présentés dans le bilan, pratique qui pourrait disqualifier durablement le processus participatif puisqu'il invite les opposants à ne plus s'exprimer.

L'ensemble des contributions doit être visible pendant et après la consultation afin de respecter le principe d'ouverture des données de la participation.

3.4 Recommandations concernant la reddition des comptes

Le processus de reddition des comptes, c'est-à-dire la clarification par le décideur de la manière dont il a pris en compte les enseignements de la consultation est la condition de légitimité de ce processus.

A l'évidence, l'une des exigences premières est la distinction entre l'auteur du bilan de la consultation et le décideur. En deuxième lieu, il est recommandé que la décision ne soit pas concomitante à la publication du bilan, calendrier qui laisse à penser que le décideur n'a pas pris le temps d'analyser et donc d'écouter les contributions des participants. En troisième lieu, le bilan et la décision ainsi que sa motivation doivent être publiés sur un même site.

Enfin, le décideur doit motiver son choix en expliquant en particulier les raisons qui l'amènent à une décision contraire aux avis statistiquement majoritaires et à répondre sur le fond aux arguments divergents par rapport à son choix. Cette motivation ne peut reposer sur une qualification des arguments divergents ou contraires mais une explication reposant sur des études, des expertises, des évaluations ou encore des éléments de contexte qui fondent le choix final.

En conclusion, le bilan dressé pour répondre à la saisine pour conseil et expertise de la Ligue de protection pour les oiseaux doit être mis au regard du cadre de ces consultations et de la méthode. Le cadre juridique des consultations sur les actes réglementaires est peu exigeant. Pour autant, l'expertise a été réalisée à la lumière de la Charte de la participation du public dans la mesure où le ministère a fait le choix de s'intégrer dans les exigences de celle-ci. Il convient de noter que c'est une ambition forte que peu de pays et peu de ministères se donnent. Par ailleurs, la méthode d'analyse a été élaborée à partir des attentes de l'auteur de la saisine puisque seulement 16 consultations ont été expertisées sur un sujet dont nous mesurons la sensibilité.

Les recommandations ont pour objectif que les consultations ne soient plus appréhendées comme un lieu de pression ou de confrontations de positions, peu accessible au grand public, mais un espace d'échange et d'argumentation capable d'éclairer le décideur sur ce qui fonde les positions des uns et des autres. Respecter cet objectif est la condition première de la légitimité et donc de la pérennité de ce type de consultations.



Commission nationale
du **débat public**

244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T. +33 (0)1 44 49 85 50
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr