

Paris, le 9 mars 2020

Madame, Monsieur,

Lors de sa séance plénière du 4 mars 2020, la Commission nationale du débat public vous a désignés garants du processus de concertation préalable pour la révision du programme national d'action nitrates, relevant de l'article R.122-17 du code de l'environnement, co-porté par le ministère de la Transition écologique et solidaire et le ministère de l'Agriculture et de l'alimentation.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ce programme aux forts enjeux environnementaux et socio-économiques et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDP pour celle-ci.

La concertation préalable pour ce programme a été décidée en application de l'article L.121-8 du Code de l'environnement. Comme le précise l'article suivant L.121-9, « *lorsque la CNDP estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut décider de **l'organisation d'une concertation préalable**. Elle en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage et désigne un garant ».*

Rappel des objectifs de la concertation préalable :

Le champ de la concertation est particulièrement large. Il est important que l'ensemble des parties prenantes ait connaissance des dispositions légales. L'article L121-15-1 du Code de l'environnement précise bien que la concertation préalable permet de débattre :

- Des objectifs et principales orientations du plan ou programme ;
- Des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire ;
- Des solutions alternatives ;
- Des modalités d'information et de participation du public après concertation préalable.

.../...

Mme Brigitte CHALOPIN et M Pierre GUINOT-DELERY
Garants de la concertation préalable
Programme national d'actions nitrates

En effet, la concertation du grand public sur le programme national d'action nitrates doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- Le PNAN assurant la transposition en droit français de la directive nitrates est un arrêté interministériel très normé, composé de six mesures réglementaires obligatoires et de deux facultatives. Comment donc faire respecter l'objectif d'une concertation préalable qui veut que le public puisse débattre des orientations d'un plan sur un document déjà très stable ? Vous inspirant du travail de priorisation animé par la Commission particulière du débat public (CPDP) sur le plan stratégique national de la politique agricole commune (PSN PAC), je vous invite à rassembler toutes les conditions pour permettre au public de se prononcer sur le niveau d'intensité des mesures obligatoires et sur la nature potentielle des mesures facultatives. L'assemblée citoyenne sur l'agriculture, dispositif spécifique dit de « conférence de citoyens » est un des premiers outils vers lesquels amener à réfléchir le MO.
- Les mesures du PNAN étant très techniques, la concertation qui va s'ouvrir doit permettre à tous de s'informer et de mesurer les enjeux environnementaux et socio-économiques qu'elles emportent, d'autant que ces enjeux concernent un public beaucoup plus large que les agriculteurs ou les associations environnementales. Il vous appartient donc de garantir l'intelligibilité et l'accessibilité de l'information, mais également d'ouvrir les débats aux personnes profanes, dans un esprit de discrimination positive, corolaire de notre principe d'équité. Une des premières étapes de votre étude de contexte consistera à appréhender les éléments de la concertation technique en cours avec les parties prenantes et d'en imposer le partage au public.
- Dans la mesure où le respect par les agriculteurs des mesures du PNAN conditionne le versement des aides issues de la PAC, et que le débat public sur les orientations du PSN interroge des thématiques communes telles que l'élevage ou la gestion des ressources naturelles, comment la concertation que vous allez garantir peut-elle s'appuyer sur la mobilisation déjà engagée et les contributions déjà rassemblée par la CPDP ?
- Enfin, je vous invite, dans la mesure du possible, à proposer des réunions et ateliers de travail avec les participants qui soient de nature à lier les conclusions de PNAN à la révision à venir de leurs déclinaisons locales que sont les plans régionaux d'actions nitrates. De même, l'échelle d'application du programme vous amènera à définir avec le MO des dispositifs adaptés (voir plus bas)

Au regard de ces questions et des autres qui pourraient se poser, cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions, dans la préparation et la définition des modalités de concertation, dans son organisation et sa conduite confiées au MO sous votre garantie, dans vos relations avec la CNDP. Naturellement, il vous appartient de déterminer en collaboration avec le MO les modalités d'association du public.

Périmètre de la concertation préalable

Votre analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques vous sera d'une grande aide. Il est important que vous puissiez aller à la rencontre de tous les acteurs concernés afin d'identifier avec précision les thématiques et les enjeux qu'il apparaît souhaitable de soumettre à la concertation. Il en va de la mobilisation du public aux rencontres de la concertation, gage de richesse dans les arguments échangés autour du projet. C'est pourquoi, prendre le temps de cette étude est fondamental, et je vous laisse le soin de le faire entendre aux acteurs du territoire.

Il s'agira manifestement de définir avec précision l'articulation entre :

- une approche territoriale :

- Le territoire national, difficile à appréhender dans le cadre d'une concertation préalable, d'une part ;
- Les espaces agricoles, ruraux et/ou naturels les plus pertinents pour débattre des mesures réglementaires à mettre en place, d'autre part.

- et une approche thématique, intégrant par exemple :

- les impacts socio-économiques pour les agriculteurs ;
- les attentes sociétales plus larges relatives aux impacts environnementaux ;

Pour ce faire, vous avez toute latitude pour aller à la rencontre des acteurs concernés afin d'identifier avec précision les thématiques, les enjeux qu'il apparaît souhaitable de soumettre à la concertation, et pour lesquels je vous ai proposé certaines pistes ci-dessus.

Définition des modalités de concertation

L'une de vos missions principales est donc de définir le périmètre mais aussi les modalités et le calendrier de la concertation pour qu'ils répondent bien aux objectifs fixés par le Code de l'environnement. Ces propositions seront ensuite soumises à l'approbation de la CNDP, lors de sa plénière mensuelle.

À partir de l'analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques, vous définirez les modalités de concertation, naturellement en collaboration avec la CNDP et le MO.

Il est important que vous puissiez amener le MO à réunir les moyens budgétaires et les ressources humaines nécessaires au bon déroulement de cette concertation. En votre qualité de garants, il vous appartiendra ensuite de veiller tout au long du dispositif à la bonne mise en œuvre organisationnelle de la concertation déléguée au MO.

Vous serez invités à réaliser une synthèse de l'ensemble des échanges pour expliciter votre démarche, la méthodologie de la concertation et de son organisation, qui sera confiée au maître d'ouvrage. Cette synthèse sera présentée au bureau de la CNDP, avant que les modalités de la concertation ne soient soumises à l'approbation du collège de la CNDP.

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article L.121-16 du Code de l'environnement, le public doit être informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concerné(s) par la concertation au minimum 15 jours avant le début de cette dernière. Il vous appartient de veiller à la pertinence du choix des lieux et espaces de publication, à leur éventuelle démultiplication et publication locale, afin que le public le plus large soit clairement informé de la démarche de concertation. J'insiste ici sur le fait que les dispositions légales sont un socle minimal à respecter mais qu'il est bon de dépasser en vue d'une meilleure diffusion de l'information.

Votre mission s'achève par l'élaboration d'un bilan, dans le mois suivant la fin de la concertation préalable, présentant la façon dont elle s'est déroulée. Ce bilan, dont un canevas vous est transmis par la CNDP, comporte une synthèse des observations et propositions présentées, la méthodologie retenue pour mener la concertation et votre appréciation indépendante sur celle-ci. Le cas échéant, votre bilan mentionne les évolutions du projet qui résultent de la concertation. Il met l'accent sur la manière dont le MO a pris en compte – ou non – vos prescriptions, et contient des recommandations au MO pour la suite de la participation et information du public à l'élaboration du programme. Ce bilan, après avoir fait l'objet d'un échange avec l'équipe de la CNDP, est transmis au MO qui le publie sans délai sur son site ou, s'il n'en dispose pas, sur celui des préfectures concernées par son projet, plan ou programme

(art. R.121-23 du CE). Ce bilan est joint au dossier de consultation électronique.

La responsabilité de garants de la concertation relative au programme national d'actions nitrates est donc majeure. La CNDP vous confie une mission de prescripteur à l'égard du maître d'ouvrage et des parties prenantes afin de veiller aux principes fondamentaux de la participation :

- le respect des principes du droit à l'information et à la participation du public reconnu par la réglementation française (Convention d'Aarhus, Charte de l'environnement, Code de l'environnement) ;
- tout en liaison avec le MO, l'exigence d'une totale indépendance et neutralité,
- le respect des principes et des valeurs de la CNDP : indépendance, neutralité, transparence, égalité de traitement et argumentation ;

Pour tout cela, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au MO.

Relations avec la CNDP :

Compte-tenu de l'importance du programme, il est nécessaire que nous puissions conserver un contact régulier afin que vous nous teniez informés régulièrement du déroulement de la concertation (qualité du dossier, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel). Le bureau se tient à votre disposition, notamment en cas de difficulté particulière liée à la concertation.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de votre mission, votre présence est requise à une journée d'échanges avec l'équipe de la CNDP ainsi que d'autres garants missionnés récemment, le 28 avril 2020, dans nos locaux. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes de la concertation que vous allez garantir, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions. Je vous invite à nous confirmer votre présence dès maintenant en écrivant à l'adresse marie-liane.schutzler@debatpublic.fr.

Vous remerciant encore pour votre engagement au service de l'intérêt général, je vous prie de croire, Madame, Monsieur, en l'assurance de ma considération distinguée.

Chantal JOUANNO

