

“Chacune et chacun a  
le pouvoir de peser sur les projets  
et les politiques concernant  
notre environnement.  
La Constitution vous reconnaît  
le droit d’être informés  
et de participer à ces décisions,  
et nous en sommes les défenseurs  
neutres et indépendants.”

# HISTORIQUE



**Principe 10, déclaration de Rio**  
« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. Chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autres autorités publiques (...) et la possibilité de participer au processus de prise de décision. »

**Loi Bouchardeau**  
Relative à la démocratisation des enquêtes publiques.

12 juillet 1983

**Circulaire Bianco**  
Issue du rapport du préfet Carrère, qui préconise l'organisation d'une concertation en amont de la décision, sous l'autorité d'une instance indépendante du maître d'ouvrage.

juin 1992

**Circulaire Billardon**  
Relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques d'EDF. Une première phase de concertation doit avoir lieu en amont des études de tracé. En 2002, elle est remplacée par la circulaire Fontaine relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité.

15 décembre 1992

**Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi Bouchardeau**  
Insiste sur le caractère trop tardif de l'enquête publique et sur la nécessité de mettre en place une instance permanente et indépendante de l'administration et du maître d'ouvrage.

14 janvier 1993

**Loi Barnier**  
Création du débat public et de la CNDP, l'institution garante du débat public.

décembre 1993

**Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement**  
La France, la Communauté européenne et une trentaine de pays signent la convention.

2 février 1995

**Loi relative à la démocratie de proximité**  
La CNDP devient une autorité administrative indépendante.

25 juin 1998

**Article 7, Charte de l'environnement**  
« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

27 février 2002

**Loi du 12 juillet 2010**  
Élargissement de la composition de la CNDP à 25 membres et possibilité de désigner un-e garant-e à la demande du maître d'ouvrage. Elle précise les modalités de concertation postérieure aux débats publics.

2005

**Démocratisation du dialogue environnemental**  
Publication de l'ordonnance du 3 août 2016 qui réforme les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Cette réforme élargit considérablement le champ de compétences de la CNDP. Elle peut désormais organiser des débats publics sur des plans et programmes nationaux, assurer un continuum de la concertation avec le public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique et financer des expertises complémentaires.

12 juillet 2010

**Publication du décret d'application de l'ordonnance du 3 août 2016**

3 août 2016

**Loi n° 2018-148**  
Ratification des ordonnances du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public.

25 avril 2017

2 mars 2018

# L'autorité garante du débat public

Depuis 25 ans, la CNDP est l'autorité indépendante garante du droit constitutionnel de chacun-e d'être informé-e et de participer aux décisions ayant un impact sur l'environnement. Le code de l'environnement

oblige les responsables à saisir la CNDP de leurs projets, plans ou programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La CNDP est une instance neutre et

indépendante. Elle ne prend pas position sur l'opportunité des projets, plans ou programmes mais éclaire sur leurs conditions de faisabilité au regard des arguments portés par le public.

## Les objectifs du débat public

1

**Permettre à tout public de débattre de l'opportunité du projet** en amont de la décision.

2

**Garantir à toute personne le droit de participer**, et la prise en compte de ses arguments.

3

**Permettre l'information du public jusqu'à la réception des travaux** ou l'approbation des plans et programmes.

4

**Favoriser l'émergence d'alternatives** et d'expertises complémentaires.

5

**Rendre compte au public des décisions prises** après le débat public ou la concertation préalable.

## Les valeurs fondamentales de la CNDP

### L'indépendance

La CNDP est indépendante du Gouvernement, du Parlement, des collectivités territoriales et des responsables de projet (publics et privés) qui la saisissent, mais également de l'ensemble des parties prenantes.

### La neutralité

La CNDP, les commissions particulières et les garant-e-s n'expriment pas d'avis sur l'opportunité des projets, plans ou programmes soumis à la participation.

### La transparence

La CNDP veille à ce que toutes les informations et études disponibles sur les projets, plans et programmes soient mises à disposition du public. Elle peut demander la réalisation d'expertises complémentaires comprenant des informations complètes et pluralistes.

### L'égalité de traitement

La CNDP met tout en œuvre pour que la parole de chacun-e soit prise en compte de manière équivalente, quel que soit le statut ou l'opinion des personnes. Elle veille à ce que les publics les plus éloignés de la décision aient un accès privilégié à la participation.

### L'argumentation

La CNDP veille à ce que le débat public et la concertation soient l'expression de points de vue et de controverses argumentés. Ils ne sont ni un sondage ni un référendum.

### L'inclusion

La CNDP tient compte des différences de situation et veille à ce que les personnes les plus éloignées de la décision puissent participer.

# Composition

La CNDP est une instance collégiale composée de 25 membres provenant d'horizons différents : une présidente, deux vice-président·e·s, magistrat·e·s, élu·e·s et représentant·e·s de la société civile.

**Cette pluralité est la garantie de l'indépendance et de la neutralité incarnées par la CNDP.**

## PRÉSIDENTE ET VICE-PRÉSIDENT·E·S

**Chantal Jouanno**

Présidente

**Ilaria Casillo**

Vice-présidente

**Floran Augagneur**

Vice-président

## PARLEMENTAIRES

**Dominique Estrosi-Sassone**

Sénatrice des Alpes-Maritimes

**Guillaume Vuilletet**

Député du Val-d'Oise

## COUR DES COMPTES

**Jean-Louis Beaud de Brive**

Conseiller maître honoraire

## CONSOMMATEURS/ CONSOMMATRICES ET USAGERS/USAGÈRES

**Yves Fargues**

Président du Comité national routier (CNR)  
jusqu'au 9/3/2020

1 représentant·e des usager·ère·s en attente  
de désignation

**En attente de désignation**

1 représentant·e des consommateur·rice·s

## ÉLUES LOCALES, ÉLUS LOCAUX

**Pascal Clouaire**

Adjoint au maire de Grenoble

**Charles Fournier**

Vice-président du conseil régional  
de Centre-Val de Loire

**Cécile Gallien**

Maire de Vorey

**Michel Habig**

Vice-président du conseil  
départemental du Haut-Rhin

**Martine Lizola**

Conseillère régionale  
de la région Grand Est

**Marylène Paillarès**

Conseillère départementale  
du Lot-et-Garonne

## CORPS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

**Mireille Heers**

Magistrate administrative

## PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

**Loïc Blondiaux**

Professeur de science politique à l'Université  
Paris I Panthéon-Sorbonne

**Marie-Françoise Sevrain**

Trésorière de la Compagnie nationale de  
commissaires enquêteurs (CNCE)

## ORGANISATIONS SYNDICALES

**François Gillard**

Représentant de la Confédération générale  
du travail (CGT)

**Caroline Werkoff**

Secrétaire confédérale de la Confédération  
française démocratique du travail (CFDT)

## CONSEIL D'ÉTAT

**Roland Peylet**

Conseiller d'État honoraire

## ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

**Jean-Pierre Bompard**

Vice-président d'Humanité et biodiversité

**Agnès Popelin**

Administratrice de France Nature  
Environnement (FNE) jusqu'au 25/8/2020

**Ginette Vastel**

Administratrice de France Nature  
Environnement (FNE) à partir du 7/10/2020

## ENTREPRISES OU CHAMBRES CONSULAIRES

**Patrick Dezobry**

Représentant de la Fédération  
nationale des syndicats d'exploitants  
agricoles (FNSEA)

**Dominique Hoestlandt**

Représentant du Mouvement  
des entreprises de France (MEDEF)

## COUR DE CASSATION

**Anne Berriat**

Avocate générale

**2**

Bilan et perspectives

**4**

Les procédures de participation  
du public en 2020

**7**

Les débats publics

**22**

Les concertations avec garant·e

**29**

Témoignages de deux  
commissaires

**32**

Avis, recommandations  
et missions de conseil

**38**

Le fonctionnement  
de la CNDP

## **LOI N° 2017-55 PORTANT STATUT DES AAI ET DES API**

### **ARTICLE 21**

Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante adresse chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juin, au Gouvernement et au Parlement, un rapport d'activité rendant compte de l'exercice de ses missions et de ses moyens. Il comporte un schéma pluriannuel d'optimisation de ses dépenses qui évalue l'impact prévisionnel sur ses effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation de ses services avec les services d'autres autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes ou avec ceux d'un ministère. Le rapport d'activité est rendu public.

# BILAN ET PERSPECTIVES

**Sans surprise, ce rapport d'activité 2020 de la CNDP commence par un éclairage sur l'impact de la crise sanitaire qui s'avère être beaucoup plus important sur le plan qualitatif que quantitatif.**

L'impact qualitatif n'est pas le terme le plus heureux, mais la crise a profondément interrogé la participation. Dans un premier temps, nous avons été dans l'obligation de suspendre les procédures participatives conduites sous notre égide dans la mesure où le Gouvernement avait suspendu tous les délais administratifs. Nous ne pouvions donc imposer aux responsables de projet les délais du code de l'environnement qui encadrent nos procédures. À ces reports se sont ajoutés les aléas et incertitudes de la date des élections municipales. La période de « contraintes sanitaires » a exigé que nous posions les principes à respecter et les modalités possibles de la participation afin que celle-ci respecte les exigences de la Charte de l'environnement et du code de l'environnement : toute personne doit avoir la possibilité d'être informée et d'influencer la décision sur un projet ayant un impact sur son environnement. De fait, les solutions 100 % numériques, 100 % écrites ou encore 100 % à la radio, c'est-à-dire toutes les solutions 100 % simplifiées ne sauraient être considérées comme respectant cette exigence. Le document de positionnement de la CNDP de novembre 2020 a fixé un cadre qui est une référence pour toute procédure participative sous



La crise  
sanitaire ne doit  
pas être  
l'excuse pour  
mettre  
entre parenthèses  
la démocratie  
participative.



contrainte. Les équipes de la CNDP ont donc déployé des trésors d'innovation pour aller au-devant des publics. Les nouveaux outils ont touché de nouveaux publics. Alors que beaucoup de personnes affirmaient que le public ne serait pas au rendez-vous de la participation, nous avons au contraire constaté une très forte mobilisation citoyenne grâce au travail de la CNDP. La crise sanitaire ne doit pas être l'excuse pour mettre entre parenthèses la démocratie participative. Les chiffres de la participation sur le débat « imPACtons ! » concernant la politique agricole commune, ou le débat « Trace ton Barachois » à La Réunion en attestent.

L'impact quantitatif de la crise est très relatif. Alors que nous avons connu une progression du nombre de sollicitations de 40 % en 2019 – soit une multiplication par 7 depuis 2016 – celles-ci ont baissé de 33 % en 2020. Pour autant, cette baisse est très ponctuelle puisque la croissance de l'activité a fortement repris sur la deuxième partie de l'année.

Deux points particulièrement intéressants :

- La baisse du nombre de saisines a été moindre pour les projets soumis à saisine obligatoire, généralement de plus grande ampleur (- 17 %) ; alors qu'elle fut de 56 % pour les projets relevant du champ de sollicitation volontaire, souvent portés par des collectivités ;
- La chute a été forte sur les 6 premiers mois de l'année (- 64 %) ; en revanche, la reprise est importante sur la deuxième

partie de l'année 2020 puisque les sollicitations de juin à décembre 2020 ont progressé de 46 % par rapport à la même période en 2019. L'activité de la CNDP a par conséquent été chargée dans la mesure où la forte progression des saisines sur la seconde partie de l'année 2020 a principalement concerné des projets importants relevant du champ de saisine obligatoire.

Si la crise a impacté la participation, le législateur l'a fragilisée, mettant fin à un mouvement continu de progrès de la démocratie environnementale engagé depuis 1995. La loi dite ASAP – loi d'Accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 – contient plusieurs dispositions régressives. En premier lieu, elle restreint très fortement le droit d'initiative qui permet aux citoyen-ne-s de demander une concertation garantie sur un projet dans la mesure où elle divise par deux le délai pendant lequel les citoyen-ne-s peuvent exercer ce droit. En deuxième lieu, elle prévoit de réduire substantiellement le champ des projets soumis à participation obligatoire puisque le projet de décret en application de la loi double quasiment les seuils de participation garantie obligatoire. Considérer que la participation est un « temps inutile », c'est ignorer qu'un projet ne verra pas le jour s'il pose des interrogations fortes aux publics concernés. Il est toujours préférable de repenser un projet, le plus tôt possible,



Il est de notre responsabilité de veiller à ce que la démocratie environnementale soit également une réalité pour les publics éloignés.

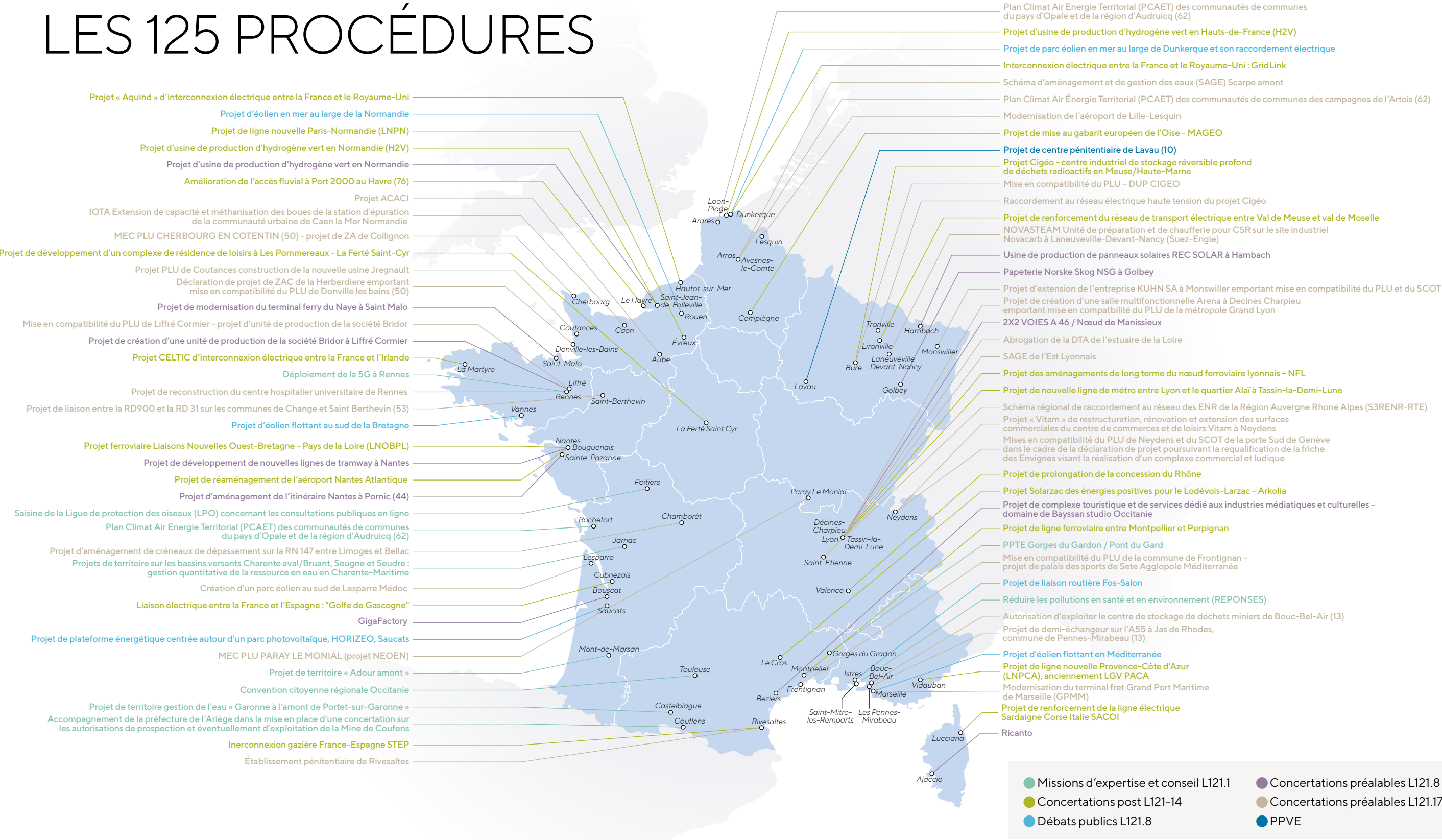


en fonction des enseignements de la participation que de devoir le refondre ou l'abandonner après plusieurs années. Plus encore, la participation est un approfondissement démocratique. Elle ne peut se réduire à des consultations électroniques inaccessibles à une partie de la population ni à des assemblées tirées au sort. La démocratie environnementale est un droit garanti à toute personne vivant en France.

La CNDP a tiré les conséquences de cette ambition démocratique posée par la Constitution en intégrant un nouveau principe : le principe d'inclusion. Il est de notre responsabilité de veiller à ce que la démocratie environnementale soit également une réalité pour les publics éloignés et de peser sur les décisions en donnant à voir aux responsables les arguments de tous les publics. Pour ce faire, la CNDP continue à expérimenter des méthodes nouvelles de participation comme elle le fait depuis vingt-cinq ans. Elle fut la première en France à institutionnaliser les conférences citoyennes, les ateliers citoyens ou encore les débats mobiles. Cette année, nous avons expérimenté le débat pensé par les citoyen-ne-s, le « Planning for real », des événements publics à la radio et à la télévision, un autre usage des réseaux sociaux, etc.

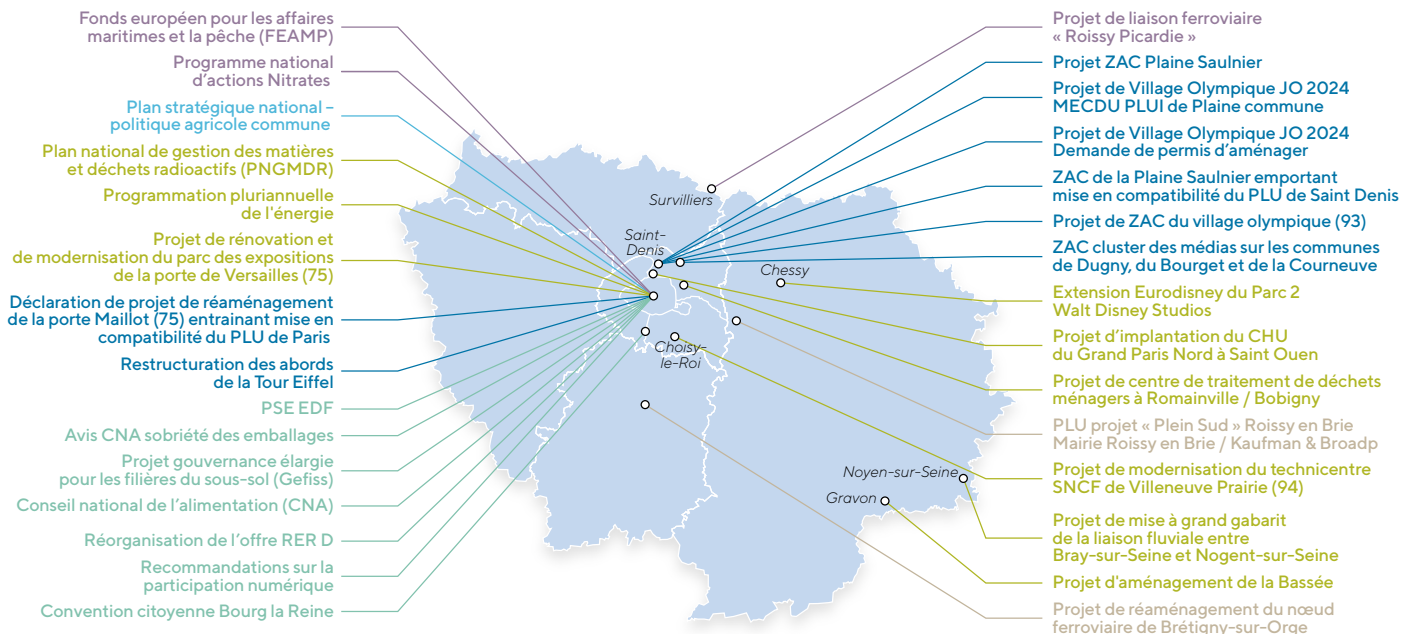
**CHANTAL JOUANNO**  
Présidente de la CNDP

# LES 125 PROCÉDURES





# LES PROJETS EN ÎLE-DE-FRANCE



- Missions d'expertise et conseil L121.1
- Consultations post L121-14
- Débats publics L121.8

- Consultations préalables L121.8
- Consultations préalables L121.17
- PPVE

# LES PROJETS DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

## GUYANE

- Montagne d'or en Guyane
- Projet d'aménagement de la RN1 en Guyane (communes de Matoury et Macouria)
- Projet de centrale électrique du Larivot en Guyane

## MARTINIQUE

- Projet de développement transports en commun en site propre à la Martinique

## GUADELOUPE

- Accroissement du centre pénitentiaire de Baie-Mahaut (Guadeloupe)

## MAYOTTE

- Projet de desserte aérienne de Mayotte : réalisation d'une piste longue adaptée aux vols long-courriers

## LA RÉUNION

- Projet de nouvelle entrée ouest (NEO) de Saint-Denis de La Réunion
- Aménagement de la RN2 et MEC PLU de St Benoît de La Réunion
- Projet RUNVEA, outil multifilière pour le traitement des déchets de La Réunion
- Projet « TAeO » de tramway aéroport entrée ouest dans l'Agglomération Nord La Réunion
- Projet d'aménagement du réseau régional de transport guidé entre Saint-Denis et Sainte Marie à La Réunion

PARTIE 1



# LES DÉBATS PUBLICS



# 9 innovations méthodologiques de la CNDP en 2020

**L'année 2020 fut extrêmement dense puisque 9 débats publics ont été conduits ou préparés, dont quatre sur des projets de parcs éoliens en mer et le débat sur le plan stratégique national de la politique agricole commune.**

Depuis vingt-cinq ans, la CNDP a inventé et expérimenté les outils participatifs qui se généralisent aujourd'hui tels que les plateformes participatives, les conférences de consensus, les tirages au sort ou encore les ateliers citoyens. En 2020, de nouveaux outils ont été expérimentés par les équipes des débats publics.

## 1. Coconstruction des modalités du débat

Associer le public à la définition des modalités lors de la préparation d'un débat public est une pratique régulière de la CNDP. Le débat public NEO a poussé encore plus loin cette logique car son équipe a souhaité que les modalités de ce débat public soient directement élaborées par le public lui-même. Elle a organisé une conférence citoyenne d'une soixantaine de personnes composée pour moitié de membres des instances participatives locales et pour moitié de personnes tirées au sort sur manifestation d'intérêt. Les membres de cette conférence citoyenne ont auditionné des expert-e-s en grand nombre de tous horizons, et ont ensuite travaillé en sous-groupes pour faire émerger les thèmes, les questions, les controverses prioritaires à traiter dans ce débat, ainsi que les publics à mobiliser et les moyens de le faire. Une autre journée a consisté à identifier les dispositifs les plus adaptés; certains ont été conçus sur mesure par le public pour ce

débat. À la suite de cette phase du débat, les membres de la conférence citoyenne ont souhaité poursuivre leur investissement en devenant un comité de suivi. Ce dernier a eu un rôle actif pendant tout le débat, que ce soit comme citoyen-ne-s relais du débat (ambassadeurs et ambassadrices) ou pour adapter les modalités aux contraintes de la crise sanitaire.

## 2. La méthode « Questions d'abord » : une manière nouvelle d'aborder les sujets à fortes controverses

Le débat imPACtons ! a abordé de nombreuses thématiques et sujets. Certains font l'objet de tensions, voire de controverses. Pour aborder de manière alternative et plus fructueuse ces sujets à fortes controverses, l'équipe du débat a utilisé la méthode des « Questions d'abord » (élaborée par la CNDP et utilisée de manière expérimentale).

Il s'agit d'inverser la logique habituelle selon laquelle le public pose ses questions après avoir entendu la présentation d'un-e intervenant-e censé-e donner un cadre factuel de départ, le plus partagé possible. L'objectif de cette nouvelle méthode est de décortiquer le sujet à controverses – dans le cas du débat imPACtons !, la pollution de l'eau par les nitrates agricoles – en partant des questions diverses et variées que le public peut avoir par rapport à un sujet technique ou tendu. Certains sujets en effet se prêtent, plus que d'autres, à faire l'objet d'idées reçues ou de positions de principe. Il est intéressant alors – préalablement à la présentation de l'intervenant-e – de proposer au public de réfléchir aux questions, de toute nature, que le sujet leur évoque ou qu'il aurait voulu

poser. Ainsi, les participant-e-s sont réparti-e-s par tables; chaque table doit élaborer deux questions (cela oblige les participant-e-s à s'accorder sur deux questions cruciales à leur sens). L'intervenant-e répond aux questions et cela lui permet d'adapter l'information aux types d'inquiétudes, d'enjeux, soulevés par les participant-e-s à travers leurs questions. Il s'agit donc de structurer un mini-parcours d'information autour des priorités posées par le public plutôt que de lui délivrer une série d'informations – bien que factuelles – censées devoir « calmer le jeu ». Partir des inquiétudes et des zones d'ombre des sujets qui posent le plus question ou qui préoccupent beaucoup le public signifie méthodologiquement placer l'écoute des craintes de chacun-e avant toute explication ou présentation. Cette méthode s'est révélée très utile car elle a permis de centrer la réunion sur les intérêts réels des participant-e-s en termes d'informations demandées.

## 3. Événements à la radio

Pour la première fois, des événements publics sur la logique de la réunion en présentiel ont été organisés à la radio. Plusieurs débats ont eu l'occasion d'expérimenter différentes formules avec des radios locales permettant au public d'échanger avec les responsables des projets et les membres des commissions particulières. Globalement, des événements publics radiodiffusés présentent de très nombreux avantages. Ils peuvent être diffusés en direct (et également retransmis sur les réseaux sociaux), permettant à toute personne de participer aux échanges par téléphone. L'interactivité est donc similaire à celle d'une réunion

publique « classique » entre le public et les responsables du projet ou l'équipe du débat. Par ce biais, un nombre important de personnes ont pu suivre les échanges, ces événements permettant d'atteindre des personnes à leur domicile ou dans leur véhicule qui ne seraient pas spontanément venues dans une réunion. Le principe d'inclusion est donc renforcé.

En revanche, ces événements sont naturellement contraints par les formats d'émissions déjà existantes et nécessitent de s'adapter aux horaires, aux temps de parole, etc. Par ailleurs, la radio ne permet pas de présenter des éléments visuels d'information.

#### 4. Événements à la télévision

Certains débats publics ont également eu l'occasion d'organiser des événements avec des chaînes de télévision locales. C'est par exemple le cas du débat public de La Réunion et de celui de Dunkerque. Un événement à la télévision, contrairement à la radio, permet de présenter des éléments visuels d'information. En ce sens, il s'agit d'un outil d'information potentiellement très important. En revanche, la télévision est moins propice que la radio pour l'échange et l'interpellation citoyenne en direct. À La Réunion, cette limite a été palliée par la présence en plateau de citoyen-ne-s issu-e-s du comité de suivi qui ont interrogé la maîtrise d'ouvrage sur les projets et leur contexte.

#### 5. Ateliers participatifs inspirés de la méthode du « Planning for real »

Des ateliers sur maquette ont été expérimentés, inspirés de la méthode « Planning for real »<sup>®</sup> née dans les années 1970 au Royaume-Uni. Cette méthode de travail autour d'une maquette est conçue comme une stimulation de la créativité. Le processus se déroule en trois phases : divergence, émergence et convergence. En principe, le public crée lui-même l'outil-support (dans ce cas de

figure les maquettes ont été construites avec le concours de l'École d'architecture de La Réunion). Cette méthode est particulièrement bien adaptée pour la participation sur les projets en milieu urbain. Elle nécessite en revanche un temps relativement long et un investissement important de la part du public.

#### 6. Lieu accueillant le public tous les jours sous forme d'agora permanente

Le débat public à La Réunion a installé une « maison du débat » sur le lieu du projet, conçue comme un espace de débat permanent. Positionnée sur un lieu de passage, elle a permis de toucher un public extrêmement varié. De nombreuses activités étaient proposées à la « maison du débat » : balades urbaines thématiques, échanges avec la maîtrise d'ouvrage une fois par semaine, questionnaires, etc., mais surtout le public était invité à débattre par petits groupes autour d'une table de simulation en 3D du projet.

#### 7. Réalité virtuelle interactive

Une réalité virtuelle interactive permet de proposer une visualisation des différentes variantes du projet, mais également de concevoir, soi-même, les futurs espaces et usages. Grâce à un casque de réalité virtuelle, les utilisateurs et les utilisatrices pouvaient se configurer en trois dimensions ce qui était proposé par le projet et les modifications que chacune était libre de lui apporter. À La Réunion, cet outil a connu un fort engouement de la part de tous les publics, notamment auprès de la jeunesse.

#### 8. Le compte rendu d'étape : rendre compte de la parole citoyenne avant même la fin du débat et tout au long du processus

Lors d'une procédure de débat public, il n'est ni prévu par les textes

réglementaires, ni pratiqué par les commissions particulières en charge de l'organisation des débats, de publier un rapport d'étape. La parution d'un compte rendu d'étape du débat imPACtons ! a été une démarche inédite. Ce compte rendu a permis au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de connaître le point de vue des participant-e-s sur une partie du plan au sujet de laquelle il était prioritaire de recueillir l'avis des citoyen-ne-s (notamment la partie diagnostic et hiérarchisation). Il a permis aux participant-e-s de prendre connaissance en cours de route et pour ainsi dire « en temps réel » des résultats du débat à mi-parcours, par exemple des 127 propositions précises issues des premiers mois de débat. Enfin, ce compte rendu d'étape a permis à l'équipe du débat d'identifier les sujets qui ont le plus occupé les échanges et l'a aidée à mieux préparer les ateliers de terrain. Cette expérimentation d'une reddition des comptes qu'on pourrait définir « en continu » s'est révélée très utile tant pour le public que pour la commission.

#### 9. Coconstruction du compte rendu du débat

Engagée dans une démarche collaborative, l'équipe du débat NEO a soumis au public, quinze jours avant la fin du débat, une première ébauche du futur rapport afin de lui permettre de faire part de ses réactions, de rebondir et/ou d'apporter des compléments au débat. L'objectif de cette publication était d'engager une forme de coconstruction des conclusions. Les premiers enseignements publiés étaient issus du traitement d'environ 60 % des données. Le prédocument du compte rendu a été publié sur la plateforme participative du débat et a fait l'objet d'une émission de radio au cours de laquelle le président de la commission particulière a présenté ces enseignements et échangé avec le public et les responsables du projet.

DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2020

## LE PROJET DE PARC ÉOLIEN EN MER AU LARGE DE LA NORMANDIE



DU 15 NOVEMBRE 2019 AU 19 AOÛT 2020



**Premier débat public sur un projet de parc éolien en mer qui, selon les dispositions de la loi ESSOC (« pour un État au service d'une société de confiance ») de 2018, permet d'en questionner l'opportunité, la localisation et les caractéristiques avant toute attribution.**

Le débat devait permettre d'identifier, au sein d'une zone de 10 500 km<sup>2</sup>, une ou plusieurs zones d'implantation de 300 km<sup>2</sup> pour un parc d'une puissance de 1 GW. Le débat public a eu une durée particulièrement longue, en raison principalement du contexte sanitaire qui a imposé une suspension et de la légitime volonté de la commission particulière de toucher un public estival, ce qui n'était pas possible à l'été 2019 compte tenu de la saisine trop tardive du ministère de la Transition écologique. Le débat a été très innovant dans ses outils, notamment les outils cartographiques, ce qui a permis d'atteindre les objectifs recherchés d'identification de zone. Alors qu'il est très difficile de mobiliser le public sur un périmètre aussi large, la participation a été importante et active. Les principaux questionnements concernent moins directement le projet que la stratégie de l'État : en premier lieu, l'impératif de répondre spécifiquement aux interro-



Alors qu'il est très difficile de mobiliser le public sur un périmètre aussi large, la participation a été importante et active.



gations des pêcheurs dans le contexte du Brexit ; en deuxième lieu, la nécessité d'acquérir des connaissances du milieu environnemental marin et de l'impact des parcs éoliens ; enfin le souhait d'une réelle planification des usages de la mer, auxquels les documents stratégiques de façade ne semblent pas répondre. La création d'un ministère chargé de la Mer est une première réponse. Globalement, la CNDP a apprécié les efforts de l'État pour éclairer ses choix dans son rapport du 19 janvier 2021.





**CPDP****Président**

Francis Beaucire

**Membres**

Martine Bartolomei,  
Mireille Heers,  
Dominique Leguy,  
Alexandra Moreau-Cordisco,  
Jean Trarieux,  
Gilles Vrain

**PERSONNE(S) PUBLIQUE(S)  
RESPONSABLE(S)**

Direction générale de l'Énergie  
et du Climat (DGEC) du  
ministère de la Transition  
écologique et RTE (Réseau de  
transport électricité)

**GARANTS DE  
LA CONCERTATION  
POST-DÉBAT**

Dominique Pacory  
et Jean Trarieux

**Coût estimé**

Entre 1,5 et 3 milliards d'euros

**Compte rendu & bilan**

19 octobre 2020

**Décision maître d'ouvrage**

19 janvier 2021

**description du projet**

Projet de parc éolien utilisant la technologie « posée » d'une puissance envisagée de 1 GW, sur une superficie d'environ 300 km<sup>2</sup>, et son raccordement au réseau électrique. Les responsables du projet souhaitent identifier les zones pouvant potentiellement accueillir des éoliennes en mer au sein d'une macro-zone de 10 500 km<sup>2</sup> au large de la Normandie.

**Quelques exemples d'apports du débat public**

Le débat a permis d'identifier que les zones d'exclusion réglementaires ne sont pas radicalement inenvisageables puisque la zone finalement retenue par le porteur de projet mord sur une zone présentée comme « zone d'exclusion réglementaire » en début de débat.

Il a également été l'occasion pour le public d'exprimer un besoin de planification régionale à long terme pour l'éolien en mer et les usages de la mer au sens large.

Le débat public a permis de faire émerger une attente forte d'études à produire, notamment en matière de retombées économiques, d'impact sur la biodiversité ou encore de souveraineté énergétique. La commission a également demandé à RTE un bilan comparatif entre courant alternatif et courant continu en termes techniques et économiques.

**SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC**
[eolmernormandie.debatpublic.fr](http://eolmernormandie.debatpublic.fr)
**LES DONNÉES DU DÉBAT****LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC**

2746

participant.e.s

70

événements au total

9

réunions publiques

10

ateliers cartographiques

22

débat mobile

**LES CAHIERS D'ACTEURS**

25

cahiers d'acteurs

**LE DÉBAT NUMÉRIQUE**

597

réponses via l'outil « Mon point de vue en 9 étapes »

157

scénarios proposés via l'outil « Ma carte »

37

questions et 93 contributions sur la plateforme participative

330

commentaires

707

abonné.e.s au compte Twitter du débat

571

abonné.e.s à la page Facebook du débat

3 040

abonné.e.s à la newsletter

**LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS**

267

retombées médiatiques

**LE BUDGET DU DÉBAT**

Dépenses du débat au 31/12/2020

prises en charge par le maître d'ouvrage :

1 278 700 euros TTC

Dépenses du débat au 31/12/2020

prises en charge par la CNDP :

129 302 euros TTC



DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2020

## LE PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE



23 FÉVRIER AU 3 AVRIL 2020 – 1<sup>ER</sup> SEPTEMBRE AU 7 NOVEMBRE 2020



**La politique agricole commune (PAC) est revisitée tous les 7 ans, et la PAC 2021-2027 est en cours de négociation. Dans le cadre des négociations pour cette nouvelle PAC, la Commission européenne a demandé à chaque État membre d'élaborer un plan stratégique national (PSN) afin de définir ses priorités et ses choix de déclinaison nationale.**

Pour respecter ces obligations légales, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP). C'est la première fois que le sujet de la politique agricole française est ouvert à la participation citoyenne. Dans un contexte sanitaire difficile, le débat imPACTons! démontre la forte aspiration de nos concitoyen.nes à débattre de la place de l'agriculture et de l'alimentation dans notre société : plus de 1870 000 personnes ont été touchées, 12 660 contributions ont été recueillies, sans compter les nombreux « likes » ou commentaires sur les réseaux sociaux que la Commission ne comptabilise pas comme des contributions. En dépit de points de vue très différents, un grand nombre de participant.e.s (agriculteurs, syndicats agricoles, associations, acteurs de l'agro-alimentaire, étudiants, grand public), ont identifié plusieurs sujets de convergence, par exemple : le statut d'agriculteur et la relève agricole ; la mise en place des standards - environnementaux et sanitaires - homogènes applicables au moins à l'échelle européenne ; la



Ce débat public a été l'expression d'un fort soutien de la société française à ses agriculteurs et agricultrices, loin des craintes d'« agri-bashing ».



garantie d'une souveraineté alimentaire pour la France et la promotion d'un rôle accru des collectivités et des acteurs locaux dans cette démarche ; le soutien à une approche locale et territoriale. L'attention aux territoires, à leurs spécificités et leurs potentialités a également été considérée comme une réponse aux défis du monde agricole : souveraineté alimentaire, transitions-agro-écologiques, subventions ciblées selon les particularités pédoclimatiques des territoires, etc. Le débat a aussi mis à jour les éléments majeurs de controverses et de tensions concernant le plan stratégique national et la politique agricole. Aide à l'actif, usage des produits phytosanitaires, place du « bio », qualité du conventionnel, stockage de l'eau, ambition de l'éco-régime à adopter dans le cadre de la réforme de la PAC, plafonnement... Sur tous ces sujets, les arguments des uns et des autres ont pu être mis en lumière. C'est le rôle d'un débat public de la CNDP : éclairer les décideurs sur les convergences et les divergences pour produire des décisions de meilleure qualité.

**CPDP****Présidente**

Ilaria Casillo

—

**Membres**

Étienne Ballan,  
Lisa Bergeron,  
Albane Godard,  
Paola Orozco-Souël,  
Gilles-Laurent Rayssac,  
Daniel Rousseaux,  
Jean Sarrazin

**PERSONNE(S) PUBLIQUE(S)  
RESPONSABLE(S)**

Ministère de l'Agriculture  
et de l'Alimentation

**Coût estimé**

8,35 milliards d'euros/an  
sur le plan précédent

**Compte rendu & bilan**

7 janvier 2021

**Décision maître d'ouvrage**

Doit être publiée avant  
le 7 avril 2021

**description du plan**

Pour décliner la nouvelle politique agricole commune (PAC) au sein des États membres, la Commission européenne prévoit que chaque État établisse un plan stratégique national qui comprenne :

- un diagnostic de la situation pour évaluer les besoins que la PAC doit satisfaire ;

- une stratégie d'intervention avec des grandes orientations ;
- une description des mesures à prendre ;
- un budget ;

- une description du système de gouvernance et de coordination.  
Ce plan, dont la Commission européenne évaluera la cohérence et le contenu, sera adopté pour la période 2021-2027.

**Quelques exemples d'apports du débat public**

Le débat a permis d'identifier la nécessité de mieux définir le statut d'agriculteur pour mieux organiser le système des subventions.

Il a permis de souligner l'importance de définir des standards (environnementaux et sanitaires) homogènes applicables au moins à l'échelle européenne.

La garantie de la souveraineté alimentaire et l'approche locale de la production, de la distribution et de la consommation sont ressorties comme des préoccupations structurantes.

Le débat a également pointé l'urgence du défi de la « relève agricole ».

**SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC**

[impactons.debatpublic.fr](https://impactons.debatpublic.fr)

**LES DONNÉES DU DÉBAT****LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC**

12 656

participant.e.s, contributeurs et  
contributeuses

1 083

propositions issues du débat

1

« Assemblée citoyenne sur l'agriculture »

12

débat de terrain et visites de site

22

« débats maison »

**LES CAHIERS D'ACTEURS**

85

cahiers d'acteurs

**LE DÉBAT NUMÉRIQUE**

2 735

avis et commentaires  
sur la plateforme participative

7 409

réponses aux questionnaires

2 656

abonné.e.s Twitter

2 875

abonné.e.s Facebook

**LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS**

60

retombées médiatiques  
(chiffre non exhaustif)**LE BUDGET DU DÉBAT**

Dépenses du débat au 31/12/2020  
prises en charge par le maître d'ouvrage :

1 234 375 euros TTC

Dépenses du débat au 31/12/2020  
prises en charge par la CNDP :

25 517 euros TTC





DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2020

## LE PROJET DE PARC ÉOLIEN AU LARGE DE DUNKERQUE



14 SEPTEMBRE AU 20 DÉCEMBRE 2020



**Le débat public portait sur un projet de parc déjà attribué par l'État au consortium EMD (Éoliennes en mer de Dunkerque), selon des dispositions antérieures à la loi de 2018 qui prévoit que dorénavant le débat public doit avoir lieu avant l'attribution du projet pour débattre de son opportunité et de ses caractéristiques.**

Ce projet de parc d'une puissance installée de 600 MW, soit au maximum 46 éoliennes, et son raccordement ont été fortement débattus. Alors que le choix de la zone date de 2015, le public semblait découvrir le projet. Il a remis en question la cohérence des choix de l'État, qui a privilégié une zone classée sur le plan environnemental. Il a questionné la sincérité du responsable de projet, la réalité des photomontages, la pertinence de ce choix énergétique. Encore une fois, la Commission a constaté avec regret la grande faiblesse des données environnementales et des réponses de l'État sur le choix de cette zone. De fait, l'État n'a pas permis que les impacts environnementaux de ce projet soient éclairés et débattus. Si nous avons fait en sorte que nos voisins belges puissent participer au débat public, les autorités belges ont remis en question la procédure d'élaboration de ce projet. Dans un contexte sanitaire contraint, il était cohérent que



Le public a remis  
en question  
la cohérence  
des choix  
de l'État, qui a  
privilégié  
une zone classée  
sur le plan  
environnemental.



la critique du projet se fasse également par la critique de la procédure participative. L'expérience des membres de la commission particulière a été déterminante dans la qualité de ce débat public. Face à la suspicion du public quant aux choix de l'État et à la sincérité du responsable de projet, l'indépendance et la neutralité de la commission particulière ont été les conditions premières du débat.



**CPDP****Président**

Roland Peylet

—

**Membres**Claude Brevan,  
Jacques Roudier,  
Dominique Simon**Coût estimé**

1,4 million d'euros

**Compte rendu & bilan**

15 février 2021

**Décision maître d'ouvrage**Doit être publiée avant  
mi mai 2021**PERSONNE(S) PUBLIQUE(S)  
RESPONSABLE(S)**Société Éoliennes en mer de  
Dunkerque (EMD) et RTE  
(Réseau de transport électricité)**description du projet**

Projet de parc éolien en mer d'une puissance de 600 MW sur une surface de 50 km<sup>2</sup> maximum au large de Dunkerque et son raccordement au réseau électrique.

**Quelques exemples d'apports du débat public**

Le débat a permis de mettre en lumière la sensibilité des questions liées à la biodiversité (notamment sur les migrations aviaires) et la responsabilité de l'État en matière de cohérence des choix stratégiques environnementaux.

Le débat a également montré la prégnance des questions des retombées économiques pour le territoire (création d'emplois locaux), des impacts paysagers et, par extension, sur le tourisme local.

La probité des photomontages proposés par le responsable du projet a fait l'objet de nombreux échanges, et la CPDP a diligenté une expertise complémentaire afin d'éclairer les principes et conditions de réalisation de ces photomontages.

**SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC**[dunkerque-eolien.debatpublic.fr](http://dunkerque-eolien.debatpublic.fr)**LES DONNÉES DU DÉBAT****LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC**

1137

participant.e.s aux 9 réunions publiques

3

ateliers d'acteurs « focus group »

2

rencontres participatives organisées  
à la radio et à la télévision

1

panel citoyen

**LES CAHIERS D'ACTEURS**

24

cahiers d'acteurs

**LE DÉBAT NUMÉRIQUE**

147

avis et commentaires  
sur la plateforme participative

138

questions au responsable de projet  
et 33 commentaires

780

abonné.e.s à la page Facebook

401

abonné.e.s à la page Twitter

**LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS**

40

retombées médiatiques  
(chiffre non exhaustif)**LE BUDGET DU DÉBAT**Dépenses du débat au 31/12/2020  
prises en charge par le maître d'ouvrage :

523 749 euros TTC

Dépenses du débat au 31/12/2020  
prises en charge par la CNDP :

13 075 euros TTC



DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2020

## LE PROJET DE PARC ÉOLIEN FLOTTANT AU SUD DE LA BRETAGNE



20 JUILLET AU 21 DÉCEMBRE 2020



**Ce projet, le premier projet de parc éolien flottant à grande échelle, est composé d'un premier parc de 250 MW et d'un deuxième parc potentiel de 500 MW, ainsi que leurs raccordements au réseau électrique. Conformément aux nouvelles dispositions de la loi ESSOC de 2018, le débat public interroge l'opportunité mais aussi la localisation et les caractéristiques de ces projets, avant leurs éventuelles attributions en 2021 et 2024.**

Si la Conférence régionale de la mer et du littoral de Bretagne (CRML) a longuement préparé ce projet, identifiant dès 2018 une zone qui fait consensus en son sein, le débat public a révélé des questionnements sur l'opportunité et l'absence de zone de consensus avec le public ou les porteurs de projet. Les réactions «vives et nombreuses» sur les impacts visuels avaient été mal ou peu anticipées, de même que les controverses sur la pertinence de cette énergie en termes de lutte contre le changement climatique. La préconcertation avec les parties prenantes a été un facteur de tension avec le public, qui a eu le sentiment que tout était décidé, mais également avec les parties prenantes, qui n'ont pas accepté que l'opportunité et leurs choix soient questionnés par le public. Il est préférable que la participation amont du public puisse être organisée à un stade où toutes les options restent ouvertes. Par ailleurs, la Commission a une



La commission particulière a permis que ce projet, négocié entre parties prenantes, soit maintenant connu du public.



nouvelle fois constaté et regretté la faiblesse des données environnementales, qui n'ont pas permis, de fait, que ce critère soit discriminant dans les échanges concernant la localisation du parc. Enfin, ce débat public a été fortement impacté par le contexte sanitaire, le report des élections municipales et les incertitudes sur les contraintes sanitaires. Pour autant, le public s'est mobilisé pour contribuer. La commission particulière a diversifié les outils participatifs afin d'offrir un moyen de débattre à toute personne. Elle a permis que ce projet, négocié entre parties prenantes, soit maintenant connu du public, puisque 111 000 foyers ont reçu une synthèse du dossier d'information. On recense 37 200 visites du site internet et 6 000 vues sur la chaîne YouTube. Le débat est sur la place publique, nous attendons les réponses de l'État et de RTE aux enseignements de ce débat avant la fin du mois de mai 2021.



**CPDP****Président**

Laurent Pavard

—

**Membres**

Karine Besses,  
Jean-Pierre Bompard,  
Jérôme Laurent,  
Michèle Philippe

**Coût estimé**

1296 000 euros

**Compte rendu & bilan**

21 février 2021

**Décision maître d'ouvrage**

Doit être publiée avant  
le 21 mai 2021

**PERSONNE(S) PUBLIQUE(S)  
RESPONSABLE(S)**

Direction générale de l'Énergie  
et du Climat (DGEC) du  
ministère de la Transition  
écologique et RTE (Réseau de  
transport électricité)

**description du projet**

Projet de parc éolien utilisant la technologie  
« flottante » d'une puissance envisagée de 250 MW,  
sur une superficie d'environ 200 km<sup>2</sup>, et son  
raccordement au réseau électrique.  
Les responsables du projet souhaitent identifier  
deux zones pour l'implantation dudit parc  
et d'un autre dans un second temps.

**Quelques exemples d'apports du débat public**

Le débat a permis de montrer l'impossibilité de mettre en évidence  
une zone consensuelle de taille suffisante pour l'accueil des deux  
parcs éoliens. Le public a été explicite sur la volonté que le futur  
parc ne soit pas visible depuis la côte.

Le débat a permis de montrer que des clarifications étaient  
nécessaires, notamment sur le prix cible de rachat de l'électricité,  
le statut juridique des parcs, le régime fiscal propre à la zone  
économique exclusive (ZEE).

Il a également été établi que le cahier des charges pour le futur  
exploitant devrait donner moins d'importance au prix, au profit  
d'autres critères (environnementaux, éthiques, emploi...).

**SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC**
[eolbretsud.debatpublic.fr](http://eolbretsud.debatpublic.fr)
**LES DONNÉES DU DÉBAT****LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC**

1800

participant.e.s

11

réunions publiques

8

rencontres numériques

3

réunions avec les lycéen.ne.s et étudiant.e.s

**LES CAHIERS D'ACTEURS**

47

cahiers d'acteurs

**LE DÉBAT NUMÉRIQUE**

1083

avis, commentaires et questions  
sur la plateforme participative

1578

répondant.e.s au questionnaire  
« Je choisis ma zone »

1840

abonné.e.s aux comptes Facebook,  
Twitter et LinkedIn**LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS**

72

retombées presse

**LE BUDGET DU DÉBAT**

Dépenses du débat au 31/12/2020  
prises en charge par le maître d'ouvrage :

780 475 euros TTC

Dépenses du débat au 31/12/2020  
prises en charge par la CNDP :

57 595 euros TTC

DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2020

## LE PROJET DE NOUVELLE ENTRÉE OUEST DE SAINT-DENIS À LA RÉUNION



15 SEPTEMBRE AU 31 DÉCEMBRE 2020



**Le projet de Nouvelle Entrée Ouest, porté par la Région Réunion, la Ville de Saint-Denis et la CINOR, est un projet d'aménagement de la bande côtière à Saint-Denis de La Réunion. Il repose sur un projet d'infrastructure routière visant à séparer les flux de circulation et à enfouir le trafic de la RN2 sur le Barachois, en tranchées couvertes ou en tunnel, en 2x2 voies.**

Ce débat public a été le premier entièrement préparé par les publics concernés à travers une conférence citoyenne qui s'est tenue au début de l'année 2020 et qui a conduit à des modalités adaptées au territoire et aux usages comme en témoigne la forte mobilisation. À la suite de cette phase du débat, les membres de la Conférence citoyenne ont souhaité poursuivre leur investissement en devenant un Comité de suivi. Ce dernier a joué un rôle actif pendant tout le débat.

Le débat est intervenu avec la saturation du trafic en toile de fond. De nombreuses procédures participatives sur des projets d'infrastructure de transport se sont tenues à La Réunion, toutes ayant soulevé les difficultés de mobilité sur l'île et la nécessité de réponses coordonnées. Ce diagnostic a une nouvelle fois été posé par le public. La recherche de solutions à la saturation du trafic et au développement des transports en commun est ap-



**Le public a  
décorré les  
questions de  
mobilité de la  
question du  
réaménagement  
du Barachois  
et a formulé de  
très nombreuses  
propositions.**



parue comme prioritaire. Le projet NEO est ainsi interrogé quant aux objectifs qu'il poursuit car il n'a pas vocation à résoudre cette question. Des interrogations sont soulevées sur les conséquences du projet sur l'évolution du trafic. Un choix clair et transparent est attendu sur la politique de mobilité à La Réunion : pour lutter contre la saturation du trafic et développer les transports en commun, faut-il « privilégier la voiture » en augmentant les capacités routières ou engager une réduction du trafic automobile ? Le public a ainsi décorré les questions de mobilité de la question du réaménagement du Barachois. Sur ce point, le public a fait preuve de créativité en formulant de très nombreuses propositions : ces propositions traduisent une volonté de renforcer le dynamisme du Barachois, son attractivité, notamment pour la jeunesse, en mettant en valeur l'histoire, la mémoire, le lien à la mer et l'environnement.



**CPDP****Président**

Floran Augagneur

—

**Membres**Renée Aupetit,  
Dominique de Lauzières,  
Daniel Guérin**Coût estimé**Entre 217 et 618 millions d'euros  
selon les options**Compte rendu & bilan**

28 février 2021

**Décision maître d'ouvrage**Doit être publiée avant  
le 28 mai 2021**PERSONNE(S) PUBLIQUE(S)  
RESPONSABLE(S)**La Région Réunion, la Ville  
de Saint-Denis et la CINOR  
(Communauté intercommunale  
du nord de La Réunion)**description du projet**Projet de construction d'infrastructures routières  
pour la traversée de la ville de Saint-Denis (cinq  
tracés étudiés) et de réaménagement du front  
de mer du Barachois (dont aménagement pour  
transports en commun)**Quelques exemples d'apports du débat public**En matière de mobilité, le débat a permis de questionner  
l'opportunité du projet NEO à la lumière de la stratégie mobilité  
à l'échelle de l'île entière.La nécessité de réétudier l'alternative sud dans l'hypothèse d'une  
baisse du volume de trafic a également émergé.Le débat a par ailleurs permis de faire émerger de nombreuses  
idées d'aménagement du Barachois pour valoriser le lien à la mer,  
à l'environnement, à l'histoire et la mémoire, tout en créant des  
espaces utiles à la jeunesse.**SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC**[neo.debatpublic.fr](http://neo.debatpublic.fr)**LES DONNÉES DU DÉBAT****LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC**

8 000

participant.e.s/contributeurs  
et contributrices au débat

8

rencontres participatives organisées  
à la radio ou à la télévision

1 200

visites à la maison du débat

3

ateliers thématiques

3

ateliers maquette

1

conférence citoyenne

**LES CAHIERS D'ACTEURS**

22

cahiers d'acteurs

**LE DÉBAT NUMÉRIQUE**

3 200

abonné.e.s à la page Facebook du débat

2 406

contributions NEO An Kamarad

429

réponses (individuelles ou en groupe)  
au questionnaire qualitatif

223

avis en ligne sur la plateforme

137

questions à la maîtrise d'ouvrage  
sur la plateforme**LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS**

31

retombées médiatiques  
(chiffre non exhaustif)**LE BUDGET DU DÉBAT**Dépenses du débat au 31/12/2020  
prises en charge par le maître d'ouvrage :

428 205 euros TTC

Dépenses du débat au 31/12/2020  
prises en charge par la CNDP :

1 400 euros TTC

## LE PROJET DE LIAISON ROUTIÈRE FOS-SALON



DU 1<sup>ER</sup> SEPT. AU 31 JANV. 2021

### CPDP

#### Président

Jean-Michel Fourniau

—

#### Membres

Séverine Cachod, Xavier  
Derrien, Olivier Klein, Mathieu  
Leborgne, Laura Michel,  
Margherita Mugnai

#### PERSONNE(S) PUBLIQUE(S) RESPONSABLE(S)

Ministère des Transports

#### Coût estimé

Entre 272 et 533 millions d'euros  
en fonction des différentes  
options



### description du projet

Projet d'infrastructure routière ou autoroutière d'environ 25 km entre la zone portuaire de la commune de Fos-sur-Mer et l'A54 au niveau de Salon-de-Provence.

#### Les principaux enjeux en débat

Au-delà des trois grandes options d'aménagement proposées par la maîtrise d'ouvrage pour améliorer la desserte entre Fos-sur-Mer et Salon-de-Provence et contourner Fos-sur-Mer, c'est toute la stratégie de l'État en matière de mobilité et de transports qui est en débat dans un contexte de transition écologique dans la perspective de la neutralité carbone, et sur un territoire caractérisé entre autres par :

- de forts enjeux en matière de développement urbain, économique et portuaire;
- une sensibilité particulière aux enjeux de réduction de la pollution et des risques sanitaires.

**SITE DU DÉBAT PUBLIC**  
[fos-salon.debatpublic.fr](https://fos-salon.debatpublic.fr)

#### SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

Facebook : @DebatFosSalon  
Twitter : @DebatFosSalon  
LinkedIn : [www.linkedin.com/showcase/debatfossalon](https://www.linkedin.com/showcase/debatfossalon)

## LE PROJET DE PARCS ÉOLIENS FLOTTANTS EN MER MÉDITERRANÉE (EOS)



DU 12 JUIL. AU 31 OCT. 2021

### CPDP

#### Présidente

Sylvie Denis-Dintilhac

—

#### Membres

Martine Bartolomei, Sophie  
Bertran de Balanda, Mathias  
Bourrissoux, Dominique  
de Lauzières, Arthur Launeau

#### PERSONNE(S) PUBLIQUE(S) RESPONSABLE(S)

Direction générale de l'Énergie  
et du Climat (DGEC) du  
ministère de la Transition  
écologique et RTE (Réseau  
de transport d'électricité)

#### Coût estimé

Entre 750 millions  
et 1,5 milliard d'euros



### description du projet

Projet de deux parcs éoliens flottant en mer Méditerranée de 250 MW chacun. Le projet comporte également les raccordements électriques à terre, ainsi que des extensions de 500 MW pour chaque parc (portant la puissance installée de chaque parc à 750 MW maximum).

#### Les principaux enjeux en débat

Comme prévu dans le cadre de la loi ESSOC, le public pourra s'exprimer non seulement sur l'opportunité du projet de parc éolien offshore, ses retombées économiques pour le territoire, ses impacts sur l'environnement et sur le paysage, sur la navigation, la pêche ou encore la sécurité maritime, mais aussi, et c'est une avancée significative : sur sa zone d'implantation.

Toutes les caractéristiques du parc et de son raccordement électrique peuvent d'autant mieux être débattues que la procédure intervient en amont du choix de l'industriel qui serait retenu pour mettre le projet en œuvre.

Un point d'attention repose sur la capacité du maître d'ouvrage à intégrer dans le cahier des charges les éléments issus du débat public, puis sur l'industriel retenu à les intégrer dans son projet final, étant donné les délais importants entre le compte rendu du débat et la phase de développement des projets.

# LE PROJET HORIZÉO



À DÉFINIR

## CPDP

### Président

Jacques Archimbaud

—

### Membres

Philippe Bertran, Marine Calmet,  
Aurélié Dalleas de Domingo,  
François Gillard, Myriam Merad,  
Dominique Simon

### PERSONNE(S) PUBLIQUE(S) RESPONSABLE(S)

Engie, Neoen, RTE (Réseau  
de transport d'électricité)  
et la commune de Saucats

### Coût estimé

Environ 1 milliard d'euros



## description du projet

Projet de parc photovoltaïque d'environ 1 GW, et son raccordement électrique, sur une surface d'environ 1000 ha sur la commune de Saucats. Le parc a vocation à alimenter des batteries de stockage d'électricité, un électrolyseur produisant de l'hydrogène, un data center sur une surface de 5 ha maximum et une parcelle agricole orientée vers la restauration collective du territoire.

### Les principaux enjeux en débat

Le débat sera l'occasion de questionner l'intégration environnementale du projet, ses impacts sur les milieux et les espèces, les paysages, la prise en compte des nuisances et l'articulation aux documents d'urbanisme (PLU notamment).

Mais aussi notamment les conséquences du projet sur la filière sylvicole (le projet se situe sur une parcelle forestière) et sur la planification foncière à l'échelle du territoire.

Les questions liées aux technologies développées dans le cadre du projet (mode de raccordement, intérêt pour la transition énergétique, sécurité des installations...) seront également au cœur du débat, ainsi que le modèle économique du projet.

# LE PROJET D'ÉOLIEN EN MER AU LARGE DE LA NOUVELLE-AQUITAINE



À DÉFINIR

## CPDP

### Président

Francis Beaucire

—

### Membres

Denis Cuvillier, Julie Dumont,  
Anaïs Lefranc-Morin, Arnaud  
Passalacqua

### PERSONNE(S) PUBLIQUE(S) RESPONSABLE(S)

Direction générale de l'Énergie  
et du Climat (DGE) du  
ministère de la Transition  
écologique, ministère de la Mer  
et RTE (Réseau de transport  
d'électricité)

### Coût estimé

Entre 2 et 3 milliards d'euros



## description du projet

Projet de parc éolien posé en mer au large de l'île d'Oléron de 500 MW à 1 GW. Le projet comporte également les raccordements électriques à terre, ainsi qu'une extension de 1 GW (portant la puissance installée du parc jusqu'à 2 GW maximum).

### Les principaux enjeux en débat

Comme prévu dans le cadre de la loi ESSOC (« pour un État au service d'une société de confiance »), le public pourra s'exprimer non seulement sur l'opportunité du projet de parc éolien offshore, ses retombées économiques pour le territoire, ses impacts sur l'environnement et sur le paysage, sur la navigation, la pêche ou encore la sécurité maritime, mais aussi, et c'est une avancée significative : sur sa zone d'implantation.

Toutes les caractéristiques du parc et de son raccordement électrique peuvent d'autant mieux être débattues car la procédure intervient en amont du choix de l'industriel qui serait retenu pour mettre le projet en œuvre.

Un point d'attention repose sur la capacité du maître d'ouvrage à intégrer dans le cahier des charges les éléments issus du débat public, puis sur l'industriel retenu à les intégrer dans son projet final, étant donné les délais importants entre le compte rendu du débat et la phase de développement des projets.



PARTIE 2



# LES CONCERTATIONS AVEC GARANT.E

---

# Bilan 2020 de la concertation

## Les concertations à l'épreuve de la crise sanitaire

**Contrairement aux années précédentes et en raison de la crise sanitaire, le nombre de saisines de la CNDP pour concertation a baissé en 2020 en comparaison avec les années précédentes.**

Ainsi la CNDP a-t-elle désigné 63 garant·e-s en 2020 (contre 131 garant·e-s en 2019), parfois en équipe ou en binôme, sur des dossiers complexes ou afin d'appuyer des garant·e-s moins expérimenté·e-s. Concrètement, la CNDP a reçu 21 saisines pour des procédures L. 121-17 et 29 saisines dans le cadre de l'article L. 121-8. Le ralentissement des saisines a principalement concerné les projets de moindre ampleur soumis à participation volontaire. Pour autant, l'activité a été importante sur l'année puisqu'elle intègre l'augmentation des procédures engagées fin 2019 et des saisines sur la seconde partie de l'année 2020.

En intégrant les participations décidées en 2020 à l'ensemble de celles qui ont commencé avant et se sont poursuivies en 2020, **la CNDP a donc conduit ou garanti 125 processus participatifs en 2020**. Plus de 90 %, soit 117 processus, sont des concertations conduites par des responsables de projet, essentiellement des concertations préalables (51). Parmi ces concertations conduites par des responsables de projet, le nombre de concertations continues, c'est-à-dire faisant suite à une concertation préalable ou à un débat public, ne cesse de croître : en 2020,

40 concertations continues étaient en cours, contre 30 en 2019.

**Les concertations préalables, des pratiques communes qui se généralisent tout en s'adaptant aux contextes**

Même si les responsables de projet organisent et mettent en œuvre les concertations préalables, et non pas la CPDP comme dans le cadre d'un débat public, nous constatons que l'exigence participative se généralise, notamment avec la mise en place de dispositifs participatifs de plus en plus variés et de plus en plus inclusifs. Par ailleurs, la crise sanitaire a évidemment exigé de tous les acteurs de la participation d'innover et de veiller à la diversité des canaux d'information, de mobilisation et de participation. Le document de positionnement de la CNDP publié en novembre a rappelé, dans ce contexte, les principes fondamentaux que doivent respecter les concertations. Celles-ci ne peuvent être conduites uniquement sous forme numérique, et nous avons observé que les responsables de projet ont globalement respecté cette exigence.

Avec le recrutement et l'intégration de 65 garant·e-s, la CNDP a pu équilibrer la répartition géographique de son vivier de garant·e-s et elle a pu enrichir la diversité des profils. La CNDP a poursuivi et amplifié la professionnalisation des garant·e-s. Afin de toujours améliorer la qualité

démocratique de ses processus, des moments d'échange et de réflexion entre les garant·e-s et la CNDP, et entre garant·e-s sont régulièrement organisés. Naturellement, les garant·e-s recruté·e-s en 2020 ont bénéficié d'une formation initiale afin d'être préparé·e-s à leurs premières missions. Chaque mois, les garant·e-s ayant été désigné·e-s pour une nouvelle mission se réunissent afin de partager l'instruction du dossier et ses principaux enjeux, puis afin d'échanger avec d'autres garant·e-s ayant des niveaux d'expérience différents. Des échanges thématiques ont lieu régulièrement afin de partager les retours d'expériences des uns et des autres, et progresser collectivement par rapport aux modalités et méthodes innovantes que requiert une participation réussie. Dans ce contexte, un retour d'expérience collective a démarré en 2020, portant sur la concertation continue.

**La participation dans le cadre de la concertation continue porte souvent sur des temporalités très longues, tout en s'inscrivant dans des processus décisionnels complexes**

Depuis la réforme de 2016, tout responsable de projet qui décide de poursuivre son projet, plan ou programme après une concertation préalable ou un débat public décidé par la commission nationale du débat public est tenu par la loi de continuer l'information et la participation du public jusqu'à

l'ouverture de l'enquête publique ou de la participation par voie électronique (PPVE). Le champ de cette concertation continue est particulièrement large et peu défini dans les textes juridiques ; son objectif étant d'assurer le continuum de l'information et de la participation entre la fin d'une concertation préalable ou d'un débat public – le responsable de projet décidant de poursuivre son projet – et l'ouverture de l'enquête publique. Durant cette phase, les publics doivent pouvoir suivre facilement les étapes d'avancement du projet, y être associés pour participer, tout particulièrement à l'approche de décisions clés devant être prises par les responsables de projet, et surtout en être informés régulièrement.

Le rythme de la concertation continue est souvent moins dense que celui de la concertation préalable, et pour certains projets les temporalités sont très longues. Il est important que les

responsables de projet informent régulièrement les publics de l'avancement du projet, et même si celui-ci n'évolue pas pendant un certain temps ou est suspendu, il est fondamental que le public soit tenu informé.

Cette phase de concertation continue doit aussi permettre de suivre la mise en œuvre des engagements pris par le responsable de projet à l'issue de la concertation préalable ou du débat public. Nous constatons que la mobilisation du grand public est parfois plus difficile dans cette phase de concertation « continue » car les enjeux soumis au débat peuvent paraître moins accessibles, moins évidents. Pourtant, cette phase est cruciale dans la mesure où elle apporte de nombreuses réponses aux interrogations du public : ainsi, l'évaluation des impacts environnementaux du projet est rendue publique et doit susciter une nouvelle phase de

concertation. Permettre au grand public le suivi de ce processus décisionnel est donc primordial, et la base pour poursuivre le dialogue engagé durant la concertation préalable. Il est fondamental que la concertation continue ne se résume pas à une concertation avec les parties prenantes.

Le processus décisionnel est par ailleurs très différent lorsqu'il s'agit de plans et programmes ou de projets soumis à la concertation ; et l'articulation entre les plans nationaux ou régionaux et les projets locaux qui en « découlent » est également l'un des enjeux à rendre transparent dans le cadre des concertations. Les particularités des concertations continues selon les différents contextes seront illustrées plus bas avec l'exemple du travail mené par les garant-e-s sur les deux concertations continues du projet Cigéo et du Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR).

## Une amélioration de la qualité des concertations garanties par la CNDP

La CNDP a procédé à une nouvelle évaluation auprès de ses garant-e-s de la mise en œuvre des dispositions issues des ordonnances de 2016. Au total, 115 procédures ont ainsi pu être analysées sur la base de l'appréciation qualitative des garant-e-s, comprenant 26 % de plans et programmes et 74 % de projets, et correspondant aux concertations terminées en 2018, 2019 et 2020.

Cette analyse montre une progression de la qualité globale

des démarches de concertation sur plusieurs aspects : de moins en moins de démarches de simple information, des modalités participatives qui se diversifient, une bonne collaboration avec les assistances à maîtrise d'ouvrage concertation et une relation constructive avec les porteurs de projet. L'évaluation montre aussi que pour environ un quart des projets l'opportunité et surtout les grandes caractéristiques sont repensées par la concertation. Toutefois, au regard du contexte

spécifique de l'année 2020, les concertations terminées et évaluées étaient moins nombreuses que les années précédentes. Ainsi, ces évolutions mériteront d'être réévaluées à la fin de l'année 2021, en espérant que la crise sanitaire aura un impact moins significatif sur le nombre des procédures participatives en cours.

**Trois sujets méritent des améliorations : l'intégration des associations, des riverain-e-s et des médias dans la préparation**

**des concertations ; le débat sur l'opportunité des projets ; et la dimension plus ou moins verticale des modalités.**

**L'évaluation des concertations donne à voir le rôle de plus en plus actif des garant·e·s.**

Se saisissant plus nettement de leur capacité d'action et de prescription, la moitié des garant·e·s a œuvré pour un report des dates initialement annoncées pour la concertation dans la mesure où elles étaient souvent inappropriées. L'augmentation de la durée entre la nomination du/de la garant·e et le début de la concertation a ainsi permis une meilleure identification des enjeux et des publics concernés par le projet et, par conséquent, une analyse de contexte plus complète. En revanche, l'évaluation montre que des progrès sont encore possibles pour associer davantage les associations et les riverain·e·s aux entretiens préparatoires. Ces échanges sont nécessaires pour identifier les enjeux de la concertation et penser des modalités participatives inclusives. Enfin, l'interaction avec les médias est encore trop rare et est initiée par seulement 15 % des garant·e·s. Le rapport très faible aux médias est aussi le signe d'une pratique qui n'est pas habituelle pour les garant·e·s ou qui peut les intimider. Il est cependant essentiel de la développer pour favoriser la mobilisation du public.

**La question du débat sur l'opportunité** reste une difficulté pour les concertations garanties terminées en 2020. Cette situation peut s'expliquer par la sollicitation souvent tardive de la CNDP, intervenant souvent après de nombreux échanges avec les

parties prenantes et des études préparatoires coûteuses. Les porteurs de projet sont donc peu enclins à questionner l'opportunité même de leur projet. Ce constat est confirmé par les garant·e·s. La constance de cette difficulté témoigne d'une incompréhension des objectifs de la participation par les responsables de projet concernés. Ils ne semblent pas saisir que la participation au sens du code de l'environnement vise à interroger l'opportunité de leurs projets afin d'en reconsidérer éventuellement l'intérêt. À ce propos, le regard des garant·e·s sur les motivations des porteurs de projet est intéressant. Majoritairement, elles/ils considèrent que la posture du responsable de projet est motivée par la procédure administrative plus que par le souhait de conduire un véritable processus participatif permettant d'associer réellement le public au choix ou à l'élaboration du projet.

La CNDP se réjouit de constater que les résultats de l'évaluation tendent à confirmer l'amélioration des relations entre garant·e·s et porteurs de projet. 75 % des garant·e·s jugent en effet que les relations avec les responsables de projet ont permis un enrichissement mutuel. Il est également possible de noter une augmentation sensible de l'intérêt manifesté par les porteurs de projet pour les conseils des garant·e·s et une meilleure prise en compte de leurs recommandations. De même, l'augmentation du nombre de rencontres témoigne de relations plus collaboratives. Cette tendance à l'amélioration est à noter comme encourageante.

L'évaluation montre également que les garant·e·s jouent leur rôle

afin de promouvoir des modalités de participation innovantes, facilitant notamment l'attractivité des concertations et l'inclusion d'un public diversifié et éloigné des décideurs. Interrogé·e·s sur le caractère innovant de ces modalités, les garant·e·s pointent essentiellement deux dimensions : les modalités distancielles (réseaux sociaux, webinaires, Facebook live, etc.) et les outils ayant permis de rencontrer le public directement dans les espaces publics (micro-trottoirs, stands, débats mobiles, etc.).

**Concernant les modalités de concertation**, 85 % des garant·e·s ont salué leur adaptation aux enjeux du projet et au contexte sanitaire. Cette appréciation générale positive est meilleure que les années précédentes, où elle atteignait environ 70 %. En revanche, les modalités de concertation semblent toujours trop « descendantes ». Sur ce point, le type de projet semble jouer un rôle différenciant : lorsque la CNDP décide des modalités, celles-ci sont nettement plus horizontales. Ce résultat est contre intuitif. Lorsque la saisine de la CNPD est facultative, on pourrait penser que les responsables de projet seraient plus susceptibles de recourir à des processus participatifs où les acteurs et le public échangent librement, sans tribune, sans restriction du champ de propositions, dans un réel souci de coconstruction. Mais ce constat de processus participatif « descendant » lors des saisines volontaires devient cohérent si l'on considère que la majorité des maîtres d'ouvrage ont des motivations purement procédurales.

# Cinq contextes de concertations



PROJET DE LIAISON  
FERROVIAIRE  
ROISSY-PICARDIE



PROJET DE PASSAGE  
EN 2X2 VOIES DE  
LA RD 751 ENTRE  
NANTES ET PORNIC



PROJET « BOX »  
DE CONVERSION  
DE LA PAPETERIE  
DE GOLBEY (88)



PROJET CIGÉO



PLAN NATIONAL  
DE GESTION  
DES MATIÈRES  
ET DÉCHETS  
RADIOACTIFS  
(PNGMDR)

**Les saisines sur des projets de transport et des projets industriels de grande ampleur étaient nombreuses en 2020 ; malgré la crise sanitaire et grâce à des dispositifs de concertation variés, la mobilisation a été globalement satisfaisante. Focus sur trois concertations préalables dont les modalités ont été fixées par la CNDP et deux concertations continues post-débat public.**

## Trois concertations préalables fixées par la CNDP

### Roissy-Picardie : une nouvelle phase de concertation préalable pour ce projet qui a fait l'objet d'un débat public en 2010

Concertation sur le projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie

La CNDP a été saisie le 25 juin 2019 par SNCF Réseau du projet de barreau ferroviaire de 6 km entre les communes de Vémars et Marly-la-Ville accompagné d'aménagements sur la ligne classique Paris-Creil-Amiens. Selon la maîtrise d'ouvrage, cette nouvelle liaison « Roissy-Picardie » a pour objectifs : d'améliorer les déplacements quotidiens ; de favoriser l'accès au pôle économique de Roissy depuis les territoires situés au nord (parties du sud des Hauts-de-France et du nord-est du Val-d'Oise), et de relier directement Amiens et Creil en rames TGV via Roissy vers le réseau LGV pour les destinations de Strasbourg, Lyon et Marseille. Le projet n'est pas nouveau. Il avait déjà fait l'objet d'un débat

public en 2010. Mais la CNDP a jugé que les circonstances avaient changé depuis 2010. Elle a donc décidé de relancer une procédure de participation du public : la concertation préalable s'est déroulée du 2 décembre 2019 au 18 février 2020 sous l'égide de trois garant-e-s.

Compte tenu de cet historique, le projet était à un stade relativement avancé lors de cette nouvelle concertation préalable. Celle-ci était cependant nécessaire, en particulier pour permettre au public d'être pleinement informé sur l'état d'avancement du projet, presque dix ans après le débat public. La concertation s'est déroulée dans un contexte territorial difficile, avec des attentes fortement contrastées entre les différents territoires concernés. Pour le nord du Val-d'Oise, le projet s'inscrit dans un contexte qui a vu se multiplier les annonces de grands projets, dont une partie a été abandonnée (barreau de Gonesse ou EuropaCity). Les enjeux liés

à la mobilité du quotidien et de l'offre de transport sont récurrents sur ce territoire. Pour la métropole d'Amiens, les enjeux sont davantage économiques. Quant à la zone directement impactée par le projet, les habitant-e-s des communes de Vémars et de Villeron ont fait part d'inquiétudes quant aux impacts environnementaux et sonores du projet.

Un dispositif diversifié a été mis en place pour traiter de l'ensemble des problématiques et aller à la rencontre du public, en particulier grâce aux débats mobiles (13 débats mobiles). Quatre thèmes majeurs ont été présents tout au long de la concertation : le projet et ses aménagements ; les enjeux de la mobilité sur le territoire ; l'offre de services et les enjeux socio-économiques du projet sur le territoire. Les échanges ont donc aussi porté sur le contexte territorial. Ils ont donné lieu à quelques demandes de précisions et recommandations adressées aux responsables du projet

et aux pouvoirs publics dans le bilan des garant-e-s publié le 14 mars 2020. La maîtrise d'ouvrage et les pouvoirs publics ont décidé de poursuivre le projet en y apportant certaines modifications afin de tenir compte des enseignements de la concertation. Ainsi ont-ils décidé de la construction d'un écopont en forêt de Chantilly.

### Une concertation qui a permis d'interroger les alternatives au projet et ses variantes

Concertation sur le projet de passage en 2x2 voies de la RD 751 entre Nantes et Pornic, porté par le Conseil départemental de Loire-Atlantique.

L'aménagement de l'axe Nantes-Pornic doit permettre, selon le responsable de projet, d'apporter une réponse aux difficultés de mobilité actuelles et futures. Mais il doit aussi s'inscrire dans une perspective d'aménagement durable du territoire. La concertation préalable a effectivement permis de débattre de ce projet, d'envisager ses alternatives – y compris son abandon – et ses différentes variantes.

Dans le dossier de saisine de la CNDP, le responsable de projet avait développé un scénario unique pour les trois premiers secteurs, c'est-à-dire pour la majeure partie du projet. Au cours de l'étude de contexte conduite par les garant-e-s, il est ressorti qu'il était indispensable que le responsable de projet ouvre plusieurs alternatives pour les trois premiers secteurs. Le responsable de projet en a tenu compte et a enrichi son projet avec différentes variantes. Des modalités d'information et de participation riches et variées ont permis d'informer et de recueillir de

très nombreux avis et contributions du public. Le responsable de projet était parfaitement conscient que ces temps d'information et de participation ne pouvaient qu'enrichir sa décision, ainsi a-t-il pris le temps d'étudier l'ensemble des contributions.

À l'issue de cette concertation préalable, le projet « initial » est en cours de modification. Il sera affiné et arrêté dans le cadre de la concertation continue. Cette nouvelle phase permettra de décliner la concertation sur des secteurs et enjeux précis. Par ailleurs, au regard de la temporalité très longue de la réalisation de ce projet, un comité de suivi a été mis en place à l'issue de la concertation préalable, afin de suivre les engagements pris par le responsable de projet dans le temps.

### Des modalités de participation variées pour garantir le droit à la participation des publics

Concertation sur le projet « Box » de conversion de la papeterie de Golbey (88).

Le groupe norvégien Norske Skog a pour projet de convertir deux de ses usines, l'une sur le site de Golbey, en France (projet « Box »), et l'autre, à Bruck, en Autriche, afin d'évoluer vers la fabrication de papier ondulé. Ce changement de processus de production répond à la stratégie du groupe pour pallier la baisse du marché de papier journal européen et s'ouvrir sur le marché en croissance du packaging. La concertation préalable s'est déroulée dans des circonstances difficiles, avec un démarrage au cours du deuxième confinement national de 2020, en novembre. Le dispositif de concertation a été adapté à ces contraintes et a offert des modalités variées

pour garantir, en dépit de ce contexte, la participation des publics : six ateliers en distanciel, deux émissions télévisées, la participation des publics via un site Internet, des réseaux sociaux, des cartes T envoyées à 22500 foyers, neuf registres papier, des cahiers d'acteurs et une hotline téléphonique. Un débat mobile au supermarché de Golbey a également été prévu, mais a dû être annulé en raison de la crise sanitaire. Un groupe d'éco-délégué-e-s du collège, accompagné par leurs professeur-e-s, s'est prêté à une relecture du dossier de concertation. Ce travail a permis notamment de compléter le glossaire. Les garant-e-s ont porté une attention particulière aux publics dits éloignés de la décision. Sur recommandation des garant-e-s et à la demande du responsable de projet, un prestataire a appelé 577 personnes résidant à proximité du site de Golbey, afin d'élargir la typologie des acteurs mobilisés, au-delà des associations environnementales et des organismes socio-professionnels. Si les responsables de projet privés sont moins familiers des procédures participatives puisqu'ils ne portent pas fréquemment de projets d'une telle ampleur, le responsable de projet a dû s'approprier les exigences du code de l'environnement, en particulier l'obligation de mettre en débat l'opportunité et les alternatives à son projet. Suite à plusieurs échanges avec les garant-e-s, Norske Skog a reformulé la question de l'opportunité en tenant compte des interactions de ce projet avec son territoire d'implantation : « Le projet Box est-il l'opportunité la plus favorable pour Norske Skog Golbey et plus largement pour le territoire ? Les enjeux environnementaux et sociétaux du projet Box sont-ils pris en compte



de manière équilibrée face aux enjeux socio-économiques ? ». Les contributions ont montré que ce sont justement ces impacts environnementaux que le public interroge fortement, en particulier les enjeux liés à l'eau. Mais également, les synergies territoriales que le projet Box pourrait générer telles que la

production de vapeur et d'électricité dans le cadre d'une économie circulaire. Ainsi, la concertation préalable a également permis de débattre de l'opportunité du projet Box dans son contexte plus large. La concertation préalable a conduit Norske Skog à faire évoluer le projet : l'objectif

de construire une chaudière supplémentaire, fonctionnant au combustible solide de récupération (CSR), a été abandonné afin de ne pas dégrader le bilan carbone du site industriel. En contrepartie, l'industriel étudie le maintien de la chaudière 2 fonctionnant à la biomasse.

## Deux concertations continues post-débat public

### Matières et déchets radioactifs : plans, projets et concertations post-débat public

Concertations continues sur le projet Cigéo et le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR).

Depuis 2017, les plans nationaux doivent être précédés d'une procédure de participation du public puis d'une concertation continue avec garant-e. Le public peut ainsi s'exprimer sur le respect des engagements pris à l'issue du débat, par la personne publique responsable du plan. Une telle concertation continue est conduite par le ministère de la Transition écologique pour le cinquième PNGMDR. Lancée en septembre 2020, elle doit se terminer en avril 2021.

Parallèlement, après un débat public en 2013, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) mène depuis 2017 une concertation continue avec garant-e-s sur le projet Cigéo de stockage géologique profond des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (HA/MA-VL). Ce projet figure au PNGMDR comme solution de référence pour la gestion nationale de ces déchets.

Deux concertations organisées par deux autorités publiques pour une même catégorie de déchets, les déchets radioactifs : pas facile pour

le public de s'y retrouver, ni d'éviter la question de savoir si l'une des concertations doit l'emporter sur l'autre pour être utilement entendue. Pour autant, ces deux concertations sont éclairantes quant à l'articulation des concertations sur un plan et sur un projet.

La concertation continue sur le PNGMDR a été précédée en 2020 d'un travail de méthode avec le Ministère et de la synthèse par les garant-e-s des diverses attentes ressorties du débat public.

Le Ministère a choisi d'organiser la concertation continue autour des procédures suivantes : publication de notes d'orientation thématiques préfigurant la rédaction du plan national, possibilité pour le public d'émettre un avis sur chacune de ces notes via un site internet et quatre réunions publiques à distance sur des sujets particuliers. Il a en outre demandé à une commission pluraliste de parties prenantes présidée par une personnalité indépendante un avis argumenté sur chaque note d'orientation, publié sur le site Internet. Le public peut également s'exprimer sur les avis de la commission.

La participation n'est pas à la hauteur du débat de 2019, où elle avait été stimulée par des réunions publiques en présentiel dans de nombreuses régions, et la volonté de la CNDP que les sujets les plus controversés soient traités. Le public s'exprime très peu sur le site Internet.

Il est plus motivé lors des réunions publiques à distance, qui lui assurent une interaction directe avec les responsables du plan. Les raisons de cette participation décevante seront à analyser. La technicité des sujets, les contraintes des réunions à distance et la faible visibilité de la concertation (un seul communiqué de presse) y auront certainement contribué.

Sur le projet Cigéo, la concertation locale a été limitée en 2020 par l'attente de la décision ministérielle sur les suites du débat PNGMDR et les contraintes sanitaires.

On constate que l'articulation des concertations entre le plan et les projets qui en découlent est une difficulté qui dépasse le projet Cigéo. Les questions du public sur les contrôles et le partage des responsabilités entre opérateurs et organismes publics pour le recyclage des déchets métalliques de très faible activité ont été renvoyées aux concertations à venir sur chaque projet. L'opportunité des choix de programmation impactant des territoires a aussi été considérée comme réglée par le débat public, laissant aux concertations ultérieures les modalités de choix des sites et d'association du public et des acteurs locaux.

Or c'est bien des orientations nationales que le public attend la définition des critères et des méthodes de choix final des sites d'implantation des futurs projets.

PARTIE 3



# TÉMOIGNAGES DE DEUX COMMISSAIRES



## TÉMOIGNAGE

# GINETTE VASTEL

Commissaire représentant les associations environnementales

### Qu'évoquent pour vous les termes de concertation, de participation citoyenne ?

J'ai pris conscience des enjeux de la concertation bien avant mon arrivée à France Nature Environnement. C'était lors de l'accident de l'usine AZF dans la zone industrielle au sud de Toulouse en 2001. Des réflexions ont alors eu lieu pour créer, autour des sites industriels, des comités locaux d'information et de concertation. Après ce drame est apparue la nécessité de partager en toute transparence les informations avec les riverains et les riveraines. Puis, travaillant à l'INERIS, j'ai mis en place un comité d'ouverture à la société. Il s'agissait de faire participer des représentant·e·s de la société civile à nos décisions en recherche et en expertise, en amont des projets, avant qu'ils ne soient figés. Mais j'ai aussi pu voir combien ces approches participatives appellent une grande attention. Souvent, la participation des parties prenantes est réelle et un véritable dialogue s'instaure ; mais parfois, il s'agit simplement d'une action de communication déguisée, et ce n'est alors qu'un alibi. Il faut être d'une grande vigilance car de nombreuses entreprises entretiennent à dessein la confusion entre communication en direction des populations concernées et concertation. Même, quand cette communication donne lieu à des débats, il faut veiller à ce que les avis exprimés soient bien

pris en compte. Donner la parole aux parties prenantes c'est un premier pas ; mais encore faut-il réellement les entendre et intégrer leurs observations dans la conduite d'un projet. Au-delà de la concertation, un autre concept a retenu mon attention, c'est l'« acceptabilité ». Ce terme est fréquemment déformé et se réduit le plus souvent à faire accepter un projet, au forceps, sans tenir compte de celles et ceux qui auront à en subir les conséquences.

### Pourquoi avez-vous souhaité être commissaire de la CNDP ?

La CNDP est une autorité administrative indépendante, ce statut protecteur de la Commission a été un déclencheur, c'est capital pour moi. Elle peut ainsi organiser et piloter des débats publics en toute indépendance. La méfiance des citoyen·ne·s vis-à-vis du système politique se vérifie à longueur de sondages. Le rôle de la CNDP : « Donner la parole à toute personne sur les projets et les politiques publiques à fort impact socio-économique et environnemental et permettre aux décideurs d'être éclairés par les contributions et par l'expression du grand public. », est en soi une garantie. L'exigence vis-à-vis des informations délivrées, la possibilité de financer des expertises alternatives ou complémentaires à la demande du public, la transparence (une obligation sans faille pour la

démocratie), sont autant de facteurs de nature à rétablir la confiance. Recueillir l'expression des citoyen·ne·s, des riverain·e·s et du public en général est indispensable dans la conduite des projets. La CNDP n'est pas là pour faire accepter un projet, mais pour l'éclairer et faire qu'au final il soit partagé et que chacun·e y trouve son compte, le décideur comme le citoyen. Chacun·e a la possibilité de s'exprimer sur l'opportunité d'un projet. J'ai suivi de près le débat public sur la Montagne d'or (projet de mine aurifère industriel en Guyane), et dans le bilan, on voit apparaître des dimensions impactées par le projet qui étaient ignorées. La CNDP accorde la même importance à la voix de celles et ceux qui sont sur le devant de la scène qu'à celle des personnes que l'on pourrait nommer les invisibles. Elle contribue ainsi à un rééquilibrage du débat, évitant qu'il soit préempté par les pro- ou les anti-projet. Elle va chercher à entendre l'ensemble des citoyen·ne·s même les moins interventionnistes, celles et ceux que l'on n'entend jamais parce que, hors de la CNDP, on ne leur donne jamais la parole. Les décideurs devraient davantage se familiariser avec les pratiques de la CNDP, pour que les projets, et notamment ceux qui font l'objet de défiance, puissent se déployer dans un climat serein et ne risquent pas de donner lieu à des actes de vandalisme inutiles.

## TÉMOIGNAGE

## LOÏC BLONDIAUX

Commissaire, personnalité qualifiée

**Pourquoi avez-vous souhaité être commissaire de la CNDP ?**

En tant que chercheur, j'observe depuis maintenant près d'une vingtaine d'années la diffusion d'un nouvel « impératif participatif » dans l'action publique. À ce titre, j'ai pu constater combien l'existence d'un cadre juridique clair et l'intervention d'un tiers impartial étaient nécessaires au bon déroulement et à la crédibilité des processus visant à inclure les citoyen-ne-s dans le processus de décision. Dans l'avènement d'une démocratie participative qui ne soit pas de pure forme, la CNDP joue un rôle central depuis maintenant un quart de siècle, et la loi Barnier de 1995 fut pionnière en ce domaine. En tant qu'autorité administrative indépendante, dont le rôle est aujourd'hui reconnu internationalement, cette institution s'est donné pour mission centrale de garantir l'information et la participation éclairée à toutes les personnes intéressées par les projets qui entrent dans son champ de compétences. Lorsqu'il m'a été proposé de la rejoindre en tant que personnalité qualifiée, j'y ai vu la possibilité de poursuivre un engagement de longue durée en faveur de la diffusion d'une culture de la participation dans un pays qui en manque encore singulièrement. Je n'ai donc pas hésité très longtemps !

**Pourquoi la participation du public ?**

Le contexte de la prise de décision a considérablement évolué depuis la période où les maîtres d'ouvrage pouvaient imposer leurs projets sans avoir à les justifier au-delà du cercle des élu-e-s, des expert-e-s et des principaux acteurs économiques concernés. Le niveau d'éducation moyen du public a fortement progressé, la défiance à l'égard des autorités politiques a atteint un niveau rarement atteint dans l'histoire de nos démocraties et les conflits locaux et nationaux portant sur des projets jugés insuffisamment motivés ou dangereux dans leurs effets sur l'environnement et la santé se sont multipliés. L'association de toute personne à l'élaboration des décisions, dans un cadre où elle peut être à la fois informée de manière contradictoire et exprimer son point de vue n'est désormais plus une option. C'est une nécessité absolue si l'on ne veut pas aggraver la crise de confiance qui affecte nos démocraties. L'expérience a montré par ailleurs qu'il pouvait s'agir d'un atout pour les projets eux-mêmes, au sens où l'intelligence collective est venue à maintes reprises les enrichir. Si l'histoire de la CNDP n'a pas toujours été un long fleuve tranquille, le principe de participation a amplement démontré sa nécessité et sa pertinence.

**Le principe le plus important de la CNDP ?**

Au fondement de la philosophie et de l'éthique du débat public que porte la CNDP, il n'y a pas un, mais trois principes indissociables. Il s'agit de principes régulateurs, auxquels sont attaché.e.s toutes celles et ceux qui, comme moi, cherchent à promouvoir une démocratie plus délibérative, c'est-à-dire dans laquelle la légitimité de la décision repose sur la possibilité qui est offerte à chacun-e qu'elle concerne d'y contribuer en amont. Le premier est un principe d'inclusion : chacun-e, influent-e ou non, est susceptible de pouvoir s'y exprimer et de se faire entendre dans des espaces de discussion ouverts à toutes et tous par principe. Le pouvoir d'influencer la décision n'est pas réservé à quelques-unes, ce qui est l'essence même de la démocratie. Le deuxième est un principe d'argumentation : il s'agit de faire en sorte que puisse être établie la cartographie la plus exhaustive possible des arguments en faveur ou à l'encontre du projet. Cette possibilité, sans laquelle l'intelligence collective ne peut pas s'exercer, renforce la rationalité du processus de décision. Le troisième est un principe de transparence : les motivations du projet et les conditions de son adoption doivent pouvoir être lisibles et compris de toutes et tous. Tant que la CNDP aura les moyens de viser ces principes, l'idéal d'une démocratie plus réelle qu'elle incarne aura une chance d'advenir.

PARTIE 4



# AVIS, RECOMMANDATIONS ET MISSIONS DE CONSEIL

L'année 2020 a confirmé la tendance observée en 2018 et 2019 d'augmentation des sollicitations de la CNDP pour des missions de conseil, des avis ou recommandations concernant la participation du public. En 2020, la CNDP a été saisie huit fois, dont deux missions portant sur des conventions citoyennes et deux portant sur le déploiement de la 5G. Ces nouvelles saisines s'ajoutent aux missions qui étaient

déjà en cours. Les missions portent sur des sujets aussi divers que le plan paysage et transition énergétique des grands sites des gorges du Gardon et du pont du Gard, le plan stratégique de l'entreprise EDF, la sobriété des emballages à la demande du Conseil national de l'alimentation, etc. Trois missions d'appui et de conseil sur des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) étaient également en cours, dont

celle du PTGE de la Garonne en amont de Portet-sur-Garonne, qui s'est terminée en octobre 2020. L'expérience de la CNDP depuis vingt-cinq ans et son statut d'autorité indépendante en font une instance de référence et de recours dans des situations souvent marquées par des contextes de défiance. Le rapport d'activité est l'occasion de mettre le focus sur quelques interventions emblématiques.

## Zoom sur

### Le document de positionnement de novembre 2020 : « Principes, formes et modalités du débat public pendant l'épidémie de Covid-19 »

Au regard des mesures prises par le Gouvernement pour faire face à l'épidémie de Covid-19, la CNDP a souhaité préciser les principes applicables afin que les procédures participatives respectent l'exigence légale que toute personne puisse participer à l'élaboration des décisions qui ont un impact sur son environnement. Ce document de positionnement est un guide pour la CNDP mais également pour les responsables de projet qui, de manière volontaire ou obligatoire, engagent un processus participatif, ainsi que pour nos partenaires.

La CNDP rappelle un principe fondamental de la participation : le seul recours aux outils numériques de participation ne permet pas de respecter les exigences du droit à l'information et à la participation du public. La crise sanitaire a, en effet, remis en lumière les grandes

inégalités d'accès au numérique. L'étude de l'INSEE publiée le 28 avril 2020 sur les « conditions de vie des ménages en période de confinement » confirme que le numérique ne peut constituer un outil démocratique d'accès à l'information et à la participation. En effet, 12 % des personnes n'ont pas accès à Internet à leur domicile quelle qu'en soit la forme (ordinateur, tablette ou téléphone portable). Les inégalités sont territoriales puisque cette part varie selon les territoires de 14 % dans les plus petites agglomérations à 8,2 % en agglomération parisienne. Elles sont également sociales puisque 53 % des personnes de plus de 75 ans et 34 % des personnes sans diplôme ou titulaires d'un certificat d'études primaires n'ont pas accès au numérique chez elles. En ne se reposant que sur la participation numérique, on renforcerait les discriminations territoriales et sociales. L'exclusion totale de certaines catégories de population des démarches participatives serait totalement contraire aux exigences constitutionnelles et législatives.

Au regard de ces constats, la CNDP pose comme exigence le renforcement des mesures permettant une réelle inclusion des publics les plus éloignés et la plus grande diversification des outils participatifs.

### Cinq points d'attention pour garantir le strict respect des principes de la participation :

- Garantir un temps adapté et suffisant pour permettre aux citoyen-ne-s de s'exprimer
- Recueillir l'avis des publics les plus éloignés et davantage fragilisés par l'épidémie
- Permettre des moments d'échanges qualitatifs
- Maintenir des dispositifs permettant une interpellation ou un questionnement des porteurs du projet
- Différencier les outils proposés afin de ne pas privilégier le « tout numérique ».

Le document de positionnement propose 8 outils complémentaires mobilisables dans ce contexte de crise sanitaire, au-delà des seuls outils numériques.

## Zoom sur

### La mission d'accompagnement de la Ville de Rennes visant à associer des citoyen-ne-s à l'élaboration d'une étude sur (l'éventuel) déploiement du réseau de la technologie 5G

Faute d'un débat à l'échelle nationale sur le déploiement de cette technologie, certaines collectivités ont fait le choix d'organiser des débats locaux, tout en sachant que les textes légaux et réglementaires nationaux ont déjà acté le principe de la mise en place du réseau 5G.

La mission d'étude 5G de la Ville de Rennes a été lancée le 13 novembre 2020. Les objectifs de la mission sont définis ainsi par le responsable de projet : « La mission devra éclairer le débat public sur le déploiement du réseau 5G à Rennes. Elle devra identifier les avantages, les inconvénients, les opportunités et les risques liés à toutes les dimensions de cette nouvelle technologie et estimer, à court terme, ses impacts sur la vie des Rennais, en termes d'usages, de développement économique, de santé publique, d'environnement, d'énergie, de qualité de vie des habitant.e.s, de sécurité et d'éthique notamment ».

Pour cette mission d'étude 5G, la Ville de Rennes a mis en place un panel « mixte », qui associe des habitant.e-s de Rennes (15 habitant.e-s tiré.e-s au sort et 4 représentant.e-s de la société civile), et des élu.e-s du conseil municipal de la ville de Rennes (20 élu.e-s représentant l'ensemble des groupes politiques du conseil municipal). Les garantes ont été amenées à formuler des préconisations sur la méthode générale, quelques jours avant le lancement de la mission, mais aussi une fois la mission lancée. Les adaptations demandées par les garantes ont porté notamment sur la composition du public ainsi que sur la liste des expert.e.s, la rédaction de deux avis séparés, l'un rédigé par les habitant.e-s et l'autre par les élu.e-s, la clarification des marges de manœuvre dont dispose la Ville de Rennes, l'évaluation de la méthode mise en place durant la mission et, a posteriori, la temporalité du temps de délibération, ainsi que le découplage des thématiques de travail.

Les garantes sont également intervenues sur le dispositif, afin de favoriser une articulation

transparente entre la mission d'étude et la consultation du grand public, qui a eu lieu en parallèle du travail du panel.

La Ville de Rennes a souhaité faire appel à la CNDP afin d'apporter des garanties de transparence et d'objectivité à la démarche. Les garantes considèrent que la mission a permis la rédaction de deux avis riches issus de moments d'information, de débat et de délibération restant de qualité, quoique très contraints par le temps. Cependant, la composition d'un public mixte se révèle assez ambiguë sur plusieurs points. Il s'est avéré important de bien séparer les deux publics élu.e-s et habitant.e-s dans les réflexions, la rédaction ainsi que dans la présentation des avis (analyse et argumentaire à lire dans le bilan). Ce dernier point est particulièrement prégnant afin que les habitant.e-s ne soient pas dépossédé.e-s de leur travail. Une attention particulière est à porter afin de garantir l'égale prise en compte des avis, la tendance étant à un déséquilibre dû à une appropriation des propositions par les élu.e-s, parfois reprises à des fins politiques.

## Zoom sur

### La mission d'accompagnement portant sur la convention citoyenne pour l'Occitanie, organisée par la Région Occitanie

Tout comme la Ville de Rennes la Région Occitanie a souhaité faire appel à la CNDP afin d'apporter des garanties de transparence et d'équivalence. Le Conseil régional a décidé

de mobiliser à l'automne 2020 une convention citoyenne pour l'Occitanie (CCO) dans le cadre de l'élaboration de son plan de transformation et de développement (ou « Green New Deal »). Directement inspirée de celle de la convention citoyenne pour le climat, cette démarche, inédite à l'échelle d'une région, a permis à une centaine de

citoyen-ne-s de se réunir lors de deux sessions de trois journées au mois de septembre 2020, puis sur une journée conclusive début octobre, au cours de laquelle elles/ils se sont accordé.e.s sur la rédaction d'un avis citoyen. Une « votation régionale » a ensuite été organisée sur la plateforme participative de la Région, à l'occasion de laquelle

les habitant-e-s d'Occitanie pouvaient faire part de leurs priorités. Le 19 novembre 2020, le Conseil régional a adopté son plan de transformation et de développement, en y intégrant 45 mesures prioritaires et 155 propositions issues du travail de la CCO.

Afin de veiller au bon déroulement de cette démarche, de s'assurer de sa sincérité et de sa qualité, la Région avait préalablement constitué un groupe de trois garant-e-s. Un d'entre eux a été nommé par la CNDP, les deux autres proposées par la Région et l'Assemblée des territoires d'Occitanie (organe consultatif).

#### **Les garant-e-s ont notamment souligné :**

- l'investissement considérable des citoyen-ne-s de la convention, présent-e-s lors des trois séances

avec des rythmes de travail soutenus, partageant en fin de démarche une forte satisfaction ;

- l'adaptabilité de l'organisation (comité de pilotage, Région, prestataires) qui a su faire évoluer les méthodes de travail en fonction de l'avancée des travaux, et répondre en grande partie aux attentes et observations des citoyen-ne-s, dans le respect des principes de neutralité et de transparence qui doivent régir l'organisation et l'animation de ce type de dispositif
- un temps de préparation trop court au regard de l'ambition de l'exercice, ce qui aurait pu fragiliser le déroulement des opérations
- un manque d'adéquation entre le temps imparti à la convention (7 jours en 3 sessions) et la grande ambition du mandat de la Région (en couvrant à la fois le développement social et économique face aux

enjeux environnementaux, le développement de nouvelles solidarités et de pratiques citoyennes) ;

- les faiblesses du dispositif de votation, qui a permis aux citoyen-ne-s de contribuer à la priorisation de propositions d'actions ou de sujets à soumettre au débat citoyen, mais qui ne leur reconnaissait pas un véritable droit de participer et de s'exprimer sur le contenu du plan de transformation ; alors que ce droit est reconnu par la Constitution pour l'ensemble des projets et politiques publiques ayant un impact sur l'environnement. Les garant-e-s ont regretté que la Région n'ait pas souhaité mettre en place un dispositif participatif complémentaire à la Convention, qui aurait permis à l'ensemble des citoyen-ne-s d'Occitanie de s'exprimer.

## Zoom sur

### **La mission d'accompagnement du PTGE de la Garonne en amont de Portet-sur-Garonne**

L'élaboration des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) n'est pas soumise au champ de la concertation préalable définie dans le code de l'environnement. En revanche, l'organisation d'une « coconstruction associant tous les acteurs du territoire » est prévue dans les instructions du Gouvernement du 4 juin 2015 et du 7 mai 2019. Le projet de territoire pour la gestion de l'eau relatif à la Garonne amont (de sa source à la confluence avec l'Ariège) a été initié par l'État en 2017. Bien que cela ne soit pas une obligation légale, le préfet de la Région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne, a aussitôt saisi la CNDP pour qu'elle désigne deux garant-e-s.

Le Conseil départemental de la Haute-Garonne a accepté fin 2017 de porter ce projet de territoire en partenariat avec l'État, la Région Occitanie, les Départements concernés et l'Agence de l'eau Adour-Garonne.

Une première phase de concertation, prioritairement adressée au grand public, a eu lieu en 2019. Intitulée « dialogue citoyen », elle s'est articulée autour d'un panel citoyen, d'ateliers thématiques, de rencontres avec les habitant-e-s et d'un site internet participatif. Le panel citoyen a produit 130 recommandations, qui ont constitué la feuille de route pour la construction du programme opérationnel du PTGE.

Après la phase de dialogue citoyen, le président du Conseil

départemental de la Haute-Garonne a saisi à son tour la CNDP pour qu'elle désigne un-e garant-e pour la deuxième phase de concertation, organisée en 2020 en vue de finaliser le projet de territoire Garonne amont. Les 31 actions opérationnelles issues des 130 recommandations ont été soumises aux acteurs de la gestion de l'eau dans le périmètre du PTGE.

En saisissant, sans y être obligés réglementairement, la CNDP pour qu'elle nomme des tiers garants neutres qui ont pour rôle de garantir au nom de l'institution la qualité des démarches de concertation mises en œuvre par les porteurs de projet, l'État et le Conseil départemental de la Haute-Garonne ont marqué leur attachement à ce droit constitutionnel.



# Interventions 2020

La CNDP est reconnue comme étant un acteur majeur de la démocratie participative en France. Elle est ainsi sollicitée tout au long de l'année pour assister à des auditions, intervenir pour présenter son expertise ou bien recevoir des délégations et des personnalités venues du monde entier.



## auditions

7 FÉVRIER

À la demande du rapporteur général, François Sénors, Chantal Jouanno est auditionnée au Conseil d'État sur l'évaluation des politiques publiques.

2 JUIN

La présidente est auditionnée devant la section de l'éducation, de la culture et de la communication du CESE.

22 JUILLET

Audition de Chantal Jouanno devant le groupe « Écologie, démocratie, solidarité » à l'Assemblée nationale sur le rôle de la CNDP dans l'évolution institutionnelle.

3 SEPTEMBRE

Audition de la présidente à l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique relatif au CESE.

16 SEPTEMBRE

La présidente et la vice-présidente sont auditionnées par le sénateur des Hauts-de-France Frédéric Marchand sur les conséquences de la crise sur l'organisation des circuits alimentaires et les leçons à en tirer.

21 SEPTEMBRE

À la demande de Aude Luquet, rapporteure de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, la présidente est auditionnée sur les crédits inscrits au PLF 2021.



## interventions

24 JANVIER

La présidente reçoit Mme Adama Dicko, directrice exécutive des « Jeunes pour la citoyenneté active et la démocratie » du Mali.

30 JANVIER

Ilaria Casillo intervient sur : « Le débat public français : protection de l'environnement ou de la démocratie ? Une lecture critique de l'offre institutionnelle de démocratie participative en France » au colloque organisé par l'Institute for Comparative Federalism – Eurac Research, à Vérone.

4 MARS

Chantal Jouanno intervient au colloque de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs.

6 MARS

La présidente intervient sur le thème « La démocratie participative, réponse à la crise des territoires ? » au colloque organisé par le Cercle des économistes.

**21 AVRIL**

**Chantal Jouanno présente** les missions de la CNDP au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), Québec.

**3 SEPTEMBRE**

**La vice-présidente présente** la CNDP et les enjeux de la participation devant les étudiant-e-s de l'École des Ponts AgroParisTech.

**2 OCTOBRE**

**Ilaria Casillo présente** la procédure de débat public française dans le cadre de la rencontre « Scénarios, stratégies et politique pour la filière de l'eau en Italie » organisée par Phygital.

**20 OCTOBRE**

**La présidente et les vice-président-e-s participent** aux 4<sup>es</sup> rencontres nationales de la participation organisées par Décider ensemble, à Mulhouse.

**23 OCTOBRE**

**Lors du webinaire organisé par l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne**, Chantal Jouanno s'exprime sur l'évolution du droit de la participation.

**28 OCTOBRE**

**La présidente est invitée à ouvrir** le séminaire de l'Académie des technologies sur le thème « Quelle transition technologique pour quelle transition écologique ? ».

**4 NOVEMBRE**

**Intervention de Chantal Jouanno** à la fondation Heinrich-Böll sur le Rapport mondial sur les déchets nucléaires – Focus Europe.

**9 NOVEMBRE**

**Chantal Jouanno présente** les missions de la CNDP devant le CESER, Région Nouvelle-Aquitaine

**12 NOVEMBRE**

**Chantal Jouanno intervient** lors d'une séance de France Stratégies sur le thème « Dans quelles enceintes peut-on débattre, délibérer et décider au sujet des enjeux controversés de soutenabilité ? ».

**14 NOVEMBRE**

**Invitée au grand forum du Point « Futurapolis Planète »**, Chantal Jouanno prend part à la table ronde « Quand les citoyens prennent en main la question écologique ».

**24 NOVEMBRE**

**La présidente intervient** à la table ronde « Comment la transition démocratique accélérera la transition écologique et solidaire » organisée par le Centre ressource du développement durable (CERDD).

**28 NOVEMBRE**

**Lors des Journées nationales des Femmes élues**, Chantal Jouanno participe à la table ronde consacrée au thème « Agilité des territoires : réussir les transitions de demain ».

**1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE**

**Invitée par l'Université Paris Est**, Chantal Jouanno intervient dans le cadre des Future Days à la table ronde « Crise de l'expertise : science et appui aux politiques publiques en temps de controverses ».

**14 DÉCEMBRE**

**Coprésidente du jury**, Chantal Jouanno remet les Trophées de la participation aux lauréat-e-s.

**15 DÉCEMBRE**

**À l'invitation du cabinet Gide Loyrette Nouel**, la présidente participe à la table ronde « Comment mettre la technologie au service de l'humain ? ».



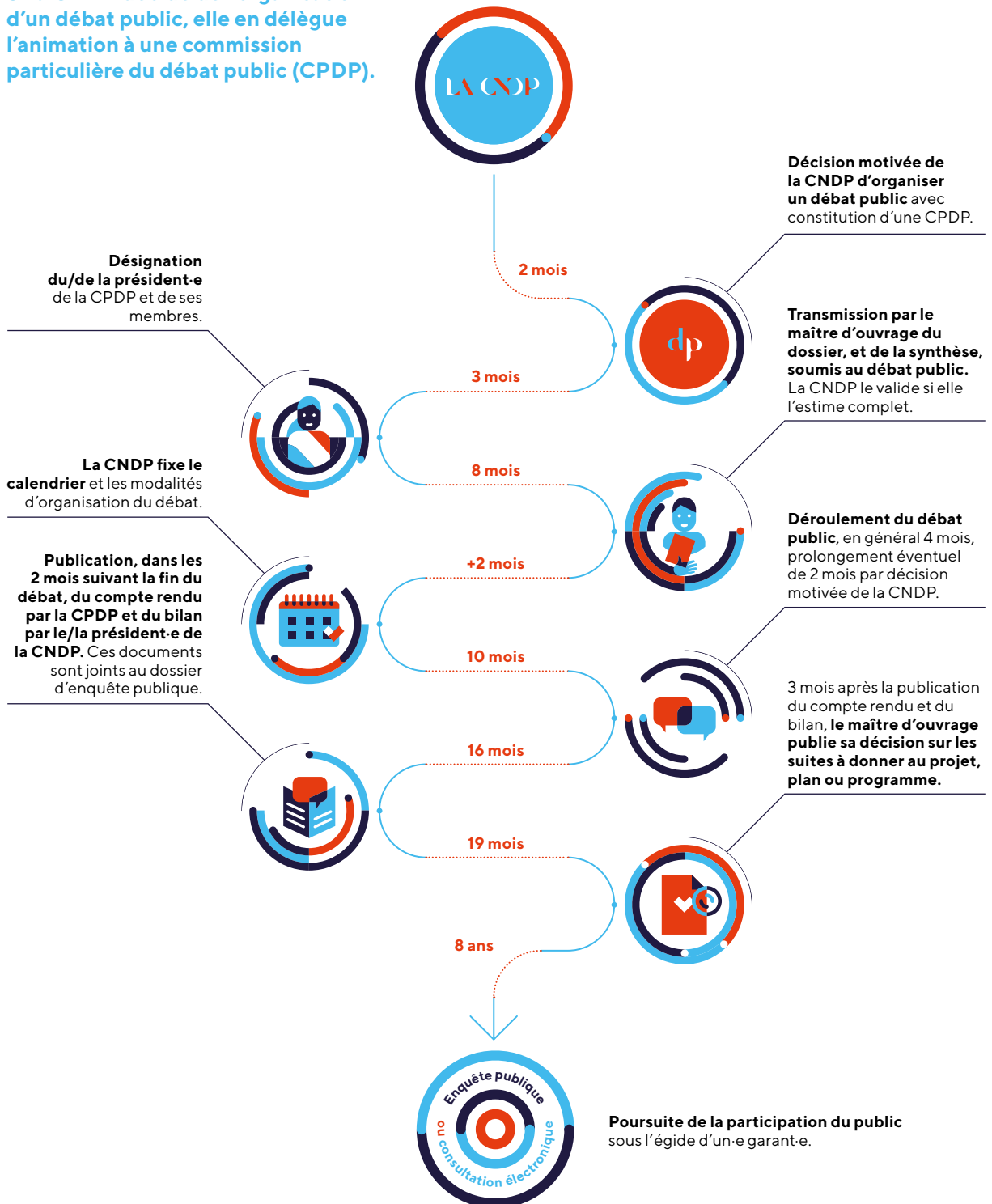
PARTIE 5



# FONCTIONNEMENT DE LA CNDP

# LES DÉBATS PUBLICS

Si la CNDP décide de l'organisation d'un débat public, elle en délègue l'animation à une commission particulière du débat public (CPDP).



# GARANTIR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

## MODALITÉS DE SAISINE

<https://www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp>

La saisine intervient en amont du projet, du plan ou du programme, lorsque la décision sur son opportunité n'est pas encore tranchée.

- Plans et programmes nationaux soumis à évaluation environnementale : saisine obligatoire.
- Projet de réforme d'une

politique publique ayant un impact sur l'environnement ou l'aménagement du territoire : possibilité pour le Gouvernement, 60 parlementaires ou 500 000 citoyen-ne-s de saisir la CNDP.

• Projets d'aménagement ou d'équipement ayant un impact sur l'environnement :

- Obligation pour le responsable de projet ou la personne publique responsable du plan ou programme de saisir la CNDP si au moment du dépôt

de la demande d'autorisation le montant estimatif du projet dépasse le seuil de saisine obligatoire (ces seuils étant précisés par décret).

- Pour les projets inférieurs à ce seuil, la CNDP peut également être saisie par le porteur de projet, 10 parlementaires, 10 000 ressortissant-e-s de l'Union européenne résidant en France, une collectivité territoriale concernée ou une association nationale agréée.

## Après saisine, la CNDP décide d'organiser un débat public ou une concertation

### Le débat public

La CNDP a organisé plus de 100 débats publics depuis 1997. Ces débats sont organisés sous l'égide d'une commission particulière du débat public (CPDP) dont les membres sont désigné.e.s par la CNDP, qui en fixe également les modalités d'organisation. La CPDP veille à l'impartialité de l'organisation du débat. Le débat public dure entre 4 et 6 mois. À l'issue du débat public, la CNDP publie un bilan. Le responsable de projet ou la personne publique responsable du plan ou programme a l'obligation d'en tirer les conclusions sur les suites qu'elle donne au projet, plan ou programme et de préciser les mesures nécessaires pour répondre aux enseignements du débat.

### La concertation préalable

La CNDP peut décider que le responsable de projet ou la personne publique responsable du plan ou programme doit organiser

une concertation préalable, sous l'égide d'un-e garant-e neutre et indépendant-e qu'elle désigne.

La concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet, d'un plan ou d'un programme soumis à évaluation environnementale. Elle est d'une durée minimale de 15 jours et d'une durée maximale de 3 mois. Le/la garant-e veille au respect par le responsable de projet ou la personne publique responsable du plan ou programme des principes du débat public.

### La concertation continue, à l'issue du débat public ou de la concertation préalable

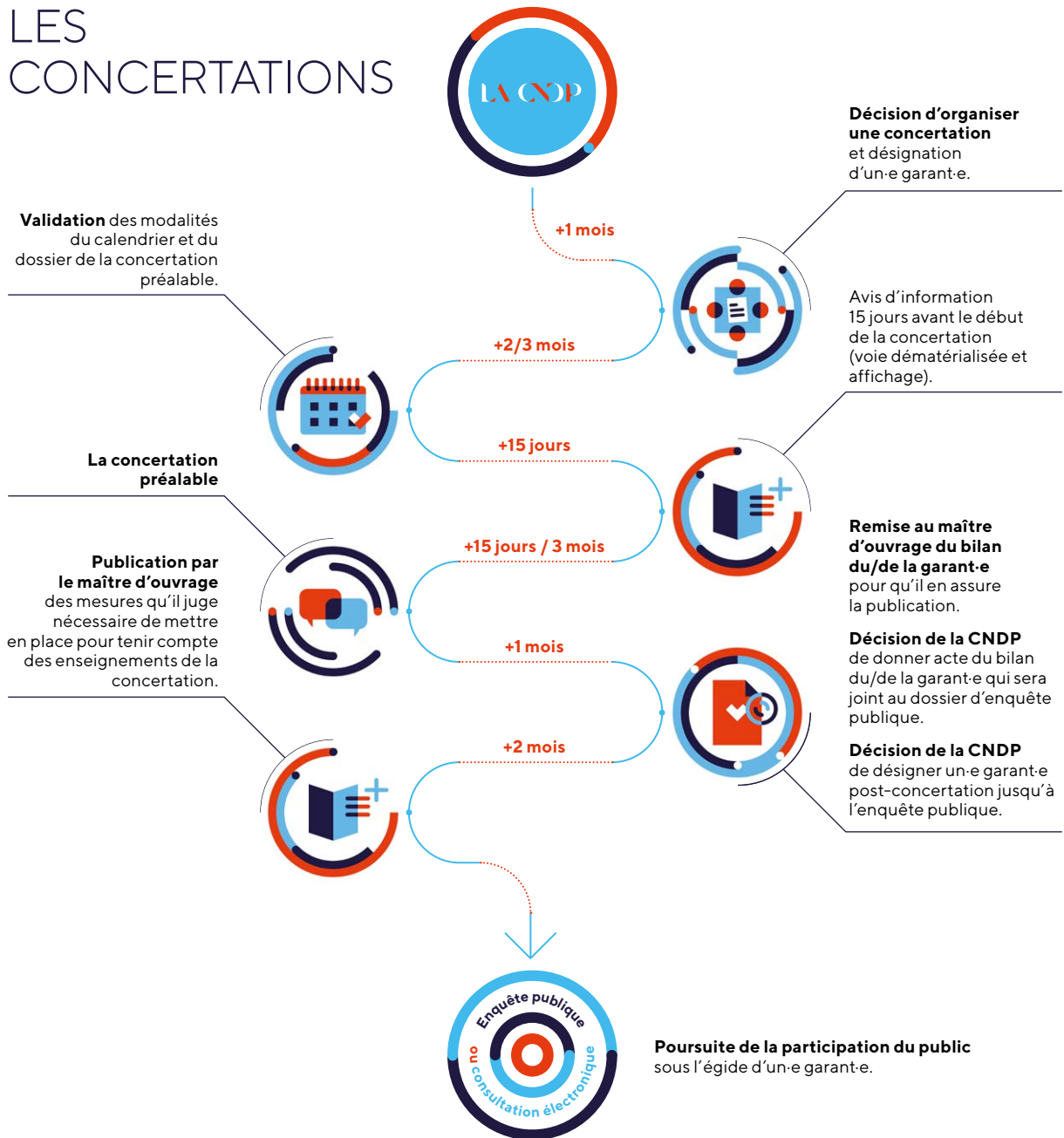
Après un débat public ou une concertation préalable décidée par la CNDP, la Commission désigne un-e garant-e chargé-e de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ou de la consultation électronique. La continuité de la participation

est ainsi assurée tout au long du processus décisionnel.

### La liste nationale des garant-e-s de la participation

La CNDP constitue et gère une liste nationale de 320 garant-e-s en 2020, chargé-e-s de veiller à l'information et à la participation du public ([www.debatpublic.fr/garants](http://www.debatpublic.fr/garants)). Elle a désigné, en janvier 2020, 65 garant-e-s en vue de compléter le vivier, pour faire face à l'augmentation du nombre de concertations. Les responsables d'un projet ou la personne publique responsable d'un plan ou programme peuvent s'y référer afin de désigner par eux-mêmes un-e garant-e pour suivre leurs démarches de participation. En outre, la commission a décidé en décembre 2020 de lancer un appel à candidatures afin de désigner des délégué-e-s de région. Elles/ils auront pour mission la promotion de la participation du public, la diffusion des bonnes pratiques et l'animation du réseau des garant-e-s.

# LES CONCERTATIONS



## Les autres missions de la CNDP

**Projets de réforme de politiques publiques :** La CNDP peut être saisie par le Gouvernement, les parlementaires ou 500 000 citoyen-ne-s pour organiser un débat public national sur l'élaboration d'un projet de réforme ayant une incidence sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

**Conseil et expertise :** La CNDP conseille, à leur demande, les autorités, les responsables de projet ou les personnes publiques responsables de plan ou programme sur toute question relative à la participation du public.

**Avis et recommandations :** La CNDP peut émettre tous avis

et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et à développer la concertation avec le public.

**Conciliation :** Sur demande des parties prenantes, la CNDP peut organiser une conciliation visant à trouver des compromis et prévenir d'éventuels conflits.

# LE BUDGET

## 2020, une année sous le signe de la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu pour conséquence conjoncturelle un report ou un allongement dans le temps des procédures de participation sur les projets. La CNDP a notamment été pleinement impactée par la suspension des procédures de participation du fait de la crise sanitaire (ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période).

Sur le plan budgétaire, les concertations des projets ayant été ralenties ou différées, le budget de la CNDP a été sous-exécuté, mettant un moratoire à la tendance à la hausse des activités et des dépenses de fonctionnement observée depuis 2017. Compte tenu des décalages dans le temps des dépenses d'indemnités des garant-e-s, celles-ci étant versées en fin de mission, ce poste a continué à croître en 2020, compte tenu de toutes les missions engagées précédemment.

La crise sanitaire a eu un impact

sur le budget de fonctionnement de la CNDP :

- une diminution du nombre de missions de concertation (des porteurs de projet ont différé la saisine de la CNDP) ;
- une diminution des frais de déplacement au sein de chaque mission (confinement).

Cette situation a généré une moindre consommation des crédits de fonctionnement de la CNDP en 2020, mais générera un report partiel de ces charges en 2021, pour les participations dont la tenue se trouve décalée à 2021.

Outre le fonctionnement courant de la structure, le budget de la CNDP a pour objectif de permettre :

- l'indemnisation et le défraiement des membres des commissions particulières du débat public, et des garant-e-s inscrit-e-s sur la liste nationale ;
- le financement d'expertises complémentaires demandées par les président-e-s de CPDP ou par les garant-e-s.

En 2020, les garant-e-s ont été indemnisé-e-s à hauteur de

562 709 euros et défrayé-e-s à hauteur de 23 389 euros.

Depuis l'ordonnance du 3 août 2016, le financement de certains débats publics est assuré par fonds de concours. Les modalités de gestion de celui-ci sont source de complexité. En 2020, Six débats publics ont été pris en charge :

- le débat public sur le projet d'éolien en mer au large de la Normandie ;
- le débat public sur le projet de liaison routière Fos-Salon ;
- le débat public sur le projet de Nouvelle Entrée Ouest de Saint-Denis de La Réunion ;
- le débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque ;
- le débat public sur le plan stratégique national de la politique agricole commune ;
- le débat public sur le projet de parc éolien flottant au sud de la Bretagne.

S'ajoutent à ces derniers, en 2020, les toutes dernières dépenses du débat PNGMDR et le lancement du débat public sur le projet de parc éolien en Méditerranée (EOS).

	TITRE 2 FRAIS DE PERSONNEL	TITRE 3 FRAIS DE FONCTIONNEMENT	BUDGET TOTAL
Budget initial 2020 PLF et PAP	2 630 000 €	980 809 €	3 610 809 €
	TITRE 2 FRAIS DE PERSONNEL	TITRE 3 FRAIS DE FONCTIONNEMENT	BUDGET TOTAL
Réalisé en 2020	2 248 778 €	759 373 €	3 008 151 €

## DÉPENSES RÉALISÉES PAR LE SIÈGE DE LA CNDP EN 2020

TITRE 2 (FRAIS DE PERSONNEL)		TITRE 3 (FRAIS DE FONCTIONNEMENT)	
Frais de personnel	1 360 626 €	Déplacements CNDP	2 671 €
Dont indemnités garant-e-s	562 709 €	Partenariats, communication institutionnelle et numérique	141 732 €
		Fonctionnement courant	44 710 €
		Informatique	128 914 €
		Intérimaires et stagiaires	12 431 €
		Frais de mission des garant-e-s	23 389 €
<b>Total CNDP (Siège)</b>	<b>1 923 335 €</b>	<b>Total dépenses CNDP (Siège)</b>	<b>330 458 € (525 076 € d'engagé)</b>

## DÉPENSES RÉALISÉES POUR LES COMMISSIONS PARTICULIÈRES DU DÉBAT PUBLIC PAR LA CNDP

TITRE 2 (FRAIS DE PERSONNEL)		TITRE 3 (FRAIS DE FONCTIONNEMENT)	
Indemnités des membres des CPDP	353 253 €	Déplacements des membres des CPDP	72 708 €
		Expertises, études	67 148 €
<b>Total CNDP (Membres des CPDP)</b>	<b>353 253 €</b>		<b>139 856 € (166 649 € d'engagé)</b>



## DÉPENSES RÉALISÉES POUR LA RÉALISATION DES DÉBATS PUBLICS VIA LES FONDS DE CONCOURS EN 2020

DÉBAT PUBLIC	DÉPENSES ENGAGÉES ET PAYÉES
Éolien au large de la Normandie (dépenses de 2020)	907 000 €
Liaison routière Fos-Salon (dépenses de 2020)	545 000 €
Nouvelle Entrée Ouest de Saint-Denis de La Réunion (dépenses de 2020)	415 000 €
Éolien en mer au large de Dunkerque (dépenses de 2020)	524 000 €
Plan stratégique national de la politique agricole commune (dépenses de 2020)	1234 000 €
Éolien flottant en Sud Bretagne (dépenses de 2020)	782 000 €
Fin débat PNGMDR (dépenses de 2020)	2 000 €
Lancement Éolien EOS	19 000 €
<b>Total financements fonds de concours et délégations de gestion en 2020 (hors frais de personnel)</b>	<b>4508 005 €</b>

# LE FONCTIONNEMENT

Pour assurer son fonctionnement courant, la CNDP s'appuie sur une équipe permanente de 10 équivalents temps plein (ETP), qui a été totalement renouvelée en 2019 et 2020 :

## DIRECTEUR

Patrick DERONZIER

## ASSISTANTE DE LA PRÉSIDENTE

Sylvie BLUMENKRANTZ

## PÔLE ADMINISTRATIF

Éléonore BOUHIER, depuis octobre 2020, Virginie PITARD, depuis octobre 2020,

## PÔLE COMMUNICATION

Judith NÜHRENBÖRGER, depuis janvier 2020, 1 poste vacant

## PÔLE DÉBATS PUBLICS ET CONCERTATIONS

Juliette ROHDE, Daniel ROUSSEAUX, Marie-Liane SCHÜTZLER, depuis janvier 2020, Salima IDRIS, depuis octobre 2020

## PENDANT L'ANNÉE, PLUSIEURS STAGIAIRES SONT VENU·E·S RENFORCER L'ÉQUIPE

Julie ANDRE, Arthur LAUNEAU, Louis THEVENOT, Ellen VINCENT.

## SCHÉMA PLURIANNUEL DE MUTUALISATION AVEC LE MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Conformément à l'article 21 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes, le rapport d'activité transmis au Gouvernement et au Parlement doit comporter un schéma pluriannuel d'optimisation des dépenses qui évalue l'impact prévisionnel sur ses effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation de ses services avec les services d'autres autorités administratives indépendantes ou avec ceux

d'un ministère. Il n'existe pas de schéma de mutualisation avec le Ministère, mais plusieurs actions importantes y contribuent.

### Mutualisation des locaux et de leur maintenance

La CNDP est hébergée dans les locaux du ministère de la Transition écologique, ce qui permet de très importantes économies aussi bien en termes de loyers que de maintenance immobilière. Le rapport entre la surface utile nette et le nombre de postes de travail

doit être apprécié de manière particulière dans le cas de la CNDP. Les membres des commissions particulières en charge de l'animation des débats publics et leurs secrétaires généraux doivent notamment pouvoir disposer de bureaux de passage à la CNDP. Le rapport devrait donc être calculé avec un nombre de postes de travail de l'ordre de 20. Le montant des loyers économisés peut être estimé à 108 000 euros à minima (sur la base du plafond de 400 euros HT /m²).

	RÉALISATION 2018	RÉALISATION 2019	RÉALISATION 2020
Loyers (en euros)	0	0	0
Surface utile brute du parc immobilier (en m²)	365	365	365
Surface utile nette du parc immobilier (en m²)	270	270	270
Nombre de postes de travail équipe permanente	13	13	13
Surface utile nette par poste de travail équipe permanente (en m²)	20,76	20,76	20,76
Nombre de postes de travail équipe permanente et équipes CPDP de passage	18	20	20
Surface utile nette par poste de travail équipe permanente et équipes CPDP de passage (en m²)	15	13,5	13,5

#### **Mutualisation de la maintenance informatique**

Le Ministère assure l'acquisition et la maintenance des postes informatiques et téléphoniques de la CNDP. Cela représente l'équivalent d'1/2 ETP ou un montant financier estimé à 100 000 euros par an dans l'hypothèse où la CNDP devrait s'appuyer sur une société de services spécialisée en informatique.

#### **Mutualisation de la passation des marchés**

Le Ministère accepte, au cas par cas, de fournir un appui administratif et technique à la CNDP pour la passation des marchés. Cet appui de très grande qualité est indispensable pour garantir une sécurité juridique optimale. Cela équivaut à 0,1 ETP à l'année. La CNDP s'est adossée à deux marchés du ministère en 2019 en matière de communication et de prestations numériques, pour

réduire son coût de transaction d'accès aux marchés. Cela équivaut à 0,1 ETP à l'année.

#### **Mutualisation des services de la médecine de prévention**

Malgré des demandes répétées, la CNDP n'a pu bénéficier des prestations du service de médecine de prévention du Ministère et a dû contractualiser cette prestation avec un organisme privé, « Efficience ».

“La CNDP a 25 ans d’expérience de la participation citoyenne. Une expérience unique, riche de plus de près de 500 démarches participatives et 103 débats publics qui lui ont permis de définir les principes fondamentaux de la participation, d’expérimenter et de construire de nouvelles pratiques au service du public et de l’innovation démocratique.”



244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France  
T. +33 1 40 81 12 63 - [contact@debatpublic.fr](mailto:contact@debatpublic.fr)  
[debatpublic.fr](http://debatpublic.fr)

 [facebook.com/debatpublic](https://facebook.com/debatpublic)  [@CNDPDebatPublic](https://twitter.com/CNDPDebatPublic)  [commission-nationale-du-debat-public](https://in.commission-nationale-du-debat-public)  
 [flickr.com/photos/cndpdebatpublic](https://flickr.com/photos/cndpdebatpublic)  [dailymotion.com/debatpublic](https://dailymotion.com/debatpublic)