

RAPPORT ANNUEL 2019
DE LA COMMISSION
NATIONALE
DU DÉBAT PUBLIC



Historique



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 décideur-e-s 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 maîtres d'ouvrage (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 la 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.

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 Béaud de Brive

Conseiller maître honoraire

CONSOMMATEUR·RICE·S ET USAGER·ÈRE·S

Yves Fargues

Président du Comité national routier (CNR)

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
du 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

En attente de désignation

*(par décision du 7 mai 2019 la CNDP a
proposé la nomination de Loïc Blondiaux)*

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)*

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

02

Bilan et perspectives

04

Les procédures de participation
du public en 2019

07

Les débats publics

16

Les concertations avec garant·e

24

La participation par voie
électronique

27

Les missions de conseil
et d'expertise

34

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^{er} 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 & PERSPECTIVES

L'année 2019 a été marquée par une forte augmentation de l'activité de la Commission nationale du débat public. Le nombre de saisines de l'institution s'est accru de 40 % par rapport à 2018, soit une multiplication par 7 depuis 2016.

En 2019, 135 garant-e-s ont été désigné-e-s (+ 69 %) afin de garantir le droit à l'information et à la participation sur des concertations autour de projets toujours plus complexes. En intégrant les procédures participatives commencées, conduites et/ou terminées durant l'année, la CNDP a veillé au droit à l'information et à la participation du public sur 152 projets, plans ou programmes en France, dont les enjeux environnementaux mais également socio-économiques sont majeurs. Ainsi, les 7 débats publics préparés et conduits par la CNDP en 2019 portent sur des projets dont le montant cumulé d'investissement est évalué à plus de 18 milliards d'euros. Cette forte croissance de l'activité de la CNDP témoigne de la reconnaissance des procédures participatives garanties par notre institution. En effet, ce sont les concertations en dehors du champ de saisine obligatoire qui augmentent le plus (+ 47 %) en 2019, soit une multiplication par 6 depuis 2016.

Contrairement aux engagements pris en 2016, les moyens attribués à la CNDP sont très inférieurs à ses missions.

Depuis 2016, les saisines ont été multipliées par 7, le budget a augmenté de 214 900 euros et seulement 3 personnes supplémentaires ont rejoint les équipes. Si la progression de l'activité de la CNDP se poursuit au même rythme, il ne

lui sera pas possible de satisfaire ses obligations légales, et donc de garantir le droit à la participation du public, faute de moyens adaptés. La forte réduction des dépenses de fonctionnement courantes du siège (- 11 %), des dépenses de communication et de partenariats (- 60 %) pratiquée depuis 2016 ne peut être poursuivie et ne permettra donc pas de financer les dépenses directement imputables à l'activité participative. **C'est donc le respect des principes légaux de la participation qui est menacé par ces choix.**

Face à ce fort accroissement quantitatif de l'activité participative, la CNDP a renforcé les règles afin de prévenir la tentation de dévoiement ou d'instrumentalisation de ses procédures.

L'année 2019 a permis de renforcer encore la professionnalisation des garant-e-s et des commissions particulières chargées d'animer les débats publics. L'ensemble des garant-e-s depuis leur désignation sur une mission jusqu'à la restitution de leur bilan final font l'objet d'un suivi individualisé permettant de renforcer nos pratiques et donc le respect du droit à l'information et à la participation du public. Les procédures d'évaluation par les garant-e-s ont été systématisées ainsi que les retours d'expérience sur certaines thématiques récurrentes, telles que les projets de parcs éoliens en mer ou encore les projets de construction d'établissements pénitentiaires. Ces échanges nous permettent d'améliorer encore les procédures participatives afin qu'elles mobilisent un public diversifié.

Nous avons particulièrement renforcé en 2019 nos procédures pour rendre des comptes au public sur la manière dont ses contributions ont été prises en compte par les décideurs. Ainsi, dans le champ de saisine obligatoire de la CNDP, nous émettons dorénavant un avis sur la réponse du maître d'ouvrage suite au débat public ou à la concertation. Cet avis, élaboré en Commission nationale avec l'éclairage des garant.e-s ou membres de commissions particulières du débat public, donne plus de clarté au processus de rendu compte. La loi s'avère, en effet, peu prescriptive sur ce point même si elle dispose que les maîtres d'ouvrage doivent rendre publique la manière dont ils prennent en compte les enseignements du débat public ou de la concertation (L.121-13 et R.121-21 du code de l'environnement). Or, les exemples de débats organisés par les décideurs sans conséquences claires sur leurs choix alimentent la grande défiance à l'égard des institutions et de la participation, qui était justement en partie à l'origine de la création de la CNDP il y a 25 ans. Ils sont le ferment de formes non institutionnelles de contestations.

Pour autant, la fragilisation du droit à l'information et à la participation dans le domaine environnemental interroge.

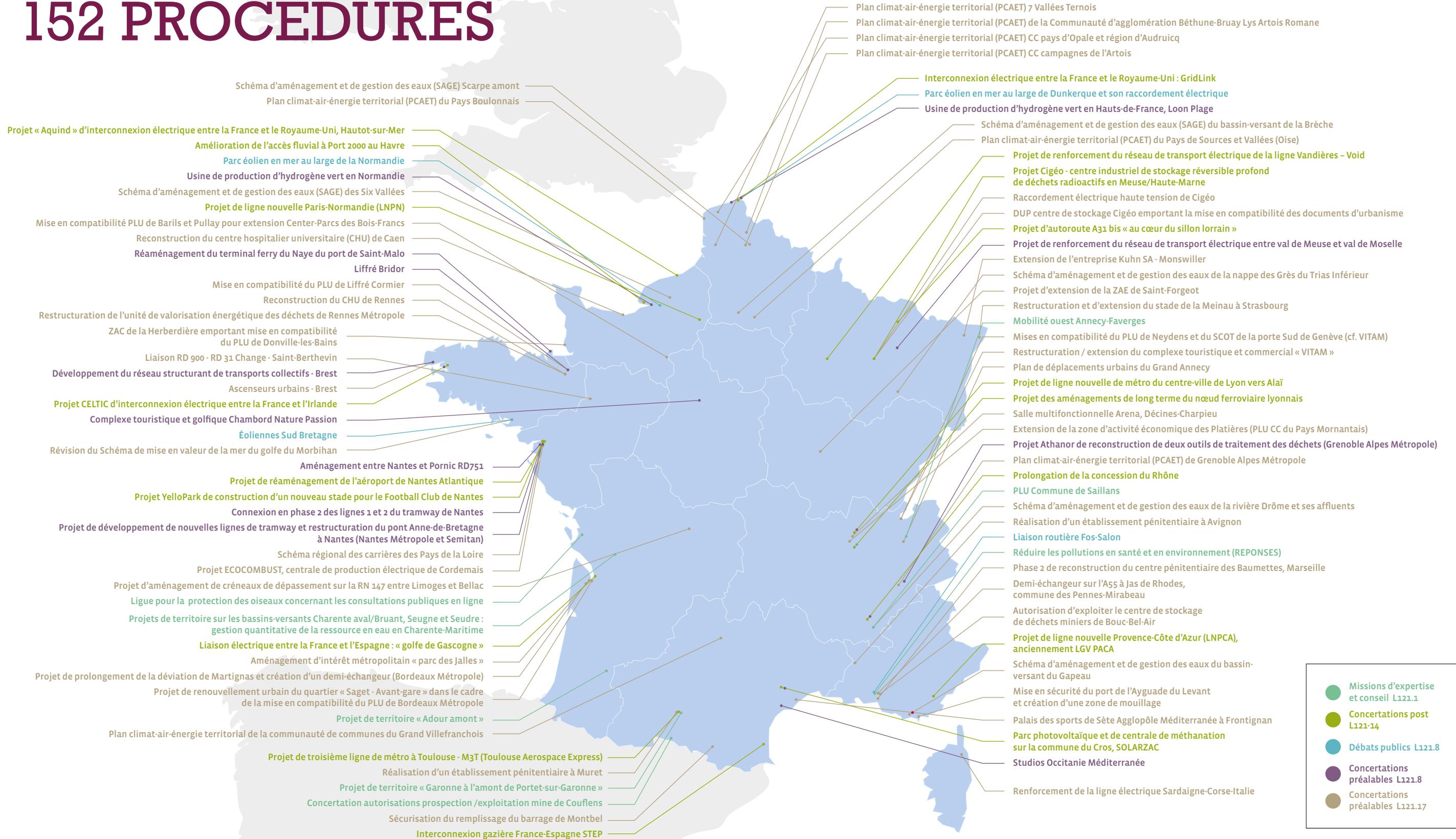
Au regard de ses 24 ans d'expérience et constatant les limites du droit français à l'information et à la participation dans le domaine environnemental, le bureau de la CNDP a présenté des propositions d'amélioration le 18 juin 2019.

Celles-ci visent en particulier à renforcer l'expertise environnementale et le continuum participatif, et plus encore à faire progresser la prise en compte des conclusions des débats ou concertations par les maîtres d'ouvrage. Ces propositions ont permis d'initier un travail collectif de la Commission nationale et de nombreuses auditions afin de présenter en 2020 des recommandations de la CNDP.

Encore trop souvent, maîtres d'ouvrage et décideurs n'intègrent pas les enjeux écologiques. En témoignent, par exemple, les nombreux projets soumis à participation où les décideurs publics n'ont pas toujours justifié la contradiction avec les engagements climatiques de la France. Clarifier et assumer les choix effectués permettraient de prévenir et de réduire les conflits dus au manque de transparence des décisions. En témoignent également, les réserves trop fréquentes des maîtres d'ouvrage et décideurs à débattre de l'opportunité même de leurs projets, et par conséquent à justifier l'absence de mesures d'évitement des impacts environnementaux. Alors que les enjeux écologiques posent des questions de société majeures, on ne peut que s'interroger sur la pertinence des nombreuses dispositions réglementaires et législatives adoptées ou envisagées qui fragilisent l'évaluation environnementale, donc le droit à l'information, et la participation du public. 2020 sera-t-elle une année de progrès ou de fragilisation de la démocratie environnementale?

Chantal Jouanno,
présidente de la CNDP

152 PROCÉDURES



Les projets en Île-de-France



Les projets dans les territoires d'outre-mer

GUYANE

- Montagne d'or en Guyane
- Aménagement de la RN1 en Guyane
- Aménagement du Réseau régional de transport guidé (RRTG) entre Saint-Denis et Sainte-Marie Runrail

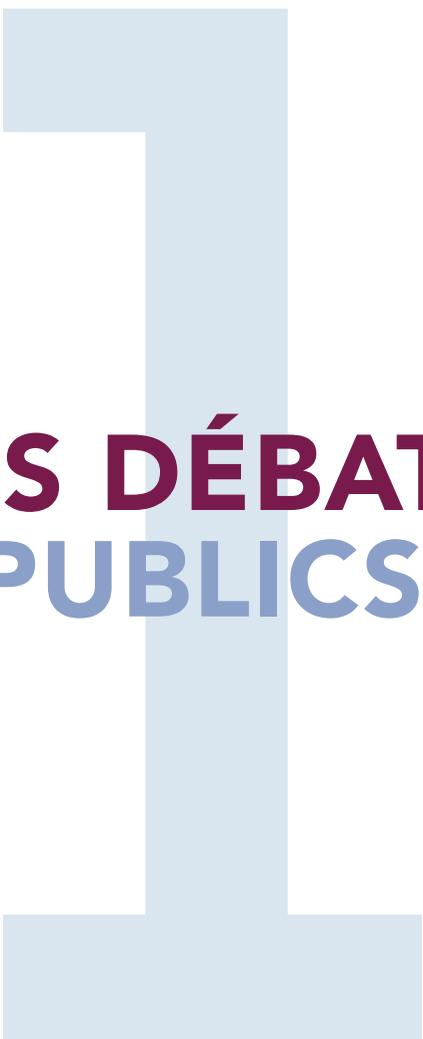
MARTINIQUE

- Extension du Transport en commun en site propre Martinique

LA RÉUNION

- Aménagement du Réseau régional de transport guidé (RRTG) entre Saint-Denis et Sainte-Marie Runrail
- Nouvelle entrée ouest de Saint-Denis de La Réunion
- Aménagement du Réseau régional de transport guidé (RRTG) Runrail
- TAEO Tramway aéroport entrée ouest dans l'Agglomération Nord Réunion
- Outil multifilière pour le traitement et la valorisation des déchets de La Réunion
- Plan de déplacements urbains de la Communauté intercommunale du nord de La Réunion (Cinor)
- Climatisation par l'eau de mer du centre hospitalier universitaire Sud Réunion





LES DÉBATS PUBLICS

DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2019

LE PROJET DU NŒUD FERROVIAIRE LYONNAIS

11 avril au 11 juillet 2019

Le projet présenté par SNCF Réseau visait la désaturation du « nœud ferroviaire lyonnais » grâce à la construction de voies supplémentaires traversant Lyon et des variantes en tunnel ou en surface. La CNDP a une très grande expérience de ce type de dossier puisque c'est le 70^e débat public que nous organisons sur un projet d'infrastructure ferroviaire.

Ce débat a été confié à une équipe très aguerrie présidée par Jean-Claude Ruysschaert. Il était, cependant, peu propice à la mobilisation dans la mesure où il faisait suite à quatre débats publics sur des projets d'infrastructure de transport dans la région qui n'ont pas été suivis de décisions claires. La plupart des projets précédemment débattus demeurent non tranchés. Le public s'interrogeait donc légitimement sur la réalité de ce nouveau projet et l'utilité du débat. Pour autant, les initiatives de la commission particulière ont permis de réunir 2 500 participant-e-s en présentiel, sur un vaste territoire impacté par le projet. Cette participation se situe dans la moyenne des débats sur les infrastructures de très long terme. En revanche, le débat numérique fut riche, mobilisant plus particulièrement les parties prenantes qui ont une connaissance très approfondie du projet.

Globalement, le public qui s'est exprimé a confirmé l'opportunité du projet mais aussi son insuffisance. Comme très souvent face à ce type de projet, le public a insisté sur l'urgence à agir pour améliorer les transports du quotidien afin de favoriser le report modal de la route vers le ferroviaire. L'argument environnemental, rejoignant les besoins sociaux, est aujourd'hui premier dans la quasi-totalité des démarches participatives conduites sur des projets de transport. Le débat a particulièrement soulevé

l'enjeu d'aménagement de ce territoire, opposant au renforcement de la métropole lyonnaise l'aspiration à l'émergence de nouveaux pôles urbains et au développement de l'Est lyonnais. Cette tension entre métropolisation et multi-polarité est également une constante croissante des interventions du public. Le débat public a eu un impact majeur sur le projet, en permettant de modifier ses caractéristiques. Le maître d'ouvrage, SNCF Réseau, a en effet indiqué par décision publiée le 11 décembre 2019 qu'il construirait une démarche de « Services express métropolitains » permettant d'intégrer les besoins de transports du quotidien. Très expérimenté et attaché aux démarches participatives, SNCF Réseau sait en tirer les enseignements. Cependant, et comme trop souvent pour ce type de projet, les décisions sont essentiellement de nature politique. Il serait souhaitable que ce cinquième débat public sur un projet de transport dans la région lyonnaise donne enfin lieu à des engagements politiques clairs qui soient suivis d'effets. Le débat public ne peut masquer durablement l'inaction.



Le débat public a eu un impact majeur sur le projet, en permettant de modifier ses caractéristiques.



CPDP

Président : Jean-Claude Ruyschaert
Membres : Francis Beaucire, Dorothee Briaumont, François Gillard, Adeline Heitz, Jérôme Laurent, Agnès Popelin, Barbara Serrano, Dominique Simon

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

SNCF Réseau

GARANT-E-S DE LA CONCERTATION POST-DÉBAT

Jean-Claude Ruyschaert, Barbara Serrano

COÛT ESTIMÉ

Entre 2,8 et 4,3 milliards d'euros HT selon que le scénario est en surface ou en souterrain

COMPTE RENDU ET BILAN

11 septembre 2019

DÉCISION MAÎTRE D'OUVRAGE

11 décembre 2019

DESCRIPTION DU PROJET

Le projet d'aménagement à long terme du nœud ferroviaire lyonnais vise à permettre, à horizon 2040, une augmentation de 40 % de la capacité ferroviaire du nœud dans son secteur le plus densément utilisé en :

► réalisant 2 voies supplémentaires en traversée de Lyon entre Saint-Clair et Guillotière (environ 10 km) et augmentant le nombre de voies à quai de la gare actuelle de Lyon-Part-Dieu ;

► passant à 4 voies la ligne Lyon-Grenoble sur la section entre Saint-Fons et Grenay. Et pour la traversée de Lyon et en desserte de Lyon-Part-Dieu, 2 scénarios d'aménagement possibles :

► passage en surface avec 2 voies à quai supplémentaires ;
► passage en tunnel avec desserte d'une nouvelle gare souterraine avec 4 voies à quai supplémentaires

QUELQUES EXEMPLES D'APPORTS DU DÉBAT PUBLIC

1. Le débat public a permis de révéler la nécessité de mieux équilibrer le développement de la métropole lyonnaise avec les autres pôles urbains de ce territoire.
2. Le maître d'ouvrage s'est engagé à repenser son projet pour développer des « Services express métropolitains » afin de répondre à l'attente exprimée d'amélioration des transports du quotidien.
3. Le débat public a révélé la nécessité politique de répondre aux besoins de développement de l'Est lyonnais.

SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC

<https://noeud-ferroviaire-lyonnais.debatpublic.fr>

LES DONNÉES DU DÉBAT

LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC

- 2 500 participant-e-s aux rencontres en 3 mois
- 27 rencontres avec le public
- 16 réunions publiques générales
- 6 ateliers / auditions
- 1 conférence-débat
- 4 débats mobiles

LES CAHIERS D'ACTEURS ET LES CONTRIBUTIONS

- 29 cahiers d'acteurs
- 74 contributions

LE DÉBAT NUMÉRIQUE

- Plus de 34 000 visites sur le site Internet du débat
- 1 116 abonné-e-s sur Facebook
- 3 505 abonné-e-s sur Twitter
- 124 questions
- 234 commentaires
- 146 avis

LA DIFFUSION DE DOCUMENTS

- 1 000 dossiers du maître d'ouvrage (DMO)
- 4 000 synthèses du dossier du maître d'ouvrage
- 220 000 tracts
- 1 900 affiches

LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS

- 192 retombées médiatiques
- 3 conférences de presse et 6 points presse

LE BUDGET DU DÉBAT

- Coût du débat pris en charge par le maître d'ouvrage : **1 168 481 euros TTC**
- Coût du débat pris en charge par la CNDP : **84 886,33 euros TTC**

DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2019

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

17 avril au 25 septembre 2019

Ce document de planification triennale est une déclinaison opérationnelle des modalités de gestion des matières et déchets radioactifs, qu'ils soient issus de la filière électro-nucléaire, de la santé ou de la défense. Le débat public, bien que très technique, a permis d'interroger les grandes options de gestion et la politique nationale.

Pour la première fois depuis 2006, il a été possible de débattre de ce sujet hautement conflictuel en rassemblant des opinions et parties prenantes radicalement opposées. Ce débat n'a été possible que par l'indépendance et la confiance accordée à la Commission nationale comme à la présidente de la commission particulière chargée de son animation, Isabelle Harel-Dutirou. Dans des conditions parfois chaotiques, elle a su maintenir un dialogue constant et respectueux pour permettre à tous les arguments et toutes les opinions de s'exprimer. Les points les plus techniques et délicats ont été traités dans le cadre d'une démarche d'expert-e-s dite de « clarification des controverses ».

Tous les sujets souhaités par les participant-e-s ont pu être débattus, y compris l'opportunité du projet Cigéo d'enfouissement des déchets hautement radioactifs. Quatre points majeurs sont issus du débat public : la nécessité que le plan traite les sujets transversaux (environnement, santé, impacts sur les territoires, transport et économie); l'indispensable modification de la gouvernance de ce plan; la nécessité de poser les jalons décisionnels du projet Cigéo ainsi que la gouvernance

permettant de réinterroger les choix effectués; et le soutien à la recherche sur les alternatives à l'enfouissement des déchets hautement radioactifs. Les autorités responsables du plan, en particulier la ministre de la Transition écologique et solidaire, se sont engagées à le modifier pour intégrer ces enseignements dans le futur plan. Cette décision témoigne de l'impact majeur du débat public dans un domaine, le nucléaire, généralement peu à l'écoute du grand public. Cette écoute est un facteur de confiance indispensable et la condition de l'amélioration des décisions publiques.



Le débat public, bien que très technique, a permis d'interroger les grandes options de gestion et la politique nationale.



CPDP

Présidente : Isabelle Harel-Dutirou
Membres : Michel Badré, Isabelle Barthe, Pierre-Yves Guihéneuf, Catherine Larrère, Philippe Quévremont, Juliette Rohde, Antoine Tilloy

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

Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

GARANT-E-S DE LA CONCERTATION POST-DÉBAT

Philippe Quévremont, Isabelle Barthe, Marie-Line Meaux

COÛT ESTIMÉ

N/A

COMPTE RENDU ET BILAN

25 novembre 2019

DÉCISION MAÎTRE D'OUVRAGE

21 février 2020

DESCRIPTION DU PROJET DU PLAN

Le PNGMDR est le document d'orientation et de mise en œuvre de la politique publique nationale de gestion des matières et déchets radioactifs principalement produits par l'industrie électro-nucléaire.

QUELQUES EXEMPLES D'APPORTS DU DÉBAT PUBLIC

- ▶ Le débat public a permis de révéler la nécessité d'une meilleure prise en compte d'enjeux transversaux dans la politique nationale de gestion des matières et déchets radioactifs : les impacts sanitaires, les transports et les aspects économiques, qui ont notamment été identifiés comme un angle mort particulièrement problématique du PNGMDR.
- ▶ Les échanges entre parties prenantes ont permis de clarifier un certain nombre d'enjeux prioritaires comme la saturation des capacités d'entreposage du combustible usé à horizon 2030.
- ▶ Le débat a également permis d'examiner la gestion de certaines catégories de déchets à la lumière de leurs enjeux éthiques : à quelles conditions pourrait-il être acceptable de recycler certains déchets dits « de très faible activité » ? Ou encore : existe-t-il des alternatives au stockage géologique profond (Cigéo) des déchets ultimes ?

SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC

<https://pngmdr.debatpublic.fr>

LES DONNÉES DU DÉBAT



LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC

- ▶ **3 400** participant-e-s en 4 mois
- ▶ **23** rencontres publiques
- ▶ **5** débats mobiles
- ▶ **2** dispositifs de concertation spécifiques (groupe miroir et atelier de la relève)



LES CAHIERS D'ACTEURS ET LES CONTRIBUTIONS

- ▶ **62** cahiers d'acteurs
- ▶ **22** contributions



LE DÉBAT NUMÉRIQUE

- ▶ **28 820** visites sur le site Internet du débat
- ▶ **3 043** messages publiés sur la plateforme participative
- ▶ **12 101** fichiers téléchargés
- ▶ **Plus de 3 000** abonné-e-s aux réseaux sociaux du débat



LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS

- ▶ **652** retombées médiatiques



LE BUDGET DU DÉBAT

- ▶ Coût du débat pris en charge par le maître d'ouvrage : **1 740 495,04 euros TTC**
- ▶ Coût du débat pris en charge par la CNDP : **89 976,31 euros TTC**

LE PROJET D'ÉOLIEN EN MER AU LARGE DE LA NORMANDIE

A commencé le 15 novembre 2019



CPDP

Président : Francis Beaucire
Membres : Martine Bartolomei, Mireille Heers, Dominique Leguy, Alexandra Moreau-Cordisco, Jean Trarieux, Gilles Vrain

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

Ministère de la Transition
écologique et solidaire et Réseau
de transport d'électricité (RTE)

COÛT ESTIMÉ

3 à 4 milliards d'euros HT (source
synthèse du dossier de saisine)

DESCRIPTION DU PROJET

Projet de parc éolien utilisant la technologie « posée » (à l'instar des six précédents projets éoliens en mer attribués par l'État depuis 2012) d'une puissance envisagée de 1 GW, sur une superficie d'environ 300 km², et son raccordement terrestre. 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 au large de la Normandie.

Les principaux enjeux en débat

- Pour la première fois depuis la promulgation de la loi Essoc (« pour un État au service d'une société de confiance »), le public peut s'exprimer non seulement sur :
 - l'opportunité du projet de parc éolien offshore ;
 - ses impacts sur l'environnement, le paysage, la pêche, la sécurité maritime, etc. ;
 - ses retombées économiques pour le territoire ;
 - 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, après mise en concurrence, 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 que les délais sont importants entre le compte rendu du débat et la phase de développement des projets.
- Par ailleurs, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) précise que la macro-zone identifiée pourrait à terme accueillir un ou deux autres parcs de 1 à 1,5 GW avec une mise en concurrence prévue à horizon 2023-2024. Si le présent débat public consiste avant tout à débattre de la première mise en concurrence prévue pour 2020, il propose de considérer les enjeux cumulés du premier parc et des suivants.

SITE DU DÉBAT PUBLIC

<https://eolmernormandie.debatpublic.fr>

LE DÉBAT SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

@eolmernormandie @eolmernormandie www.linkedin.com/showcase/eolmernormandie

DÉBATS PUBLICS EN COURS OU À VENIR

LE PROJET DE LIAISON ROUTIÈRE FOS-SALON

À venir



CPDP

Président : Jean-Michel Fourniaux
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

<https://fos-salon.debatpublic.fr>

LE DÉBAT SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

@DebatFosSalon @DebatFosSalon www.linkedin.com/showcase/debatfossilon

LA NOUVELLE ENTRÉE OUEST DE SAINT-DENIS DE LA RÉUNION (NEO)

À venir



CPDP

Président : Florian Augagneur
Membres : Renée Aupetit,
Dominique de Lauzière.

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

Région Réunion, ville de Saint-Denis
et Communauté intercommunale
du nord de La Réunion (Cinor)

COÛT ESTIMÉ

Entre 220 et 433 millions d'euros
suivant les options

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).

LES PRINCIPAUX ENJEUX EN DÉBAT

Le projet de nouvelle entrée ouest (Neo) présente au débat un projet d'enfouissement du trafic pour la traversée de la ville de Saint-Denis de La Réunion, soulevant ainsi la question du trafic routier dans la ville et de ses nuisances. Le débat, en permettant d'identifier les besoins du public et ses priorités apportera un éclairage de la décision, notamment sur le choix des différents tracés aux impacts environnementaux et aux coûts d'intensité variable. Par ailleurs, le débat interroge les fonctions urbaines dans le nord de Saint-Denis et permet au public de participer aux décisions sur le réaménagement du Barachois, lieu de convivialité et lieu de mémoire.

SITE DU DÉBAT PUBLIC

<https://neo.debatpublic.fr>

LE PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC)

À venir



CPDP

Présidente : Ilaria Casillo
Membres : Lisa Bergeron, Albane Godard, Paola Orozco, 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 par an sur le plan précédent (source DMO)

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 de 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.

LES PRINCIPAUX ENJEUX EN DÉBAT

C'est la première fois qu'en France la politique agricole est soumise à un débat public ouvert à l'ensemble des citoyen-ne-s.

Dans le cadre de la réforme de la PAC, la France, comme tous les autres États membres, doit présenter à la Commission européenne un plan stratégique national définissant un diagnostic de sa politique agricole, ses priorités et la manière dont elle compte distribuer dorénavant les aides de la PAC.

Derrière la technicité de ce plan et la complexité du sujet agricole (différents systèmes de production, organisation des filières agricoles, systèmes des subventions, etc.), les enjeux sont clairs et touchent à trois questions majeures qui concernent chaque citoyen-ne :

- Quels modèles agricoles pour la société française ?
- Quelle transition agro-écologique pour l'agriculture ?
- Quelle alimentation pour tous ?

La société entière est concernée par la réforme de la PAC et par le devenir de l'agriculture française. Ce débat est une occasion d'informer et de permettre à chacun-e de contribuer.

SITE DU DÉBAT PUBLIC

<https://impactons.debatpublic.fr>

LE DÉBAT SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

 @DebatImPACtons  @DebatImPACtons

DÉBATS PUBLICS EN COURS OU À VENIR

LE PROJET D'ÉOLIEN EN MER AU LARGE DE DUNKERQUE ET SON RACCORDEMENT ÉLECTRIQUE

À venir



CPDP

Président : Roland Peylet
Membres : Claude Brevan, Jacques Roudier, Dominique Simon

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

Éolien en mer de Dunkerque (consortium composé de EDF Renouvelables, Innogy SE et Enbridge) et Réseau de transport d'électricité (RTE)

COÛT ESTIMÉ

1 milliard d'euros environ

DESCRIPTION DU PROJET

Projet de parc éolien en mer d'une puissance de 600 MW sur une surface de 50 km² maximum au large de Dunkerque et son raccordement au réseau électrique.

LES PRINCIPAUX ENJEUX EN DÉBAT

- Dernier projet de parc éolien en mer à ne pas s'inscrire dans le nouveau cadre législatif de la loi Essoc (« pour un État au service d'une société de confiance »), le débat public a vocation à réinterroger le projet tel que porté par les industriels chargés de sa mise en œuvre : opportunité du projet, caractéristiques, raccordement électrique, retombées économiques pour les communes concernées, impacts sur l'environnement et sur le paysage mais aussi sur la navigation, la pêche ou encore la sécurité maritime.
- Un point d'attention repose sur la capacité de l'industriel à faire évoluer techniquement son projet en fonction des conclusions du débat.
- C'est également un débat qui recouvre des enjeux transfrontaliers avec la Belgique.

SITE DU DÉBAT PUBLIC

<https://dunkerque-eolien.debatpublic.fr>

LE DÉBAT SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

@DebatDunkerqueEolien @debatdunkerque

LE PROJET D'ÉOLIEN FLOTTANT AU SUD DE LA BRETAGNE

À venir



CPDP

Président : Laurent Pavard
Membres : Karine Besses, Jean-Pierre Bompard, Jérôme Laurent, Michèle Philippe

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

Ministère de la Transition écologique et solidaire et Réseau de transport d'électricité (RTE)

COÛT ESTIMÉ

De l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros

DESCRIPTION DU PROJET

Projet de parc éolien utilisant la technologie « flottante » d'une puissance envisagée de 250 MW, sur une superficie d'environ 200 km², et son raccordement terrestre. Les responsables du projet souhaitent identifier deux zones pour l'implantation dudit parc et d'un autre dans un second temps.

LES PRINCIPAUX ENJEUX EN DÉBAT

- Comme pour le débat « éolien en mer de Normandie » et 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 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 que les délais sont importants entre le compte rendu du débat et la phase de développement des projets.



**LES
CONCERTATIONS
AVEC GARANT·E**

BILAN 2019 DE LA CONCERTATION

GARANTIR LA QUALITÉ DES CONCERTATIONS FACE À LEUR TRÈS FORTE AUGMENTATION

Le nombre de saisines de la CNDP pour concertation a encore très fortement augmenté : hausse de 40 % entre 2018 et 2019, soit une multiplication par 7 depuis 2016.

Aussi la CNDP a-t-elle désigné 131 garant-e-s en 2019, parfois en équipe, sur des dossiers complexes ou afin d'appuyer les garant-e-s récemment nommé-e-s. Ces chiffres attestent de la très forte adhésion de la société au principe de participation puisque plus de 50 % de ces saisines se situent en dehors du champ obligatoire.

En intégrant les participations décidées en 2019 à l'ensemble de celles qui ont commencé en 2018 et se sont poursuivies en 2019, la CNDP a donc conduit ou garanti 152 processus participatifs en 2019. 80 %, soit 121 processus, sont des concertations menées sous la responsabilité des maîtres d'ouvrage, essentiellement des concertations préalables (91), et de plus en plus de concertations postérieures à la concertation ou au débat public se déroulant jusqu'à l'enquête publique ou la consultation du public (30). La concertation est, dorénavant, la procédure participative principale dans le cadre du code de l'environnement permettant au public de participer à l'élaboration des décisions concernant des projets majeurs tant pour l'environnement que par leurs enjeux socio-économiques. À titre d'exemple, les seuls projets soumis au débat public sur cette période (hors PNGMDR) sont évalués à plus de 18 milliards d'euros d'investissement.

La CNDP considère toutefois que l'inflation du nombre de concertations qu'elle garantit ne doit pas conduire à en altérer les principes.

L'enjeu est délicat. Contrairement aux débats publics et aux concertations dont le calendrier et les modalités sont fixés par la CNDP, dans les autres cas les maîtres d'ouvrage de projets ou responsables de plans sont les responsables et organisateurs des concertations préa-

lables. La qualité de l'organisation, les efforts faits pour mobiliser un public diversifié et éloigné de la décision, et le respect des principes reposent sur la bonne volonté des maîtres d'ouvrage de se conformer aux prescriptions de la CNDP portées par les garant-e-s. Cette nécessaire collaboration des maîtres d'ouvrage apparaît clairement dans les études de cas présentées plus loin dans ce rapport. Toujours est-il que ce recours croissant à la participation garantie par la CNDP, en particulier par les acteurs locaux, a imposé à la CNDP de compléter le vivier des garant-e-s. L'appel à candidatures et les critères de sélection ont été présentés à la séance plénière du 5 juin. La CNDP a reçu 301 candidatures, de très grande qualité, entre le 1^{er} juillet et le 15 septembre, pour un objectif de 50 à 60 garant-e-s supplémentaires. Le processus de sélection sur dossier puis sur audition s'est déroulé du 1^{er} octobre à fin décembre. Au total, 65 candidat-e-s ont été retenu-e-s portant à 317 le vivier de garant-e-s de la CNDP. Les candidatures reçues témoignaient d'une connaissance approfondie des principes et méthodes de la participation, et d'une adhésion forte aux principes de la CNDP perçue comme la référence dans ce domaine.

Parallèlement, la CNDP a poursuivi la démarche de professionnalisation des garant-e-s, toujours dans le but d'assurer une qualité démocratique de ses processus.

Ainsi, chaque dossier fait désormais l'objet d'une lettre de mission détaillant les attentes de la CNDP vis-à-vis de tous les acteurs, et notamment des garant-e-s. En outre, suite à leur nomination sur un nouveau dossier, les garant-e-s sont convié-e-s à une réunion de travail visant à partager l'instruction du dossier et ses principaux enjeux, échanger avec des garant-e-s ayant des niveaux d'expérience différents, mais également à les sensibiliser plus avant aux méthodes innovantes de la participation. En

cours de mission, un soutien méthodologique constant est proposé par les services de la CNDP aux garant-e-s comme aux maîtres d'ouvrage, de façon à rassembler toutes les conditions pour un processus participatif de qualité. À l'issue des missions, l'ensemble des garant-e-s sont reçu-e-s en audition afin de tirer les enseignements de leur concertation. Des échanges thématiques sont organisés sur les dossiers récurrents (éolien en mer, prisons, schémas d'aménagement et de gestion de l'eau, ou encore plans climat-air-énergie territoriaux).

La CNDP veille en particulier à ce que les garant-e-s mesurent bien leur mission de prescripteur.ice car la « labellisation CNDP » d'une concertation exige de se conformer aux principes du droit à l'information et à la participation. La CNDP constate que les recommandations des garant-e-s ont fortement influé sur la définition des modalités de concertation en 2019, et les garant-e-s jouent également un rôle important dans la phase de rédaction des dossiers de concertation, afin de rendre l'information transmise par le maître d'ouvrage de plus en plus intelligible et sincère. Mais elle constate également la nécessité de renforcer les efforts de mobilisation des publics les plus éloignés de la décision, car la concertation



Le niveau d'exigence de la CNDP est le socle de la confiance qui lui est accordée par l'ensemble des acteurs.

est trop souvent pensée sans les principaux concernés. La CNDP promeut au maximum toute démarche permettant une co-construction des modalités de participation avec les acteurs locaux, ainsi que des dispositifs permettant d'aller à la rencontre des publics concernés, comme les stands et débats mobiles dans l'espace public.

Ce niveau d'exigence propre à la CNDP – et qui peut faire peur au premier abord – est en réalité le socle de la confiance qui lui est accordée par l'ensemble des acteurs. Il est porté par les garant-e-s pour la CNDP auprès des maîtres d'ouvrage. Cette confiance dans la neutralité, l'impartialité et l'exigence de notre institution est la condition première de la mobilisation et de la participation, qui elles seules rendent possible l'itération entre des publics les plus divers, les plus éloignés, autour de sujets parfois hautement conflictuels.

UNE NETTE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES CONCERTATIONS GARANTIES PAR LA CNDP, MAIS DEUX POINTS DE VIGILANCE

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, 95 procédures ont ainsi pu être analysées sur la base de l'appréciation qualitative des garant-e-s, comprenant 28 % de plans et programmes et 72 % de projets et correspondant aux concertations terminées en 2018 ou 2019.

Trois sujets méritent des améliorations : le débat sur l'opportunité des projets, la maîtrise du calendrier et les concertations sur les plans et programmes.

Comme en 2018, la CNDP constate que les maîtres d'ou-

vrage qui ont un historique avec la CNDP et la saisissent généralement pour qu'elle décide du processus de participation qui aura lieu et en définisse le calendrier et les modalités (saisines dans le cadre de l'article L.121-8) ont parfaitement intégré les objectifs de la participation, et soumettent au public l'opportunité même de leur projet. Dans la quasi-totalité des cas, ils modifient profondément leurs projets à l'issue de la concertation, sachant entendre les arguments du public.

À l'inverse, pour les plus petits projets (L.121-17 du code de l'environnement), les maîtres d'ouvrage peu familiers de la participation saisissent souvent la CNDP trop tardivement. Ainsi, dans 60 % des cas, les garant-e-s estiment

que l'état d'avancement du projet soumis à concertation ne permet plus d'en interroger l'opportunité. Cela témoigne d'une incompréhension des objectifs de la participation par les maîtres d'ouvrage nouvellement 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. Saisissant tardivement la CNDP, souvent après de nombreux échanges avec les parties prenantes et des études coûteuses, les maîtres d'ouvrage sont donc peu enclins à questionner l'opportunité même de leur projet, et risquent de vivre l'exercice comme une perte de temps source de frustration. Dans 60 % des cas, il est donc difficile de satisfaire aux attentes légitimes du public, et au respect de la loi (article L. 121-15-1 du code de l'environnement). Outre l'effet d'apprentissage des maîtres d'ouvrage qui, depuis 25 ans travaillent en interaction avec la CNDP, cette situation peut également s'expliquer par la faiblesse du droit, qui ne permet pas à la CNDP de déterminer les modalités et le calendrier de concertation pour les plus petits projets. Majoritairement, nos garant·e·s considèrent donc que la posture du maître d'ouvrage 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.

Les délais de préparation des concertations, c'est-à-dire le temps entre la nomination du ou de la garant·e et le début de la concertation, sont en moyenne de 100 jours pour l'ensemble des concertations.

La CNDP est satisfaite de constater que ce délai s'est légèrement allongé. Ce temps de préparation est crucial pour identifier le périmètre thématique et géographique pertinent de la concertation, mais plus encore pour identifier les publics les plus éloignés de la décision qu'il faudra spécifiquement mobiliser pour réellement diversifier les points de vue. Il ne fige pas l'évolution *in itinere* du projet ou du plan. La quête du temps court est l'ennemi de la participation du public. En effet, l'empressement ne permet pas d'identifier et d'impliquer les publics éloignés, ni au public de s'appropriier le projet, et encore moins

de conduire un processus itératif entre le public et les décideurs. En outre, prendre du temps démocratique en amont des autorisations administratives évite d'en perdre juridiquement à cette seconde phase.



Parmi les outils de la concertation : les réunions publiques, le débat numérique, les ateliers thématiques, les débats mobiles, les enquêtes, les « mini-publics »...

Si les garant·e·s ont globalement un temps de préparation satisfaisant pour les projets, il s'avère plus limité pour les plans et programmes (71 jours en moyenne).

Les personnes publiques responsables de plans ou programmes soumettent à la participation des documents généralement très avancés avec les parties prenantes, imposant un calendrier contraint et des décisions *ex machina* qui ne permettent qu'une association très marginale du public sur des dossiers complexes. Cette difficulté se confirme pendant la concertation puisque dans 30 % des cas les garant·e·s considèrent que la concertation menée par le responsable du plan ou programme n'a pas permis d'associer le public mais uniquement les parties prenantes. Difficulté que la CNDP ne constate pas pour les concertations sur des projets qui, dans 97 % des cas, associent correctement le public. À l'évidence, la participation sur les plans et programmes mériterait des adaptations législatives afin d'intervenir à un moment pertinent, où les orientations stratégiques peuvent encore être discutées, et de garantir un continuum de la participation du public jusqu'à l'adoption du plan ou du programme.

Toutes les concertations avec garant·e·s recourent à des outils multiples afin de toucher un public diversifié : essentiellement les réunions publiques, le débat numérique et les ateliers thématiques, mais également

les débats mobiles, les enquêtes, les « mini-publics »... La CNDP constate 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. Il reste cependant des progrès à faire pour mieux garantir l'information du public. Les garant-e-s considèrent en effet que dans plus de 50 % des cas le dossier présenté au public était incomplet. Ce constat est particulièrement préoccupant s'agissant des enjeux environnementaux dans la mesure où la concertation amont est le seul moment où il est encore possible de débattre des mesures d'évitement des impacts environnementaux.

Concernant les résultats produits par la concertation, la CNDP constate également qu'après des débuts souvent difficiles, les maîtres d'ouvrage s'initient aux principes de la CNDP et y adhèrent pleinement.

72 % des garant-e-s jugent en effet que les relations avec les maîtres d'ouvrage ont permis un enrichissement mutuel. Elles ont ainsi atteint un des objectifs fixés aux concertations, qui est d'éclairer la décision. Le travail d'acculturation des maîtres d'ouvrage, et notamment des maîtres d'ouvrage privés, aux principes de la concertation est un travail important réalisé par les garant-e-s au fil du temps, mais peu visible par le public.

UN DISPOSITIF DE CONCERTATION PERMETTANT D'ASSURER LA BONNE INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC JUSQU'À L'ENQUÊTE PUBLIQUE QUI DOIT ÊTRE MIEUX APPRÉHENDÉ

Le dispositif de concertation permettant d'assurer la bonne information et la participation du public jusqu'à l'enquête publique a été renforcé par la réforme, puisqu'il est devenu obligatoire à la suite des processus participatifs pour lesquels la CNDP définit le calendrier et les modalités (débats publics, certaines concertations). C'est une pièce clé permettant d'assurer le continuum de la participation du public. Souvent compris à tort comme un simple temps d'information, ce processus a bien pour objectif d'être également un temps de participation du public, au fur et à mesure des pauses ou des réorientations susceptibles d'intervenir dans l'élaboration d'un plan ou d'un projet. Il est fondamental pour les projets longs tels que Cigéo ou les grandes infrastructures, mais également pour les plans et programmes afin de débattre des choix clés. Ce continuum participatif est d'autant plus important que cette phase est celle où l'évaluation des



Le dispositif de concertation permettant d'assurer la bonne information et la participation du public a été renforcé par la réforme.

impacts environnementaux du projet, du plan ou du programme, est rendue publique, répondant souvent à des interrogations soulevées par le public pendant la participation amont. Le public doit pouvoir débattre à nouveau de l'opportunité d'un projet lorsqu'il dispose de toutes les informations sur son impact environnemental. C'est à cette seule condition que le respect du principe fondamental de l'environnement « éviter, réduire, compenser » pourra être respecté.

FOCUS

CINQ CONTEXTES DE CONCERTATIONS

Concertation
sur le projet éolien
du Blayais porté
par EDF Renouvelables

Le projet de
prolongation
de la concession
du Rhône

Projets de mobilités
au nord de La Réunion

Prolongement de la ligne
8 du tramway francilien
de la gare Rosa-Parks
(Paris 19^e) à Saint-Denis
(93), porté par Île-de-
France Mobilités (IDFM)

Les Plans climat-
air-énergie
territoriaux

Le nombre croissant des concertations révèle une grande diversité de contextes et de dispositifs, dans lesquels la concertation s'inscrit plus ou moins facilement.

TROIS CONCERTATIONS SUR DES PROJETS

Une concertation qui révèle le besoin d'étudier des projets alternatifs

Concertation sur le projet éolien du Blayais (33) porté par EDF Renouvelables. Ce projet a fait l'objet d'une saisine selon l'article L121-17. Considérant la complexité du projet et les vives oppositions avant même le démarrage de la concertation, la CNDP a désigné une équipe de 3 garants. La phase de préparation de la concertation a été étendue à 8 mois, afin d'établir des modalités et des règles de jeu suffisamment solides pour répondre aux attentes de participation du public. L'étude de contexte avait révélé une défiance importante d'une partie des acteurs du territoire, qui estimaient globalement ne pas avoir disposé d'une information transparente sur ce projet avant la concertation préalable. Ainsi, la phase de préparation a été utile pour que le maître d'ouvrage puisse finaliser certaines études et prenne conscience de la nécessité de partager les informations le plus complètement possible. Par ailleurs dans leurs recommandations, les garants estiment qu'un changement de pratiques doit être opéré afin de publier systématiquement toutes les études, car une information partielle rend difficile un débat sur le fond des enjeux. Plus précisément, les garants recommandent que les études à venir sur les questions environnementales soient menées en associant des bureaux d'études et des associations expertes avec des positionnements différenciés. L'opportunité de ce projet de 30 à 40 éoliennes de 160 à 180 mètres de

hauteur a été fortement contestée dans le cadre de la concertation. Et en même temps, plusieurs contributeur-riche-s ont évoqué d'autres sources d'énergie pour remplacer le projet envisagé, afin de faire émerger un projet qui correspond davantage aux visions d'avenir que portent les acteurs du territoire. Suite à la concertation, le maître d'ouvrage, EDF Renouvelables, a suspendu son projet initial et décidé de relancer des études sur les différents systèmes de production d'énergie renouvelable qui seraient envisageables sur ce territoire.

Une concertation permettant une adaptation du projet aux attentes du public

Concertation sur le prolongement de la ligne 8 du tramway francilien de la gare Rosa-Parks (Paris 19^e) à Saint-Denis (93), porté par Île-de-France Mobilités (IDFM). En avril 2019, IDFM a demandé à la CNDP la désignation d'un-e garant-e pour la concertation prévue sur le projet de prolongement de tramway vers Saint-Denis, en passant par La Plaine-Stade de France. Ce projet vise à répondre à une demande croissante de transports en commun, mais emporte des enjeux socio-économiques et d'équité territoriale pour le moins significatifs, car il traverse des quartiers fragiles et en complet renouvellement socio-urbain. La concertation comportait dès lors la nécessité de toucher des publics particulièrement éloignés de la décision, ce que la garante a préconisé au maître d'ouvrage.

La concertation a confirmé que le projet était attendu par les habitants, mais la conflictualité est très forte autour de plusieurs sujets, notamment la station à Pressensé qui devrait desservir le quartier du Franc-Moisin. En effet, c'est la seule station sur les 9 nouvelles prévues pour laquelle le maître d'ouvrage ne garantissait pas sa réalisation au stade de la concertation.

La concertation garantie par la CNDP a amené IDFM à exposer les enjeux techniques de la création ou non de cette station, mais a également permis de faire entendre les arguments de ses défenseurs. Ces derniers se concentraient plutôt sur l'équité territoriale entre des quartiers déjà rénovés et dont la composition sociologique évolue, et ceux, comme le Franc-Moisin, dont la rénovation n'a pas encore eu lieu et où les habitants se sentent éloignés des services.

Suite à la concertation, la garante a donc recommandé au maître d'ouvrage d'intégrer ces enjeux socio-économiques d'inégalité territoriale. Elle a invité le maître d'ouvrage à reconsidérer la station Pressensé, ce qu'il a fait en actant la création, dans sa réponse au bilan de la concertation.

Des concertations mettant en évidence le besoin d'une vision globale des enjeux

Projets de mobilité au nord de La Réunion. En mars 2019, la CNDP a été saisie par la Région Réunion du tronçon nord du Réseau régional de transport guidé (RRTG), dit projet « RunRail » : un transport en commun lourd contournant Saint-Denis d'est en ouest par les coteaux. Au vu des enjeux, la CNDP décide d'une concertation préalable et désigne deux garantes.

En mai 2019, c'est au tour de la Communauté intercommunale du nord de La Réunion (Cinor) de saisir la CNDP pour le projet TAéO de tramway entre l'aéroport de Saint-Denis et le quartier du Barachois à Saint-Denis, ainsi que pour le plan de déplacements urbains (PDU) qui le conditionne. La CNDP identifie et alerte sur un risque important de confusion en termes d'information et de droit à la participation : le public risque d'être associé

deux fois sur le même territoire, par les mêmes acteurs et pour des projets certes différents, mais portant sur des problématiques de mobilité similaires. Ne pouvant s'auto-saisir pour pallier le périmètre inadapté de la saisine qui aurait pu être commune sur un schéma de mobilité du Nord de La Réunion, la Commission nationale désigne à nouveau deux garantes pour les concertations préalables sur le projet TAéO et le PDU, en leur demandant d'articuler les trois concertations désormais en cours sur le territoire ; et elle demande aux différents acteurs (préfecture et maîtres d'ouvrage) de créer une cohérence d'ensemble, en organisant par exemple des réunions communes.

Même si les concertations ont permis de largement informer le public sur les différents projets à l'aide d'outils innovants, les garantes ne pouvaient que regretter dans leurs différents bilans que la demande du public et de la CNDP pour une vision plus globale et transparente des enjeux de mobilités et pour plus de cohérence dans les dispositifs participatifs soit restée lettre morte.

Cependant, en juillet 2019, la Région, la Cinor et la ville de Saint-Denis co-saisissent la CNDP pour le projet de nouvelle entrée ouest (Neo). Les mêmes problématiques de mobilité, le même territoire et les mêmes acteurs sont à nouveau concernés par un projet de grande ampleur dont les impacts sur l'environnement sont potentiellement très importants. La CNDP a décidé d'un débat public, dont la présidence - confiée à Floran Augagneur - lance la co-construction des modalités du débat avec le public. Lors de la conférence de citoyen-ne-s organisée en février 2020, afin de définir les modalités et les enjeux du débat public, la gouvernance des projets ressort comme l'un des principaux sujets sur lesquels les participant-e-s souhaitent être associé-e-s ! Par conséquent, si le débat public est la procédure qui permet à la CNDP de maîtriser pleinement les modalités d'association du public, les concertations préalables sont donc tout aussi efficaces pour révéler ce qui est en jeu pour le public et appellent à la même écoute de la part des maîtres d'ouvrage.

DEUX CONCERTATIONS SUR DES PLANS ET PROGRAMMES

Une concertation montrant une importante volonté de participation à la gouvernance

Le projet de prolongation de la concession du Rhône. La concession d'aménagement et d'exploitation du Rhône, détenue par la Compagnie

nationale du Rhône, arrivera à échéance en 2023. Le Gouvernement souhaite sa prolongation jusqu'en 2041 et devait à ce titre saisir la CNDP, ce qu'il a fait en décembre 2018. La concertation s'est déroulée sur 10 semaines. Les modalités de concertation prescrites par le garant et mises en œuvre

par le maître d'ouvrage ont produit une très importante mobilisation des parties prenantes, mais une plus faible implication du grand public, malgré des recommandations portées par le garant dans ce sens. Les plans et programmes étant par nature des processus qui doivent souvent mobiliser un nombre important de parties prenantes, nous constatons régulièrement que les maîtres d'ouvrage peinent à mobiliser le grand public sur ces sujets.

L'opportunité de cette prolongation a paru globalement acceptée mais son contenu a été plus largement discuté dans le cadre de cette concertation

Les participant-e-s ont par exemple souhaité que le modèle économique soit plus explicite et plus transparent. Sur le volet hydroélectrique, celui-ci n'a pas été tellement contesté dans ses objectifs globaux, mais surtout dans l'articulation entre nouveaux équipements et renforcement des plus anciens. Le projet de nouveau barrage, par exemple, n'apparaît d'ores et déjà pas consensuel. La dimension écologique du projet a été jugée faible et la partie navigation insuffisamment inscrite dans une gestion globale des ports et des flux de fret sur le fleuve. La partie agriculture, et notamment les prélèvements en eau dans le contexte d'un affaiblissement de la ressource lié au changement climatique, reste à préciser. Au total, la question de la gouvernance des différents usages du fleuve a montré une importante volonté de participation à la définition, au suivi et à l'évaluation de la concession, avec un fort souci de cohérence amont/aval. Ainsi, les recommandations du garant ont porté, entre autres, sur la dimension participative des études complémentaires indispensables à un bon partage des données et sur l'élargissement du comité de suivi de la concession. Elles ont également souligné la nécessaire mobilisation du grand public pour la concertation en continu/post qui s'ouvrira à l'été et à l'automne 2020.

Des calendriers de plans et de concertations qui s'articulent mal (ou difficilement)

Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). En 2019, 7 demandes de désignations de garant-e-s ont été adressées à la CNDP pour des PCAET, la majorité dans les Hauts-de-France. Pour les plans et programmes, la loi exige que la participation du public intervienne à un stade suffisamment en amont pour permettre d'en discuter les objectifs et les orientations, ce qui correspond au stade de « fin du diagnostic et définition de la stratégie » dans des plans de ce type.

Cependant, généralement organisée trop tardivement par des collectivités locales qui n'ont que peu de moyens (financiers ou humains), la concertation préalable peine à apporter une réelle plus-value dans ces contextes. Quand le-la garant-e « monte dans un train déjà en marche », ses marges de manœuvre pour intervenir sur la qualité de la procédure participative sont très limitées. La saisine tardive et la justesse des délais trahissent le plus souvent les priorités politiques au sein des collectivités : respecter un calendrier de validation, et pour cela réduire la durée des 4 mois de suspension prévus dans le code de l'environnement en cas de non-désignation de garant-e. C'est mal anticiper le temps de préparation nécessaire à la mise en place d'un dispositif de concertation préalable de qualité, qui est d'au moins 2 mois, auxquels s'ajoute le respect des délais d'annonce et de durée minimale d'une concertation de ce type. Enfin, force est de constater que, dans ces conditions, débattre avec le public des orientations politiques d'un PCAET relève du défi : comment s'élever à ces échelles spatio-temporelles quand il n'a parfois même pas été question de partager le bilan du précédent PCAET ou le diagnostic du territoire, qui constitue la première étape de l'élaboration de ces plans ?

Si le fond de ce qui est débattu dans les PCAET est de nature à renforcer la démocratie environnementale, la concertation préalable compte tenu de ces saisines tardives peut apparaître comme une pure nécessité procédurale qui s'inscrit mal dans le processus d'élaboration de ces plans. Ce n'est pas tant le principe de la participation qui est en cause que sa bonne compréhension par les acteurs locaux, y compris étatiques. La CNDP recommande ainsi : à court terme, de ne solliciter un-e garant-e que dans la mesure où le diagnostic du PCAET n'est pas encore achevé ; à long terme, aux services de l'État d'associer la CNDP à ses échanges avec les collectivités locales en amont des saisines, afin de diffuser une culture commune.



**LA PARTICIPATION
PAR VOIE
ÉLECTRONIQUE**

PRÉSENTATION DES PROCÉDURES EN COURS

Témoignage de Sylvie Denis Dintilhac et Jean-Louis Laure, garant·e·s de la procédure de participation par voie électronique

Deux lois, l'une d'exception et l'autre de programmation, prises en 2018 et 2019 ont créé un dispositif participatif nouveau impliquant pour la première fois la CNDP dans la phase aval de participation du public à des procédures d'autorisation. Ces initiatives du législateur ont été motivées par un souci de maîtrise du calendrier, et par là même d'accélération des procédures. Ce dispositif *ad hoc* de participation par voie électronique (PPVE, article L.123-19 du code de l'environnement) confie notamment aux garant·e·s, non plus à l'autorité organisatrice, la mission de synthétiser les observations du public, afin de mieux en garantir l'indépendance. La/le garant·e rédige ainsi une « *synthèse des observations et propositions déposées par le public [qui] mentionne les réponses, le cas échéant, les évolutions proposées par le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable du plan ou programme pour tenir compte des observations et propositions du public* ».

La PPVE avec garant·e de la CNDP intervient en substitution systématique aux enquêtes publiques dans les cas suivants :

- ▶ ouvrages nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et, par extension, projets d'aménagement incluant un équipement olympique (loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques);
- ▶ projets de création de nouveaux centres pénitentiaires (loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice).

L'objectif de cette participation par voie électronique est similaire à celui de l'enquête publique, mais ses modalités diffèrent. Il s'agit d'assurer l'information et la participa-

tion du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement.

En 2019, la PPVE avec garant·e de la CNDP a été mise en œuvre pour la première fois et a concerné trois projets liés aux ouvrages olympiques, à l'occasion de trois procédures différentes :

- ▶ le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Paris, par déclaration de projet avec le projet de ZAC « Gare des Mines-Fillettes », du fait que cette ZAC prévoyait l'implantation d'une Arena devant être utilisée pour les Jeux olympiques. Le garant a été désigné en juillet 2019 et la PPVE s'est déroulée du 16 septembre au 18 octobre 2019;
- ▶ le projet de restructuration du hall 3 du Parc international des expositions du Bourget (93) devant accueillir le centre principal des médias des JO Paris 2024. Un garant a été désigné en juillet 2019 et la participation par voie électronique s'est déroulée du 20 novembre au 20 décembre 2019 préalablement à la délivrance du permis de construire;
- ▶ le projet de village olympique et paralympique à Saint-Denis (93) : création d'une ZAC de 42 ha, avec une passerelle devant franchir la Seine. Deux garant·e·s ont été désigné·e·s en septembre 2019 et la participation par voie électronique s'est déroulée du 27 novembre 2019 au 14 janvier 2020 dans le cadre d'une procédure d'autorisation environnementale.

La PPVE constitue encore une procédure spécifique nouvelle, méconnue – voire incomprise – du public, autant qu'inexpérimentée par les porteurs de projet. À l'issue des trois PPVE avec garant·e menées en 2019, il s'avère

que ce processus est parfois considéré davantage comme une étape nécessaire à la sécurisation juridique du projet que comme une véritable opportunité pour le public de contribuer à l'élaboration de la décision.

La demande de désignation a été menée, dans deux cas sur trois, de façon trop tardive, ne laissant finalement, après négociation, que 60 et 83 jours entre la nomination des garant-e-s et le début de la participation (contre 109 jours en moyenne en 2019 pour les concertations préalables). Or, le temps de préparation est une période charnière pour que la/le garant-e saisisse le contexte et puisse prendre part, par ses prescriptions, à la définition des modalités garantissant les droits du public à s'informer et à participer. Il convient donc que les autorités organisatrices anticipent leur saisine.

La PPVE nécessite une explicitation et un accompagnement forts. En effet, la dématérialisation exige un accompagnement adapté, notamment en prévoyant des actions en présentiel car elle ne doit pas être une procédure « dégradée » de participation. La CNDP est donc particulièrement vigilante, d'une part, à faire connaître au public par tous moyens appropriés, au-delà de la simple publicité légale, le lancement de chaque PPVE ; d'autre part, à ce que les modalités prévoient d'aller au contact physique du public (réunions publiques par exemple).

À la différence des concertations préalables, il n'existe pas d'obligation de mise en ligne du dossier de participation en amont de l'ouverture de celle-ci. Il est regrettable que, de façon volontaire, cette modalité n'ait pas été retenue. Elle est pourtant essentielle pour que le public puisse préparer sa participation.

Lors de la participation, les garant-e-s constatent avec satisfaction que, « *comparativement à l'enquête publique, la PPVE sous égide de la CNDP apparaît innovante dans la mesure où elle rend possible l'instauration d'un dialogue interactif entre le public et le maître d'ouvrage sans intermédiaire et que celui-ci lui répond de façon transparente, en quasi-simultanéité pendant la procédure, ce qui constitue une réelle plus-value* ».

Les projets soumis à PPVE font par ailleurs fréquemment intervenir de multiples intervenant-e-s et certains impliquent plusieurs procédures de participation successives. Cette complexité est source de confusion. Il conviendra de mieux expliciter le continuum des diverses participations pour répondre aux attentes fortes du public en la matière.

Enfin, à la différence des concertations préalables, le maître d'ouvrage n'est cependant pas tenu de produire un document distinct de la synthèse des garant-e-s pour produire ses réponses aux observations du public. Il en est fait mention dans la synthèse des garant-e-s et un tableau des observations et réponses figure en annexe de la synthèse. Cette disposition n'est pas optimale, car les réponses du maître d'ouvrage ne sont pas identifiables de prime abord sur le site de la participation du public. Sur le fond, ces réponses se sont en outre révélées parfois un point faible du dispositif : « *Les maîtres d'ouvrage n'ont pas toujours répondu à l'ensemble des observations du public, et certaines réponses se sont avérées très prudentes, purement informatives et non argumentées, ou renvoyant à une phase ultérieure.* »



**LES MISSIONS
DE CONSEIL
ET D'EXPERTISE**

LA CNDP, UNE RÉFÉRENCE SUR LES PRINCIPES ET UNE COMPÉTENCE SUR LES MÉTHODES

L'année 2019 a confirmé la tendance déjà marquée en 2018 dans le domaine des missions de conseil et accompagnement méthodologique de la CNDP : la Commission s'affirme comme une référence dans les principes et dans les méthodes de la participation.

Cette année, la CNDP a été saisie 7 fois par des acteurs aussi divers que la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), la métropole du Grand Paris, la ville de Paris, le Conseil national de l'alimentation (CNA), la ville de Saillans, le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) de la région PACA, ou encore la préfecture de l'Ariège pour des missions dont la nature varie de la médiation ou de rapprochement de parties prenantes lorsqu'elles interviennent dans le cadre de projets conflictuels (projet de réouverture de la mine de tungstène dans l'Ariège), à l'ac-

compagnement pour le développement d'une culture de la participation et d'ouverture à la société (pour le Conseil national de l'alimentation) en passant par le suivi d'expérimentations démocratiques inédites (renouvellement du plan local d'urbanisme à Saillans) ou l'élaboration de standards qualitatifs de consultation (expertise du dispositif de consultation publique en ligne du ministère de la Transition écologique et solidaire à la demande de la Ligue pour la protection des oiseaux).

La diversité des saisines montre, une fois de plus et s'il en était besoin, l'importance de l'existence d'une instance tierce qui soit, et soit perçue, comme neutre par des acteurs qui souhaitent concevoir une démarche participative ou exploiter ses résultats dans un climat de confiance entre les acteurs publics et la société.

Z O O M S U R

La mission d'accompagnement du Conseil national de l'alimentation (CNA) : une première étape dans la construction d'un droit à la participation dans le domaine alimentaire

Trois éléments de contexte ont conduit à ouvrir le CNA à la participation citoyenne : loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, la feuille de route du mandat 2016-2019 du CNA et la feuille de route du Gouvernement suite aux États généraux de l'alimentation. Les ministères de rattachement du CNA ont précisé leurs attentes dans une note de positionnement détaillant les objectifs qu'ils associent au développement des débats citoyens. Ces derniers doivent « *permettre au CNA de renforcer sa capacité d'aide à la décision publique en s'appuyant sur l'analyse des attentes citoyennes, dans*

un contexte de crise de confiance des citoyen·ne·s envers leur alimentation. Il est attendu de ces débats citoyens un enrichissement du processus de concertation tel que conduit par le CNA ».

Un groupe de travail appelé « comité d'action pour la participation » (CAP) présidé par Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP et composé de 20 membres experts des sujets de participation citoyenne et/ou de l'alimentation a ainsi été constitué. Le CAP a conduit pendant huit mois des travaux aboutissant à la production d'un guide et d'un manifeste approuvés en séance plénière du CNA.

Z O O M S U R

La mission d'accompagnement de la ville de Saillans : une possible inter-codalité entre urbanisme et environnement

C'est à la demande de la commune de Saillans (26) – où une liste de citoyen·ne·s alternative a remporté les dernières élections municipales – que la CNDP a été invitée à intervenir et à accompagner la procédure et le processus de révision du plan local d'urbanisme (PLU). Il s'agissait aux yeux des élu·e·s de Saillans, dans le contexte de l'adoption d'un document officiel, de donner à la démarche participative un caractère plus institutionnel et une assise plus forte.

La ville de Saillans est de fait une référence à l'échelle nationale en termes de participation du public. Souvent sollicitée, l'équipe municipale a participé à de nombreuses initiatives ayant pour thème la démocratie participative. L'expérience a servi d'objet d'étude ou de communications pour quelques chercheur·e·s. Plusieurs rencontres nationales tendant à en évaluer la portée méthodologique et à échanger des bonnes pratiques se sont tenues, dont l'une à Saillans même. D'assez nombreux reportages ont eu lieu dans des journaux, émissions de radio et de télévision.

Avec la demande d'accompagnement par la CNDP, la muni-

cipalité souhaitait de son côté la présence d'un·e garant·e qui, aux yeux de la population, puisse veiller en toute indépendance à ce que la procédure prévue soit respectée et que les engagements pris soient tenus. Pendant plusieurs mois, la fonction de conseil s'est accompagnée dans les faits d'une mission qui s'apparente à celle d'un·e garant·e. Avant tout inscrite dans le cadre des règles de concertation définies par le code de l'urbanisme, la démarche a impliqué de fait l'acceptation par la collectivité des principes de la CNDP et notamment concernant la qualité de l'information, des modalités de participation du public et du respect de l'indépendance de la/du garant·e.

Cette mission innovante a permis à la Commission d'observer les passerelles possibles sur les questions de concertation entre environnement et urbanisme, de réfléchir aux méthodes à appliquer à des documents voisins d'une logique de plans et programmes, de s'intéresser enfin à des territoires moins vastes que ceux habituellement impactés par les débats publics officiels.

Z O O M S U R

La mission d'accompagnement de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) : pour plus de transparence et d'exigence méthodologique dans les consultations publiques en ligne

L'association LPO, Ligue pour la protection des oiseaux, a saisi la Commission nationale du débat public pour qu'elle émette un avis sur les conditions de déroulement et de prise en compte des consultations électroniques menées par le ministère de la Transition écologique et solidaire. La lettre de saisine mentionne notamment que « *malgré la mobilisation de milliers voire de dizaines de milliers de citoyens contre des projets d'arrêtés soumis à la consultation publique (...), ceux-ci étaient néanmoins signés sans modification* ».

Après avoir constitué un échantillon de ces consultations, la commission les a analysées au regard de 24 indicateurs classés en quatre familles : l'information du public, l'organisation de la consultation et le fonctionnement de la plateforme, l'analyse des contributions en ligne et la reddition des comptes.

Les conclusions de la CNDP sont structurées autour de quelques constats clés :

- ▶ la plateforme du ministère permet un accès à l'information hétérogène et difficile ;

- ▶ le profil des contributeur.rice.s correspond, pour l'écrasante majorité, à des associations ou des parties prenantes déjà consultées par ailleurs, et non à des particuliers;
- ▶ les fonctionnalités participatives de la plateforme sont limitées et les critères de modération des avis pas assez explicites;
- ▶ le traitement des contributions correspond plus à un comptage des positions qu'à une analyse qualitative des contributions;
- ▶ les décisions sont insuffisamment motivées par les résultats de la consultation.

L'avis rendu à la LPO a permis de formuler quatre recommandations :

1. L'accessibilité de la consultation doit s'entendre du point de vue de la visibilité de la plateforme pour le grand public et de l'inclusion des personnes en situation de handicap, de l'intelligibilité des contenus mis à disposition mais

aussi de la compréhensibilité du cadre dans lequel s'exerce la consultation (par quels textes est-elle encadrée, quel est son objectif, la nature de la décision envisagée, le calendrier?...).

2. Renforcer les moyens humains pour nourrir et animer les démarches de consultation en recourant à une expertise dédiée, si possible extérieure au ministère, afin de garantir la transparence et la sincérité de la démarche et distinguer l'auteur du bilan de la consultation et le décideur public.

3. Fiabiliser la méthode d'analyse des contributions en la rendant publique, en rendant également publiques l'ensemble des contributions et en évitant systématiquement de réduire une contribution à son émetteur et à sa supposée position.

4. Clarifier la manière dont le décideur a pris en compte les enseignements de la consultation, en étayant plus particulièrement ses motivations lorsque la décision est contraire aux avis majoritaires tels que restitués dans le bilan de la consultation.

UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

Depuis 25 ans, et la création de la CNDP, la démocratie environnementale n'a cessé de progresser dans le droit français. Notre pays a acquis une riche expérience : depuis 1997, la CNDP a mené plus de cent débats publics et garanti plusieurs centaines de concertation. Elle a ainsi recueilli la parole citoyenne sur tout le territoire français, sur les projets les plus divers, et organisé l'offre institutionnelle de participation dans le domaine environnemental. Elle a accompagné la réforme du dialogue environnemental de 2016, laquelle a abouti, entre autres, à l'élargissement de ses compétences.

Après 25 ans de progrès, une inversion de cette tendance est à craindre. De nombreuses dispositions récemment adoptées ou discutées alertent les acteurs du domaine environnemental sur le danger d'une « régression démocratique » en cours.

À rebours de ce constat, et dans l'esprit qui a guidé la progression du droit menant à la création de la CNDP, à la convention d'Aarhus et à la Charte de l'environnement, le bureau de la CNDP a mené un travail d'analyse et de propositions, guidé par deux principaux objectifs :

Il s'agit en premier lieu de la nécessité de mieux intégrer les enjeux écologiques dans les décisions.

L'environnement est devenu une priorité démocratique. Il s'agit tout autant d'atteindre les objectifs que les pays se sont donnés, que de répondre à une exigence croissante à la fois de la part de nos concitoyen-ne-s que des instances scientifiques internationales comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ou la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les

services écosystémiques (IPBES). Cette nécessité pousse nos démocraties à des évolutions institutionnelles allant dans le sens d'une meilleure articulation entre les espaces de débat public et les instances d'expertise environnementale. Cela passe aussi par un renforcement du droit à l'information pour permettre l'accès de chacun·e à une information environnementale de qualité, pour un éclairage pertinent des débats dans ce domaine.

En second lieu, c'est l'utilité des procédures participatives qu'il s'agit de renforcer. Cela passe par une meilleure visibilité (et lisibilité) des procédures participatives qui souvent se superposent provoquant une sur-sollicitation de nos concitoyen·ne·s sans produire les effets escomptés. Cette prolifération des démarches de consultation citoyenne traduit, d'un côté, une volonté louable d'éclairer la décision publique par l'avis citoyen mais, d'un autre, elle peut être perçue comme purement formelle, voire d'affichage, et entretient l'insatisfaction des citoyen·ne·s face à l'offre de participation institutionnelle et donc la contestation des projets. En effet, elle ne permet ni de répondre efficacement à la demande d'implication du public dans les décisions, ni de garantir la sécurité juridique nécessaire à la conduite des grands projets d'aménagement. Les conséquences sont palpables. Cette prolifération provoque avant tout un éloignement de nos concitoyen·ne·s des procédures participatives institutionnelles à la faveur de mobilisations ou contestations ayant à leurs yeux un impact plus fort sur la décision. Elle s'exprime aussi par une dématérialisation des procédures de participation, comme en atteste la prolifération du recours aux consultations numériques, renforçant le sentiment d'inutilité des procédures ainsi que les inégalités d'accès comme l'a récemment signalé le Défenseur des droits. La manifestation de cet éloignement se résume dans cette question souvent posée à la participation : « *À quoi ça sert ?* » La question sur l'utilité des procédures soulève inmanquablement la question de l'organisation de la reddition des comptes. Il faut expliquer et montrer en quoi la participation a pesé sur la décision finale. La CNDP a mis en place des pratiques pour tenter d'améliorer ce point (délégation de la commission suite aux décisions des maîtres d'ouvrage) mais il s'avère que sur ce point la loi est insuffisamment prescriptive. Il s'agit du moment fondamental de toute procédure participative :

- ▶ Comment la parole du public est-elle articulée à la prise de décision ?
- ▶ Comment est-elle prise en compte ?

Aujourd'hui, la loi n'oblige pas les maîtres d'ouvrage à répondre aux arguments du public (L.121-13 et R.121-21 du code de l'environnement). Or, les exemples de débats organisés par les décideurs sans que soit clarifié comment la parole du public a été prise en compte alimentent la grande défiance à l'égard des institutions et de la participation. Ils sont le ferment de formes non institutionnelles de contestation.

Pourquoi un rapport ?

Il s'agit donc aujourd'hui de répondre aux voix qui s'élèvent, tant du côté des décideurs que de la société civile, pour réclamer des procédures de démocratie participative plus efficaces, plus innovantes, et capables de garantir l'accès à une information environnementale de qualité comme la possibilité pour chacun·e de réellement peser sur les décisions. Partant d'une analyse des 25 ans de débat public et des expériences étrangères dans le domaine, le bureau de la CNDP a présenté, le 18 juin 2019, des propositions pour améliorer le droit français à l'information et à la participation dans l'esprit du droit européen et international. Ce rapport décrit le fonctionnement actuel de l'offre de participation institutionnelle dans le domaine de l'environnement et vise à en identifier les dysfonctionnements. Il aboutit à une série de trois propositions phares destinées à faire progresser les droits à l'information et à la participation des citoyen·ne·s en renforçant réellement leur effectivité. Ces propositions visent en particulier à consolider l'expertise environnementale des projets, plans ou programmes soumis à participation, le continuum participatif, et plus encore à faire progresser la prise en compte des conclusions des débats ou concertations par les maîtres d'ouvrage. À destination du législateur, elles permettront de renforcer les acquis démocratiques sans pour autant bouleverser le code de l'environnement. Elles ont été rendues publiques dans le cadre du débat sur la réforme institutionnelle alors en cours.

La suite

Un travail collectif de la CNDP a été initié suite à la formulation des premières propositions par le bureau. De nombreuses auditions (institutions, juristes, associatifs, etc.) sont en cours afin de le poursuivre.

INTERVENTIONS 2019

La CNDP est reconnue comme 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

22 JANVIER

La présidente et la vice-présidente sont auditionnées devant la commission temporaire du CESE.

3 OCTOBRE

À la demande d'Émilie Guérel, rapporteure pour avis de la commission des lois de la mission Relations avec les collectivités territoriales du projet de loi de finances pour 2020, Chantal Jouanno est auditionnée à l'Assemblée nationale.

16 OCTOBRE

La présidente et la vice-présidente de la CNDP sont auditionnées par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

INTERVENTIONS

22 JANVIER

Chantal Jouanno intervient aux Assises européennes de la transition énergétique à Dunkerque.

7 FÉVRIER

Floran Augagneur intervient dans un groupe de travail de La Fabrique écologique sur la démocratie environnementale.

La présidente s'exprime au colloque annuel du Syndicat des énergies renouvelables.

13 FÉVRIER

Invitée par AgroParisTech Paris, Ilaria Casillo intervient dans le module « Concertation » du mastère spécialisé « Politiques publiques et stratégies pour l'environnement ».

2 MARS

Ilaria Casillo et Daniel Rousseaux présentent les résultats de l'enquête sur les conseils citoyens, à la préfecture des Bouches-du-Rhône.

12 MARS

La présidente de la CNDP et le vice-président interviennent aux Rencontres nationales de la participation, à Grenoble.

14 MARS

Floran Augagneur présente les missions de la CNDP devant les élèves du lycée CFA de Massy-Vilgénis.

29 AVRIL

Ilaria Casillo participe au colloque « Démocratie environnementale » organisé par l'université de La Rochelle et présente la place de la CNDP dans le développement de la démocratie environnementale.

17 MAI

Les vice-président-e-s sont invité-e-s à conclure les travaux de la séance « Face aux urgences est-il encore possible et temps de délibérer » lors du colloque sur « La pensée indisciplinée de la démocratie écologique » à Cerisy-la-Salle.

29 MAI

À l'occasion de la journée régionale des professionnel-le-s de la politique de la ville à Toulouse, Daniel Rousseaux présente les résultats de l'enquête sur les conseils citoyens.

25 JUIN

Floran Augagneur intervient lors de l'Assemblée générale de Débatlab.

Ilaria Casillo se rend en Italie pour présenter la CNDP à l'École de haute formation de l'administration.

INTERVENTIONS

26 JUIN

À l'occasion des dix ans de l'Autorité environnementale, Chantal Jouanno est invitée en qualité de grand témoin à la séance « Informer et associer le citoyen aux décisions à portée environnementale ».

29 JUIN

Chantal Jouanno intervient au congrès annuel de la LPO.

5 SEPTEMBRE

Présentation de Florian Augagneur sur la démocratie environnementale à l'université de Lausanne.

27 SEPTEMBRE

Lors de l'audience de rentrée du tribunal administratif de Montpellier, le vice-président intervient sur la démocratie environnementale.

11 OCTOBRE

Le directeur de la CNDP participe aux Rencontres de la Compagnie des commissaires enquêteurs du Languedoc-Roussillon et intervient dans la séance consacrée à la place de l'enquête publique dans un contexte de démocratie en constante évolution.

29 OCTOBRE

Ilaria Casillo intervient dans l'atelier international « National and international experiences for transparency and public participation in environmental assessments, towards a shared charter of principles » organisé par le ministère italien des Infrastructures et des Transports.

5 NOVEMBRE

Chantal Jouanno présente la CNDP aux étudiant·e·s de l'École des Ponts ParisTech.

7 NOVEMBRE

Invité par Mines Paris Tech, le vice-président parle des liens entre démocratie et environnement devant les étudiant·e·s.

Lors de l'ouverture des 4^{es} Rencontres nationales des budgets participatifs, Ilaria Casillo intervient sur : « Le budget participatif renforce-t-il la démocratie? ».

Ilaria Casillo intervient au colloque « Localiser l'épreuve démocratique », organisé par le GIS « Démocratie et participation ».

3 DÉCEMBRE

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

DÉLÉGATIONS ET PERSONNALITÉS ÉTRANGÈRES REÇUES

14 MARS

La présidente reçoit Livia Leu, ambassadrice de Suisse.

Entretien par visioconférence avec Paul Butcher, analyste politique, membre du European Policy Centre.

24 SEPTEMBRE

La présidente rencontre Iveta Kazoka, directrice du think tank letton Providus afin d'échanger autour des missions de la CNDP.

8 NOVEMBRE

Échange avec Vukosava Crnjanski, directrice pour la Serbie de l'ONG Centre de recherche pour la transparence et la responsabilité (CRTA).

18 NOVEMBRE

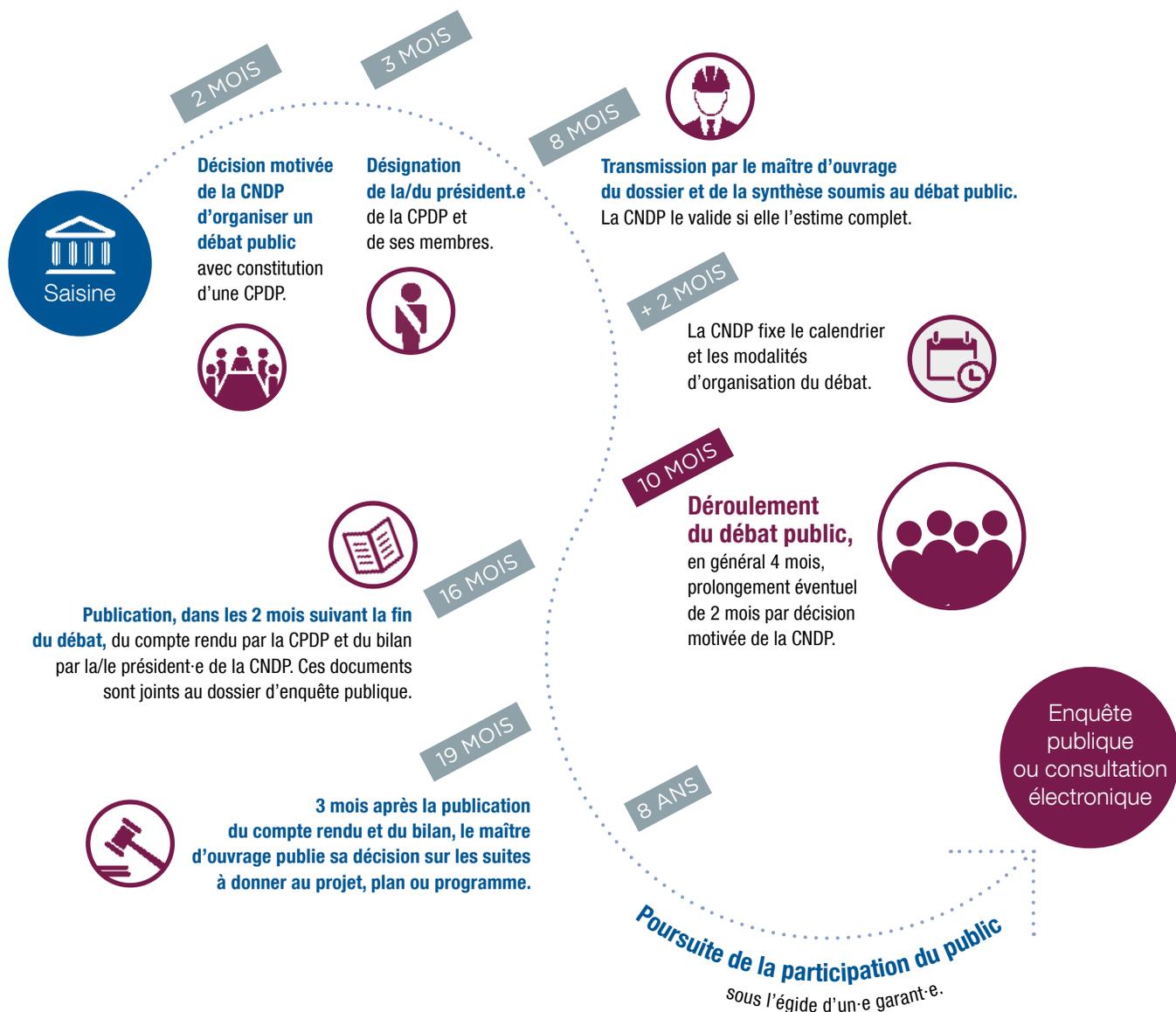
Chantal Jouanno reçoit Chiao-Hsin Hsu, conseillère municipale de la ville de Taipei, afin de lui présenter la CNDP et ses missions.



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 ▢

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 maître d'ouvrage 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 96 débats publics depuis 1997. Ces débats sont organisés sous l'égide d'une commission particulière du débat public (CPDP) dont les membres sont désignés 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 maître d'ouvrage a l'obligation d'en tirer les conclusions sur les suites qu'il 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 maître d'ouvrage 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. La/le garant-e veille au respect par le maître d'ouvrage des principes du débat public.

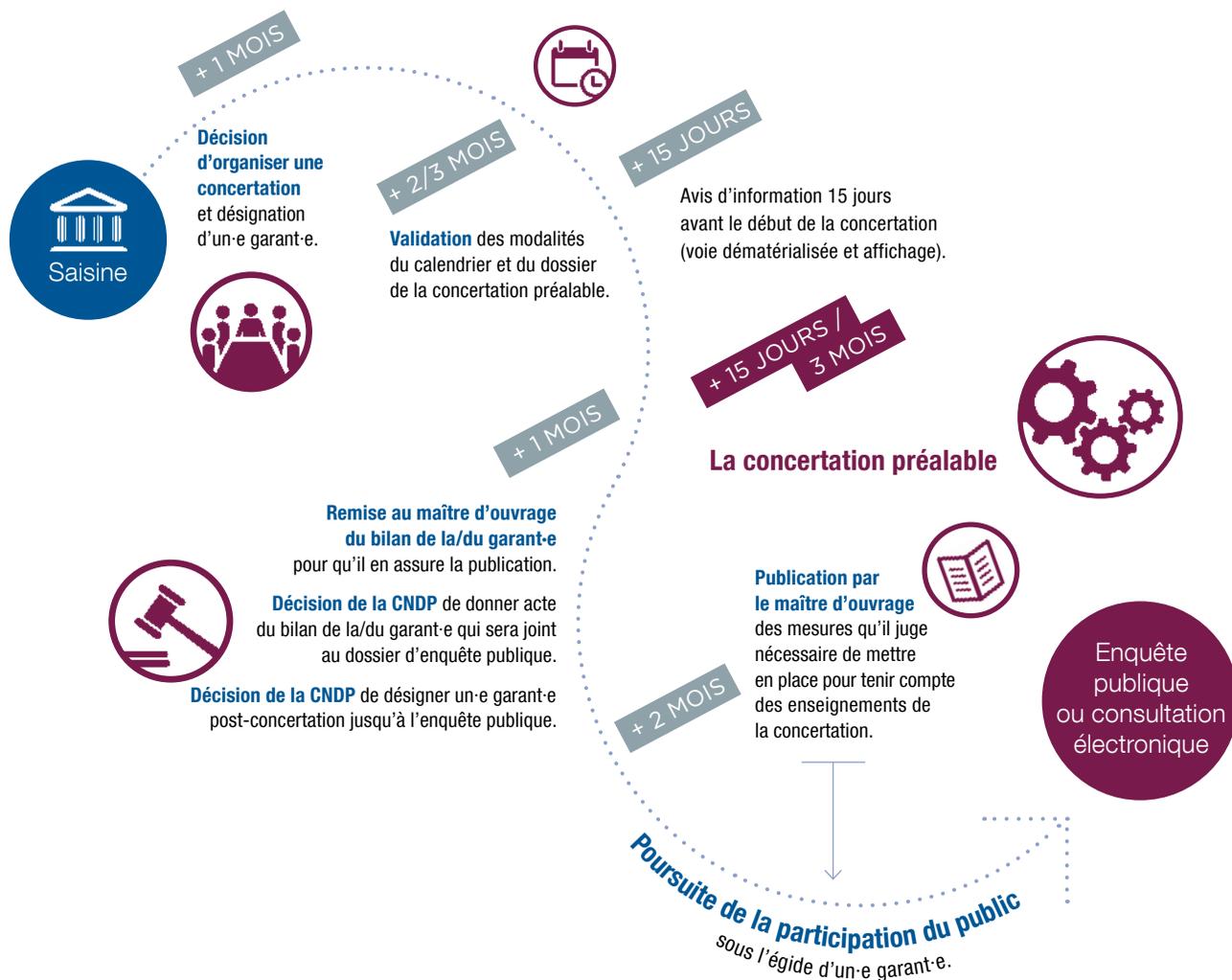
La concertation post-débat public ou post-concertation

Après un débat public ou une concertation préalable décidés 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 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 d'environ 250 garant-e-s en 2019, chargé-e-s de veiller à l'information et à la participation du public. Elle a lancé en septembre 2019 un processus de recrutement en vue de compléter le vivier d'une soixantaine de garant-e-s, pour faire face à l'augmentation du nombre de concertations. Les maîtres d'ouvrage des projets et les personnes publiques responsables des plans et programmes peuvent s'y référer afin de désigner par eux-mêmes un-e garant-e pour suivre leurs démarches de participation.

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 500000 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 ou maîtres d'ouvrage 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

2019, une année de très forte montée en charge des procédures de concertation

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 de 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 2019, les garant-e-s ont été indemnisé-e-s à hauteur de 321 759 euros et défrayé-e-s à hauteur de 150 694 euros. L'arrêté du 29 juillet 2019 relatif aux frais et indemnités des membres de la Commission nationale du débat public et des commissions particulières, des délégué-e-s régionaux-ales et des garant-e-s désigné-e-s par la CNDP a revu les indemnités et plafonds d'indemnisation à la hausse, inchangés depuis 2005. Un arrêté du 26 février 2019 et un du 11 octobre 2019 ont également revu à la hausse certains taux des indemnités de mission, inchangés depuis 2006.

Depuis l'ordonnance du 3 août 2016, le financement des débats publics est assuré par fonds de concours. Les modalités de gestion de celui-ci sont source de complexité. Huit débats publics se sont déroulés ou ont été initiés en 2019. Seuls les quatre premiers ont réellement pesé sur le budget 2019 :

- ▶ le débat public sur le nœud ferroviaire lyonnais;
- ▶ le débat public sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR);
- ▶ 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 en Sud Bretagne.

Budget initial 2019		
TITRE 2 (FRAIS DE PERSONNEL)	TITRE 3 (FRAIS DE FONCTIONNEMENT)	TOTAL
	Loi de finances initiale	927 743 €
	Réserve aléa de gestion grand débat	- 185 549 €
2 450 000 €	Dégel de la réserve et conventions financières ministère	146 549 €
	Dotations supplémentaires fin d'année	39 000 €
	Dotations finales	927 743 €
		3 192 194 €

Réalisé en 2019

TITRE 2 (FRAIS DE PERSONNEL)	TITRE 3 (FRAIS DE FONCTIONNEMENT)	TOTAL
1 799 784 €	902 362 €	2 702 146 €

Dépenses réalisées par le siège de la CNDP en 2019

TITRE 2 (FRAIS DE PERSONNEL)		TITRE 3 (FRAIS DE FONCTIONNEMENT)	
Frais de personnel	1 693 285 €	Déplacements CNDP	35 431 €
Dont indemnités garant-e-s	321 759 €	Partenariats, communication institutionnelle et numérique	146 092 €
		Fonctionnement courant	129 699 €
		Informatique	214 905 €
		Intérimaires et stagiaires	63 399 €
		Frais de mission des garant-e-s	150 694 €
Total CNDP (Siège)	1 693 285 €	Total dépenses CNDP (Siège)	740 220 €

Dépenses réalisées pour les commissions particulières de débat public par la CNDP

TITRE 2 (FRAIS DE PERSONNEL)		TITRE 3 (FRAIS DE FONCTIONNEMENT)	
Indemnités des membres des CPDP	106 499 €	Déplacements des membres des CPDP	104 286 €
		Expertises, études	57 856 €
Total CNDP (membres des CPDP)	106 499 €		162 142 €

Dépenses réalisées pour la réalisation des débats publics via les fonds de concours en 2019

DÉBAT PUBLIC	DÉPENSES ENGAGÉES ET PAYÉES
Nœud ferroviaire lyonnais (coût total du débat)	1 168 481 €
dont, coûts pris en charge par la CNDP	84 886 €
Plan national de gestion des matériaux et déchets nucléaires (PNGMDR) (coût total du débat)	1 740 495 €
dont, coûts pris en charge par la CNDP	89 976 €
Liaison routière Fos-Salon (dépenses de 2019, débat se poursuivant en 2020)	70 901 €
Éolien au large de la Normandie (dépenses de 2019, débat se poursuivant en 2020)	308 430 €
Total financements fonds de concours et délégations de gestion en 2019	3 288 307 €

LE FONCTIONNEMENT

Pour assurer son fonctionnement courant, la CNDP s'appuie sur une équipe permanente, qui a été totalement renouvelée au cours de l'année 2019 :

Directeur

Patrick DERONZIER,
depuis juillet 2019

Pôle administratif

Fatima PIGOT depuis juillet 2019,
Sylvie BLUMENKRANTZ
depuis septembre 2019,
Saïlem IBERRAKEN
depuis novembre 2019

Pôle communication et numérique

Danae MOYANO puis Judith
NÜHRENBÖRGER, décembre 2019

Pôle débats publics et concertations

Daniel ROUSSEAUX, Juliette ROHDE
depuis octobre 2019,
Florine MAGIERSKI
depuis décembre 2019,
Marie Liane SCHÜTZLER depuis
fin décembre 2019

Pendant l'année, plusieurs stagiaires sont venus renforcer l'équipe

Leïla ALI-SEID ABDELSALAM,
Rémi BOURDON, Hugo CORDIER,
Adrien CORNUT-GENTILLE,
Gabrielle HERTZ, Noémie HOUARD,
Pierre LASRY, Alexa PUGH,
Julie RUAUD, Mandy VEILLETTE.

Schéma pluriannuel de mutualisation avec le ministère de la Transition écologique et solidaire

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 et solidaire, 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/ales 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 a minima (sur la base du plafond de 400 euros HT/m²).

	RÉALISATION 2017	RÉALISATION 2018	RÉALISATION 2019
Loyers (en €)	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	12	13	13
Surface utile nette par poste de travail équipe permanente (en m²)	22,5	20,76	20,76
Nombre de postes de travail équipe permanente et équipes CPDP de passage	17	18	20
Surface utile nette par poste de travail équipe permanente et équipes CPDP de passage (en m²)	15,88	15	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 de 0,5 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 ».



244, boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T. +33 (0) 1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr

 facebook.com/debatpublic
 [@CNDPDebatPublic](https://twitter.com/CNDPDebatPublic)
 dailymotion.com/debatpublic
 flickr.com/photos/cndpdebatpublic