commission nationale du débat public

MA PAROLE A DU POUVOIR

RAPPORT ANNUEL 2022

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

LA CNDP EN DATES CLÉS

1995

2 FÉVRIER 1995

La loi relative à la protection de l'environnement, dite « loi Barnier » créé la commission chargée d'organiser les débats publics sur les projets ayant un impact significatif sur l'environnement.

1997

4 SEPTEMBRE 1997

Création de la CNDP et organisation du premier débat public (projet « Le Havre, Port 2000 »).

La CNDP se pose comme un « tiers garant » du débat, objectif et neutre.

1997- 2002 | La CNDP organise 6 débats publics

25 JUIN 1998

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

2005

La Charte de l'environnement intègre le principe de participation dans la Constitution

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

27 FÉVRIER 2002

Loi relative à la démocratie de proximité dite loi Vaillant Cette loi transforme la CNDP en autorité administrative indépendante. Elle agit au nom de l'État, mais ne reçoit ni ordre, ni instruction du gouvernement.

La loi de 2002 élargit substantiellement les compétences de la CNDP et inscrit le principe de participation dans le code de l'environnement.

2002 – 2015 | Un élargissement continu des compétences de la CNDP

12 JUILLET 2010

Loi d'**élargissement de la composition de la CNDP à 25 membres** et possibilité de désigner un·e garant·e à la demande du maître d'ouvrage. Elle impose notamment que le public soit informé des suites données au débat public.

2016 | La CNDP, autorité garante des droits du public

3 AOÛT 2016

Ordonnance créant de nouveaux droits à la participation : les porteurs de projets de moindre importance peuvent volontairement saisir la CNDP afin qu'elle nomme une personne chargée de garantir la concertation.

2021
Refonte de l'identité de la CNDP

2022

BILAN DE 25 ANS D'EXISTENCE

En 25 ans, la CNDP a organisé 104 débats publics, garanti 360 concertations et assuré 47 missions de conseil ou d'appui.

L'essentiel de cette activité résulte des ordonnances de 2016 qui ont multiplié par 7 le nombre de dossiers soumis à la CNDP.

La CNDP a posé les principes qui sont aujourd'hui les fondements de la participation :

- **indépendance,**
- **neutralité,**
- **transparence,**
- **argumentation,**
- **égalité de traitement**
- **inclusion.**

CNDP

L'autorité garante du débat public

Depuis 25 ans, la CNDP est l'autorité indépendante garante du droit constitutionnel de chacun·e d'être informé·e et de participer aux décisions ayant un impact sur l'environnement. Le code de l'environnement oblige les responsables à saisir la CNDP de leurs projets, plans ou programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La CNDP est une instance neutre et indépendante. Elle ne prend pas position sur l'opportunité des projets, plans ou programmes mais éclaire sur leurs conditions de faisabilité au regard des arguments portés par le public.

Les objectifs du débat public

1. **Permettre à tout public de débattre de l'opportunité du projet** en amont de la décision.
2. **Garantir à toute personne le droit de participer,** et la prise en compte de ses arguments.
3. **Permettre l'information du public jusqu'à la réception des travaux** ou l'approbation des plans et programmes.
4. **Favoriser l'émergence d'alternatives** et d'expertises complémentaires.
5. **Rendre compte au public des décisions prises** après le débat public ou la concertation préalable.

Les valeurs fondamentales de la CNDP

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

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

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

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

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

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

Composition

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

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

PRÉSIDENTE ET VICE-PRÉSIDENT·E·S

Chantal Jouanno
Présidente

Floran Augagneur
Vice-président

Ilaria Casillo
Vice-présidente

PARLEMENTAIRES

Kristina Pluchet
Sénatrice de l'Eure

Guillaume Vuilletet
Député du Val-d'Oise, *jusqu'au 19 juin 2022*

Jean-Pierre Pont
Député du Pas-de-Calais,
à partir du 6 août 2022

ÉLU.E.S DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pascal Clouaire
Vice-président de Grenoble-Alpes Métropole

1 représentant·e en attente de désignation

Cécile Gallien
Maire de Vorey

1 représentant·e en attente de désignation

Martine Lizola
Conseillère régionale de la Région Grand Est

1 représentant·e en attente de désignation

CONSEIL D'ÉTAT

Thierry Lataste
Conseiller d'État

COUR DE CASSATION

Anne Berriat
Avocate générale

COUR DES COMPTES

Jean-Louis Beaud de Brive
Conseiller maître honoraire

CORPS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Mireille Heers
Magistrate administrative

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

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

Marie-Françoise Sévrain
Trésorière de la Compagnie nationale de commissaires enquêteurs (CNCE)

REPRÉSENTANT.E.S D'ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EXERÇANT LEUR ACTIVITÉ SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL

Jean-Pierre Bompard
Vice-président d'Humanité et biodiversité

Ginette Vastel
Administratrice de France Nature Environnement (FNE)

REPRÉSENTANT.E.S DES CONSOMMATEURS ET DES USAGERS

Constance Maréchal-Dereu
Directrice générale, France Logistique

En attente de désignation
1 représentant·e des consommateur·rice·s

REPRÉSENTANT.E.S DES ORGANISATIONS SYNDICALES

François Gillard
Représentant de la Confédération générale du travail (CGT)

Caroline Werkoff
Secrétaire confédérale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), *jusqu'au 1er juin 2022*

Christophe Dague
Secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), *à partir du 1er décembre 2022*

REPRÉSENTANT.E.S DES ENTREPRISES OU DES CHAMBRES CONSULAIRES

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

Dominique Hoestlandt
Représentant des entreprises (Medef)

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 1er 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.

SOMMAIRE

Édito 2

Les faits marquants en 2022 8

 # 1 **Cartographie des participations** 15

 # 2 **Les débats publics** 21

 # 3 **Les concertations avec garant·e** 31

 # 4 **Avis, recommandations et missions de conseil** 39

 # 5 **Les délégué·e·s de région** 41

Organisation de la CNDP 43

ÉDITO

Chantal Jouanno,
présidente de la CNDP

1. 2022, légitimité et inquiétude

L'année 2022 se caractérise par la très forte augmentation (66 %) des sollicitations volontaires de la CNDP, notamment pour des missions de recommandation et avis méthodologiques. Cette croissance remarquable témoigne de **la légitimité et de la reconnaissance croissante** de la CNDP comme tiers de confiance de la démocratie participative.

Les missions de conseil et d'expertise ont augmenté de 60 % et représentent plus d'un quart de nos sollicitations contre 7 % en 2019. Ceci rend compte de la reconnaissance de l'expertise participative de la CNDP et de la confiance qui lui sont accordées pour garantir ces procédures qui concernent généralement des projets très sensibles tels que les enjeux de mobilité avec les projets de création ou d'extension de « zones à faibles émissions » ou encore la modification des documents d'urbanisme pour la création d'établissements pénitentiaires. Chaque mission de conseil exige des compétences très pointues en méthodologie participative, et des garanties fortes d'indépendance et de neutralité à l'égard des porteurs de projet.

> L'aspiration à la démocratie participative n'a jamais été aussi importante.

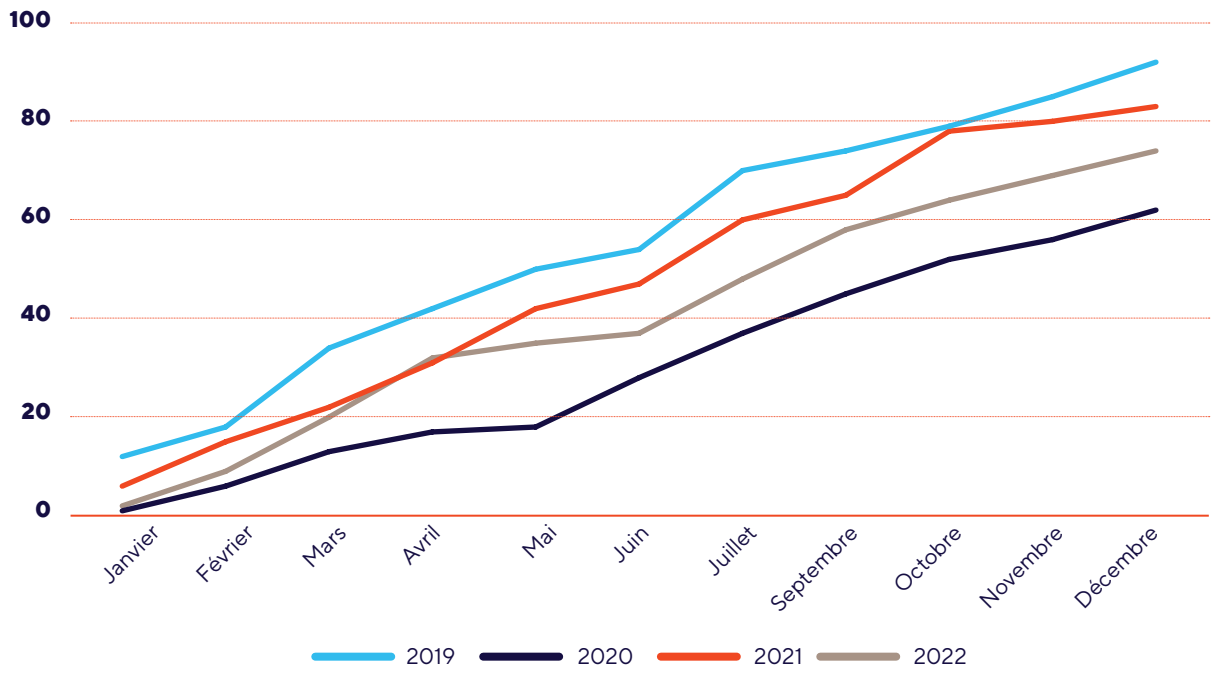
Cette légitimité croissante de la CNDP est confirmée par l'enquête menée depuis deux ans auprès d'un échantillon représentatif de la population. Les résultats de l'enquête 2022[1] montrent en effet que 36 % des personnes interrogées déclarent connaître la CNDP, **7 personnes sur 10 en ont une image positive** et 69 % considèrent que cette institution garante du droit à l'information et à la participation est nécessaire pour aider à répondre aux grands enjeux de société. Ce chiffre est particulièrement élevé chez les jeunes.

Plus que jamais les publics souhaitent participer et s'engager dans des débats publics. L'aspiration à la démocratie participative n'a jamais été aussi importante, et la CNDP apparaît comme une institution de confiance.

Pour autant, l'année 2022 est marquée par une certaine inquiétude. L'activité de la Commission nationale du débat public est déterminée par les grands projets d'investissement envisagés. Elle est par conséquent dépendante en grande partie d'éléments extérieurs.

[1] Enquête réalisée par l'institut PeopleVox pour le compte de la CNDP du 2 au 8 décembre 2022 sur un panel représentatif de la population française âgée de plus de 18 ans.

SAISINES ET SOLLICITATIONS



Or, les élections présidentielles et législatives, ainsi que le contexte d'incertitudes économiques sont peu propices à l'émergence de grands projets d'investissement. Le graphique ci-dessus témoigne d'une baisse des saisines et sollicitations de l'ordre de 10 % entre 2022 et 2021. La CNDP étant saisie très en amont de l'élaboration des projets, il est probable que la baisse d'activité constatée en 2022 se ressente dans le pays dans les prochaines années. Toutefois, le ralentissement d'activité constaté à la CNDP s'explique également par l'impact mécanique des évolutions réglementaires adoptées en juillet 2021 qui ont exclu de la participation obligatoire un grand nombre de projets. La CNDP avait déjà alerté sur cet affaiblissement démocratique dont les effets s'observent cette année.

> Le ralentissement d'activité s'explique également par l'impact des évolutions réglementaires adoptées en juillet 2021.

Jusqu'en juillet 2021, les « grands projets » obligatoirement soumis à la CNDP étaient supérieurs à 150 millions d'euros. Le seuil a été doublé, passant à 300 millions d'euros. De fait, le nombre de « grands projets » soumis à la CNDP baisse de 23 %.

Si le nombre de « grands projets » est moindre, leur ampleur est sans précédent et leur coût est généralement supérieur à un milliard d'euros. Ainsi, en est-il des projets de construction de nouveaux réacteurs nucléaires ou des projets industriels. L'année 2022 se caractérise par la spécialisation des saisines qui sont

concentrées sur trois secteurs : les projets de transport, de production d'énergie ou les projets industriels.

Point significatif : en 2022, les missions dites de « concertation continue » constituent la majorité des missions en cours.
Le principe des concertations continues a été créé par la réforme de 2016 afin qu'après la concertation préalable, si le responsable décide de poursuivre son projet, le public puisse rester informé de ses évolutions et participer aux grandes décisions jusqu'à l'enquête publique.

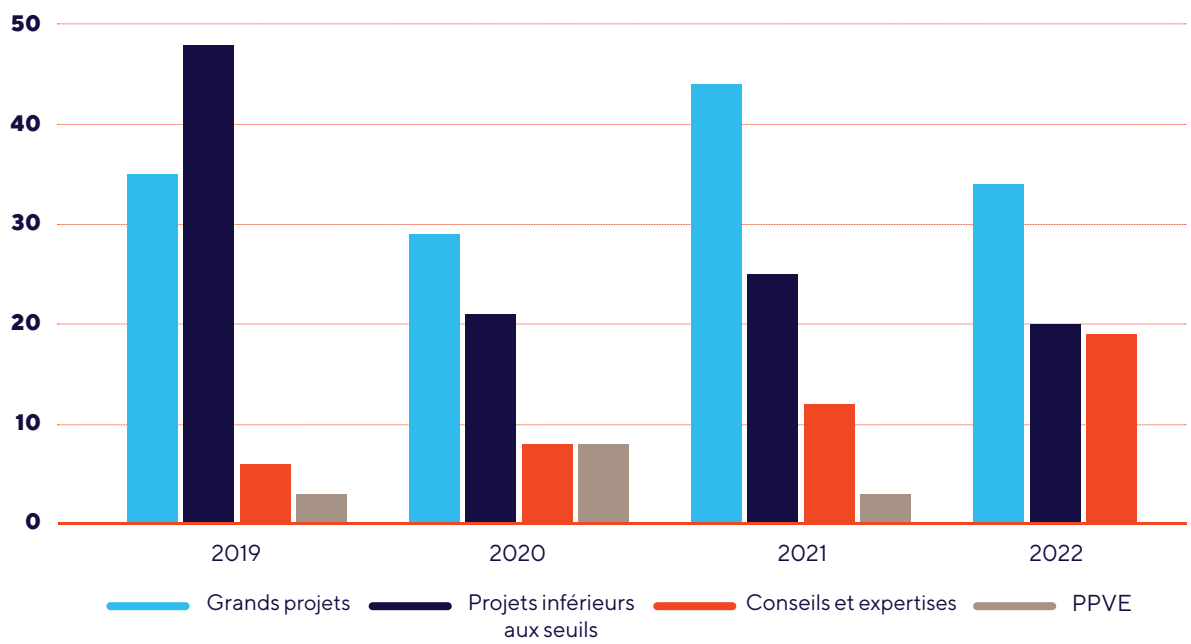
Les 21 nouvelles concertations continues s'ajoutent aux 28 concertations continues déjà en cours. Celles-ci sont un défi méthodologique et conceptuel.
Ces concertations peuvent durer plusieurs années, notamment sur les projets d'infrastructure de transport, et se caractériser par de longues périodes pauvres en information et en participation. Un premier bilan de ces missions a été réalisé avec les garantes et garants concernés en 2022. Il doit donner lieu en 2023 à un document de positionnement afin que le public soit mieux informé et associé aux décisions prises.

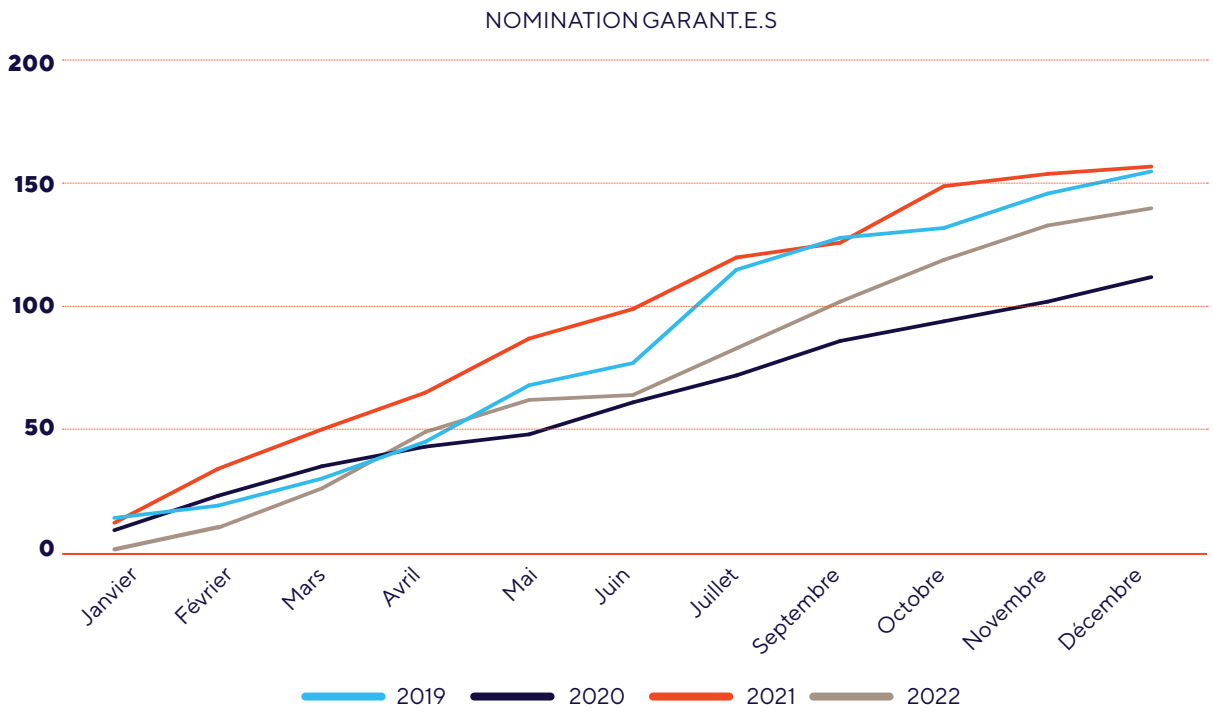
> L'année 2022 se caractérise par la spécialisation des saisines.

Afin d'améliorer ce « continuum » de la participation jusqu'à la réalisation des travaux, la CNDP a réalisé avec la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs un guide de propositions. Cette fluidité des échanges sera propice aux publics comme aux maîtres d'ouvrage.

125 garantes et garants ont été nommés en 2022. La CNDP a poursuivi sa politique de diversification des profils et

NATURE DES SAISINES (en valeur absolue)





de professionnalisation des garantes et garants. Nous constatons deux difficultés. Encore trop peu de femmes sont nommées garantes. Le vivier de garantes et garants n'est pas encore paritaire. Les femmes étant généralement plus jeunes et toujours en activité, elles sont souvent moins disponibles pour assurer des missions. En 2023, la CNDP publiera des statistiques précises afin de vérifier que la parité est bien respectée lors des propositions de missions. Deuxième difficulté : une très grande inégalité géographique de la répartition des missions. Les cartes présentées dans ce rapport d'activité témoignent d'une forte concentration des projets et sollicitations sur certaines régions (Hauts-de-France, Normandie, Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur) tandis que d'autres régions ne mobilisent que très peu, trop peu, la participation du public.

> La CNDP a poursuivi sa politique de diversification des profils et de professionnalisation des garantes et garants.

2. 2022 : énergie, expertise, notoriété

Au-delà des chiffres, trois mots pourraient caractériser l'activité de la CNDP en 2022.

Énergie

2022 est l'année des grands débats sur la politique énergétique. Le débat public sur le projet « Horizéo » de construction d'un parc photovoltaïque et d'une plateforme dite « bas carbone » s'est conclu le 9 janvier 2022. Le débat public sur le projet de parc éolien en mer en Nouvelle Aquitaine s'est conclu le 28 février 2022. Le débat public sur le programme de nouveaux réacteurs nucléaires et le projet de construction de deux réacteurs de type EPR2 à Penly a été lancé le 27 octobre. Enfin la concertation nationale sur le mix énergétique, garantie

par la CNDP, a démarré en octobre dernier. Ces débats publics posent des questions de société, des choix d'avenir qui devraient être arbitrés par la future loi de programmation sur l'énergie et le climat qui doit être adoptée en 2023.

De très nombreuses personnes se sont mobilisées pour participer à ces débats publics. Elles ont porté les questions de sobriété, de cohérence des politiques environnementales, de planification et de soutenabilité des choix proposés. La CNDP s'est donc imposée comme l'institution garante de la démocratie participative sur les grands choix énergétiques, choix que les pouvoirs publics ont rarement été enclins à partager. La parole du public a pesé sur plusieurs décisions. Le Gouvernement a revu le choix de localisation du parc éolien envisagé au large d'Oléron. Il a accepté de mettre en débat les grands choix énergétiques dans le cadre de la concertation nationale, faisant ainsi suite à une recommandation de la CNDP. Il a repris la proposition de planification de l'éolien en mer, qui avait été portée suite au débat public de 2019 sur le projet de parc en Normandie. Cette prise en compte de la parole du public n'est pas assez connue. Or, elle est la preuve que le débat permet à toutes et tous de participer à l'élaboration des politiques publiques, du moins dans le domaine de l'environnement.

Expertise

En 2022, la CNDP a voulu présenter les enseignements qu'elle tire de ses 25 ans d'expérience sur des sujets majeurs. Après la première note d'éclairage sur l'éolien en mer, la CNDP a publié trois notes d'éclairage concernant le nucléaire, l'eau et les mini-publics. La note d'éclairage sur le nucléaire tire les enseignements de 17 ans de débats et concertations, souvent marqués par une grande conflictualité. Cette conflictualité résulte fréquemment du sentiment des publics que les décisions dans le champ du nucléaire sont prises avant même que les débats soient conclus. La note sur l'eau tire les enseignements des 27 débats et concertations sur des projets relatifs à l'eau. Si cette note a eu peu d'écho, contrairement à la note sur le nucléaire, nous sommes convaincus que l'eau sera le sujet central des débats à venir. Enfin la note sur les mini-publics tire les enseignements des 16 ans d'expérimentation par la CNDP des assemblées tirées au sort.

> 2022 est l'année des grands débats sur la politique énergétique.

Ces quelques exemples montrent l'immense richesse de l'expérience de la CNDP. Une expérience et une expertise de la participation que la CNDP souhaite partager, et dont elle espère que toutes les institutions, organisations ou collectivités s'engageant dans la démocratie participative puissent se saisir.
Experte de la participation du public, la CNDP est de plus en plus sollicitée pour garantir la qualité des informations versées aux débats et concertations. La CNDP ne peut produire ces informations, car cela serait contraire à l'exigence de neutralité. Pour autant, nous avons conclu un partenariat avec l'Agence nationale de sécurité sanitaire alimentaire, de l'environnement et du travail (ANSES), dont la mission consiste justement à produire ce type d'expertises. Nous multiplions les démarches de clarification des controverses que nous avions créées à l'occasion du débat public sur le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs. Et nous

expérimentons une procédure de « *fact checking* » dans le cadre du débat public sur le programme de nouveaux réacteurs nucléaires.

Notoriété
En 2022, la CNDP a accentué ses actions pour développer la notoriété de sa mission, et plus encore pour faire connaître à toutes et tous le droit à l'information et à la participation à l'élaboration des projets, plans ou programmes ayant un impact sur l'environnement. Ces actions de notoriété sont l'essence même du débat public qui doit être un processus dont toutes les personnes puissent se saisir. Cette campagne de notoriété s'est inscrite dans la campagne des 25 ans de la CNDP : campagne de communication avec l'Institut national de la consommation (INC) qui a touché 3,5 millions de personnes, film décalé « La danse du feu » vu par plus de 400 000 internautes, film « Ma parole a du pouvoir » primé aux « Deauville Green Awards », etc. Cette campagne a porté ses fruits puisque 36 % des personnes interrogées, soit 13 points de plus que l'an passé, déclarent connaître la CNDP. Ce sont notamment des personnes jeunes, qui ont une image très positive de l'institution et lui reconnaissent sa mission de « défenseure du droit à l'information et à la participation ».

La notoriété des débats publics, des concertations, et plus fondamentalement du droit à l'information et à la participation est très insuffisante pour qu'un large public puisse pleinement s'en saisir. Les médias du service public ne relaient que très rarement ces démarches, y compris sur des débats aussi fondamentaux que le mix énergétique ou l'alimentation. Les responsables politiques restent généralement très prudents et préfèrent piloter leurs propres démarches.

> La CNDP a accentué ses actions pour développer la notoriété de sa mission.

3. Perspectives de l'année 2023 : énergie, planification, eau

Plusieurs débats publics majeurs vont marquer l'année 2023.

En premier lieu, les décisions qui seront prises suite aux débats publics sur l'énergie.
Les conclusions du débat public, organisé par la CNDP, sur le programme de nouveaux réacteurs nucléaires et le projet de construction de deux réacteurs de type EPR2 à Penly doivent être publiées le 27 avril 2023. Les décisions prises par les responsables de projet, EDF et RTE, seront publiées au plus tard le 27 juillet 2023. À ces conclusions s'ajouteront celles de la concertation nationale sur la stratégie énergétique conduite par le Gouvernement et garantie par la CNDP. Ces deux processus participatifs ont vocation à éclairer les travaux du Parlement qui doit débattre en 2023 de la nouvelle loi de programmation sur l'énergie et le climat. Nous espérons que ces débats auront permis à un large public de comprendre et mesurer l'ampleur des défis énergétiques à relever à l'horizon 2030 et plus encore 2050. La participation au débat public organisé par la CNDP a été beaucoup plus importante que lors des précédents débats publics. Le président, Michel Badré, a su organiser des controverses rassemblant les personnes les plus ferventes partisanes et opposantes du nucléaire. Ce débat public, au-delà des interrogations sur le bien-fondé d'une relance de la politique nucléaire, a creusé toutes les implications

en amont et en aval de ce choix. Il a décortiqué les conditions de faisabilité de ce programme, et en a révélé les difficultés potentielles. La concertation nationale sur la stratégie énergétique a rassemblé une très large participation. Elle a donné lieu à un exercice inédit de « Forum des jeunesses » rassemblant 200 jeunes. Cet exercice avait été proposé par les garantes et garants de la CNDP – Floran Augagneur, Ilaria Casillo, Isabelle Jarry, Thierry Lataste – afin de donner une parole spécifique à celles et ceux qui seront directement concernés par nos choix. Ce serait une faute démocratique majeure de ne pas écouter ces paroles du public, à l'heure où les jeunesses s'inquiètent de leur avenir et de la volonté des pouvoirs publics à s'engager sincèrement dans la transition écologique.

Deuxième défi de 2023, la première étape de la planification de l'éolien en mer.
La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables prévoit que, sur chaque façade maritime, des documents de planification permettent de donner de la visibilité sur les zones et conditions d'implantation des futurs projets de parcs éoliens en mer à l'horizon 2030 et 2050. Cette décision de clarifier la planification envisagée de déploiement de l'éolien en mer fait suite à une recommandation de la CNDP en 2019, à l'issue du débat public sur le projet de parc éolien en mer en Normandie.
Le président du débat public, Francis Beaucire, relevait la récurrence d'une question posée par le public : « quel est le coup d'après ? ». Le public, comme les parties prenantes, ont demandé de la visibilité sur les projets envisagés à long terme. En 2023, quatre débats publics devront avoir lieu sur les quatre façades maritimes sur cet enjeu majeur de la planification du déploiement de l'éolien en mer. Ces débats poseront des défis méthodologiques afin de mobiliser le public sur des façades très larges, et des enjeux de long terme.

« La CNDP en 2023 n'est plus comparable à l'institution de 2018. Son volume d'activité comme son positionnement ont été profondément transformés par la réforme de 2016. »

Troisième débat majeur : le débat public sur l'eau en Île-de-France.
Le débat public décidé en 2022 doit se dérouler en 2023. Si le projet peut sembler technique, il interroge tout le cycle de l'eau. Comment gérer les ressources en eau, prévenir les pollutions de l'eau ou les traiter, assurer l'équité entre les territoires et entre les usager.e.s ? En 2022, la CNDP a voulu tirer les enseignements de 27 débats publics et concertations qu'elle a organisés sur les questions de l'eau et a publié une note d'éclairage. L'eau a toujours été un enjeu difficile de conciliation entre les usages, mal compris du public, et qui mobilise des arguments de droit et d'équité. Or, les évolutions climatiques font de la question de l'eau le défi majeur des années à venir, dont les difficultés sont sans commune mesure avec celles de l'énergie. Il est donc fondamental que la question de l'eau en France soit au cœur du débat démocratique.

Le mandat de présidente ou président de la CNDP a une durée légale de cinq ans. Mon mandat s'achève, par conséquent, mi-mars et il est utile d'en présenter les principaux éléments de bilan. La CNDP en 2023 n'est plus comparable à l'institution de 2018. Son volume d'activité comme son positionnement ont été profondément transformés par la réforme de 2016.

BILAN DE CINQ ANS DE MANDAT

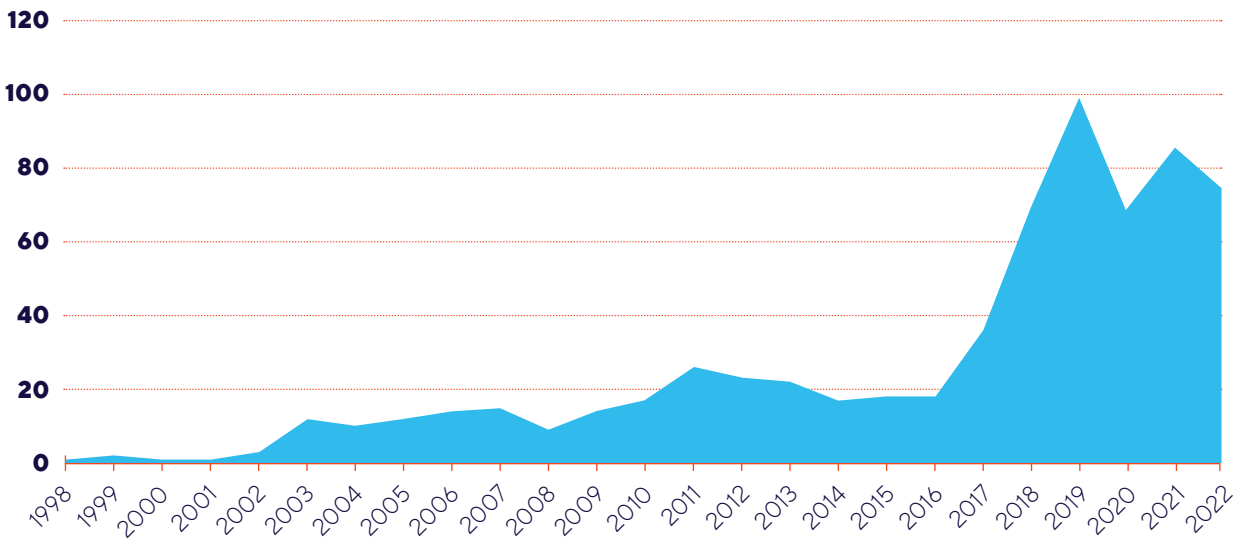
Suite au décès d'un jeune militant d'une association environnementale opposé au barrage de Sivens, les pouvoirs publics ont souhaité que le champ de la participation du public soit étendu et les droits du public à la participation renforcés.

Depuis 2016, le volume d'activité de la CNDP a été multiplié par six ce qui a exigé une professionnalisation de son fonctionnement. Son positionnement d'institution essentiellement organisatrice de débat public a évolué vers celui d'une institution garante du droit à l'information et à la participation du public. Mais, un devoir de vérité s'impose. Cette situation n'est pas tenable. Les femmes et les hommes qui font vivre la CNDP ne pourront pas durablement supporter cette augmentation d'activité. Par conséquent, des choix sont nécessaires. Soit, l'ambition de la participation du public est réduite – ce que de nombreuses réformes récentes ont eu pour conséquence – soit, des moyens adaptés aux exigences légales sont confiés à la CNDP.

> Les équipes permanentes de la CNDP supportent actuellement une charge de travail anormale qui repose sur leur engagement personnel pour cette mission d'intérêt général.

Le graphique ci-dessous illustre l'impact de la réforme de 2016 sur l'activité de la CNDP. Les saisines obligatoires et sollicitations volontaires ont été multipliées par six. En cinq ans, la CNDP a reçu 410 saisines et sollicitations contre 265 sur les vingt-et-une années précédentes. Rares sont les institutions publiques qui ont à connaître un tel accroissement de leur activité, et ont dû l'absorber avec si peu de moyens. L'activité a été multipliée par 6, l'équipe permanente a été renforcée par 2 personnes, passant de 11 à 13, soit une hausse de 18 %. Le budget de fonctionnement a augmenté de 28 % seulement. En revanche, le budget des frais de personnel, intégrant les indemnisations des garantes et garants nommés, a dû être multiplié par deux. Les équipes permanentes de la CNDP supportent actuellement une charge de travail anormale qui repose sur leur engagement personnel pour cette mission d'intérêt général. C'est la grande qualité de cette équipe, son professionnalisme irréprochable qui ont permis de faire face à la situation.

SAISINES ET SOLLICITATIONS DEPUIS LA CRÉATION DE LA CNDP



Car, non seulement l'activité a été quantitativement multipliée mais les charges se sont alourdies. Chaque saisine et sollicitation exige une instruction juridique et de contexte afin de définir la procédure la plus adaptée, le périmètre géographique et thématique de la procédure, ses enjeux. Elle exige d'identifier le ou les profils les plus adaptés pour garantir la procédure, de s'assurer qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêt contraire à l'impératif d'indépendance, et n'ont eu à prendre aucune position sur des sujets similaires ce qui contreviendrait à l'exigence de leur neutralité. Pour accomplir sa nouvelle mission, la CNDP a dû constituer un vivier de garantes et garants, comprenant actuellement 226 membres, dont elle gère l'ensemble des frais et indemnités. La réforme de 2016 lui a également transféré la charge de gestion des débats publics, charge qui était auparavant assurée par les maîtres d'ouvrage. Les promesses de moyens supplémentaires des études d'impact n'ont pas été honorées.

Pour assurer ses missions, la CNDP a été dans l'obligation de fortement diminuer ses moyens de fonctionnement. Il fut aisé de réduire les dépenses inutiles (abonnements, voiture de fonction, parkings…). Il est plus délicat de constater que nous ne sommes plus en capacité d'organiser un colloque national sur les enjeux de la participation du public ou de rassembler nos garantes et garants car l'équipe ne pourrait assumer une telle charge. Pour alléger la gestion quotidienne, j'ai engagé une démarche de professionnalisation et de standardisation des procédures afin de nous assurer de pouvoir mener nos missions plus rapidement en garantissant la même qualité et les mêmes standards. Dorénavant, l'ensemble des garantes et garants est formé lors de leur nomination dans le vivier, puis lors de leur nomination sur chaque mission. Une lettre de mission leur rappelle le cadre légal, les objectifs et déroulés spécifiques de chaque mission. Trois personnes de l'équipe permanente assurent le suivi des missions, concertations et débats publics, et la relecture de tous les bilans afin de veiller au strict respect des principes de la CNDP. Nous avons organisé plusieurs missions de retour d'expérience, soit sur des thèmes qui ont donné lieu à des notes d'éclairage, soit sur des pratiques (par exemple les concertations continues). Toutes les procédures ont été dématérialisées, les guides procédures internes sont rédigés, le RGPD se met en place, les instances représentatives du personnel ont été créées.

> Une nouvelle stratégie a été portée par une nouvelle identité visuelle, une nouvelle baseline « Ma parole a du pouvoir » et un Manifesto.

La réforme de 2016 et la très forte augmentation d'activité ont exigé un nouveau positionnement de la CNDP. Auparavant l'activité principale consistait à organiser des débats publics (50 % des saisines en 2015). Dorénavant, notre principale activité est de garantir des concertations et d'assurer des missions de conseil au-delà de notre périmètre habituel (93 % des saisines en 2022). Avec les commissaires, les équipes, plusieurs garantes et garants expérimentés, nous avons conduit une réflexion sur la stratégie de la CNDP afin de clarifier son positionnement. Cette nouvelle stratégie a été portée par une nouvelle identité visuelle, une nouvelle baseline « Ma parole a du pouvoir » et un Manifesto. Elle s'est traduite par

l'élaboration d'avis de la Commission sur la complétude des réponses apportées par les décideurs aux observations et propositions du public après un débat public ou une concertation.

La CNDP a la chance de disposer à sa tête d'une vice-présidente et d'un vice-président experts de la participation qui en connaissent les principes et savent la pratiquer. Nous bénéficions également de l'immense expérience de garantes et garants, une cinquantaine de personnes sur l'ensemble du vivier. Nous nous sommes prioritairement appuyés sur les exigences du code de l'environnement (articles L.120, L.121 et suivants) ainsi que sur les 25 ans d'expérience de la CNDP.

L'écueil principal de la participation n'est pas le défaut de méthode mais le défaut d'objectif. La première question posée par les participantes et participants porte sur l'utilité, donc la sincérité du débat public. Pour que la participation touche un public toujours plus large, il faut apporter des garanties sur sa capacité à réellement peser sur les décisions. La participation est fondamentalement un approfondissement de la démocratie, dont la vocation est inscrite dans le titre du chapitre I du titre II du code de l'environnement : « participer à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement ». L'objectif n'est pas de simplement consulter le public, mais bien de lui permettre de contribuer à l'élaboration des projets. Aussi, la CNDP se doit-elle d'être l'institution neutre et indépendante, qui apporte au public toutes les garanties d'exercice de son droit à l'information et à la participation, et veille à ce qu'il soit bien « informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation » (article L.120-1-II).

> Nous avons introduit un nouveau principe : le principe d'inclusion.

Afin de garantir que toute personne soit réellement mise en capacité d'exercer son droit à la participation, nous avons introduit un nouveau principe : le principe d'inclusion qui s'est accompagné de partenariats nouveaux par exemple avec ATD Quart Monde. L'enjeu est majeur face au constat d'une pratique participative souvent préemptée par les parties prenantes et les catégories sociales bénéficiant d'un fort capital argumentatif. La CNDP a ainsi développé des méthodes pour aller vers un public toujours plus diversifié : débats mobiles, organisation des débats par le public, influenceurs et *serious games*... Il faut penser et concevoir la participation depuis la situation des personnes les plus éloignées des décideurs, souvent les personnes les plus défavorisées. C'est un devoir pour la CNDP comme pour toutes les institutions garantes de la démocratie.

Ces évolutions n'ont pas toujours été comprises car la participation est souvent confondue avec une procédure, alors qu'elle est un exercice démocratique. De fait, la CNDP a aujourd'hui énormément à partager avec la Défenseure des droits et son champ d'intervention pourrait s'élargir au-delà de l'environnement, à des sujets de société comme la santé et l'intelligence artificielle. Elle a une expérience de la participation sans équivalent en Europe. Elle est une chance pour la France à l'heure où des choix stratégiques d'avenir vont exiger des arbitrages difficiles engageant la justice sociale et territoriale.

FAITS MARQUANTS EN 2022

ENQUÊTE

Janvier

Présentation des résultats de la 1re enquête de notoriété et d'image de la CNDP

MISSION

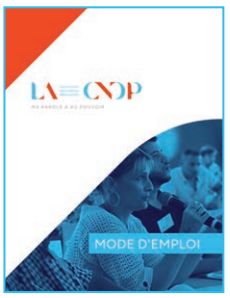
Du 25 au 27 mars
Du 1er au 3 avril

Participation aux ateliers citoyens organisés par le CNA sur la précarité alimentaire

PUBLICATION

29 avril

Publication du mode d'emploi de la CNDP



ÉVÉNEMENT

2 juin

Participation de la CNDP aux Assises Européennes de la Transition Énergétique à Genève

RENCONTRE

14 juin

Intervention aux Assises nationales des énergies marines renouvelables du Syndicat des énergies renouvelables (SER)

ANNIVERSAIRE

Février

La CNDP a 25 ans

ÉCLAIRAGE

16 février

Publication de la 2e note d'éclairage de la CNDP : « Nucléaire : les enseignements de 17 ans de débats publics et concertations »

CONSEIL

25 avril

Publication du rapport de la mission de conseil de la CNDP sur la concertation nationale sur l'énergie

PUBLICATION

20 avril

Publication des priorités de la CNDP sur la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté

PUBLICATION

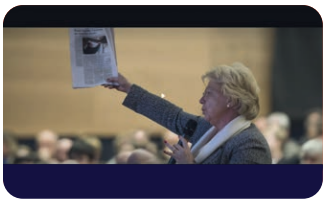
30 mai

Rapport d'activité 2021 de la CNDP

FESTIVAL

16 juin

La CNDP est présente au Festival International Deauville Green Awards et voit son documentaire « Ma parole a du pouvoir » primé



MISSION

Du 20 au 24 juin

Enseignement sur « Démocratie et participation dans le secteur public » en République dominicaine

CAMPAGNE

Du 20 sept au 8 nov

Campagne d'information à destination du grand public en partenariat avec l'Institut national de la consommation

DÉBATS

27 octobre

Lancement du débat Penly

RENCONTRE

29 novembre

Intervention aux 13e rencontres pour les énergies renouvelables

AVIS

14 septembre

Avis de la CNDP sur le projet de loi d'accélération des énergies renouvelables

ÉCLAIRAGE

27 juin

Publication de la 3e note d'éclairage de la CNDP : « Assemblées citoyennes : retour d'expérience sur 16 ans d'usage des mini-publics par la CNDP »

PARTENARIAT

16 août

Signature de la convention de partenariat avec ATD Quart Monde

CONSEIL

9 novembre

États généraux de la mobilité à La Réunion : publication du rapport de la mission de conseil de la CNDP

ÉCLAIRAGE

5 décembre

Publication de la 4e note d'éclairage de la CNDP : « La participation sur l'eau : bilan de 25 ans de débats publics et concertations »

RENCONTRE

Du 24 au 26 octobre

Participation à la 6e édition des Rencontres européennes de la participation à Rennes

WEBINAIRE

30 juin

« Démocratie délibérative et conventions citoyennes : le futur de la démocratie ? »

GARANTIR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

MODALITÉS DE SAISINE
https://www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp

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

• **Plans et programmes nationaux soumis à évaluation environnementale :** saisine obligatoire.

• **Projet de réforme d'une politique publique ayant un impact sur l'environnement ou l'aménagement du territoire :** possibilité pour le Gouvernement, 60 parlementaires ou 500 000 ressortissant·e·s de l'Union européenne résidant en France de saisir la CNDP.

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

- Obligation pour le responsable de projet ou la personne publique responsable du plan ou programme de saisir la CNDP si au moment du dépôt de la demande d'autorisation le montant estimatif du projet dépasse le seuil de saisine obligatoire (ces seuils étant précisés par décret).
- Pour les projets inférieurs à ce seuil, la CNDP peut également être saisie par le porteur de projet, 10 parlementaires, 10 000 ressortissant·e·s de l'Union européenne résidant en France, une collectivité territoriale concernée ou une association nationale agréée.

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

Le débat public

La CNDP a organisé plus de 100 débats publics depuis 1997. Ces débats sont organisés sous l'égide d'une commission particulière du débat public (CPDP) dont les membres sont désigné.e.s par la CNDP qui en fixe également les modalités d'organisation.
La CPDP veille à l'impartialité de l'organisation du débat. Le débat public dure entre 4 et 6 mois.
À l'issue du débat public, la CNDP publie un bilan. Le responsable de projet ou la personne publique responsable du plan ou programme a l'obligation d'en tirer les conclusions sur les suites qu'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 responsable de projet ou la personne publique responsable du plan ou programme doit organiser une concertation préalable, sous l'égide d'un·e garant·e neutre et indépendant·e qu'elle désigne. La concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet, d'un plan ou d'un programme soumis à évaluation environnementale. Elle est d'une durée minimale de 15 jours et d'une durée maximale de 3 mois.

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

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 de la consultation électronique. La continuité de la participation est ainsi assurée tout au long du processus décisionnel.

La liste nationale des garant·e·s de la participation

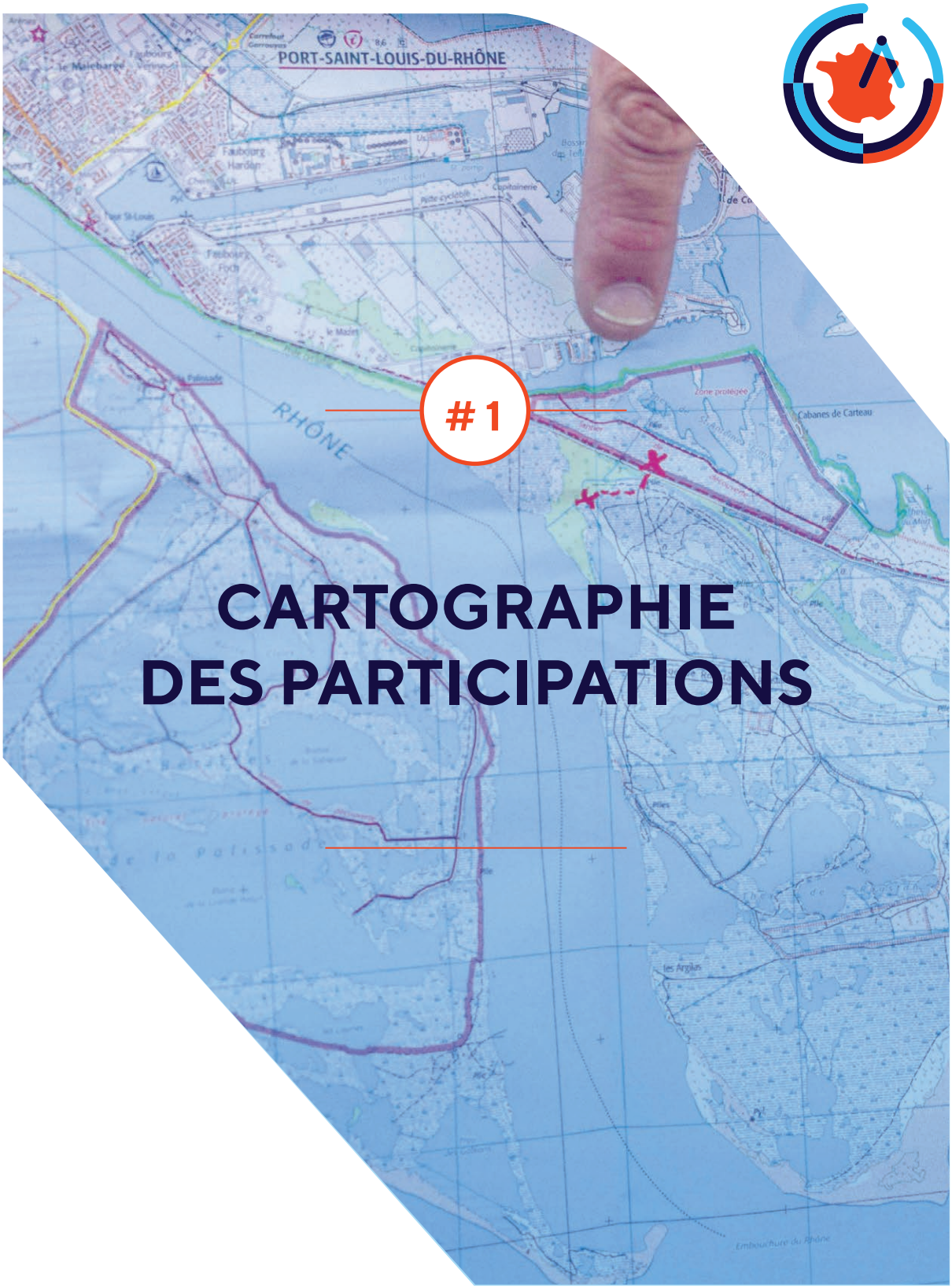
La CNDP constitue et gère une liste nationale de 226 garant·e·s en 2022, chargé·e·s de veiller à l'information et à la participation du public. Les responsables d'un projet ou la personne publique responsable d'un plan ou programme peuvent s'y référer afin de désigner par eux-mêmes un·e garant·e pour suivre leurs démarches de participation.

Les autres missions de la CNDP

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

Avis et recommandations : La CNDP peut émettre tous les 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.

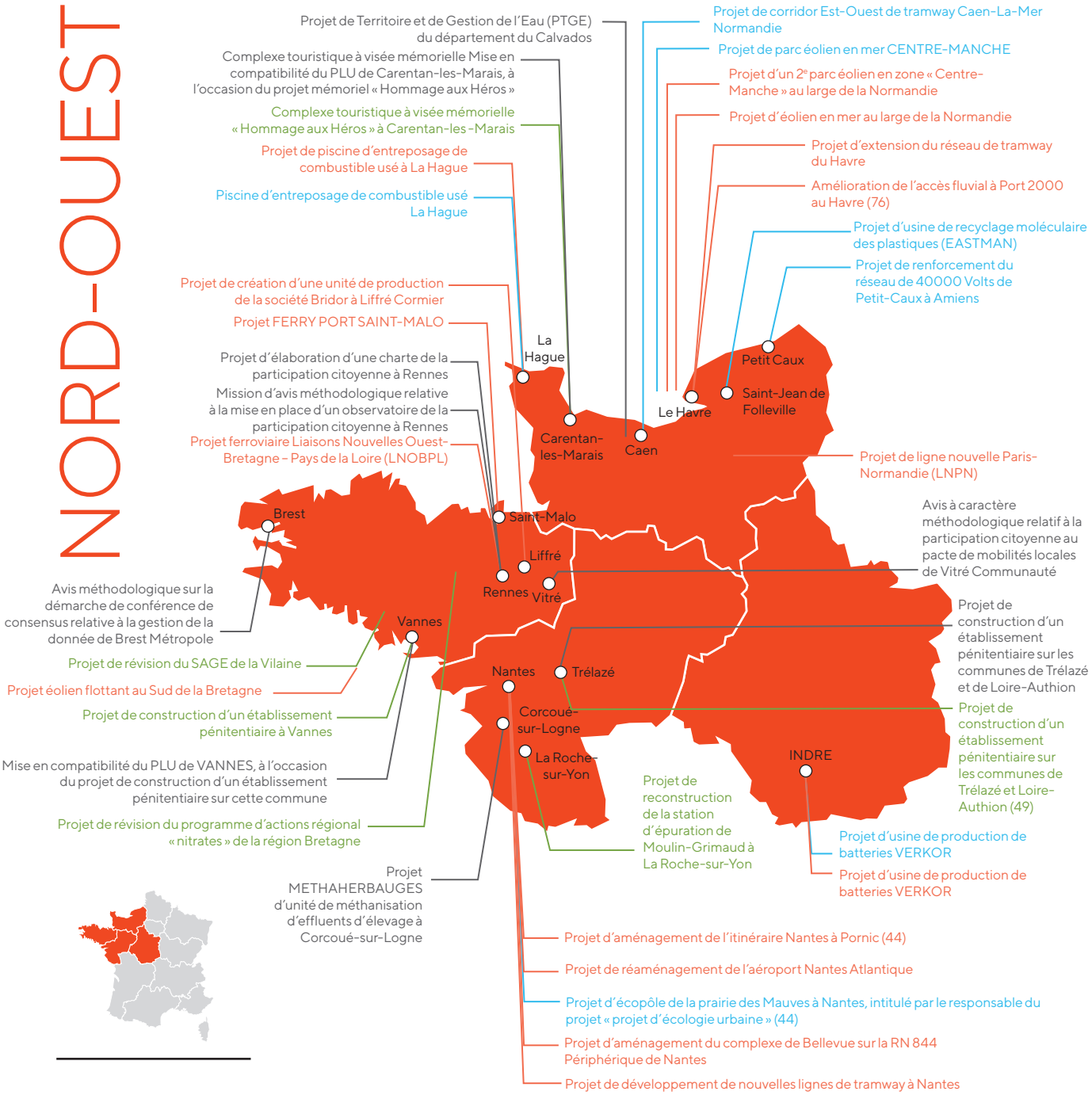


#1

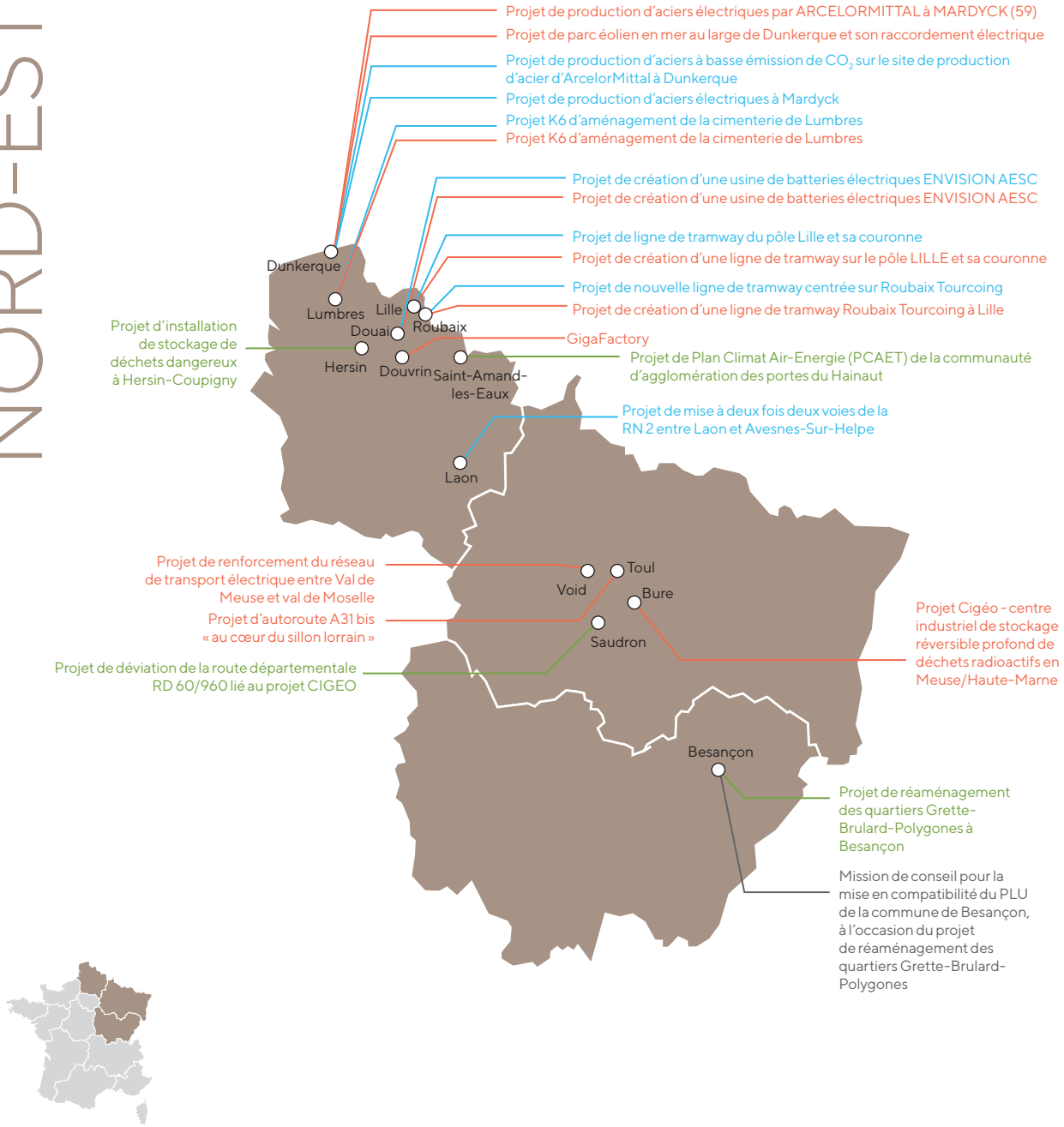
CARTOGRAPHIE DES PARTICIPATIONS

LES 161 PROCÉDURES DE PARTICIPATION

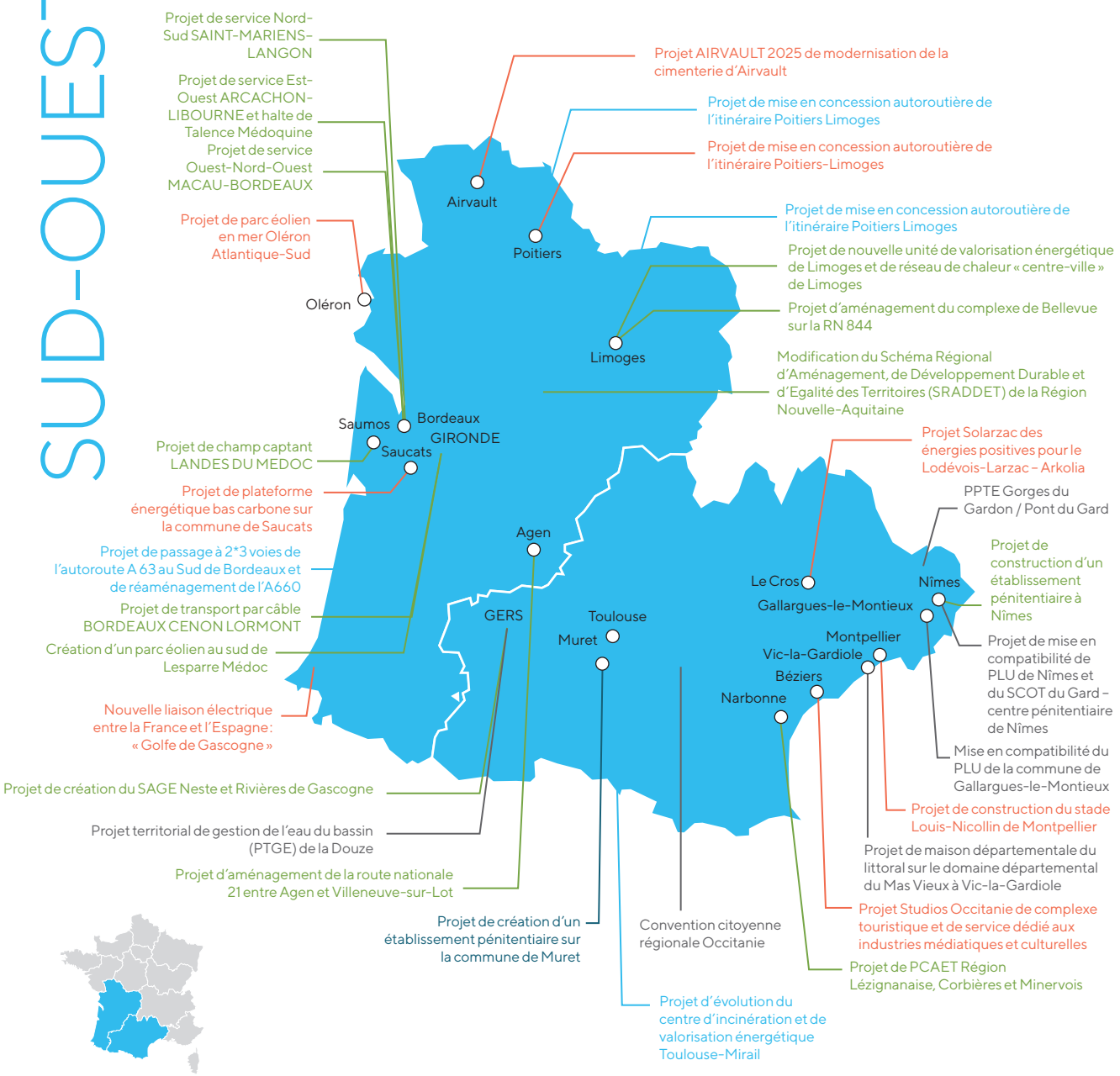
NORD-OUEST



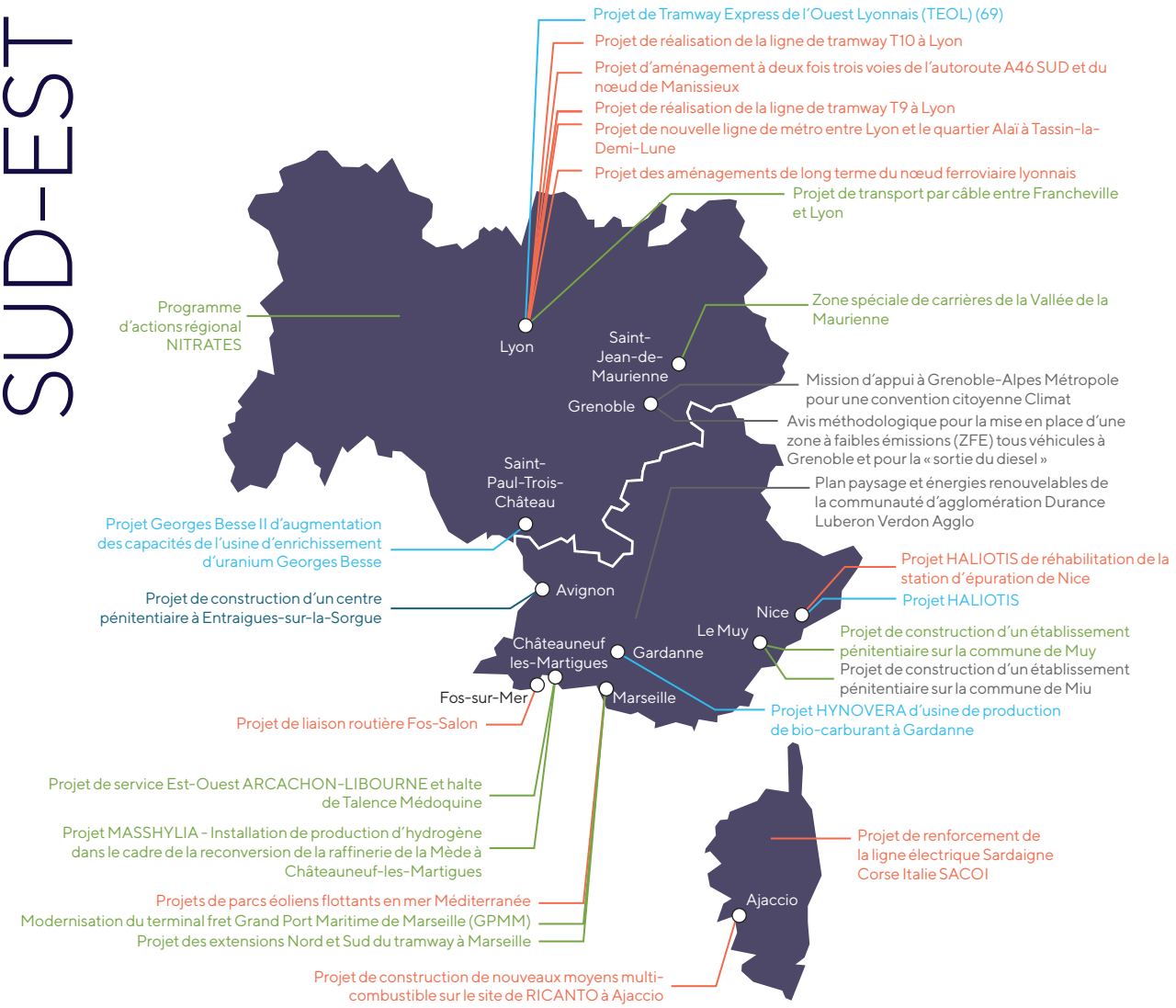
NORD-EST


Projet de production d'aciers électriques par ARCELORMITTAL à MARDYCK (59)
Projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque et son raccordement électrique
Projet de production d'aciers à basse émission de CO_2 sur le site de production d'acier d'ArcelorMittal à Dunkerque
Projet de production d'aciers électriques à Mardyck
Projet K6 d'aménagement de la cimenterie de Lumbres
Projet K6 d'aménagement de la cimenterie de Lumbres
Projet de création d'une usine de batteries électriques ENVISION AESC
Projet de création d'une usine de batteries électriques ENVISION AESC
Projet de ligne de tramway du pôle Lille et sa couronne
Projet de création d'une ligne de tramway sur le pôle LILLE et sa couronne
Projet de nouvelle ligne de tramway centrée sur Roubaix Tourcoing
Projet de création d'une ligne de tramway Roubaix Tourcoing à Lille
GigaFactory
Projet de Plan Climat Air-Energie (PCAET) de la communauté d'agglomération des portes du Hainaut
Projet d'installation de stockage de déchets dangereux à Hersin-Coupigny
Projet de mise à deux fois deux voies de la RN 2 entre Laon et Avesnes-Sur-Helpe
Projet de renforcement du réseau de transport électrique entre Val de Meuse et val de Moselle
Projet d'autoroute A31 bis « au cœur du sillon lorrain »
Projet de déviation de la route départementale RD 60/960 lié au projet CIGEO
Projet Cigéo - centre industriel de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne
Projet de réaménagement des quartiers Grette-Brulard-Polygones à Besançon
Mission de conseil pour la mise en compatibilité du PLU de la commune de Besançon, à l'occasion du projet de réaménagement des quartiers Grette-Brulard-Polygones
Dunkerque
Lumbres
Lille
Douai
Roubaix
Hersin
Douvrin
Saint-Amand-les-Eaux
Laon
Void
Toul
Bure
Saudron
Besançon
PPVE
Concertation continue
Concertations préalables L121.8
Concertations préalables L121.17
Missions d'appui et de conseil

SUD-OUEST


Projet de service Nord-Sud SAINT-MARIENS-LANGON
Projet de service Est-Ouest ARCACHON-LIBOURNE et halte de Talence Médoquine
Projet de service Ouest-Nord-Ouest MACAU-BORDEAUX
Projet de parc éolien en mer Oléron Atlantique-Sud
Projet de champ captant LANDES DU MEDOC
Projet de plateforme énergétique bas carbone sur la commune de Saucats
Projet de passage à 2*3 voies de l'autoroute A 63 au Sud de Bordeaux et de réaménagement de l'A660
Projet de transport par câble BORDEAUX CENON LORMONT
Création d'un parc éolien au sud de Lesparre Médoc
Nouvelle liaison électrique entre la France et l'Espagne: « Golfe de Gascogne »
Projet de création du SAGE Neste et Rivières de Gascogne
Projet territorial de gestion de l'eau du bassin (PTGE) de la Douze
Projet d'aménagement de la route nationale 21 entre Agen et Villeneuve-sur-Lot
Projet de création d'un établissement pénitentiaire sur la commune de Muret
Convention citoyenne régionale Occitanie
Projet d'évolution du centre d'incinération et de valorisation énergétique Toulouse-Mirail
Projet de PCAET Région Lézignanaise, Corbières et Minervois
Projet Studios Occitanie de complexe touristique et de service dédié aux industries médiatiques et culturelles
Projet de maison départementale du littoral sur le domaine départemental du Mas Vieux à Vic-la-Gardiole
Projet de construction du stade Louis-Nicollin de Montpellier
Projet de mise en compatibilité du PLU de la commune de Gallargues-le-Montieux
Projet de mise en compatibilité de PLU de Nîmes et du SCOT du Gard – centre pénitentiaire de Nîmes
Projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Nîmes
PPTE Gorges du Gardon / Pont du Gard
Projet Solarzac des énergies positives pour le Lodévois-Larzac – Arkolia
Modification du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) de la Région Nouvelle-Aquitaine
Projet de nouvelle unité de valorisation énergétique de Limoges et de réseau de chaleur « centre-ville » de Limoges
Projet d'aménagement du complexe de Bellevue sur la RN 844
Projet de mise en concession autoroutière de l'itinéraire Poitiers Limoges
Projet de mise en concession autoroutière de l'itinéraire Poitiers-Limoges
Projet AIRVAULT 2025 de modernisation de la cimenterie d'Airvault
Airvault
Poitiers
Oléron
Limoges
Saumos
Bordeaux
GIRONDE
Saucats
Agen
GERS
Toulouse
Muret
Le Cros
Nîmes
Gallargues-le-Montieux
Montpellier
Vic-la-Gardiole
Béziers
Narbonne

SUD-EST



PPVE
Concertation continue
Concertations préalables L121.8
Concertations préalables L121.17
Missions d'appui et de conseil

IDF

Projet « Routes du futur du Grand Paris »
PSE EDF
Projet de loi de programmation énergie-Climat et nouvelle PPE
Mission d'avis méthodologique relatif à la convention citoyenne sur la fin de vie organisée par le CESE
Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR)
Mission d'avis à caractère général relatif à l'atelier « Bien vieillir dans la cité » du Conseil national de la Refondation
Révision du Schéma Directeur de la région Île-de-France
Projet de Saut de Mouton en avant-gare de Paris Saint-Lazare
Projet de réaménagement du site historique de la Fondation Apprentis d'Auteuil
Projet PARISANTE CAMPUS – Campus d'innovation en Santé numérique
Projet « Aquind » d'interconnexion électrique entre la France et le Royaume-Uni
Interconnexion électrique entre la France et le Royaume-Uni : GridLink
Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR)
Projet de plan national de prévention des déchets

Projet de grand site des ministères sociaux à Malakoff

Projet de création d'un établissement pénitentiaire à Bernes-sur-Oise et mise en comptabilité des PLU de Bernes-sur-Oise et de Morangles

Projet de création d'un établissement pénitentiaire à Bernes-sur-Oise et mise en comptabilité des PLU de Bernes-sur-Oise et de Morangles

Projet de démolition – reconstruction-extension du Hall 3 du parc des Expositions du Bourget dans le cadre de la réalisation des travaux dans le cadre des jeux olympiques de 2024

Projet de révision du PCAET d'EST-ENSEMBLE

Projet de convention citoyenne Climat d'EST-ENSEMBLE

Projet d'aménagement à 2*2 voies de la RN n°13 d'ÉVREUX à CHAUFOUR-LES-BONNIERES

Plan de stationnement de la ville d'Arcueil

Projet d'établissement pénitentiaire sur la commune de Noiseau

Projet d'aménagement de la colline d'Elancourt et mise en compatibilité du PLUi de Saint-Quentin-en-Yvelines

Projet d'établissement pénitentiaire sur la commune de Noiseau

Projet de rénovation et de modernisation du parc des expositions de la porte de Versailles (75)

Mission de conseil pour la mise en compatibilité du PLU de la commune de Noiseau

Projet de prolongement de la ligne de tramway T10 vers la future ligne 15 à Clamart

Projet Total Grandpuits PLA et BIOJET-SMR

Projet de réaménagement du nœud ferroviaire de Brétigny-sur-Orge

Projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Crisenoy

Projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Crisenoy

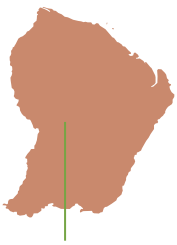
Convention citoyenne Bourg-la-Reine

Réaménagement du site de valorisation énergétique et de tri des déchets à Vaux-le-Pénil (77)

Projet de parc éolien à Egreville

Chaufour-lès-Bonnières
Bernes-sur-Oise
Le Bourget
Malakoff
Clamart
Paris
Versailles
Arcueil
Noiseau
Elancourt
Bourg-la-Reine
Bretigny-sur-Orge
Crisenoy
Nangis
Vaux-le-Pénil
Egreville

Guyane

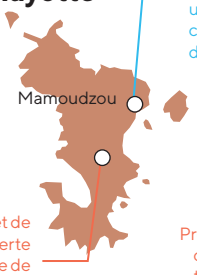


Projet de modification du SAR de Guyane

Martinique

Projet de développement de transport en commun en site propre à la Martinique

Mayotte



Projet de boulevard urbain de contournement de Mamoudzou

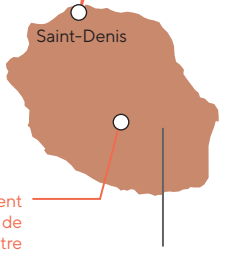
Mamoudzou

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

La Réunion

Projet « TAeO » de tramway aéroport entrée ouest dans l'Agglomération Nord Réunion

Projet de nouvelle entrée ouest (NEO) de Saint denis de la Réunion



Saint-Denis

Projet d'aménagement du réseau régional de transport guidé entre Saint Denis et Sainte Marie à la Réunion (RUNRAIL)

États généraux de la mobilité à La Réunion

2

LES DÉBATS PUBLICS

2 débats publics conclus et 1 nouveau débat organisé en 2022

Deux débats publics concernant des projets énergétiques se sont conclus en 2022 et un débat public sur le nucléaire a commencé.

Les deux débats publics qui ont eu lieu en 2022 concernaient des projets énergétiques : le projet dit « Oléron » de parcs éoliens en mer au large de la Nouvelle Aquitaine et le projet « Horizeo » de parc photovoltaïque en Nouvelle Aquitaine et d'infrastructures bas carbone. Le 27 octobre 2022 a été ouvert le débat public sur le programme « nouveau nucléaire » et le projet de construction de deux réacteurs nucléaires de type EPR2 à Penly. Enfin, la CNDP a décidé d'organiser un débat public sur le projet de traitement de l'eau potable par un procédé de filtration membranaire haute performance porté par le syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF).

Les débats publics conclus par la CNDP en 2022 ont permis à plus de 1,6 million de personnes d'être informées de l'existence de ces projets, ce qui constitue la première exigence de la participation et une priorité toujours plus importante. Le débat public « Oléron » a fait appel à des méthodes très innovantes d'information : le recours à des influenceurs, l'organisation d'un festival, les *serious games* et jeux numériques qui permettent à des publics plus jeunes « d'entrer dans le débat ». Le débat public « Horizeo » a été très fortement médiatisé compte tenu de l'ampleur du parc photovoltaïque envisagé et des enjeux qu'il emporte. Les partenariats avec la presse locale sont cruciaux pour informer puis pour mobiliser localement.

Le défi du droit à l'information est au cœur du débat public sur le projet « nouveau nucléaire » qui a bénéficié d'une forte couverture médiatique. Ce débat, plus que tout autre, interroge la capacité de la CNDP à permettre au public de se faire une opinion grâce à des informations compréhensibles, pluralistes et fiables. Ceci constitue un enjeu majeur et récurrent du nucléaire. Les expertes et experts ont une propension à techniciser le sujet qui volontairement ou non exclut une partie du public. Les oppositions sont très ancrées entre « pros » et « antis » qui contestent systématiquement la fiabilité des informations présentées par l'autre partie. Les demandes de « fact checking » se multiplient comme tentatives de discréditer les arguments des autres parties au débat. La Commission particulière a éclairé le public par la méthode de clarification des controverses. Cette méthode avait été créée par la Commission particulière en charge de l'organisation du débat public sur le plan de gestion des matières et déchets radioactifs en 2019. Elle a pour vertu première de permettre aux contradicteurs de se mettre d'accord sur leurs points de désaccord et de les expliquer.

Pionnière dans les méthodes d'information, la CNDP l'est également dans les méthodes de participation. Les équipes sont aujourd'hui guidées par le principe d'inclusion afin de rendre le droit à la participation réellement accessible à toute personne. De fait, nous avons sur les deux débats publics qui se sont terminés en 2022 recueilli plus de 21 000 contributions. Il faut rappeler que la CNDP ne se contente pas de collecter des opinions « pour » ou « contre », ni de comptabiliser les réponses à des questionnaires. Elle exige de l'ensemble des participant.e.s la production d'arguments pour expliquer leurs positions, afin que le débat s'organise autour de cette argumentation. Cette exigence suppose une méthodologie toujours plus inclusive pour porter le débat dans les lieux publics et approfondir

les sujets. Débats mobiles sur les plages, sur les marchés, dans les villages, simulations numériques, cartographie interactive, mini-publics, jeux de rôle, etc., toutes ces méthodes ont leur place dans nos débats, ce qui explique leur grande richesse argumentative.

Quels sont les arguments portés par le public ?

Nous avions déjà noté en 2021 l'émergence du principe de **sobriété**, notamment dans le débat public sur les projets de parcs éoliens en Méditerranée. À l'époque, le Ministère s'en était étonné. Aujourd'hui, la question de la sobriété est au cœur de tous les débats sur l'opportunité des projets énergétiques. Elle est spécifique aux projets dont la taille est « industrielle », des projets de dimension nationale. Ainsi, le projet « Horizéo » de construction d'un parc photovoltaïque sur 1000 hectares a été questionné quant à sa nécessité au regard des exigences de sobriété. À cet argument est généralement ajouté un questionnement sur l'**équité territoriale** : le « fardeau » de la transition énergétique est-il justement réparti sur l'ensemble du territoire ? Quelles seront les compensations aux inconvénients locaux d'un projet national ? De fait, le public exige dorénavant une plus grande **visibilité** sur l'impact territorial de la transition énergétique : le nombre de projets envisagés, leurs implantations, leurs calendriers, leurs impacts paysagers et socio-économiques. Ce besoin de visibilité avait conduit la CNDP dès 2019 à émettre la recommandation que soit engagée une véritable politique de planification. Le Gouvernement a donné une suite positive à cette recommandation de la CNDP. Nous avions également recommandé que cette planification soit élaborée au plus près du terrain grâce à l'expertise locale des habitantes et des habitants. Il n'est pas encore certain que cette recommandation soit suivie d'effet. Enfin, de manière récurrente, le public questionne la cohérence des politiques publiques. Il s'interroge sur la cohérence entre la politique énergétique et la protection de la biodiversité lorsqu'un projet de parc éolien, comme celui au large de la Nouvelle Aquitaine, est envisagé dans une zone protégée. Il s'interroge sur l'intérêt environnemental d'un projet de parc photovoltaïque, par exemple le projet Horizéo, qui exige de défricher 1000 hectares de forêt. Questionner la cohérence des politiques publiques revient à demander des éclaircissements sur les arbitrages qui placent la transition énergétique au-dessus de la protection de la biodiversité, ou le bien-fondé de ces politiques. Enfin 2022 a été marqué par le choix d'organiser un débat public sur le projet de traitement de l'eau potable en Île-de-France. La nouvelle technologie de traitement de l'eau par filtration membranaise peut sembler technique. Son opportunité paraît évidente puisque l'objectif est d'améliorer la qualité de l'eau. Pour autant, plusieurs éléments ont motivé le choix de la Commission nationale d'organiser un débat public : l'importance des besoins énergétiques du projet, son impact sur le prix, l'arbitrage entre une prévention en amont des pollutions ou leur traitement en aval. Mais plus fondamentalement, il va permettre un débat sur le sujet central des prochaines années : l'eau. La CNDP a voulu publier les enseignements qu'elle tire de 25 ans de débats publics et concertations sur l'eau. L'enseignement majeur est que l'eau reste un sujet mal connu du public, sa gouvernance est confuse, les choix politiques sont peu connus. Il n'y a pas eu de débat national avec le grand public sur l'eau. Or, nous sommes à la veille d'arbitrages majeurs, difficiles et très conflictuels sur l'eau. Il est grand temps d'oser la démocratie participative sur l'eau.

DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2022

—

LE PROJET DE CONSTRUCTION D'UN PARC DE PRODUCTION D'ÉNERGIE PHOTOVOLTAÏQUE (HORIZEO)

DU 9 SEPTEMBRE 2021 AU 9 JANVIER 2022

Projet de construction d'un parc de production d'énergie photovoltaïque (production d'électricité grâce à des panneaux solaires), sur une surface d'environ 1000 hectares, qui servirait à alimenter une plateforme dite « bas carbone » composée de différentes briques technologiques : un centre de données, des batteries de stockage d'électricité, un électrolyseur produisant de l'hydrogène et de la production agricole locale. Ce projet implique des raccordements électriques et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Saucats. Il se situe sur une parcelle forestière privée.

Ce débat a été structuré autour de questionnements qui rappellent par bien des aspects ceux observés lors des débats publics sur des projets de parcs éoliens en mer : localisation, dimensionnement du projet, planification et équité territoriale.
Son implantation au cœur de la forêt ainsi que le défrichement nécessaire pour sa réalisation a été difficilement compréhensible pour le grand public. À cela se sont ajoutés de nombreux questionnements sur les risques induits par ce projet de plateforme pour lequel il n'existe pas de retour d'expérience. Loin de convaincre, le concept de plateforme a semblé synonyme de cumul de risques (risque incendie, couloirs de vent, îlot de chaleur, gestion de l'eau…). La forêt comme la mer est un espace ou un paysage que les publics souhaitent préserver car il est un symbole environnemental.

> Comment s'assurer qu'un tel projet ne constitue pas une incitation à une forme d'« ébriété écologique » ?

Par ailleurs, les publics ont questionné la cohérence des politiques publiques. Rares sont les contestations de l'objectif de la transition énergétique, et l'énergie solaire a reçu globalement un accueil favorable comme l'éolien en mer. Mais la transition énergétique est-elle aussi écologique ? Comment s'assurer qu'un tel projet ne constitue pas une incitation à une forme d'« ébriété écologique » ? Les publics ont souhaité débattre des éventuels effets rebonds. Enfin, les publics se sont interrogés sur une répartition équitable de la charge de la transition écologique. La demande d'équité est économique mais aussi spatiale, d'autant plus que l'énergie solaire implique une emprise au sol plus importante que les énergies dites traditionnelles et modifie les paysages.

SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC
debatpublic.fr/photovoltaique-horizeo

Quelques exemples d'apports du débat public

–
Suite au débat, les responsables de projet se sont engagés à étudier plus précisément le « troisième scénario » alternatif, identifié au cours du débat public (panneaux photovoltaïques montés sur tracker) lequel prévoit en outre une réduction de la taille du parc, un stockage sous forme thermique, une surface en agrivoltaïsme plus importante, et l'abandon des projets d'électrolyseur et de centre de données.
–
Pour tenir compte des enseignements du débat public, les responsables du projet ont décidé que le centre de données (datacenter) initialement prévu ne sera pas intégré au projet.
–
Conformément aux attentes exprimées par de nombreuses personnes participant au débat public, les responsables du projet se sont engagés à proposer une offre d'énergie électrique verte pour les riverains et les riveraines et à étudier les possibilités d'ouverture du capital du parc photovoltaïque.

LES DONNÉES DU DÉBAT

LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC

Environ
3 000
personnes présentes aux rencontres en présentiel et en ligne

6
réunions publiques

5
ateliers des alternatives et des scénarios

4
ateliers des controverses

5
ateliers thématiques

3
réunions de quartier

7
visites de terrain

19
débats mobiles

14
initiatives partenariales

LES CAHIERS D'ACTEURS

52
cahiers d'acteurs

LE DÉBAT NUMÉRIQUE

753
contributions sur la plateforme participative

466
réponses à l'outil « je me fais mon idée »

2070
abonné.e.s aux réseaux sociaux

22652
visiteur.euse.s uniques sur le site du débat

LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS

70000
exemplaires des 3 numéros spéciaux de Sud Ouest

90
articles de presse

LE BUDGET DU DÉBAT

Coût du débat pris en charge par le maître d'ouvrage :
1 029 072 €

Coût du débat pris en charge par la CNDP :
112 112 €

CPDP
Président
Jacques Archimbaud
–
Membres
Philippe Bertran
Marine Calmet
Aurélie Dalleas de Domingo
François Gillard
Myriam Merad
Dominique Simon

PERSONNES PUBLIQUES RESPONSABLES
Engie, Neoen, RTE (Réseau Transport d'Electricité) et la commune de Saucats

GARANT.E.S DE LA CONCERTATION CONTINUE
Philippe Bertran
Aurélie Dalleas de Domingo

Coût estimé
Environ 1 milliard d'euros

Compte rendu & bilan
9 mars 2022

Décision maître d'ouvrage
31 mai 2022

DÉBAT PUBLIC TERMINÉ EN 2022

—

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

DU 30 SEPTEMBRE 2021 AU 28 FÉVRIER 2022

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

Ce débat public a clos une série de 5 débats publics concernant des projets de parcs éoliens en mer depuis 2018 : à Dunkerque, au large de la Normandie, au large de la Bretagne Sud, en Méditerranée et enfin au large de la Nouvelle Aquitaine. Les arguments exprimés pendant ce débat public ont donc recoupé ceux observés dans les autres débats, mais de manière exacerbée. Le débat public a fortement questionné l'opportunité du projet dans la zone envisagée, et à plus forte raison puisqu'elle fait l'objet d'une classification en Zone Natura 2000. Sa taille très limitée au regard de l'ampleur des projets potentiels annoncés, son positionnement au sein d'une aire marine protégée, la faiblesse des études environnementales disponibles, la confusion quant au nombre de parcs éoliens envisagés et finalement l'absence de consensus entre parties prenantes autour de la zone initialement identifiée au cours d'une première concertation resserrée, ont abouti à une opposition très structurée au projet. En cours de débat, l'État a apporté une première réponse en élargissant la zone proposée pendant le débat public sans que cela ne permette réellement de répondre aux oppositions exprimées.

> L'argument de la sobriété a émergé avec force et la finalité de construire de nouveaux moyens de production électrique a été remise en question.

Comme pour le débat public en Méditerranée, et dans une moindre mesure en Normandie, la transparence des intentions de l'État a été questionnée et une nette demande de visibilité de planification à 20 ou 30 ans a été observée De la même manière l'argument de la sobriété a émergé avec force et la finalité de construire de nouveaux moyens de production électrique a été remise en question.

SITE INTERNET DU DÉBAT PUBLIC
debatpublic.fr/eolien-nouvelle-aquitaine

Apport du débat public

–
Suite à ce débat public, les responsables de projet ont retenu et pris en compte son enseignement majeur en décidant de changer la localisation envisagée du projet de parc éolien en mer, afin de la situer en dehors du parc national marin et de la zone Natura 2000 « habitats ».
–

LES DONNÉES DU DÉBAT

LES RENCONTRES AVEC LE PUBLIC

Environ
5 800
personnes présentes aux rencontres en présentiel et en ligne

9
réunions publiques

15
réunions en ligne

18
débats mobiles

8
ateliers scénarios

4
séances de théâtre forum

14
réunions thématiques

8
ateliers lycéens et étudiants

2
jours de festival « Énergie et Océan »

LES CAHIERS D'ACTEURS

60
cahiers d'acteurs et contributions de collectivités

LE DÉBAT NUMÉRIQUE

Environ **1 500**
contributions sur la plateforme participative

7 360
parties jouées sur l'application « Energie2049 »

2422
abonné.e.s aux réseaux sociaux et à la newsletter

3 822
commentaires des vidéos des youtubeurs partenaires

LE DÉBAT DANS LES MÉDIAS

112 000
exemplaires des 3 suppléments Sud-Ouest

+ de 300
articles de presse

LE BUDGET DU DÉBAT

Coût du débat pris en charge par le maître d'ouvrage :
1 400 000 €

Coût du débat pris en charge par la CNDP :
112 292 €

CPDP
Président
Francis Beaucire
–
Membres
Denis Cuvillier
Julie Dumont
Anaïs Lefranc-Morin
Arnaud Passalaqua

PERSONNES PUBLIQUES RESPONSABLES
Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) du ministère de la Transition écologique et solidaire, ministère de la Mer et RTE (Réseau de transport électricité)

GARANT.E.S DE LA CONCERTATION CONTINUE
Francis Beaucire
Julie Dumont

Coût estimé
Entre 1,4 et 2,2 milliards hors coûts de raccordement

Compte rendu & bilan
28 avril 2022

Décision maître d'ouvrage
27 juillet 2022

LA DÉCISION DU RESPONSABLE DE PROJET À LA SUITE DU DÉBAT PUBLIC

PROJET DE PARCS ÉOLIENS FLOTTANTS EN MÉDITERRANÉE

DU 12 JUILLET AU 31 OCTOBRE 2021

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

Apport du débat public

–
Le débat a permis d'affirmer la nécessité d'organiser un débat national sur l'énergie de demain et clarifier la trajectoire de lutte contre le changement climatique, attente à laquelle l'État a donné suite en décidant l'organisation d'une concertation nationale sur le mix énergétique en 2022. Il a également permis d'identifier la nécessité de compléter l'information du public sur les impacts environnementaux et en particulier sur la biodiversité, et d'approfondir les connaissances sur la possibilité de placer les parcs plus loin en mer.
–

DÉCISION DU RESPONSABLE DU PROJET

17/03/2022

À la suite du débat public, les responsables de projet ont rendu publique leur décision de poursuivre les projets. Répondant à une demande forte du public qui s'est exprimé, les responsables de projet ont annoncé que le choix définitif de la zone 2 (au large de la Camargue) était conditionné aux résultats des études environnementales en cours. Dans son avis du 17 mars 2022, la CNDP note cependant que sur un certain nombre d'autres points comme la prise en compte du retour d'expérience des fermes pilotes, la distance à la côte ou les impacts sur la biodiversité, les porteurs du projet n'ont pas pris en compte ou répondu assez clairement aux conclusions du débat public.

GARANT.E.S DE LA CONCERTATION CONTINUE
Dominique de Lauzières
Antoine Landeau
Arthur Launeau

PERSONNES PUBLIQUES RESPONSABLES
Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) du ministère de la Transition écologique et solidaire et RTE

LES DÉBATS PUBLICS EN COURS EN 2022

LE PROGRAMME DE SIX NOUVEAUX RÉACTEURS NUCLÉAIRES ET PROJET PENLY

DU 27 OCTOBRE 2022 AU 27 FÉVRIER 2023

Programme de trois paires de réacteurs nucléaires à eau pressurisée de type « EPR2 » pour une puissance installée de 10 Gwe. Le premier projet de construction d'une paire de réacteurs serait situé à Penly (76), en Normandie.

Les principaux enjeux en débat

–

Au cœur des choix d'orientation stratégiques qui doivent être faits concernant la production française d'énergie, la construction de nouveaux réacteurs nucléaires soulève des questions environnementales, socio-économiques et éthiques importantes. Le débat public est l'occasion d'examiner les alternatives existantes et les conditions de réalisation du programme s'il est décidé.

–

Le débat comporte à la fois une dimension nationale (programme) et une dimension locale (projet de construction des deux premiers réacteurs à Penly, en Normandie).

CPDP
Président
Michel Badré
–
Membres
Isabelle Barthe
Carmen Bouley de Santiago
Jean-Pierre Carreton
Sabine Girard
Maël Goumri
Dominique Pacory
Juliette Rohde

RESPONSABLES DU PROJET
EDF et RTE

Coût estimé
Environ 50 milliards d'euros pour le programme, dont environ 17 milliards pour le projet Penly

LES DÉBATS PUBLICS EN COURS EN 2022

LE PROJET D'INSTALLATION D'UNE NOUVELLE TECHNOLOGIE DE TRAITEMENT DE L'EAU EN ÎLE-DE-FRANCE

À DÉFINIR

Projet d'installation d'une nouvelle technologie de traitement de l'eau par filtration membranaire dans chacune des trois principales usines de production d'eau potable du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF).

Les principaux enjeux en débat

–

Premier syndicat d'eau potable au niveau national avec 4 millions d'usager.e.s, le SEDIF fait le choix d'anticiper et même d'aller au-delà des exigences de la Directive Cadre européenne relative aux eaux destinées à la consommation humaine en réalisant un investissement technologique important afin d'améliorer la qualité de l'eau distribuée. L'objet du débat est d'identifier les différents impacts du projet (coût de revient pour le consommateur, la consommatrice, coût énergétique, gestion des déchets…), ses potentielles alternatives (préservation de la ressource en amont, autres technologies…), ainsi que de mettre en débat la gestion et la préservation de la ressource en eau, en tant que bien commun.

–

CPDP
Présidente
Paola Orozco-Souël
–

Membres
Agnese Bertello
Martin Delaroche
Nathalie Durand
Laurent Hidalgo Friaz
Alain Rotbardt
Dominique Simon

RESPONSABLES DU PROJET
Syndicat des eaux
d'Île-de-France (SEDIF)

Coût estimé
870 millions d'euros

#3

LES CONCERTATIONS AVEC GARANT·E

Bilan 2022 des concertations

Les concertations à l'épreuve de l'affaiblissement des droits à l'information et à la participation

Conséquence de l'entrée en vigueur de la loi ASAP et de l'attentisme inhérent à l'année électorale, le nombre de saisines de la CNDP a diminué en 2022 en comparaison avec l'année précédente, pourtant annonciatrice d'un regain de croissance.

La CNDP a désigné 125 garant.e.s en 2022 contre 138 en 2021. Des équipes de deux ou trois garant.e.s ont été désignées sur des dossiers complexes, sur les nombreuses missions de conseil et d'expertise ou afin d'appuyer des garant.e.s moins expérimenté.e.s. La stabilité des désignations ne doit pas masquer le recul des saisines : la CNDP a reçu 21 demandes de nomination de garant.e.s pour les procédures L121-17 et 11 saisines dans le cadre de l'article L121-8, contre 27 et 45 en 2021. Le ralentissement des saisines a principalement concerné les projets soumis à participation obligatoire. Le quasi-doublement des seuils de saisine obligatoire de la CNDP constitue un élément d'explication à cet infléchissement.

Pour autant, l'activité a été importante sur l'année puisqu'elle intègre l'augmentation des procédures engagées fin 2021, ainsi que la poursuite des concertations dites « continues ». En incluant les participations décidées en 2022 à l'ensemble de celles qui ont commencé avant et se sont poursuivies en 2022, la CNDP a conduit ou garanti 161 processus participatifs en 2022. 81 %, soit 131 processus, sont des concertations pour lesquelles les modalités sont décidées par les responsables de projet, non par la CNDP dont la mission est alors de prescrire aux responsables des recommandations qu'ils sont libres de suivre ou pas. Parmi ces concertations conduites par des responsables de projet, les concertations continues, c'est-à-dire faisant suite à une concertation préalable ou à un débat public et se déroulant jusqu'à l'enquête publique, confirment leur prépondérance. En effet, avec 55 concertations continues conduites en 2022, ce type de procédure dépasse cette année encore le volume des concertations préalables. Cette dynamique résulte de la réforme de 2016 qui a imposé le principe d'une concertation continue pour les projets, les plans ou programmes les plus importants.

Considérant l'inflation du nombre de concertations continues depuis la réforme de 2016, la CNDP a procédé à une évaluation quantitative de cette procédure particulière. Il en ressort que la CNDP a désigné des garant.e.s pour 82 projets, afin de veiller au continuum de l'information et de la participation entre la fin d'une concertation préalable ou d'un débat public et l'ouverture de l'enquête publique. Parmi ces 82 procédures, 42 sont encore en cours aujourd'hui. En moyenne, la durée nécessaire à la finalisation d'un projet, entre la fin de la concertation préalable ou du débat public et l'ouverture de l'enquête publique, est de 16 mois. L'étude montre que cette temporalité ne diffère pas selon qu'il s'agisse de l'élaboration d'un plan ou programme ou de la réalisation d'un projet.

La CNDP prévoit d'approfondir cette évaluation quantitative mais également de la compléter avec une analyse qualitative des données dont elle dispose. Ainsi, une comparaison entre les décisions des porteurs de projet prises à l'issue d'une concertation préalable ou d'un débat public et celles prises à l'issue de l'enquête publique semble opportune. De même, il est envisagé de mesurer l'éventuel approfondissement des thèmes mis en débat dans le cadre de la concertation continue et l'impact d'une telle procédure sur les évolutions potentielles des projets.

Afin de rendre plus effective la continuité de l'information et de la participation du public tout au long de l'élaboration d'un projet, la CNDP a mené une réflexion avec la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs en 2022. L'objectif est que ces procédures soient plus lisibles et plus simples pour le public comme pour les porteurs de projets. Les lignes directrices dégagées en commun ont été publiées sur le site de la CNDP sous la forme d'un guide. Les deux institutions se sont par ailleurs engagées à diffuser ces principes au sein de leurs réseaux respectifs.

La CNDP lance EN L!EN, sa plateforme collaborative à destination des garant.e.s

Par souci d'amélioration de l'animation du réseau des garant.e.s, la CNDP a lancé en mai 2022, EN L!EN, sa nouvelle plateforme collaborative. Celle-ci a vocation à répondre aux demandes formulées par l'ensemble du vivier en leur permettant de communiquer entre eux, d'échanger leurs expériences et de partager leurs bonnes pratiques.

Dans cet esprit, les garant.e.s sont affecté.e.s à différents groupes selon leur région ou encore selon le type de procédure de leurs missions. Un groupe recense également l'ensemble du vivier national. C'est désormais par ce biais que la CNDP communique avec ses garant.e.s (actualités, rencontres régionales, webinaires, etc.).

Par ailleurs, la plateforme centralise également tous les outils mis à leur disposition et permet l'accès aux différents logiciels utilisés par une entrée unique. Il en va ainsi pour la messagerie ou encore le logiciel d'indemnisation. De plus, un espace documentaire recense l'ensemble des ressources et les organise en fonction de leurs thématiques et des procédures concernées.

Depuis le lancement, sur un total de 226 garant.e.s, 209 ont procédé à leur inscription sur la plateforme et semblent s'approprier progressivement l'outil : 30 % se connectent au moins 2 fois par mois. Si la consultation de l'espace documentaire constitue l'usage le plus fréquent des utilisateurs et des utilisatrices, les publications les plus populaires sont manifestement celles relatives à la programmation des webinaires.

Un suivi des garantes et des garants à l'origine d'une harmonisation des pratiques de la CNDP

La CNDP a procédé à une nouvelle évaluation auprès de ses garant.e.s de la mise en œuvre des processus de concertation préalable issue des ordonnances de 2016. Au total, depuis 4 ans, 182 procédures ont ainsi pu être analysées sur la base de l'appréciation qualitative des garant.e.s, dont 78 % de projets et 22 % de plans et programmes.

S'agissant de la répartition des concertations préalables, la majorité se concentre dans les grandes régions urbaines. Plus particulièrement, l'évaluation montre une dynamique importante en Nouvelle-Aquitaine et dans les Hauts-de-France, passant respectivement de 2 et 3 concertations préalables tenues en 2021 à 7 et 9 en 2022.
Par ailleurs, il existe une répartition très équitable des concertations préalables selon la nature du responsable de projet (l'État, les établissements publics, les collectivités et les entreprises privées). Les projets relevant de l'article L121-8 du Code de l'environnement – c'est-à-dire les projets les plus importants soumis à la saisine obligatoire de la CNDP - sont portés prioritairement par l'État et les entreprises privées, alors que les collectivités et les établissements publics portent généralement les projets relevant de l'article L 121-17 – c'est-à-dire relevant d'une sollicitation volontaire auprès de la CNDP. De même, le type de procédure influence nettement la durée de la concertation ; les projets L121-8 durent en moyenne 65 jours, contre 50 pour les projets L121-17. Cette variation s'explique principalement par l'importance des enjeux des concertations L121-8 qui implique un temps de concertation plus long.

L'amélioration du suivi des garantes et des garants a permis l'harmonisation de leurs pratiques. En se saisissant plus nettement de leur capacité d'action et de prescription, les garant.e.s jouent un rôle de plus en plus actif qui influe substantiellement sur la phase préparatoire des concertations. Dans ce cadre, l'élaboration d'une analyse de contexte par les garantes et les garants se systématise. L'harmonisation de cette pratique s'explique par l'organisation régulière de co-formations des garant.e.s par la CNDP. En effet, chaque mois, les garantes et les garants ayant été désigné.e.s pour une nouvelle mission de concertation préalable se réunissent afin de partager l'instruction du dossier et ses principaux enjeux mais aussi pour échanger sur la conduite de la phase préparatoire de la concertation. De même, l'évaluation montre une affirmation nette de leur indépendance vis-à-vis du responsable de projet. Ainsi, en 2019, 11 concertations faisaient état de rencontres entre les acteurs et les garant.e.s en présence du responsable de projet, contre une seule en 2022.

On souligne également une augmentation sensible de l'intérêt manifesté par les responsables de projet pour les avis et prescriptions

des garant.e.s et une meilleure prise en compte de leurs recommandations. En effet, dans le cadre des préconisations formulées sur le dossier de concertation ou les modalités, une majorité de garant.e.s se sent « très largement écoutée » par les responsables de projet.

Cette meilleure prise en compte de leurs recommandations permet aux garant.e.s de promouvoir des modalités de participation innovantes et de faciliter notamment l'attractivité des concertations et l'inclusion d'un public diversifié et éloigné des décideurs. En 2022, toutes les concertations préalables ont été conçues pour toucher aussi bien les acteurs que le grand public. L'analyse des données recueillies témoigne de la prédominance de trois modalités en particulier : les réunions publiques, les ateliers thématiques et les contributions écrites. L'organisation de débats mobiles est toutefois en forte progression. Le débat mobile renvoie à tous les dispositifs qui permettent d'aller à la rencontre du public dans les lieux de vie fréquentés. Dans ce cadre, les lieux visés permettent de toucher des publics « non défini », des populations cibles ou encore de recueillir les contributions des personnes peu disponibles ou peu acculturées au débat mais très concernées par le projet. Sur 31 concertations préalables, 19 y ont eu recours. Le débat mobile devient véritablement un marqueur CNDP.

Néanmoins, pour un tiers des concertations préalables, les garantes et les garants regrettent que les modalités ne soient pas suffisamment connues du public. La diffusion de l'information pour une plus grande mobilisation des publics peut encore être améliorée.

Un autre signe de cette amélioration qualitative des concertations concerne la présentation d'alternatives au projet. En 2022, tous les dossiers de concertations préalables ont mentionné ces alternatives. Dans ce cadre, la proportion de projets modifiés à l'issue de la concertation reste stable et s'établit à environ un quart d'entre eux.

De même, la proportion des concertations préalables pour lesquelles l'option zéro, c'est-à-dire la non-réalisation du projet, est présentée dans le dossier de concertation préalable s'est inversée au fil du temps passant de 30 % en 2018 à 70 % en 2022. Seuls 5 % des projets sont abandonnés ou suspendus à l'issue de la concertation préalable.

L'amélioration des relations entre les garant.e.s et les responsables de projet est également visible à travers la qualité des réponses formulées par ces derniers. En 2022, 86 % des responsables de projet répondent de façon effective aux recommandations émises par les garant.e.s.

FOCUS

—

Résultats des concertations

CONCERTATION SUR LE PROJET « GOLFE DE GASCOGNE », UNE INTERCONNEXION ÉLECTRIQUE ENTRE LA FRANCE ET L'ESPAGNE

CONCERTATION SUR LES TRAMWAYS DE LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

CONCERTATION SUR LE PROJET DE CONSTRUCTION D'UNE USINE DE BATTERIES ÉLECTRIQUES À DOUAI DANS LE NORD. RETOUR D'EXPÉRIENCE DU MAÎTRE D'OUVRAGE ENVISION

La CNDP est consciente qu'il n'est pas toujours évident pour le public de comprendre de quelle manière sa participation a pesé sur l'élaboration des projets. Ainsi la CNDP œuvre depuis un certain temps à rendre les processus de « reddition des comptes » plus lisibles et à valoriser les concertations qui ont eu un impact sensible sur les projets ou sur la conduite des projets. Ci-dessous nous présentons deux exemples de concertation, dans lesquels les porteurs ont fait évoluer leurs projets à l'issue de la concertation. Le troisième exemple, donne à voir la vision du porteur de projet par rapport à l'impact de la concertation sur son projet.

1. Interconnexion électrique France - Espagne : une concertation continue permettant une modification du tracé pressenti.

Le tracé pressenti de cette interconnexion électrique a sensiblement été modifié, suite à une mobilisation importante des habitantes et des habitants, mais également des élu.e.s du territoire. La CNDP a engagé deux expertises indépendantes dans le cadre de cette concertation continue afin d'apporter des éclairages externes sur des sujets controversés.

La CNDP a été saisie le 20 juin 2017 par RTE pour un projet d'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne appelé « Golfe de Gascogne ». La concertation préalable a eu lieu du 4 octobre 2017 au 18 janvier 2018, puis suite à la décision du porteur de projet de poursuivre son projet à l'issue de cette concertation préalable, la CNDP a nommé un garant et une garante pour la concertation continue jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Le projet d'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne « Golfe de Gascogne », devait initialement se faire via un tracé entièrement sous-marin. Mais en mai 2019, après la découverte d'un glissement de terrain sous-marin important, au niveau du « Gouf de Capbreton », le porteur de projet INELFE a décidé de changer le tracé par un contournement terrestre au niveau du Gouf. Le tracé pressenti pour ce contournement a été source d'une mobilisation citoyenne importante. Plusieurs personnes se sont fortement opposées à ce tracé qui devait passer dans des zones urbanisées. La concertation a permis une évolution sensible du projet avec au final un nouvel itinéraire, plus long afin de s'écarter des zones urbanisées.
La CNDP a engagé deux expertises indépendantes dans le cadre de cette concertation continue, afin d'apporter des éclairages externes dans le cadre de débats très controversés.

- Devant la défiance d'une partie du public quant au choix du porteur de projet d'abandonner le tracé sous-marin au droit du « Gouf de Capbreton » et de le contourner par voie terrestre, la première expertise a permis au public de disposer d'un point de vue indépendant sur les conditions de ce choix.
- La seconde expertise sur les impacts des champs électromagnétiques statiques a été proposée du fait que des inquiétudes persistaient, et persistent encore, malgré les informations et les échanges proposés par le porteur de

projet à ce sujet. L'apport en toute indépendance d'une « Revue des revues » a permis au public de formuler leurs questionnements auprès d'un expert indépendant du porteur de projet et de disposer d'éclaircissements complémentaires.

Les garant.e.s ont pu présenter le bilan de la concertation continue lors de la concertation Fontaine qui se tient sous l'égide du préfet, et qui réunit l'ensemble des parties prenantes afin de permettre une bonne articulation entre ce dispositif participatif spécifique aux interconnexions électriques et la concertation grand public qui relève du code de l'environnement. Le bilan final des garant.e.s a été publié fin juin 2022, puis l'enquête publique a eu lieu au deuxième semestre de l'année 2022.

2. Tramways de la Métropole européenne de Lille : des projets de tramway revus et adaptés, suite à une concertation préalable riche en contributions

La concertation préalable a permis à la Métropole européenne de Lille (MEL) d'adapter son projet de tramway du pôle métropolitain de Lille et sa couronne pour intégrer certaines propositions du public. La Métropole s'est également engagée à approfondir ses études sur la desserte du secteur de Wattrelos et sur celle de la liaison transfrontalière, dans le cadre du projet de tramway du pôle métropolitain de Roubaix-Tourcoing.

La CNDP a été saisie le 23 juin 2021 par la Métropole européenne de Lille sur les projets de création de deux nouvelles lignes de tramways dans le cadre de son Schéma directeur des infrastructures de transport. La concertation préalable portant sur deux projets de tramways, mais aussi sur une approche globale des besoins en transport en commun sur le pôle métropolitain Lille, Roubaix, Tourcoing, a permis une mobilisation importante du public et l'expression de propositions et observations nombreuses.

Suite à la concertation préalable, la Métropole européenne de Lille a publié sa décision sur la poursuite de ces deux projets. La CNDP a publié un avis sur la complétude et la qualité des réponses apportées par la MEL à l'ensemble des observations du public.

Il en ressort que la concertation préalable a permis au maître d'ouvrage de modifier son projet pour intégrer certaines observations du public, notamment quant à l'emplacement du terminus de la branche nord de la ligne Lille et sa couronne, et l'opportunité de la desserte Wattignies-Seclin.

En ce qui concerne le projet de tramway du pôle métropolitain de Roubaix-Tourcoing, la concertation préalable a permis d'éclairer le choix par rapport aux différentes variantes soumises au débat. Dans ce cadre, la MEL s'est également engagée à mener des études pour évaluer l'opportunité de la desserte du secteur de Wattrelos et celle de la liaison tranfrontalière.

La CNDP constate que la MEL a apporté globalement des réponses complètes et argumentées aux questions du public et aux recommandations formulées dans le bilan des garants. À l'exception de deux points :

- le premier point concerne la proposition du public d'un tracé alternatif entre la place Tacq et la Citadelle Vauban. Les garants avaient demandé qu'avant tout choix définitif du tracé, une étude multicritère soit réalisée afin de comparer le tracé initialement proposé et le tracé proposé par le public. Or, le choix a été effectué sans que cette étude soit réalisée ;
- le deuxième point concerne la demande du public pour que soit étudiée la possibilité de desservir la gare Lille Europe plutôt que la gare Lille Flandres ; il était préconisé qu'une étude sur la fréquentation attendue, les ruptures de charge, les temps de correspondance pour les usages et la population desservie soit réalisée afin de comparer les deux alternatives. Or, les raisons qui ont conduit la MEL à privilégier la desserte de la gare Lille Flandres n'ont pas été expliquées préalablement à cette décision.

La CNDP a nommé un garant pour la concertation continue sur ces projets, d'ici l'enquête publique. Cette concertation continue sera l'occasion de poursuivre les échanges avec le public, et d'apporter les éléments d'informations demandés.

3. Retour d'expérience du maître d'ouvrage ENVISION AESC : concertation préalable et concertation continue relatives à la construction d'une usine de batteries électriques dans le Douaisis dans le Nord (59)

La CNDP a été saisie le 27 avril 2021 par la société ENVISION AESC Group pour un projet de construction d'une usine de production de batteries électriques. À l'issue de la concertation préalable la CNDP a publié un avis qui constate que la démarche a permis au public d'accéder à une information large sur le projet et de formuler des propositions sur la manière dont le projet pourrait s'inscrire dans le territoire. Ce même avis constate aussi que la concertation préalable a permis au maître d'ouvrage d'inscrire le projet dans le contexte local, en engageant des partenariats avec la communauté d'agglomération pour les questions de transport et avec les acteurs de l'emploi et de la formation en ce qui concerne le recrutement. Ainsi il nous a semblé intéressant d'interroger ce porteur de projets industriels sur son expérience de cette concertation préalable.

AESC est une entreprise japonaise détenue à 20 % par Nissan et à 80 % par l'entreprise chinoise Envision basée à Shanghai. Nous avons interrogé son directeur de projet dans un premier temps sur l'intérêt de saisir la CNDP : « La CNDP peut presque être un point d'entrée pour des entreprises comme nous. La France cherche des investissements étrangers et il est important d'être guidé par rapport aux complexités du projet dans son ensemble ; en termes de rigueur, notamment sur l'aspect environnemental, ce qui est demandé en France est parfois bien supérieur à ce qui est demandé dans d'autres pays. Et c'est vrai que quand on écoute les explications sur l'utilité de la concertation, ça paraît logique de la faire, c'est ça aussi l'avantage de la CNDP. » Le porteur de projet considère aussi qu'il faut prendre cette étape de concertation, de participation du public, de manière positive.

Nous avons également interrogé le porteur de projet sur la manière dont la concertation a impacté le projet et la conduite de projet. Le directeur de projet nous a répondu « la CNDP nous a finalement permis de connaître les préoccupations des riverains, des collectivités, des services de l'État. J'ai été surtout étonné de l'expertise des personnes. C'est-à-dire que les personnes qui étaient là, étaient là vraiment pour débattre. Moi j'ai trouvé ça vraiment très constructif et important de connaître le passé pour mieux construire l'avenir. »

> Pour une société étrangère comme nous, c'est quand même très utile d'avoir fait cette concertation, ne serait-ce que de comprendre les préoccupations et effectivement, vu qu'on est à l'amont, d'orienter les différentes stratégies et aspects opérationnels.

A la fin nous avons interrogé le porteur de projet sur les raisons qui le conduiraient à conseiller la CNDP à un autre porteur de projet : « [La concertation] soulève des questions comme l'emploi, l'eau et l'électricité qui sont des points importants. [...] C'est un moyen pour nous d'avoir des informations, toutes les informations d'un coup. » Le directeur de projet ajoute « [La concertation] permet de synthétiser et identifier les sujets prioritaires qu'il faut traiter et ça permet de faire une réponse assez claire par rapport à ça. »

> On a été complètement à l'écoute de ce que la CNDP nous conseillait. On est une société étrangère, on ne connaissait rien de tout ça donc les garants nous ont guidés. Tout s'est passé dans le timing prévu. Leur accompagnement a été efficace et précieux. Ça a permis de soulever tous les enjeux à la fois politiques et sociaux et tout ça ; c'est quand même une expertise que les sociétés n'ont pas en général donc c'est extrêmement précieux.

Pour terminer, le porteur de projet indique que grâce « au fait d'avoir pu débattre en amont à travers la concertation préalable, l'enquête publique s'est déroulée, sans nouvelles questions supplémentaires ni problèmes majeurs. »

4

AVIS, RECOMMANDATIONS ET MISSIONS DE CONSEIL

L'année 2022 a été caractérisée par une forte augmentation des missions de conseil et des avis méthodologiques, plus 60 % par rapport à 2021.

Les missions de conseil sont prévues par l'art. L121-1 du code de l'environnement. Pour chacune, la CNDP mandate un.e ou plusieurs garant.e.s pour formuler des préconisations sur toute question relative à la participation du public au nom de l'institution et dans le respect de ses principes.
À l'issue de la mission de conseil, les garant.e.s rédigent un bilan qui est transmis à la CNDP et à l'instance ayant sollicité cette mission. Afin de garantir l'indépendance des garant.e.s, leurs indemnisations et leurs frais sont pris en charge par la CNDP.

Ce sont essentiellement des structures publiques et des collectivités territoriales, désirant mettre en place des démarches d'implication de la société et des citoyennes et citoyens dans l'élaboration de leurs avis ou décisions, qui sollicitent la CNDP pour ce type de missions.

Pourquoi s'adresser à la CNDP pour une demande d'accompagnement méthodologique sur les questions de participation ?

Nous avons constaté trois raisons principales qui expliquent la saisine de la CNDP par les acteurs publics :

1. pouvoir bénéficier de conseils et de préconisations méthodologiques désintéressés, solides, s'appuyant sur une expérience de plus de 25 ans et sur une vision de la démocratie participative ambitieuse. Les collectivités et les acteurs publics ont expérimenté que la CNDP constitue un véritable centre de ressources et une sorte de « service public de la participation » affranchi de tout intérêt économique et entièrement dédié à la protection des droits participatifs des citoyen.ne.s

2. rendre plus « *accountable* » leurs démarches en demandant à la CNDP d'en garantir le bon déroulement par sa mission d'accompagnement, d'observation, d'exploitation et de synthèse des résultats des démarches participatives ;

3. créer ou récréer les conditions de dialogue ou de confiance sur des projets conflictuels. Dans ces cas, c'est l'expérience et la capacité de la CNDP à mettre toutes les parties autour de la table qui sont recherchées.

Dans quels domaines interviennent ces missions de conseil ?

Les demandes de conseil et avis méthodologique touchent des domaines très diversifiés : alimentation, bien vieillir, mise en place de conventions citoyennes ou de charte de la participation, adoption des PLU.

La loi ne prévoit aucune restriction en matière de sujet ou de domaine pour ces missions à partir du moment où elles concernent des questions de participation du public.

Cela signifie donc que ces missions ont été prévues par le législateur pour permettre à l'institution de partager ses compétences et expériences en matière de participation citoyenne au-delà du strict domaine environnemental.

Les missions de conseil en 2022

Dans l'année 2022, la CNDP a été saisie de 18 missions de conseil et avis méthodologiques :

- **Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Crisenoy ;**
- **Élaboration de la charte de la participation citoyenne de Rennes ;**
- **Convention citoyenne pour l'élaboration du PCAET Est ensemble ;**
- **Concertation nationale sur le système énergétique de demain ;**
- **Convention citoyenne pour le plan de stationnement d'Arcueil ;**
- **Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Carentan les Marais dans le cadre du projet « Hommage aux héros » ;**
- **Respect du droit à l'information avant l'adoption du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs ;**
- **Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Gallargues le Montueux dans le cadre du projet de création d'une ZAC ;**
- **États généraux de la mobilité de la Réunion ;**
- **Zone à faible émission de Grenoble ;**
- **Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Bernes sur Oise dans le cadre du projet d'établissement pénitentiaire ;**
- **Maison départementale du littoral de Mas Vieux ;**
- **Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Besançon dans le cadre de l'aménagement du quartier de Brette Brulard Plygones ;**
- **Conseil national de la refondation « bien vieillir » ;**
- **Observatoire de la participation citoyenne de Rennes ;**
- **Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Noiseau dans le cadre du projet d'établissement pénitentiaire ;**
- **Pacte des mobilités locales de Vitré communauté ;**
- **Élaboration du PPER Durance Lubéron Verdon.**

Focus : la mission de conseil auprès du gouvernement sur la concertation « Notre avenir énergétique se décide maintenant »

Au premier semestre 2022, sur demande du gouvernement, la CNDP a réalisé une mission de conseil auprès de ce dernier afin de proposer les modalités d'organisation d'une concertation nationale sur le système énergétique de demain. Les propositions de la CNDP ont été publiées en avril 2022. Le gouvernement a suivi les préconisations de la CNDP d'adopter une méthode mixte en deux phases : une première phase visant à recueillir la parole de toutes et tous à travers un dispositif territorialisé mettant en avant les spécificités régionales (tour de France des régions) ; et une seconde phase délibérative, axée sur un dispositif inédit, jamais mis en place en Europe : le « Forum des jeunesses, » constitué d'une assemblée de 200 jeunes tiré.e.s au sort, âgé.e.s entre 18 et 35 ans. Une plateforme participative complétait ces deux dispositifs et a été ouverte pendant toute la durée de la concertation.

Afin de veiller au droit à l'information et à la participation, un comité de garantie issu de la CNDP a été nommé par la Première ministre. Composé de M. Floran Augagneur, Mme Ilaria Casillo, Mme Isabelle Jarry et M. Thierry Lataste, son rôle a été d'évaluer les modalités de la concertation, de veiller à la transparence des dispositifs mis en place, de recueillir et de restituer la parole du public. Pour assurer ces missions, le comité de garantie a été présent tout au long de la concertation notamment dans le tour de France des régions et lors du forum des jeunesses. Il a également répondu aux interpellations du public et relayé auprès du gouvernement ses requêtes, participé aux réunions du comité de pilotage, formulé des avis et des préconisations. Il a rédigé deux documents de synthèse de la première phase de la concertation, ainsi que son bilan final.

5

LES DÉLÉGUÉ·E·S DE RÉGION

UN RÉSEAU DE DÉLÉGUÉ.E.S DE RÉGION DÉSORMAIS FINALISÉ

Compte tenu de la demande croissante de la participation du public et de l'importante augmentation de son activité ces dernières années, la CNDP a décidé de désigner des délégué.e.s de région. Leur mission consiste principalement à faire connaître la CNDP afin d'affirmer son ancrage dans les territoires et de promouvoir la culture de la participation. Dans ce cadre, les délégué.e.s bénéficient du soutien des garantes et garants de leur région. Cet appui se matérialise notamment par la mise en commun d'informations permettant une connaissance fine du territoire, mais aussi par la mise en relation avec les acteurs et actrices susceptibles de collaborer, relayer ou participer à une concertation ou un débat public. L'enjeu est bien que les exigences du Code de l'environnement en matière de participation soient connues, partagées et appliquées sur l'ensemble du territoire.

Afin d'intégrer progressivement les délégué.e.s en son sein, la CNDP a lancé un appel à candidature régional structuré en différentes vagues successives. Ce processus de recrutement s'est clôturé en juillet 2022 par la désignation des délégués des régions Centre-Val de Loire et Grand Est. Le réseau est désormais constitué. L'ensemble des délégu.é.e.s de région travaille en étroite collaboration avec l'équipe de la CNDP.

Pourquoi avez-vous souhaité être nommé délégué de région ?

Luc Martin,
délégué de la région Grand Est

Investi depuis plusieurs années dans le domaine des enquêtes publiques, j'ai été séduit par l'idée de promouvoir la culture de la participation, au plus près des acteurs de ma région, le Grand Est ainsi que des différents publics.

Jean-Louis Laure,
délégué de la région Centre-Val de Loire

Pour faire foisonner le débat public, c'est-à-dire faire connaître l'institution et susciter des opportunités de dialogue territorial.

L'ORGANISATION D'UNE PREMIÈRE RENCONTRE ENTRE DÉLÉGUÉ.E.S DE RÉGION

Le 25 novembre 2022, la CNDP a rassemblé l'ensemble des délégué.e.s de région à la Maison de l'Europe, à Paris. Un évènement important pour les délégué.e.s dont l'expérience varie selon la taille de la région, sa culture de la participation et le nombre de garant.e.s qu'elle comprend.

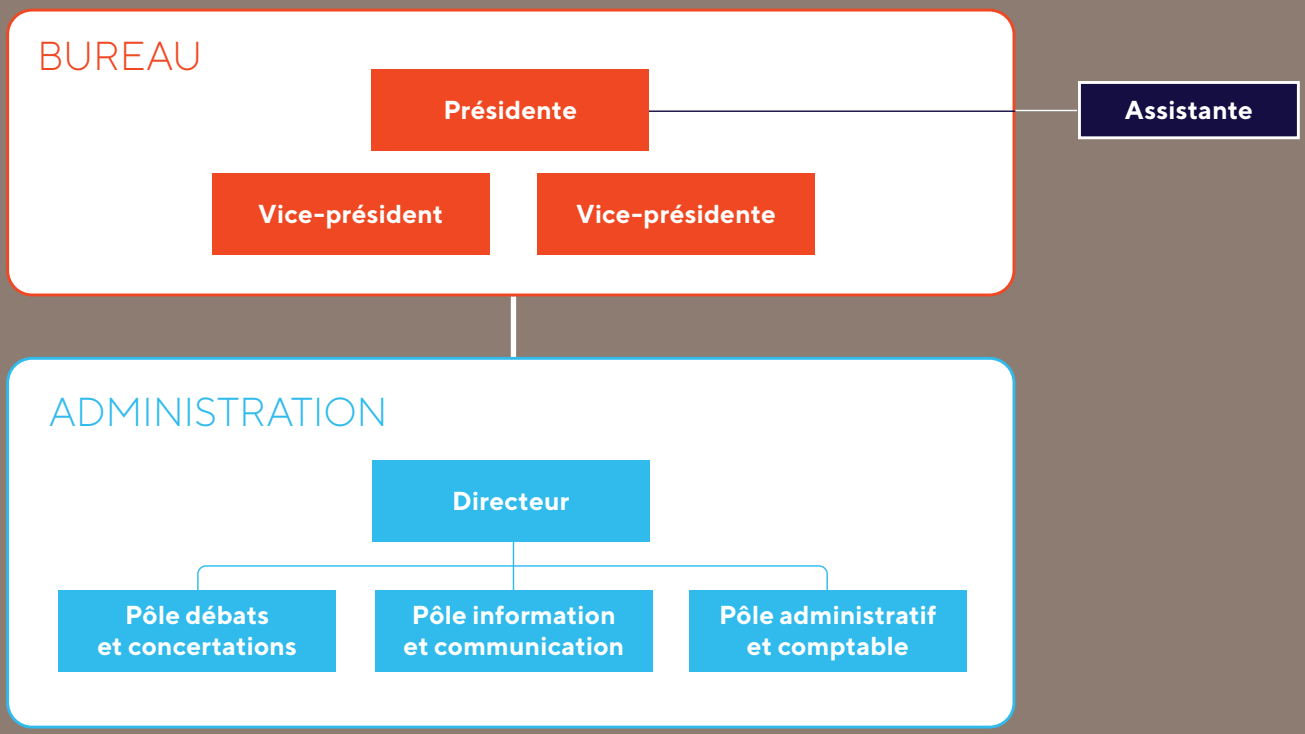
Des échanges, des témoignages et des ateliers leur ont permis de s'approprier les actualités de la CNDP et de dessiner les contours de leur mission pour l'année à venir. Le dialogue a notamment porté sur la manière d'identifier les projets qui relèvent obligatoirement ou non du champ de la CNDP et les démarches à entreprendre auprès des porteurs de projet. Une attention particulière a été prêtée aux retours formulés par les responsables de projet afin de mieux répondre à leurs éventuelles appréhensions. Une seconde réflexion a été menée autour de la construction et de l'animation de réseaux susceptibles d'être rapidement mobilisés dans le cadre des débats publics ou des concertations.

6

ORGANISATION DE LA CNDP

LE FONCTIONNEMENT

La présidente forme avec les deux vice-président·e·s un bureau permanent qui fonctionne collégialement. Sous l'autorité de la présidente, l'administration, composée de 10 équivalents temps plein, est dirigée par le directeur.



LE BUDGET

Le budget de la CNDP se décompose en 2 axes : le budget de fonctionnement et le budget de personnel, chacun s'exécutant en dépenses et en recettes.

S'ajoutent à cela, les crédits liés à l'organisation de débats publics, pilotés soit par délégation de gestion, soit par alimentation par fonds de concours. Ces crédits sont mis à disposition le temps de la procédure et gérés par les équipes de la CNDP mais proviennent des maîtres d'ouvrage qui sont tenus de supporter ces coûts, par voie conventionnelle.

Seuls les défraiements et les indemnisations des membres de la commission particulière de chaque débat public (CPDP) sont inscrits au budget propre de l'institution. Les défraiements dépendent du budget de fonctionnement de la CNDP et regroupent l'ensemble des frais de mission des collaborateurs et collaboratrices occasionnel.le.s du service public (COSP). Il s'agit des garant.e.s, des membres des CPDP, des délégué.e.s de région et des commissaires. Les indemnisations constituent les paies des COSP dont les montants sont encadrés par la loi et sont portés par le budget de personnel, en complément des salaires des agent.e.s des services.

2022 : Augmentation des actions de communication et de promotion de la CNDP

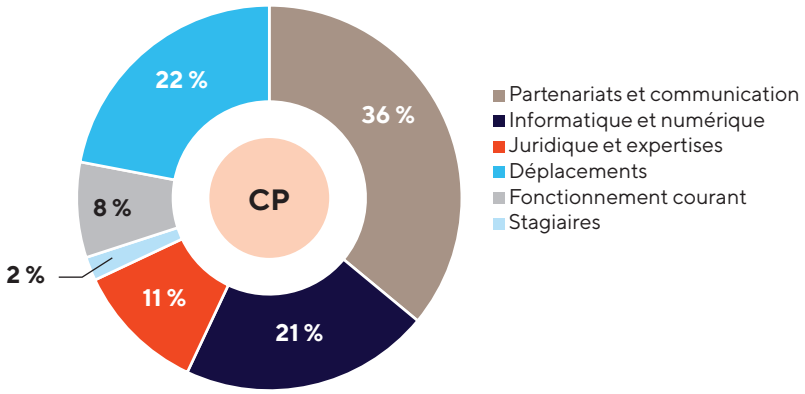
En 2022, comme en 2021, un abondement de l'enveloppe du titre 2 a dû être demandé, l'essentiel de cette enveloppe étant destiné à l'indemnisation des garant.e.s ou des équipes des débats publics.
Le budget de la CNDP répondant aux principes de la gestion budgétaire de l'État, il s'élabore et s'exécute en distinguant les crédits d'engagement (AE) destinés à passer les commandes, et les crédits de paiement (CP) destinés à payer les prestations correctement exécutées.

Le bilan budgétaire 2022 s'établit comme suit :

	TITRE 2 FRAIS DE PERSONNEL	TITRE 3 FRAIS DE FONCTIONNEMENT	BUDGET TOTAL
Budget initial 2022 PLF et PAP			
Autorisations d'engagement	**2 579 807 €**	**964 149 €**	**3 543 956 €**
Crédits de paiement	**2 579 807 €**	**964 149 €**	**3 543 956 €**
Réalisé en 2022			
Autorisations d'engagement	**2 663 025 €**	**765 349 €**	**3 408 243 €**
Crédits de paiement	**2 663 025 €**	**734 825 €**	**3 377 718 €**

Le suivi d'exécution et le dialogue de gestion en cours d'année ont permis d'effectuer des ajustements de l'enveloppe budgétaire initiale, au sein du programme 217, « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie », dont la CNDP constitue l'action n° 25.

En 2022, le budget de fonctionnement s'est ainsi exécuté à hauteur de 735 k€ de crédits de paiement (CP), selon la répartition ci-contre.



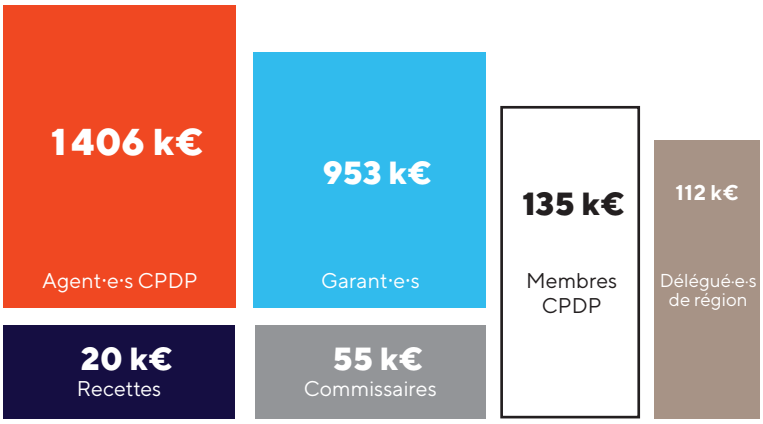
De manière générale la CNDP a réduit ses dépenses par rapport à 2021, notamment sur les postes informatique et numérique ainsi que juridique et expertise. Le poste principal de dépense reste celui des partenariats, de la communication et des dispositifs de promotion de la CNDP (INC, Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, OCDE, Décider ensemble, LERASS...).

Les dépenses de fonctionnement courant ont quant à elles augmenté en raison de la part croissante de la gestion des ressources humaines (formations, recrutements, action sociale...)

En 2022, l'exécution des engagements et des dépenses s'est faite à hauteur des montants indiqués dans le tableau ci-dessous :

	2022	
	AE	CP
Partenariats et communication	**262 766,70 €**	**264 103,90 €**
Informatique et numérique	**174 681,45 €**	**154 896,28 €**
Juridique / expertises	**88 152,76 €**	**76 799,56 €**
Stagiaires	**18 158,35 €**	**12 439,63 €**
Fonctionnement courant	**57 002,12 €**	**61 997,25 €**
Frais de déplacements	**164 588,01 €**	**164 588,01 €**

Les dépenses de personnel se sont quant à elles maintenues à hauteur de 2,70 M€ selon la répartition ci-contre :



20 k€ sont issus de la refacturation des indemnités des garant.e.s désigné.e.s sur les participations du public par voie électronique (PPVE).

Les dépenses des débats en 2022

En 2022 se sont terminés trois procédures de débats : HORIZEO, qui a porté sur un projet de plateforme photovoltaïque et les débats éoliens off-shore en Méditerranée (EOS) et en Nouvelle-Aquitaine (EOL NA). Un débat a été lancé en cours d'année concernant le programme nouveaux réacteurs nucléaires et projet PENLY (NRPP).

Concernant le débat HORIZEO, 20 k€ non utilisés ont été restitués au maître d'ouvrage.

S'agissant des frais de déplacement, à la charge de la CNDP, 40 k€ ont été remboursés sur l'année pour la fin des 3 débats et le lancement du quatrième.

	Coût total	dont en 2022
EOS	1 418 843,57 €	262 909,94 €
HORIZEO	1 029 071,98 €	355 076,50 €
EOL NOUVELLE AQUITAINE	1 399 519,03 €	826 822,14 €
NRPP	761 835,66 €	761 835,66 €
TOTAL	4 609 270,24 €	2 206 644,24 €
Sous total débats en clôture		617 986,44 €
Sous total débats en cours		1 588 657,80 €

SCHÉMA PLURIANNUEL DE MUTUALISATION AVEC LE MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

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

Mutualisation des locaux et de leur maintenance

La CNDP est hébergée dans les locaux du ministère de la Transition écologique ce qui permet de très importantes économies aussi bien en matière de loyers que de maintenance immobilière. Le rapport entre la surface utile nette et le nombre de postes de travail doit être apprécié de manière particulière dans le cas de la CNDP. Les membres des commissions particulières en charge de l'animation des débats publics et leurs secrétaires généraux doivent notamment pouvoir disposer de bureaux de passage à la CNDP. Le rapport devrait donc être calculé avec un nombre de postes de travail de l'ordre de 20.
Le montant des loyers économisés peut être estimé à 108 000 € a minima (sur la base du plafond de 400 € HT /m²).

	RÉALISATION 2019	RÉALISATION 2020	RÉALISATION 2021	RÉALISATION 2022
Loyers (en euros)	**0**	**0**	**0**	**0**
Surface utile brute du parc immobilier (en m²)	**365**	**365**	**365**	**365**
Surface utile nette du parc immobilier (en m²)	**270**	**270**	**270**	**270**
Nombre de postes de travail équipe permanente	**13**	**13**	**13**	**13**
Surface utile nette par poste de travail équipe permanente (en m²)	**20,76**	**20,76**	**20,76**	**20,76**
Nombre de postes de travail équipe permanente et équipes CPDP de passage	**20**	**20**	**16**	**16**
Surface utile nette par poste de travail équipe permanente et équipes CPDP de passage (en m²)	**15**	**13,5**	**16,87**	**16,87**

Mutualisation de la maintenance informatique et téléphonique

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

La CNDP a conclu une convention de support afin notamment de pouvoir se rattacher à la flotte de téléphonie mobile du ministère pour ses agent.e.s. La bascule des lignes a eu lieu en fin d'année 2022 et devrait représenter une économie annuelle de l'ordre de 10 k€.

L'appui des services ministériels

Que ce soit en matière de marchés, de budget, de numérique ou encore de ressources humaines, le ministère accepte, au cas par cas, de fournir un appui administratif et technique à la CNDP. Cet appui de très grande qualité est indispensable pour garantir un fonctionnement optimal et fournir une sécurité juridique à l'institution. Cela équivaut à 0,1 ETP à l'année.

Rattachement à certains marchés

La CNDP bénéficie, pour certaines prestations, des procédures marchés passées par le ministère ce qui lui permet de faire appel à ces titulaires en évitant d'avoir à établir ses propres marchés et de faire exécuter les prestations dans un cadre juridique légal et économiquement viable.

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 ».

Directrice de la publication : Chantal Jouanno
Conception graphique : Elsa Godet
Impression : Promoprint
Crédits photos : p. 15 © Benjamin Bechet ; p. 21 © Jules Carcassin-Romani ;
p. 31 © Nicolo Revelli-Beaumont/SIPA ; p. 39 © Getty Images ;
p. 43 © Freepik – wirestock / vwalakte / lunamarina ;
p. 45 © Guillaume Lechat.

Depuis 25 ans, la CNDP œuvre pour renforcer la démocratie participative dans le champ de l'environnement. Riche de cette expérience unique, elle amplifie son action pour défendre les principes fondamentaux de la participation, expérimenter et construire de nouvelles pratiques au service du public et de l'innovation démocratique.

LA commission nationale du débat public CNDP

244, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France
T. +33 1 40 81 12 63 - contact@debatpublic.fr
debatpublic.fr

facebook.com/debatpublic @CNDPDebatPublic commission-nationale-du-débat-public

flickr.com/photos/cndpdebatpublic dailymotion.com/debatpublic