

Le 17 avril 2023

**Questionnaire de Mme Lisa Belluco, rapporteure, à
l'attention de M. Marc Papinutti, dont la
nomination est proposée par le Président de la
République à la fonction de président de la
Commission nationale du débat public
(CNDP)**

1. Quels sont les motivations qui vous animent pour assurer la présidence de la Commission nationale du débat public (CNDP) ?

Depuis ma formation d'ingénieur des travaux publics de l'Etat, j'ai eu la chance d'avoir un parcours varié dans les transports, où se retrouvent débats de projets ou de politiques publiques, et des schémas d'infrastructures à toutes les échelles de territoire.

J'ai donc pu voir, sur près de 40 années, l'évolution des besoins de participation de tous les acteurs, qu'il s'agisse de collectivités, parties prenantes, associations ou simples citoyens.

J'ai notamment été moi-même, en qualité de maîtres d'ouvrages fluviaux ou routiers, lorsque j'étais DG de VNF et à la DGITM, en situation d'avoir à demander l'organisation des débats publics, ce qui m'a permis de mesurer toute l'importance de la participation citoyenne pour enrichir le projet du maître d'ouvrage, le renforcer et qu'il corresponde aux attentes des territoires.

J'ai également constaté combien l'écoute du public, l'organisation d'espaces d'expression et d'échange, la capacité du maître d'ouvrage à apporter des réponses circonstanciées, à proposer des solutions alternatives, bref, à créer les conditions d'une construction partagée du projet, construction devant être suivie d'engagements, étaient essentiels à la réussite de ces sujets non seulement pour aller jusqu'à l'enquête publique, mais aussi plus simplement pour amener les citoyens à s'exprimer. En effet, tous ne profitent pas des projets concernés, et parfois les subissent.

C'est cette expérience que j'entends mettre au service de cette institution centrale de la démocratie participative dans notre pays qu'est la CNDP, à l'heure où la prise en compte des impacts environnementaux des projets est une attente réclamée avec force par nos concitoyens.

En effet, il faut aller plus loin dans la recherche de la participation citoyenne, c'est-à-dire dépasser l'idée initiale de consensus à trouver sur des projets pour rechercher la garantie absolue que tous les citoyens puissent contribuer à la décision. C'est surtout le fait de garantir cette participation à la construction de politiques qui m'intéresse, au-delà de l'objet même du débat et de la dynamique qui est derrière le besoin de participer des citoyens.

C'est tout particulièrement dans le cadre des transitions écologiques et énergétiques qu'il me semble impératif de partager et d'entendre tous les citoyens et sur tous les territoires.

2. Quelles compétences, expertises, expériences concrètes, en lien avec le débat public, avez-vous développées ou exercées dans vos précédentes fonctions ?

A la fin des années 1990, j'ai animé l'élaboration du premier plan de déplacements urbains d'Ile-de-France qui, de sa phase de concertation à son enquête publique, a été réalisé avec 500 délibérations de collectivités, près de 200 000 réponses à des lettres T et une enquête sur chacune des communes. Pour un objet qui n'était pas en lui-même un projet d'une infrastructure mais la planification d'une politique publique.

Entre 2010 et 2017, à VNF, j'ai dirigé la politique des transports fluviaux et un grand projet, le Canal Seine Nord Europe ainsi que son transfert dans une société de projet régionale. J'ai également dirigé la concertation de l'Oise Aval avec la direction territoriale.

A VNF, lors des débats, en partie communs, de l'aménagement de la Plaine de la Bassée et de la liaison Bray-Nogent, j'ai eu l'occasion d'être challengé face aux citoyens, avec déjà le sujet de l'eau en Ile-de-France pour les inondations et la navigation.

J'ai même eu l'occasion d'intervenir à plusieurs reprises, et sur des sujets différents, sur le territoire de la Sambre-Avesnois : j'ai suivi personnellement, avant la concertation sur le sujet, la RN2 de Laon à Maubeuge, et la réouverture du canal de la Sambre à l'Oise (en tant que Directeur de VNF).

Suite à la LOM, dans le cadre de France Mobilité et ses ambassadeurs, présidé par Jean- Marc Zulesi, j'ai œuvré pour le partage d'expériences autour des mobilités à toutes les échelles géographiques.

C'est enfin autour du vélo tant par le « coup de pouce vélo » que les « coronapistes », que j'ai compris, grâce à la *Fédération des Usagers de la Bicyclette* et au *Club des villes cyclables et marchables*, que l'action publique peut être simple, rapide et faire avancer des choses pratiquement dans la co-construction. Je citerai l'exemple de la piste cyclable sur le pont de Neuilly, mise en place en 2020, avec plus de 3000 cyclistes par jour.

3. Quelles seraient les priorités de votre action à la tête de la CNDP dans les premiers mois de votre mandat ?

Ma première action, à court terme, sera de mieux présenter le travail essentiel de la CNDP déjà réalisé et sa contribution future pour la démocratie représentative, ainsi que les saisines possibles dans le cadre législatif et réglementaire actuel. Il s'agit aussi

de renforcer le lien avec la représentation nationale et dans les territoires, par l'installation complète des délégués de région.

J'ai également pris connaissance de plusieurs rapports publics existants ou notes : « une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale » de la CNDP, le rapport Bernasconi à la demande de Jean Castex, le rapport IGEDD sur « la modernisation de la participation du public et des procédures environnementales », le rapport Muschotti sur « la création d'un défenseur de l'environnement et des générations futures », et par ailleurs des projets de loi qui sont en préparation. Les textes existants étant nombreux et parfois complexes, il m'apparaît nécessaire d'échanger très rapidement avec l'Autorité Environnementale, le CESE, les commissaires enquêteurs, le Parlement et l'Exécutif, afin de bien afficher les fonctionnements en toute indépendance de chacun tout en étant vigilant à assurer une vraie cohérence globale face au citoyen, à droit constant. Ces documents doivent être analysés et des suites mises en œuvre. Ce travail pourrait être la base de transformations règlementaires, voire législatives.

En parallèle, il faut poursuivre la professionnalisation du vivier de garants, assurer son renouvellement et sa mixité.

Dans une quatrième action, il s'avère également indispensable de confirmer le rôle d'une autorité garante du droit à l'information et la participation, en complément de son rôle historique dont je rappelle qu'il a été étendu en 2016 à des projets de moindre ampleur mais dont l'exercice est aussi nécessaire et bien reçu.

De plus, il faut diversifier les moyens pour s'assurer que l'on touche les publics les plus larges. Car pour tous les citoyens confrontés au changement climatique, il y a tout intérêt à être acteur des politiques publiques. Et c'est pour cela qu'il faut élargir les partenariats et les méthodes afin de viser l'inclusion des publics éloignés dans les dispositifs participatifs (analyse des retours d'expérience de 25 ans de débats publics par exemple).

Enfin, il me semble indispensable de mieux utiliser les compétences existantes de la CNDP sur des sujets nouveaux, car les méthodes de la participation citoyenne peuvent s'appliquer à des nombreux sujets (agriculture, santé, eau notamment).

Dans les actions plus concrètes, dans la ligne de ce qui est en cours :

- A court terme, audition des garants de la concertation mix énergétique et la Commission Particulière du débat Penly dans ses deux commissions compétentes dans les domaines économique et du développement durable, pour la LPEC (avec PPE et SNBC) ;
- La préparation des débats publics sur les documents stratégiques de façades ;
- L'accompagnement méthodologique pour la consultation en cours, au sujet de la pérennisation d'une voie réservée sur le boulevard périphérique parisien au-delà des JO 2024 ;
- La préparation du débat pour la Mine de Lithium ;
- Un travail méthodologique sur l'eau (notamment sur ce qui est mis au débat ou à la concertation), au regard des multiples sujets (santé publique, biodiversité,

agriculture, énergie, transport), des multiples acteurs impliqués et les différentes gouvernances aux échelles territoriales ;

- Une saisine éventuelle sur la biodiversité, qui n'est pas dans le champ des plans et programmes.

4. La CNDP est une autorité administrative indépendante. Elle n'est sous la tutelle ou l'autorité d'aucun ministre. L'indépendance de la CNDP est indispensable pour encourager les citoyens à participer au débat public., Dans quelle mesure pensez-vous que votre profil d'ancien directeur de cabinet de Mme Élisabeth Borne et de M. Christophe Béchu, ayant participé à initier certains des projets qui feront l'objet de débats, permet d'offrir ce gage d'indépendance aux citoyens ?

Pour la CNDP, je serai particulièrement attaché à l'indépendance de la personne du Président de la commission, comme j'ai pu l'être dans l'exercice de mes quarante années d'activité dans la fonction publique d'Etat et avec les Ministres et Gouvernements successifs, qui ont dirigé mes administrations.

Des services d'études, de mon passage à la recherche de consensus dans le secteur du transport routier, de grands projets d'infrastructure, ou même dans les cabinets ministériels, je me suis toujours attaché à écouter tous les publics, avec le même niveau d'écoute et d'attention, ainsi que participer personnellement aux auditions parlementaires.

Par ailleurs et en complément, l'instance décisionnaire de la Commission nationale du débat public est composée d'un bureau permanent (Présidence et Vice-Présidence) et de 22 commissaires (personnalités qualifiées, magistrates et magistrats, personnalités élues ou qui représentent des associations et des syndicats...), dont la nomination est assurée par décret pour une durée de cinq ans renouvelable une fois et proposés par 19 institutions.

Dans ce contexte, il me semble que la décision collégiale, qui est la règle générale, est à même de permettre de s'assurer du gage d'indépendance du Président via aussi ses propres Vice-Présidents et donc les décisions de la Commission.

Pour mémoire, les deux membres du Parlement sont Monsieur Jean-Pierre PONT, député du Pas-de-Calais et Madame Kristina PLUCHET Sénatrice de l'Eure.

Enfin, à titre personnel, je me suis toujours engagé résolument dans l'exercice des fonctions qui étaient les miennes, les exerçant pleinement, l'expérience confortant chaque jour la liberté et la capacité d'initiative qui sont les miennes dans le cadre fixé par les lois et règlements.

5. Il y a quelques semaines, vous avez été proposé par le Président de la République pour la présidence de l'Autorité de régulation des transports (ART). Quelques jours avant l'examen de votre candidature, le Secrétariat général du gouvernement a informé les sénateurs d'un retrait de candidature « pour raisons personnelles ». Le retrait de votre candidature était-il réellement lié à des raisons personnelles ou au risque de conflit d'intérêts lié à vos anciennes fonctions, qui vous aurait obligé à vous déporter d'une grande partie des dossiers relevant de l'ART ?

Ma candidature a été proposée à la présidence de l'Autorité de régulation des transports (ART), après une première analyse de mon dossier. Un échange informel avec les membres du collège de l'ART, éclairé par les textes régissant l'organisation et le fonctionnement de cette institution - y compris son règlement intérieur - m'a convaincu que le maintien de cette candidature m'aurait obligé à me "déporter" sur un nombre important de dossiers et pouvait, en outre, jeter le doute sur l'indépendance de cette institution. J'ai, en conscience, considéré que les conditions d'un exercice plein et entier des fonctions qui m'auraient été confiées, n'étaient pas réunies. J'ajoute que durant près de quarante ans, je me suis pleinement engagé au service de l'intérêt général, résolument et totalement.

L'avis complémentaire rendu ensuite par la HATVP à la demande de la Secrétaire générale du Gouvernement sur cette nomination concluait à l'absence d'obstacle de principe à ma nomination à la présidence de l'ART. J'ai toutefois estimé que les conditions d'un exercice à la fois plein, entier et serein des fonctions de président de cette Autorité, n'étaient toujours pas réunies. Je n'ai donc pas souhaité persévérer dans cette démarche.

6. L'article L. 121-5 du code de l'environnement dispose que « les membres de la Commission nationale [du débat public] et des commissions particulières intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation préalable se rapportant à cette opération ». Dans son avis, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) souligne que : « Si, par principe, l'exercice de fonctions au sein de la CNDP ou de la Cour des comptes est compatible avec les fonctions de directeur de cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de DGITM précédemment exercées par M. Papinutti, l'impartialité de ce dernier pourrait néanmoins se trouver mise en cause dans certaines hypothèses. Il en irait ainsi s'il devait se prononcer, en qualité de président de la CNDP, sur des débats ou procédures de concertation liés à des projets dont il aurait connu au titre de ses anciennes fonctions de directeur de cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ou de DGITM, ou portés par un service qu'il dirigeait » (...). De telles difficultés déontologiques justifieraient ainsi, dans l'exercice de l'une ou l'autre de ces fonctions, la mise en œuvre de mesures de déport adaptées ». Comment pensez-vous gérer cette incompatibilité ? À combien évaluez-vous le nombre de dossiers pour lesquels vous devriez vous déporter ?

Sous réserve de compléments d'analyse en cours avec le bureau de la commission, c'est environ une dizaine de projets concernés directement dont je me dois d'assurer un déport. Je parle ici de projets dont la concertation préalable est en cours ou qui sont en concertation continue jusqu'à l'enquête publique sur une durée de trois ans, depuis début 2020, sur 80 en cours à la CNDP actuellement. Dans ces cas, les Vice-Présidents assureront le déport, après information de la Commission.

7. En application de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, la CNDP est obligatoirement saisie, par le maître d'ouvrage, « de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel » répondent aux critères et seuils définis par l'article R. 121-2 du même code. Or, lorsque vous étiez DGITM, la société ASF vous a transmis une estimation du coût du projet de contournement Ouest de Montpellier, laquelle dépassait les seuils définis par le code. Le montage financier a d'ailleurs été récemment annulé et déclaré

comme illégal par le Conseil d'État. Pouvez-vous détailler votre implication dans ce dossier et pourquoi un tel projet d'infrastructure n'a pas fait l'objet d'un débat public ?

Le contournement Ouest de Montpellier a fait l'objet de premiers débats en 1995, puis d'un dossier de voirie d'agglomération en 2002. Le projet a également fait l'objet de 2 concertations publiques en 2004 et 2006, étant inscrit dans les différents plans d'aménagements territoriaux (DVA de Montpellier, SCoT et PDU de la métropole).

En 2016, le projet étant alors estimé à 230M€, le maître d'ouvrage a informé la CNDP, à l'occasion d'une nouvelle phase de concertation, de sa décision de ne pas la saisir, en conformité avec le code de l'Environnement. Il a par ailleurs porté cette information à la connaissance du public, comme imposé par le code, pour permettre une éventuelle saisine de la CNDP par les acteurs locaux, ce qui n'a pas été demandé. Ensuite s'est déroulée l'enquête publique qui a abouti à un arrêté ministériel du 2 septembre 2021. Le coût du projet, d'une longueur d'environ 6 km, est estimé lors de l'enquête publique en 2020 à environ 237,1 millions d'euros HT (hors taxes), valeur septembre 2018, soit 278,3 M€ TTC (donc un montant inférieur aux seuils cités).

Le décret de la loi ASAP du 30 juillet 2020 a par ailleurs modifié l'ensemble des seuils financiers prévus au R 121-2 du code de l'environnement par l'application simple de l'indice TP01. Le décret n'a cependant pas modifié les seuils fonctionnels de déclenchement garantissant ainsi la qualité de participation du public.

Ensuite le financement a été recherché via un paiement par les péages d'utilisateurs de l'ensemble du réseau d'ASF et a abouti sur un avenant du contrat de concession d'ASF. L'avenant a été approuvé par décret en conseil d'Etat du 28 janvier 2022. Par décision du 27 janvier 2023, le conseil d'Etat statuant au contentieux a annulé les modalités de financement par le péage. Le juge a considéré que faire supporter à tous les usagers d'ASF n'était pas compatible avec le principe de proportionnalité entre le montant du tarif et la valeur du service rendu. Le juge a ainsi invité l'Etat et le concessionnaire à mieux cibler un financement par l'utilisateur. En revanche le principe de l'adossement à ASF n'a pas été remis en cause, de même que la gratuité du COM. Ce jugement est sans incidence sur le projet lui-même.

8. En octobre 2022, la CNDP a lancé le débat sur les réacteurs EPR2 sur le site de Penly, ensuite élargi à la construction de six, puis de quatorze nouveaux réacteurs. Ce débat a été entravé par la volonté du gouvernement de faire passer en force son programme nucléaire, notamment via le projet de loi d'accélération du nucléaire. Faisant fi du débat en cours, le Sénat a adopté ce projet de loi lors duquel la ministre de la transition énergétique a notamment soutenu la suppression de l'objectif de réduction de la part du nucléaire. Déjà en 2019, un article de la loi énergie-climat avait permis que les orientations de la future loi de programmation sur l'énergie et le climat puissent faire l'objet d'une simple concertation organisée par le maître d'ouvrage, l'État en l'occurrence, et non d'un débat public organisé par la CNDP, autorité administrative indépendante de toutes les parties prenantes.
Comment jugez-vous l'inaptitude du gouvernement à laisser les citoyens s'informer et s'exprimer sur certains sujets comme le nucléaire et la décision d'agir sans attendre les conclusions du débat public ? Comment jugez-vous le refus du gouvernement d'attendre les conclusions du débat public pour légiférer ?

Il s'agit de plusieurs procédures différentes :

- Le débat sur les réacteurs EPR2 fait suite à une saisine obligatoire d'EDF qui elle-même fait suite à une mission de conseil
- C'est la PPE que la loi de 2019 avait sortie du champ de saisine obligatoire de la CNDP pour une concertation nationale avec garant (décret mars 2023)
- La LPEC ne fait pas partie du champ obligatoire de saisine de la CNDP, elle vient de faire l'objet d'une concertation avec plusieurs garants CNDP dont le rapport est disponible sur le site de la CNDP.

Le calendrier du dépôt du projet de loi accélération nucléaire n'était certes pas idéal, mais ces dispositions ne préemptent pas les orientations finales qui seront arrêtées par la LPEC et par la PPE. Or, ce sont ces deux textes qui sont censés être alimentés par la concertation sur le mix et par le débat public CNDP sur le nouveau programme nucléaire de EDF.

A cet égard, il me semblerait important que les commissions concernées de l'Assemblée Nationale et du Sénat, entendent les garants de la concertation et la commission particulière du débat public.

9. De la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) à la loi d'accélération du nucléaire, le gouvernement multiplie ces dernières années les initiatives pour détricoter le droit de l'environnement et limiter le droit à l'information et à la participation des citoyens (attaques contre les enquêtes publiques, réduction du temps de participation, limitation aux seuls outils numériques). Dans le cadre de la préparation du projet de loi « Industrie verte », il réfléchit à aller plus loin en exonérant de passage en CNDP les projets dès lors qu'ils contribuent à la décarbonation. Quel a été votre rôle / implication, dans vos précédentes fonctions, dans l'établissement de ces politiques publiques ? Comment comptez-vous vous mobiliser pour défendre la CNDP et le droit constitutionnel des citoyens à participer à l'élaboration des décisions publiques ?

J'ai quitté le cabinet du Ministre de la transition Ecologique le 27 février 2023, soit avant que les travaux même des pilotes soient terminés et rendus publics.

Ce projet de loi « Industrie verte », initialement porté par le Ministère de l'Economie, a été récemment présenté au CNTE et ne comporte finalement pas de dispositions d'exonérations de passage de la CNDP des projets alors que des documents préparatoires à la loi « Propositions des pilotes pour le projet de loi Industrie Verte » l'indiquaient.

Il convient aussi de préciser, par exemple, que les quatre projets actuels de gigafactory des Hauts de France, ont utilisé ou utilisent encore les procédures CNDP de concertation initiale puis continue ; pour ces projets les maîtres d'ouvrages sont des nouveaux acteurs très récents ou créés pour le seul projet. Le premier de ces projets devrait commencer à produire à la fin de l'année, pour une saisine de la CNDP fin 2020, ce qui reste assez court.

Le projet de loi comporterait toutefois un point complexe dans les propres règles de la CNDP quant à la continuité de garant à commissaire enquêteur. Le garant est par

construction neutre par rapport au projet concerné alors que le commissaire enquêteur par nature donne lui un avis motivé, sur un dossier soumis à l'enquête publique.

Ces documents, mis en accès au public, comportent l'ensemble des pièces pouvant atteindre le volume de 3000 pages pour une gigafactory. Ces documents ont été analysés par l'administration pour les autorisations et ont fait l'objet d'un avis de l'Autorité Environnementale joint au dossier de l'Enquête Publique, il y a probablement un point à corriger, car au-delà des risques contentieux, ce volume des pièces n'est pas vraiment accessible lors de l'enquête publique aux citoyens, ni simple à produire en qualité.

10. La CNDP dispose d'une équipe réduite à l'échelon central, avec une dizaine de collaborateurs. Estimez-vous prioritaire et réaliste d'augmenter son plafond d'ETP dans le projet de loi de finances pour 2024 ?

Le total d'ETP a été augmenté de 2 ETP dans le LFI 2023 (de 9 à 11 ETP, hors bureau).

Une augmentation future du plafond d'ETP se justifie effectivement au regard de l'augmentation de l'activité de la CNDP pour les années à venir et de l'opportunité d'internaliser certaines fonctions stratégiques et sensibles pour la CNDP (comme les SG de débats publics par exemple).

Pour donner un ordre d'idée, actuellement, la CNDP garantit environ 80 concertations qui sont en cours sur tout le territoire français, territoires ultramarins compris.

Par ailleurs, la diversification des moyens mobilisés pour atteindre de nouveaux publics (cf. réponse à la question 3) pourrait faire apparaître des besoins de renforts complémentaires.

11. Quel commentaire apportez-vous aux propos suivants de Mme Chantal Jouanno, dans un entretien accordé à M. Jean-Michel Fourniau, directeur de recherche émérite à l'Université Gustave Eiffel le 23 janvier dernier (publié par La Fabrique de l'Écologie) : « Pendant cinq ans (2018-2023), on a vu une tension extrêmement forte entre un discours sur la participation du public partant du constat d'un besoin effectivement exprimé, et une pratique de réforme des procédures d'autorisation des projets au nom de l'urgence, qui visait au contraire à supprimer de la participation. Les deux plus importants reculs ayant été d'une part de limiter le droit d'initiative du public, et d'autre part de supprimer l'obligation de participation pour un grand nombre de projets quand les seuils de saisine de la CNDP ont été doublés. Ce sont les mouvements les plus emblématiques mais tous les actes ont témoigné de l'idée selon laquelle " la participation, c'est bien, mais ça fait perdre du temps " ».

Ma conviction est que le débat public permet toujours de faire évoluer le projet, la politique publique ou le programme, donc permet de gagner du temps dans les suites de la procédure. De plus la concertation continue qui lui succède, évite les « trous » entre la concertation préalable et l'enquête publique, notamment lorsque le bouclage du financement est complexe. Pour certains projets complexes et longs, je suis convaincu que, lorsqu'il y a un cadrage préalable de l'autorité environnementale, il y a non seulement un gain dans la qualité du débat et mais également, et surtout, que l'émergence des sujets de controverse est plus rapide et plus simple.

Pour certains projets, il faudrait probablement convenir de délais plus courts pour ne pas compromettre des projets qui ont besoin d'un temps court, c'est d'ailleurs vérifié en choisissant une consultation préalable au lieu d'un grand débat ...

Les seuils financiers pour les projets d'infrastructures de transport n'avaient pas été actualisés depuis la publication du décret n°2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public. En se basant sur l'évolution de l'index des prix « TP01 » et les nouveaux ont tenu compte de cette hausse. D'autres cas de figure relèvent plutôt de l'indice BT01.

Au final, et j'ai pu le vivre tout au long de mon parcours comme porteur de projets (de politiques publiques, d'infrastructures, de transformations...), le temps du dialogue est à considérer non pas comme une dépense mais un investissement. Il y a indéniablement un travail pédagogique à faire auprès de l'ensemble des porteurs de projets pour faire (re)découvrir cette évidence.

12. En 2019, Mme Chantal Jouanno a démissionné de l'organisation du grand débat national, après que le gouvernement a refusé de se soumettre à la méthodologie de la CNDP pour son organisation, afin d'éviter le risque, selon elle, que le débat ne devienne une « campagne de communication ». Comment jugez-vous cette prise de position ? Comment réagirez-vous si le gouvernement refuse à nouveau de se soumettre à la méthodologie de la CNDP pour de futurs débats ?

La récente concertation sur le système énergétique de demain « notre avenir énergétique se décide maintenant », a suivi entièrement les processus et recommandations de la CNDP, avec quatre garants, dont la lettre de mission a été écrite par la Première Ministre. Ce débat vient de se terminer, et le rapport du comité de garantie de la concertation nationale a été publié, le 10 mars 2023. La concertation alimentera la loi de programmation énergie climat.

Il est donc possible de mettre en œuvre les règles de la CNDP sur des sujets pourtant complexes, ce à quoi je m'attacherai.

13. Considérez-vous, en l'état des débats sur le bilan et les perspectives de la CNDP, présentés entre autre par Mme Chantal Jouanno devant la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale le 15 février 2023, que la CNDP doit confirmer son évolution d'instance organisatrice des débats à celle d'instance garante de la participation du public ? Comment œuvrer pour que la participation du public ne soit pas une simple consultation mais permette de contribuer plus avant à l'élaboration des projets ? Comment faire en sorte que les parlementaires tiennent davantage compte de la participation du public ?

Cette évolution mentionnée par Chantal Jouanno est une évolution de long terme, en court notamment depuis que la CNDP est devenue autorité indépendante en 2002. Cette indépendance lui permet de constituer un tiers de confiance pour le public et de mieux défendre ses droits à l'information et à la participation dans les processus décisionnels.

Pour la participation du public à l'élaboration des projets :

- Rendre plus visible les effets de la participation sur les décisions. Les premières données de la CNDP indiquent que la participation a une influence souvent substantielle sur la décision (voir « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale »). C'est pourquoi il importe de poursuivre ce travail d'analyse de données pour mesurer plus précisément cette influence, puis de la rendre plus visible pour le public ;
- Renforcer l'influence de la participation en renforçant la reddition des comptes par exemple ;
- Tisser un lien plus étroit et systématique avec les parlementaires nationaux des territoires où les débats se déroulent.

14. La CNDP avait émis en 2019 trois propositions pour améliorer la démocratie environnementale :

- Renforcer le droit à l'information du public par un rapprochement avec l'Autorité environnementale ;
- Renforcer les garanties du respect des procédures participatives et environnementales en dotant cette nouvelle autorité du pouvoir de certifier le respect des procédures participatives et d'évaluation environnementale ;
- Garantir l'effectivité de la participation par l'obligation, pour le maître d'ouvrage, de répondre de manière motivée à tous les arguments et propositions du public.

Que pensez-vous de ces propositions ?

Ces propositions manifestent la volonté de rendre plus effectif le droit à l'information et à la participation du public, tout en rendant l'enchaînement des procédures plus lisible, et plus simple pour les maîtres d'ouvrage (guichet unique).

Le rapprochement avec l'Ae pourrait prendre plusieurs formes (cadrages préalables par exemple).

Quant à l'effectivité de la participation, il pourrait s'agir de renforcer la phase de reddition. Plusieurs actions vont déjà dans ce sens : les avis de la CNDP après les réponses des maîtres d'ouvrage, la CNDP et la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) renforcent également la reddition des comptes sur tout le continuum de la participation).

J'y suis favorable.

15. Le rôle des garants habilités par la CNDP à mener une concertation préalable ou un débat public est primordial pour son fonctionnement. Il est parallèlement relativement peu connu. Est-il envisageable que la CNDP en assure une plus grande publicité, afin de disposer d'un vivier suffisant de personnes ayant une expérience des affaires publiques, notamment dans le domaine environnemental ? Comptez-vous en outre accroître le nombre de garantes, encore trop peu nombreuses par rapport aux hommes ?

Le vivier de garants a été constitué en 2016/17 et réouvert en 2019, ce qui a permis de diversifier davantage les profils, rajeunir et féminiser.

La CNDP est très vigilante au respect de la parité dans les nominations de garantes et de garants.

En 2021, la CNDP a nommé 147 garants et garantes, 13 membres du CPDP et 11 délégué.e.s de région dont 43% de femmes.

Je m'attacherai à continuer cette diversification et le rajeunissement.

16. Pensez-vous qu'il serait nécessaire qu'un débat public national soit organisé sur l'eau, et non plus par bassin, compte tenu de la réflexion générale à conduire sur cette ressource en voie de raréfaction, en complément de la note d'éclairage publiée en 2022 par la CNDP ?
Un débat public organisé par la CNDP sur la seule eau potable en île de France est en cours (20/04 au 20/07/2023).

La CNDP ne peut pas s'auto-saisir. Elle pourrait, sur la base de ce débat en cours, tirer des enseignements pour émettre un nouvel avis et compléter ainsi la réflexion que vous évoquez ainsi que la territorialisation de tels débats ou concertations. Même si le système de gouvernance de l'eau actuel devrait le permettre. De même, des saisines de la CNDP pour des conciliations pourraient être déjà faites par les parties concernées.

17. Avez-vous déjà réfléchi à comparer la pratique de la participation du public en France avec celle en vigueur dans d'autres pays, notamment de l'Union européenne ?

C'était dans mes premières questions aux deux Vice-Présidents de la CNDP, d'autant plus qu'au-delà des exemples que j'ai trouvés dans les rapports pré-cités, le temps des procédures est très souvent une critique.

Je pense qu'une première note d'éclairage, d'abord bâtie sur la bibliographie de ces rapports, permettrait d'avancer sur ce sujet, même si l'histoire de chaque pays est différente (particularité aussi des commissaires enquêteurs en France). Toutefois l'Italie a une organisation proche.

La préoccupation d'une concertation préalable le plus en amont possible est présente partout, et s'appuie maintenant sur la convention d'Aarhus dont tous les pays européens qui sont signataires et sur les directives européennes. L'exemple du processus au Québec (le BAPE), est lui très proche.

18. La CNDP a noué avec ATD Quart Monde un partenariat pour permettre la participation des personnes en situation de pauvreté. Comptez-vous poursuivre ce partenariat et plus particulièrement comptez-vous améliorer la participation des personnes précaires au débat démocratique ?

Oui car la transition écologique et énergétique (qui sous-tend de nombreuses interventions à venir de la CNDP), ne pourra se faire si ce sont uniquement les parties prenantes et des CSP+ qui en débattent, et cela sur tous les territoires. Pour une

association effective de l'ensemble de nos concitoyens au débat public, d'autres partenariats de ce type seront certainement nécessaires.
