

Paris, le 1<sup>er</sup> mars 2018

**Questionnaire à Mme Chantal Jouanno,  
dont la nomination est proposée par le Président de la République  
pour la fonction de présidente de la Commission nationale du débat public**

**1. Quelles sont vos motivations pour la présidence de la Commission nationale du débat public (CNDP) et en quoi votre parcours antérieur vous prépare-t-il à remplir les missions qui lui sont dévolues ?**

Le sujet du débat public est intimement lié à mon engagement pour les sujets environnementaux et mon expérience politique. Il est bien difficile d'élaborer des politiques publiques environnementales ou d'arbitrer des grands projets sans débat public sur leur faisabilité. Par exemple, le débat sur le climat ou la pollution renvoie systématiquement à des changements de comportements. Mais nous ne sommes pas tous confrontés aux mêmes impératifs. Certains pourront rapidement s'adapter. D'autres ne le pourront pas. C'est la raison pour laquelle, je préfère parler de « faisabilité » plutôt que d'acceptabilité. L'enjeu est de permettre à chacun de se forger une opinion, d'identifier les parties prenantes, les intérêts en présence, de mesurer voire de cartographier les opinions et finalement d'aider les décideurs dans leur choix final. La Commission dispose maintenant d'une expérience, d'un recul sur ces sujets. Elle offre des garanties et une expertise reconnues. Elle est devenue un acteur de référence dans le débat public au sens large.

Mon parcours antérieur m'a permis d'expérimenter toutes les différentes facettes du débat public, que ce soit dans le corps préfectoral, puis dans la conception du Grenelle de l'environnement, à l'ADEME, comme ministre et plus encore comme vice-présidente de la Région Ile de France en charge de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Sans être une experte du débat public, j'ai pu organiser ou vivre des conférences de consensus, des conférences citoyennes, le « débat à cinq » en amont du Grenelle ou dans le cadre de plan de prévention des risques technologiques, les « ateliers participatifs » ou les concertations numériques. Le sujet m'intéresse d'autant plus qu'ayant été parlementaire et élue régionale, j'en mesure la nécessaire complémentarité avec les processus démocratiques « traditionnels » et les besoins du maître d'ouvrage.

**2. Cette fonction est soumise à des règles strictes d'indépendance et de neutralité, ainsi qu'à la charte de déontologie des membres de la CNDP. Comment vous assurerez-vous du respect de cette charte, par vous-même et par l'ensemble des membres de la CNDP ?**

En préalable une remarque, l'indépendance de la CNDP, comme organe collégial est intimement liée à son organisation pluraliste et ses débats contradictoires. Les 25 membres sont nommés de manière autonome par chaque corps ou instance qu'ils représentent. La diversité des représentants institutionnels, sociaux, économiques, environnementaux est la première garantie de son indépendance et sa neutralité.

Au-delà, comme vous le rappelez, une charte de déontologie a été adoptée en commission nationale le 6 avril 2016. Elle impose aux membres de la commission un certain nombre d'obligations : de s'impliquer dans les débats publics et d'y participer, de garder la confidentialité des échanges et de l'ensemble des informations auxquelles ils ont accès, de procéder aux déclarations imposées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, de probité dans leur action et de réserve dans l'expression de leurs opinions.

De manière très claire, si un cas de conflit d'intérêt ou de manque de neutralité d'un membre de Commission Particulière de Débat Public ou un garant est porté à la connaissance de la CNDP, j'organiserai en séance plénière un débat pour décider de sa révocation et de la nomination d'un remplaçant. La Commission nationale doit collectivement être la garante du respect de cette Charte. C'est sa légitimité et sa crédibilité même qui sont en jeu.

Telle que rédigée toutefois, cette charte ne s'applique pas actuellement aux membres des commissions particulières du débat public et aux garants de la concertation. Il serait donc de bon aloi de prévoir un document spécifique pour ces derniers. En effet, toutes les obligations de la charte de déontologie n'ont pas vocation à s'appliquer à cette catégorie de personnes (notamment la déclaration à la Haute Autorité), mais l'on pourrait fort bien prévoir que les commissions et les garants s'engagent à respecter un devoir de confidentialité, de réserve, et à mettre en œuvre une méthodologie participative adaptée aux débats qu'ils ont en charge. La charte de déontologie pourrait enfin également prévoir une obligation de formation en ingénierie du débat public.

**3. Le champ de compétences de la Commission nationale du débat public a été nettement réformé et élargi par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. La loi ratifiant ces ordonnances, très récemment adoptée, a renforcé les modalités de la participation du public. Quelle appréciation portez-vous sur ces évolutions pour améliorer la participation du public, en amont de la réalisation des projets ?**

La réforme prévoit en effet un élargissement substantiel des missions de la CNDP : création de la mission de médiation, gestion d'un vivier de garants, compétence pour les débats publics portant sur des plans et programme. Son mode de saisine a également été élargi puisque désormais des parlementaires et le grand public sont susceptibles de la saisir tant pour l'organisation de débats publics que pour des politiques publiques portant sur l'environnement. Enfin, son indépendance est renforcée puisque les débats publics sont désormais financés par un fonds de concours alimentés par les maîtres d'ouvrage et non plus directement par ces derniers.

Ces évolutions sont le fruit de l'expérience de la CNDP, d'une volonté de l'ensemble des acteurs d'ancrer son impartialité mais aussi de la reconnaissance de l'importance du débat public dans la phase amont des projets.

L'intérêt premier de ces évolutions est bien d'identifier le plus tôt possible l'ensemble des parties prenantes, des intérêts en présence et de cartographier l'impact des différentes alternatives. C'est une aide à la décision pour la faisabilité des grands changements de comportements ou de modèle de développement que suppose la transition écologique. Dans ce contexte, le but de la CNDP n'est pas d'arrêter des projets ou à l'inverse de les faire passer à tout prix, mais de permettre à tous de s'exprimer et d'aider les décideurs à trouver les meilleures solutions. Il est notamment important de bien mesurer les externalités négatives d'un projet pour les éviter, les corriger ou les compenser.

Parmi les grands éléments de la réforme, l'organisation de débats publics sur les plans et programmes nationaux soumis à évaluation environnementale est une grande avancée. Dans le même esprit qu'une procédure que je connais bien, le Grenelle de l'environnement, elle permet d'éclairer sur les grandes orientations d'un projet très en amont de sa conception. C'est un temps précieux gagné dans l'élaboration des alternatives et d'objectivation du débat. Dans le même esprit, la possibilité pour 60 députés ou 60 sénateurs de saisir la CNDP pour organiser un débat public national est un grand progrès. Il est légitime que ce droit soit ouvert au législateur, et les nouvelles dispositions apportent une clarification utile par rapport aux débats législatifs. Le débat public n'est pas le débat législatif.

Enfin, un élément crucial de la réforme est la possibilité pour le citoyens de saisir la CNDP (soit directement, 10 000 citoyens pour les grands projets ; 500 000 citoyens pour un débat public national), soit indirectement via le préfet pour une concertation amont sur les projets qui ne relèvent pas du périmètre de la CNDP. Ce sont des dispositions larges dont je mesure mal encore l'impact qu'elles auront concrètement. Néanmoins, elles sont une immense reconnaissance de la légitimité du débat public, de la CNDP et de la parole de nos concitoyens.

#### **4. Pouvez-vous synthétiser les éléments, structurants selon vous, des procédures de participation du public ?**

Plusieurs dispositions sont évidentes et clairement inscrites dans la loi, notamment les droits et principes listés à l'article L. 120-1 tel qu'issu de la réforme d'août 2016 :

- droit pour le public d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective,

- droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation,
- droit de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et propositions,
- droit d'être informé de la manière dont il est tenu compte des observations et propositions du public dans la décision.

Du point de vue des conditions de réussite de la participation dans la pratique, plusieurs points paraissent naturellement essentiels :

- Les procédures doivent être adaptées (proportionnées dans leur méthodologie) d'une part à la nature du projet (plan programme) et d'autre part à la sensibilité du territoire. Un projet particulièrement sensible nécessite par exemple une ingénierie plus fine, plus largement ouverte au grand public et prend plus de temps.
- La définition du périmètre du débat doit faire l'objet d'un large accord entre les parties prenantes, que ce soit les sujets ou le périmètre géographique. C'est un sujet très sensible et crucial pour la pertinence du débat.
- Le partage de l'information constitue également une étape clé de tout dispositif participatif. Principe essentiel de la convention d'Aarhus, l'accès à une information fiable et robuste fait régulièrement l'objet de débats conflictuels. Les garants (qu'il s'agisse d'une CPDP, d'un garant, ou de toute concertation volontaire) doivent s'assurer que toute l'information nécessaire à la compréhension des enjeux d'un débat soit disponible, sous forme vulgarisée et compréhensible par tous. A cet égard, la possibilité de recourir à une expertise alternative ou complémentaire est fondamentale pour garantir l'impartialité des informations.
- L'adaptation de la forme de la concertation aux publics concernés par le projet discuté. Il existe aujourd'hui une véritable ingénierie de la participation qui doit nous permettre d'aller « chercher » les publics touchés, les publics qui n'osent pas participer à des débats, et donc garantir la pluralité des opinions exprimées.

Mais, au-delà de ces principes que vous connaissez bien, les éléments les plus structurants de la CNDP et de ce que l'on pourrait qualifier d'un modèle français du débat public me semblent être les suivants :

- Le principe d'un tiers-garant : la CNDP doit être ce tiers entre les maîtres d'ouvrages et les différents publics concernés dont l'indépendance et l'impartialité garantissent la qualité de la participation. A cet égard, la neutralité de la CNDP qui ne décide pas est essentielle. Elle éclaire les débats, éclaire la décision finale, mais ne l'oriente pas. C'est un acteur de confiance pour l'ensemble des parties.
- Le principe d'inclusion : la CNDP veille à ce que les débats soient ouverts à tous, sans qualification préalable, sans sélection. Et surtout, elle veille à ce que tous les arguments soient écoutés et restitués dans ses avis. Tous les arguments ont la même « dignité d'existence ». On évite ainsi que le débat ne soit capté par certains acteurs.

- Le principe d'ouverture : la CNDP peut organiser le débat autour de toutes les alternatives au projet, et de son opportunité même (« option zéro ») ; plus généralement, la CNDP peut organiser les débats à tous les niveaux, des enjeux les plus globaux aux questions les plus locales.

## **5. Quels seront les axes de vos travaux pour renforcer encore et moderniser la pratique des débats publics et des concertations préalables?**

L'ordonnance du 3 août 2016 a déjà introduit de très grands changements et un élargissement important des compétences de la CNDP. Il est important de la mettre en œuvre et d'en tirer les enseignements avant d'engager encore de nouvelles réformes. J'ajoute qu'il serait prétentieux de ma part d'avoir des idées arrêtées avant même d'avoir observé plus finement le fonctionnement de la CNDP.

Il y a néanmoins trois sujets qui me tiennent à cœur :

- Diversifier au maximum les profils des acteurs du débat public, en particulier des membres des Commissions particulières de débat public et des garants.
- Ouvrir les données de la participation : la CNDP produit ou collecte de nombreuses données quantitatives et qualitatives dans le cadre de l'organisation des débats. Mais elles ne restent accessibles que le temps des débats. Il est essentiel de capitaliser ces données, de pouvoir les réutiliser dans le cadre de débats ultérieurs et de permettre à tous d'y avoir accès.
- Ouvrir plus largement le débat public aux civic techs : faire le lien entre les communautés de la participation, du numérique participatif et de l'open data. Cela pourrait passer par l'adjonction de compétences spécifiques à la CNDP sur le sujet open data pour mettre à disposition, par thématique, des bases de données en lien avec les débats publics.

## **6. Le rôle des garants habilités par la CNDP à mener une concertation préalable ou un débat public, tel qu'il a été créé par l'ordonnance et renforcé par la loi, est central dans ces dispositifs rénovés. Comment assurerez-vous le suivi du « vivier » des garants ?**

Le code de l'environnement prévoit des dispositions en matière de gestion la liste nationale de garants par la CNDP : possibilité de radiation des garants, obligations de formation pour les garants, définitions de critères de sélection par la CNDP. La CNDP a rédigé une charte d'éthique et déontologie, que doivent s'engager à respecter les garants : <https://www.debatpublic.fr/garants/?q=content/charte-de-déontologie>

Depuis juillet dernier, la CNDP a sélectionné et constitué un vivier d'environ 250 garants. Pour les évaluer, un jury de sélection rassemblant les représentants des maîtres d'ouvrage

public, les associations, les experts du débat et la CNDP a auditionné environ 500 candidats. 250 ont été retenus.

Outre la formation initiale assurée à distance et en présentiel dispensée par la CNDP à ses nouveaux garants, celle-ci a mis en place un dispositif de tutorat entre les 80 garants historiques dont elle disposait déjà avant la réforme et les nouveaux garants recrutés en juillet 2017 pour constituer un vivier de 250 garants, ce qui permet un meilleur suivi des nouveaux garants. En outre, des délégués régionaux de la CNDP sont prévus par la réforme pour constituer un relai de veille sur le terrain et une de leurs missions consistera à animer le réseau de garants au niveau régional, en coordination avec les actions d'animation de la CNDP.

L'évaluation et le suivi du vivier est néanmoins aujourd'hui un enjeu crucial. Une étude sur les profils de garants nommés par la CNDP depuis juillet dernier, date d'entrée en vigueur de la réforme, ne serait pas inutile pour avoir une idée claire des profils sélectionnés.

Plus généralement, et dans la mesure où les garants auront un rôle de plus en plus important, il me semblerait intéressant de fixer une liste de critères à remplir en fonction des débats pour que leur choix en fonction des projets soit le plus objectif et incontestable possible.

#### **7. Les moyens dont dispose la CNDP pour assurer ses missions, dans un contexte d'élargissement de ses prérogatives et de renforcement très net des attentes des citoyens, vous semblent-ils suffisants ?**

Les chiffres connus montrent une progression correcte des moyens mis à disposition de la CNDP. La masse salariale a progressé depuis la réforme passant de 1.630.000 euros au LFI 2016 à 2.450.000 euros inscrits au LFI 2017 et 2018. Cela a notamment permis l'embauche de 2 salariés en 2017, portant l'équipe de permanents à 7 ETP, en plus du Président et des Vice-Présidents. Les autres postes de dépenses ont également progressés depuis la réforme passant de 780.000 euros au LFI 2016 à 1 M€ en LFI 2017 et 2018.

Néanmoins, il m'est bien difficile de répondre à ce stade car des postes significatifs de dépenses sont soumis à une grande incertitude quant à l'impact de la réforme. Ainsi, la mobilisation des garants constitue un poste budgétaire qui peut s'avérer prépondérant, alors qu'elle dépend essentiellement du choix des maîtres d'ouvrage décidant ou non d'engager une concertation préalable, car celle-ci reste très souvent facultative. Il est à noter que sur ce champ, la CNDP n'a pas vraiment de marge d'adaptation, car les maîtres d'ouvrages décident également de la durée de la concertation et la CNDP se doit de nommer un garant et de le rémunérer selon un barème défini réglementairement, dès lors que la mission est correctement exécutée.

De même, le nombre de projets dans le champ du débat public reste non prédictible. Sur ce point, il convient d'éviter que l'enveloppe financière n'exerce une contrainte excessive sur l'appréciation de la CNDP lorsqu'elle choisit entre soumettre

effectivement les projets relevant de ce champ à débat public ou à d'autres modalités de concertation.

Il serait inenvisageable que l'ambition de la réforme du dialogue environnemental soit entravée par le manque de moyens financier. A ce stade, je veillerai scrupuleusement à l'exécution de l'année 2018, année pleine d'application de la réforme et donc année déterminante, pour argumenter, au vu de la réalité, les demandes de dotation complémentaire qui seraient nécessaires.

**8. Comment comptez-vous aborder l'organisation des débats publics planifiés pour 2018 sur la programmation pluriannuelle de l'énergie et sur le projet de Montagne d'or en Guyane, ainsi que l'organisation de la concertation préalable sur les stratégies de façade maritime?**

Ces débats sont déjà bien entamés puisque sur la PPE (voir le site <https://ppe.debatpublic.fr/comment-sinformer-participer>) les modalités sont déjà fixées. Il en va de même sur les débats stratégiques de façade (attention il s'agit d'une concertation et non d'un débat public : <https://www.merlittoral2030.gouv.fr/>) où l'ensemble de la démarche qui prévoit une concertation en ligne et des débats en région par façade est en cours.

Sur celui de la Montagne d'or, les modalités ne sont pas encore rendues publiques, il faudra très certainement veiller à une organisation très particulière liée à la nature du territoire, incluant les populations autochtones.

Pour ces trois débats particulièrement sensibles, il est primordial que la CNDP joue pleinement son rôle de tiers-garant, en veillant aux principes d'impartialité, d'objectivité, de neutralité, d'indépendance, de transparence de l'information.

**9. La CNDP doit désormais également veiller à la bonne information et à la participation du public après la tenue du débat public et de la concertation préalable et jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. Quelle est votre analyse sur ce besoin ? Quels sont selon vous les outils pouvant être mis en place pour assurer la bonne information et la participation de tous ?**

Depuis la réforme d'août 2016, une concertation post-débat public est effectivement organisée par le maître d'ouvrage avec un garant désigné par la CNDP. Cette disposition n'était que facultative dans la version précédente des textes. L'habitude a cependant été régulièrement prise par la maîtrise d'ouvrage de demander un garant post-débat public à la CNDP de manière à poursuivre les échanges avec les parties prenantes au fur et à mesure de l'obtention des autorisations et des évolutions, parfois substantielles, du projet.

Cela répond à une demande, qui s'est exprimée lors de l'élaboration de la réforme d'août 2016, de mettre en place un continuum de la participation entre des phases amont et aval

parfois très éloignées dans le temps, afin de permettre au public de conserver une mémoire de cette participation ou de suivre les évolutions du projet avant que celui-ci ne soit au stade de l'enquête publique, par exemple.

Je pense que c'est un droit plus important qu'il n'y paraît. Le garant, garant de la mémoire et du respect du débat public, doit éviter que les procédures ne soient doublonnées ou que les opinions exprimées dans les débats en restent lettre-morte. Pour certains projets où un délai de parfois 8 ans peut s'écouler entre le débat public / concertation préalable et l'enquête publique, il est important que le « public » ne se sente pas oublié. C'est la crédibilité même du débat public qui est en question.

**10. Les pouvoirs de saisine citoyenne ont été sensiblement renforcés et une nouvelle possibilité de saisine de la CNDP par 500 000 ressortissants de l'Union européenne résidant en France sur un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un impact important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire est créée. Quel sera selon vous l'effet de cette nouvelle possibilité ?**

Il est bien difficile de répondre à cette question. Le droit de pétition qui existe auprès du CESE avec les mêmes seuils n'a été mis en œuvre qu'à 3 reprises (<http://www.lecese.fr/suivi-des-petitions>) depuis la réforme constitutionnelle de 2008 et a donné *in fine* lieu à des auto-saisines du CESE. La CNDP n'a pas cette capacité d'auto-saisine, mais elle ne pourra pas refuser l'organisation du débat en opportunité.

L'essentiel à mes yeux est que ces débats soient utiles. Il ne saurait être question que cette procédure soit détournée et utilisée pour contourner ou contester le débat parlementaire qui aurait eu lieu sur un sujet délicat.