

Sommaire

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Les enjeux de société, sujet de débats | 1 |
| 2. Le débat public | 2 |
| 3. Un moyen du débat public : La Commission nationale du débat public (CNDP) | 3 |
| 4. Les outils du débat public (source CNDP) | 5 |
| 5. Comprendre la CNDP avec l'interven- tion de la CGT sur le projet Horizeo | 7 |
| 6. Interviews | 9 |
| 7. Des référents régionaux à mandater ? | 12 |
| 8. La CNDP en proie à des attaques régulières | 12 |
| 9. CNDP, Cese et CNR ? | 12 |

CONTACTS

Pôle Activités CGT en territoires
territoires@cgt.fr

Thierry Gourlay
Responsable du pôle
06 73 89 51 06

Dominique Gallet
Conseillère confédérale
06 85 86 06 58

Isabelle Meunier
Assistante du pôle
01 55 82 81 56

La Commission nationale du débat public : Un outil au service de la citoyenneté et de l'intervention collective !

Face au dérèglement climatique, à la raréfaction des matières premières et à l'accumulation des crises et de leurs conséquences, l'urgence de penser autrement la société s'impose en s'appuyant sur les complémentarités de l'humain et de l'environnement.

Bâtir une nouvelle économie, en dehors de la financiarisation et de ses outils de mise en concurrence, du développement des oppositions et des inégalités, suppose

de prendre le temps, au moment même où il est nécessaire de s'opposer, de réfléchir, de partager, d'élaborer les bases d'une société plus juste, plus vertueuse.

Le travail est au cœur de notre démarche, il est la colonne vertébrale des actions à construire, des projets à inventer pour répondre aux besoins des populations et des travailleurs d'aujourd'hui et de demain.

1. LES ENJEUX DE SOCIÉTÉ, SUJET DE DÉBATS

Pour confronter des idées, l'argumentation et le débat représentent en démocratie une ressource essentielle dans la construction collective d'un rapport au vrai et au juste.

Dans une période où les transitions sont au cœur de l'action publique, il importe aux actrices économiques, sociaux-les et environnementaux-les de prendre

part au débat pour exprimer, aussi collectivement que possible, leurs attentes et favoriser l'intérêt général comme moteur de ces transitions. Les actrices sont le plus souvent organisées pour défendre des intérêts qu'elles et ils ont identifiés comme leur étant propres qu'il s'agit d'inscrire, souvent d'imposer aux autres partenaires. C'est tout le fondement de

la construction des sociétés qui évoluent en fonction des rapports de force et des outils qui permettent d'obtenir le meilleur compromis à un moment donné. L'intérêt de se mobiliser pour défendre ses intérêts est nécessaire. C'est d'autant plus vrai ces dernières années où sont mises en opposition ce qui seraient les « bonnes » ou les mauvaises actrices.

Dans ce « désordre organisé » où se multiplient les inégalités et les injustices, si le rapport de force reste le fondement de notre démarche syndicale, il doit permettre l'expression de propositions émises par les travailleuses pour

donner sens à leur action collective et poser les jalons de la transformation sociale nécessaire au mieux-vivre et mieux-travailler.

L'intervention syndicale est à positionner pour lui donner plus d'efficacité, d'utilité afin de lui permettre d'être un moyen de la conquête collective et sociale.

Elle s'exprime tantôt par la lutte, tantôt par la négociation – souvent les deux ensemble. Elle est le moyen de faire valoir nos exigences et propositions dans l'entreprise, la branche ou la cité. Il nous appartient d'être à même d'estimer la pertinence des lieux d'interven-

tion et leurs capacités à répondre à nos attentes pour juger de leur utilité. S'ils sont tous à interroger – ils peuvent être autant des atouts que des freins –, c'est le plus souvent notre capacité de conviction, parfois par l'action collective, qui détermine l'utilité de ces lieux. Parce que les différentes actrices ne défendent pas les mêmes objectifs, le débat prend tout son sens sur la finalité du projet, les apports nécessaires ou tout simplement sa réalisation.

Il y a **plusieurs approches pour un débat démocratique.**

1.1. Démocratie représentative

Les citoyen·nes élisent démocratiquement leurs représentantes, et le débat a lieu entre elles et eux. Ce modèle quasi universel dans les démocraties occidentales rencontre une limite aujourd'hui: le taux d'abstention croissant d'une

partie significative de la population, ce qui donne une image de plus en plus approximative de la société. Les représentantes élu·es seraient donc moins « représentatives » aux yeux de certaines.

Dans notre schéma démocratique issu de la Révolution française, c'est à l'Assemblée nationale et au Sénat que les questions sont débattues pour faire ensuite les lois qui sont censées répondre aux enjeux.

1.2. Démocratie participative

Les citoyen·nes s'expriment en leur nom propre, ou organisées en associations ou en collectifs d'intérêts (typiquement nos syndicats) et débattent entre elles et eux. Ce modèle est celui

du débat public, plus décentralisé et plus fin en analyse. On reste dans le domaine consultatif, on ne remplace pas l'élu·e dans une démocratie parlementaire comme la nôtre, même si les

lignes bougent doucement. L'État s'est également doté d'outils de dialogue au fil du temps avec, entre autres, le Cese au niveau national ou les Cese dans les régions.

1.3. Démocratie directe

Le modèle de la démocratie directe est très utilisé en Suisse, où les élu·es délèguent une partie de leur pouvoir à des assemblées citoyennes. Chez

nous, ce sont des conseils de développement, conseils de quartier, conseils municipaux des jeunes, comités des partenaires ou de lignes, etc. en leur

laissant parfois gérer leurs projets dans un cadre budgétaire dédié (budgets participatifs...).

2. LE DÉBAT PUBLIC

Le débat public est un espace à côté du législateur où les citoyen·nes peuvent débattre entre elles et eux et être force de propositions. Il est ouvert.

Un débat est avant tout un échange de points de vue sur un sujet défini, et **c'est un élément essentiel dans une démocratie.** Mais cela ne va pas de soi: pour construire un débat vraiment démocratique, pour pouvoir se faire une opinion et construire une argumentation, il faut avoir le même

niveau d'information, et qu'elle soit compréhensible. **Un débat nécessite trois composantes: information, compréhension et argumentation.**

Si le débat public est un élément de la démocratie, son utilisation pourrait être plus répandue.

En fait, un certain nombre d'élu·es le perçoivent depuis l'origine comme une réduction de leurs prérogatives, et continuent inlassablement d'amender les textes pour en limiter la portée. Pour celles et ceux-là, un débat public

reste une perte de temps, coûte trop cher et porte sur des sujets qu'elles et ils estiment trop complexes pour le grand public, etc.

Toutefois, ces derniers temps, celles et ceux-là mêmes qui le critiquent sont bien contentes de s'en servir quand elles et ils ne savent plus comment répondre aux crises de la société. Dans ces cas, elles et ils souhaitent toujours maîtriser la communication pour ne pas perdre la face et garder une forme de mainmise sur le contenu et l'organisa-

tion des débats. On mesure bien les limites de ces démarches avec ce que le président de la République actuel a annoncé et fait avec la Convention citoyenne pour le climat ou le Conseil national de la refondation et ses déclinaisons territoriales.

Les textes législatifs encadrant le débat public en France sont inscrits dans le Code de l'environnement.

Il existe des lieux où, ponctuellement, on débat également avec un cadre législatif différent car il se tient dans

la sphère citoyenne, dans la cité: **la Commission nationale du débat public (CNDP) en fait partie. Il s'agit d'une des instances mal connues mais qui peuvent influencer considérablement les choix stratégiques en France sur les grandes questions à l'ordre du jour aujourd'hui.**

La CNDP permet de poser les bases de la mise en commun et permet d'identifier les risques de réponses très différentes selon les générations, les catégories sociales et le vécu de

chacun-e ou encore les priorités des différents acteurs qui contribuent au débat public et leur impact sur les autres.

C'est un outil à notre disposition qui ne prendra en compte nos préoccupations que si l'on s'en sert, comme d'ailleurs l'ensemble des lieux d'intervention. Pour cela, il est utile de le connaître et de comprendre sa raison d'être pour le mettre à profit.

3. UN MOYEN DU DÉBAT PUBLIC : LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP)

3.1. Un long processus, au-delà de la France

Au début des années soixante-dix, juste avant le premier choc pétrolier, la communauté scientifique commence à s'inquiéter des conséquences de l'activité humaine sur l'environnement.

Plusieurs études menées par des économistes et des biologistes en Europe et aux États-Unis d'Amérique viennent démontrer que le développement économique n'est pas sans conséquences. La pollution de l'air, de l'eau, des mers et de l'atmosphère va devenir un sujet d'études sous la caution de l'ONU, qui va commander un rapport, dans lequel 152 conseillers issus de 58 pays vont collaborer. Ce rapport intitulé « Only One Earth » (« Nous n'avons qu'une terre ») servira de cadre de réflexion à la première Conférence des Nations unies sur l'environnement à Stockholm en juin 1972, qui se conclura par l'adoption de 26 principes, énoncés dans la Déclaration de Stockholm, qui deviendront les bases du Programme des Nations unies pour l'environnement. L'environnement devient donc un sujet économique pour l'humanité, mais pas encore forcément écologique.

Ces conférences onusiennes se tiendront ensuite tous les dix ans et s'appelleront dorénavant les Sommets de la Terre. Le suivant s'est tenu à Nairobi au Kenya en 1982, et le troisième à Rio en 1992. Une réunion tous les dix ans, on n'est pas encore dans l'urgence climatique à l'époque, c'est plutôt une politique des petits pas, et cela reste valable encore aujourd'hui!

Le sommet de Rio en 1992 a réuni 189 pays, 120 chefs d'État, et plus de 2400 ONG durant deux semaines. Pourquoi, soudainement, autant d'intérêt pour la cause environnementale? Durant les dix années précédentes, les chocs environnementaux ont été nombreux partout sur le globe: catastrophes industrielles (Bhopal en 1984, Tchernobyl en 1986, naufrages de pétroliers sur les côtes de tous les continents...), sécheresse en Afrique, risques sanitaires dus à la pollution de l'air et de l'eau dans les métropoles mondiales et autour des sites industriels, risques de dissémination des cultures OGM, etc. Ces événements ont provoqué une prise de conscience mondiale des risques pour l'environnement.

Un texte est adopté, avec l'utilisation d'une expression nouvelle: **la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable.** Il comporte 27 principes, dont le fameux principe de précaution, qui feront date pour modifier ensuite les législations des pays membres.

En Europe, le traité de Maastricht avait introduit dans la législation européenne une protection plus élevée de l'environnement. En juin 1998, 39 États, principalement européens, se réunissent à Aarhus, au Danemark, pour signer un accord international sur la « démocratie environnementale », appelé la « **Convention d'Aarhus** », qui porte 3 principes mais cette fois-ci valant engagement pour les signa-

taires:

- **L'amélioration de l'information environnementale fournie par les autorités publiques:** l'accès aux études environnementales, études d'impact...
- **la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement,** donc la légitimation du débat public;
- **la législation environnementale et l'accès à l'information:** le principe du pollueur-payeur qui fait qu'un-e citoyen-ne, une ONG pourront attaquer une structure (entreprise, État...) en justice pour une atteinte à l'environnement.

Cette convention précise « prévoir des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public [...] et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement » (art. 6, § 3); faire en sorte que « la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles » (art. 6, § 4); s'assurer que « les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » (art. 6, § 8).

« **Notre maison brûle et nous regardons ailleurs** ». Jacques Chirac prononcera cette fameuse phrase au quatrième sommet de la terre en

juin 2002 à Johannesburg, annonçant les conséquences du réchauffement climatique au moment même où l'Australie et le Brésil faisaient face à ce qu'on appelle aujourd'hui des méga feux.

En France, entre les années soixante-dix et quatre-vingt-dix, de grands projets d'aménagement sortent de terre : autoroutes, TGV, barrages, lignes à haute tension, centrales nucléaires, etc. Durant cette période, l'État centralisateur était seul décideur en matière d'aménagement du territoire et de politique énergétique, écartant même souvent le nucléaire des débats parlementaires sous le sceau du « confidentiel défense ». Ces chantiers sont contestés localement par la population, les expropriations sont souvent conflictuelles.

3.2. La création de la CNDP

La CNDP a été créée en 1995 par la loi Barnier dans le cadre de la loi sur le droit à l'information de 1992.

La commission est amenée à traiter des grands projets qui ont un impact sur l'environnement. Elle organise le débat public selon une procédure établie et en fait un bilan. Les actrices peuvent participer aux débats et produire des cahiers d'actrices.

La loi lui confie pour mission de « *veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* », mais elle n'a pas à se prononcer « *sur le fond des projets qui lui sont soumis* ».

Ce n'est pas l'alpha et l'oméga de la démocratie représentative, car son

La loi Bouchardeau de 1983, sur la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement, introduit une consultation publique en préalable à la prise de décision de l'autorité compétente sur ces projets, mais les recours sont limités.

En décembre 1992, la circulaire Bianco sur la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, évoque le principe de la concertation préalable : c'est une première étape vers le débat public.

La Loi Barnier en 1995, sur la protection de l'environnement, transcrit dans notre législation le principe de précaution.

En signant la convention d'Aarhus en 1998, la France est tenue de mettre en place les instruments législatifs

pouvoir est contesté autant par les politiques que par les porteur·es de projets, qu'elles et ils soient publiques ou privées. Et son champ d'intervention est encadré par la législation environnementale. Mais on va voir que c'est loin d'être une contrainte et que cela permet bien de débattre du social et de l'économie dans les débats publics. C'est là que nous devons prendre toute notre place.

La CNDP est indépendante du pouvoir, par les textes et son mode de fonctionnement aujourd'hui, mais cela n'a pas toujours été le cas.

Créée il y a plus de vingt-cinq ans, la CNDP visait d'abord à répondre à un engagement international que la France avait signé trois ans plus tôt **en 1992 à Rio de Janeiro lors du troisième Sommet de la Terre** sous l'égide de l'ONU. La mission de cette nouvelle commission sera de consulter le public en étant indépendante du donneur d'ordre (l'État). Indépendance relative, car composée à l'époque de 6 hautes fonctionnaires et magistrates, sans représentante de la société civile.

garantissant son application et de respecter les engagements prévus. C'est avec les outils juridiques issus de cette Convention que la France, en tant que personne morale, a été condamnée plusieurs fois ensuite et encore récemment.

En 2004, un ultime pas sera franchi avec l'inscription de la Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution, aux côtés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Cette charte introduit trois grands principes dans toute la législation : le principe de prévention, le principe de précaution, le principe du pollueur-payeur.

Dorénavant, toute la législation française devra respecter ces principes sous peine d'anti-constitutionnalité.

Cependant, ce n'est plus l'État qui décide tout seul.

En 2002, La CNDP change de statut, pour devenir une autorité administrative indépendante (AAI). Elle n'est plus rattachée au ministère de l'Environnement, elle a son budget propre, ses effectifs doublent, mais son président est toujours un représentant de l'État. Ce statut lui permet d'agir au nom de l'État, sans recevoir ni ordre, ni instruction du gouvernement.

En 2010, à la suite des Grenelle de l'environnement et de la loi Grenelle 2, le législateur élargit la commission aux membres de la société civile en passant à **25 membres** dont deux organisations syndicales de salariées : la CGT et la CFDT.

La CGT y siègera à partir de 2012. Notre représentant y est particulièrement actif et participe à un grand nombre de débats qui permettent d'associer nos organisations professionnelles et territoriales afin d'organiser des initiatives sur les sujets et ainsi favoriser l'expression des travailleuses.

3.3. L'intervention de la CNDP

Si Le législateur a créé la CNDP pour organiser le débat public, il a aussi fixé ses limites avec un cadre législatif contraignant inscrit principale-

ment dans le Code de l'environnement (art. L. 121 et suivants) et dans le Code de l'urbanisme. Les modalités de participation du public relèvent de

l'article L. 121-8 du Code de l'environnement.

Il y a obligation de saisir la CNDP pour un projet, plan ou programme



d'équipements et d'infrastructures publiques ou privées dépassant un certain seuil technique et financier, la

3.4. La saisine de la CNDP

Après saisine par courrier, la CNDP instruit le dossier et décide quelle démarche de participation est la mieux adaptée :

- une concertation préalable en présentiel ou par participation du public par voie électronique. L'organisation est confiée au porteur du projet sous le contrôle de garant·es désigné·es par la CNDP qui veilleront au respect des

loi en fixe la liste (voir annexe). Depuis 2016, un projet « doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité des maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences soient évaluées dans leur globalité ».

Domaines : routes, lignes ferroviaires, voies navigables, pistes d'aéroports, infrastructures portuaires, lignes électriques, canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques, installations nucléaires, barrages hydroélectriques, équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques, équipements industriels. Pour la CGT, d'autres domaines devraient être rajoutés au regard de

leur impact sur l'environnement : data-centers, plateformes logistiques hors installations terminales embranchées, installations aéroportuaires.

Montant :

Les seuils financiers de 155 à 600 millions d'euros ou techniques varient avec la catégorie de projets. L'article R. 121-2 du Code de l'environnement donne les précisions applicables depuis le 1^{er} août 2021.

Procédure de saisine

Selon la nature du projet, la procédure du débat public variera : projets de grande ampleur, projets d'ampleur intermédiaire, projets « hors champ », plans et programmes nationaux, plans et programmes territoriaux.

règles du débat public. La durée totale est de six à huit mois ;

- un débat public. La CNDP désigne un·e président·e chargé·e de constituer une commission particulière du débat public (CPDP) de 6 à 9 membres, créée spécialement et indépendante du porteur de projet. Elle est chargée de l'organisation du débat public et sera dotée d'un budget propre durant

la durée du débat. La durée totale de ce format est de quatorze à seize mois, de la saisine à la remise du rapport final ;

- un report ou un rejet de la saisine. La décision de la Commission est prise en séance plénière à huis clos. Tant que la décision de la CNDP n'est pas rendue publique, la concertation ne peut s'engager.

Calendrier échéancier de la saisine au rapport final

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Entre la réception de la saisine et la décision de la CNDP : | Un à deux mois (concertation ou débat) |
| Préparation de la concertation OU du débat : | Deux mois (concertation) à six mois (débat) |
| Déroulement public de la concertation OU du débat : | Deux mois (concertation) à quatre ou six mois (débat) |
| Rédaction du rapport final (concertation ET débat) : | Deux mois après la fin du débat |
| Réponse du porteur de projet au rapport final : | Trois mois après le rapport |
| Désignation de garants post-débat jusqu'à fin du projet (sa réalisation ou son abandon) : | Dès la réponse du porteur de projet au rapport |

4. LES OUTILS DU DÉBAT PUBLIC (SOURCE CNDP)

Chaque débat public ou concertation nécessite des modalités propres en

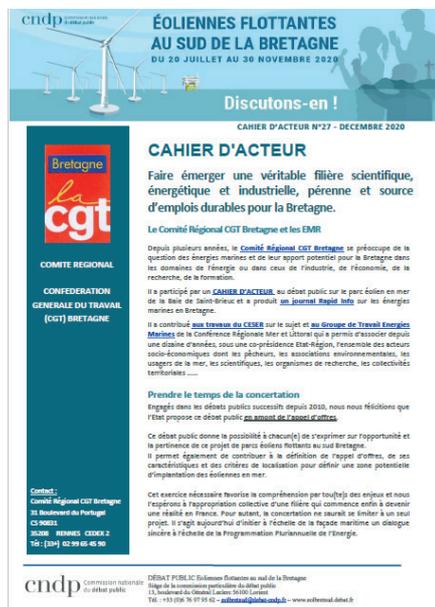
cohérence avec la particularité du sujet traité, des publics concernés et des ter-

ritoires impactés.

4.1. La réunion publique

Ouverte à toutes et tous, la réunion publique est le format le plus connu et le plus classique de la participation citoyenne. Elle permet au public de rencontrer les responsables du projet

ou de la politique en débat, d'écouter leurs présentations mais aussi de les interpeller ou d'entendre d'autres participant·es exprimer leurs positions.



4.2. L'atelier participatif

Un atelier participatif est un espace de travail conçu pour permettre aux participant·es d'échanger entre elles et eux de manière horizontale, et le plus souvent d'aboutir à une contribution collective. Pour cela, de très nombreux **formats et supports d'échange** sont possibles : murs d'expression, débats mouvants, cartographies participa-

tives, manipulations de maquette, etc. À chaque fois, le principe est que les réflexions se croisent, se confrontent et s'enrichissent pour formuler des propositions, travailler sur des scénarios ou prioriser des actions par exemple.

4.3. Le débat mobile

Pour compléter les réunions, d'autres modalités doivent permettre d'aller à la rencontre des personnes dans les lieux où elles se trouvent : établissements de service public, rue commerçante, mar-

chés, gares, manifestations sportives, salons professionnels, etc. Dans ces lieux fréquentés, un stand peut proposer de l'information, un espace de discussion et des moyens de contribuer.

4.4. Les conférences des citoyen·nes et autres « mini-publics »

On appelle « **mini-publics** » tous les formats qui font appel à un panel de personnes sélectionnées dans un effort de représentativité de la population. Plus ou moins nombreuses, ces personnes sont parfois **tirées au sort** ou sélectionnées sur la base d'un appel à volontariat, avant qu'un « redressement » du panel ne soit effectué (genre, âge ou lieu d'habitation par exemple) afin d'assurer la variété des profils représentés. Ces personnes bénéficient le plus souvent d'une indemnité car leur degré d'implication est élevé : elles se réunissent sur

plusieurs journées pour produire une réflexion collective, voire un texte commun, à travers un processus de délibération. Le format le plus connu est la **conférence de citoyen·nes** où un **panel de citoyen·nes** représentatif suit trois grandes étapes :

- une étape de **formation** pour s'approprier les enjeux ;
- une étape d'**audition** pour entendre des témoignages et des expertises complémentaires ;
- une dernière étape délibérative pour formaliser une **position commune** sur le sujet en débat.

La conférence citoyenne est suivie tout au long de ses travaux par un **comité de pilotage**, chargé d'assurer l'impartialité et la transparence de la démarche. Les principaux objectifs des dispositifs « mini-publics » sont de toucher et de mobiliser des publics qui ne viendraient pas spontanément à la participation et de leur proposer un cadre très organisé et éclairé pour aboutir à une délibération collective. De fait, le parcours d'information proposé revêt une place primordiale.

4.5. La participation en ligne

Qu'il s'agisse d'une **plateforme participative en ligne**, d'une **application mobile** ou des **réseaux sociaux**, Internet est un vecteur puissant pour l'information, l'expression du public et la confrontation des idées. En complémentarité de rencontres physiques, le

numérique permet au public de participer en décalé, à son rythme, et tout au long de la concertation. La CNDP propose également à travers son dispositif « système questions-réponses » en ligne d'adresser une question aux responsables des projets

ou des politiques avec la garantie d'obtenir une réponse argumentée dans un délai maîtrisé. Par convention, un délai de quinze jours est le maximum pour répondre à une question posée.

4.6. Initiatives partenariales ou débat autoporté

Une CPDP peut proposer à des personnes morales (syndicats, associations, institutions...) d'organiser elles-mêmes le débat avec leurs adhérent·es, membres ou sympathisant·es. Le but est d'élargir le débat vers des publics diversifiés. Comme pour une réunion

grand public, la CPDP fournit aux organisateur·ices, un kit du débat avec tous les documents nécessaires à l'information des participant·es: dossier de la ou du maître·sse d'ouvrage, sa synthèse, affiches explicatives, vidéos de présentation, synthèse écrite, rapport

final, etc. Ces initiatives se concluent par un compte rendu des arguments évoqués durant la rencontre qui est remonté à la CPDP pour être intégré au débat général.



4.7. Les Cahier d'acteurs

bonne conduite dans un débat démocratique. Ils doivent porter uniquement sur le projet soumis au débat. Le format standard imposé par la CNDP est un document de quatre pages comprenant un nombre contingenté de signes par page.

C'est la pertinence de l'argumentation développée, l'enrichissement apporté au débat et le respect des principes du débat public qui guideront le choix de la CPDP dans sa décision d'éditer un cahier d'acteurs.

Ils font partie des documents du débat public et, à ce titre, il en est tenu compte dans le compte rendu et le bilan du débat public.

Ces cahiers – dont le contenu engage la responsabilité de leurs auteur·ices – bénéficient du même système de diffusion que les principaux documents du débat public: les newsletters, le dossier de la ou du maître·sse d'ouvrage, la synthèse du dossier de la ou du maître·sse d'ouvrage, le journal du débat public... Ils sont consultables sur le site Internet de la CPDP. Ce sont des expressions de parties prenantes, qui peuvent être également des « influenceur·ses », que l'opinion, les politiques, ou des décideur·ses peuvent lire. Ces cahiers d'acteurs contribuent ainsi abondamment à l'information de la ou du maître·sse d'ouvrage et lui permettront surtout de prendre sa décision pour la suite de son projet en toute connaissance de cause.

Les cahiers d'acteurs sont donc à la fois des moyens d'information et des outils d'expression :

- **moyens d'information pour le grand public** qui a ainsi accès à des points de vue argumentés, documentés, différents ou complémentaires de celui de la ou du maître·sse d'ouvrage. En ce sens, les cahiers d'acteurs participent pleinement à la qualité des informations mises à la disposition de toutes pour le débat.

Le cahier d'acteurs est une modalité d'expression dédiée uniquement aux personnes morales (collectivités territoriales, associations, organisations syndicales, chambres consulaires, syndicats professionnels, organismes publics, parapublics ou privés...) qui souhaitent faire connaître leur position sur tout ou partie des enjeux mis en débat. L'objectif est de proposer un format unique qui permette à chaque structure, quels que soient son poids et ses moyens, de publier, aux mêmes conditions, un support qui sera porté à connaissance du public et qui viendra nourrir le compte rendu de la commission.

Il est donc primordial que toutes les auteur·ices se conforment strictement aux règles du jeu: respecter les principes du débat public et notamment le souci de clarté, de qualité et d'accessibilité des informations. Le contenu et la formulation des cahiers d'acteurs et de toute contribution écrite doivent respecter les règles de

plémentaires de celui de la ou du maître·sse d'ouvrage. En ce sens, les cahiers d'acteurs participent pleinement à la qualité des informations mises à la disposition de toutes pour le débat.

outils d'expression pour nous, pour faire entendre notre voix vers tous les publics, diffuser nos analyses pour enrichir le débat, porter à la connaissance de tout·es une autre vision du projet sur le développement socio-économique, l'aménagement du territoire, le cadre de vie qu'il impliquerait, etc.

Pour la CGT, ces cahiers d'acteurs sont un moyen de préciser et coordonner ses revendications pour donner sens aux propositions qu'elle fait sur un thème particulier. Son élaboration nécessite une mise en commun entre les organisations, des échanges pour s'entendre sur une cohérence revendicative. Ils doivent permettre avant tout d'informer le public sous la forme d'une contribution écrite.

DÉBAT PUBLIC NŒUD FERROVIAIRE LYONNAIS À LONG TERME
VOS DÉPLACEMENTS FUTURS, VENEZ EN DÉBATTRE !
 DU 11 AVRIL AU 11 JUILLET 2019
 Cahier d'acteur n°3 - Mai 2019



COMITÉ RÉGIONAL CGT AURA

Ce cahier d'acteur est présenté par le Comité Régional CGT Auvergne Rhône Alpes.

Le comité régional Auvergne Rhône Alpes rassemble l'ensemble des comités départementaux interprofessionnels CGT de la région.

La Confédération Générale du Travail (CGT) a pour but la défense des salariés, de leurs droits et intérêts professionnels, sociaux et matériels, sociaux et économiques, individuels et collectifs.

Contact :
 Valérie GUICHARD
 112 Rue de la République 42000 LYON
 Tél : 06 63 77 00 02
 contact@cgtaura.org

CAHIER D'ACTEUR
 Le Nœud Ferroviaire Lyonnais : un enjeu régional de mobilité
 Des enjeux environnementaux, sanitaires et sociaux essentiels

Le gouvernement français s'était engagé lors des accords de Paris en 2015 à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 27 % à horizon de 2028 à partir de ceux de 2013 et de 40 % d'ici 2050. Néanmoins, ces objectifs ne sont atteints, voire même en retard. Une augmentation que nous assurons. Or le transport routier représente une part importante de ces émissions. Le transport ferroviaire contribue à l'effort national nécessaire pour tenir ces engagements.

En 2018, la Commission européenne a assigné la France devant la Cour de Justice européenne pour non respect de la directive sur la qualité de l'air. Plusieurs villes de la région étaient dans la liste rouge : Lyon, Grenoble, Saint-Étienne, Valence ainsi que la vallée de l'Isère. Cette pollution de l'air entraîne une sur-mortalité (48 000 morts supplémentaires à l'échelle nationale par an), des problèmes de santé majeurs touchant les personnes vulnérables, enfants, femmes enceintes, personnes âgées.

Les déplacements routiers entraînent également des accidents : 6 300 dans la région en 2017 dont plus de 1 200 sur le département du Rhône, avec 410 morts. Dans le même temps, les coûts pour les travailleurs contraints à des déplacements pour aller travailler augmentent : facture de carburant, péages, entretien des véhicules ainsi que le temps passé sur la route.

Le transport ferroviaire est une réponse écologique, sanitaire et sociale pertinente pour répondre à ces enjeux. La résorption de la saturation du nœud ferroviaire lyonnais est prioritaire pour permettre un développement du transport ferroviaire dans notre région.

cndp
 Commission nationale
 DÉBAT PUBLIC Nœud Ferroviaire Lyonnais à Long Terme
 CHEZ REGUIS - Immeuble Danica 8, 11, avenue Georges-Françoisdu - 69600 Lyon
 Tél : 04 72 31 24 81 / contact@cn-dp.fr / nœudferroviaire.lyonnais@demopublic.fr

Lettre Pôle activités CGT en territoires / n° 17 / avril 2023

5. COMPRENDRE LA CNDP AVEC L'INTERVENTION DE LA CGT SUR LE PROJET HORIZEO

C'est un projet de plateforme énergétique dite bas carbone, à Saucats dans la forêt des Landes en Gironde, avec un parc photovoltaïque géant

estimé à 1 GW qui alimenterait plusieurs « briques » technologiques. C'est un projet privé porté par les sociétés Engie, Neoen et RTE, ainsi que par la

commune de Saucats: 3 sociétés françaises et une collectivité locale – ce n'est pas toujours le cas.

5.1. La saisine

Ce projet était dans les cartons d'Engie depuis 2018. La CNDP recevra le **courrier de saisine en novembre 2020**.

Le temps était compté car le législateur, sous la pression des porteuses

de projets, a fixé un calendrier avec des jalons administratifs démarrant dès la réception de ce courrier.

La CNDP a deux mois pour statuer sur le type de débat à organiser avec trois choix possibles :

- **le rejet pour irrecevabilité;**
- **une concertation publique** si c'est un projet d'intérêt local;
- **un débat public** si la CNDP estime que c'est un **projet d'intérêt national**.

5.2. Décision de la CNDP

Décembre 2020, la CNDP décide que ce sera un débat public au regard des enjeux énergétiques nationaux dans lesquels ce projet s'inscrit.

Elle crée donc une commission particulière du débat public, désigne un

président qui devra constituer une commission paritaire de 7 membres: 4 femmes et 3 hommes.

Elle en informe les porteur-ses de projets qui, d'après la loi, doivent en supporter le financement logistique, les

frais des membres de la CPDP étant pris en charge par la CNDP. La convention de financement fixera à un peu plus d'un million d'euros la facture du débat pour les industriels.

5.3. Phase préparatoire au débat

À partir de cette date, Les industriels doivent rédiger un dossier du ou de la maître-esse d'ouvrage, le DMO, servant de pièce administrative, juridiquement opposable, pour expliquer le projet au public.

Ce DMO doit être validé par la CNDP pour pouvoir être mis à disposition du public. Il doit décrire les options envisagées, les alternatives possibles au projet et les conséquences d'un

abandon du projet. Ce qu'on appelle la question d'opportunité.

Si le DMO n'est pas validé, les réunions publiques, qui doivent durer quatre mois d'après la loi, sont décalées, ce qui augmente mécaniquement la facture et décale le planning administratif post-débat du projet. C'est donc un moyen de pression de la commission.

Cette phase est une guerre de tran-

chées de plusieurs mois, entre la CPDP et les auteur-ices du DMO, pour faire appliquer les règles du débat public: **informer, comprendre, argumenter**. Bien souvent, dans sa phase initiale, le DMO ressemble plus à une plaquette technico-commerciale qu'à un dossier d'information lisible pour le grand public.

5.4. Début des auditions

Février 2021, la CPDP est complète avec ses 7 commissaires et démarre ses auditions. Durant plusieurs mois, elles et ils vont auditionner les « **parties prenantes associées** » (PPA), c'est-à-dire les associations locales, les élu-es, les représentant-es de l'État, les syndicats de salarié-es, ceux du patronat, les chambres consulaires, etc.

Ces auditions en bilatérale vont permettre de **lister les attentes et les craintes de chacun-e**. Cela permettra

d'établir le spectre argumentaire du débat.

Notre présence au sein de la CNDP nous permet d'être dans toutes les phases du débat public. Ici, elle a permis la mobilisation du comité régional Nouvelle-Aquitaine et de l'union départementale de la Gironde pour élaborer un avis, une position que la CGT a pu développer en étant auditionnée. Sous la responsabilité du comité régional, un groupe de travail

a été constitué avec des référent-es pour suivre les différentes phases du débat. La CGT a pu faire connaître, argumenter et partager ses propositions en participant aux réunions publiques. Elle est même à l'initiative de l'organisation de plusieurs réunions qui ont abouti à la décision collective de rédiger un ou plusieurs cahiers d'acteur-ices CGT, qui seront mis à disposition du public pendant le débat. Une fois cette phase terminée avec les

PPA, la CPDP lancera les quatre mois de réunions publiques pour recueillir cette fois l'avis et les arguments du grand public, des citoyen·nes, en fournissant **un kit du débat** (les DMO, les affiches, les vidéos de présentation, etc.)

Durant ces quatre mois, 61 initiatives vont être organisées dont **6 réunions publiques** de plus de 300 personnes, **14 ateliers thématiques** (alternatives et scénarios, controverses, forêt, bilan carbone, risques technologiques, etc.), **19 points de contacts** sur les marchés, **7 visites de terrain** et **14 initiatives partenariales**.

Ces dernières sont une nouveauté, car le débat y est porté par un organisateur autre que la CPDP.

Le jeudi 7 octobre, les camarades ont organisé une initiative 100 % CGT à Canéjan avec nos « expert·es » des fédérations : FNME, chimie, services publics, etc. et les industriels portant le projet. Une soixantaine de participantes, militantes associatif·ves, retraité·es, sympathisant·es, élu·es locaux·les ont débattu pendant plus

de deux heures sur les enjeux de ce projet.

La seule contrainte imposée était de faire une **synthèse écrite** des arguments développés durant ce débat.

Cette synthèse sera très utile pour **le rapport final** de la CPDP car les thèmes abordés dans cette réunion CGT n'avaient été jamais évoqués dans les réunions publiques. Les questions de sobriété, de précarité énergétique, de coût de l'énergie, du marché concurrentiel, du statut des salarié·es, d'enjeux de filières industrielles ou encore de maîtrise publique de l'énergie ont été reprises par la commission dans la rédaction de son compte rendu-bilan du débat en citant la CGT à chaque fois.

Même les porteuses du projet, un peu frileux·ses au départ pour participer à cette initiative, ont remercié les camarades d'avoir évoqué ces thématiques transversales et sociétales qui ont enrichi le débat utilement.

Voici donc trois moyens de participer à un débat public : l'audition bilatérale, la présence aux réunions publiques

et thématiques, le ou les cahiers d'acteur·ices. Il en existe un dernier : le débat dématérialisé avec, dès l'ouverture des réunions publiques, un site Internet géré directement par la CPDP qui recueille les questions et impose aux porteur·ses du projet un délai de quinze jours maximum pour répondre par écrit.

Ce site compile également les contributions de toute personne ou organisation voulant s'exprimer hors du format contraint des cahiers d'acteur·ices.

C'est aussi la bibliothèque du débat où toute la documentation (articles de presse, rapports et expertises) est accessible pour s'informer. Certains documents administratifs confidentiels y sont même rendus publics car la CPDP a demandé leur déclassification auprès des ministres concerné·es, comme une note des services du préfet de région sur la surface foncière disponible pour poser des panneaux solaires qui contredisait un document public de l'Ademe.

6. INTERVIEWS



Samantha Dumousseau,
secrétaire régionale CGT
Nouvelle-Aquitaine

Quel a été le rôle du comité régional dans cette phase de construction de l'expression CGT, le lien avec les unions départementales et les syndicats, les enseignements pour la CGT ? Et maintenant, les suites ?

Alerté par notre animateur régional du groupe CGT au Ceser, Julien Ruiz, d'un projet de plateforme énergétique centré autour d'un parc photovoltaïque sur la commune de Saucats (33), le comité régional s'est engagé dès le début, via sa participation à l'atelier préparatoire organisé par la CNDP, dans un

processus d'appropriation et d'identification des enjeux. S'agissant du plus grand parc photovoltaïque européen, situé en Sud-Gironde, qui soulève des stratégies et des questionnements notamment sur la politique énergétique, industrielle et écologique, il était indispensable d'avoir une réflexion et une analyse croisées entre professions et territoire.

Engagées fortement sur ce projet Horizeo, la FNME et l'union départementale de la Gironde avec le soutien du comité régional ont organisé des rencontres CGT élargies aux syndicats et organisations des secteurs de la forêt, de la construction bois et ameublement, des papeteries, de la chimie, des télécoms, des métaux, des transports urbains ainsi qu'aux UL concernées. Nos mandaté·es Ceser ont été également impliquées.

Sollicitée comme actrice du territoire par la CPDP, la CGT a donc investi ce dossier, pas uniquement sur la partie environnementale, mais d'une façon transversale sur les enjeux d'aménagement du territoire et industriels. En

effet, il nous a paru essentiel d'élargir les thématiques qui nous étaient proposées au-delà de l'implantation de parcs photovoltaïques.

Il a fallu s'adapter aussi pour avoir des réunions régulières entre nous afin de construire collectivement nos interventions, en englobant l'ensemble du projet et de ses conséquences environnementales, industrielles et économiques.

À l'occasion de réunions du comité régional, les unions départementales ont été informées du projet Horizeo, de la constitution du groupe CGT, des travaux portés par la CGT et de la contribution CGT aux cahiers d'acteur·ices. La communication vis-à-vis de l'ensemble du comité régional s'est aussi faite par nos publications régionales en signalant toutes les étapes, les comptes rendus de réunions et nos écrits publics.

L'organisation d'un débat public CGT, sous le label CNDP, est à mettre à notre profit. Ce que l'on peut regretter, c'est que cela n'a pas pu franchir les portes des syndicats et du territoire hors de la Gironde.

Des soutiens techniques, financiers, de coordination ont été mis à disposition par le comité régional. Les différentes interventions de la CGT ont contribué à quelques bougés non négligeables au projet initial. Le travail construit de la CGT, du fait du croisement entre professions et territoire, de notre intelligence collective, a fait de

la CGT une interlocutrice indispensable au comité de suivi pour la poursuite du projet. Cela montre bien que la CGT, porteuse de propositions, doit être investie, doit donner son avis sur les questions d'aménagement de territoire. Syndicalement, seule la CGT est présente. Sur les suites, nous rentrons dans

une deuxième phase où la CGT va devoir continuer ce travail croisé pour peser notamment sur les questions de l'emploi, de filières industrielles, énergétiques, de la conception à la production jusqu'au recyclage. D'ores et déjà, des réunions sont prévues dans le calendrier 2023.



Julien Ruiz, Responsable de la délégation CGT au Ceser Nouvelle-Aquitaine

Tu as animé l'expression CGT pour le comité régional, peux-tu évoquer les différentes phases pour arriver à faire exprimer les organisations de la CGT sur le sujet ? Quel lien avec le Ceser s'il y en a eu ?

La CGT a été saisie par la CNDP sur le projet Horizeo : une méga centrale photovoltaïque sur 2000 hectares de forêt associant quatre briques complémentaires (un data-center, une centrale de production d'hydrogène vert, un parc de stockage batteries, une unité d'agri-voltaïsme) à plusieurs niveaux : l'UD-CGT Gironde, département où le projet est localisé, le comité régional CGT Nouvelle-Aquitaine et enfin, au travers aussi des mandatés CGT, le Ceser Nouvelle-Aquitaine qui lui aussi était saisi par la CNDP.

Au regard de l'ampleur et de la nature même du projet (un nouveau modèle) qui touche au sujet essentiel de l'énergie, l'UD Gironde a décidé de répondre favorablement à la sollicitation de la CNDP. Après échange

avec le comité régional CGT, nous avons décidé d'engager une réflexion et une démarche en associant toutes les acteur·ices de la CGT concernées par ce projet. Un groupe de travail a donc été constitué avec l'UD-CGT 33, le comité régional, les fédérations et syndicats de fédérations (FNME, Filpac, bois-construction, chimie, FAPT, transports), les deux unions locales et enfin les mandatés CGT du Ceser. La contribution de notre mandaté CGT à la CNDP nous a également permis de mieux décrypter les enjeux et les modalités d'organisation du débat public.

Sous la responsabilité de l'UD 33 et du comité régional, le groupe de travail a produit une grille d'analyse CGT de ce projet en plusieurs points :

- une opposition au modèle économique du projet qui est celui d'un contrat de production/vente de gré à gré, contradictoire avec les exigences de service public, et qui contribue à exacerber la dérégulation du secteur, à un moment où le prix de l'énergie explose ;
- des questionnements sur les angles morts du projet : filières industrielles et emplois créés liés à ce projet (production et recyclage des panneaux, construction et transports de l'hydrogène...);
- des inquiétudes fortes quant au choix de raser des zones forestières alors même que la tension sur la ressource bois est extrême, et donc des menaces sur les filières existantes (papier, bois d'œuvre, bois de chauffage, chimie verte...) si ce type de projets se développe ;
- des craintes en matière d'aménagement du territoire au regard de l'éloignement des lieux de reboisement des lieux de pro-

- duction (papeterie, scieries...);
- des inquiétudes environnementales majeures (perte de biodiversité et de source de captation de carbone), de risques d'inondation pour les territoires et de rupture des équilibres hydriques;
- une absence totale de projet social pour les travailleur·es qui seraient appelés à construire, exploiter cet équipement (statuts, droits, etc.).

En conclusion pour la CGT, et au regard de ces enjeux, ce projet « n'avait pas fait preuve de son utilité et de sa pertinence ».

Sur cette base, la CGT a donc décidé de prendre toute sa part et a participé à toutes les étapes du débat de la CNDP.

Au niveau du Ceser, les mandatés se sont mobilisés en faveur d'une contribution du Ceser. Au regard des inquiétudes de multiples acteurs sociaux, économiques et environnementaux, le Ceser Nouvelle-Aquitaine s'est prononcé, comme l'avait suggéré la CGT, pour un moratoire sur ce type de projet. Cette prise de position forte a marqué le débat public.

La CGT a également produit deux cahiers d'acteurs complémentaires et elle-même organisé son débat public en associant les porteur·es de projet (Engie, Neoen), les élu·es de la région et locaux, les associations environnementales, les organisations syndicales, les citoyen·es, en veillant à diffuser ses travaux.

La CGT a abordé dans ses interventions toutes les dimensions et implications du projet, mais a mis plus particulièrement l'accent sur les enjeux de modèle économique, de service public, industriels, d'emplois territorialisés et de statuts de travailleur·es qui, il faut le dire, étaient des angles relativement

morts du débat public. On peut dire que cela a été sa plus-value au débat public. La contribution de la CGT a été reconnue et utile. Le rapport final de la CNDP lui-même fait référence à de nombreuses reprises à la CGT et ses analyses, ses approches. Enfin, le choix a été fait de continuer



mandaté CGT à la CNDP

Qu'as-tu mis en œuvre pour informer et permettre l'expression CGT dans le débat public ? Quels enseignements en tires-tu ?

Représentant la CGT depuis 2014 au sein de la CNDP, il y a essentiellement deux points d'intérêts pour la CGT dans ce mandat :

- avoir l'information en détail et bien en amont sur des grands projets d'infrastructures publiques ou privées (sites industriels, LGV, etc.) ainsi que sur les programmes nationaux ;
- porter la parole CGT sur ces projets dans des réunions publiques où notre vision du territoire et nos arguments sont souvent pertinents, appréciés, voire repris par le grand public.

Si les grands projets d'infrastructures sont souvent sur le moyen et long terme (LGV, ports, éoliennes en mer, etc.) le débat public est assez court et nous oblige à être réactives.

Le calendrier du débat étant très « encadré » par la loi, tant que la CNDP considère que le niveau des données

à suivre ce projet, en participant à son comité de suivi mis en place par les porteurs de projet, en portant les analyses et exigences de la CGT. La CGT a une force considérable dès lors qu'elle sait, à partir d'un projet comme celui-ci, associer l'ensemble de ses organisations (syndicats,

est trop faible ou trop technique, le débat ne démarre pas. À l'heure où la France se compare à ses voisins sur les délais de réalisation des grands projets, la CNDP est plutôt une « démineuse » pour les porteurs de projets qu'une ralentisseuse. Certaines maîtres-ses d'ouvrages comprennent que les arguments issus des concertations déterminent le niveau d'acceptabilité d'un projet pour la population. Le plus long dans un projet, quand tout se passe normalement, ce n'est pas le débat, mais les études à fournir pour obtenir les diverses autorisations, et surtout la faiblesse des effectifs dans les administrations en charge d'instruire et d'expertiser ces projets. Les agent-es des Dreal n'ont plus les moyens d'expertise et sous-traitent à des cabinets extérieurs quand les délais de réponse sont imposés par le temps politique.

Durant ces deux mandats, la participation à différents débats permet d'affiner la stratégie d'intervention et de la partager au sein de l'organisation. Cette participation aux débats publics demande un peu de disponibilité car la séquence se déroule sur douze à quatorze mois en « immersion » sur le territoire du projet.

Pour ne prendre qu'un exemple, en 2021-2022, pour le débat public sur Horizeo, j'ai pris contact avec le comité régional Nouvelle-Aquitaine au tout début de la procédure et, bien que la période de confinement compliquât l'organisation des réunions publiques, les échanges en présentiel ou en vidéo avec les camarades ont été réguliers durant tout le déroulé du débat. Projet régional d'intérêt national, où se sont invité-es l'écologie politique et ses limites (les énergies renouvelables mais pas n'importe où), le changement de destination du foncier agricole vers un modèle à plus forte rentabilité (la fin des forêts de pins maritimes, fragilité de la filière bois ?), les nou-

féderations, territoires, mandaté-es) pour produire des contenus et des démarches communes. « L'expérience Horizeo » est à cet égard révélatrice et importante.

François Gillard,

veaux types de contrats d'énergies à long terme (les PPA : power purchase agreement), les prix de l'énergie en hausse (sobriété subie), l'hydrogène et ses débouchés, le numérique avec un data-center au milieu d'une forêt... Les camarades du CR-CGT Nouvelle-Aquitaine ont désigné deux référentes pour suivre le débat car le nombre de secteurs professionnels et socio-économiques couvrait un spectre très large pour nos organisations : l'énergie avec les panneaux solaires et les batteries stationnaires, la chimie avec l'électrolyseur, les télécoms avec le data-center, Indecosa sur les prix de l'énergie, la filière sylvicole bois-construction avec le changement d'usage du foncier forestier, etc. Cela a demandé un gros travail d'information, de réflexion et de multiples contacts avec les fédérations concernées pour ces camarades.

Cela a permis de réaliser deux cahiers d'acteurs CGT, et un débat public autoporté CGT avec de nombreux-ses intervenant-es fédéraux-les, élu-es politiques, associations environnementales, professionnel-les de la filière ENR et surtout les maîtres-ses d'ouvrage (Engie, Neoen et RTE) qui ont « joué le jeu » en répondant en direct aux camarades et sympathisant-es.

Le chef de projet d'Engie reconnaîtra que les thématiques abordées lors de ce débat CGT ne l'avaient été évoquées nulle part ailleurs en réunions publiques, celles-ci restant très souvent limitées aux impacts locaux. Ce débat autoporté a permis de placer ce projet dans une réflexion plus globale. Le rapport final de la CPDP Horizeo et le bilan de la CNDP citeront à plusieurs reprises l'apport argumentaire qu'a constitué ce moment d'échanges CGT pour l'information du public et pour la suite du projet. Suite au débat, les maîtres-ses d'ouvrage ont décidé de sortir le data-center du projet et de réfléchir à l'opportunité de l'électro-

lyseur.

Au-delà des débats publics, je contacte les fédérations ou les comités régionaux quand un sujet d'importance me semble mériter une expression. Je suis aussi contacté directement maintenant par des camarades sur des dossiers quand celles et ceux-ci constatent que la CNDP va être saisie sur un projet touchant leur périmètre professionnel ou de consommateur·ices.

Le volume de saisines annuelles frôle la centaine, ce qui oblige à trier dans le suivi des projets. La plupart des saisines (95 %) se concluent en concertation avec garant·es. Seuls les 5 % restants deviennent des débats publics faute de ressources CNDP pour en faire plus. La CNDP a été récemment attaquée au tribunal administratif pour une délibération portant sur une concertation au lieu d'un débat public demandée

par des associations et collectivités territoriales, sur un sujet touchant au stockage en piscine de combustibles nucléaires.

En définitive, ce mandat donne une lisibilité assez précise de la stratégie de l'État et permet de mobiliser les forces syndicales. La participation aux réunions des comités régionaux permet une information et un lien régulier avec la confédération.

7. DES RÉFÉRENTS RÉGIONAUX À MANDATER ?

La CNDP n'est pas aidée dans sa promotion par les pouvoirs publics. Elle le fait donc elle-même en constituant un réseau de délégué·es de région, selon les modalités prévues par la loi (cf. art. L.121-4 et R. 121-15 du Code de l'environnement), pour agir en territoire auprès des acteur·ices institutionnelles et du monde économique, social et associatif.

Les délégué·es de région ont pour missions : la promotion de la participation du public, la diffusion des bonnes pratiques et l'animation du réseau des garant·es à travers leur contribution à l'organisation de rencontres régionales.

Les délégué·es de région sont en contact et animent des relations partenariales avec différentes acteur·ices locaux·les : services déconcentrés de l'État, services des régions et des départements, élu·es locaux·les, afin d'accroître la collaboration, promouvoir une culture de la participation et construire une pratique commune de l'application des textes réglementaires

relatifs à la participation du 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.

Les délégué·es de région doivent nouer des contacts et développer des partenariats avec d'autres acteur·ices locaux·les, telles que des associations, dont la CGT sur le territoire, des instances de participation permanentes, ou le monde pédagogique par exemple.

Ce travail de mise en réseau entre la CNDP et ces acteur·ices permet non seulement de faire connaître le droit à l'information et à la participation, mais aussi et surtout d'avoir des relais locaux, afin d'inscrire de manière plus fine et plus efficace les concertations et débats publics dans les territoires et mobiliser des publics toujours plus diversifiés.

Afin de participer à la diffusion des bonnes pratiques, différentes actions de partage d'expériences et de pro-

motion de la participation du public peuvent être envisagées localement avec l'appui des délégué·es de région. La CNDP envisage notamment l'organisation de rencontres par région permettant d'échanger sur des retours d'expérience et de valoriser des missions menées localement sous l'égide des garant·es CNDP.

La ou le délégué·e régional·e est sous l'autorité de la présidente de la CNDP. La ou le délégué·e régional·e ne peut pas prendre seule des initiatives qui engageraient la CNDP. Elle ou il informe la CNDP de toute rencontre ou rendez-vous qu'elle ou il tiendra au nom de la CNDP, de toute communication prévue via la presse ainsi que de toute action d'animation vis-à-vis du vivier des garant·es. En cas d'invitation à des colloques, événements, conférences ou interventions dans la région, la ou le délégué·e régional·e informera la CNDP qui se réserve le droit de choisir la personne qui la représentera selon l'opportunité et les compétences requises.

8. LA CNDP EN PROIE À DES ATTAQUES RÉGULIÈRES

Depuis l'ordonnance d'août 2016, les plans et programmes sont soumis à la CNDP. Mais cela a tellement étendu son champ de compétences qu'elle a été littéralement inondée de saisines émanant des collectivités. Car une lecture extensive de l'ordonnance amenait tous les plans locaux d'urbanisme, les plans de déplacements, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, etc. à demander une concertation locale.

Cela a mis la CNDP en difficulté car elle est tenue par les délais de réponses

imposés par la loi mais était dans l'incapacité technique de le faire, faute de moyens suffisants.

Stratégie politique du pouvoir pour saturer l'institution ? Un amendement opportun a été déposé pour rendre facultative la saisine en la transformant en démarche volontaire. La CNDP gardera sa mission de conseil méthodologique pour aider les collectivités qui le souhaitent à organiser leurs concertations locales.

Pour conclure cette partie juridique et

pour montrer que rien n'est gagné pour la CNDP, elle a organisé son premier débat public sur un plan-programme en 2018 : la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2024, celle où le gouvernement voulait créer la taxe carbone et lancer le grand carénage des centrales nucléaires d'EDF. Le rapport final de la CNDP sur ce débat mettait en garde le gouvernement sur le nécessaire accompagnement social de ce type de taxe, et sur un usage disproportionné des 25 milliards d'euros de fonds publics

pour prolonger la durée de vie des centrales nucléaires.

Depuis, la loi d'accélération et de simplification de l'action publique a retiré les

plans-programmes nationaux (comme la PPE sur l'énergie) du périmètre CNDP!

Les juristes mandaté-es par la commission travaillent pour faire revenir cette

avancée démocratique dans le champ du débat public.

9. CNDP, CESE ET CNR ?

Confronté à une crise démocratique, le gouvernement a été à l'initiative deux rapports¹ publiés en 2022 qui traitent de la construction des politiques publiques et des évolutions institutionnelles que le président de la République et le gouvernement pourraient envisager pour renforcer la démocratie délibérative et la participation citoyenne. Le second fait « étrangement » écho au premier en le renforçant.

Ils s'inscrivent complètement dans le prolongement des annonces du président de la République au début de son premier mandat en 2017, de ses deux projets de réforme constitutionnelle en 2018 et 2019 qu'il n'a pu mener à terme, puis dans son programme pour le second mandat qui débute.

Trop souvent nous pouvons y lire la volonté de continuer à disqualifier les corps intermédiaires et la société civile organisée, dont le syndicalisme, que ce soit dans la remise en cause de la démocratie sociale, dont la négociation, mais aussi dans les instances comme le Cese ou la CNDP dont les rôles et la composition seraient profondément modifiés.

Certaines propositions du rapport de France stratégie portent l'ébauche du

Conseil national de la refondation que le président de la République a mis en place en septembre.

Ce sont bien la démocratie, avec ses différentes formes et éléments constitutifs, les formes de représentation ainsi que la construction de l'ensemble des politiques publiques qui sont concernées.

Malgré l'affirmation de la volonté de développer la participation publique, la réelle volonté d'en accepter les résultats s'ils ne sont pas ceux espérés et attendus est à questionner, à l'image de ce qu'il est advenu de la Convention citoyenne pour le climat.

Ce sont les individus, représentés le plus souvent par quelques personnes désigné-es par tirage au sort ou choisis arbitrairement parmi des volontaires, qui sont interpellés dans des formes d'organisation très encadrées. La participation publique n'a de sens comme élément démocratique que si elle n'est pas instrumentalisée par les pouvoirs, quels qu'ils soient, qui la mettent en place. Sinon elle est réduite à une simple expression publique d'individus isolés. Cette participation exige beaucoup d'honnêteté intellectuelle des commanditaires.

Cette démarche n'est pas celle de la CNDP, c'est bien pour cela que le pou-

voir en place s'agite beaucoup pour la supprimer ou lui ôter l'indépendance qui fait sa force.

Face aux exigences démocratiques qui s'expriment, ouvrir largement le débat public sur toutes les questions actuelles est une nécessité démocratique. Le souci vient quand l'individu est mis en concurrence avec la dimension collective au détriment de celle-ci.

Le syndicalisme et l'ensemble de la société organisée, des corps intermédiaires, qui font du collectif, ne sont plus considérés comme des acteur-ices essentiels de la construction et de la décision, voire sont effacés ou niés. C'est vrai aux niveaux national, territorial et interprofessionnel, comme dans l'entreprise où l'expression directe des salarié-es est vue comme la mise à l'écart de leurs représentant-es et donc la disqualification de l'organisation syndicale, voire du syndicalisme. Nous aurions tout à gagner à travailler et réfléchir en profondeur sur les questions de la démocratie, ses formes, la place des corps intermédiaires et du syndicalisme, celle du public et des individus, les interventions de chacune...

1. Le rapport de P. Bernasconi remis au Premier ministre le 21 février 2022: « Rétablir la confiance des Français-es dans la vie démocratique, 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française », et un rapport de France stratégie publié le 8 mai 2022: « Soutenabilités! Orchestrer et planifier l'action publique ».

ANNEXE

Tableau des seuils de financement des projets

| Catégories d'opérations mentionnées à l'article L. 121-8 | Seuils et critères (montants financiers hors taxe) mentionnés à l'article L. 121-8-I | Seuils et critères (montants financiers hors taxe) mentionnés à l'article L. 121-8-II |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. a) Création ou élargissement d'auto-routes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées; | Coût du projet supérieur à 455 millions d'euros ou longueur du projet supérieur à 40 km. | Coût du projet supérieur à 230 millions d'euros ou longueur du projet supérieure à 20 km. |
| b) Élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 x 2 voies ou plus à chaussées séparées; | | |
| c) Création de lignes ferroviaires; | | |
| d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants. | | |
| 2. Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aéroports. | Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 155 millions d'euros. | Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 55 millions d'euros. |
| 3. Création ou extension d'infrastructures portuaires. | Coût du projet supérieur à 230 millions d'euros ou superficie du projet supérieure à 200 ha. | Coût du projet supérieur à 115 millions d'euros ou superficie du projet supérieure à 100 ha. |
| 4. Création de lignes électriques. | Lignes de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km. | Lignes de tension supérieure ou égale à 200 kV et d'une longueur aérienne supérieure à 15 km. |
| 5. Création de canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures ou de produits chimiques. | Canalisations de transport de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 200 km. | Canalisations de transport de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure ou égale à 100 km. |
| 6. Création d'une installation nucléaire de base. | Nouveau site de production nucléaire-Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 460 millions d'euros. | Nouveau site de production nucléaire-Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 230 millions d'euros. |
| 7. Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs. | Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes. | Volume supérieur à 10 millions de mètres cubes. |
| 8. Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables). | Débit supérieur ou égal à un mètre cube par seconde. | Débit supérieur ou égal à un demi-mètre cube par seconde. |
| 9. Équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques. | Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 460 millions d'euros. | Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 230 millions d'euros. |
| 10. Équipements industriels. | Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 600 millions d'euros. | Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 300 millions d'euros. |