

CNDP : les missions de conseil et d'appui méthodologique de la CNDP

Le Code de l'environnement confère à la Commission nationale du débat public (la CNDP) « la mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la participation du public ». Ainsi, la CNDP peut être sollicitée notamment par tout porteur de projet sur toute question ayant trait à la participation du public.

Pour réaliser la mission de conseil, la CNDP nomme des garant.e.s, c'est-à-dire des personnes dont le rôle est de veiller à la bonne application du droit à l'information et du droit à la participation, selon les principes de la CNDP. Elle prend en charge le coût de leur intervention.

Synthèse de la mission de conseil sur la Convention citoyenne locale pour le climat d'Est Ensemble

Le projet proposé à la concertation

La communauté d'agglomération Est Ensemble, située dans le département de la Seine-Saint-Denis en région Île-de-France, créée en 2010 et devenue établissement public territorial (EPT) le 1^{er} janvier 2016, dans le cadre de la mise en place de la métropole du Grand Paris. Elle regroupait plus de 426 000 habitants en 2018.

La mission de conseil portait sur une convention citoyenne locale pour le climat (CCLC) 1, qui présentait la particularité de faire partie intégrante de la concertation préalable à la révision du plan climat air énergie territorial (PCAET) d'Est Ensemble. Ainsi cette convention citoyenne pouvait être considérée comme la première étape de la concertation préalable qui se tiendra dans un second temps, et qui sera ouverte à l'ensemble des publics et des parties prenantes du territoire. Les propositions issues de cette convention avaient pour vocation de nourrir les orientations du Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET). L'articulation entre la convention citoyenne et la concertation élargie constituait ainsi un enjeu fort.

La CNDP a désigné en séance plénière du 5 mai 2021, Marie-Claire Eustache et Alain Rotbardt comme garants de la concertation, préalable pour la révision du Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) de l'Établissement Public Territorial (EPT) Est Ensemble, comprenant une convention citoyenne pour le climat.

La concertation préalable s'est officiellement déroulée du 15 octobre 2021 au 8 décembre 2022.

Enseignements clés de la mission

La mission de conseil, telle qu'elle s'est déroulée, s'est articulée autour de trois phases chronologiques, portant sur la convention citoyenne, mais également plus largement sur l'articulation de cette convention citoyenne avec la révision du PCAET :

- Phase 1 : préparatoire au démarrage de la convention citoyenne (juin/septembre 2021) ;
- Phase 2 : suivi du déroulement de la convention citoyenne locale pour le climat (septembre 2021/février 2022) ;
- Phase 3 : présentation aux élus et amorce du droit de suite, après la remise de l'avis citoyen (février 2022/juin 2022)

Cette convention citoyenne a constitué une aventure forte, une expérience humaine et démocratique qui a marqué ses participants, comme les services d'Est Ensemble, les observateurs qui se sont succédés et le collège des protectrices et protecteurs. Ces temps de travail denses ont progressivement

soudé des citoyens autour d'une cause climatique à laquelle ils étaient majoritairement peu sensibilisés. Ils leur ont également permis de s'affirmer au fil des mois, d'oser prendre la parole, exprimer leur avis, idées et besoins, débattre - parfois avec passion -, accepter aussi la contradiction ou des avis divergents, tout aussi importants par les discussions qu'ils amenaient. Ces temps ont également été l'occasion pour eux de prendre conscience d'enjeux qui les concernent tous dans leur quotidien, d'oser interpeler leurs élus, les politiques et projets en cours. Cette expérience de démocratie participative a donné l'envie à certains des conventionnels de poursuivre l'engagement dans un « droit de suite » qui viendrait accompagner et suivre attentivement la mise en œuvre des différentes mesures de leur Charte citoyenne sur les 6 années du Plan climat air énergie territorial (PCAET) en cours de révision. Avec une volonté affirmée de partager l'expérience et la Charte citoyenne au niveau du territoire, en participant à la 2e étape de la concertation préalable à la révision du PCAET d'Est Ensemble. Un engagement citoyen qui se traduit aussi pour certains par une envie de s'impliquer dans des instances politiques ou associatives locales. Toutefois, du point de vue des garants CNDP, on peut souligner un certain nombre de limites au processus de recueil de la parole des conventionnels, tel que conçu et mis en œuvre par Est Ensemble.

La gouvernance de la convention citoyenne Le collège des « protectrices et protecteurs » de la convention citoyenne incluant les deux garants CNDP n'a pas été associé au comité de gouvernance de la convention citoyenne. Le collège était informé des décisions prises par un comité de pilotage interne incluant le prestataire chargé de l'animation de la convention. Ainsi, les recommandations du collège concernant l'organisation de la convention ne pouvaient être discutées et adoptées qu'à la marge des décisions déjà prises. Cette association imparfaite aux décisions prises a perduré pendant toute la durée de la convention et est reflétée dans les cinq mots du collège produits à la suite de chaque session de la convention citoyenne. Ce dispositif a donc produit une tension permanente, sans doute constructive mais qui aurait pu être en grande partie évitée, entre le collège d'une part et les organisateurs de la convention et leur animateur d'autre part.

Un certain nombre de présentations des problématiques climatiques et d'aménagement du territoire ont été proposées aux conventionnels, ainsi que l'exercice de la fresque du climat. Aux dires de certains conventionnels, la qualité ou la quantité de ces présentations était discutable, le sentiment général étant qu'elles étaient pour certaines trop techniques, et trop rapides. Le collège a donc demandé que ces problématiques soient reliées dans la mesure du possible aux aménagements et projets prévus ou réalisés sur le territoire. Si des visites de sites et de réalisations, associatives ou autres, ont été programmées pendant les intersessions (c'est-à-dire entre deux sessions consécutives), la participation des conventionnels était limitée car les créneaux proposés difficilement compatibles avec l'emploi du temps des personnes en activité. Ces initiatives, trop limitées et mobilisant les conventionnels en sus des sessions, ne permettaient pas par ailleurs des connaissances et des débats avec l'ensemble des citoyens et les services d'Est Ensemble. La convention a également bénéficié d'une approche innovante en confrontant les premières propositions des conventionnels à l'évaluation des membres des services d'Est Ensemble ainsi qu'à quelques acteurs associatifs qui mènent des actions locales favorisant la lutte contre le changement climatique. Là aussi, les résultats ont été contrastés suivant la qualité des interventions et du dialogue qui s'est instauré. Pour sa part, le collège a regretté que ces confrontations ne se prolongent pas au-delà d'une demi-journée. Il reste toutefois que les outils d'aménagement (Plan local d'urbanisme intercommunal -PLUI, Plan local de mobilités -PLM...) , bien qu'évoqués à plusieurs reprises par les garants, ont été très peu exposés. Ce qui fait qu'au final les conventionnels ont pu proposer certaines mesures, soient irréalistes, soient déjà mises en œuvre.

Ainsi qu'il a été dit, il avait été acté sur la base des discussions entre la CNDP et Est Ensemble, et précisé lors des premières réunions entre les garants et Est Ensemble, que la convention citoyenne constituait

la première étape de la concertation préalable, et devait ainsi pouvoir venir éclairer le grand public pour la seconde phase élargie au territoire, l'enrichir et, in fine éclairer la décision d'Est Ensemble sur la révision de son plan climat air énergie territorial (PCAET). Toutefois, nous avons ensuite constaté lors du premier contact avec l'équipe de direction de la convention citoyenne de Est Ensemble, que le mandat de la convention portait sur l'ensemble des enjeux climatiques et de biodiversité sans évoquer le processus de révision du PCAET en cours.. Ainsi il s'avérait que le lien entre les deux étapes devenait quelque peu « technique » et surtout non explicite pour les conventionnels. C'est pourquoi les conventionnels n'ont été informé « officiellement » de l'existence du processus de révision du PCAET que lors de la 3e session. Dans l'intervalle le dossier de concertation était formellement disponible sous un onglet du site internet de la convention citoyenne, mais sans signalement particulier aux conventionnels. En effet, Est Ensemble souhaitait se livrer à un exercice « d'intelligence collective », sans lien a priori avec les outils et planifications institutionnelles habituels, tels que le PCAET, malgré ce qui avait été convenu avec les garants et la CNDP. De même, le site Internet de la convention et l'ensemble de la communication vers le grand public, se sont limités au processus de la convention citoyenne, sans lien avec le PCAET, alors que la saisine de la CNDP liait explicitement convention citoyenne et PCAET. Les garants CNDP ont donc constamment veillé à alerter Est Ensemble sur ce lien et sur les obligations légales à disposer d'un dossier de concertation accessible au public 15 jours avant le début de la convention citoyenne. De plus, si l'affichage légal a été mis en place, il a été limité aux 9 mairies du territoire et à l'hôtel du Territoire, à la demande d'Est Ensemble.

L'animateur se trouvait face à un double challenge : Permettre l'expression de chacun des conventionnels et néanmoins orienter leurs productions intellectuelles afin que l'assemblée citoyenne converge vers des propositions lors de la dernière séance. Cependant le collège a plusieurs fois alerté sur le lissage parfois trop rapide des conclusions de chaque groupe de travail tout au long des sessions. Le collège a également insisté sur le besoin d'une approche systémique. Cela a sans doute contribué à ce que l'avis citoyen final de la convention prenne le titre de Charte citoyenne, articulant les différentes propositions en un tout cohérent et indissociable. La volonté des conventionnels étant ainsi que les mesures proposées forment un tout indissociable.

Une analyse de la charte citoyenne a été menée par les services d'Est Ensemble. Les élus du conseil du territoire, ont pu ainsi se prononcer sur les mesures proposées, que la charte structure en 9 chapitres. A défaut d'une application spécifique de chaque mesure proposée, les résolutions reprenant chacun des chapitres de la charte, ont fait l'objet d'un vote global positif des élus. La charte devrait donc effectivement servir à orienter globalement les politiques publiques du territoire. A ce stade, Est Ensemble a souhaité laisser les conventionnels s'organiser sans intervenir pour les possibilités proposées en « droit de suite ». Il semble pour les garants CNDP que cela conduit à un délitement de la dynamique qui s'était créée. Ainsi, seuls quelques conventionnels assistent aux réunions post-convention, notamment les réunions du comité de pilotage incluant les élus et les services concernés des communes. Dans le cadre de la concertation élargie à tout public, dite de 2e étape, préalable à la révision du PCAET, qui devrait avoir lieu à partir du début novembre 2022, ces orientations seront confrontées aux paroles du public du territoire, sous la forme notamment de débats mobiles, de micro-trottoirs et de débats autoportés, ainsi que de réunions publiques plus classiques à la fois thématiques et territoriales. Un des défis d'Est Ensemble sera de susciter la participation élargie au territoire.