cndp Commission nationale du débat public

LA PRESIDENTE

Paris, le 1er août 2019

Messieurs,

lors de sa séance plénière du 31 juillet 2019, la Commission nationale du débat public vous a désignés garants du processus de concertation préalable pour le projet d'aménagement à 2x2 voies de la RD751 Nantes-Pornic (44), relevant de la catégorie 1-b du R. 121-2 du Code l'environnement (« *Elargissement d'une route à 2 ou 3 voies pour en faire une route à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées* »), et porté par le département de Loire-Atlantique.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ce projet aux forts enjeux environnementaux et de sécurité et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDP pour celle-ci.

La concertation préalable pour ce projet a été décidée en application de l'article L.121-8 du Code de l'environnement. Comme le précise l'article suivant L.121-9, « *lorsque la CNDP estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut décider de* ***l'organisation d'une concertation préalable****. Elle* ***en définit les modalités****,* ***en confie l'organisation au maître d'ouvrage*** *et* ***désigne un garant*** ».

***Rappel des objectifs de la concertation préalable :***

Le champ de la concertation est particulièrement large. Il est important que l'ensemble des parties prenantes ait connaissance des dispositions légales. L'article L121-15-1 du Code de l'environnement précise bien que la concertation préalable permet de débattre :

- De l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques du projet ;
- Des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire ;
- Des solutions alternatives, y compris pour un projet, de l'absence de mise en œuvre ;
- Des modalités d'information et de participation du public après concertation préalable.

.../...

MM Claude RENOU et Serge QUENTIN
Garants de la concertation préalable
Projet d'aménagement à 2x2 voies de la RD751 Nantes-Pornic (44)

***Eléments de contexte et enjeux de la concertation :***

La concertation du grand public sur le projet d'aménagement en 2x2 voies de la RD751 doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- Ce projet comporte des tronçons d'aménagement qui sont à des stades d'avancement très variables : certains – comme entre Port-St-Père et Le-Pont-Béranger – sont déjà définis au point de ne pouvoir présenter d'alternatives à la concertation, tandis que d'autres – comme entre Chaumes-en-Retz et Pornic – n'ont pas encore vu lancées leurs études de faisabilité et d'opportunité. Dès lors, comment articuler temporalités du projet et de la concertation ? Comment clarifier la distinction entre le programme global et les projets de doublement déjà définis, sans pour autant dissocier les enjeux des différents tronçons ? Ce phasage de projet est accompagné d'un historique de la concertation : comment en proposer au public une synthèse lisible ? Dans la mesure où ce projet peut se poursuivre sur une longue période, quelle est le moment le plus opportun pour engager la concertation préalable ? Et quelles sont les modalités nécessaires d'information et de participation du public après la concertation préalable jusqu'à l'enquête publique ?

- Au-delà de l'articulation entre temps du projet et de la concertation se pose celle de l'appropriation par le public des enjeux portant sur les tronçons non encore définis. Comment envisager la participation sur ces tronçons où le MO n'a pas encore stabilisé d'enjeux exhaustifs ? Comment permettre au public de mesurer ses marges de manœuvre dans la définition de ces tronçons ?

- Ce projet est très centré, à l'heure actuelle, sur la question de la sécurité routière, sujet sensible pour le territoire. Cependant, les enjeux environnementaux et socio-économiques semblent également importants : la présence de marais qui bordent le tracé, le développement touristique local qui est à analyser précisément pour le public, le phénomène d'étalement urbain de Nantes qui s'accompagne d'une urbanisation progressive du secteur et de migrations pendulaires, le trafic qui ne semble pas en hausse particulière, etc. Comment maintenir ouvert le champ thématique de la concertation ? Comment approfondir et varier les enjeux mis au débat et mettre au profit de la participation la latitude permise par le stade peu avancé de certains tronçons ? Et comment intégrer à cette concertation les différents utilisateurs de la RD ?

Au regard de ces questions et des autres qui pourraient se poser, cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions, dans la préparation et la définition des modalités de concertation, dans son organisation et sa conduite confiées au MO sous votre garantie, dans vos relations avec la CNDP. Naturellement, il vous appartient de déterminer en collaboration avec le MO les modalités d'association du public.

***Périmètre de la concertation préalable***

Le cadrage préalable du champ et du périmètre de la concertation est une condition indispensable à la qualité du processus.

Il est important que vous puissiez inscrire cette démarche de concertation préalable sur un projet d'aménagement routier dans une vision cohérente de la participation du public. Pour ce faire, l'un des enjeux sera manifestement de définir avec précision l'articulation entre :

- une approche territoriale et géographique :
  - 28 kms entre Port-St-Père et Pornic et une surface de 1000 ha sur un terrain privé, d'une part ;

- l'ensemble du Sud-Ouest du département irrigué par cette RD

- et une approche thématique, intégrant par exemple :
  - les enjeux environnementaux à proximité de l'Atlantique et de nombreuses zones potentiellement humides ;
  - les enjeux de sécurité sur une route accidentogène ;
  - les enjeux socio-économiques pour un espace entre les stations balnéaires de l'Atlantique et la zone d'emploi de Nantes, grande ville de l'Ouest français ;

Comme vous le savez, pour ce faire, vous avez toute latitude pour aller à la rencontre des acteurs concernés (notamment riverains, usagers de la route, acteurs du tourisme, associations, monde agricole, militants locaux, collectivités territoriales, services de l'Etat, etc.) afin d'identifier avec précision les thématiques, les enjeux qu'il apparaît souhaitable de soumettre à la concertation, et pour lesquels je vous ai proposé certaines pistes ci-dessus. Prendre le temps de cette étude de contexte est donc fondamental, et je vous laisse le soin de le faire entendre aux acteurs du territoire.

***Définition des modalités de concertation et élaboration du dossier de concertation :***

Une solide étude de contexte identifiant précisément les enjeux de la concertation et les publics à associer vous permettra de vous concentrer ensuite sur l'une de vos principales missions : la définition du périmètre, mais aussi des modalités et du calendrier de la concertation pour qu'ils répondent bien aux objectifs fixés par le Code de l'environnement. Le champ de saisine de la CNDP dans lequel s'inscrit ce projet d'aménagement routier vous donne une grande liberté pour la définition de ces modalités, naturellement en collaboration avec la CNDP et le MO. Ces éléments seront ensuite soumis à l'approbation de la CNDP, lors de sa plénière mensuelle.

Notez qu'une variété des modes d'association du public aide à une meilleure mobilisation du public, gage de richesse dans les arguments échangés autour du projet.

À compter de votre nomination et jusqu'au démarrage du processus de concertation, il vous appartient d'accompagner et de guider le MO dans l'élaboration du dossier de concertation, document qui présente le projet, son contexte, ses acteurs, ses caractéristiques et enjeux, ses alternatives, ainsi que les modalités suivant lesquelles le public peut participer. Il est important que vous veilliez à la lisibilité de ce document, afin qu'il respecte le droit à l'information du public, c'est-à-dire les principes d'accessibilité, de clarté et de transparence des informations mises à disposition. Une synthèse de ce dossier faite par le MO est un outil pertinent de diffusion de l'information.

***Organisation et conclusion de la concertation :***

Il est important que vous puissiez amener le MO à réunir les moyens budgétaires et les ressources humaines nécessaires au bon déroulement de cette concertation. En votre qualité de garant, il vous appartiendra ensuite de veiller tout au long du dispositif à la bonne mise en œuvre organisationnelle de la concertation déléguée au MO.

Selon les dispositions de l'article L.121-16 du Code de l'environnement, le public doit être informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concerné(s) par la concertation au minimum 15 jours avant le début de cette dernière. Il vous appartient de veiller à la pertinence du choix des lieux et espaces de publication, à leurs éventuelles démultiplication et publication locale, afin que le public le plus large soit clairement informé de la démarche de concertation.

Votre mission s'achève par l'élaboration d'un bilan, dans le mois suivant la fin de la concertation préalable, présentant la façon dont elle s'est déroulée. Ce bilan, dont un canevas vous est transmis par la CNDP, comporte une synthèse des observations et propositions présentées, la méthodologie retenue pour mener la concertation, votre appréciation indépendante sur la qualité de la participation menée par le MO et, le cas échéant, mentionne les évolutions du projet qui résultent de ce processus. Ce bilan, après avoir éventuellement fait l'objet d'un échange avec l'équipe de la CNDP, est transmis au MO qui le publie sans délai sur son site ainsi que sur celui des préfectures concernées par son projet, plan ou programme, et est rendu public sur le site de la CNDP (art. R.123-21 CE). Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique.

Suite à la publication de ce bilan :

- le MO dispose de deux mois pour apporter une réponse à votre bilan qui présente les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour prendre en compte les enseignements de la concertation (art.R.121-24 CE) ;
- un.e garant.e est désigné.e par la CNDP pour garantir la bonne information et la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

La responsabilité de garant de la concertation relative au projet d'aménagement de l'axe Nantes-Pornic est majeure. En effet, vous définissez, avec le mandat de la CNDP, les modalités de la concertation organisée par le MO, afin de veiller aux principes fondamentaux de la participation :

- le respect des principes du droit à l'information et à la participation du public reconnu par la réglementation française (Convention d'Aarhus, Charte de l'environnement, Code de l'environnement) ;
- tout en liaison avec le MO, l'exigence d'une totale indépendance et neutralité,
- le respect des principes et des valeurs de la CNDP : indépendance, neutralité, transparence, égalité de traitement et argumentation.

Pour cela, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 22 décembre 2005. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au MO.

***Relations avec la CNDP :***

Compte-tenu de l'importance du projet d'aménagement de l'axe Nantes-Pornic, il est nécessaire que nous puissions conserver un contact régulier afin que vous nous teniez informés régulièrement du déroulement de la concertation (qualité du dossier, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel). Le bureau et l'équipe de la CNDP se tiennent à votre disposition, notamment en cas de difficulté particulière liée à la concertation.

Enfin, de manière à vous permettre une meilleure prise en main de votre mission, nous vous invitons à une journée de formation dans les locaux de la CNDP, le 12 septembre 2019. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes de la concertation que vous allez garantir, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions. Je vous invite à nous confirmer votre présence dès maintenant en écrivant à l'adresse garant@debatpublic.fr.

Vous remerciant encore pour votre engagement au service de l'intérêt général, je vous prie de croire, Messieurs, en l'assurance de ma considération distinguée.

Chantal JOUANNO