

LA PRESIDENTE

Paris, le 20 septembre 2019

à

Monsieur Floran AUGAGNEUR

Objet : Lettre de mission Commission particulière du débat public – Projet de Nouvelle Entrée Ouest de St-Denis de la Réunion (« NEO »)

Cher

Monsieur,

Lors de sa séance plénière du 4 septembre 2019, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désigné président de la Commission Particulière du débat public (CPDP) sur le projet de nouvelle entrée ouest de St-Denis de la Réunion (« NEO »).

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

Le débat public pour ce projet a été décidé en application de l'article L.121-9 du Code de l'environnement qui dispose que « *la commission apprécie, pour chaque projet, plan ou programme si le débat public doit être organisé, en fonction de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Si la CNDP estime qu'un débat public est nécessaire, elle l'organise et en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue* ».

Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions, et dans vos relations avec la CNDP, le MO et l'ensemble des acteurs du territoire. Elle sera également adressée aux membres que vous allez proposer pour constituer votre Commission particulière du débat public (ci-après « CPDP »).

.../...

M Floran AUGAGNEUR

Président de la CPDP

Projet de Nouvelle Entrée Ouest de St-Denis de la Réunion (« NEO »)

Copie à Mesdames Dominique DE LAUZIERES et Renée AUPETIT

1. Rappel des objectifs du débat public et principes généraux de votre mission

Comme vous le savez, un débat public s'inscrit dans le cadre d'une chaîne de décisions et de procédures et a pour vocation d'interroger l'opportunité des projets débattus et leurs conditions de faisabilité dans les contextes locaux.

Le débat public permet de :

- débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques du projet,
- informer le public de manière intelligible,
- débattre des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du ou des territoire(s),
- débattre de solutions alternatives, y compris pour un projet, de son absence de mise en œuvre,
- débattre des modalités d'information et de participation du public après le débat, au cas où le maître d'ouvrage (ci-après « MO ») déciderait de la poursuite du projet.

Vous présidez donc une commission de 3 à 10 membres que vous proposerez à la CNDP à compter du premier mois suivant votre désignation. Elle aura pour mission principale d'animer le débat sur ce projet de grande ampleur, après en avoir co-défini avec la CNDP le calendrier, les modalités et la stratégie de communication. Pour cela, une phase de préparation approfondie, d'un minimum de 4 à 6 mois, est à prévoir : une note d'indications plus pratiques vous sera adressée dans les jours à venir. En tant que président de la CPDP, il vous reviendra également d'élaborer un compte-rendu fidèle du déroulement du débat explicitant les enseignements qui en découlent et les recommandations faites au MO sur les suites à y donner.

Tout au long de votre mission, vous veillerez au respect par votre commission des principes portés par la CNDP et appliqués à l'ensemble des participants afin de garantir le droit à l'information et à la participation du public :

- Indépendance : la CPDP travaille librement et n'est sous l'autorité d'aucun acteur en particulier, y compris du porteur de projet, des élus locaux ou des représentants de l'État ;
- Neutralité : la CPDP ne se prononce pas sur le fond du projet ;
- Équivalence : tous les participants, porteur du projet compris, sont traités de la même manière et avec la même équité dans le cadre du débat ;
- Transparence : la CPDP s'assure que l'ensemble des informations et études disponibles sur le sujet concerné sont mises à disposition du public, et qu'aucun avis exposé dans le respect des modalités du débat n'est écarté ;
- Argumentation : c'est la qualité et non la quantité des arguments échangés qui permet de faire vivre le débat.

Vous serez appuyé techniquement au quotidien par un secrétariat général que vous recruterez et avec lequel vous travaillerez étroitement. Sa fonction première est de piloter opérationnellement l'ensemble du processus (calendrier, coordination des opérations, gestion financière, gestion des relations externes, suivi et certification des prestations auxquelles la CPDP aura recours, encadrement d'éventuels adjoints, etc.). Il peut également vous conseiller sur les stratégies à adopter relatives au bon déroulement du débat. A ce titre, il sera le premier interlocuteur des différents acteurs du territoire, des porteurs du projet et des participants du débat pour entrer en contact avec votre CPDP.

L'ensemble des membres de la CPDP sont indemnisés par la CNDP, mais les dépenses relatives à l'organisation matérielle du débat sont à la charge du MO. Le montant prévisionnel du débat est négocié entre le MO et la CNDP.

2. Préparation du débat

La phase de préparation doit porter une attention particulière à trois étapes majeures :

L'analyse du contexte et l'identification des enjeux : Il est important et nécessaire que la CPDP réalise un travail préparatoire approfondi afin de comprendre le contexte spatial, social et politique d'insertion du projet. Ce travail est indispensable pour concevoir le dispositif de participation du public le plus adapté afin de garantir que tous les publics « concernés » par ce projet en soient pleinement informés et disposent de modalités de participation adaptées. La rencontre de tous les acteurs concernés (notamment riverains, usagers de la mer, acteurs industriels, et associations) est indispensable afin de déterminer avec précision les enjeux du débat, ainsi que son périmètre thématique et géographique. En effet, ce projet d'aménagement urbain pose de nombreuses questions dans le cadre de l'ouverture du débat au grand public :

- CHAMP THEMATIQUE DU DEBAT

Malgré l'objectif central du projet de réaménager l'espace urbain du Barchois, le MO présente l'ensemble des éléments de son projet sous l'angle des scénarii d'infrastructures routières. Aménagements, solutions de transports, type et niveaux d'impacts, financements, équilibre de l'équipe projet, calendrier... : tous ces aspects sont analysés sous la lumière d'une option de tracé routier. Ceci présente le risque de centrer les débats sur les alternatives techniques, et non sur les fonctions urbaines et les aménagements de surface. Ce projet d'aménagement risquerait d'être présenté et débattu uniquement comme un projet de franchissement routier alors que « *bien que dominé financièrement par la composante infrastructure, le projet NEO est avant tout un projet urbain et paysager* » (dossier de saisine). Pour éviter cela, il apparaît important d'engager le débat par les fonctions urbaines et la/les finalité.s première.s d'un aménagement du front de mer : quelles sont les (nouvelles) fonctions urbaines pour le Barchois et son bord de mer ? Comment faut-il aménager cet espace public pour qu'il corresponde aux attentes du public sur le long terme ? Quelles sont ses attentes ? C'est en partant de ces questions urbaines qu'il sera possible de discuter de l'opportunité du projet – comme le prévoit la loi – et c'est de la réponse à ces questions et à d'autres que pourra découler un choix d'option routière.

Au-delà, le débat public est l'occasion de penser plus globalement aux différentes solutions de mobilité dans et pour traverser St-Denis, car il permettrait de questionner non pas « comment se déplacer ? », mais « pour quoi se déplacer ? pour rejoindre quelles fonctions urbaines ? ». Je vous invite à proposer ces réflexions au débat, tout comme les questions de soutenabilité financière et technique, ainsi que la résilience environnementale de ce projet.

- TEMPORALITE DU DEBAT ET ASSOCIATION PERTINENTE DU PUBLIC

NEO est un projet ancien, qui a beaucoup évolué. De solutions très techniques et routières, il semble que l'on soit passé à des propositions plus urbaines ; et les délais de réalisation du projet sont de long terme. Il est donc important de ne pas précipiter le calendrier de la participation, car plusieurs questions de fond se posent, en plus des questions mentionnées plus haut ci-dessus : quel est l'objet de ce projet ? Quel usage en souhaite-t-on ? Quels sont les usagers ciblés ? Comment s'articule-t-il réellement, ou pourrait-il s'articuler, avec les politiques et projets déjà engagés sur le territoire ? Par ailleurs, comment assurer l'intégration du public à la consultation de maîtrise d'œuvre qui aura lieu lorsque le MO passera des options programmatiques d'aménagement à la définition plus technique de ces derniers ? Enfin, comment le débat pourra-t-il traiter la question du phasage des travaux en fonction des options, dans la mesure où la densité de ces travaux (ampleur et durée en fonction de la surface à aménager) sera extrêmement élevée.

- JEU D'ACTEURS ET IMPORTANCE DES ENJEUX DU PROJET

L'historique de la participation sur l'île de la Réunion est dense et les attentes nombreuses

quant à ce débat. Intervenant suite à plusieurs procédures d'association du public portant toutes de près ou de loin sur les déplacements dans un contexte contraint physiquement et tendu socio-économiquement, votre CPDP se verra supporter un rôle délicat. Héritant d'un historique participatif et porteuse d'un double principe d'indépendance et de neutralité, il est donc important d'amener l'ensemble des acteurs stratégiques de ce projet, et notamment la triple maîtrise d'ouvrage, à s'impliquer dans toutes les phases du débat à venir, et à répondre présent à toutes les sollicitations du public.

Au terme de cette phase de préparation, la CPDP réalisera une synthèse de l'ensemble des échanges, des entretiens préalables et des ateliers préparatoires qu'elle aura pu organiser localement afin de recueillir les attentes, d'explicitier sa démarche, la méthodologie du débat et son organisation auprès du grand public et des acteurs. Cette synthèse de votre sera d'abord présentée au bureau de la CNDP puis, restituée sous la forme la plus appropriée, aux citoyens à l'ouverture du débat.

Le dossier du maître d'ouvrage (DMO) et sa synthèse : le DMO est un document central, accompagné d'une synthèse, qui fait référence et engage la maîtrise d'ouvrage pour la suite du processus.

Sincère, intelligible et le plus exhaustif possible, il est élaboré en discussion étroite avec la CPDP qui veille à son accessibilité au plus grand nombre et qui s'assure de l'ouverture de véritables possibilités de discussion tant sur le fond du projet que sur sa gouvernance future.

Le DMO s'attache à définir les enjeux du projet pour le territoire et donne tous les éléments nécessaires au grand public pour juger de son opportunité dans le contexte du débat. Les contraintes qui pèsent sur la maîtrise d'ouvrage ainsi que les zones d'incertitude qui doivent être explorées doivent être explicitées dans ce document. Les différentes solutions, y compris l'absence de mise en œuvre du projet, les variantes et les alternatives doivent être présentées. Pour chacune d'elles, il convient de lister les avantages, les inconvénients, les contraintes.

Le dossier doit expliciter le processus décisionnel, les étapes déjà parcourues et celles qu'il reste à franchir si le projet doit se réaliser. Il soulignera en particulier les attentes de la maîtrise d'ouvrage vis-à-vis du débat public.

Il doit ouvrir de réelles perspectives de discussion sur des points clés du projet aux différentes échelles (locale, aire métropolitaine, régionale, nationale).

L'annonce du débat : Le public doit être informé en amont de la tenue d'un débat public afin de disposer du temps nécessaire pour s'informer sur les thématiques de ce débat. Il s'avère qu'un délai minimum de quinze jours, avant l'ouverture du débat public, est impératif pour que le public puisse disposer de tous les éléments d'information concernant le projet et connaître dans le détail les modalités de participation.

A cette fin, le MO devra élaborer et transmettre à la CNDP un document de synthèse, préalablement examiné par vos soins, présentant le projet dans ses grandes lignes. Par ailleurs, une stratégie de communication devra être établie par la CPDP. Les outils employés devront être réfléchis et élaborés suffisamment tôt pour pouvoir être diffusés avant l'ouverture officielle du débat et permettre à ce dernier de s'installer dans la sphère publique, présenter les principes et les règles d'un débat, le calendrier prévisionnel, le périmètre, les grandes thématiques du débat, la CPDP et son rôle, ainsi que les modalités de participation en ligne. L'articulation entre cette communication et d'autres projets éventuels en cours sur le territoire devra faire l'objet d'une attention particulière de la part de la CPDP.

3. Calendrier et modalités du débat

Au terme de la phase de préparation, votre CPDP sera en mesure de déterminer un calendrier et des modalités du débat les plus adaptés pour répondre aux enjeux qui se posent. Votre commission particulière veillera à développer des formes variées de débat en mobilisant à la fois des outils de débat en présentiel (qui ne peuvent se limiter à des réunions publiques) et de débats numériques (qui ne peuvent se résumer à la tenue de questionnaires). La CPDP articulera le plus efficacement possible ces modalités entre elles afin de permettre un recueil le plus exhaustif des arguments et avis suscités par le projet.

Les modalités du débat et son calendrier se construisent avec les acteurs du territoire ainsi qu'avec l'aval de la CNDP, dont votre CPDP a le mandat pour animer le débat. Aussi, des réunions stratégiques en phase de préparation et jusqu'au lancement du débat seront organisées avec le bureau de la CNDP. Il s'agira de valider les modalités et le calendrier du débat en séance plénière de la CNDP.

4. Relations avec la CNDP

La CNDP donne mission à la Commission particulière d'organiser et d'animer pour son compte le débat public sur le projet de parc éolien offshore. Vous représentez donc la CNDP, vous en utilisez la charte graphique et le travail de la CPDP engage juridiquement et politiquement la Commission nationale. Les membres de la CPDP, le calendrier et les modalités du débat et la stratégie de communication sont validés en séance plénière de la CNDP. La Présidente de la CNDP dresse le bilan du débat, à partir de votre compte-rendu.

Il est donc fondamental de mettre en place un véritable travail collaboratif et continu entre les Commissions nationale et particulière. Il appartient à cette dernière d'informer la CNDP tout au long de la démarche de l'actualité du débat, des conditions de sa tenue, des difficultés rencontrées pendant la préparation ou le déroulement du débat, tout comme il appartient à la CNDP d'informer la Commission particulière de tout fait ou événement susceptible d'interférer dans le débat.

Pour ce faire, un échange régulier d'informations à un rythme et sous des formes adaptées à chaque étape du débat aura lieu entre le bureau de la CNDP et la Commission particulière. Un état mensuel de la participation et des thématiques abordées sera établi et transmis à la CNDP.

Toute prise de position publique ou décision concernant le débat, sa tenue en cas de tension, de conflit ou de forte médiatisation sera discutée et arrêtée en commun.

Par ailleurs, concernant l'organisation matérielle du débat public, le président de la Commission particulière est responsable des dépenses engagées. Il lui revient de veiller à la qualité et au bon déroulement de l'exécution des prestations de l'accord-cadre de la CNDP en lien étroit avec la cellule comptable et le pôle débat public. Le personnel intérimaire mis à la disposition de la CPDP par la CNDP est sous autorité hiérarchique de la Commission nationale et autorité fonctionnelle de la Commission particulière. Son dimensionnement, ses profils et niveaux de rémunération, sa sélection et son recrutement se font en lien étroit avec la CNDP, à qui il revient de valider les propositions de recrutement.

Concernant les frais professionnels et la gestion des congés, il revient au Président de la CPDP de valider les demandes effectuées par son secrétaire général et à celui-ci de valider les demandes de l'équipe intérimaire qui l'assiste, avant transmission à la société d'intérim.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de votre mission, vous inviterez votre Commission, à une journée de formation dans les locaux de la CNDP. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes du débat que vous allez organiser et animer, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions.

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



Chantal JOUANNO