

Paris, le 10 janvier 2020

Mesdames, Monsieur,

Lors de sa séance plénière du 8 janvier 2020, la Commission nationale du débat public vous a désigné garants du processus de concertation préalable pour le projet d'implantation d'une usine de pâtisseries industrielles surgelées, relevant de la catégorie 11 du R. 121-2 du Code l'environnement, portée par l'entreprise Bridor du groupe Le Duff. Ce projet emporte la mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme (« PLU ») de Liffré par l'extension d'une zone d'activités, d'où la co-saisine par Liffré-Cormier Communauté.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ce projet aux forts enjeux environnementaux et socio-économiques 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.

.../...

Mme Catherine DESBORDES et Michèle TANGUY, M Jean-Luc RENAUD

Garants de la concertation préalable

Projet d'implantation d'usine Bridor et extension d'une zone d'activités Liffré-Cormier Communauté

En effet, la concertation du grand public sur le projet d'usine de Bridor doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- Si les deux maîtres d'ouvrage (« MO ») nous saisissent pour un projet industriel de plus de 150M€ emportant mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Liffré, Liffré-Cormier Communauté nous saisit au titre du plan dont une zone serait ouverte à l'urbanisation, et Bridor au titre du projet. Afin de pouvoir discuter du projet dans son ensemble, y compris des enjeux qu'il emporte pour le territoire, il est donc important que vous assuriez autant que possible la présence de tous les acteurs en fonction des décisions dont ils sont réellement responsables.
- Par ailleurs, les MO ont informé la CNDP que la concertation préalable était pour eux un moyen d'éteindre le droit d'initiative, qu'ils souhaitaient améliorer les modalités d'insertion et certains choix techniques du projet, mais qu'ils n'envisageaient pas d'en questionner par l'échange avec le public l'opportunité ou les alternatives. Pour autant, c'est bien l'esprit de la loi, et il est fondamental que vous ameniez les MO à comprendre qu'il ne peut légalement fermer le champ du débat. Au-delà des questions d'insertion du projet sur le territoire, de ses enjeux environnementaux et socio-économiques, la loi reconnaît au public le droit d'en interroger l'opportunité et le bien-fondé dans le cadre de la concertation préalable. En effet, comment assurer que le public puisse par exemple pleinement débattre des implications d'une ouverture à l'urbanisation ? Quelle correspondance entre les emplois perdus sur le territoire et les emplois potentiellement retrouvés par ce projet ? Quelle diversification en termes d'emplois ? Quelle rencontre entre les objectifs de développement local de Liffré-Cormier Communauté et internationaux du groupe Le Duff ? Il vous appartient donc de déterminer le périmètre thématique pertinent de la concertation afin d'ouvrir au maximum le champ de celle-ci.
- Jusqu'ici, à notre connaissance, seuls les riverains ont été spécifiquement informés et consultés sur le projet. Les propriétaires fonciers et de maisons concernés par le projet ont été approchés en vue de négociations. Il conviendra donc de trouver les moyens de dépasser le stade de la consultation bilatérale afin d'inclure plus largement tous les publics concernés et/ou intéressés au projet. L'étude de contexte vous permettra d'affiner votre connaissance du périmètre du projet et des publics concernés afin d'adapter les modalités de concertation.
- Face à l'importance des enjeux environnementaux du projet et à la proximité de l'autoroute A84 qui pourrait inciter à en altérer l'estimation, il est important de garantir au public une transparence totale vis-à-vis des impacts, des études en cours ou nécessaires, ainsi que des externalités négatives. Il vous revient d'amener tout détenteur d'informations à ce sujet dans l'arène du débat car c'est à ce stade de la procédure que peut être pertinemment envisagée la séquence « éviter-réduire-compenser » qui s'impose à tout projet ayant un impact environnemental.
- Les MO ont une expérience limitée des procédures participatives régies par le code de l'environnement et il vous est demandé de leur apporter un accompagnement des plus attentifs pour en partager les objectifs, pour définir le dispositif participatif et garantir une mobilisation efficace du public. De ce point de vue, le calendrier devra nécessairement être assoupli. En effet, l'empressement envisagé par les MO n'est pas compatible avec une étude de contexte sereine et le respect du droit à une information de qualité et à la participation. Dans tous les cas, aux termes de l'article L.121-9 du code de l'environnement, il appartient à la CNDP en séance plénière d'adopter les modalités, le calendrier et le périmètre de cette concertation sur la base de vos propositions. Quelle serait donc la méthodologie de concertation la plus appropriée pour recueillir le point de vue du public sur les enjeux mentionnés plus haut ? Et quelles sont les modalités nécessaires d'information et de participation du public après la concertation préalable jusqu'à l'enquête publique ?

Au regard de ces questions et des autres qui pourraient se poser, la Commission nationale a décidé en janvier 2020 de vous proposer l'appui de Jean-Luc Renaud. Cette troisième désignation de garant se justifie par l'ampleur potentielle des enjeux d'une concertation portant sur un projet de cette envergure, et nous souhaitons que vous puissiez faire respecter le droit à l'information et à la participation du public dans les meilleures conditions de travail.

Cette lettre de mission est commune à vous trois et 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

Votre analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques vous sera d'une grande aide. Il est important que vous puissiez aller à la rencontre de tous les acteurs concernés afin d'identifier avec précision les thématiques et les enjeux qu'il apparaît souhaitable de soumettre à la concertation. Il en va de la mobilisation du public aux rencontres de la concertation, gage de richesse dans les arguments échangés autour du projet. C'est pourquoi, prendre le temps de cette étude est fondamental, et je vous laisse le soin de le faire entendre aux acteurs du territoire.

Il s'agira manifestement de définir avec précision l'articulation entre :

- une approche territoriale :
 - 70000m² de surface sur un terrain agricole classé en grande partie « à urbaniser » dans le PLU de Liffré, d'une part,
 - Un périmètre de migrations pendulaires à identifier, d'autre part ;
- et une approche thématique, intégrant par exemple :
 - les enjeux socio-économiques et environnementaux : création d'emplois industriels, gestion de de l'eau, accessibilité en véhicule personnel, etc.,
 - les enjeux de développement local pour un territoire en périphérie de Rennes : attractivité, consommation d'espaces agricoles, industrialisation.

Pour ce faire, vous avez toute latitude pour aller à la rencontre des acteurs concernés (notamment futurs employés et notamment ex-salariés des usines anciennement présentes à Liffré, riverains de la zone d'activités, habitants, différents agriculteurs concernés, gestionnaires des réseaux d'eau, et des infrastructures de raccordement, associations environnementales, 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.

Définition des modalités de concertation

L'une de vos missions principales est donc de définir le périmètre mais aussi les modalités et le calendrier de la concertation pour qu'ils répondent bien aux objectifs fixés par le Code de l'environnement. Ces propositions seront ensuite soumises à l'approbation de la CNDP, lors de sa plénière mensuelle.

À partir de l'analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques, vous définirez les modalités de concertation, naturellement en collaboration avec la CNDP et le MO.

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 garants, il vous appartiendra ensuite de veiller tout au long du dispositif à la bonne mise en œuvre organisationnelle de la concertation déléguée au MO.

Vous serez invités à réaliser une synthèse de l'ensemble des échanges pour expliciter votre démarche, la méthodologie de la concertation et de son organisation, qui sera confiée au maître d'ouvrage. Cette synthèse sera présentée au bureau de la CNDP, avant que les modalités de la concertation ne soient soumises à l'approbation du collège de la CNDP.

Par ailleurs, 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 leur éventuelle démultiplication et publication locale, afin que le public le plus large soit clairement informé de la démarche de concertation. J'insiste ici sur le fait que les dispositions légales sont un socle minimal à respecter mais qu'il est bon de dépasser en vue d'une meilleure diffusion de l'information.

Votre mission s'achève par l'élaboration d'un bilan définitif, 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. Il met l'accent sur la manière dont le MO a pris en compte – ou non – vos prescriptions. Ce bilan, après avoir fait l'objet d'un échange avec l'équipe de la CNDP, est transmis au MO qui le publie sans délai sur son site ou, s'il n'en dispose pas, sur celui des préfectures concernées par son projet, plan ou programme (art. R.121-23 du CE). Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique.

La responsabilité de garants de la concertation relative au projet industriel de Bridor et à l'évolution du PLU de Liffré est donc majeure. La CNDP vous confie une mission de prescripteur à l'égard du maître d'ouvrage et des parties prenantes 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 ;

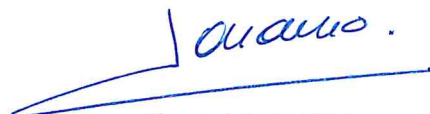
Pour tout cela, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au MO.

Relations avec la CNDP :

Compte-tenu de l'importance du projet, 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 se tient à votre disposition, notamment en cas de difficulté particulière liée à la concertation.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de votre mission, je vous invite une journée de formation le 28 janvier 2020 dans les locaux de la CNDP. 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. Si vous ne pouvez pas être des nôtres, sachez qu'une seconde journée se tiendra en février.

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



Chantal JOUANNO