

LA PRÉSIDENTE

Paris, le 16 juin 2020

Madame, Monsieur,

Lors de sa séance plénière du 3 juin, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désigné.e garant.e du processus d'information et de participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique sur la phase 1 du projet de Ligne Nouvelle Montpellier – Perpignan (LNMP) porté par SNCF Réseau (tronçon de Montpellier à Béziers).

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ce projet emportant des enjeux environnementaux et d'aménagement du territoire fondamentaux et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDP pour celle-ci.

La concertation de suivi sur ce projet a été décidée en application des articles L.121-12 et L.121-14 du Code de l'environnement, suite au débat public qui s'est tenu en 2009, et aux différentes phases de concertation entre 2010 et 2015 garanties par Jean-Pierre RICHER.

Comme l'indique l'article L121-14 CE, **après une concertation préalable ou un débat public décidé par la CNDP, si le maître d'ouvrage (MO) décide de poursuivre son projet, « la CNDP désigne un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ».**

L'article L.121-12 CE précise, dans sa version applicable à ce projet, que pour les projets ayant fait l'objet d'un débat public ou d'une concertation préalable, le MO ne peut ouvrir l'enquête publique « *au-delà [du délai de 5 ans suivant la publication du bilan des tiers garants]* » et doit alors saisir à nouveau « *la commission [qui] ne peut décider de relancer la participation du public **que si les circonstances de fait ou de droit justifient le projet, plan ou programme ont subi des modifications substantielles*** ».

Par conséquent, la concertation de suivi se poursuit sous votre égide, mais uniquement sur la phase 1, car la CNDP ne peut relancer la participation du public sur cette phase uniquement. En revanche, SNCF Réseau devra saisir à nouveau la CNDP afin de pouvoir ouvrir l'enquête publique sur la phase 2.

.../...

Mme Sofia ALIAMET et M Pierre-Yves GUIHENEUF
Garants de la concertation de suivi jusqu'à l'enquête publique
Phase 1 LNMP (SNCF Réseau)

Rappel des objectifs de la concertation de suivi :

Le champ de la concertation de suivi est particulièrement large et est présenté dans les articles L.121-1, L.121-1-1, L.121-14 et R.121-11 du Code de l'environnement. Son objectif principal est donc le continuum de l'information et de la participation du public entre les phases dites « amont » et « aval » d'association du public. Autrement dit, entre la fin d'une concertation préalable ou d'un débat public – le MO décidant de poursuivre son projet – et l'ouverture de l'enquête publique, **les publics doivent pouvoir suivre facilement les étapes d'avancement du projet, y être associés pour participer, tout particulièrement à l'approche de décisions clés devant être prises par le MO, et surtout en être informés régulièrement.**

Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions.

Votre rôle et mission de garant.e : prescrire, conseiller, servir de recours, rendre compte

Dans le cadre de l'article L.121-14 du Code de l'environnement, la définition des modalités de concertation revient au seul MO. La CNDP ne peut légalement les valider, néanmoins vous devez rendre publiques vos préconisations et leur prise en compte par le maître d'ouvrage.

Votre rôle ne peut en aucun cas être assimilé à celui de « caution démocratique », ni réduit à celui d'observat.rice.eur du dispositif de concertation. Par mimétisme avec la concertation préalable, vous êtes prescript.rice.eur des modalités de la concertation : charge au MO de suivre vos prescriptions ou non. Vous ne sauriez donc, ainsi que la CNDP, être tenu.e responsable des choix du MO en matière de concertation, mais leur évolution vers un meilleur respect du droit dépend de vous.

A cette fin, vous pouvez notamment vous appuyer sur deux éléments :

- Les recommandations faites par l'équipe en charge du débat public de 2009 dans son compte-rendu,
- les engagements pris par le MO relatifs aux mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements du débat public et des phases précédentes de concertation jusqu'en 2015 (L.121-13, L.121-16, R.121-9, R.121-24 CE).

Vous avez toute latitude dans la négociation avec le MO pour l'amener à suivre les recommandations contenues dans les bilans précédents et respecter les engagements qu'il a pris. Sentez-vous libres des préconisations que vous ferez pour garantir le droit à l'information et à la participation : la concertation de suivi n'est pas une version dégradée de la concertation préalable ou du débat public.

Plus précisément, il s'agit dans un premier temps de **ré-identifier et re-mobiliser le public cible**, qui n'est peut-être pas le même que celui de la phase préalable de participation. Vous devez veiller en particulier à ce que toute personne soit en capacité de participer à cette concertation. Nous devons avoir un souci constant d'inclusion des publics les plus éloignés de la décision.

Il s'agit également de **définir des formes d'information et de participation qui correspondent à la durée de ce continuum**, qui peut s'étaler – et s'étale déjà – sur un temps très long, et donc voir l'information et le sens de la participation se diluer :

- clarifier aux publics les grandes étapes du calendrier à venir et donner un certain rythme à la démarche ;
- ajuster les outils en fonction de l'évolution du contexte ;
- assurer la complétude, l'accessibilité et l'intelligibilité des informations et documents transmis aux publics ;
- assurer les possibilités de contribution du public et d'échanges directs entre lui et le MO, la mise en débat de sujets qui méritent d'être approfondis, veiller à ce que des réponses soient apportées par le MO à toutes les questions, observations et propositions,

==

- demander la production de tout document d'information complémentaire ou la mise à disposition de données, si cela vous semble nécessaire.

Si votre mission dure au-delà de 12 mois, votre mission sera rythmée par la publication de rapports intermédiaires annuels. Ces derniers sont de nature à rappeler le cadre légal et de principe de la concertation et à permettre aux publics de suivre les évolutions du projet et de la démarche de participation. Si nécessaire, vous pouvez rédiger des notes d'observation, qui ont pour but de rappeler aux organisateurs les engagements pris ou les règles de base de la concertation.

Durant toute la durée de votre mission, vous devez vous mettre à disposition des participant.e.s, être visibles et expliciter votre rôle. Le public doit pouvoir vous contacter directement, notamment par la diffusion de votre adresse mail. En effet, **vous constituez un recours possible en cas de désaccord** sur le déroulement du processus de concertation ou sur les expertises produites. Si vous êtes sollicité.e par des participant.e.s et si vous jugez que les réclamations sont fondées, vous devez les porter auprès du MO et exiger qu'il les considère. Si jamais vos recommandations ne sont pas prises en compte, vous devrez faire état de ces difficultés dans votre rapport (voir plus bas). Si les réclamations ne vous semblent pas fondées, vous répondez directement aux auteurs et expliquez votre position.

Éléments de contexte et enjeux de la concertation identifiés au stade de la décision CNDP

Depuis le débat public de 2009, et sans que le public soit associé à toutes les décisions clés, le projet global LNMP a évolué. Il est aujourd'hui présenté en deux phases différentes l'une de l'autre : fonctionnellement d'abord avec l'introduction d'un critère de charge des tronçons existants pour déterminer le niveau de mixité de chaque nouveau tronçon (décision RFF 2009), géographiquement ensuite entre l'amont et l'aval de Béziers (décision ministérielle 2013), temporellement enfin (décision ministérielle 2016) en reportant la phase 2 de Béziers à la frontière espagnole d'une vingtaine d'années. En outre, le public n'a plus été associé par SNCF Réseau depuis 2015, alors que la CNDP avait recommandé de ne pas interrompre la concertation de suivi (décision n°2015/ 44/ LNMP/ 8).

Aujourd'hui, la phase 1, de Montpellier à Béziers, est en train de se concrétiser, et le MO vise une enquête publique en fin d'année 2020. Considérant que la phase 2 verra son contexte et ses caractéristiques évoluer de façon substantielle, nous avons fait le choix de poursuivre cette concertation de suivi uniquement sur la phase 1 de ce projet. En effet, le **risque de dilution de l'information** est bien présent entre d'une part des objets très concrets à amener à l'enquête publique sur la phase 1, et le peu d'éléments nouveaux et concrets sur la phase 2. Il semble complexe d'associer le public sur la phase 2 sans pouvoir lui garantir à ce stade une réelle prise en compte de ses contributions, or l'intelligibilité et la crédibilité de la concertation sur un projet de cette temporalité est fondamentale. Il faudrait néanmoins donner à voir à l'ensemble des acteurs locaux et des publics le niveau d'avancement réel du projet global ainsi que les ambitions du MO, du Gouvernement et des élu.e.s locaux.

Par conséquent, l'enjeu premier de cette concertation de suivi, est d'amener le MO et les décideurs politiques à assumer le portage phasé qu'ils ont décidé progressivement depuis 2009 en **n'associant le public que sur la phase 1 du projet, de Montpellier à Béziers**. Les publics concernés n'ayant pas été consultés par SNCF Réseau sur ce dossier depuis 2015, il s'agit donc avant toutes choses de les **remobiliser avec une information intelligible** :

- produire une synthèse simple et lisible du processus décisionnel d'ici à la réalisation de la phase 1 et y associer une présentation des phases de participation depuis 2009 ;
- décrypter le niveau d'avancement de la phase 1 et la complexité du jeu d'acteurs ;
- disposer publiquement les questions-clés qui se posent au MO sur la phase 1 afin de

==

permettre à chacun.e de se mobiliser sur les sujets sur lesquels sa participation lui semble la plus utile.

Un effort particulier doit être produit sur les acteurs « non institutionnels », principalement les publics habitants et les potentiels usagers des transports du quotidien, sans les enfermer dans une logique de négociation de gré-à-gré avec le MO, mais en faisant valoir leurs points de vue dans le débat. Par ailleurs, compte tenu de ses enjeux cruciaux en matière environnementale (report modal de l'aérien et du routier au ferré) et de développement des territoires, il paraît souhaitable que des efforts spécifiques d'**association de tous les acteurs du fret** soient assurés dans le cadre de cette concertation.

D'après le dossier de saisine, SNCF Réseau n'envisage pas de remettre à débat les décisions déjà prises sur le projet, et souhaite aborder la phase 1 sous l'angle de l'insertion territoriale et des conditions de réalisation. Elle a pré-identifié des sujets nécessitant d'approfondir les échanges avec les acteurs du territoire comme les activités agricoles et viticoles, la desserte ferroviaire et l'intermodalité, l'insertion paysagère et environnementale, les retombées économiques et sociales. Pour autant, 5 ans après la dernière phase de concertation, il paraît indispensable de questionner un certain nombre d'enjeux, car le contexte a indéniablement changé depuis 2009. Je vous invite donc à amener le MO à **élargir le champ thématique du débat** et à permettre au public de discuter, entre autres :

- les niveaux de desserte et de l'équilibre de service entre TGV et TER, la Loi d'Orientation des Mobilités de décembre 2019 rappelant la priorité à donner aux transports du quotidien ;
- les enjeux environnementaux, notamment la multiplication sur le pourtour méditerranéen des événements météorologiques violents dans un contexte de changements climatiques ;
- le taux de rentabilité interne du projet, à la fois au regard de la crise structurelle du transport ferroviaire du transport ferroviaire de marchandises et de la crise conjoncturelle Covid-19 ;
- les fonctionnalités de la ligne nouvelle, et notamment les enjeux du fret et de la mixité dans un contexte de crise écologique ;
- les acquisitions foncières, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation et leurs modalités de réalisation.

Conclusions de la concertation de suivi

Comme prévu par l'article L.121-14 du Code de l'environnement, vous remettrez à la CNDP à l'issue de votre mission un rapport final présentant la façon dont elle s'est déroulée. Ce rapport comporte une présentation des étapes de la concertation de suivi, une synthèse des observations et propositions présentées, la méthodologie retenue pour mener la concertation sur le long terme, 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 et à la CNDP qui le publient sans délai sur leurs sites et est joint au dossier d'enquête publique, conformément à l'article R.121-11 du Code de l'environnement.

La CNDP vous confie donc une mission de prescription à l'égard du MO 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.

==

Nous ne parlons donc pas là d'une simple procédure, mais bien d'**une démarche démocratique encadrée par la loi**, dont le respect est sous votre garantie, au nom de la CNDP.

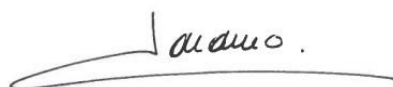
Pour tout cela, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au MO.

Relations avec la CNDP :

Il est nécessaire que nous puissions **conserver un contact étroit** afin que vous nous teniez informé.e.s régulièrement du bon déroulement de la concertation (qualité des documents produits pour les publics, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel, etc.). 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, Marie-Liane Schützler vous proposera un échange dédié dans les prochaines semaines. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les enjeux propres à ce dossier, les différentes étapes de la concertation que vous allez garantir, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions.

Vous remerciant encore pour votre engagement au service de l'intérêt général, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Chantal JOUANNO

=